



TRANSFORMATION DES OPCA AU FIL DES RÉFORMES RÉCENTES :

VERS UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE ?

Gérard Podevin (coordination), *Céreq/Centre associé régional de Bretagne*

Anne Moysan-Loisel, *CREM/Université de Rennes 1*

Nathalie Quintero, *département Formation et Certification (DFC), Céreq*

Carole Tuchsirer, *CNAM/Lise/CEET*

Delphine Beraud, *département Formation et Certification (DFC), Céreq*

Synthèse

La réforme de la formation professionnelle de 2014 est venue bouleverser le modèle économique des OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés), dont l'épicentre était pour l'essentiel constitué jusqu'alors par des contributions obligatoires versées par les entreprises au titre du plan de formation, largement mutualisées (qui correspondaient au 0,9 % de la masse salariale brute). La quasi-disparition de cette obligation pour un grand nombre d'entreprises (celles de plus de 50 salariés) ne s'est vue que partiellement compensée par les versements issus d'accords conventionnels de branche sur la formation dont la faiblesse est patente (40 % des accords de branche ne prévoient pas de contribution conventionnelle). Ces versements conventionnels correspondent à moins de la moitié du montant des versements libres, qui eux-mêmes représentent, pour l'ensemble des OPCA, la moitié des fonds totaux fléchés « plan de formation » (1,2 milliard d'euros sur 2,4 milliards).

La recherche de compléments de financement, provenant d'une part des versements volontaires d'entreprises, et d'autre part de co-financements adossés à des dispositifs et des programmes de politiques publiques sur l'emploi et la formation (nationaux et européens), est alors devenue pour les OPCA un enjeu économique de premier ordre qui oriente leurs nouvelles stratégies. Ces stratégies ont de nombreux effets, tant sur l'équilibre organisationnel des OPCA, entre logique de services publics et comportements de nature commerciale, que sur le renouvellement en profondeur de l'offre de services avec une variété de niveaux, de conditions d'accès, et d'agencement des prestations et des financements. Cette segmentation en niveaux et qualités de services s'est imposée pour attirer les contributions volontaires des entreprises prévues par la loi de 2014, et qui dépendent elles-mêmes de leur sensibilisation aux enjeux de la formation, de l'appréhension de leurs besoins en compétences et de leur capacité de financement (ou de co-financement).

Des missions profondément renouvelées pour une offre de services plus individualisée

Au fil des réformes, le renouvellement de l'offre de services découle en partie des nouvelles dispositions législatives attribuant aux organismes collecteurs de nouvelles missions importantes à côté de la simple collecte des contributions obligatoires à caractère fiscal. Cette collecte, métier historique des OPCA, ne représente plus pour ces organismes qu'une activité mineure (moins de 10 % de l'ensemble de leurs frais de gestion). Toutefois, le moment de la collecte reste pour les OPCA un moment privilégié qui permet une prise de contact avec les entreprises, particulièrement dans les TPE. Cette collecte est aussi devenue un levier significatif pour inciter les entreprises à opérer des versements volontaires. C'est pourquoi, il est permis de s'interroger à cet égard sur les risques d'effets inversés que produira l'abandon de cette collecte par les OPCA.

Les nouvelles missions s'organisent désormais autour du développement de la formation continue et de l'apprentissage par des activités d'information, de sensibilisation et d'accompagnement dans l'analyse et la définition des besoins des entreprises. Les OPCA participent de plus en plus au diagnostic sur les compétences et les qualifications mobilisables, à l'identification des besoins individuels et collectifs, en prenant en compte notamment les objectifs définis par les accords de GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences). Enfin, ils sont chargés de s'assurer de la qualité des formations dispensées. Pour l'accomplissement de ces missions, ils rendent un service de proximité sur les territoires, plus particulièrement au bénéfice des petites ou très petites entreprises visant l'amélioration de l'accès à la formation de leurs salariés.

Mais, c'est bien la mission d'accompagnement qui, sous différentes formes, a connu le plus grand bouleversement depuis 4 ans par la mise en place d'une véritable offre de services complète et hiérarchisée. Aussi, pour mettre en œuvre la réforme de 2014, les OPCA se sont-ils dotés de nouvelles

organisations fonctionnelles pour construire leurs interventions auprès des entreprises et réorienter les contenus de leur offre afin de garantir à l'adhérent un appui individualisé. Les entreprises deviennent, en effet, plus exigeantes sur les prestations offertes, prestations qui sont à géométrie variable puisque reliées directement au niveau des versements libres consentis. C'est donc un changement fondamental des relations entre entreprises et collecteurs qui se produit : les contrats et relations de gré à gré se multiplient, les OPCA étant devenu des fournisseurs de services et ensemblier de dispositifs multiples.

La nouvelle offre de services s'inscrit donc dans un nouveau modèle économique sous-tendu par des logiques de type commercial et des pratiques de marketing, sans pour autant être nommées ainsi, en le justifiant par un certain « pragmatisme ». C'est là une réponse des OPCA à la réduction des contributions obligatoires et à la nécessité économique d'aller rechercher des fonds complémentaires issus des versements volontaires, dont la proportion peut représenter jusqu'à 40 % de l'ensemble de la collecte gérée pour certains OPCA. Inciter à ces versements suppose une offre de services attractive, répondant au plus près aux besoins individualisés des entreprises, avec des prestations qui seront de plus en plus souvent « négociées » dans le cadre d'une contractualisation avec chaque « adhérent/client ».

Si cette offre de services reste encore, pour une grande part, en conformité avec les règles de prise en charge définies par les politiques de branche et les Sections Paritaires Professionnelles (SPP) des OPCA, cette prégnance de la branche vaut surtout pour les engagements correspondant aux versements obligatoires ou aux accords conventionnels. Pour une autre part, cette offre semble répondre de plus en plus à des besoins et des initiatives propres à certaines entreprises et à certains territoires. Les logiques de territoires, notamment pour les OPCA implantés avec des délégations régionales dotées de leur propre conseil d'administration paritaire, conduisent certains OPCA à orienter leurs activités dans des contextes fortement décentralisés, ayant souvent un caractère d'expérimentation (par exemple sur la gestion territoriale de l'emploi et des compétences), pouvant déroger à certaines règles de branche, associant de nouveaux partenaires (et des coopérations entre OPCA) et mobilisant des fonds extérieurs complémentaires aux versements des entreprises.

De moins en moins « banquier », de plus en plus « conseil » en RH

Les changements qui marquent l'offre de services sont donc largement la conséquence de la recomposition structurelle des ressources des OPCA, dont une partie n'est plus directement compréhensible par le seul paradigme de l'« intérêt général ». Les contributions volontaires, qui ne sont mutualisées qu'à la marge, apparaissent comme le principal aiguillon du repositionnement stratégique de l'offre des OPCA dans une logique de services individualisés dont la « gamme » est devenue très large. Trois niveaux structurent le plus souvent cette offre : allant de l'information sur les dispositifs de formation de droit commun à la construction de projets de long terme ; de l'accompagnement dans la gestion des démarches administratives et financières à l'accompagnement dans une réflexion stratégique globale et une anticipation des besoins futurs en compétences. Plus précisément, l'offre de services des OPCA se déploie autour de quatre dimensions : l'information, la communication et les actions de promotion de la formation ; l'analyse des besoins et les diagnostics RH d'entreprise (qui donnera lieu dans un second temps au recours à des consultants extérieurs référencés et choisis par l'OPCA) ; les études et la prospective des métiers à travers les observatoires gérés par les OPCA ; la mise en œuvre des dispositifs de formation de droit commun, leur combinaison et leur agencement, et celle de dispositifs de GPEC et de GPEC-Territoriale.

Par ailleurs, les OPCA se sont vus confier une quasi-délégation de service public pour intervenir dans la régulation de la qualité de l'offre de formation et le référencement d'organismes formateurs. Ils peuvent aussi agir en appui à l'achat de formations avec le développement d'une offre de formations collectives ouvertes à tous leurs adhérents, quelle que soit leur taille, ou encore proposer des formations avec un panel d'actions de formation qui sont déjà référencées et labellisées. Le rôle de conseil et d'accompagnement assuré par les conseillers formation au sein des délégations régionales,

dont la professionnalisation a fortement évolué ces dernières années, traduit bien la forte montée en expertise des OPCA sur l'ensemble de ce spectre de services. L'ingénierie financière, comme service fourni par les conseillers auprès des entreprises qui n'ont pas de service RH dédié, en est l'illustration. Enfin, la digitalisation, segmentée selon la taille de l'entreprise, ses besoins et ses versements, a été largement introduite dans l'organisation des OPCA et permet de proposer à distance une palette de services auprès des plus petites entreprises, tant sur le versant de l'information/conseil, que sur celui du traitement administratif des dossiers.

Des OPCA et des TPE qui peinent encore à se rencontrer

Le système de formation professionnelle est souvent critiqué pour son impuissance à corriger les inégalités d'accès à la formation. La faible capacité des OPCA à opérer une redistribution des fonds mutualisés vers les chômeurs, les salariés les plus fragiles et les TPE ont été à l'origine de la création en 2009 du FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) pour tenter d'inverser cette tendance par des mécanismes de péréquation, de mutualisation et de transferts de fonds mieux ciblés. En particulier, en 2015, l'adoption du « plan TPE » prévoit d'affecter 20 % des ressources du fonds paritaire aux OPCA, à charge pour eux d'inciter les établissements de moins de 11 salariés à former davantage leur personnel. L'effet de redistribution est ici évident puisque les TPE, contrairement aux établissements de plus de 10 salariés, sont exonérés de tout versement au FPSPP. Si aucun bilan global n'a encore permis d'évaluer l'impact de ce plan sur les pratiques de formation des TPE, ni sur le rôle joué par les OPCA pour impulser un tel mouvement, il ressort toutefois des entretiens réalisés directement auprès de petites entreprises (voir encadré 1) que ces deux univers ont des difficultés à se rencontrer malgré le déploiement d'une enveloppe financière conséquente, confirmant ainsi que les motifs financiers sont secondaires dans la faiblesse d'accès des TPE à la formation. Rares sont les TPE qui ont vu les véritables effets des réformes successives sur leur relation avec leur OPCA. Dans la plupart des cas, elles semblent méconnaître encore l'offre de services dont elles pourraient bénéficier, et celles qui entretiennent des liens avec les OPCA le font souvent une fois les actions de formation déjà financées en vue d'en obtenir le remboursement. Du côté des OPCA des dispositions ont pourtant été prises pour se rapprocher des TPE avec un meilleur ciblage de certains outils, notamment lors d'opérations Mutéco du FPSPP sur la digitalisation par exemple, ou par le biais d'actions auprès des experts comptables. Mais les modalités de ce rapprochement ne semblent pas toujours convenir aux TPE : les OPCA ont privilégié soit une gestion à distance des TPE, rendue possible par le numérique et la dématérialisation, soit une approche privilégiant des réunions d'information collective. Mais les TPE expriment leur préférence pour une relation de proximité à travers des visites, dont la fréquence a eu tendance à se réduire ces dernières années faute de moyens suffisants. Il apparaît pourtant que si les OPCA ont un rôle d'intermédiaire à jouer, c'est bien auprès des TPE, en particulier sur la question cruciale du choix des organismes de formation. En effet, la méfiance des TPE envers ces derniers, le plus souvent suite à une mauvaise expérience avec l'une de ces structures, est de nature à les détourner des enjeux de formation. La création de la base de données « datadock », gérée par les OPCA et visant à certifier la qualité des organismes de formation, pourrait ainsi lever un des freins à la formation.

Quelles perspectives... ?

Si les OPCA connaissent depuis une quinzaine d'années une lente transformation de leur offre de services qui s'éloigne progressivement de la seule collecte, c'est à une accélération sans précédent de cette transformation à laquelle nous assistons avec la réforme de 2014, conduisant les OPCA vers un nouveau modèle économique. C'est un véritable changement de nature qui s'opère, de type structurel et pas de simple adaptation. Il en ressort de nouveaux outils d'interventions, d'accompagnement, de mutualisation, mais aussi d'études et de prospective au service des entreprises, de leur branche, et des acteurs du marché du travail et de la formation. Dans ce modèle émergent, les OPCA apparaissent tout autant les relais des politiques publiques que les intermédiaires auprès des entreprises, capables de donner une cohérence à la grande diversité des outils mobilisés. Ce faisant, ils gomment

partiellement la complexité du système de formation, perçue comme un handicap par les employeurs, le rendant plus lisible et accessible.

Ce nouveau modèle économique intègre les tensions auxquelles les OPCA sont depuis longtemps confrontés, entre logique d'intérêt général et logique commerciale, entre mutualisation et individualisation, entre levier de politiques publiques et intermédiation auprès des entreprises, entre actions dirigées vers les salariés et engagements dans des dispositifs pour demandeurs d'emploi. Ces tensions sont en voie de contribuer à un équilibre original pour satisfaire les attentes immédiates et de plus en plus individualisées des entreprises adhérentes/clientes, tout en anticipant et en se préparant aux évolutions futures (dans un univers où les réformes s'enchaînent au rythme des législatures). Les OPCA semblent ainsi s'orienter vers une sorte d'ambidextrie organisationnelle et s'inscrire dans une nouvelle manière de penser l'intermédiation et la complexité. La réforme qui s'annonce semble ignorer pour une part cette trajectoire de transformation, engagée depuis 10 ans, en les positionnant comme nouveaux opérateurs de développement des compétences ... ce qu'ils sont déjà.

SOMMAIRE

Introduction.....	8
1. Le déplacement du centre de gravité des différentes contributions financières repositionne les leviers d'action des OPCA	15
1.1. La forte baisse de la collecte au titre du plan « légal » fortement compensée par les « versements volontaires » d'entreprises.	16
1.2. Que reste-t-il de la mutualisation ?	22
2. La nouvelle offre de services des OPCA : être un intégrateur de services pour les entreprises ...	23
2.1. Une clarification et une redéfinition de l'offre de services aux entreprises.....	23
2.2. Une logique de contractualisation individuelle de plus en plus marquée.....	25
2.3. Logique de proximité	28
2.4. Le contrôle de la qualité et les organismes de formation : « un élément de la chaîne de création de valeur du service qui va être rendu à nos salariés »	29
2.5. Les observatoires OPMQ : une contribution des OPCA à l'intérêt général	29
3. Une offre de services et un modèle économique spécifiques pour les demandeurs d'emploi, les salariés et les TPE	31
3.1. L'intervention en direction des demandeurs d'emploi : un changement devenu structurant pour les OPCA	32
3.2. L'intervention en direction des TPE : des adhérents, des cotisants ou des bénéficiaires ?	33
4. Relation des TPE aux OPCA : les enseignements de l'approche quantitative et qualitative	36
4.1. L'enquête quantitative : moins d'une TPE sur cinq déclare avoir eu un contact avec l'OPCA ..	36
4.1.1. Les partenaires des entreprises dans la mise en place des politiques de formations	37
4.1.2. Le taux de relation aux OPCA augmente avec la taille des entreprises	38
4.1.3. Le taux de relations avec les OPCA tend à augmenter lorsque les entreprises sont formatrices	39
4.1.4. Les entreprises structurées en interne autour de la formation offrent un contexte favorable aux relations avec les OPCA.....	39
4.1.5. Les services attendus des OPCA par les entreprises : au-delà du financement, petites et grandes n'ont pas les mêmes attentes.....	40
4.2. L'enquête qualitative : une faible identification de l'opérateur et de son offre de services	41
4.2.1. En amont, une absence de sensibilité des TPE aux enjeux de formation	41
4.2.2. De la méconnaissance des OPCA à l'inadaptation de leur offre de services.....	42
4.2.3. Un faible niveau de confiance accordé aux organismes de formation.	43
4.2.4. Le rapport des TPE aux territoires, une médiation peut être plus efficace pour « parler formation »	44
5. Les coopérations multi-acteurs : nouveaux enjeux entre partenariats « contraints » et partenariats « choisis »	45
5.1. Les partenariats imposés ou contraints.....	46
5.2. Partenariats choisis et construits « librement »	48

6. L'organisation et les métiers en question : « On perd notre âme. »	51
6.1. Tensions et recherche de complémentarité entre le national et les délégations régionales ...	52
6.2. Une évolution marquée des métiers	54
7. Trois lignes de force transversales comme mise en perspective avant la réforme	58
7.1. Un rôle d'intermédiation sur le marché du travail de plus en plus affirmé	58
7.2. Le rapport des OPCA aux territoires : sous l'influence de vents contraires.	60
7.3. Une ambidextrie qui s'invite au cœur du nouveau modèle d'intervention des OPCA.....	61
Annexe 1 – Des transformations importantes dès les années 2000 qui facilitent la mise en place d'un nouveau modèle	64
1. Une offre de services au croisement de multiples changements.....	65
➤ Un contexte institutionnel qui évolue.....	65
➤ Effets sur l'offre de services en direction des entreprises	66
2. Le rapport des OPCA au territoire : réceptacle des politiques nationales et/ou lieu d'innovations ?	67
➤ La place et le poids des délégations régionales : variables selon les OPCA.....	67
➤ Les territoires et la proximité : les services aux TPE sacrifiés ?.....	68
➤ Des partenariats territoriaux liés à la recherche de co-financements, mais aussi au besoin d'une nouvelle gouvernance.	69
3. Une évolution marquée des métiers et de la professionnalisation.....	70
➤ Éclatement des binômes et spécialisation de l'activité	70
➤ Une montée de l'expertise « métier » et territoriale.....	71
➤ Une professionnalisation « problématique ».....	71
Conclusion d'ensemble	72
ANNEXE 2 – Les ancrages territoriaux et institutionnels des OPCA : trois éclairages régionaux.....	74
1. La sécurisation des parcours professionnels : l'occasion de construire des partenariats multi-institutionnels dans une logique de co-financements.....	75
Des dispositifs conventionnels au cœur des relations avec les institutions régionales intervenant sur le champ emploi/formation.....	76
➤ Des relations partenariales qui s'inscrivent dans des logiques plus globales liées au développement économique, aux reconversions et aux problématiques d'emploi.....	76
➤ Des dynamiques partenariales qui se créent à l'occasion d'accords-cadres tripartites : Des logiques de projets ou des logiques de cofinancements ?.....	77
2. OPCA et partenariats institutionnels : les territoires comme cadre d'expérimentation et de coopération ?	78
➤ L'inscription des OPCA et des acteurs institutionnels dans une dynamique partenariale sur les territoires : entre contrainte et opportunité	78
➤ Le difficile apprentissage du travail partenarial sur les territoires	80
3. La difficile lisibilité de la gouvernance régionale peut-elle être surmontée par un « dialogue social territorial de projet » ?	82
➤ Le FPSPP : un paritarisme de gestion sous tutelle de l'État à l'écart des Régions	82
➤ En Région : de nouvelles structures de gouvernance quadripartite ou paritaire diversement « branchées » sur l'espace régional.	86

➤ Le dialogue social territorial : une nouvelle gouvernance de décisions autour de logiques de projet qui embarque les OPCA 89

Bibliographie..... 91

Introduction

Au lendemain de la réforme de la formation professionnelle du 5 mars 2014, nombreux étaient les OPCA à s'interroger sur leur avenir devant cette « *nouvelle ère* » qui s'ouvrait, marquée par une baisse drastique des versements liés à l'obligation légale et qui constituaient jusque-là l'essentiel de leurs ressources. Pourraient-ils continuer à accompagner les entreprises alors que les sommes mutualisées se réduiraient comme peau de chagrin ? « *Les collecteurs allaient-ils sortir fragilisés de cette réforme et du même coup les entreprises devoir se passer de cette intermédiaire facilitateur en termes d'ingénierie et de financement de la formation ?* » (De Rosa G, 2014). Ou bien, à l'inverse, cette ère allait-elle accoucher pour les OPCA d'un nouveau modèle économique ? Ce dernier réussirait-il à s'adosser à la fois, et de manière indissociable, à un nouveau « *modèle de revenu* » avec des ressources nouvelles compensatrices, et à une nouvelle offre de services, plus complète et répondant au plus près aux besoins des entreprises, telle une nouvelle « *proposition de valeur faite aux clients* » ? Les OPCA allaient-ils pouvoir consolider leurs nouveaux champs d'intervention issus de la réforme de 2009, en contribuant davantage à la formation des publics les plus en difficulté sur le marché du travail, et à celle des salariés des TPE ?

C'est à ces questions que tente de répondre le présent rapport.

Celui-ci porte principalement sur les conditions d'appropriation et de compréhension par les OPCA de la réforme de 2014, et sur les changements de stratégie et d'organisation, opérés pour s'adapter et innover sur les 3 années qui ont suivi. Mais il doit être appréhendé dans un ensemble plus large qui comprend, d'une part, le premier rapport du CEREQ en 2004 (Bentabet et Théry, 2005) qui portait sur les services de proximité de quatre OPCA (les mêmes que ceux étudiés aujourd'hui), et d'autre part, les 3 rapports complémentaires remis à la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) depuis le commencement de la nouvelle étude en 2015 (voir encadré 1). Le suivi de ces OPCA sur près de 15 ans nous permet donc de les situer dans une perspective longitudinale qui autorise une approche en termes de trajectoires institutionnelles (Moysan-Loisel, Podevin et Quintero, 2016). Cette trajectoire nous enseigne notamment, comme nous le développerons plus loin, que si les OPCA étudiés ici ont relativement bien absorbé l'onde de choc de la réforme de 2014, c'est moins grâce à leur « *génie propre* » à relever des défis qu'à leur capacité d'anticipation des changements, liée à l'expérience acquise à travers les nombreuses réformes qu'ils ont connues depuis la loi quinquennale de 1993 : « *Tous les 3 ou 4 ans on repasse à la moulinette...* » (Un directeur d'OPCA).

Aussi, les changements importants que nous avons pu observer ces toutes dernières années, et qui seraient à l'origine du basculement des OPCA vers un nouveau modèle économique, ne sont-ils que le prolongement, sous une forme exacerbée, du processus de changement permanent auquel ils ont été confrontés depuis 20 ans, et qui les a contraints à trouver des réponses adaptées, mettant ainsi à l'épreuve ce qu'on appellerait aujourd'hui « *leur résilience* », c'est-à-dire leur capacité à se maintenir dans un équilibre structurel relativement stable. C'est cet équilibre qui s'est trouvé mis en cause une nouvelle fois par la réforme de 2014 et qui a débouché sur des changements non plus seulement organiques comme précédemment, mais de type structurel. C'est à cette conclusion qu'au fil de ce rapport nous arriverons.

Encadré 1 • Encadré méthodologique

Depuis 2015 le CEREQ, en collaboration avec le CEET (Centre d'études de l'emploi et du travail) et le CREM (Centre de recherche en économie et management), réalise une vaste étude, dans le cadre d'une convention triennale avec la DGEFP, portant sur les évolutions du rôle et des missions d'accompagnement des entreprises par les OPCA. Son objet principal est de mieux comprendre les nouvelles missions d'intérêt général des OPCA auprès des entreprises et des salariés suite aux différentes réformes. Elle vise à appréhender le glissement des métiers des OPCA, au travers du passage d'une mission de collecte et de gestion de la mutualisation des fonds de la formation professionnelle, à la construction d'une offre de services à forte valeur ajoutée. Elle se propose aussi de rendre compte, sur la période 2004-2014, des évolutions majeures dans les relations des OPCA aux territoires et à leurs partenaires institutionnels. De ce point de vue, elle est le prolongement d'un premier rapport livré en 2004 par le CEREQ à la DGEFP sur les services de proximité des OPCA. Par ailleurs, elle étudie la dynamique de professionnalisation des conseillers des OPCA.

Le corpus de l'étude est constitué de quatre organismes : Agefos PME, OPCA interbranche et interprofessionnel, et trois OPCA de branche : Unifaf, OPCA Transports Services, et Constructys. Les investigations sont menées dans trois régions : PACA, Île-de-France et Bretagne.

L'étude s'inscrit dans une approche qualitative et compréhensive de l'évolution des missions des OPCA. Elle procède par entretiens semi directifs auprès des acteurs de ces organismes (président de C.A, Directeur, conseillers formation (nationaux et territoriaux), mais aussi auprès d'entreprises, PME/TPE (une trentaine ont été interrogées sur les modes de relations qu'elles entretiennent avec leur OPCA et sur l'évolution de la nature de l'accompagnement réalisé dans la construction de leur politique de formation), et enfin d'acteurs institutionnels régionaux (DIRECCTE, Pôle Emploi, Conseils régionaux).

Elle s'est déroulée suivant 3 phases : la première porte sur les évolutions des missions d'accompagnement de 2004 à 2014 (sur 3 registres : l'évolution de l'offre de services, les liens aux territoires et la question des contenus d'activités et de la professionnalisation des conseillers formation et des assistantes de gestion); la deuxième phase vise à éclairer la question des partenariats institutionnels construits sur les territoires et celle des attentes et des besoins des TPE/PME ayant recours aux OPCA ou non ; enfin, la dernière phase examine les conditions de la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle de 2014 et les modalités de son appropriation, à partir d'une ré-interrogation les Directions nationales des OPCA et de leurs délégations régionales. Chaque phase a donné lieu à la remise d'un livrable.

Rappelons que ce rapport final a été précédé de deux autres qui correspondent chacun à une phase et une thématique de l'étude. Ces deux autres rapports seront présentés en annexes, sous forme de synthèse.

- **Le premier (annexe 1)** revient sur l'« évolution des missions d'accompagnement sur la période 2004-2014 ». Il rend compte, dans un contexte réglementaire qui a vu émerger des responsabilités nouvelles et des publics supplémentaires pour les OPCA (encadré 2), de la mise en place progressive d'une offre de services de proximité donnant une place croissante à l'accompagnement et au conseil aux entreprises. Tout au long de ces années, le système de formation professionnelle sera marqué par trois tendances structurantes : le déploiement de nouveaux et nombreux dispositifs emploi-formation (dont certains en faveur de la formation des demandeurs d'emploi) dans un contexte d'aggravation de la crise ; la deuxième tendance concerne le développement du multi-financement, qui tend déjà à se généraliser en combinant des fonds provenant d'origines très diverses ; enfin, on observera sur cette période un poids croissant des politiques de branche, avec des orientations prioritaires pour des publics ou des métiers spécifiques, avec de nouveaux enjeux, notamment sur la sécurisation des parcours professionnels.

Si les OPCA demeurent sur cette période un outil d'intermédiation nécessaire pour les partenaires sociaux, le poids de l'Etat va en s'accroissant avec, d'une part, le regroupement des OPCA passant de 96 à 20 (en 2009), pour favoriser l'optimisation de leur gestion financière et les « proximités professionnelles » et, d'autre part, la mise en place des COM (conventions d'objectifs et de moyens) visant à mieux encadrer les activités et missions des OPCA au regard de la mise en œuvre des politiques publiques (notamment en direction des TPE/PME). La création du FPSPP, ayant pour principale mission de réorienter des fonds de la formation vers les catégories de bénéficiaires les plus défavorisées (demandeurs d'emploi et salariés des TPE), complètera le nouveau système de formation.

- **Le second (annexe 2)** s'intitule : « les ancrages territoriaux et institutionnels des OPCA : 3 éclairages régionaux ». Il montre que les OPCA dans leur ensemble avaient contribué, avec d'autres acteurs présents sur les territoires, à des missions de service public de l'emploi à l'échelon régional et à la diffusion des impératifs de sécurisation et d'insertion, notamment en devenant un opérateur capable d'agencer de nombreux dispositifs « multi acteurs et multi financements ». Toutefois, indépendamment des dynamiques du marché du travail observées d'une région à l'autre, la période se caractérisait par une sensible pause dans les engagements collectifs pris antérieurement, pause sans doute liée aux réformes récurrentes de la formation professionnelle, mais également aux changements de majorité politique survenus dans certains exécutifs régionaux. Elle se caractérisait aussi par une nouvelle gouvernance régionale du système de formation professionnelle dont les acteurs rencontrés semblaient parfois peiner à en comprendre la complexité, entre paritarisme et quadripartisme. Pour autant, le plus souvent à travers des expérimentations territoriales, les OPCA apparaissaient en mesure d'animer des dynamiques opérationnelles sur des objets bien spécifiques mobilisant une pluralité d'acteurs, suivant des formes collaboratives favorisant le décloisonnement institutionnel (sur les projets de GPEC Territoriale par exemple).

Encadré 2 • Rappel sur les réformes de la formation professionnelle : 2004, 2009, 2014

La Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 introduit des modifications importantes dans le dispositif de 1971. Elle crée un Droit Individuel à la Formation (DIF). Elle transforme les contrats de qualification en contrats de professionnalisation pour les jeunes de moins de 26 ans (en particulier sans qualification) et les demandeurs d'emploi adultes, dans le but d'accéder à une qualification validée. Elle crée des périodes de professionnalisation qui ont pour objet de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés. Elle institue un passeport formation qui est la propriété du salarié, et qui vise à conserver un document recensant les formations et les acquis professionnels tout au long de sa carrière. Le plan de formation comprend 3 types d'actions de formation : les formations d'adaptation au poste de travail, les formations liées à l'évolution des emplois et celles liées au développement des compétences.

La Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, crée un droit à l'orientation et organise le service public de l'orientation. Elle crée le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui remplace le Fonds unique de Péréquation (FUP), institue la portabilité du DIF en cas de changement d'employeur, et instaure la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) pour les demandeurs d'emploi. La réforme de 2009 précise les missions des OPCA et impose la signature d'une convention triennale d'objectifs et de moyens (COM) avec l'Etat (DGEFP), ainsi qu'un agrément sous condition du montant de la collecte annuelle (100 millions d'euros). Pour satisfaire à ce nouvel agrément, les 96 OPCA existants se regroupent en 20 organismes. Cette loi élargit les missions des OPCA (article L.6332-1-1), qui sont chargés de : contribuer au développement de la formation professionnelle continue; Informer, sensibiliser et accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle ; participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Les missions renforcées des OPCA à l'occasion de la loi du 24 novembre 2009 portent sur l'offre de service en direction des entreprises en appui à la construction de leur politique de formation.

La loi du 4 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale supprime l'obligation fiscale et la transforme en une contribution unique versée à un OPCA (0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés et 1 % pour les plus de 10). Elle permet la mise en place d'une contribution conventionnelle, négociée par voie d'accord de branche, et des versements volontaires des entreprises auprès de leur OPCA. Les OPCA deviennent des collecteurs uniques (« collecte pour autrui », dont les Fongécif et le FPSPP), et peuvent être agréés comme collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). Ils doivent également assurer le contrôle de la qualité de la formation dispensée, notamment en luttant contre les dérives sectaires. Le DIF est remplacé par le compte personnel de formation, CPF, attaché à la personne qui peut être mobilisé par le salarié ou le demandeur d'emploi pour suivre une formation qualifiante éligible. Il permet d'accumuler 150 heures sur 7 ans et est un droit rechargeable. Le conseil en évolution professionnelle (CEP) est créé, il est mis en œuvre par différents opérateurs (Pôle Emploi, missions locales, OPACIF, APEC, etc..).

L'article 8 prévoit une fonction d'accompagnement renforcé des TPE et PME, qui doivent pouvoir bénéficier de prestations destinées à permettre et améliorer l'accès à la formation professionnelle de leurs salariés. Cette mission d'accompagnement est prise en compte dans le cadre des missions des OPCA prévues à l'article L6332-1-1 et fait l'objet d'une valorisation dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues entre l'OPCA et l'État.

Mais, c'est avec la loi de 2014 que va se produire le véritable changement de nature des OPCA, avec une accélération de la transformation/recomposition de leurs ressources et de leurs missions. Le basculement de la gestion de la collecte, et du financement des seules actions du plan de formation, vers une offre de services radicalement nouvelle est entériné. Par ailleurs, s'ils demeurent porteurs de missions d'intérêt général, en particulier en matière de régulation de la qualité de l'offre de formation, les OPCA acquièrent désormais la capacité à percevoir des ressources distinctes de la contribution légale unique, contribution qui disparaît pour les établissements de plus de 300 salariés. C'est là que

se trouve la principale innovation de la loi de 2014, puisque dorénavant la distinction comptable permet aux OPCA de gérer des ressources affectées fiscalement, mais également des ressources spécifiquement conventionnelles, « *ouvrant ainsi la voie à des régimes d'assurance-formation de branche* » (Willems, 2014), et d'autres volontaires.

Le glissement progressif des contributions issues des cotisations légales, vers des contributions volontaires ou conventionnelles, marque donc la véritable rupture qui oblige les OPCA à un positionnement de nature quasi commerciale. Cette collecte, métier historique des OPCA, ne représente plus qu'une part mineure de leur activité (moins de 10 % de l'ensemble de leurs frais de gestion), l'essentiel de leur coût se trouvant désormais justifié par des dépenses d'information, d'accompagnement et de conseil, d'études et recherches, de prospective (les Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, OPMQ), de pilotage de projets, de diagnostics...

Les OPCA deviennent dès lors en capacité d'opérer une gestion intégrée de ces différentes ressources et de déployer une nouvelle ingénierie financière. Autant dire que les organismes observés au cours de cette étude n'ont plus grand-chose à voir avec ceux observés au début des années 2000 (Bentabet et Théry, 2005). Toutefois, plus qu'un changement brutal, c'est à une accélération des transformations à laquelle on assiste ces dernières années, avec de nouvelles pratiques et logiques d'action déjà émergentes au début des années 2000. La coexistence de ces logiques avec celles qui prévalaient dans l'ancien modèle n'est pas sans entraîner des tensions, qui conduiront à modifier sensiblement l'identité même de ces organismes paritaires « *dont les réformes successives ont accentué les ambiguïtés et la fragilité : délégataires d'une mission de service public, gestionnaires d'une garantie sociale, prestataires de services soumis au droit de la concurrence* » (Luttringer, 2016). Un nouvel équilibre va s'inventer entre une fonction de délégataire de missions d'intérêt général confiées et contrôlées par l'État (Rémy, 2016), des missions de gestionnaire paritaire au service des politiques de branche et de leurs orientations prioritaires, et un rôle de prestataire de services auprès des entreprises suivant une logique commerciale affranchie de toute contrainte juridique et de mutualisation.

C'est donc une nouvelle ère, qui débute par une onde de choc venant déplacer le centre de gravité du modèle économique qui prévalait en modifiant le poids des diverses parties prenantes, notamment au profit des entreprises qui opèrent, à leur initiative propre, des versements volontaires – dont les montants représentent actuellement près de la moitié de l'ensemble des fonds collectés – suivant une logique du « *I want my money back* », incompatible avec la notion de mutualisation, et sortant du périmètre d'actions du paritarisme de gestion défini jusqu'alors.

Enfin, pour compléter ce tableau des transformations à l'œuvre, il faut insister sur cette caractéristique laissée souvent au second plan, qui fait des OPCA depuis 2009 un opérateur couvrant un nouveau segment à côté de celui des entreprises : celui des demandeurs d'emploi ; déplaçant ainsi sensiblement leur modèle d'intermédiation. S'ils étaient avant 2009 des intermédiaires de la formation professionnelle pour les entreprises, ils sont devenus aujourd'hui des intermédiaires du marché du travail pour répondre à l'impératif de placement des demandeurs d'emploi. S'ajoute alors un niveau supplémentaire de complexité dans un univers déjà fortement sédimenté où les OPCA évoluent avec des missions considérées comme relevant tantôt de « *considérations marchandes* », pour les entreprises, et tantôt « *non marchandes* » pour les demandeurs d'emploi et les salariés les plus en difficultés. Dans la même veine, il faut souligner que le renforcement de l'individualisation des droits à travers les comptes personnels (CPF, CPA, ...), destinés à toute personne quel que soit son statut, et dont la gestion est partiellement assurée par un tiers externe à l'entreprise et aux organismes paritaires (Caisse des dépôts et consignations), vient également réinterroger fortement l'objet social des OPCA, ses usagers, et ses gestionnaires historiques que sont les partenaires sociaux.

C'est donc délibérément que nous avons pris le parti d'organiser la première partie autour du fil directeur d'un changement de modèle économique des OPCA. Ce changement à caractère structurel

déstabilise les pratiques et vient toucher en profondeur l'organisation, qui doit alors évoluer et générer de nouveaux comportements, l'identité de ces organismes s'en trouvant elle-même transformée (Bonny et Giuliani, 2012).

Ce terme de « modèle économique » a été fréquemment utilisé par la plupart de nos interlocuteurs. Cet usage signale à lui seul la rupture à l'œuvre. Certains vont même jusqu'à évoquer un nouveau « *business model* » avec de nouvelles fonctions de « *marketing* » auprès de « *clients* » pour atteindre une « *rentabilité* » viable. Le recours à ces éléments de langage était encore impensable il y a 10 ans, et n'a d'ailleurs pas été sans poser de problèmes tant auprès des administrateurs que des conseillers, plus attachés à une culture dite de « service public » au sein d'organismes à but non lucratif, exerçant une activité d'intérêt général et n'ayant pas vocation à développer des pratiques commerciales.

Quel peut être l'intérêt de mobiliser cette notion de modèle économique ? Tout d'abord elle permet de sortir d'une analyse strictement fonctionnelle et organisationnelle des OPCA et de croiser deux dimensions, internes et externes, en s'interrogeant sur les composantes qui sont constitutives d'un tel modèle (voir encadré 3) : les revenus et les services, la cohérence de l'offre et la segmentation commerciale des clients, les partenaires et les ressources extérieures qu'il est possible de mobiliser, l'organisation interne et ses métiers. Le modèle économique suppose, par ailleurs, d'identifier un sentier d'équilibre entre contraintes et opportunités, de construire une stratégie pour y parvenir, avec des arbitrages sur les choix d'orientations possibles. Cette méthodologie est pertinente et adaptée à l'objet étudié ici et à son contexte.

Encadré 3 • La notion de modèle économique

Le terme de modèle économique, apparu à la fin des années 1990, est issu des sciences de la gestion et de la stratégie d'entreprise*. Il permet à la fois de décrire le fonctionnement d'ensemble d'un secteur d'activité, et peut être considéré comme la mise en place opérationnelle de la stratégie d'une entreprise. Un modèle économique repose sur plusieurs composantes : l'organisation de la production, les modalités de financement, la structuration de la relation client.

Sa transversalité en fait une notion très utilisée pour décrire la manière dont une entreprise crée et propose de la valeur pour ses clients sur un marché. L'entreprise qui réfléchit à son modèle économique doit effectuer des choix et se poser des questions telles que : qui sont mes clients ? Mes groupes de clients par taille ? Qu'est-ce qu'ils valorisent ? Qu'est-ce qu'ils sont prêts à payer ? Quelles sont, dans mon organisation, les ressources et les compétences qui créent de la valeur ? Comment combiner ces ressources ? De quelle façon, avec quelles techniques, je délivre cette valeur à mes clients ? Quels sont les partenaires extérieurs que je peux mobiliser pour participer à l'offre ?

Dans sa réflexion sur son modèle économique, l'entreprise s'interroge aussi sur ses frontières, c'est-à-dire les relations qu'elle entretient avec ses partenaires et ses concurrents. Elle s'interroge sur les activités, les fonctions qu'elle assure et celles qui sont assurées par ses partenaires.

Le modèle économique d'une entreprise est provisoire, évolutif. Il doit en permanence s'ajuster pour s'adapter aux transformations du marché, à l'évolution de la réglementation et des technologies. Les ressources et compétences qu'une entreprise valorise sont liées à son métier d'origine et correspondent à un savoir-faire spécifique. Mais elles peuvent aussi être émergentes et ne pas relever directement de « son cœur de métier », ce qui suppose alors de s'interroger sur ses ressources et compétences et sur la manière de les exploiter, les valoriser, de façon innovante.

S'agissant de l'élaboration de l'offre de services, la réflexion sur le modèle économique porte sur l'identification des clients auprès desquels elle valorise ses ressources et compétences pour générer des revenus. Notons que le terme « client » est utilisé dans un sens très large puisqu'il s'agit de toutes entités susceptibles de fournir des revenus à l'entreprise. Dans le cadre de la réflexion sur son modèle économique, l'entreprise doit aussi identifier les charges liées à chaque activité car si chacune d'entre elle génère des revenus, elle génère aussi des coûts.

* Lecocq X. *et al.* (2006), « Le business model, un outil d'analyse stratégique », *L'Expansion Management Review*, 123 (2006/4), p. 96-109. Ouakrat A. (2012), « Le concept des modèles d'affaires : éléments de définition et état de l'art », in P.-J. Benghozi (dir.), *Entreprises culturelles et internet : contenus numériques et modèles d'affaires innovants*, ministère de la Culture et de la Communication, GIS Culture-Médias&Numériques, Octobre, Paris, p. 111-117.

Le plan suivra ces différentes dimensions d'un modèle économique. C'est ainsi que **le premier chapitre** traitera des ressources et revenus dont disposent les OPCA et de leur politique de recherche sous contraintes de nouvelles ressources et de financements multiples ; **en second lieu**, nous nous interrogerons sur l'évolution de l'offre de services, sa décomposition en paliers hiérarchisés destinés à des « clients/adhérents » de plus en plus souvent segmentés, en cohérence avec ce qu'il convient d'appeler une stratégie à caractère commercial ; **les troisième et quatrième chapitres** s'intéresseront aux différents clients ou usagers, bénéficiaires de cette offre plurielle de « nouvelle valeur ajoutée ». Cette offre se situe au carrefour de services à caractère marchand individualisés et de services assimilés à des services publics sous-tendus par des logiques de solidarité et d'équité, et orientés principalement vers les catégories les plus éloignées de la formation (demandeurs d'emplois et salariés de TPE). **Le cinquième chapitre** portera sur les partenariats externes, contraints ou choisis, qui vont intervenir pour mobiliser à la fois des dispositifs complexes, et parfois expérimentaux, et des financements multiples ayant chacun ses finalités et ses modalités d'action différentes. **Le sixième chapitre** rendra compte des changements qui se sont produits au sein des OPCA et qui résultent autant

des réorganisations fonctionnelles internes, que de l'évolution des métiers et des compétences des conseillers et des assistantes de gestion.

L'examen de chacune de ces dimensions établira les points de rupture importants par rapport au modèle précédent, et dessinera le contour d'un nouveau modèle en émergence, sans pour autant pouvoir préjuger si les changements observés aboutiront à une nouvelle structuration qui serait inéluctable, facile à stabiliser et définitive. Bien au contraire, ce nouveau modèle se cherche encore et est caractérisé par de multiples formes d'ajustement et d'adaptation, et cela d'autant plus qu'une nouvelle réforme en cours mettra une fois de plus à rude épreuve les facultés d'adaptation et d'innovation des OPCA. De surcroît, ce nouveau modèle qui se dessine, conserve les tensions auxquelles les OPCA sont depuis longtemps confrontés, entre logique d'intérêt général et logique commerciale, entre mutualisation et individualisation, entre levier de politiques publiques et intermédiation auprès des entreprises, entre actions dirigées vers les salariés et engagements dans des dispositifs pour demandeurs d'emploi.

Cependant, comme le soulignera le **septième chapitre conclusif**, ces tensions ont pu contribuer à un équilibre original (mais fragile) qui concilie les attentes de plus en plus individualisées des entreprises adhérentes/clientes, et le maintien de missions de délégataire de services d'intérêt général, tout cela en se préparant aux évolutions futures. Ce nouvel équilibre a, par certains côtés, un caractère disruptif. Il correspond à une dynamique remettant largement en question les « conventions » ou « règles » jusque-là pratiquées, pour accoucher d'un modèle d'organisation innovant et « ambidextre », avec des rôles et des modes opératoires nouveaux qui englobent désormais des missions et des publics nouveaux. Pour autant, ce modèle « sur la corde raide » sortira-t-il renforcé avec la nouvelle réforme qui s'annonce, et que les OPCA auraient déjà, d'une certaine manière, anticipée ?

1. Le déplacement du centre de gravité des différentes contributions financières repositionne les leviers d'action des OPCA

En premier lieu, c'est sur le versant des ressources financières que la réforme de 2014 est venue bouleverser le modèle économique des OPCA dont l'épicentre était pour l'essentiel constitué jusqu'alors par des contributions obligatoires, largement mutualisées, versées par les entreprises au titre du plan de formation (l'ancien 0,9 % de la masse salariale brute). La quasi-disparition de cette obligation pour un grand nombre d'entreprises a produit une onde de choc qui conduit les OPCA à s'interroger sur la nature des ressources compensatrices à trouver et sur le nécessaire renouvellement/remplacement des services d'intérêt général attachés aux contributions légales et fondés sur les principes de solidarité et de mutualisation. Ce bouleversement, pour aboutir à un nouveau modèle, suppose d'inventer un nouvel équilibre entre missions de délégataire de « services publics » confiées et contrôlés par l'État (Remy, 2016), missions de gestionnaire paritaire au service des politiques de branche et de leurs orientations prioritaires, et enfin rôle de prestataire de services auprès des entreprises suivant une logique commerciale affranchie de toute contrainte juridique et de mutualisation.

C'est bien dans la reconnaissance de la capacité des OPCA à percevoir des ressources distinctes de la contribution légale unique que se trouve la véritable innovation de la loi du 5 mars 2014, puisque dorénavant la distinction comptable permet aux OPCA de gérer des ressources affectées fiscalement, mais également des ressources spécifiquement conventionnelles, « ouvrant ainsi la voie à des régimes d'assurance formation de branche » (Willems, 2014) et aux contributions volontaires.

Cette onde de choc déplace bel et bien le centre de gravité du modèle économique qui prévalait en modifiant le poids des diverses parties prenantes pour lesquelles l'OPCA représentait un opérateur

unique, intermédiaire et gestionnaire, conseiller et administrateur : opérateur unique dans le double sens d'exclusif, en raison de sa qualification juridique légale, et d'irremplaçable, eu égard à la qualité des services rendus. Par ailleurs, au cœur du nouvel attelage qui se dessine depuis quatre ans, avec ces trois « donneurs d'ordres » historiques que sont l'État, les branches, les entreprises, se situe la question cruciale du paritarisme et de son avenir. En effet, si la gestion paritaire de la formation par les OPCA et les OPACIF repose sur trois types de ressources, une contribution de nature fiscale de 1 % de la masse salariale (0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés), des contributions conventionnelles versées par les entreprises en application d'un accord collectif de branche, et des contributions volontaires versées à titre individuel par les entreprises, il est permis de s'interroger quant aux conséquences sur le paritarisme de la forte montée de la part relative des « versements volontaires » dans l'ensemble des ressources (comme on le verra plus loin) qui échappent de fait, de plus en plus, aux orientations et modalités de prise en charge des actions définies par les partenaires sociaux des branches, et qui instaurent de nouvelles logiques de comptes individualisés d'entreprises avec contractualisation de « gré à gré ». Toutefois certaines branches, comme celles qui relèvent d'Unifaf, ont pu participer à la construction de leur propre « désengagement » sur la partie légale, en décidant de la part des différentes formes de contributions éligibles comme investissement formation.

Si, comme le rappelle J.-M. Luttringer (2016), le paritarisme de gestion « *est par construction même placé sous le signe de l'ambiguïté puisque l'essentiel des ressources qu'il a pour mission de gérer résulte d'une obligation légale à caractère fiscal et non de cotisations sociales instituées selon le principe d'autonomie par la voie de la négociation collective* », que devient alors ce paritarisme lorsque l'essentiel de ces ressources provient des versements volontaires des entreprises ? La mission d'intérêt général que le législateur a délégué aux partenaires sociaux demeure-elle pertinente ? Comme le souligne encore J.-M. Luttringer, « *la ressource fiscale constitue le talon d'Achille de la gestion paritaire de la formation professionnelle par les OPCA et les OPACIF* ». Qu'en est-il lorsque celle-ci se réduit comme peau de chagrin ?

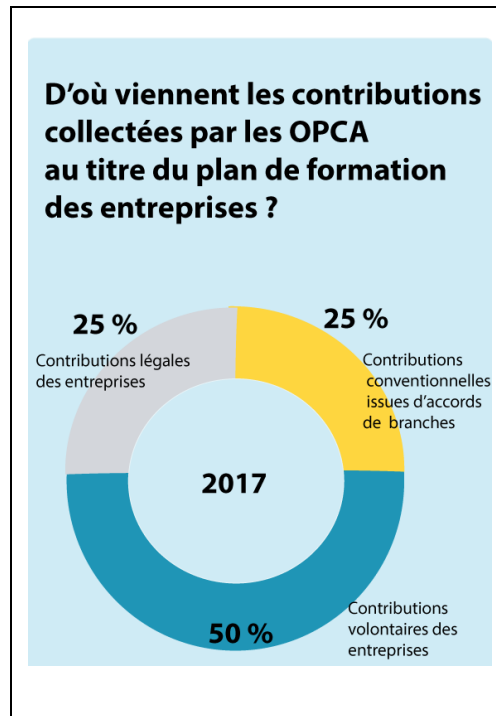
1.1. La forte baisse de la collecte au titre du plan « légal » fortement compensée par les « versements volontaires » d'entreprises.

Rappelons tout d'abord que la collecte des OPCA sur l'année 2017 a été au total de 9,4 milliards. Une partie de cette collecte concerne l'apprentissage, 2,3 milliards, et une autre (« la collecte pour autrui ») sera reversée au FPSPP – 853 millions – et aux fonds chargés de la gestion du CIF – 1,1 milliard. Aussi, ce qu'il est convenu d'appeler la « collecte gérée » par les OPCA ne représente plus que 5,2 milliards, dont 878 millions pour la gestion du CPF, et 700 millions pour la professionnalisation. Le solde correspond principalement aux fonds disponibles attachés au plan de formation des entreprises. Quant aux frais de gestion des OPCA, ils sont présentés dans les différentes conventions d'objectifs et de moyens (COM) de la plupart des OPCA comme devant être inférieurs à 10 %, mais seul 1 % en moyenne concerne la seule gestion des opérations de collectes (au demeurant de plus en plus souvent externalisée).

Après l'effondrement en 2016 de la collecte au titre du plan (dénommée souvent « contribution légale ou obligatoire ») sur les revenus d'activité de 2015 de près d'un tiers¹, c'est une progression de 7 % de celle-ci qui est observée en 2017 avec un montant atteint pour l'ensemble des OPCA de l'ordre de 2,6 milliards. Toutefois, cette progression est variable selon les OPCA et surtout doit être différenciée selon les trois composantes de ces versements. Ainsi, les versements qui correspondent aux contributions obligatoires pour les entreprises de moins de 300 salariés (encore assujetties à ces contributions) sont-ils au mieux en stagnation, alors que les versements volontaires connaissent une augmentation de plus de 10 % entre 2016 et 2017, et représentent désormais près de la moitié de l'ensemble des contributions au titre du plan de formation, soit 1,3 milliard. Enfin, les contributions provenant des accords conventionnels de branches au profit des salariés relevant du champ

¹ « OPCA : dernière collecte avant la réforme », *Entreprise et carrières*, n° 1355, octobre 2017.

d'application de ces accords, s'élèvent en 2017 à 582 millions d'euros, c'est-à-dire le quart des fonds totaux destinés au financement du plan. Ces versements conventionnels ont peu progressé depuis 2014 : sur les 45 accords recensés, 27 seulement créent des cotisations conventionnelles.



Source : CEREQ, 2018.

<http://www.cereq.fr/articles/Formation-continue-des-entreprises-les-organismes-paritaires-collecteurs-agrees>

On voit donc bien que sans les contributions volontaires, celles dites légales ou conventionnelles ne permettraient en aucun cas d'assurer l'équilibre du modèle économique sur lequel reposent les OPCA. Pour consolider ce modèle en pleine transformation, notamment par le fait de devoir proposer une nouvelle offre de services à destination des TPE/PME, les OPCA vont aussi devoir chercher des compléments de ressources « à l'extérieur », qui sont encore appelés parfois par certains OPCA (Agefos), de manière ambiguë, des « subventions » auprès d'institutionnels. Celles-ci proviennent de co-financements adossés à des dispositifs et des programmes de politiques publiques (voir encadré). Ils impliquent de nouvelles stratégies de la part des OPCA dont les effets seront nombreux tant sur l'équilibre organisationnel de ces organismes que sur le renouvellement en profondeur de leur offre de services qui se démultiplie en une variété de niveaux, de conditions d'accès, et d'agencement de prestations et de financements. L'ingénierie déployée alors au service d'une combinaison complexe de ces multiples financements devient un domaine d'expertise et de compétence propre aux OPCA.

Encadré 4 • Une expertise dans l'ingénierie des multi-financements

Ce qu'on appelle le multi-financement renvoie à un effort de mobilisation par les OPCA de ressources variées, déjà à l'œuvre dans les années 2000, mais qui présente désormais une portée et une intensité nouvelle (pouvant aller pour certains OPCA jusqu'à 20 % de la collecte gérée). Ces fonds (parfois assimilés à des subventions) complètent l'ensemble des versements des entreprises. Ils ont plusieurs origines : des fonds européens (FSE notamment) ; des fonds liés aux programmes de l'État, tels les EDEC (engagement de développement de l'emploi et des compétences), ceux du FPSPP (Fond paritaire de la sécurisation des Parcours professionnels), avec principalement les appels à projets « Mut éco » ou le « plan TPE », les POEC, le CSP ; ou bien encore les aides à l'élaboration de dispositif de GPEC et le soutien aux actions de reclassement et de reconversion sur les territoires. À ces fonds publics, il convient d'ajouter ceux issus de partenariats avec Pôle Emploi (notamment lors de la mise en œuvre des dispositifs de POE (préparation opérationnelle à l'emploi) et avec les conseils régionaux pour des actions orientées vers les demandeurs d'emploi, vers des publics en difficulté d'insertion (parfois combinées aux opérations du FPSPP), ou encore vers des territoires « en reconversion » à travers des actions territoriales expérimentales.

Ainsi, c'est à une gestion intégrée de multiples ressources que se livrent les OPCA, combinant différents dispositifs et favorisant le décloisonnement institutionnel. Ces co-financements, et les dispositifs qui les sous-tendent, supposent alors de déployer une ingénierie multidimensionnelle pour répondre à la fois aux besoins précis des entreprises et à la construction singulière des parcours des salariés et des demandeurs d'emploi. Les OPCA ont acquis dans ce domaine une expertise qui semble être bien identifiée par les partenaires institutionnels régionaux que sont les DIRECCTE, les conseils régionaux ou encore Pôle Emploi (voir précédent livrable 2, avril 2017)

Pour autant, dans la complexité du système actuel, il apparaît que les fonds collectés par les OPCA auprès des entreprises et des branches demeurent indispensables au maintien d'un partenariat avec les politiques publiques pour rester avec elles dans une logique de co-investissement et en assurer l'optimisation financière. Le multi-financement se trouve donc, en quelque sorte, conditionné par le maintien des ressources tirées de la collecte des versements d'entreprises - ne serait-ce que pour des raisons d'avance de trésorerie – qui jouent donc un effet levier.

Ces tendances générales se vérifient dans les quatre OPCA que nous avons enquêtés, mais avec des nuances importantes qui marquent bien les différences de « résilience » et d'adaptation aux conséquences de la réforme, et la variété des positionnements vis-à-vis de la recherche de versements volontaires d'entreprises qui serait sous-tendue par des logiques d'action de type commercial.

Pour Constructys, l'année 2015 a été particulièrement difficile en termes de ressources collectées, comme dans tous les OPCA, avec un rétablissement en 2016 et 2017.

Les différentes ressources de la collecte

	2015	2016	Évolution
Contribution légale au titre du plan de formation	67 063 920	67 558 227	+0,7 %
Professionalisation	67 307 778	67 401 588	+1,4 %
FPSPP	41 936 224	42 729 138	+1,9 %
CPF	47 042 043	47 549 905	+1 %
CIF	50 339 854	52 809 510	+5 %
Contribution conventionnelle	55 083 355	58 803 544	+6,7 %
Contribution volontaire	35 469 555	40 331 908	+13,7 %
Total ressources	364 242 729	377 183 820	+3,5 %

Source : bilan d'activités 2015 et 2016.

Dans le BTP, les politiques conventionnelles de branche n'ont pu compenser que partiellement la perte financière liée à l'obligation légale. La branche des travaux publics a refusé l'adoption d'une contribution conventionnelle. Dans le bâtiment, la fédération a retenu une contribution de 0,2 % jugée modeste. Ce sont donc les contributions volontaires versées par les entreprises qui ont permis à Constructys de rétablir son volume de collecte, avec une progression de près de 14 %.

Cet OPCA fixe des objectifs chiffrés par région pour « [...] *aller chercher de la volontaire* » et combler ainsi la faiblesse des fonds mutualisés au titre du plan. Au niveau national un objectif de 40 millions d'euros en contributions volontaires avait été fixé en lien avec la réforme : « *Ce que je peux vous dire c'est que la première année où on s'est lancé là-dedans, il n'y avait pas grand monde qui y croyait au sein de l'OPCA...mais cet objectif a été effectivement atteint* » (Constructys)². Mais toutes les régions ne se sont pas engagées dans la recherche de contributions volontaires avec la même intensité. D'une région à l'autre, celle-ci fait l'objet d'un portage politique variable. Constructys, qui dispose d'instances paritaires régionales, a vu dans certaines régions des administrateurs « dissuader » les conseillers de rechercher cette contribution volontaire. Notons par ailleurs, devant la faiblesse des autres ressources, que ce sont aussi sur ces contributions volontaires que les OPCA perçoivent des frais de gestion permettant d'assurer leur fonctionnement au quotidien.

À côté des ressources liées au plan, volontaires ou non, choisies ou contraintes - et qui viennent directement des entreprises - c'est une extrême diversité de sources de financements qui sont mobilisées dans ce secteur : « *Globalement, il y a autant d'argent qu'avant la réforme dans l'univers de la formation, si je cumule toutes les natures de fonds, y compris celle des fonds extérieurs : FSE, conseil régional, FPSPP. Mais pour y avoir accès, il y a une complexité supplémentaire* » (Constructys). On estime à près de 80 millions d'euros, les fonds « extérieurs » mobilisés en 2016 pour cofinancer des actions de formation : un montant élevé qui est à relier au fait que les publics visés par les politiques du FSE, de l'État et du FPSPP (petites entreprises de moins de 11 salariés, salariés faiblement qualifiés, demandeurs d'emploi) sont très présents dans le secteur du BTP.

Pour Unifaf, la fin de l'ancienne « obligation légale », remplacée par une contribution unique de 1 %, a fait sortir l'OPCA « *d'un univers économique extrêmement protégé* », pour le faire entrer dans « *un nouveau paradigme* ». Ce nouveau paradigme est adossé, là encore, au développement des « versements volontaires » qui vont venir renforcer l'individualisation de la relation avec les adhérents. Avant la réforme de 2014, les associations adhérentes à Unifaf devaient verser au moins 2,3 % de leur MSB (masse salariale brute) à la formation professionnelle, dont 1,82 % étaient obligatoirement versés à Unifaf. Désormais, cette obligation est ramenée à 2 %, elle comprend la contribution unique légale (1 %) à laquelle s'ajoute une obligation conventionnelle de 1 %, dont une fraction seulement pourra être mutualisée (0,35 %) (voir encadré 5).

² Rappelons (voir encadré 1 méthodologique) que, lors de cette dernière phase de l'étude, nos interlocuteurs dans les OPCA furent les directions nationales, et les responsables des délégations dans 3 régions

Encadré 5 • L'investissement global de formation des adhérents Unifaf

INVESTISSEMENT GLOBAL DE FORMATION			
Contribution unique légale	Contribution conventionnelle		Contribution volontaire
Part mutualisée (dont FMB)		CIFA	
CPF, PP, PRO, CIF, FPSPP	Obligation conventionnelle	Obligation d'investissement formation ?	Versement libre ?
0,55% ou 1% MSB* (ou 0,8% en cas de gestion directe du CPF)	0,35%	0,65%	Taux libre (Versement au delà de 2%)
Part servant à développer la qualification et les actions prioritaires de la Branche	Part destinée à développer la formation professionnelle continue quelque soit le seuil de l'effectif	Part pouvant être gérée par chaque adhérent : - en gestion interne - en versement à l'OPCA (ces fonds ne sont alors pas mutualisés) - en gestion interne + versement à l'OPCA	Une contribution volontaire peut également être versée à l'OPCA pour accroître son investissement formation

Source : Unifaf.

Peuvent s'ajouter des contributions volontaires au-delà du 2 % (en moyenne de +0,30 %) qui portent l'effort global moyen des entreprises à 2,3 %. Ces versements volontaires étant gérés dans un compte entreprise, ce qui est « *une première rupture fondamentale dans le métier originel qui est le métier du fond d'assurance : aucun fonds d'assurance ne réaffecte des versements que ce soit dans le monde de la prévoyance, de la santé/retraite, dans le monde de l'assurance en général, il n'y a jamais un droit de tirage garanti en contrepartie dans le monde assurantiel* » (Unifaf). Pour ces versements volontaires, les entreprises peuvent aller au-delà du 2,3. Les services rendus et leur prise en charge par l'OPCA seront alors proportionnés à l'effort consenti par l'entreprise : « *Le 1,35 vous y avez accès mais quand vous ne versez que 1,35 de votre masse, on ne prend en charge que 35 % du coût ; si vous décidez de passer du 1,35 à 1,50 on prend en charge 50 % du coût supra légal, si vous versez 2 on prend en charge 100 % du coût. Et au-delà de 2,16 vous avez accès à des services qui sont plus premium* » (Unifaf).

La collecte des fonds d'Unifaf à partir de 2016 révèle donc une architecture totalement modifiée, et la perte d'une collecte sécurisée³, avec une diminution de la contribution conventionnelle, imposée par l'accord de branche de 2015, bien plus basse qu'avant, et une contribution volontaire qui a fait craindre à Unifaf de perdre des adhérents qui décideraient de gérer eux-mêmes leur fonds volontaire ou d'effectuer leur versement à un autre OPCA. Mais il n'en a rien été, et la logique d'investissement individuel dans la formation s'est matérialisée sur le plan économique avec un triplement de la part du volontaire. En réalité, ce que montre ce niveau de collecte, c'est que les associations n'ont pas changé leur pratique globale de versement à l'OPCA. Si cela fait dire à un de nos interlocuteurs que « *la morale dans cette affaire, c'est que quelle que soit la règle que vous imposez, les entreprises dépensent toujours ce dont elles ont besoin* », il n'en reste pas moins qu'à partir de 2016, Unifaf a dû faire la démonstration que les fonds versés volontairement génèrent un retour sur investissement.

Pour Agefos PME, les années qui vont suivre la réforme vont voir un véritable effondrement de la collecte liée aux contributions légales. Cette collecte passe de 376 millions en 2014 à 100 millions en 2016. Sur la professionnalisation, la baisse de la collecte sur cette période n'a été que de 22 %, et s'est trouvée compensée en partie par les transferts venant du FFSP. Cette baisse s'accompagne d'une perte importante du nombre d'adhérents qui relevaient du « champ partagé », c'est-à-dire d'entreprises qui, d'un point de vue conventionnel, étaient rattachées à un autre OPCA mais qui versaient une fraction de leur contribution obligatoire, fraction dite « libre », à l'Agefos. Cette possibilité n'existe plus avec la nouvelle loi. De ce fait, le nombre d'adhérents propres à ce champ partagé a été divisé par près de 2.

³ Unifaf « *était quelque part gestionnaire d'une contribution obligatoire* ».

Les contributions au-delà du légal représentent 62 millions pour « le conventionnel », et plus de 200 millions pour les versements volontaires (VV), soit pour ces derniers 27 % de la collecte totale gérée. Le dynamisme des versements volontaires à l'Agefos PME témoignerait de la qualité du service rendu aux PME, « *c'est un indicateur de la valeur que vous apportez dans le système* ». Les TPE adhérentes à l'Agefos (90 % du total des adhérents) sont par ailleurs extrêmement volatiles, d'où une incertitude forte sur la pérennisation des contributions volontaires pour cette catégorie. Cette volatilité est estimée (entrée/sorties entre deux années) entre 20 % et 30 %. Il y a donc un problème de fidélisation qui pourrait garantir la stabilité des ressources.

Par ailleurs, ces ressources issues de la collecte sont complétées de manière croissante par un ensemble de ressources financières « externes », ce qui permet à l'Agefos d'être en co-investissement sur toute une série d'actions financées par l'État, les Régions ou l'Europe. Ces co-financements (FSE, FEDER, Région, FPSPP...) représentent 182 millions d'euros, soit 24,6 % de la collecte gérée. Ainsi, si en 2016 l'Agefos a collecté et reversé 98 millions pour le FPSPP, l'OPCA a reçu cette année-là un montant conventionné correspondant aux « subventions » venant du FPSPP de 129 millions d'euros. Les dotations au titre du plan-TPE du FPSPP représentent à elles seules 38 % de ce montant, les 62 % restant concernant des projets Muteco, CléA (pour les salariés) et les POEI et POEC, et emplois d'avenir (demandeurs d'emploi).

Enfin, la politique d'Agefos PME a été de maintenir un « *reste à charge* » pour toutes les entreprises afin qu'elles soient en position de co-investissement (à hauteur variable qui va de 20 à 50 % de la dépense totale d'une action de formation). Sauf exception, notamment pour certaines TPE où la prise en charge peut-être de 100 % (par exemple avec le dispositif « coup de pouce » à partir de financements FPSPP), cette politique de responsabilisation est devenue systématique. Même pour les actions collectives, il y a de moins en moins de gratuité pour éviter des comportements de défection de dernière minute. « *C'est devenu désormais une politique systématique de demander à chaque entreprise de contribuer au financement de chaque action* ».

L'OPCA du Transport et Services (TS), affiche en 2016, une première collecte post réforme de 256 millions d'euros réalisée au titre de la formation professionnelle continue auprès de 43 500 entreprises adhérentes couvrant 1 024 000 salariés⁴. Au sein de L'OPCA TS, chaque branche doit négocier le versement ou non d'une contribution conventionnelle. Seules les entreprises de la branche de la Propreté ont été concernées par la collecte conventionnelle issue d'un accord de branche (plus 0,5 % pour les plus de 10 salariés, soit un total de 23 millions d'euros) et de celle du transport urbain (5 millions d'euros⁵). Ce faisant ces deux branches n'ont pas été concernées par les versements volontaires, la Propreté par exemple considérant que les versements conventionnels valaient versements volontaires.

Les versements volontaires s'élèvent en 2016 pour l'OPCA TS, selon son rapport d'activité, à 51,5 millions d'euros. Ils font l'objet d'une collecte nationale qui n'est pas mutualisée. Ces fonds sont encaissés par les services centraux mais les budgets sont pilotés en régions au moyen d'outils informatiques. Le montant de ces versements est fixé par l'OPCA TS et varie de 0,3 % à 0,4 % selon la taille de l'entreprise qui a 5 ans pour les dépenser dans le cadre d'une convention annuelle signée avec l'OPCA. 75 % des entreprises de 10 salariés et plus ont opté pour ces versements au titre des contributions volontaires. Les entreprises de moins de 10 salariés ont un statut « hybride » qui leur permet de bénéficier de services spécifiques sans pour autant verser de contributions volontaires.

⁴ Voir monographie, livrable 1, « *L'OPCA TS comprend aujourd'hui 220 personnes, 15 délégations régionales pour les transports, 8 agences Propreté en région. 110 personnes travaillent au siège de l'OPCA TS. En 2015, l'OPCA Transports et Services affiche une collecte de 257 millions d'euros réalisée auprès de 43 000 entreprises adhérentes couvrant 1 130 000 salariés contre en 2013, une collecte de 192 millions, 33 000 entreprises et 701 000 salariés couverts* ».

⁵ Rapport d'activité Transport et Services 2016, pages 24-25.

1.2. Que reste-t-il de la mutualisation ?

Celle-ci était très liée au plan de formation. Par conséquent, elle se réduit fortement après 2014. Il ne perdure, à côté du CPF et de la professionnalisation – qui sont des fonds mutualisés par construction – que la mutualisation au titre du plan, notamment pour les entreprises de moins de 50 salariés. Sont également mutualisées, lorsqu'elles existent, les contributions conventionnelles à l'intérieur d'une même branche ; et de manière marginale, dans certains OPCA, une fraction des contributions volontaires correspondant aux reliquats non consommés à l'issue de la période de contractualisation (de 3 ans à l'Agefos PME) appelée « mutualisations différées ». Les fonds provenant des financeurs externes sont également mutualisés sur des opérations spécifiques, mais il n'y a pas de possibilité de fongibilité entre financeurs. À titre d'exemple, le pourcentage de l'ensemble des fonds dédiés au plan (légal, conventionnel, volontaire) mutualisés représente 23 % du total de la collecte gérée pour un OPCA comme l'Agefos.

Dans certains OPCA, comme Unifaf, l'accès aux offres de services financées sur les fonds mutualisés de branche est réservé prioritairement aux adhérents dont les moyens sont insuffisants pour répondre aux besoins inscrits dans leur plan de formation prévisionnel. Les délégations régionales veillent alors à ce que les grosses associations ne « mangent » pas l'intégralité de la mutualisation. *« Les fonds mutualisés sont fléchés sur certains axes qui forcément intéressent la branche, ils vont pouvoir y avoir accès et augmenter leur budget de formation par ces fonds-là et nous on va les distribuer en région. On a vraiment des enveloppes qui nous redescendent en région, des enveloppes de fonds mutualisés qu'on va pouvoir gérer selon une politique qui a été décidée par le national »* (Unifaf). Mais l'accès aux fonds mutualisés est conditionné à un versement à Unifaf d'une contribution supra-légale rendant, de fait, payant l'accès à la mutualisation : *« Avec 2 % versés, vous avez 100 % de prise en charge »* Les services financés par les fonds mutualisés ne sont donc pas des services « gratuits ».

Au total, plusieurs remarques s'imposent sur les changements profonds qui affectent la collecte et les capacités de financement des OPCA. La première porte sur leurs incidences sur les modalités d'intervention auprès des entreprises de plus de 11 salariés. Ces dernières n'ont pas toujours perçu, surtout l'année qui a suivi la réforme, l'impact de la baisse de leur contribution sur la nature des services qu'elles pouvaient obtenir de l'OPCA. C'est seulement à l'occasion de la demande de financement d'une action du plan de formation que les entreprises se rendent compte des nouvelles clefs de répartition dans la prise en charge de la formation. *« On a vendu la réforme aux entreprises en disant c'est super on passe de 1,6 % à 1 % mais on a oublié de leur dire en même temps qu'on a réduit leur cotisation au titre du plan. Au niveau de Constructys à l'époque on a perdu un tiers de nos ressources en fonds mutualisés. En 2015 on est arrivé vers elles en disant : on ne peut plus vous accompagner comme avant à hauteur parfois de deux à trois fois leurs cotisations, y compris en prenant en charge les salaires »* (Cosntructys). Pour les entreprises de moins de 11 salariés, en revanche, la situation s'est inversée sur un plan financier. Elles seraient *« les grandes gagnantes de la réforme de 2014 »* qui n'a pas modifié le pourcentage de leur contribution légale au plan de formation, alors que par le biais du FPSPP et du plan TPE, des fonds supplémentaires ont pu leur être alloués pour accroître l'effort de formation en direction des salariés.

La seconde remarque souligne combien les effets levier et contact avec les entreprises se trouvent affectés par ces changements. La collecte au titre du plan formation était un moyen d'entrer dans l'entreprise et ainsi d'accéder, selon nos interlocuteurs, à toute une série d'autres composantes stratégiques de la gestion des ressources humaines, y compris sur les questions de recrutements. Il reste que d'autres dispositifs, comme les POE, peuvent aussi faciliter l'accès à des questionnements et des problématiques plus larges sur la GRH en entreprise. Cette collecte était aussi un levier pour mobiliser des financements complémentaires extérieurs et pour inciter les entreprises à aller plus loin dans l'investissement formation. Sans ces financements complémentaires, il paraît donc difficile pour l'OPCA de rester un partenaire des politiques publiques. De plus, les fonds de la collecte permettent d'assurer une avance de trésorerie pour les entreprises, notamment lorsque ces fonds sont associés à

des financements externes du FSE ou du FEDER dont les règlements n'interviennent qu'une fois les actions achevées. Cette avance de trésorerie est estimée, tous OPCA confondus, à 2 milliards d'euros.

Enfin, si la loi du 5 mars 2014 met en place un triptyque relativement nouveau en cherchant à faire coexister au sein d'un même OPCA un régime légal, un régime conventionnel et un régime volontaire, leurs missions n'ont pas été fondamentalement redéfinies. En particulier l'État n'a pas rompu avec un système de formation professionnelle administré où les COM restent centrées sur une logique de contrôle des coûts de fonctionnement de l'OPCA, plus que sur les résultats réellement obtenus qui ne font que rarement l'objet d'évaluation. Quant aux partenaires sociaux, ils ne se sont pas toujours saisis des espaces nouveaux introduits par la réforme pour définir de nouvelles modalités d'accompagnement de l'investissement formation des entreprises, notamment en reconsidérant l'articulation entre besoins des entreprises, politiques de branche et développement des territoires.

Dans cette nouvelle configuration, avec ses zones encore marquées de multiples tensions entre missions d'intérêt général et offre de prestations individualisées, et alors qu'ils disposent désormais d'une capacité de diversification de leurs sources de financement, les OPCA ont été contraints de trouver des réponses nouvelles aux demandes des entreprises, parfois à contre-courant de la culture du paritarisme de branche. De ce point de vue, la nécessité gestionnaire pour les OPCA de chercher des « versements volontaires », dans une logique de nature commerciale, n'a pas toujours été comprise par les partenaires sociaux. Pour les directions d'OPCA cependant, cette nécessité a fait loi et s'est révélée aussi une opportunité pour les entreprises qui ont trouvé là un espace nouveau en mesure de mieux satisfaire la singularité de leurs besoins. En renouvelant en profondeur, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, leur offre de services, à la fois pour attirer les financements volontaires devenus économiquement indispensables, et pour s'adapter aux besoins nouveaux des entreprises en matière de gestion des ressources humaines, les OPCA ont pu démontrer leur réelle capacité d'adaptation et d'anticipation. La déstabilisation de leur modèle économique provoquée par la disparition de l'obligation fiscale peut donc être comprise comme une rupture majeure, certes subie, mais préparant d'une certaine façon les nouvelles transformations qui s'annoncent, et l'émergence d'un nouveau modèle.

2. La nouvelle offre de services des OPCA : être un intégrateur de services pour les entreprises

La transformation du modèle économique des OPCA peut se lire dans l'évolution significative de leur offre de services aux entreprises depuis 10 ans. Elle est en partie le résultat d'une plus grande intervention de l'État. Celle-ci s'est traduite par de nouvelles missions confiées aux OPCA afin de les rendre plus performants pour accompagner la sécurisation des parcours professionnels ou encore pour contrôler la qualité de l'offre de formation.

La réforme de 2014 a créé une rupture en introduisant une logique de contractualisation individuelle avec l'adhérent. Celle-ci a nécessité une « mise en forme » de l'offre autour d'une proposition de valeur lisible pour l'adhérent et segmentée selon son niveau de cotisation volontaire.

2.1. Une clarification et une redéfinition de l'offre de services aux entreprises

Historiquement, dans le cadre de leur fonction de mutualisation des contributions obligatoires perçues des entreprises adhérentes, les OPCA employaient ces sommes selon une politique de formation définie par leurs instances paritaires. Ce rôle d'intermédiaire a permis de familiariser les PME avec la nécessité d'investir dans la formation continue. Désormais, l'offre de services n'est plus indépendante des versements effectués par les entreprises, mais conditionnée par le versement de cotisations volontaires. Dans certains OPCA, l'accès aux fonds mutualisés est même conditionné à un versement

d'une contribution supra-légale rendant, de fait, payant l'accès à la mutualisation : « Avec 2 % versés, vous avez 100 % de prise en charge ». Les services financés par les fonds mutualisés ne sont donc plus des services « gratuits ».

C'est bien autour de cette contribution volontaire que se cristallise l'offre de services et l'essentiel de la transformation du modèle économique des OPCA. Dans le discours de nos interlocuteurs, le versement des cotisations doit permettre de déployer une offre de services qui permet à l'adhérent d'« investir » dans la formation, voire de « co-investir » dans le cadre de financements complémentaires que l'OPCA pourra mobiliser auprès de partenaires pour optimiser leur investissement formation. Le versement de cotisations volontaires n'est plus présenté comme un coût mais comme un « investissement » individuel qui donne lieu à une contractualisation. Les OPCA souhaitent accompagner leurs adhérents dans une réflexion sur la « performance » et la qualité des formations financées. Plutôt que de chercher à obtenir toujours plus de ressources de la part de leur OPCA, il s'agit de les amener à s'interroger sur : « Quelle est l'utilité économique et sociale de l'investissement que vous faites ? ». C'est donc la question de l'efficacité de la formation qui se trouve désormais au cœur de l'accompagnement de l'OPCA. En conséquence, l'offre de services démarre souvent par un accompagnement global de l'adhérent : sa stratégie, son activité, son organisation, ses RH et ses projets.

La réforme de 2014, en restreignant de fait les ressources financières des OPCA, a eu pour conséquence de les inciter à clarifier, et surtout redéfinir en direction des entreprises une nouvelle offre de services. Ils ont développé un savoir-faire qui s'apparente au métier d'ensemblier ou d'intégrateur de différentes compétences et de différents services offerts pour un client donné. Il s'agit de compétences de financement, d'agencement de dispositifs, de simplification de processus, de subrogation. L'Agefos, par exemple, se dit capable de tout organiser : « Apporter un service clé en main et en se chargeant de la facturation, du financement... ».

En segmentant leurs adhérents selon différents critères, les OPCA ont adopté des pratiques proches du Yield Management⁶. Ils ont investi dans des systèmes informatiques coûteux qui leur permettent de connaître leurs adhérents⁷, de disposer d'un historique des demandes des années précédentes et de connaître le nombre d'achats de prestations et d'entrées en formation. Cette approche est novatrice. Les questions qui se posent sont alors les suivantes. Quels sont les objectifs des OPCA qui déploient ce type de pratiques ? En quoi ce concept peut-il servir les missions des OPCA ? Quelle segmentation de leurs adhérents choisissent-ils ? Quelle politique tarifaire mettent-ils en place ? Au-delà de la question récurrente du niveau global des ressources de la formation professionnelle, cette nouvelle mise en forme de l'offre de services des OPCA peut-elle conduire à une allocation plus efficace des ressources ?

Cette nouvelle stratégie des OPCA vis-à-vis de l'adhérent suppose de faire évoluer leurs outils. Unifaf a ainsi développé un outil de gestion de la relation client avec l'objectif que chaque région ait une approche structurée et segmentée de ses adhérents en fonction du secteur d'activité et de leurs besoins. Cet OPCA veut désormais mesurer sa performance en fonction de sa capacité à développer une stratégie de contact à son initiative directement auprès de l'adhérent. Une mesure de la performance en fonction de la capacité à proposer de l'animation collective ou des réunions thématiques n'est donc plus centrale. L'objectif est de segmenter le service proposé pour être en mesure de personnaliser la réponse et le conseil à l'adhérent. La proximité n'est plus uniquement géographique. Il s'agit plutôt d'une proximité du service avec la problématique de l'adhérent. Avec le déploiement de ces nouveaux outils l'OPCA opère « une révolution dans la construction de l'offre de services » en s'intéressant à deux sujets principaux : « la satisfaction, qui est l'expérience-client et le parcours-client ».

⁶ Ce concept a été inventé dans les années 80. Il a donné naissance à la tarification flexible dont l'objectif est de vendre le bon produit au bon client au bon moment et au bon prix.

⁷ Les OPCA sont capables de segmenter leurs adhérents selon leurs habitudes d'achat de formation (régulier, occasionnel, etc...).

C'est dans cette perspective aussi que Constructys s'est livré à une typologie fine du profil de ses adhérents en 5 grandes familles d'entreprises, des « inactives » aux « habitués ». Cette typologie doit lui permettre d'établir une stratégie marketing en fonction du profil et des comportements de ses adhérents. S'appuyant sur cette typologie, Constructys affecte des taux d'usage (nombre de stagiaires partis en formation sur les 3 années par rapport à l'effectif de l'entreprise) aux entreprises et en fonction de ceux-ci, une note (+++, ++, + ou rien), celles ayant les taux d'usage les plus grands ayant les notes les plus positives. Il s'agit de fournir aux conseillers des agences régionales un outil marketing de suivi des comportements qui permette de profiler les entreprises susceptibles de vouloir bénéficier des services élargis de Constructys et de verser une contribution volontaire.

De son côté, pour attirer les versements volontaires qui sont très importants (35 % de l'ensemble de la collecte totale de 2017), Unifaf a développé une gamme de services qui est fondée sur trois paliers et qui permet d'avoir accès à des services de plus en plus personnalisés ou de plus en plus complets. L'objectif est ici aussi de segmenter le service proposé pour être en mesure de personnaliser la réponse et le conseil à l'adhérent. L'objectif est d'afficher le coût du service rendu pour en montrer la valeur à l'adhérent/client. *« La logique des OPCA a toujours été de rendre des services gratuits, c'est vraiment génial un centre des impôts qui rend des services gratuits, c'est merveilleux. Mais c'est fini ça ne peut plus être comme ça »* (Unifaf).

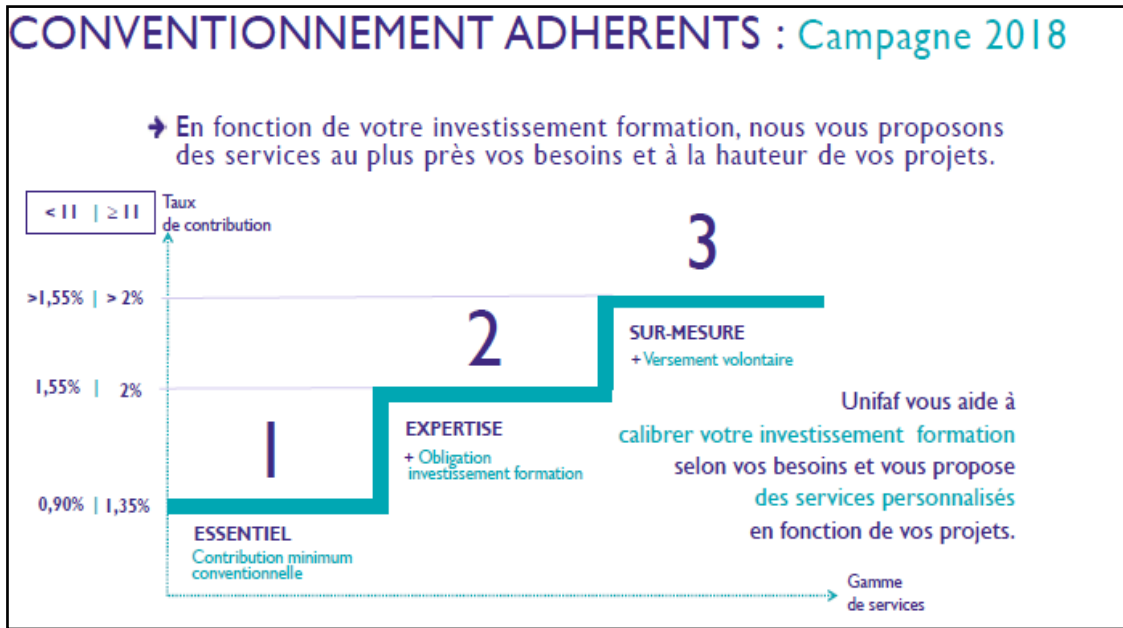
Cette logique de segmentation des adhérents, et d'une offre de services liée au montant de la cotisation volontaire, est aussi présente dans l'OPCA Transport et Services. Depuis janvier 2016, les entreprises affiliées à cet OPCA bénéficient d'un espace virtuel, un portail qui leur permet d'avoir accès à un certain nombre de services, différents selon la « qualité » de leur contribution *« quand l'entreprise se connecte, il l'identifie soit en cotisant, soit en adhérent, ou en partenaire si c'est un grand compte. Et, en fonction de ça, dans son portail, il n'a pas non plus la même offre »* (Unifaf).

2.2. Une logique de contractualisation individuelle de plus en plus marquée

La logique d'investissement individuel dans la formation s'est donc bien matérialisée sur le plan économique avec l'apparition des cotisations volontaires. Si leur importance est variable selon les OPCA, tous doivent désormais démontrer à leurs adhérents que les fonds versés volontairement génèrent un retour sur investissement individuel. Un système de contractualisation avec chaque adhérent précise les processus de gestion, les règles d'accès aux fonds de la formation, à la mutualisation, etc. *« On a poussé au maximum la logique de contractualisation individuelle avec nos adhérents »* nous confie un de nos interlocuteurs. *« Qu'est-ce qui les poussent à aller vers un OPCA si on ne leur rend pas de services particuliers ? À la limite, ils gèrent eux-mêmes »* (Unifaf).

Plusieurs de nos interlocuteurs ont insisté sur la nouvelle posture que les OPCA doivent avoir avec leurs adhérents : *« Je pense que c'est l'avenir des OPCA. Ils ne survivront que s'ils sont capables de rendre des services sur une valeur ajoutée qui est visible »*. Les OPCA doivent désormais connaître les besoins de l'adhérents et partir de ces besoins construire une offre de services individualisée (Encadrés 6,7,8) : *« S'il me dit, je veux 5 qualifications, là j'ai un très gros besoin parce que j'informatise tout le service. J'ai besoin de former les personnes à ce logiciel. Là, on va vraiment faire un calcul avec lui, de combien il devrait cotiser pour qu'on lui octroie des fonds qu'il souhaite »* (Unifaf).

Encadré 6 • Les 3 niveaux de conventionnement entre Unifaf et l'adhérent



Encadré 7 • Les 3 niveaux de conventionnement chez Agefos



Encadré 8 • Une offre de services en fonction des versements : Option A et Option B

Les entreprises dites en option A versent l'intégralité de leur contribution au titre de plan de formation à Constructys. Elles bénéficient ainsi d'un service élargi : accès prioritaire aux fonds mutualisés, aux cofinancements, aux outils mis en œuvre par l'OPCA ainsi que d'un allègement des procédures administratives (« réduction du nombre de pièce justificatives à joindre, accès à un compte adhérent en ligne, dématérialisation des demandes de financement pour les grandes entreprises. » (Mémento 2011, p. 26).

Les entreprises qui prennent en charge leur plan de formation en interne, et ne versent que le reliquat à Constructys sont dites en option B. Elles ne bénéficient qu'« exceptionnellement » d'aides complémentaires dans le cadre de leur plan de formation, et ont recours aux services des délégations régionales pour leurs besoins en formation dans le cadre de la professionnalisation.

Le métier de l'OPCA est désormais un métier de fournisseurs de services à valeur ajoutée pour l'adhérent. « *On tombe dans une logique stratégique extrêmement puissante qui est "plus tu payes plus tu as"* » rapporte un directeur d'OPCA. L'offre de services est liée au niveau de versement de l'adhérent qui a la possibilité de solliciter tel et tel type de prestation. « *Globalement c'est comme une prestation de mutuelle, plus vous avez une option Gold plus vous avez de services associés derrière* » (Unifaf).

La loi de 2014 a confié de nouvelles missions aux OPCA en matière « d'information, de sensibilisation et d'accompagnement dans l'analyse et la définition des besoins des entreprises ». Entre contraintes et opportunités, les OPCA se sont saisis de ces nouvelles obligations. Sur la seule relation entreprise, on constate désormais que l'intervention de l'OPCA se situe – dès que possible – en amont du seul acte de formation, couvre un large spectre d'activités et participe à l'aide au déploiement d'outils internes à l'entreprise (encadré 9).

Encadré 9 • Les services proposés par Constructys en 2018

- Choisir un organisme de formation de qualité
- Construire vos projets RH
- Formaliser votre plan de formation
- Mesurer les connaissances
- Mettre en place vos entretiens professionnels
- Mobiliser le CPF et les projets partagés
- Piloter votre activité de formation
- Respecter vos obligations réglementaires

Avec la réforme de 2014, les OPCA ne sont plus chargés de s'assurer de la conformité juridique du plan et le respect des règles d'imputabilité des formations. Ce travail de gestion administrative n'a donc plus à être assuré par les conseillers dont le temps de travail peut être affecté à d'autres missions. Les OPCA simplifient les actes de gestion en automatisant une partie d'entre eux. C'est le cas d'Unifaf : « *La valeur ajoutée du conseiller sera de trouver la meilleure solution financière possible pour financer le dossier. C'est une transformation profonde de nos métiers. [...] On est en train de passer dans une logique dans laquelle le fait que le financement soit opéré par l'OPCA n'a comme valeur ajoutée que ce que nous pouvons apporter en cofinancements qu'on peut apporter* ». Dans cette recherche de cofinancement, les OPCA répondent aux appels à projet du FPSPP et sollicite des partenaires extérieurs pour trouver des moyens supplémentaires pour financer le développement de la formation chez leurs adhérents.

Dans notre étude de 2004, nous avons déjà souligné un basculement progressif des services rendus par les OPCA aux entreprises, de l'accompagnement pour la mise en place d'actions ponctuelles de formation vers un accompagnement global des entreprises intégrant la formation au cœur des ressources humaines. Cette évolution s'est depuis confirmée, s'accroissant même avec la mise en place d'une offre de services et la construction d'outils dédiés à la gestion des compétences dans les entreprises. Elle continue toutefois à se heurter à la réalité des usages de formation dans les entreprises selon les secteurs et les tailles des entreprises, et dans une certaine mesure aussi à l'organisation interne des OPCA, aux savoirs et compétences de leurs conseillers.

L'OPCA « rentre » dans l'entreprise en discutant avec le dirigeant de son projet d'entreprise. « *On va d'abord se mettre en situation d'écoute [...]. On va lui poser un certain nombre de questions, on va essayer de comprendre dans quel environnement elle (l'entreprise) se situe elle-même ; quelle est sa stratégie, sa vision, même si c'est à moyen terme, ou court terme seulement, pour essayer de voir quels besoins peuvent émerger de l'environnement dans lequel elle évolue. [...]. Après, les réponses sont de nature très diverse, puisque nous, on peut intervenir pour conseiller sur le choix des formations, mais on peut aussi intervenir sur la mise en place de passeports Compétences, par exemple* » (Constructys). Ainsi, il ne s'agit plus seulement de financer la formation de manière ponctuelle, « *au coup par coup* », mais d'accompagner l'entreprise à plus long terme au regard de sa situation économique et de ses perspectives de développement : « *On n'est plus là, à répondre sur une problématique d'action, c'est plutôt sur l'ensemble du projet de l'entreprise, leur plan de formation.* » (PACA).

2.3. Logique de proximité

Les OPCA sont gérés paritairemment, mais soumis à agrément de l'État. Cet agrément est subordonné à plusieurs conditions. L'une d'entre elles porte sur les services de proximité que leur organisation territoriale, professionnelle ou interprofessionnelle leur permet d'assurer. Le développement du service de proximité tel qu'il est défini par la loi de 2009, doit permettre « *d'informer, de sensibiliser et d'accompagner les entreprises dans l'analyse de leurs besoins en matière de formation professionnelle* » (art.L.6332-1-1, 2^{ème} du Code du travail). L'examen des COM des 4 OPCA montre que ce service de proximité peut se réaliser à distance ou sur place. La proximité fait en effet l'objet d'un suivi dans les COM qui y consacrent plusieurs indicateurs. La COM 2015-2017 signée par Constructys recense ainsi le « *nombre de TPE/PME (moins de 50 salariés) sans prise en charge sur les 3 dernières années identifiées comme prioritaires et démarchées dans l'année.* » Dans la dernière COM Agefos, un indicateur mesure « *le nombre d'entreprises destinataires d'une information de 1^{er} niveau* » en précisant que l'entreprise peut être « *informée sur place ou à distance* ». La COM de l'OPCA Transport et Services précise également que l'information de premier niveau peut se réaliser « *sur place ou à distance (téléphone ou courrier)* ». Chez Agefos, « *le nombre de visite du site dématérialisé* » fait aussi l'objet d'un suivi. Ces illustrations montrent bien que, si la proximité est réclamée par l'État, elle peut prendre différentes formes et fait l'objet d'une traduction et d'une mise en œuvre différenciée selon les OPCA.

Les entreprises de moins de 10 salariés devraient être en principe la principale cible de ces contacts : elles seraient le facteur justificatif le plus important de la proximité – et des nombreuses implantations *au plus près du terrain*. Notre précédent rapport (2016) et notre enquête auprès de TPE en 2017 (chapitre 4 et 5) ont montré qu'en réalité, peu de choses ont changé sur ce registre depuis 2004 : si les visites des TPE existent bien sur le terrain, elles sont peu nombreuses, succédant le plus souvent à des contacts téléphoniques initiés par les entreprises elles-mêmes. Elles sont surtout l'objet de traitements plus standardisés cherchant précisément à éviter des déplacements individualisés très coûteux au regard des dépenses en formation que ces entreprises sont en mesure de fournir. C'est aussi la raison pour laquelle la proximité prend souvent la forme de réunions collectives d'informations sur les territoires dans le but de faire connaître l'offre de services existante, ou d'actions collectives multi-entreprises dans un bassin d'emplois et dans le cadre de projet de secteurs ou de filières d'activités.

La digitalisation de l'offre de services et des relations avec les adhérents se développe et déborde désormais le seul traitement administratif des dossiers ou pour la mise à disposition d'informations normées. Ainsi, Agefos a développé une offre « *AGELINK : la gestion de la formation connectée* » qui permet de gérer les questions de formations à distance et de façon dématérialisée (suivi des demandes, pilotage du plan, etc.). Cet exemple n'est pas unique et la digitalisation de la relation avec l'adhérent se déploie dans l'ensemble des OPCA. Jamais, elle n'est perçue comme un substitut, mais plutôt comme un complément aux visites en entreprises, qui restent indispensables selon nos interlocuteurs.

2.4. Le contrôle de la qualité et les organismes de formation : « un élément de la chaîne de création de valeur du service qui va être rendu à nos salariés »

Dans la nouvelle offre de services que les OPCA déploient en direction des entreprises, il faut aussi mentionner leur rôle dans la régulation de l'offre de formation. Tous les OPCA interrogés dans notre enquête ont mentionné spontanément le travail fait avec les autres OPCA pour créer et alimenter la base de données Datadock et mieux encadrer l'activité des organismes de formation, un point jugé stratégique pour renforcer l'accès des entreprises et des actifs à la formation professionnelle. La réforme de 2009 – en diminuant le nombre des OPCA – aurait permis de favoriser des rapprochements de ce type pour des activités jugées « mutualisables ».

L'action de labellisation des organismes de formation semble constituer la première étape d'une opération d'assainissement du marché de la formation que les OPCA souhaitent poursuivre. À terme, une fois ce marché resserré autour d'organismes réputés compétents et de confiance, l'objectif serait d'aller plus loin dans la collaboration entre les OPCA et les organismes de formation pour faire évoluer l'offre de formation. Mais pour l'heure, l'objectif consiste pour eux à sécuriser et à accompagner les entreprises, et notamment les TPE/PME, dans le choix du « bon » organisme de formation qui puisse répondre aux besoins des petites entreprises souvent réticentes à former en raison de mauvaises expériences avec quelques organismes de formation⁸.

Unifaf, comme d'autres OPCA, réfléchit à une offre de services pour les entreprises de moins de dix salariés. Cette offre de services visera à proposer une palette de formation sur un catalogue référencant une petite dizaine d'actions de formation. En proposant un panel d'actions de formations déjà référencées et labellisées, l'adhérent n'aura pas à faire cette recherche et n'aura pas à se soucier de la qualité de l'offre de formation. Ce type de service vise à offrir une intervention globale aux entreprises, un « *package complet* ».

À ce titre, il est aussi intéressant de souligner que cet OPCA, dans un projet « Mutations économiques », a obtenu un financement du FPSPP qui lui a permis d'accompagner la transformation digitale de la prestation formation dans les organismes de formation de son périmètre. Un de nos interlocuteurs explique tout l'enjeu de cette transformation digitale et de ce soutien aux organismes de formation : « *Les problématiques qualité ne sont pas des problématiques de contrôle ou de garantie, c'est une problématique de transformation de l'écosystème. Donc on a besoin de considérer que les prestataires de formation sont un élément de la chaîne de création de valeur du service qui va être rendu à nos salariés. Et si on se contente de dire, on finance de la formation et donc on génère de la valeur en finançant de la formation, ça ne me semble pas être la bonne approche* » (Unifaf).

2.5. Les observatoires OPMQ : une contribution des OPCA à l'intérêt général

L'évolution de l'offre de services des OPCA vient aussi s'adosser à de nouveaux outils qui sont élaborés par les observatoires de branche. Si leurs productions sont de natures et de niveaux différents, les OPCA disent s'appuyer sur leurs observatoires. L'accès aux études et aux données produites les aident

⁸ Notre enquête de 2017 auprès d'une vingtaine de TPE montre bien leur défiance envers les organismes de formation.

à améliorer leur visibilité des orientations emplois-compétences, à concevoir des stratégies de recrutement, à repérer les emplois en tension dans les régions, par secteur, à interpeller les pouvoirs publics et les partenaires institutionnels (d'Agostino et Séchaud, 2016 ; d'Agostino et Delanoë A., 2012). Leur existence témoigne de l'inscription des OPCA dans la politique emploi-compétences de leurs adhérents. « *Cette plateforme a vocation à améliorer l'accès aux données et la visibilité des orientations emploi-compétences. L'observation s'enrichit ainsi d'un outil d'aide à la décision qui permet aux acteurs du secteur d'accéder aux données à l'échelle de la région, du département, de la zone d'emploi, fournissant des indicateurs pour accompagner les salariés dans leur orientation professionnelle et nourrir les stratégies de recrutement et de formation des dirigeants associatifs* »⁹.

En lien avec l'objectif de qualité des organismes de formation, les OPCA mentionnent la place plus structurante que devrait prendre leur observatoire dans l'adaptation de l'offre de formation aux besoins des entreprises. « *Les études et les travaux contribuent à l'intérêt général et fait partie de l'écosystème des OPCA. On a publié le référentiel des performances énergétiques avec 7 000 compétences nouvelles. Un truc de fou, vous êtes un organisme de formation, vous téléchargez et vous modifiez votre offre* » (Constructys).

Même point de vue du côté d'Unifaf qui abrite l'observatoire de branche depuis 1995 et pour lequel il constitue un atout majeur en termes de services. L'origine de la demande est essentiellement politique, elle provient soit de la CPNE soit de ses délégations en région. Les résultats de travaux donnent les axes stratégiques de développement de l'OPCA. « *Ces travaux de l'observatoire sont des travaux qui sont majeurs quand il s'agit de faire évoluer les qualifications, puisqu'on a une source réelle, qui ne couvre pas l'ensemble des métiers, on n'emploie pas toutes les infirmières ni tous les kinés de France mais on est capable de dire un certain nombre de choses sur le sujet. Mais ça sert en fait souvent d'études de référence, donc ça a une dimension stratégique* » (Unifaf).

L'Agefos, qui dispose de 40 observatoires, met en avant les opportunités de passerelles qu'ils favorisent. Il en ressort des travaux sur les certifications, l'évolution des métiers, les trajectoires professionnelles. L'Agefos exploite donc les possibilités de transversalité entre les qualifications professionnelles. Les observatoires sont l'occasion de déployer sur ce registre de nouvelles méthodologies. Ils élaborent des cartographies de métiers par branche et outillent les possibilités de passerelles. À côté de cette logique de branche propre à chaque observatoire, l'Agefos PME déploie une logique « macro sectorielle » afin d'identifier des problématiques communes et élaborer des référentiels communs à plusieurs branches. C'est ce qui a été fait par exemple sur le commerce qui, à lui seul, regroupe 13 branches professionnelles.

L'observatoire des métiers du BTP, créé en mars 2006, propose aussi de nombreux outils aux entreprises de la branche :

- le référentiel métier qui leur permet de faire le point sur les principales fonctions d'entreprise et le positionnement des salariés, puis d'élaborer un plan de formation, de sélectionner des organismes de formation,
- le « Profiloscope » qui permet de faire un diagnostic des fonctions clés de l'entreprise en fonction de 10 grands thèmes (fidélité de la clientèle, tenue des délais, sécurité des chantiers, compétences du personnel, réputation de l'entreprise, etc.) laissés à l'appréciation du dirigeant,
- le Kit entretien professionnel qui comprend des fiches méthodologiques ainsi que des guides de restitution des échanges,
- l'«Outil pratique d'auto-diagnostic » en libre accès sur le site de l'observatoire des métiers et des qualifications qui permet de construire une analyse automatisée à partir de la pyramide des âges des salariés de l'entreprise, une prospection des besoins en compétence et formation, etc.

Les lois de 2009 et de 2014 sont donc venues modifier significativement l'offre de services des OPCA en direction des entreprises. Alors qu'au début des années 2000, celle-ci se concentrait principalement

⁹ Site internet Unifaf.

sur les questions de gestion de la formation, l'aide au montage des plans de formation et à l'accompagnement de la gestion financière des actions de formation, on observe aujourd'hui un basculement de l'offre de services aux entreprises qui déborde le seul domaine de la formation et embrasse des problématiques RH plus larges, tel que le recrutement, la GPEC, les entretiens professionnels.

Conjointement au déploiement de cette nouvelle offre de services aux entreprises, l'État confie aux OPCA de nouveaux publics (chapitre 4)

3. Une offre de services et un modèle économique spécifiques pour les demandeurs d'emploi, les salariés et les TPE

Les OPCA ont longtemps été caractérisés par la nature de leur intervention dont la préoccupation première était principalement d'être « *un prestataire de services au bénéfice des entreprises relevant de leur champ d'intervention* » (Luttringer, 2016). Le paritarisme de gestion, au fondement des principes de leur fonctionnement, reposait quant à lui sur une gestion mutualisée des ressources collectées pour répondre aux objectifs définis par les branches professionnelles. De ce point de vue, il est incontestable que les réformes de 2009 et de 2014 ont déplacé le centre de gravité des OPCA aussi bien du point de vue de leur modèle d'intermédiation (2009) que de leur modèle économique (2014). La métaphore du « halo » (Luttringer, 2016) des contradictions est parfois mobilisée pour souligner l'univers complexe et sédimenté dans le lequel évoluent aujourd'hui les OPCA au regard de leurs missions relevant à la fois de considérations marchandes, pour les entreprises, et d'un univers non marchand pour les demandeurs d'emploi. On peut du reste considérer, et c'est notre angle d'analyse, que le traitement des TPE doit être, en l'état actuel du modèle économique des OPCA, du ressort des politiques publiques de l'emploi et de formation.

Au-delà de ces constats, peu d'observateurs ont souligné l'inflexion majeure qu'a pu constituer la réforme de 2009 dans l'offre de service des OPCA puisque celle-ci doit désormais intégrer et de façon durable l'émergence d'un nouveau public, celui des demandeurs d'emploi. Le FPSPP, créé en 2009 dans la foulée de l'ANI conclu la même année, est à l'origine de cette inflexion, de même que c'est à cette nouvelle structure que l'on doit l'affirmation d'une priorité nouvelle en direction des TPE, une catégorie d'entreprises qui a pu constituer le maillon faible des politiques paritaires de branches souvent dominées par le poids des gros établissements.

Avec le FPSPP, il s'est donc agi d'introduire un système de mutualisation de second niveau pour inviter les OPCA à se rapprocher à la fois des demandeurs d'emploi et des TPE. Le fait pour les OPCA de couvrir désormais le segment des demandeurs d'emploi, à côté de celui des entreprises, a déplacé leur modèle d'intermédiation. S'ils étaient avant 2009 des intermédiaires de la formation professionnelle pour les entreprises, ils sont peu ou prou devenus aujourd'hui des intermédiaires du marché du travail pour répondre à la fois au besoin de recrutement des entreprises, à l'impératif de placement des demandeurs d'emploi, et à la demande des actifs de sécuriser leur parcours professionnel. C'est désormais sur ces trois pôles d'activité que vient se déployer l'offre de formation des OPCA.

L'intervention croissante des OPCA en direction des demandeurs d'emploi et des TPE s'opère très largement par le biais des ressources que le FPSPP a mutualisées sur la période. On peut considérer sous cet angle, que ces deux cibles – les demandeurs d'emploi et les TPE – relèvent d'une mission de service public qu'il faut soustraire à la logique de plus en plus marchande des OPCA, contraints depuis la réforme de 2014, de rechercher des contributions volontaires auprès des entreprises en échange d'une offre de services individualisée et bien moins mutualisée que par le passé.

3.1. L'intervention en direction des demandeurs d'emploi : un changement devenu structurant pour les OPCA

L'ANI de 2009 et ses traductions législatives et réglementaires ont consacré le fort investissement des partenaires sociaux dans le champ de la sécurisation des parcours professionnels, en mobilisant les fonds de la formation professionnelle continue gérés par les OPCA pour financer la formation des demandeurs d'emploi. L'ANI avait fixé en 2009 à 200 000 le nombre des demandeurs d'emploi à faire entrer chaque année en formation. Cet engagement s'est concrétisé par la création de dispositifs de Préparation opérationnelle à l'emploi (POE), destinés à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi par le recours à des actions de formation pouvant être mises en œuvre de façon individuelle, ou collective et répondant à des besoins identifiés par une branche professionnelle. À partir de 2011 (loi Cherpion), la distinction entre POE « individuelle » et « collective » est posée. Le contrat de sécurisation professionnelle est lui entré en vigueur en 2011 et l'ensemble de ces mesures sont soutenues par la FPSPP, qui co-finance par voie d'appels à projet ces différents dispositifs de qualification ou de requalification des salariés et demandeurs d'emploi.

Ces évolutions de nature conventionnelle et règlementaire ont pris place dans un contexte plus large marqué depuis le début des années 2000 par des rapprochements au niveau régional entre le monde des OPCA et celui des collectivités territoriales pour sécuriser les parcours professionnels de salariés menacés à court terme de licenciements économiques et déjà situés dans les zones grises de l'emploi, celles qui ne permettent plus d'assurer le financement optimal des actions de formation.

La réforme de 2009 vient d'une certaine façon graver dans le marbre des pratiques encore balbutiantes au niveau des OPCA, c'est pourquoi ces organismes peinent, à l'époque, à s'inscrire dans une stratégie d'extension durable de leur offre de services aux demandeurs d'emploi. Les OPCA ont accueilli cette nouvelle compétence avec beaucoup de prudence dans la mesure où ce public, faiblement rémunérateur du point de vue du modèle économique des OPCA, n'avait pas forcément vocation à faire l'objet d'un investissement durable par leurs services. En 2009, les OPCA n'ont aucune connaissance du public des demandeurs d'emploi, tout comme le SPE et Pôle Emploi aborde les questions de formation professionnelle essentiellement sous l'angle des chômeurs sans privilégier les problématiques des entreprises. Pour toutes ces raisons, les OPCA avaient donc affecté quelques personnes à la prise en charge de ces dispositifs (POE, CSP) sans modifier en profondeur leur organigramme. Ce fut une position d'attente pour voir si les pouvoirs publics et le FPSPP allaient ou non maintenir leur volonté de voir ces structures s'impliquer dans la prise en charge de ces publics.

Aujourd'hui, la place des demandeurs d'emploi n'est plus à questionner et les sites internet des 4 OPCA étudiés attestent de cette inflexion. Au sein d'Agefos PME et de l'OPCA Transport et Services la page d'accueil distingue désormais 3 rubriques : employeurs, salariés et demandeurs d'emploi. De manière générale, les OPCA ont intégré les nouvelles mesures POEI/POEC/CSP davantage à partir d'une problématique « marché du travail » qu'en fonction d'une préoccupation de gestion des dispositifs. À titre d'illustration, au sein de Constructys, les dispositifs consacrés aux demandeurs d'emploi prennent place dans un continuum de services allant du recrutement à la gestion des mobilités professionnelles. Trois types de service sont ainsi déclinés intégrant sur chaque segment les mesures afférentes :

- Recruter pour intégrer un nouveau collaborateur ayant bénéficié d'une formation (POEI/POEC/contrat de professionnalisation/d'apprentissage),
- Faire progresser les salariés au regard des évolutions de leurs métiers et de leurs projets (entretiens professionnels/CPF/CEP/Plan TPE/plan Muteco),
- Sécuriser les parcours des salariés, accompagner les transitions au sein du secteur du BTP (CSP/CIF).

Selon nos interlocuteurs, les services offerts aux demandeurs d'emploi sont venus utilement compléter la palette des services rendus aux employeurs. Les dispositifs centrés sur l'aide au recrutement

(POEI/POEC) *via* ces formations de courte durée auraient permis de répondre à des problématiques de difficulté d'embauche pour des métiers jugés pénuriques ou faiblement attractifs. À titre d'exemple, le cas de la fibre optique nous a été à plusieurs reprises évoqué. Faute de formation sur le marché, les entreprises en viendraient à débaucher des salariés déjà formés directement sur leur lieu de travail, sur les chantiers. La création de la POEC par l'OPCA Constructys aurait ainsi permis de desserrer cette contrainte comme elle aurait également permis, dans le cadre des travaux du Grand Paris, de recréer des compétences auprès des organismes de formation sur des métiers en voie de disparition (tunneliers).

Chez Unifaf, la Poec a davantage répondu à des préoccupations liées à la faible attractivité de certains métiers de la branche et à de nombreux départs à la retraite.

Encadré 10 • Préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) pour 15 infirmiers au CH de Plouguernevel

En partenariat avec Unifaf, Pôle Emploi et la région Bretagne, l'Association Hospitalière de Bretagne (A.H.B.) a mis en place une Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective (POEC) infirmière, qui s'est clôturée

lundi	12	décembre	2016.
-------	----	----------	-------

 Chaque année, l'A.H.B. recrute de nouveaux infirmiers pour intervenir dans l'établissement, dans le champ de la psychiatrie. L'A.H.B. est confrontée à une double problématique sur cette démarche de recrutement et de formation :

- Une problématique d'attractivité du secteur et du territoire,
- Une problématique liée au départ à la retraite des infirmiers psychiatriques seniors, qui avaient bénéficié d'une formation initiale spécifique et assuraient le tutorat des nouveaux entrants.

Cette POEC a permis à 15 infirmiers, optant pour un exercice en soins psychiatriques, d'être qualifié en amont de leur prise de fonction

Les 15 infirmiers ont suivi, depuis le 14 novembre, trois modules de formation :

- Consolidation des savoirs en psychiatrie ;
- Les écrits infirmiers ;
- Les entretiens infirmiers.

Ces 21 jours de formation théorique sont suivis de 4 jours de stage en entreprise.

Pour tous, cette formation a rempli sa mission et leur permet de prendre leur fonction plus sereinement.

Source : Site internet A.H.B.

Ces dispositifs d'aide à l'embauche ont aussi favorisé des rapprochements avec les entreprises, et notamment les TPE, faiblement consommatrices des services des OPCA. Une fois entrés dans les entreprises par le biais de l'aide au recrutement et du recours à la POE, les conseillers de l'OPCA auraient ainsi pu tisser des liens plus durables avec l'entreprise et l'accompagner dans la gestion de ses ressources humaines pour faire monter en compétence des salariés en poste.

Il ressort de ces différents constats, comme en atteste l'encadré ci-dessus, que la réforme de 2009 à exercer des effets d'apprentissage et d'hybridation permettant aux OPCA, à Pôle Emploi et aux Conseils régionaux de croiser leurs approches, de partager des diagnostics et de mieux prendre en compte à la fois les besoins des entreprises et les attentes des demandeurs d'emploi dans la définition d'une action de formation.

3.2. L'intervention en direction des TPE : des adhérents, des cotisants ou des bénéficiaires ?

Il peut paraître surprenant d'avoir choisi d'aborder la relation des OPCA aux TPE dans la même section que celle des demandeurs d'emploi et non dans la précédente qui s'intéressait à l'offre de services des OPCA. Il nous semble en effet possible d'établir un parallèle entre ces deux publics dont l'accès à la formation fait du reste partie des cibles prioritaires retenues par le FPSPP. Car pour les salariés des TPE, le principe de mutualisation au fondement de l'activité des OPCA n'a pas joué en leur faveur,

hormis pour les dispositifs de professionnalisation¹⁰. C'est donc en 2009, avec la création du FPSPP et l'instauration d'une fongibilité asymétrique des fonds collectés au titre de la formation professionnelle en faveur des entreprises de moins de 50 salariés que les partenaires sociaux vont chercher à inverser la tendance en imposant aux OPCA un mécanisme de redistribution plus favorable aux TPE. Les OPCA ne sont pas les seuls en cause dans ce constat qui renvoie également au fait que les TPE, finalement comme les demandeurs d'emploi ne voient pas toujours l'intérêt ni le bénéfice qu'ils pourraient tirer d'un passage en formation de leurs salariés. Là où les demandeurs d'emploi semblent privilégier l'emploi, les TPE ont, elles, avant tout le souci de répondre « à leur carnet de commande ». Dans les deux cas de figure, la question de l'appétence pour la formation peut expliquer la faible présence des chômeurs et des salariés des TPE dans les actions de formation conduites. Par ailleurs, souvent les TPE recourent au marché externe du travail pour adapter leur main-d'œuvre aux compétences requises sans passer nécessairement par la formation. Par ailleurs, le profil du dirigeant renforce certainement cette pratique, comme son rapport au savoir qui privilégie souvent l'expérience professionnelle par rapport à la formation professionnelle perçue comme abstraite et éloignée du travail.

Pour les OPCA, accéder au public des TPE est une opération coûteuse qui ne garantit pas forcément que celles-ci s'engageront dans des démarches de formation pour leurs salariés, même après avoir été approchées par leurs OPCA.

C'est néanmoins pour inciter à « faire plus » en direction de celles qui font le moins que le FPSPP a mis en place en 2015 le « plan TPE » destiné aux entreprises de moins de 10 salariés. 20 % des ressources du FPSPP y sont allouées, soit 143 millions d'euros en 2015 et 170 millions en 2016, et versées aux OPCA pour qu'ils augmentent leurs engagements auprès des salariés des TPE.

Cette prise en charge spécifique des TPE par le FPSPP, qui vise à générer des effets de levier sur l'accès à la formation des TPE a donné lieu dans la plupart des OPCA à une forme de partition de l'offre de services selon la taille des entreprises. Sur le site de Constructys, l'accès aux informations, dès la page d'accueil, est segmenté selon les plus de 11 ou les moins de 11 salariés.

Au sein de l'OPCA transports et services, les entreprises sont distinguées selon qu'elles sont cotisantes (sans contribution volontaire), adhérentes (versement d'une contribution volontaire) ou adhérentes partenaires (plutôt les grands comptes) avec une offre de services qui dépend de la nature des financements. Les entreprises de moins de 10 salariés sont d'emblée classées dans les cotisantes puisqu'elles sont dispensées du versement de la contribution volontaire. Pour la direction de cet OPCA, les besoins en formation des TPE, limités le plus souvent selon nos interlocuteurs à la prise en charge financière des formations dispensées, seraient largement couverts par la dotation du FPSPP au titre du plan TPE et ne justifieraient pas le versement d'une contribution volontaire ouvrant droit à des services d'accompagnement plus élaborés.

La notion de services « clefs en main » pour les TPE a également été évoquée par deux OPCA, Agefos PME et Unifaf, pour signifier le caractère standardisé des prestations proposées.

- À l'Agefos, les actions déployées en lien avec le plan TPE visent à mieux informer et sensibiliser les TPE aux questions relatives à la formation (création d'un visuel dédié, permanence téléphonique et campagnes de mailing et envoi de newsletter). Des actions plus directement ciblées sur le développement même de la formation ont également été mises en place pour informer sur le champ des formations accessibles, renseigner sur le profil des organismes de formation et améliorer les conditions de prises en charge financière des formations.

- Au sein d'Unifaf, c'est en vue d'améliorer les conditions d'accès à la formation des TPE, qu'une solution « clefs en main » a également été proposée. Elle repose sur des formations collectives accessibles sur un catalogue pour que l'adhérent n'ait ni à faire de recherche ni à se soucier de la qualité de la formation.

¹⁰ Voir le « jaune » budgétaire consacré à la formation professionnelle, annexe au projet de loi de finance 2015.

- Chez Constructys, un vaste plan de communication a été mis en place en direction des TPE pour les informer de la possibilité de former leurs salariés à coût quasi nul pour elles. La dématérialisation de la prise en charge financière des formations engagées a permis aux TPE d'alléger les procédures et de ne pas avoir à payer directement l'organisme de formation. C'est donc autour de la simplification de la prise en charge de l'action de formation engagée que s'est organisé l'essentiel de l'offre de services mise à disposition des TPE. De l'avis même des interlocuteurs rencontrés chez Constructys, l'offre de services aux TPE « est une goutte d'eau par rapport au potentiel qui existe. Il y a un problème au niveau du modèle économique, parce qu'on ne peut pas faire du sur-mesure avec ces entreprises-là ». Le retour sur investissement du « temps conseiller » alloué aux TPE est jugé trop faible au regard d'un modèle économique de plus en plus contraint par des versements volontaires que ces petites entreprises n'effectuent pas.

Si l'offre de services aux entreprises s'est étendue à des problématiques de gestion des ressources humaines, de conseil et d'aide dans l'élaboration du plan de formation, force est de constater que dans les TPE le service rendu s'est le plus souvent limité à la mise en place de facilités de paiement et de recouvrement quasi intégral des coûts de formation (pédagogiques, rémunérations et frais annexes). L'ensemble des OPCA rencontrés semblent s'accorder autour du constat que la demande des TPE en matière de formation ne nécessiterait pas de leur part une réponse à plus forte valeur ajoutée. Cette probable sous-estimation des attentes des TPE peut aussi trouver une autre explication du côté des contraintes financières qui pèsent sur les OPCA. Intervenir de façon plus conséquente en direction des TPE n'apparaît pas optimal au regard de leur modèle économique.

Ces constats quelque peu mitigés quant à l'impact du « plan TPE » rejoignent ceux, plus critiques, dressés par le FPSPP dans son second rapport remis récemment au Parlement. Si les dotations ont permis d'accroître sensiblement le nombre de salariés formés dans les TPE, des effets pervers ont été soulignés notamment sur l'offre de formation (voir encadré). Des effets d'aubaine ont également été repérés dans l'usage que certains OPCA auraient pu faire de ces dotations.

Encadré 11 • L'évaluation du « plan TPE » par le FPSPP

Depuis 2014, les engagements des OPCA pour la formation des salariés des TPE se sont accrus progressivement, passant de 434 millions d'euros en 2014 à 570 millions en 2016 (+ 31 % en deux ans). Le nombre de bénéficiaires à lui aussi nettement progressé (+27 %), pour atteindre 760 000 bénéficiaires en 2016, soit de l'ordre de 12 % des salariés des TPE.

La hausse des engagements s'est traduite, entre 2014 et 2016, par une baisse de la durée moyenne des formations (de 31 à 25 heures), mais aussi par une forte hausse du coût horaire (de 24 à 30 euros de l'heure/stagiaire, soit +25 %).

D'un OPCA à l'autre les constats sur l'effet levier de la dotation TPE sont mitigés : pour certains la dotation a contribué à augmenter le nombre de bénéficiaires partis en formation ; pour d'autres, elle a permis de maintenir et donc de compenser les effets induits par la réforme de 2015 ou de reconstituer des situations financières dégradées en 2014 ; pour d'autres enfin, elle semble être venue se substituer aux fonds de l'OPCA et ne démontre pas d'effet avéré. Les conclusions de l'évaluation soulignent que le mode de gestion de l'aide à la formation dans les TPE via la dotation n'a pas été optimal. Des démarches ont bien facilité l'accès des TPE à la formation, mais on constate que l'intégralité de la dotation n'a pas été mobilisée par les OPCA et que les choix de gestion n'ont pas facilité le suivi de son usage, ni permis un pilotage tourné vers les besoins des TPE.

Source : FPSPP, 2018.

Selon le rapport du FPSPP, son autre intervention dans le cadre des appels à projet sur les fonds « Muteco » n'a pas non plus permis de mobiliser les TPE. C'est un constat plus surprenant dans la mesure où ces projets territoriaux ont associé, aux côtés des OPCA, de nombreux acteurs locaux dont la proximité aux TPE aurait pu provoquer une plus forte mobilisation de ces dernières. Mais ces entreprises sont restées le plus souvent difficiles à impliquer dans des projets initiés et portés par des grandes entreprises qui ont eu du mal à « embarquer » les plus petites dans leur action même s'il existe de nombreuses exceptions à ce constat.

Il a manifestement été plus simple pour les OPCA d'intervenir auprès des demandeurs d'emploi qu'auprès des TPE. Un facteur financier peut expliquer ce constat dans la mesure où le recours aux POE s'est longtemps effectué dans un contexte budgétaire généreux. Les divers plans « 300 000/500 000 formations » adoptés par le gouvernement ont en outre dégagé des moyens supplémentaires que les OPCA ont pu mobiliser en faveur des chômeurs. Mais un facteur d'ordre plus institutionnel a également pu participer de cette dynamique. Les OPCA, dans leur activité de formation et d'aide à l'embauche des demandeurs d'emploi, ont souvent été en contact avec des acteurs du territoire. Les conseils régionaux, les Pôle Emploi ont été des partenaires très présents dans le déploiement de ces dispositifs ; de la conception de la formation à leur prescription jusqu'au placement des chômeurs dans les entreprises.

Rien de tel n'a pu être observé avec la même intensité du côté de la relation TPE/OPCA. À leur égard, l'OPCA bénéficie moins souvent des ressources du territoire et des acteurs locaux. C'est dans une plus grande solitude qu'il a dû aborder le continent quelque peu inconnu des TPE dont la relation à la formation ne va pas toujours de soi. Le plan Muteco fournissait sur le papier une occasion originale de rapprocher les OPCA des acteurs du territoire pour mieux aborder les TPE. Mais dans les faits, ce rapprochement a eu du mal à s'opérer et les TPE sont restés fréquemment à l'écart des actions engagées dans ce cadre.

4. Relation des TPE aux OPCA : les enseignements de l'approche quantitative et qualitative

Nos deux modes d'investigations, pour évaluer la relation des TPE aux OPCA, se complètent et parviennent à des conclusions relativement convergentes. L'approche quantitative réalisée à partir de l'enquête Défis témoigne de la singularité des TPE de moins de 10 salariés, et plus généralement des moins de 50 salariés, par comparaison aux entreprises de plus grande taille, dans leurs rapports et attentes à l'égard des OPCA. L'enquête quantitative semble apporter des éléments d'observations attestant de l'existence de relations, certes encore embryonnaires, entre les TPE et les OPCA, relations sur lesquelles l'enquête qualitative s'interroge. Celle-ci réalisée auprès d'une vingtaine d'entreprises de moins de 50 salariés dans des TPE relevant de nos 4 OPCA (voir tableau 6) permet d'affiner les constats issus de l'exploration quantitative. Il en ressort que les OPCA constituent encore un acteur relativement méconnu du monde des petites entreprises. Cette méconnaissance explique l'invisibilité de l'impact des réformes sur leur relation à ces organismes.

4.1. L'enquête quantitative : moins d'une TPE¹¹ sur cinq déclare avoir eu un contact avec l'OPCA

À partir de cette enquête, nous montrerons que, selon leur taille, les entreprises s'inscrivent dans des réseaux de partenaires particuliers. Nous verrons également que la fréquence des relations des petites entreprises aux OPCA augmente à mesure que les entreprises sont de plus grande taille, et surtout

¹¹ Les TPE sont les entreprises de 3 à 9 salariés.

lorsqu'elles ont déjà un pied dans la formation. Enfin, nous traiterons des attentes des entreprises vis-à-vis de leur OPCA.

Encadré 12 • Le dispositif d'enquêtes sur les formations et les itinéraires des salariés (DEFIS)

Il est constitué d'un panel de 16 000 salariés interrogés sur une durée de 5 ans (de 2015 à 2019). Les 4 500 entreprises représentatives du secteur privé qui employaient ces salariés en décembre 2013 ont été enquêtées en 2015 afin de recueillir des informations détaillées sur le contexte dans lequel les salariés se forment ou non. Defis est réalisé par le Céreq à la demande du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) et financé par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Les interrogations auprès des entreprises ayant eu lieu en 2015, les résultats présentés ici ne permettent pas d'observer les effets de la réforme de 2014.

Defis, dont le volet « entreprises » porte sur l'année 2014 a été collecté en 2015, interroge les entreprises sur leurs relations aux organismes paritaires collecteurs agréés : « Depuis 3 ans (ou depuis sa création), l'entreprise a-t-elle sollicité des conseils auprès de son OPCA pour mettre en place une politique de formation ? », « Avez-vous déjà eu la visite d'un conseiller de l'OPCA ? ».

L'enquête permet aussi de saisir les services attendus par les entreprises de ces organismes au moyen des items « un appui dans l'évaluation des compétences ou des besoins de formation de l'entreprise », « la proposition d'une offre de formation », « la proposition d'outils pour construire le plan de formation », « un soutien financier », « un conseil en ingénierie financière ou juridique », « des informations sur la politique de formation de la branche (accords formation, outils contractuels, dispositifs spécifiques) ».

Les secteurs couverts par l'enquête Defis

Les secteurs couverts par l'enquête dans les TPE ont été choisis en fonction du nombre d'entreprises significatifs et des pertinences d'études. Ainsi, sont représentées seulement les entreprises des secteurs des industries alimentaires, de la construction de bâtiments, des travaux de construction spécialisés, du commerce et réparation automobile, du commerce de gros, et commerce de détail, de l'hébergement et la restauration, des activités immobilières, des activités juridiques et comptables, des activités d'architecture et d'ingénierie, de contrôle et analyse technique. Ces secteurs représentent 66 % de l'ensemble des entreprises de 3 à 9 salariés.

Pour permettre une comparaison rigoureuse des effets de taille, les analyses qui suivent sont effectuées auprès des seuls secteurs représentés pour les entreprises de 3 à 9 salariés. Ainsi, un certain nombre de secteurs ne sont pas représentés, notamment ceux des industries extractives, énergie, eau gestion des déchets et dépollution, des transports et entreposages, de l'information et communication.

4.1.1. Les partenaires des entreprises dans la mise en place des politiques de formations

Les entreprises les plus petites sont celles qui sollicitent le plus fréquemment leur expert-comptable ou les organismes de formation pour mettre en place leur politique de formation quand les grandes se tournent vers leur OPCA.

Plus les entreprises sont de petite taille, plus elles semblent trouver conseil auprès des partenaires les plus proches : 27 % des TPE sollicitent les conseils de leur expert-comptable, 24 % ceux des organismes de formation et 14 % ceux des syndicats professionnels. L'OPCA n'intervient que de façon marginale, seules 12 % des TPE déclarent se tourner vers celui-ci. A l'inverse, 74 % des entreprises de 50 salariés et plus ont déjà sollicité les conseils de leur OPCA pour mettre en place leur politique de formation (Tableau 1).

Tableau 1 • Différents taux de sollicitation selon la taille des entreprises (en %)

Pour mettre en place une politique de formation dans les trois dernières années, l'entreprise a sollicité des conseils auprès...	Taille de l'entreprise			Ensemble moins de 50	Ensemble plus de 50
	3 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés		
De son OPCA	12	33	42	19	74
...exclusivement	3	12	16	6	21
D'un consultant	8	10	17	9	16
...exclusivement	1	2	3	1	2
D'un expert-comptable	27	19	16	25	6
...exclusivement	13	6	4	11	1
D'un organisme de formation	24	34	36	27	36
...exclusivement	8	8	6	8	6
De la chambre consulaire / CCI	9	11	8	9	8
...exclusivement	2	1	1	1	0
Du syndicat professionnel	14	18	15	15	13
...exclusivement	5	4	4	5	3

Lecture : 12 % des entreprises 3 à 9 salariés ont sollicité les conseils de leur OPCA pour mettre en place une politique de formation, 3 % n'ont sollicité que leur OPCA pour mettre en place leur politique de formation.

Source : CNEFP-Céreq, Defis volet Entreprises, 2015. Champ : Entreprises 3 salariés et plus sur les secteurs concernés.

D'après Defis, une TPE sur vingt déclare (5 %) avoir déjà reçu la visite d'un développeur de l'alternance quand ce sont plus d'une entreprise de 20 à 49 salariés sur deux (59 %). Les représentants des organisations patronales ou de la branche professionnelle visitent respectivement 7 %, 10 % et 11 % des entreprises de 3 à 9 salariés, de 10 à 19 salariés et de 20 à 49 salariés. Malgré les faibles taux de visites, les OPCA semblent être les partenaires dont les entreprises reçoivent le plus de visite (Tableau 2).

Tableau 2 • Différents taux de visite selon la taille des entreprises

	Taille de l'entreprise			Ensemble Moins de 50	Ensemble plus de 50
	3 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés		
L'entreprise a déjà eu la visite d'un conseiller de l'OPCA	12	41	59	21	51
... exclusivement	8	30	44	16	48
L'entreprise a déjà eu la visite d'un développeur de l'alternance	5	8	11	6	20
... exclusivement	3	2	2	3	1
L'entreprise a déjà eu la visite d'un représentant de l'organisation patronale / de la branche professionnelle	7	10	11	8	13
... exclusivement	5	3	3	4	1

Lecture : 12 % des entreprises de 3 à 9 salariés ont déjà eu la visite de leur OPCA, 8 % n'ont reçu que la visite de leur OPCA.

Source : CNEFP-Céreq, Defis volet Entreprises, 2015. Champ : Entreprises 3 à 49 salariés sur les secteurs concernés.

4.1.2. Le taux de relation aux OPCA augmente avec la taille des entreprises

Il est difficile d'apprécier la modalité, le contenu et l'objet de la visite ou de la sollicitation qui peuvent être autant des contacts physiques que téléphoniques ou via internet, à l'initiative de l'OPCA ou de l'entreprise. Par ailleurs, les visites des conseillers aux entreprises et les sollicitations de celles-ci vis-à-vis des OPCA sont fortement liées ; c'est pourquoi les analyses qui suivent sauront les relations entre OPCA et entreprises à partir du taux de relation qui agrège sollicitations et visites ou les deux. Ainsi, le taux de relation suit logiquement les mêmes variations : il augmente avec la taille de l'entreprise. Ainsi, respectivement 19 %, 50 % et 67 % des entreprises de 3 à 9 salariés, 10 à 19 salariés et 20 à 49 salariés ont eu une relation avec leur OPCA sans que nous puissions en saisir

l'objet (Tableau 3). Plus l'entreprise est de taille importante, plus l'offre de services de l'OPCA est conséquente.

4.1.3. Le taux de relations avec les OPCA tend à augmenter lorsque les entreprises sont formatrices

Les entreprises entretiennent d'autant plus fréquemment des relations avec leur OPCA qu'elles sont formatrices, et plus encore lorsqu'elles financent de la formation obligatoire et réglementaire : ceci est particulièrement vrai pour les entreprises les plus petites (3 à 9 salariés et 10 à 19 salariés) pour lesquelles le taux de relation passe à 34 % et 59 % lorsqu'elles forment dans le cadre des formations obligatoires et réglementaires.

Tableau 3 • Taux de relation de l'ensemble des entreprises, des entreprises formatrices et des entreprises ayant financé de la formation obligatoire et réglementaire selon leur taille

	Taille de l'entreprise									Ensemble moins de 50 salariés			Ensemble plus de 50 salariés		
	3 à 9 salariés			10 à 19 salariés			20 à 49 salariés			T	F	FO	T	F	FO
	T	F	FO	T	F	FO	T	F	FO						
Taux de relation	19	24	34	50	54	59	67	68	71	29	36	46	81	82	82

Lecture : 19 % des entreprises de 3 à 9 salariés ont eu une relation avec leur OPCA, ce taux passe à 24 % lorsqu'elles sont formatrices et 34 % lorsqu'elles ont financé de la formation obligatoire et réglementaire.

Source : CNEFP-Céreq, Defis volet Entreprises, 2015. Champ : entreprises 3 salariés et plus sur les secteurs concernés.

Légende : T = ensemble des entreprises / F = entreprises formatrices / FO = entreprises ayant financé de la formation obligatoire et réglementaire.

4.1.4. Les entreprises structurées en interne autour de la formation offrent un contexte favorable aux relations avec les OPCA

DEFIS montre que les entreprises qui ont un personnel ou service dédié à la formation, ainsi que celles qui consacrent du temps à l'identification des besoins en formation, sont plus fréquemment en lien avec leur OPCA : respectivement 60 % et 43 % des entreprises n'ayant pas de relation avec leur OPCA ont un personnel ou service dédié à la formation ou consacrent du temps à l'identification des besoins en formation quand elles sont 81 % et 69 % de celles ayant eu une relation avec celui-ci.

Les entreprises qui déclarent avoir analysé les besoins en qualifications et compétences au cours des trois dernières années se distinguent par des relations plus fréquentes avec leur organisme paritaire, et dans une moindre mesure cela vaut également pour les entreprises ayant recruté de nouveaux salariés.

DEFIS montre aussi que solliciter l'OPCA est plus fréquent lorsque le dirigeant est membre d'une organisation de chefs d'entreprise, l'appartenance à de tels réseaux facilitant une meilleure connaissance des acteurs de la formation et une propension à les solliciter.

Par ailleurs, l'enquête montre qu'il existe un lien, sans que l'on puisse établir le sens de la causalité, entre des entreprises ayant recours à l'intérim ou appartenant à un groupe et l'existence d'une relation avec les OPCA (Tableau 4).

Tableau 4 • Mise en place de formation des entreprises ayant une relation avec l'OPCA et n'en ayant pas selon leur taille

	Parmi celles n'ayant pas de relation avec l'OPCA					Parmi celles ayant une relation avec l'OPCA				
	3 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	Ensemble	Ensemble plus de 50	3 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	Ensemble	Ensemble plus de 50
<i>Part d'entreprise ayant financé</i>										
... de la formation	55	76	92	59	91	77	86	94	83	98
... de la formation obligatoire ou réglementaire	25	42	61	28	79	54	58	74	59	89
Part d'entreprises ayant élaboré un plan de formation	10	21	39	13	44	34	45	59	43	89
Part d'entreprises ayant un personnel ou service dédié à la formation	58	66	82	60	84	75	85	89	81	96
Part d'entreprise qui consacre du temps à l'identification des besoins en formation	40	54	64	43	68	64	70	78	69	89
<i>Part d'entreprises ayant accueilli</i>										
... des contrats de professionnalisation	9	15	29	10	42	17	20	30	21	61
Part d'entreprises ayant recours à l'intérim	8	26	38	12	44	20	34	45	30	67
Part d'entreprises membre d'une organisation de chefs d'entreprises	13	12	24	13	21	23	31	30	27	40
Part d'entreprises appartenant à un groupe	6	18	27	9	46	17	27	37	24	59

Lecture : le taux de formation des entreprises de 3 à 9 salariés n'ayant eu aucune relation avec leur OPCA est de 55 %, quand ce sont 77 % de celles ayant eu une relation avec leur OPCA.

Source : CNEFP-Céreq, Defis volet Entreprises, 2015. Champ : entreprises 3 salariés et plus sur les secteurs concernés.

4.1.5. Les services attendus des OPCA par les entreprises : au-delà du financement, petites et grandes n'ont pas les mêmes attentes

L'OPCA est conforté dans son rôle initial. Celui de financeur d'actions de formation : 86 % des entreprises attendent que leur organisme paritaire leur apporte un soutien financier dans la mise en place de leur politique de formation et ceci est d'autant plus fréquent que la taille de l'entreprise augmente. En effet, respectivement 71 % des entreprises de moins de 50 salariés attendent ce service de leur OPCA quand ce sont 92 % des entreprises de 50 salariés et plus (Tableau 5).

56 % des entreprises de moins de 50 salariés attendent que leur OPCA leur propose une offre de formation, 43 % qu'il leur apporte des informations sur la politique de formation de la branche, et 43 % un appui dans l'évaluation des compétences ou des besoins en formation de l'entreprise.

Outre la recherche de soutiens financiers, petites et grandes entreprises n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis de leur OPCA. Si les premières semblent y chercher plus fréquemment un appui dans un service RH, dont elles ne disposent pas en interne (évaluation des compétences ou des besoins en formation), les plus grandes, cherchent davantage un conseil en ingénierie financière ou juridique et des informations sur les politiques de la branche.

Tableau 5 • Services attendus selon la taille des entreprises

	Taille de l'entreprise						Ensemble moins de 50	Ensemble plus de 50
	3 à 9 salariés	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	De 50 à 249 salariés	De 250 à 499 salariés	500 salariés et plus		
Un appui dans l'évaluation des compétences ou des besoins en formation de l'entreprise	41	50	52	49	48	37	43	48
La proposition d'une offre de formations	54	64	66	65	64	46	56	63
La proposition d'outils pour construire le plan de formation	36	48	53	56	56	44	39	55
Un soutien financier	66	82	85	92	97	93	71	92
Un conseil en ingénierie financière ou juridique	19	23	28	44	67	74	21	49
Des informations sur la politique de formation de la branche (accords formation, outils contractuels, dispositifs spécifiques, etc.)	39	52	59	72	80	83	43	74

Lecture : 41 % des entreprises 3 à 9 salariés déclarent attendre de leur OPCA un appui dans l'évaluation des compétences ou des besoins en formation de l'entreprise.

Source : CNEFP-Céreq, Defis volet Entreprises, 2015. Champ : Entreprises 3 salariés et plus sur les secteurs concernés.

En synthèse, les relations avec les OPCA sont fortement liées à la taille de l'entreprise. Mais quelle que soit celle-ci, c'est lorsque les entreprises financent de la formation que le lien est plus fréquent. Et, parmi les entreprises formatrices, celles qui financent des formations obligatoires et réglementaires déclarent plus fréquemment que les autres être en lien avec leur OPCA. Ainsi, ces résultats montrent que l'OPCA est un élément parmi d'autres de la stratégie des entreprises lorsqu'elles ont décidé de former, mais quand les entreprises sont éloignées de la formation, le lien n'existe pas.

4.2. L'enquête qualitative : une faible identification de l'opérateur et de son offre de services

Si cette enquête rejoint de nombreux constats établis depuis longtemps sur la faiblesse du recours des TPE à la formation, et sur les déterminants de celle-ci, elle permet cependant d'aller plus loin sur le registre des relations que ces entreprises entretiennent avec leur OPCA et sur l'adéquation des services offerts avec leurs besoins. Un décalage semble persister entre cette offre, lorsqu'elle est connue, et les attentes en termes d'accompagnement des plans/actions de formation ou de la mise en œuvre de dispositifs RH. Mais la qualité des relations des TPE avec les organismes de formation est aussi une dimension importante qui joue parfois à contre-courant des effets attendus, et qui vient rendre plus difficile le rôle des OPCA tout en leur faisant porter une nouvelle responsabilité sur la contrôle de cette qualité.

4.2.1. En amont, une absence de sensibilité des TPE aux enjeux de formation

Le fait que les TPE éprouvent des difficultés à identifier les OPCA, comme cela vient d'être évoqué, doit être relié au constat qu'elles sont peu sensibles dans leur ensemble à la question de la formation professionnelle. Plus généralement, les TPE ne mesurent pas toujours le caractère stratégique que peut revêtir la dimension RH dans le développement de leur activité. Les résultats de l'enquête OFER ont bien mis en évidence le constat selon lequel peu de ressources internes sont dédiées à la gestion des ressources humaines dans les entreprises de moins de 9 salariés. Dans ces dernières, quasiment une fois sur deux, aucun service, ni aucune personne en particulier ne sont dévolus à la prise en charge des questions relevant du recrutement et de la formation¹². Ce sont alors d'autres acteurs

¹² DARES, enquête OFER (offre d'emploi et recrutement), 2005.

peuvent intervenir dans l'univers de la formation en réponse à un besoin particulier et ponctuel quand la question se pose, mais il n'y a pas de politique élaborée ni tournée vers ces enjeux de formation. Le plan de formation est le plus souvent informel et rarement conçu de manière prévisionnelle. Les actions engagées couvrent la plupart du temps des formations obligatoires de courte durée pour renouveler les certificats nécessaires à l'exercice de l'activité sans autre forme d'investissement plus durable dans la formation.

**Tableau 6 • Entreprises (TPE/PME) enquêtées sur les 3 régions
(3^{ème} phase de l'étude Céreq)**

Secteur d'activité	Taille (Nb de salariés)	OPCA de rattachement
Restauration rapide	11	Agefos
Éclairage/électricité	12	Constructys
Soins/maintien à domicile	9	Unifaf
EPHAD/maison de retraite	64	Unifaf
EPHAD/maison de retraite	42	Unifaf
Restauration	20	Agefos
Industrie nautique	12	Agefos
Poissonnerie	45	Agefos
Accroche Net secteur ?	9	Transport et services
Centre nautique	13	Agefos
Boucherie	14	Agefos
Peinture/bâtiment	38	Constructys
Nettoyage	17	Transports et services
Logistique	17	Transports et services
Peinture	7	Constructys
Centre de formation et d'insertion	32	Unifaf
Hébergement social	39	Unifaf
Soins à domicile/personnes âgées	14	Unifaf

On comprend mieux dans ce contexte, la difficulté que peuvent rencontrer les OPCA pour approcher les TPE sur les sujets relevant de la relation emploi/ formation car les dirigeants de TPE ne s'expriment pas spontanément sur ces sujets. Souvent, c'est le parcours du dirigeant lui-même qui rend compte de sa sensibilité à l'égard de la formation. Le fait qu'il ait pu bénéficier lui-même d'actions de formation, dans le cadre de son cursus scolaire ou au cours de sa vie professionnelle, est un facteur qui favorise l'accès à la formation de ses salariés. Nombreux ont été les employeurs à regretter de n'avoir pu bénéficier de l'offre de services des OPCA pour leurs propres besoins de formation. Il y a là une piste de réflexion à creuser pour inciter les employeurs des TPE à investir dans la formation de leurs salariés. Convaincus du bien-fondé de la formation pour eux-mêmes, ils seraient peut-être plus sensibles à ces enjeux de formation pour l'ensemble de leurs salariés.

Mais pour l'heure, c'est par l'expression de leurs projets stratégiques (commerciaux, industriels) que peuvent éventuellement s'inviter les questions relatives à la formation professionnelle en réponse à une nécessité économique. Dans nos entretiens, nous avons eu à constater des cas où des entreprises avaient préféré renoncer à un nouveau marché plutôt que former leur personnel pour y accéder.

4.2.2. De la méconnaissance des OPCA à l'inadaptation de leur offre de services

Sur les 20 entreprises enquêtées, très rares sont les TPE à avoir pu spontanément identifier leur OPCA. Parmi elles, nombreuses sont celles qui, initialement, pensaient n'avoir jamais entendu parler de cet opérateur. Cependant au fil de nos échanges, des TPE parvenaient parfois à identifier plus ou moins l'existence de l'OPCA à travers des mails reçus mais rarement ouverts ou à peine parcourus. Pour les plus grandes des TPE de notre échantillon, c'est-à-dire au-dessus de 20 salariés, si l'OPCA semble plus

aisément repérable, son offre de services en revanche ne semble pas correspondre à leurs attentes. La plupart du temps, ce sont elles qui ont sollicité l'OPCA en lien avec une question relative aux financements d'action de formation à engager ou déjà effectuée. On retrouve ici un des résultats de l'enquête quantitative qui met en évidence le faible pourcentage des TPE ayant été visitées par leurs OPCA.

La nature des services déployés par les OPCA en leur direction a consisté le plus souvent à délivrer des informations à distance via le site internet et peu d'entre elles estiment avoir été accompagnées dans leurs pratiques de formation. Or, ce n'est pas seulement d'informations dont auraient besoin les TPE, mais également d'explication et d'accompagnement pour traduire les informations transmises. La dématérialisation des échanges d'informations et des prises en charge des actions de formation apparaît décalée par rapport aux attentes exprimées par les TPE dont certaines ont le sentiment parfois de « *n'être qu'un numéro* ». « *Tout passe par internet, un numéro de téléphone, une plateforme, un scan ; on est un numéro et on appelle à un numéro ou on ne tombe jamais sur la même personne* » (Un responsable de TPE).

Le constat qui domine est l'absence de visites régulières de la part des OPCA dans les TPE et la faiblesse des initiatives prises à leur égard. Les dirigeants des TPE expriment des critiques sur la faible lisibilité de l'offre de services des OPCA ; le manque d'informations sur les dispositifs et le caractère inadapté ou peu pédagogique des informations transmises.

Un OPCA, Unifaf, semble faire exception à cette règle de la digitalisation des services offerts aux TPE. L'OPCA est bien repéré par les entreprises de notre échantillon et semble davantage donner satisfaction aux TPE. Une offre de services s'y serait déployée pour définir les besoins en compétence, en recrutement et aider au montage du plan de formation, au sein des Ephad notamment et dans diverses associations délivrant des soins à domicile. Mais il faut souligner que dans ce secteur beaucoup d'établissements ont continué de verser à l'OPCA le même niveau de contribution obligatoire qu'avant la réforme de 2014, soit 1,6 % de la masse salariale pour les plus de 10 salariés. Ainsi, 0,6 % de cette contribution correspond désormais au versement d'une contribution volontaire ouvrant droit à un service plus personnalisé qui manifestement a donné satisfaction aux TPE.

4.2.3. Un faible niveau de confiance accordé aux organismes de formation.

C'est un aspect de l'enquête qualitative qui vient utilement compléter l'enquête quantitative. Il est en effet acquis que, dans les TPE, les organismes de formation sont un des principaux canaux d'information et d'accès à la formation professionnelle, en l'occurrence le second, d'après l'enquête, juste derrière les experts comptables. Or, une majorité des TPE enquêtées déclarent ne pas avoir confiance dans les sollicitations et « démarchages » des organismes de formation. Des propos souvent très négatifs à leur égard ont été formulés par des TPE pour souligner l'effet repoussoir que cette activité professionnelle suscite auprès d'elles : « abus des organismes de formation, détournement d'argent, formations qui ne servent à rien, offres de formation malhonnêtes, c'est un marché et ce sont des commerçants », etc.

Cette image dégradée des organismes de formation a pu dans certains cas dissuader les TPE de recourir à la formation professionnelle. Si la formation ne constitue pas une fin en soi, le fait qu'elle puisse ne pas donner satisfaction peut en revanche constituer un frein à son usage. Dans certains cas, des employeurs ont renoncé à certains marchés, à l'usage de certaines technologies, au recours à de nouveaux produits faute de pouvoir travailler en confiance avec les organismes de formation. Dans les TPE, une mauvaise expérience avec un organisme de formation peut suffire à mettre à distance les problématiques de formation bien plus souvent que dans les plus grands établissements mieux outillés pour anticiper et gérer ces défauts de qualité.

Les OPCA, de ce point de vue, sont plutôt bien placés pour lever cette incertitude et servir ainsi de garants pour des TPE soucieuses de sécuriser leur recours à la formation sur le volet « qualité de la

formation ». Interrogées sur ce point, les TPE se sont montrées attentives au fait que la réforme de 2014 ait confié aux OPCA l'évaluation de la qualité des organismes de formation. Le travail qui s'est engagé dans cette voie par la création de la base de données datadock, contenant une liste d'organismes de formation référencés par les OPCA va dans le sens souhaité par les TPE. Souvent, celles qui ont des liens avec leurs OPCA nous ont dit avoir eu recours à cette base pour vérifier auprès de l'opérateur la pertinence du choix de l'organisme de formation retenu.

4.2.4. Le rapport des TPE aux territoires, une médiation peut être plus efficace pour « parler formation ».

Par ailleurs, et au-delà même du face à face OPCA/TPE, il semblerait que les démarches collectives et territorialisées soient parfois mieux à même de mobiliser les TPE sur le terrain de la formation. L'attachement des TPE/PME à leur territoire est plus important que dans les plus grandes entreprises dont les centres de décision sont parfois situés ailleurs. Ce lien au local explique aussi leur plus forte perméabilité aux informations qui circulent dans leur environnement immédiat. La présence de nombreux acteurs locaux relevant de diverses sphères institutionnelles (DIRECCTE, CCI, préfet, collectivités territoriales) et dont la visibilité opérationnelle est parfois plus forte que celle des branches professionnelles peut expliquer la sensibilité des TPE aux enjeux et intérêts du territoire dont elles sont parties prenantes.

Nous l'avons constaté à deux reprises : au sein d'une association d'aide à domicile qui travaille en réseau avec d'autres entreprises du territoire pour organiser les recrutements et la formation. Il s'agit là d'une entreprise très active sur le front de la formation puisqu'elle envoie tous ses salariés en formation sans rencontrer de difficulté pour trouver les bons organismes de formation. La mutualisation des informations collectées sur le territoire avec les autres associations présentes semble favoriser des pratiques de formation plutôt vertueuses.

Dans une autre entreprise qui travaille dans le secteur de la logistique, c'est dans le cadre de la mise en place d'une démarche de gestion prévisionnelle territoriale de l'emploi et des compétences, impulsée par le préfet de l'Essonne sur le plateau de Saclay, que la dirigeante a pu trouver sur place des interlocuteurs pour envisager de coupler une période de chômage partiel à des actions de formation. La perte d'un de ses gros clients la plaçait dans l'obligation de se séparer de quelques salariés, ce qu'elle ne souhaitait pas envisager de faire, à trop court terme, par crainte de perdre du personnel compétent dont elle aurait eu besoin en cas d'obtention de nouveaux marchés. Son OPCA de référence n'aurait pas été, selon ses dires, d'un grand soutien dans cette opération qui aurait pu conduire, sans l'intervention d'acteurs locaux, en l'occurrence l'unité territoriale de la DIRECCTE (l'Essonne), à la nécessité d'envisager des licenciements secs.

Interrogée sur son rapport à l'OPCA, cette dirigeante perçoit l'opérateur comme une administration fiscale. La « taxe » qu'elle verse à l'OPCA n'implique pas de contrepartie particulière dans la mesure où de toute façon l'entreprise n'a pas d'idées sur la nature des services qui pourraient lui être rendus en retour.

Cet ancrage au local auquel les TPE semblent plus sensibles nous a également été mentionné par des OPCA. Ces opérateurs estiment que c'est à l'occasion de la mise en place de dispositifs territorialisés qu'ils peuvent tenter d'entrer en contact avec les TPE. Cet extrait d'entretien réalisé avec l'OPCA TS illustre tout à fait le rôle tenu par les dispositifs territoriaux dans la possibilité de se rapprocher du monde des TPE, un monde relativement méconnu des OPCA finalement plus à l'aise avec les entreprises de plus grande taille, celles maîtrisant sans doute davantage que les TPE le langage et les codes de la formation professionnelle.

« En fin de compte les conseillers formation quand ils vont visiter, avec rendez-vous pris, une plus de 10, sur le chemin ils s'arrêtent voir la moins de 11 et parfois ils la voient. Voilà, ce n'est pas planifié. Ils savent qu'il y a une moins de 11 sur le chemin, ils s'arrêtent et ils la voient. Ils vont dans la cuisine, ils

vont dans le camion et ils font l'entretien. C'est comme ça. C'est la vraie vie. Donc, la moins de 11 on peut la visiter quand même, mais c'est la grosse moins de 11 [il est fait allusion ici à la TPE employant entre 8 et 11 salariés]. Mais elle ne sera jamais adhérente. C'est parce qu'on a un ADEC à discuter, on a quelque chose sur le territoire qui se met en place et on sait que ça pourrait les intéresser. On sait qu'ils ont un conjoint qui pourrait être intéressé par l'aspect professionnel qu'on monte. Voilà, c'est la vraie connaissance du bassin d'emploi quasiment. On zone très court » (responsable de TPE).

Ce verbatim permet de mieux comprendre les (faibles) dynamiques de mobilisation des OPCA à l'égard des TPE. Les visites de TPE se font donc occasionnellement, de façon informelle, sur des sujets localisés lors de déplacements prévus pour visiter les grandes entreprises. On comprend que ce mode de représentation des TPE ait pu donner lieu à la recherche d'autres façons de les approcher. Pour des raisons supposées de coût, de disponibilité et de volatilité de ces petites entreprises, les OPCA ont privilégié soit un traitement de masse à travers une gestion à distance, rendue possible par le numérique et la dématérialisation, soit une approche collective via des réunions d'information tenues dans leurs locaux ou dans les antennes territoriales.

Mais les TPE rencontrées expriment très majoritairement leur préférence pour une relation de proximité à travers des visites, dont la fréquence aurait eu tendance à se réduire ces dernières années faute de moyens suffisants du côté des OPCA.

5. Les coopérations multi-acteurs : nouveaux enjeux entre partenariats « contraints » et partenariats « choisis »

Repérer des éléments de transformation du modèle économique des OPCA, c'est aussi s'intéresser aux types d'acteurs extérieurs et aux nouveaux partenaires avec lesquels ces organismes sont amenés de plus en plus souvent à travailler. L'évolution de ces partenariats suit, depuis une dizaine d'années, des logiques différentes, guidées à la fois : par la nécessité de rechercher des co-financements où il s'agit de capter de nouvelles ressources publiques venant compenser la diminution de la collecte privée ; par la co-construction de projets expérimentaux initiés par des acteurs locaux dans des contextes territoriaux spécifiques ; par la mobilisation complexe de dispositifs liés au nouveau positionnement des OPCA comme intermédiaire sur le marché du travail contribuant à la sécurisation des parcours professionnels et aux problématiques de réinsertion de publics en difficultés. De manière schématique, on peut repérer les grands changements à l'œuvre sur ce registre à travers une double dimension : celle des modalités de mobilisation de dispositifs qui sont fréquemment, par construction, multi-acteurs ; et en second lieu, celle des fortes contraintes budgétaires qui poussent les OPCA à développer une offre d'ingénierie à partir de multiples financements d'origines très diverses, illustrant ainsi l'évolution du modèle économique des OPCA mais aussi le rôle que l'État veut leur faire tenir. La formation professionnelle est devenue un domaine de compétences partagé entre l'État, les conseils régionaux, Pôle Emploi et les partenaires sociaux à travers les OPCA et le FPSPP/COPANEF. L'État a favorisé ces partenariats par le biais d'un système de conventionnement multiforme (contrats de projet État-région, contrats d'objectifs territoriaux, EDEC, contrats d'études prospectives de branche ou de territoire, contrats de plans régionaux des formations professionnelles (CPRDFP). Les conventions d'objectifs et de moyens (COM) avec les OPCA sont eux-mêmes une illustration assez emblématique de la volonté de l'État de peser plus fortement sur les orientations de leurs activités.

Cette grille de compréhension des facteurs qui viennent justifier le développement de nouveaux partenariats peut être alors croisée avec leur caractère « subi » ou « choisi ». C'est ainsi qu'émerge ces dernières années, à côté de partenariats déjà fortement encadrés, une pluralité d'acteurs aux appartenances institutionnelles et au positionnement juridique distinct qui sont amenés à travailler ensemble de manière volontaire, à la faveur de projets à forte dimension territoriale, et où l'expérimentation est revendiquée comme un des objectifs. Mais ces partenariats « choisis », concertés, pilotés et accompagnés par des acteurs agissant sur des initiatives affranchies de cadres

prédéfinis réglementairement, n'en restent pas moins dépendants des dispositifs existants qu'ils mobilisent et combinent suivant des configurations singulières d'une région à l'autre. On ne peut donc faire une cartographie simple de ces partenariats avec des catégories cloisonnées, aux frontières bien dessinées. Toutefois, par simplification, nous rangerons ces partenariats en deux groupes : les partenariats « imposés » ; et ceux plus « libres » qui correspondent à une grande variété de situations locales et créent de fait des disparités régionales.

5.1. Les partenariats imposés ou contraints

Ceux-ci concernent principalement les actions relevant de dispositifs de formation pour les demandeurs d'emploi et des salariés des TPE.

La loi de 2009, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, consacre le fort investissement des partenaires sociaux dans le champ de la sécurisation des parcours professionnels, en mobilisant des fonds gérés par les OPCA pour financer la formation des demandeurs d'emploi. Cet investissement s'est traduit par la création des dispositifs de préparation opérationnelle à l'emploi (POE), destinés à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi par des actions de formation pouvant être mises en œuvre de façon individuelle, ou collective. De son côté, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est entré en vigueur en 2011 et suppose également la construction d'un partenariat avec Pole emploi. Grâce à ces dispositifs, l'OPCA se retrouve partenaire de Pôle Emploi, du FPSPP et le parfois du FSE, et participe ainsi aux objectifs d'acquisition de compétences nouvelles par les salariés les plus fragilisés et au renforcement de l'employabilité des personnes. L'objectif est ici de sécuriser les parcours professionnels et de participer au reclassement durable des salariés confrontés aux conséquences des mutations économiques. L'ensemble de ces mesures sont soutenues par la FPSPP, et suppose un partenariat déjà relativement normé.

Encadré 13 • Le FPSPP « le bras armé » du COPANEF

Les partenaires sociaux de cette instance de gouvernance nationale et l'État ont signé une convention cadre sur la période 2015-2017 qui précise les principaux axes d'intervention du FPSPP : développement des formations en faveur des salariés, notamment dans les entreprises de moins de 11 salariés et dans celles affectées par des mutations et des restructurations pouvant conduire à du chômage partiel ; actions en faveur du CPF et du congé individuel de formation par abondement d'heures ; actions en faveur des demandeurs d'emploi en particulier ceux éligibles au CPF et titulaires d'un CSP, pour les préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) et les actions visant à faciliter l'insertion et l'accès à l'emploi par la voie de l'alternance. Les POEI et les bénéficiaires d'un « emploi d'avenir » entrent aussi dans le cadre de ces actions.

De manière générale, les OPCA, les OPACIF, Pôle Emploi et les Conseils régionaux sont les principaux partenaires du FPSPP. Ce partenariat peut prendre la forme de dotation mais aussi d'appels à projets auxquels ils doivent répondre le plus souvent dans une logique de co-construction et de mutualisation de moyens. Dans tous les cas, ces partenariats doivent cibler des publics spécifiques pour corriger les inégalités d'accès à la formation. Mais le FPSPP n'est pas seulement un distributeur de fonds, il intervient également en matière d'animation de réseau. C'est ainsi que les partenaires sociaux dans l'accord interprofessionnel de janvier 2009 ont souhaité confier au FPSPP un rôle d'animation visant à l'harmonisation des démarches de promotion et de diffusion des bonnes pratiques entre OPCA et OPACIF. Enfin le FPSPP va jouer un rôle d'intermédiation vis-à-vis d'un certain nombre d'institutions (cas du FSE), qui contribuent au financement de la formation pour assumer des tâches de gestion et de contrôle dans le cadre d'une convention signée avec l'État. De ce point il est aussi un partenaire obligé.

On retrouve donc depuis quelques années de nouvelles logiques partenariales entre Pôle Emploi et les OPCA, allant jusqu'à aider les entreprises à identifier leurs besoins en compétences, accompagner la recherche de candidats et construire des programmes de formation adaptés aux besoins. Depuis 2010,

le FPSPP alloue des fonds aux OPCA dans le cadre d'appels à projet pour financer les POEI. En Bretagne, ces partenariats donnent lieu à une dynamique territoriale permettant une meilleure prise en compte des besoins de formation locaux : « *On travaille très bien avec les agences Pôle Emploi parce que les POEC, elles se mettent en œuvre sur des bassins, parce que c'est un tout en fait. Le recrutement il est souvent au niveau local. Sur la fibre optique on me dit : tiens sur le bassin de Lorient, il y aurait besoin de 10 monteurs-raccordeurs en fibre optique. Donc là on va travailler avec l'agence Pôle Emploi qui elle effectivement va faire de la prescription auprès des demandeurs d'emploi* » (Cosntructys).

Le partenariat avec les conseils régionaux et le FPSPP devient quant à lui de plus en plus important sur ces mêmes dispositifs de POEI, comme dans l'exemple cité par l'Agefos PME sur la région Grand Est pour la formation des demandeurs d'emplois aux certifications professionnelles d'« Assistant de vie aux familles ». Par ailleurs, dans certains cas, comme le rappelle le FPSPP dans son dernier rapport, lorsque Pôle Emploi n'est plus en capacité de pouvoir co-financer ces POEI, celles-ci peuvent être transformées en POEC et permettre aux OPCA de rechercher d'autres financements pour ce dispositif, et donc de rechercher aussi d'autres partenariats, notamment auprès des Conseils régionaux.

De la même manière, s'agissant des actions menées en faveur de la mobilisation du CPF pour les demandeur d'emploi, dont une partie des frais pédagogiques est prise en charge par le FPSPP, ont été initiés des partenariats avec les conseils régionaux dans le cadre de convention pour que les personnes concernées puissent faire valoir leurs droits dans le cadre des programmes de formations établis par les conseils régionaux et que ces formations deviennent éligibles, notamment lorsqu'elles correspondent à ce qu'il est convenu d'appeler « les métiers rares ». Le FPSPP dispose d'ailleurs d'un service spécifique appelé « développement partenarial » qui est dédié à la coopération avec les conseils régionaux.

La multiplication des partenariats avec Pôle Emploi, les Régions et le FPSPP réoriente donc le modèle d'intervention des OPCA vers le recrutement et le placement. Les dispositifs de formation/recrutement que sont les POE font entrer les OPCA dans une logique de placement qui les a conduits à se rapprocher des acteurs du Service public de l'emploi (insertion par l'activité économique (IAE), missions locales, maisons de l'emploi) : « *Avec la Poec et les clauses d'insertion, on essaie de faire venir des gens qui viennent d'un autre secteur pour les former. Mais comme ils dépendent d'un autre OPCA, qui n'a pas de budget pour les actions de formation, alors nous on essaie de trouver des collaborateurs qui vont rentrer dans la profession. On a un partenariat aussi avec les missions locales, un partenariat avec les écoles de la deuxième chance) et on travaille beaucoup avec les maisons de l'emploi* » (Constructys).

L'interpénétration croissante des logiques d'emploi et de formation contribue donc également au rapprochement avec d'autres OPCA pour élargir le *sourcing* des candidats susceptibles de se former (ici les métiers du bâtiment). « *En termes de sourcing, il y aussi le FAF TT, 32 % d'activité dans le bâtiment. On a un projet avec eux de mise en place d'une plateforme de sourcing, de collaborateurs...* ».

Si ces nouveaux partenaires positionnent l'ensemble des OPCA vers l'accompagnement de nouveaux publics que sont les demandeurs d'emploi, ils permettent aussi d'obtenir des financements supplémentaires (voir encadré 14) et contribuent à rapprocher les OPCA des besoins de formation territoriaux contrebalançant ainsi le poids des branches professionnelle dans les politiques de formation.

Encadré 14 • « Chaque acteur seul dans son coin ne peut plus être un acteur majeur d'un dispositif X ou Y »

« Quand la branche s'est lancée dans les emplois d'avenir avec une injonction forte des pouvoirs publics, ce n'est pas seulement notre OPCA, il y a aussi Uniformation qui intervient de manière importante sur cette dimension-là. 90 % des emplois d'avenir ce sont nos deux OPCA. La première année d'amorçage du dispositif on avait un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels qui nous accompagnait sans aucune difficulté sur le financement de la formation. Et la deuxième année il y a eu un retrait du FPSPP sur le financement des emplois d'avenir alors que nous on avait déjà engrangé au niveau national des milliers d'emplois en termes d'emplois d'avenir.

[...] La DIRECCTE a pris en considération ces besoins et a proposé d'ouvrir une ligne budgétaire au titre du FSE. C'est là que l'on se rend compte que maintenant cette articulation n'est même plus nécessaire, elle est indispensable. C'est-à-dire que l'ensemble des acteurs autour de la table, nous sommes obligés, nous sommes contraints de pouvoir avancer main dans la main parce que chaque acteur seul dans son coin ne peut plus être un acteur majeur d'un dispositif X ou Y. On est obligé de travailler dans le cadre de partenariats techniques et financiers » (Unifaf).

Enfin, certains OPCA, marqués par la présence importante de TPE, peuvent accéder aux financements du plan-TPE du FPSPP et bénéficier ainsi d'aides complémentaires importantes. Ainsi, pour Constructys « *les mutations économiques liées à la fibre optique, à la transition énergétique en font un bénéficiaire net du système du FPSPP* ». Un des critères d'attribution des budgets repose en général ici sur la présence et la participation d'autres acteurs locaux (Pôle Emploi, conseil régional, État) pour consolider le projet sur les territoires.

Enfin, l'État peut être appréhendé aussi comme un partenaire contraignant, notamment à travers les conventions d'objectifs et moyens qui lui permettent depuis 2010 de veiller au respect par les OPCA des dispositions législatives relatives à l'orientation et à la formation professionnelle, mais aussi à la bonne utilisation des fonds. En particulier, il fixe des indicateurs incitatifs pour : développer les réponses aux appels à projets du FPSPP, démarcher les PME et TPE qui ont été « sans prise en charge » depuis 3 ans, ou encore développer les missions de contrôle des organismes de formation, ou les travaux des OPQM. Toutefois, la nouvelle génération de contrat d'objectifs et de moyens a été perçue par les OPCA enquêtés comme beaucoup plus qu'un simple instrument de gestion et de contrôle, « *c'est la première fois que la DGEFP introduit un dialogue qui n'est pas simplement un dialogue de gestion, mais un dialogue sur les politiques de formation* », (Agefos) pour en faire même un instrument de dialogue et de partenariat basé sur la confiance : « *Avant, il n'y avait pas de confiance, avant il y avait des plafonds [...], moi je considère que la tutelle c'est un partenaire. Ce sont eux qui ont le pouvoir de porter l'innovation, mais ce sont aussi ceux qui ont le pouvoir de l'entraver. Ils ont ces deux pouvoirs là... Il y a donc deux façons de gérer cette situation-là : soit vous considérez que les relations avec l'État est un sport de combat, moi ce n'est pas ma vision des choses* » (Unifaf).

5.2. Partenariats choisis et construits « librement »

Ceux-ci sont multiformes, multidimensionnels et le plus souvent positionnent le FPSPP comme un opérateur d'intermédiation pouvant réunir des initiatives et collaborations qui sans lui n'auraient pu que difficilement aboutir. Il en est ainsi de la plupart des appels à projets Mutéco (mutations économiques et technologiques). Pour ce programme du FPSPP, les partenaires sociaux privilégient des projets innovants notamment autour des thématiques de la transition énergétique et de la transition numérique. Ces priorités ont été réaffirmées en 2017 et inclues désormais une attention particulière à tout ce qui touche aux innovations pédagogiques. Ils peuvent porter sur une ou plusieurs régions, associés différents partenaires, notamment plusieurs OPCA, qui sont appelés explicitement à coopérer entre eux, mais aussi des collectivités territoriales. Ces projets doivent recevoir un avis favorable des COPAREF. Ils présentent le plus souvent une dimension territoriale forte. Au demeurant, dans les critères d'évaluation de ces projets, figure bien l'ancrage territorial et la construction de

partenariats, notamment ceux visant à renforcer les collaborations entre OPCA, d'une part, et entre les OPCA et les instances régionales (conseils régionaux mais aussi représentations déconcentrées de l'État), d'autre part. Plus largement, les programmes Mutéco s'inscrivent dans un cadre devant favoriser des projets expérimentaux. Ce fut le cas par exemple en PACA avec l'ARACT et « Act Méditerranée » ou encore en Bretagne avec la CCI. Cet ancrage territorial attendu se justifie par le constat que les politiques d'entreprise ne peuvent pas fonctionner de manière isolée et qu'il y a toujours à gagner à construire des liens avec l'écosystème dans lequel elles se déploient. Aussi, le croisement entre territoires et actions de branche doit-il, selon le FPSPP, reposer sur une compréhension des liens d'interdépendance économique et organisationnelle entre activités (en particulier entre donneur d'ordre et sous-traitants) et sur un diagnostic partagé afin de pouvoir élaborer une offre de formation adaptée au plus près des demandes de terrain suivant une logique *bottom up*.

Le succès de ces projets Mutéco souvent affirmé par les OPCA ne relève donc pas seulement de questions financières ou de la construction d'une ingénierie de multi financements performante, mais aussi de la qualité de l'accompagnement des mutations économiques qui doivent privilégier une approche globale, multi acteurs, et systémique par agencement de dispositifs. L'approche par territoire ou par filière semble, de ce point de vue, davantage pertinente et efficace qu'une approche par branche. Certains OPCA sont déjà allés dans ce sens, précisément en réponse à des appels à projets du FPSPP (exemple en Bretagne avec la filière mer, et celle du tourisme). Il peut s'agir aussi de projet trans-branche comme avec le Muteco dans la logistique, ou un autre dans le commerce de détail, ou encore en matière de transition numérique et de digitalisation (action qui associe 13 branches professionnelles).

Notons que les DIRECCTE apportent aussi un complément essentiel aux OPCA dans l'appui aux mutations économiques à travers différentes formes de cofinancement centrées sur les EDEC ou sur les dispositifs d'accompagnement RH aux entreprises

À côté ou en synergie avec ces opérations Mutéco, des partenariats entre le FPSPP et des acteurs territoriaux se sont développés visant à promouvoir des parcours de formation innovant tout en reconnaissant un droit à l'expérimentation. Ce droit se définit le plus souvent par son caractère dérogatoire aux dispositifs de droit commun. Les expérimentations qui sont accompagnées doivent alors chercher à mieux adapter les dispositifs existants aux situations professionnelles individuelles et à mieux articuler les logiques d'action des différents partenaires. De nombreuses illustrations peuvent être ici avancées : par exemple l'expérimentation autour du service militaire volontaire qui réunit 7 OPCA, le ministère de la Défense, plusieurs Fongecif et le FPSPP en tant que financeur ; ou encore, cette fois en tant qu'initiateur et animateur du projet, citons les actions de formation en direction du CIF CDI portable, ouvert aux ex-salariés qui viennent de perdre leur emploi. Cette dernière expérimentation a été conduite en Normandie, en Bretagne et en Île-de-France avec plusieurs OPACIF. De même, dans le cadre du grand Paris, l'accès aux fonds Mutéco a été précédé de la signature de deux CEP régionaux : « *autour de la table, il y avait tous les partenaires : Pôle Emploi, conseil régional, les directions départementales de la DIRECCTE. Voilà, on sait combien d'emploi, quels types d'emploi, dans quels secteurs, à quelle échéance. Et ensuite on a travaillé* ». Constructyts.

Un certain nombre de ces projets et de ces partenariats territoriaux, se trouvent directement adossés aux appels à projets spécifiques « expérimentations territoriales », où sont mobilisés toute une série d'acteurs à la fois liés aux fédérations professionnelles, au service public de l'emploi, y compris les missions locales, mais aussi avec les DIRECCTE et la mobilisation des EDEC, ou avec des programmes régionaux comme les ATE (Actions Territoriales expérimentales) en Bretagne. De nombreux dispositifs de GPEC territoriale plus ou moins formalisés et à géométrie variable, mais où les OPCA (notamment ceux de l'interpro) vont jouer un rôle de premier plan, ne fonctionnent le plus souvent qu'avec des financements d'EDEC territoriaux.

On peut trouver aussi, sur certains territoires/régions, les COPAREF qui vont avoir un rôle d'initiateur et de pilote sur de telles expérimentations : c'est le cas pour les projets de « service militaire volontaire » qui embarquent à la fois des OPCA, des Fongecif, des Missions Locales, le conseil régional, Pôle Emploi, et le FPSPP. On peut citer d'autres expériences par exemple autour de l'information et la sensibilisation à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) sur le pays de Fougères-Vitré.

Plus largement, de nombreux partenariats se développent à l'occasion de projets territoriaux autour de clusters (exemple des EMR en Pays-de-Loire ou en Normandie) ou de regroupements d'entreprises afin de rendre les territoires plus attractifs. C'est l'occasion de mettre en place de nouveaux partenariats, en particulier pour l'accompagnement à la digitalisation des entreprises, « avec une nouvelle offre de formation sur des problématiques numériques où l'on va chercher de nouvelles compétences que l'Agefos n'a pas », et en mobilisant là encore des dispositifs comme les EDEC.

L'exemple de l'OPCA Transport et Services démontre d'ailleurs tout le potentiel de mobilisation d'acteurs que peuvent susciter plus largement les EDEC, avec une douzaine de projets qui ont donné lieu à des partenariats avec, en particulier : l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) sur des projets de formation à la conduite raisonnée ; les Conseils régionaux pour la mise en œuvre de projets spécifiques en appui aux branches professionnelles autour de problématiques de développement durable ; l'AGEFIPH, avec laquelle l'OPCA conduit un diagnostic d'appui-conseil afin d'analyser les situations de handicap rencontrées dans les métiers du transport.

Il y a également des projets beaucoup plus spécifiques ciblés sur des publics particuliers : c'est le cas par exemple sur le dossier des réfugiés en PACA avec un partenariat avec l'OPCA Constructys et l'AFPA ; c'est le cas aussi en Bretagne avec un projet destiné aux détenus en prison.

Il n'y a pas véritablement de concurrence entre les OPCA sur les programmes Mutéco selon nos interlocuteurs, mais plutôt la recherche de complémentarités. C'est ainsi, par exemple, que dans le cadre d'un Mutéco sur les métiers maritimes, l'Agefos PME de Bretagne a travaillé avec l'armateur « Brittany Ferries » qui relève de l'OPCA du Transport : « *c'est que nous proposons des services que l'OPCA TS ne pouvaient rendre. Cela a été fait en transparence et bonne intelligence* », ou encore l'exemple du projet sur le Tourisme qui a vu la collaboration entre le FAFIFH, l'AFDAS et l'Agefos. Il n'y a pas non plus de concurrence avec les consultants, mais généralement des formes de collaboration suivant des temporalités différentes, par exemple après la réalisation de diagnostics d'entreprises par l'OPCA.

En conclusion

L'étude montre que les partenariats sont très variables d'une région à une autre. Cela peut s'expliquer par des différences de dynamique de territorialisation où les délégations régionales disposent ou non d'un conseil d'administration en région avec une grande autonomie qui leur permet à la fois de prendre de la distance tant vis-à-vis de leur siège, que par rapport au poids des politiques nationales de branche. Ces différences peuvent aussi renvoyer au rôle que peut jouer le directeur d'une délégation régionale auprès des institutionnels régionaux. Enfin, les différences dans l'offre de services rendus et la manière de mobiliser et d'agencer dispositifs et financements selon les territoires, trouve sans doute aussi à s'expliquer par des différences dans les réalités de terrain, si par réalités on entend les caractéristiques productives et économiques de ces territoires, et les cultures et habitudes de travail en commun que peuvent avoir acquis les différents acteurs qui s'y investissent. Ainsi, un interlocuteur explique : « *Au fur et à mesure qu'on développe nos services, on est confronté à des problèmes d'homogénéité. C'est-à-dire que quand on pousse la porte d'Unifaf dans une région, il ne se passe pas la même chose que dans la porte d'à côté. Avec des associations adhérentes qui sont souvent multi régionales, c'est un vrai problème* ». Comment alors réduire l'hétérogénéité entre les territoires ? Les interventions du FPSPP ne peuvent-elles jouer ce rôle ? « *[...] le fonds paritaire est devenu le premier fonds de financement des OPCA [...] c'est l'interlocuteur numéro 1, privilège des OPCA en*

termes de cofinancement [...] ça renforce le poids du national du coup. Avant 2009, avant la création du FPSPP, c'est vrai que finalement, ...les cofinancements étaient très, très territorialisés » (Unifaf).

Pour l'Agefos, les actions multi-partenariales et multi-financeurs, et leur forte présence sur les territoires, sont perçues comme un moyen de décloisonner le système, notamment dans une logique de construction des parcours de formation. Ce décloisonnement est à la fois institutionnel et conventionnel, et permet de construire de la transversalité entre les dispositifs et les branches. Le territoire deviendrait alors l'espace le plus adapté pour mettre en œuvre ces nouvelles politiques partenariales qui combinent diverses ressources de façon toujours singulière et donc expérimentale et souvent transversale aux branches. Dans ce contexte, le FPSPP a clairement un rôle à tenir : il n'est pas seulement un financeur qui viendrait par ses programmes reverser aux OPCA ce qu'ils ont perdu avec la suppression de l'obligation fiscale, mais il est aussi un animateur, facilitateur, et organisateur de partenariats.

Cependant, des freins à cette coopération territoriale subsistent. Ils résident essentiellement dans la difficulté à construire des partenariats durables. Les raisons en sont que les contextes territoriaux évoluent au grès des mandatures. Les changements d'équipe au sein des Conseils régionaux constituent clairement un frein lorsqu'il s'agit de poursuivre ou de consolider des partenariats. Il existe également des disparités entre les délégations régionales selon qu'elles entretiennent ou non des relations avec le conseil régional. La délégation Ile-de-France de l'OPCA TS mentionne, par exemple, que les contacts avec le Région sont moins aisés depuis qu'elle concentre une grande partie de son activité sur les demandeurs d'emploi et les outils dédiés : « on n'a plus du tout de contact avec le conseil régional. Non, on a perdu, totalement, contact avec le conseil régional, ils ont axé leurs... les fonds financiers sur les demandeurs d'emploi ».

6. L'organisation et les métiers en question : « On perd notre âme. »

À la suite des réformes de 2009 et de 2014, les OPCA se sont interrogés sur leur modèle organisationnel. Qu'est-ce qui justifie l'organisation actuelle ? Existe-t-il d'autres modèles organisationnels permettant de délivrer les mêmes services de façon plus efficiente et d'en offrir de nouveaux ? Quelles évolutions technologiques et des ressources humaines faciliteraient le déploiement des nouveaux services aux adhérents ?

Les changements opérés par les OPCA sont le reflet des évolutions de leurs offres de services à leurs différents publics. Tous, mais à des degrés différents, ont transformé les fonctions de leur siège. À côté des fonctions supports « classiques » qui sont l'informatique, la finance et les ressources humaines, de nouvelles fonctions et de nouveaux départements ont vu le jour (Encadré 15).

Encadré 15 • De nouveaux départements ont vu le jour

- Un département Développement et Partenariats, qui intègre l'Observatoire de branche, et qui dans certains OPCA évolue actuellement vers une direction marketing : « La plus grosse équipe : c'est le département qui s'appelle développement et partenariats. Une des réflexions, c'est de dire vraiment ce qu'on fait, c'est-à-dire que l'on va créer une direction du marketing, la Direction Développement se transformerait en direction du marketing, sauf si les administrateurs ici s'y opposent, car l'univers associatif est un univers qui est peu familiarisé avec ces concepts-là » (Unifaf).
- Un département Exploitation, qui a comme mission principale de piloter et d'adapter en permanence tous les process de gestion,
- Un département Audit et contrôle,
- Une direction « Réseau ».

Notre étude montre qu'il existe différentes configurations organisationnelles possibles, mais aussi une convergence importante. Du fait du caractère relativement standardisé de certaines prestations et de la possibilité d'automatisation, des économies d'échelle peuvent être réalisées dans le fonctionnement de certains services. Les économies d'échelle et les effets d'apprentissage sont ainsi obtenus par la création de plate-forme inter-régions. Les OPCA cherchent à se doter de systèmes d'information performants associés à un contrôle de gestion. Sur la période récente, certains OPCA ont réalisé des investissements importants dans leurs outils de production qu'ils cherchent à amortir par un certain volume d'activité. La substitution capital/travail est recherchée grâce à la standardisation et la simplification de certaines tâches et le remplacement progressif du travail des personnels du « back-office » des OPCA par l'automatisation et le recours à l'outil numérique.

6.1. Tensions et recherche de complémentarité entre le national et les délégations régionales

Un sujet important de réflexion des OPCA est actuellement celui des rôles respectifs que doivent tenir les sièges et les délégations régionales. Si le service de proximité est une attente forte des différentes parties prenantes des OPCA, la question est de savoir par quelles entités il doit être assuré, sous quelle forme ? Quelle partie de ses pouvoirs la structure nationale délègue-t-elle au niveau régional ? Enfin, l'introduction de nouvelles lignes hiérarchiques et opérationnelles, et le développement de services supports peuvent poser un problème de coordination et de supervision, problème classique pour toute organisation qui se développe.

Les réponses des OPCA sont variées. Ainsi, chez Unifaf, depuis 2005, le siège est considéré comme un service support. Toute la partie relation avec l'adhérent est réalisée en région. *A contrario*, la gestion des grands comptes (Croix-Rouge, Fédération de lutte contre le cancer, etc.) est particulière et il y a un responsable grand compte au niveau national. La direction nationale a fait le choix de ne pas regrouper les régions, ce qui aurait permis d'obtenir un effet volume en regroupant les collaborateurs de gestion sur un même plateau. L'organisation a été repensée de façon à apporter le travail aux collaborateurs sans modifier leur lieu d'implantation géographique. Le système a été « ouvert » de façon à ce que les collaborateurs d'une région puissent agir sur les dossiers d'une autre région. Cela permet d'ajuster la charge de travail selon les besoins. Le pilotage de la charge administrative est organisé au niveau interrégional avec une gestion des débordements en cas de surcharge d'une région dans une autre. Cette nouvelle organisation a été rendue possible par la fin de la polyvalence des conseillers¹³. Le département Exploitation est chargé de piloter ce système. Une expérimentation est en cours au niveau d'une Inter région pour mutualiser l'ingénierie de formation et les actes simples de gestion.

Dans un précédent rapport, nous avons souligné que la place des délégations régionales dans l'organisation d'ensemble d'un OPCA se situait dans des configurations variables. La présence d'une délégation régionale et les implantations infrarégionales sont souvent présentées comme la condition *sine qua non* de la proximité aux entreprises. Toutefois, les délégations régionales présentent des degrés d'autonomie et des capacités d'initiative variables. Nos interlocuteurs soulignent le renforcement du rôle des régions, qu'ils expliquent par le souhait des interlocuteurs régionaux de ne plus avoir « une boîte aux lettres » en région, mais une présence qui puisse prendre une décision en proximité des parties prenantes du territoire.

Si nous prenons l'exemple d'Unifaf, cet OPCA travaille dans le cadre d'un paritarisme national avec des administrateurs au niveau national mais également des paritaires qui siègent à l'échelle régionale. Cette dimension existait déjà en 2004. Elle est maintenue dans le dernier accord de branche qui maintient une décision politique au niveau régional. De son côté, Agefos comprend 21 délégations régionales et une implantation permanente dans 90 départements. Chaque région dispose d'un conseil d'administration qui lui est propre. Une des justifications de l'importance d'une délégation régionale,

¹³ Ce point a fait l'objet d'un long développement dans le livrable 1 (avril 2016).

selon l'Agefos, porte sur la reconnaissance de « l'intelligence des territoires ». Un directeur régional Agefos évoque « *un réseau qui de toute façon, par tradition culturelle, a toujours fonctionné de manière extrêmement décentralisée. Ainsi, chaque directeur régional, et maintenant ça s'inscrit dans les statuts, dispose d'une très large autonomie en matière de fonctionnement. On est totalement responsable de notre région et ce dans tous les compartiments du terrain, que ce soit sur le plan managérial évidemment, que ce soit sur le plan financier, que ce soit sur le plan du dynamisme commercial, que ce soit sur le plan de nos relations.* »

Mais notre enquête montre aussi que le principe d'autonomie régionale connaît en réalité de fortes tensions, et ceci pour de multiples raisons. Dans le cas d'Agefos, de Constructys et d'Unifaf, qui disposent de délégataires territoriaux – c'est-à-dire d'une représentation politique territoriale avec un conseil d'administration, un directeur, des chargés de mission, des conseillers – la tendance depuis les 10 dernières années, semble bien être un déplacement progressif du centre de gravité du local vers le national, avec la crainte d'un déplacement d'initiatives régionales -fonctions des problématiques régionales ou locales- vers la simple déclinaison en région des politiques nationales. Cette évolution est cependant contrariée par les besoins de proximité géographique et institutionnels sur les territoires (chapitre 5).

La négociation nationale des COM et les réponses à appels à projet réalisés par le siège par un service national au niveau du siège ont aussi pour effet d'abaisser le niveau d'autonomie des délégations régionales : « *La plupart des appels à projets du FPSPP, en général c'est porté par le pôle fonds publics au niveau national, au niveau de l'OPCA, au niveau du siège en fait* » (Constructys).

De son côté, l'obligation de rendre des comptes impose de nouvelles relations de suivi et de *reporting* vis-à-vis du siège, avec une remontée de nombreuses informations, ce qui se traduit par une relative perte d'autonomie de gestion, notamment de gestion financière. Ainsi, la nécessité, imposée notamment par l'État à travers les COM de renseigner des indicateurs concernant des actions menées en direction de certains publics, oblige les délégations régionales à opérer un suivi et un *reporting* complet et régulier de leurs activités. Ce suivi à caractère administratif, et qui remonte vers le siège, se révèle très contraignant et coûteux en temps. Les délégations régionales sont donc devenues plus qu'avant sous contrôle. Il n'en reste pas moins que, sur le plan du management, les directeurs régionaux des OPCA ont encore de nombreuses marges de manœuvre aussi bien pour la gestion de leurs personnels que pour l'animation commerciale ou la traduction locale des offres de services nationales.

Le plan social chez Constructys en 2015 reflète assez bien l'importance croissante prise par les sièges des OPCA au détriment des délégations régionales. Le siège de l'OPCA a été épargné par le plan social mais dans les régions, les délégations ont vu leurs effectifs diminuer. Le réseau a dans son ensemble mal vécu le fait que l'ajustement en termes RH se soit opéré uniquement sur les territoires sans que le siège ne prenne sa part à l'effort de réduction des moyens mis en place. « *Ça a été très chaud, il y a des choix qui ont été faits, validés par le conseil d'administration. On a eu le sentiment, nous que l'essentiel de l'effort économique qui nous était demandé, il était demandé uniquement sur les structures régionales et pas du tout au niveau du siège [...] on a eu l'impression qu'à un moment donné on devenait presque une pyramide inversée. Un siège qui continuait à grossir, et puis nous sur le terrain on diminuait* » (Constructys).

Chez Constructys, la baisse des effectifs en région résulte également de la politique de dématérialisation qui a été mise en place en direction des TPE de moins de 11 salariés. Avant la réforme de 2014, les régions assuraient l'intégralité de la gestion des dossiers de demande de formation. Mais depuis cette date, la demande de prise en charge, l'engagement et le paiement de l'organisme de formation se fait au siège à partir d'une plateforme qui assure l'ensemble du process.

6.2. Une évolution marquée des métiers

Les transformations significatives du métier des conseillers des OPCA et leur professionnalisation sur les 10 dernières années portent la marque de l'évolution à laquelle ces OPCA ont été soumis sur cette période. Cette évolution a été lente, mais a connu une accélération avec la réforme de 2009. Elle est sous-tendue principalement par un double effet : la montée en puissance des dispositifs emploi-formation de sécurisation des parcours et d'accompagnement des transitions professionnelles mobilisant une pluralité d'acteurs, d'une part ; et l'ouverture des besoins exprimés par les entreprises vers une plus grande expertise sur les fonctions RH et non pas seulement sur les plans de formation, d'autre part.

La réforme de 2014 a prolongé, en les accentuant, les évolutions des métiers des conseillers déjà bien entamées par les OPCA depuis 2009. La tension qui existait déjà entre les missions d'intérêt général des OPCA et les logiques marchandes concurrentielles entre OPCA s'est exacerbée. D'un côté les pouvoirs publics transfèrent de fait aux OPCA une véritable mission de service public – c'est particulièrement évident sur le contrôle qualité et les demandeurs d'emploi – alors que d'un autre côté la recherche des financements volontaires des entreprises face à la suppression des obligations de versement au titre du plan, renforce la posture « commerciale » des OPCA et de leurs conseillers.

En réponse aux multiples exigences des adhérents et des tutelles, les OPCA restructurent leurs services de gestion dans une logique de plus en plus « industrielle » où les technologies de l'information et de la communication (TIC)¹⁴ sont mises au service de l'harmonisation des process et de la productivité. Les TIC permettent de rationaliser les activités « numérisables »¹⁵ et de déployer le temps libéré vers le conseil et l'accompagnement des adhérents. Car, comme nous l'ont signalé tous nos interlocuteurs, siège et régions, on ne peut réduire l'offre de services à la simple présentation des nouveaux outils. Leur seule mise à disposition ne peut suffire à générer dans l'entreprise un changement de pratiques dans la façon d'aborder la relation emploi/formation. C'est pourquoi, nos interlocuteurs ont beaucoup mis l'accent sur l'importance du « temps conseiller » qui constitue la véritable valeur ajoutée à apporter à l'entreprise. Ce « temps conseiller » dévolu à l'entreprise a bien sûr un coût que la contribution volontaire permet de solvabiliser. L'enjeu est d'être proche du « client » : *« Plus on est présent, plus on transforme la nature de la relation. On devient capable de montrer, par la présence, que nous faisons autre chose que de gérer »* (Agefos). La dématérialisation de la gestion a permis de développer le conseil. En 2018, de moins en moins d'adhérents adressent des documents papiers à l'OPCA. Même les petites structures sont incitées à avoir un code d'accès au Web service. La réduction des temps de gestion a permis d'aller sur le terrain.

Interrogé sur le type d'entreprise disposé à verser une contribution volontaire, un de nos interlocuteurs précise que *« c'est une entreprise qui va beaucoup former, soit pour un projet exceptionnel, soit parce qu'elle est très formatrice. Donc là on va devoir rentrer quand même dans la complexité de son plan de formation, de son ingénierie financière, et après de l'utilisation du CPF [...] Vous ne le faites pas si vous n'avez pas le temps d'en parler avec elle, il faut qu'elle puisse se poser et que vous vous ayez un conseiller qui aille dans cette entreprise. C'est la différence pour moi, ça se matérialise à un moment donné par du « temps conseiller », du temps supplémentaire d'accompagnement »*. (Constructys) Ce commentaire donne à voir le référentiel qui devrait guider le travail des conseillers. Les outils (CPF, indicateurs de pilotage de la formation, etc.) comme les ressources financières mobilisées par l'OPCA sont au service de l'accompagnement et de l'optimisation de la politique RH de l'entreprise.

Pour répondre à la complexité croissante des dispositifs et des multi- financements des actions de formation, pour convaincre l'entreprise et animer des réunions collectives avec des chefs

¹⁴ Dématérialisation des documents, GED, Télétransmission, portail collaboratif.

¹⁵ Saisie des demandes de prise en charge par l'adhérent.

d'entreprises, les conseillers¹⁶ doivent posséder des compétences en ingénierie financière et en RH qui leur permettent de déployer un argumentaire poussé pour convaincre des représentants d'entreprise. La représentation institutionnelle de l'OPCA est par ailleurs plus importante qu'il y a dix ans. Les conseillers sont ainsi amenés à participer et animer des réunions auprès de différents interlocuteurs (formation des Conseillers Pôle Emploi sur les métiers d'un secteur ou des dispositifs ; sensibilisation des organisations professionnelles territoriales aux nouveaux dispositifs de formation). Ils deviennent des conseillers territoriaux ayant à la fois une bonne connaissance des entreprises et des territoires.

De moins en moins « experts » de la branche et des métiers concernés par le secteur, ils deviennent un interlocuteur privilégié de l'entreprise. Leur expertise s'oriente vers une connaissance globale de l'entreprise et sur la relation commerciale. Les contenus des formations qu'ils suivent et les fiches de poste se déplacent d'ailleurs sur ces deux registres.

L'impression qui ressort de nos entretiens est celle de logiques d'action paradoxales qui se superposent de plus en plus et s'imposent aux salariés des OPCA. D'une part, les OPCA s'inscrivent dans une logique de coût, exprimée par une rationalisation industrielle et économique de l'activité, des comportements et des choix. D'autre part, ils défendent une logique de service à l'adhérent, exprimée par une quête de qualité, d'autonomie des comportements et parfois d'esprit d'initiative dans la gestion des portefeuilles et des relations avec les adhérents et les autres acteurs de la formation professionnelle au niveau régional et infra régional. Les témoignages recueillis au sein des OPCA laissent à penser que la mise en œuvre de ces deux logiques se traduit de plus en plus par une exacerbation des pressions sur les conseillers comme les assistants, et par l'expression dans une même situation de travail d'injonctions contradictoires. Les OPCA (notamment les délégations régionales) font face à cette mise en tension entre deux logiques, économie d'échelle d'un côté et spécialisation de l'autre.

Depuis 2009, et surtout 2014, Unifaf a transformé son organisation interne afin d'être à même d'offrir aux établissements un appui individualisé et une offre de services qui complète la mise à disposition digitale de nouveaux outils. Nos interlocuteurs insistent sur le rôle des conseillers qui, dans le cadre des rendez-vous en entreprise ou des réunions collectives, aident les associations à s'approprier les outils et à s'engager dans une approche renouvelée de la relation emploi/formation alors que leur champ d'intervention traditionnel était celui de la formation des salariés. Entre 2011 et 2017, les rendez-vous chez l'adhérent sont passés de 4 000 à 16 000 dans cet OPCA. La raison de cette augmentation est totalement assumée par un de nos interlocuteurs selon lequel, « *quand on est dans une problématique de développement du business commercial, qui ne dit pas son nom, eh bien, on sait que c'est la présence chez le client qui fait la réussite* ». Un autre interlocuteur nous confie toutefois qu'il s'agit aussi de satisfaire à la COM, que le nombre de visite, individuelles, collectives, les salariés rencontrés pour le CEP, etc., tous ces rendez-vous sont objectivés, comptabilisés avec des objectifs donnés par le siège. Un bilan est réalisé trois fois par an et les écarts constatés doivent être expliqués et des solutions proposées par la délégation régionale pour ajuster les résultats.

Notons aussi que les conseillers formations sont souvent identifiés par les différents partenaires comme des acteurs de la politique de formation territoriale, jusqu'à assumer une part de « *la représentation politique des OPCA dans les départements* ». En effet, ils participent aux réunions initiées par les organisations professionnelles ou la Région, sont sollicités et invités à prendre la parole dans des réunions où sont exposées les problématiques de formation. Ceci est facilité par la proximité physique des bureaux avec les différents partenaires, qui contribue à développer cette assise territoriale : « *Il va sur le terrain, il représente l'OPCA quand on est sollicité parce que des fois il y a des initiatives* » (PACA). « *Et c'est vrai que mine de rien on s'est rendu compte que nos conseillers, quand après les relations étaient nouées, pour le coup ça voulait dire qu'ils pouvaient des fois être interpellés* »

¹⁶ Les conseillers n'ont pas été réinterrogés lors de cette troisième phase d'étude, mais ce sont les directions qui se sont exprimées sur ces nouveaux besoins en compétences.

sur des projets de formation ». Un conseiller nous confie : « Mon bureau se trouve quasiment à 30 m de la fédération et à 250 m de la CAPEB ; donc il y a une proximité avec les organisations professionnelles, qui explique aussi qu'il y a certains intérêts d'avoir un bureau physique à tel endroit. »

Désormais, le rôle des conseillers consiste à expertiser la stratégie des entreprises en matière de formation et de les accompagner dans leur projet. Le verbatim suivant permet d'explicitier le lien entre le modèle d'intervention, l'offre de services, et le modèle économique.

« C'est quoi votre projet ? Donc déjà, on va déterminer un périmètre. Si on va s'apercevoir qu'elle [l'entreprise] veut faire deux habilitations électriques, un CACES, on va donner les renseignements qu'il faut, mais il n'y aura pas de contribution volontaire. Puisque bon, les cotisations qu'elle a versées sont largement suffisantes, pour financer les besoins de l'entreprise et lui apporter le conseil qu'il faut. Par contre, si l'entreprise vient nous voir en disant : mais attendez, moi, j'ai mes deux conducteurs de travaux qui vont partir à la retraite, j'ai besoin de former deux chefs de chantier en conducteur de travaux, donc faire une formation plutôt longue, qualifiante... Je dois recruter trois jeunes, mettre à jour mes formations obligatoires et j'ai un nouveau pan d'activité, mais qu'il y ait la transition énergétique, et là-dessus j'ai des collaborateurs qui sont partants mais qui n'ont pas la formation... Donc on va se trouver en face d'un projet assez consistant. Par rapport à ça, nous, on va accompagner l'entreprise sur ses besoins, sur son périmètre, on va déterminer les actions, on va les conseiller vers des organismes de formation qui tiennent bien la route. Puisque nous, on a, ce qu'on appelle, le décret qualité. On va chiffrer, leur apporter une solution financière. On va dire : voilà, ça vous coûte 100. Nous, par rapport à ça, voilà ce qu'on peut mobiliser, donc il va rester, je ne sais pas... 30 % à votre charge, et ces 30 % vont constituer ce qu'on appelle la contribution volontaire. Donc on est dans une logique de projet, si vous voulez. » (Constructys).

Cette logique d'intervention nous a été décrite de façon assez semblable par les 4 délégations régionales des OPCA enquêtés. Elle mêle une triple dimension d'ingénierie de projet, d'ingénierie financière et pédagogique qui vient s'imposer au travail d'accompagnement des conseillers. Dans cette optique, la contribution volontaire n'est donc pas un préalable à la discussion qui va s'engager sur le plan de formation pour déterminer l'ampleur du soutien apporté par l'OPCA. C'est la nature du projet de formation à financer qui viendra déterminer l'opportunité ou non d'y recourir. On insiste, plus ou moins selon les OPCA, sur la mission de service public qui échoit à l'OPCA et sur la nécessité de ne pas transformer son intervention en activité purement commerciale.

Car l'augmentation du contrôle de l'activité et du *reporting* est sensible et le back office est de plus en plus contraignant. Si les conseillers et les assistants les plus anciens continuent à se considérer comme chargés d'une forme de mission d'intérêt général ou d'une visée associative « à but non lucratif », il semble que de nouvelles formes de professionnalisme et une transformation des identités au travail visent désormais une conformité aux exigences de plus en plus gestionnaires des OPCA.

L'activité des conseillers des OPCA relèverait de plus en plus d'une activité « commerciale », concernée par le « Yield Management » qui ne dit pas son nom, et qui est très éloignée de la culture professionnelle historique des conseillers des OPCA. Cette évolution n'est pas toujours bien vécue par eux.

Rappelons que les OPCA sont des organismes gestionnaires — par délégation de l'État — d'une obligation de nature fiscale. Ils collectent la participation obligatoire des entreprises au financement de la formation professionnelle. Dès lors, la collecte d'une cotisation volontaire de l'adhérent relève d'un nouveau registre d'action et de légitimation de l'action pour les conseillers. Depuis 2009, et plus encore depuis 2014, la légitimité des OPCA semble en tension entre la collecte de la ressource fiscale¹⁷ d'une garantie sociale pour tous, et plus particulièrement pour les plus fragilisés (peu qualifiés,

¹⁷ Dont les ressources du FPSPP (voir remarques dans le texte).

demandeurs d'emploi, TPE) et la gestion d'un investissement en capital humain pour les entreprises par des cotisations volontaires placées dans des comptes individuels.

Les OPCA et leurs conseillers sont portés par cette double culture/mission qui les met en tension. Certains conseillers, parmi les plus anciens rencontrés lors de la première phase d'enquête, se sentent toujours chargés d'une délégation de service public pour le compte de l'État¹⁸ dont ils tirent leur légitimité. Certains ont fait le choix de quitter leur OPCA pour des raisons éthiques ou déontologiques estimant que la réforme de 2014 mettait un terme à une politique mutualiste qui constituait l'âme du métier et lui conférait tout son sens. Le passage à une dimension plus marchande de l'activité de l'OPCA, et la pression plus ou moins forte mise sur les conseillers pour « *aller chercher de la volontaire* », ont contribué au départ de certains d'entre eux.

« J'ai une conseillère qui est partie. Cette conseillère-là qui avait beaucoup d'ancienneté, qui avait été recrutée du temps de l'AREF. Elle a commencé à me dire : effectivement, vous savez moi, je ne suis pas du tout d'accord avec ça. Moi, je crois aux bienfaits de la mutualisation. En fait, là, si je comprends bien, il y a de moins en moins de mutualisation et puis chaque entreprise, finalement, elle est individuelle et elle gère. Et elle dit : moi, je ne souscris pas, ce n'est pas conforme à mes valeurs » (Constructys).

Cette pression varie selon les OPCA et les délégations régionales. Certaines n'auraient pas su gérer ce virage en imposant individuellement aux conseillers des objectifs de volume de collecte de « la volontaire » dans une logique purement commerciale. Dans d'autres régions, le mouvement a été plus graduel et surtout mieux négocié par l'attribution de primes collectives allouées à l'ensemble des conseillers sur un objectif global de collecte volontaire.

La fonction conseillers emploi-formation n'a plus de dimension gestion mais uniquement une dimension de conseil et « commerciale », un changement qui accompagne l'évolution de l'OPCA qui est passé « *d'une relation avec des adhérents à une relation avec des clients, en fait, très clairement [...] avec des services qui sont différenciés selon le niveau d'adhésion, donc, l'OPCA, et, du coup, la posture des équipes en lien avec les clients a...voilà, a beaucoup changé* ». Le récent plan d'adaptation des compétences des conseillers chez Agefos est orienté vers des techniques commerciales/clients pour aller chercher les contributions volontaires. « *Les conseillers formation ont comme première mission sur cette période d'aller chercher ces contributions volontaires et d'attirer et de fidéliser les adhérents volatiles* ». Le plan social a entraîné la suppression de 120 postes qui concernent pour moitié des assistants de gestion. Dans le même temps l'Agefos a effectué quelques recrutements de personnes très expérimentées avec des profils liés aux outils numériques ou des profils commerciaux ou encore des experts sur la taxe d'apprentissage, domaine très technique. Il a eu aussi des recrutements sur le marketing de l'offre de services.

Avec les réformes de 2009 et de 2014, la dimension commerciale et l'arrivée de nouveaux publics ont modifié le modèle économique des OPCA. Nos entretiens ont clairement montré que cela les soumet, en tant qu'organisation, ainsi que ses directeurs et ses conseillers, en tant qu'individu, à une problématique de gestion du changement. Les propos tenus par certains des conseillers et des directeurs que nous avons auditionnés, montrent qu'ils connaissent depuis les dernières réformes un processus intérieur d'assimilation du changement au travers d'une transition de rôle¹⁹. Des rôles, devrions-nous plutôt dire, tant ils sont confrontés à plusieurs injonctions qui ne sont pas faciles à concilier. « *D'un côté, une mission, un peu, de délégation de service public, sur toutes les questions*

¹⁸ À tort selon Luttringer et Willems (2011) puisque selon eux, rappelant une décision du Tribunal des Conflits, « la formation continue, bien qu'elle soit qualifiée par la loi "d'obligation nationale" et qu'elle réponde à un "besoin d'intérêt général", n'est pas pour autant un service public ». Jean-Pierre Willems, Jean-Marie Luttringer (2011), « *De la délégation de pouvoir à la prestation de services, polysémie de la notion de délégation* », La fabrique des OPCA (7/12), disponible sur : http://www.jml-conseil.fr/crbst_18.html.

¹⁹ « *Les acteurs en transition font preuve d'une conscience discursive par laquelle ils expriment les raisons de ce qu'ils font, de ce qu'ils ont fait et portent un regard critique. Cette réflexivité aide à l'appropriation du rôle* » (Jaujard, 2011, p. 32).

autour de l'emploi, la professionnalisation, etc., et de l'autre, des missions de la branche, sur le champ conventionnel et, le troisième qui est, carrément, effectivement, de la prestation de services adhérent sur du volontaire. » (Unifaf). Un changement de culture qui est parfois très mal vécu par les conseillers : « *Non, non, c'est trop, qu'est-ce que c'est que ça, du commerce. On perd notre âme. On était quelque part dans une mission de services publics* » (Constructys).

7. Trois lignes de force transversales comme mise en perspective avant la réforme

Au terme de ce rapport, il semble important de conclure en insistant sur trois dimensions qui dessinent les appuis possibles pour une réforme qui tiendrait compte de la réalité des OPCA d'aujourd'hui : leur rôle d'intermédiation sur le marché du travail de plus en plus affirmé, leurs nouveaux rapports aux territoires « sous l'influence de vents contraires », et leur ambidextrie qui s'invite au cœur du nouveau modèle économique d'intervention.

7.1. Un rôle d'intermédiation sur le marché du travail de plus en plus affirmé

Pour rendre compte des évolutions qui ont marqué la trajectoire des OPCA, la notion de modèle économique a constitué un fil conducteur pertinent. Il explique largement les transformations observées au sein des opérateurs de formation d'un point de vue financier, stratégique, institutionnel et organisationnel.

Pour les OPCA, nombre des dynamiques de changement observées ont trouvé leur origine dans ce fil rouge qu'a représenté la transformation de leur modèle économique impliquant pour ces opérateurs une révision en profondeur de leur positionnement stratégique et opérationnel. Mais c'est aussi au vu de ces changements et au terme de nos observations, qu'un autre fil rouge s'est imposé à notre analyse pour témoigner de l'émergence d'un nouveau paradigme. Car c'est bien la notion d'intermédiaire du marché du travail qui semble caractériser le registre d'action des OPCA depuis une dizaine d'années. La réforme de 2009 a initié ce mouvement et celle de 2014 a confirmé un changement devenu structurel et dont les effets ont contribué à faire des OPCA un intermédiaire du marché du travail à part entière.

Les intermédiaires du marché du travail peuvent être appréhendés de la manière suivante : il s'agit d'acteurs, privés ou publics, opérant sur différentes échelles géographiques et dont l'activité participe directement ou indirectement à rapprocher « l'offre » et la « demande » de travail, que ce soit en faisant de la mise en relation, du placement, du conseil en recrutement, de l'accompagnement, de l'orientation, de la formation, etc. Quel que soit le segment sur lequel s'est forgée leur identité professionnelle, tous participent, à plus ou moins brève échéance, à la mission de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et à leur rapprochement avec des entreprises en quête de candidats à l'emploi (Fondeur *et al.*, 2016).

Cette définition empruntée à une autre recherche visant à cartographier l'ensemble des acteurs intervenant en tant qu'intermédiaires du marché du travail avait à l'époque déjà intégré les organismes de formation dans le champ de ces intermédiaires du fait de leur implication croissante dans les dispositifs de formation des demandeurs d'emploi. Leurs « commanditaires », autrefois principalement les entreprises et les OPCA, se sont aujourd'hui élargis aux Conseils régionaux et départementaux ainsi qu'aux Pôle Emploi, missions locales, etc.

Les OPCA ont, comme nous venons de le voir, emprunté la même trajectoire et leur clients, usagers, adhérents, quelle que soit la dénomination sont aujourd'hui pluriels. Tout comme les autres acteurs du SPE qui composent une grande partie des intermédiaires du marché du travail, les OPCA

interviennent sur les deux segments du marché du travail pour rapprocher les entreprises et les demandeurs d'emploi par une activité de formation préalable aux recrutements. Certes, les OPCA n'ont pas un accès direct aux demandeurs d'emploi, comme ils en disposent pour les entreprises et leurs salariés, mais c'est également le lot des autres acteurs du marché de l'emploi qui n'ont que rarement accès simultanément aux deux versants du marché du travail que sont les entreprises et les actifs.

Pôle Emploi, les missions locales, les Plie sont des structures plus proches des demandeurs d'emploi que des entreprises d'où la recherche de partenaires auprès des ETT ou des opérateurs privés de placement pour accéder aux entreprises.

Pour les cabinets de recrutements, les établissements de travail temporaire, les organismes de formation, mais aussi les OPCA c'est l'inverse et le cœur de métier est plutôt tourné vers les entreprises et secondairement vers les demandeurs d'emploi, d'où leur lien aux acteurs du SPE pour toucher ce public. Pour tous ces acteurs, il faut donc composer avec d'autres acteurs du champ pour mener à bien leur mission d'intermédiaire du marché du travail qui suppose à un moment ou à un autre qu'une mise en relation s'opère entre les entreprises et les actifs.

C'est aussi la raison pour laquelle on constate une multiplication de partenariats pour accéder au segment du marché du travail, les entreprises ou les chômeurs, auquel ces acteurs – selon leur spécialité initiale – n'ont pas d'accès direct.

Pour les OPCA, il est incontestable que depuis une dizaine d'années, leur environnement de travail s'est élargi à de nouveaux acteurs, en lien avec les missions qui sont les leurs en direction des demandeurs d'emploi. La montée en puissance sur les territoires de préoccupations centrées sur les questions de sécurisation des mobilités professionnelles a également joué en faveur de tels rapprochements. Avec les DIRECCTE, les relations de travail ont été établies de longue date notamment par le biais des EDEC et autres dispositifs visant à anticiper la reconversion et la gestion des ressources humaines à l'échelle du territoire. Le lien à cet acteur, comme au FPSPP et aux conseils régionaux, est également le produit d'une volonté des OPCA de se doter de financements supplémentaires pour exercer des effets de levier, certes au bénéfice du territoire, mais également au profit de leur propre activité en direction des entreprises.

Mais l'affirmation croissante du statut d'intermédiaire du marché du travail a conduit les OPCA à des rapprochements nouveaux avec les Pôle Emploi, les maisons de l'emploi, les missions locales, les acteurs de l'insertion par l'activité économique pour mener à bien leurs opérations de recrutement via notamment le dispositif POE (préparation opérationnelle à l'emploi). L'emprise des problématiques de placement des demandeurs d'emploi sur l'activité des OPCA explique aussi les liens observés sur la période entre les établissements de travail temporaire et les OPCA pour accéder au public des intérimaires et mettre en place des actions de formation en amont de l'exercice de leurs missions en entreprise. C'est un exemple parmi beaucoup d'autres qui illustre parfaitement l'intérêt commun pour les OPCA et les ETT à collaborer et à intensifier leur relation pour améliorer leur offre de services en direction des actifs.

L'attention portée aux publics des demandeurs d'emploi ainsi qu'aux TPE, on remarquera qu'il s'agit là de deux cibles souvent prioritaires dans l'action du Service public de l'Emploi et dans celle du FPSPP sur la période considérée, a pour conséquence de réinterroger la dimension territoriale de l'offre de services des OPCA. Car pour les actifs faiblement qualifiés c'est sur l'espace géographique de leur lieu de résidence que se joue l'essentiel de leur mobilité professionnelle. S'agissant des TPE, on a vu également que leur ancrage aux territoires implique pour les OPCA de multiplier les contacts à ce niveau en s'appuyant sur les dispositifs territoriaux mis en œuvre par les acteurs locaux. Toutefois, les réformes récentes dont les OPCA ont constitué l'épicentre ont eu des effets ambivalents sur la capacité de ces opérateurs à investir les territoires.

7.2. Le rapport des OPCA aux territoires : sous l'influence de vents contraires.

Si le rapport des OPCA aux territoires est apparu ambivalent tout au long de cette étude, c'est que ces territoires sont à la fois un terrain d'opérations où s'affrontent de multiples tensions au sein de l'action publique, mais aussi un espace où se construisent et s'expérimentent de nouvelles formes de coopération entre acteurs répondant au plus près des besoins individualisés et contextualisés des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi. Ces tensions, déjà évoquées dans les rapports précédents, sont la résultante de vents contraires qui, d'un côté, poussent à considérer le territoire comme un simple réceptacle de politiques publiques et de politiques de branche professionnelle nationales, et, d'autre part, comme un espace investi par des intentions et des pratiques d'acteurs engagés dans des logiques de travail en commun.

Sur le registre des vents défavorables à la reconnaissance de l'autonomie et de la responsabilité d'opérateurs comme les OPCA au sein des territoires figurent en premier lieu l'imbroglio des compétences entre la Région et les institutions déconcentrées de l'État cherchant à mobiliser des dispositifs normés suivant des logiques cloisonnées (les fameux « silos » ou « tuyaux d'orgues » souvent évoqués) : bien que l'élargissement des problématiques emploi-formation aille désormais dans le sens d'approches intégrées, notamment pour les demandeur d'emploi, «... *celles-ci impliquent une coopération des acteurs au niveau territorial, ainsi qu'une individualisation des réponses apportées aux demandeurs d'emploi qui se heurtent à l'absence de coordination des multiples intervenants* » comme le rappelle Berthet et Bourgeois (2015) ; ce qui n'encourage pas le développement d'une vision structurée et moins cloisonnée. Toutefois, comme nous l'avons souligné précédemment les OPCA, dans un partenariat direct avec Pôle Emploi et pour des dispositifs particuliers, réussissent à engager une réelle démarche collaborative.

D'un autre côté, pour de nombreuses branches professionnelles le territoire n'est souvent qu'un terrain de déclinaison des orientations décidées au plus haut niveau qui relèvent des instances de négociation de branche et des choix des partenaires sociaux. Rappelons à ce propos que le territoire n'est pas un lieu de négociation collective puisque les organisations syndicales ne délivrent pas de mandats de négociation à leurs représentants à cet échelon. Les partenaires sociaux n'ont pas de réelle consistance au niveau régional : ainsi, nous disent Mériaux, Bourdu et Dubois (2014), « *syndicats de salariés et organisations d'employeurs demeurent des acteurs faiblement structurés au plan régional, et peinent à remplir les fonctions de représentation qui leur sont assignées pour porter les besoins et les attentes des entreprises et des salariés dans les multiples lieux où se construisent les politiques régionales de formation* ». Cette logique inscrit alors les OPCA comme un simple outil de gestion et de mise en œuvre des politiques de branche, à l'intérieur d'un rapport d'homothétie entre le national et le territorial, peu ouvert aux initiatives nouvelles, difficilement adaptable à la spécificité des environnements locaux, moins résilients aux changements. Ainsi, les OPCA se perçoivent avec des marges de manœuvre restreintes, particulièrement pour ceux qui ne disposent pas de délégations régionales ou qui disposent de délégations sans conseil d'administration paritaire, avec par conséquent un pouvoir limité, soumis à des décisions centralisées. Ceci paraît en porte à faux avec ce qui est par ailleurs attendu des OPCA sur les territoires : à savoir leur capacité à rendre des services de proximité – proximité s'entendant le plus souvent encore dans une acception purement géographique et spatiale – devant faciliter les visites et contacts interindividuels entre conseillers et bénéficiaires. Force est de constater que les OPCA ne sont pas tous égaux sur le versant de cette proximité : certains ayant non seulement une délégation régionale – investie d'une grande autonomie dans leurs démarches et l'orientation de leur offre de services – mais aussi des implantations infrarégionales (comme l'Agefos), quand d'autres n'existent qu'à Paris ou à travers quelques délégations interrégionales.

Mais, ce que nous enseigne la dernière phase de notre étude, plus encore que les précédentes, c'est que face à l'inertie de ces comportements *top down*, existent des vents beaucoup plus favorables qui vont permettre aux OPCA de se frayer une route, partiellement affranchie de la verticalité prégnante des branches, pour jouer pleinement un rôle actif d'initiateur, de pilote, d'animateur, ou encore de

facilitateur, dans des contextes réellement décentralisée et en combinant actions innovantes, dispositifs variés et projets fédérateurs. Ici, il ne s'agit pas de faire référence à un dialogue social visant à une négociation qui serait finalisée par la recherche d'accords normatifs, mais à un dialogue social territorial sur des projets collaboratifs traitant de l'emploi, de l'accompagnement des parcours et de la formation au niveau des bassins d'emploi.

On voit donc que les OPCA sont, d'une certaine manière, encore pris en tenaille entre « *l'esprit de métier et l'esprit de clocher* », comme a pu le dire le vice-président d'OPCAim à la veille de la réforme de 2009. Résoudre cette tension suppose de créer les conditions du passage d'une territorialisation « d'en haut » à une territorialisation « par le bas » qui s'accompagne d'un processus de « *débordement territorial du cadrage sectoriel de l'action publique* » (Mériaux, 2005), et de faire du territoire un espace de responsabilité. Ce débordement et cette territorialisation « par le bas » sont cohérents avec la nécessité pour les OPCA de rendre des services individualisés au plus près des besoins des bénéficiaires d'une part, et de trouver des sources de financements complémentaires – dont la plupart ont une dimension régionale affirmée²⁰.

Sous l'impulsion d'acteurs divers (Région, CCI, DIRECCTE, FPSPP/COPAREF, mais aussi collectivités territoriales, missions locales, ARACT...) des projets territoriaux, ayant souvent un caractère d'expérimentation, se multiplient. Les OPCA y jouent un rôle d'ensemblier, certains portant eux-mêmes nombre de ces initiatives. C'est le cas à l'occasion de projets du FPSPP qui font clairement référence dans leurs critères d'attribution à l'innovation au sens de partenariats à construire permettant une complémentarité de compétences et de champs d'actions et rendant l'action globale plus efficace : « *La mobilisation des partenariats sur les territoires doit permettre la combinaison des dispositifs à partir d'une identification au plus près du terrain des besoins en emploi à pourvoir et les transitions professionnelles à anticiper. Les acteurs doivent donc partager un diagnostic afin de coordonner une action commune autour d'objectifs concrets* » (FPSPP Rapport 2018). Il en est de même avec les EDEC qui permettent de financer des projets de GPEC territoriale. Longtemps considérée comme relevant de démarches expérimentales, l'idée est ici d'organiser la gestion de l'emploi à partir de dynamiques territoriales. Depuis une dizaine d'années, la gestion territoriale de l'emploi et des compétences est devenue « *la bannière sous laquelle se rangent de multiples initiatives, cherchant à mettre en cohérence les pratiques RH des entreprises et des outils d'interventions détenus par une pluralité d'acteurs publics ou paritaires* » (Mériaux, 2014). C'est désormais au nom d'une meilleure coordination de l'action collective que tous les acteurs du champ de l'emploi et de la formation se positionnent simultanément sur « le créneau » de la GTEC, chacun mettant en avant sa capacité à devenir « l'ensemblier » de ces démarches collaboratives. Ces expérimentations envisagent les relations des entreprises avec leur environnement dans une logique systémique avec un fort degré d'interaction et d'interconnaissance avec l'écosystème territorial. Les OPCA, par leur positionnement unique en tant que « meilleur connaisseur » des entreprises, sont dans ces configurations des acteurs devenus incontournables.

Les récentes problématiques de responsabilité sociale territoriale (ou RSE territoriale – qui fut aussi un des appels à projets récent du FPSPP) sont en forte adhérence avec cette intelligence collective des territoires où la capacité des OPCA à contribuer au maillage de réseaux est devenue constitutive de son modèle économique en transformation, ce que nous avons souligné à maintes reprises.

7.3. Une ambidextrie qui s'invite au cœur du nouveau modèle d'intervention des OPCA

Au terme de cette étude, comment peut-on qualifier le changement des OPCA ? Les lois de 2009 et de 2014 se sont traduites par des transformations progressives mais considérables des OPCA selon un modèle de sédimentation et de conversion. Sédimentation parce que les changements se sont produits

²⁰ S'agissant des financements des conseils régionaux, de ceux qui proviennent de fonds européens (FSE au FEDER), mais aussi des transferts liés aux projets et aux dispositifs FPSPP ou aux des programmes des EDEC.

par étape. Ils ont été opérés « *non dans le cadre d'un mouvement critique unique, mais par la croissance progressive de nouveaux éléments à côté des dispositifs classiques* » (Maggeti, 2014). Certaines évolutions ont pu sembler secondaires et passer inaperçues au moment de leur adoption pour finalement, mises bout à bout, venir modifier considérablement le fonctionnement des OPCA. Mais le changement des OPCA peut aussi être qualifié de conversion dans la mesure où il s'est orienté « *vers des objectifs et des fonctions différentes* » et qu'il est survenu à l'occasion d'une négociation (les COM dans notre cas) et des évolutions législatives.

Nous avons vu que le rôle historique de « collecteur-répartiteur », qui confinait l'OPCA dans une fonction administrative et financière, a considérablement évolué vers une fonction de recherche de co-financements et des fonctions d'ingénierie dans le champ emploi-formation et de conseils dans le domaine de la gestion des ressources humaines (chapitres 1, 2 et 3). Pour beaucoup de nos interlocuteurs, cette évolution de l'offre de services des OPCA s'inscrit dans la continuité de leur mission financière et administrative de base. Pour autant, cette évolution des missions des OPCA n'est pas sans poser des difficultés chez les conseillers dont le rôle « historique » a lui aussi évolué. Les changements auxquels ont été soumis les OPCA peuvent ainsi être interprétés sous un double point de vue : celui de l'organisation et celui des individus membres de l'organisation. Le changement de l'OPCA a conduit à un changement de rôle des conseillers et des assistants. Dans les entretiens, ils ont exprimé les raisons de ce qu'ils font, de ce qu'ils faisaient et ils ont porté un regard critique sur le changement. Cette réflexibilité les a aidés-pour certains d'entre eux- à s'approprier leur nouveau rôle (en termes de tâche, de savoirs, de relations, de perspectives). La création de sens a été le fil conducteur de la transition de rôle. Ce processus est un enjeu managérial et de professionnalisation pour les OPCA. La transition de rôle est la dimension individuelle du changement de l'OPCA. Les conseillers sont dans une dynamique d'appropriation de leur nouveau rôle, technologique, relationnel, commercial, avec l'adhérent. Accepter la révision des rôles est la condition nécessaire au changement, tant pour les conseillers que pour l'OPCA.

La notion de rôle nous paraît donc intéressante à mobiliser pour rendre compte de cette situation. Elle permet de « *saisir des situations qui sont le produit d'interactions entre un individu, un collectif de travail et une organisation formelle* » (Burellier, Valette, 2009). Selon ces auteurs, le rôle peut être défini comme « *un ensemble de comportements observables qui possèdent des caractéristiques types, partagées par un nombre suffisamment grand de personnes pour qu'on puisse parler de rôle au-delà d'un individu singulier* » (p. 8). Le rôle est défini par l'organisation hiérarchique, le collectif de travail, les normes et les croyances qui entourent l'individu. Pour tenir un nouveau rôle, il faut avant tout en changer et, « *ce sont les transitions de rôles qui font échouer ou pas les transformations* ». Cette perspective dynamique nous intéresse particulièrement dans le contexte d'évolution législative qui a étendu le champ d'intervention des OPCA.

Les OPCA et leurs collaborateurs ont donc été soumis à des changements importants. Leurs organisations internes ont été restructurées, de nouvelles missions et de nouveaux publics leur ont été confiés, porteurs de nouvelles valeurs et de nouvelles attitudes. Certaines nouvelles fonctions et tâches prescrites ont vu le jour, d'autres ont évolué. Des tensions, des « paradoxes » identitaires et de la performance²¹, sont apparues entre les missions qui relèvent de l'intérêt général, de délégation de service public et celles, de nature plus « commerciale » qui correspondent à une offre de services aux entreprises. La question de la gestion de ces paradoxes par les OPCA, de la mise en œuvre du changement et de l'enrôlement des collaborateurs dans de nouvelles missions, et auprès de nouveaux publics s'est donc posée. Nos entretiens avec les conseillers ont montré que se conformer à tous ces changements et ces « paradoxes » n'allait pas de soi. Ils ont aussi montré que les collaborateurs et les OPCA sont ambidextres quand ils jouent plusieurs rôles selon les périodes, les publics et les institutions avec lesquels ils travaillent et collaborent, et quand ils réussissent à créer une nouvelle perspective qui

²¹ Le paradoxe identitaire correspond au conflit de rôle entre l'individu et le collectif et au conflit de valeurs. Le paradoxe de la performance prend acte de la diversité des parties prenantes, internes et externes, et de leurs intérêts potentiellement contradictoires et conflictuels. Pour une présentation détaillée de cette notion, voir Grimand, Oiry et Ragaïgne (2014).

parvient à englober des publics et des missions qui semblaient « exclusives » l'une de l'autre. Si certains conseillers font preuve d'une accommodation à ces changements, d'autres ne réussissent pas à modifier leur cadre de référence, leurs exigences personnelles et ont quitté l'OPCA.

Les tensions au sein des OPCA restent nombreuses. Les OPCA doivent trouver un équilibre entre l'exploitation des ressources existantes (légales et conventionnelles) et l'exploration des nouvelles ressources (volontaires), entre une fonction administrative et financière et des fonctions d'ingénierie dans le champ emploi formation et de conseils dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Les OPCA cherchent à devenir des organisations ambidextres. Littéralement, l'ambidextrie est la capacité pour une personne d'être aussi habile avec les deux bras. Dans les Sciences de l'organisation, elle renvoie à la capacité d'une organisation à gérer simultanément des aspects organisationnels paradoxaux (trouver un équilibre entre les activités d'exploitation et d'exploration par exemple). L'ambidextrie des OPCA fait référence à la poursuite synchronique de missions différentes qui peuvent sembler « paradoxales » et qui sont génératrices de tensions. Ces tensions se manifestent quand les directions des OPCA et les représentants paritaires tentent de reconfigurer leurs fonctions, leurs rôles et leur organisation pour réaliser un ajustement à la dynamique imposée par les lois de 2009 et de 2014. Les entretiens témoignent du souhait des représentants des OPCA de légitimer leurs nouvelles missions et leurs nouveaux publics et de structurer leur organisation avec des modes opératoires nouveaux. Les lois de 2009 et de 2014 se sont ainsi traduites par la multiplication de formes organisationnelles nouvelles (fusion d'OPCA), par des partenariats entre OPCA, avec Pôle Emploi, etc. Des structures d'organisation inédites dans le cadre de projets et de publics partagés (DE, TPE) ont vu le jour pour améliorer l'efficacité de leur action. L'ambidextrie des OPCA illustre alors leur volonté, et les moyens mis en œuvre, pour poursuivre simultanément des impératifs, des activités différentes, divergentes. Ainsi, la culture des OPCA est *a priori* hostile à la culture commerciale et à la logique marchande. Face à cette difficulté, les directions des OPCA ont fait évoluer les profils des recrutements et forment les conseillers en poste à la gestion de la relation client. Il s'agit de créer des identités multiples dans leur organisation²². L'ambidextrie des OPCA leur a permis de surmonter les multiples tensions auxquels ils ont été confrontés ces dix dernières années.

²² Une organisation qui a des identités multiples est une organisation au sein de laquelle plusieurs conceptions de l'organisation existent, « *c'est-à-dire plusieurs identités vécues distinctes et, plus largement, plusieurs systèmes identitaires distincts* » (Strategor, 2005, 4^{ème} édition, Dunod, p. 728).

Annexe 1 – Des transformations importantes dès les années 2000 qui facilitent la mise en place d'un nouveau modèle

Durant la période 2004-2014, si les OPCA n'ont pas encore connu d'ondes de choc comparables aux changements induits par la réforme de 2014, ils ont été néanmoins confrontés à des évolutions majeures (notamment le regroupement des 96 OPCA en 20 OPCA, la signature de conventions d'objectifs et de moyens avec DGEFP, la réforme de 2009). C'est une période pendant laquelle ils ont adapté leurs stratégies en direction des entreprises, et se sont significativement repositionnés au sein d'un réseau d'acteurs institutionnels de la formation et de l'emploi. Dans cette partie, seront exposés les premiers éléments de transformations à l'œuvre dès le début des années 2000, permettant ainsi de comprendre avec quelles ressources organisationnelles et relationnelles les OPCA aborderont la réforme de 2014.

La loi de 2009 a sensiblement transformé l'activité des OPCA renforçant leur mission d'intérêt général auprès des entreprises et auprès des demandeurs d'emploi avec l'instauration du FPSPP. Elle a élargi les missions confiées aux OPCA notamment en appui aux entreprises dans la construction de leur politique de formation, missions qui s'ajoutent à celles déjà prévues par la loi de 1984. Il s'agit aussi de la première amorce d'une réorientation des fonds de la formation vers les TPE (fongibilité asymétrique) et les salariés les moins qualifiés et demandeurs d'emploi (par le biais du FPSPP).

L'étude du Céreq de 2004 (Bentabet et Théry, 2005) concluait sur un arbitrage difficile pour les OPCA entre la gestion administrative et le développement d'un service proximité et sur la tension, pour les salariés de ces organismes, entre leur « cœur de métier » et les missions réellement effectuées (le cœur de métier se situant dans la relation auprès des adhérents en contradiction avec un manque de temps pour la réaliser). Les lois de 2004 et 2009 avaient – entre autres – pour soucis d'apporter une réponse à cette tension en favorisant notamment la capacité des OPCA à induire un changement significatif des comportements de petites entreprises en matière de formation.

Ainsi, il semblait qu'en allégeant les obligations de gestion administratives des OPCA, ceux-ci se consacraient davantage aux services d'accompagnement des entreprises. Or, la mise en œuvre de ces objectifs s'accompagne d'une lourdeur administrative accrue par des impératifs de contrôle et de *reporting*. Trouver des moyens supplémentaires pour financer le développement de la formation continue au travers de co-financements, ou des réponses aux appels à projets du FPSPP, nécessite un temps à consacrer à des tâches administratives de plus en plus lourdes. Les principales évolutions observées peuvent être regroupées autour de 3 axes majeurs : l'évolution de l'offre de services, les liens aux territoires, et la professionnalisation des salariés – conseillers et assistants – des OPCA. Sur ces trois axes, l'étude de 2004 avait déjà mis en avant les tendances suivantes :

- elle concluait sur une offre de services caractérisée par une intensification des relations entre les différents partenaires et une orientation sensible vers le conseil et l'ingénierie. Elle soulignait un « *service de proximité qui se révèle finalement assez proche de ce que pourrait développer un expert-comptable dans son domaine* » (Bentabet et Théry, 2005, p. 46). Elle faisait déjà l'analyse d'un rapprochement des délégations régionales d'avec les collectivités territoriales « *à travers une logique de service aux adhérents capable de démultiplier les actions en s'appuyant sur des fonds publics* » (*ibid.*). La recherche de cofinancement, même si elle concernait davantage les actions collectives, semblait pouvoir « *ouvrir des opportunités de prise en charge pour les petites entreprises* » (*ibid.* p. 47) ;
- sur les liens aux territoires, l'étude de 2004 montrait que malgré une volonté de favoriser les réseaux interentreprises, en y incluant les organismes de formation et différents partenaires sur les territoires, le service de proximité se cantonnait principalement dans une relation bilatérale entre l'entreprise et le conseiller ;
- sur la question des contenus d'activités et de la professionnalisation des conseillers, l'étude de 2004 soulignait une tension déjà marquée entre la prédominance du temps occupé par la

gestion administrative et financière et un enrichissement des compétences des conseillers et des assistantes pour accompagner les entreprises sur le terrain. Cette tension entre les missions des OPCA et le contenu des activités rendait le processus de professionnalisation particulièrement complexe.

C'est sur la base de ces premiers constats que peuvent être analysées les différentes orientations prises par les quatre OPCA étudiés en matière d'organisation fonctionnelle, de nouvelles relations qui s'établissent entre les sièges nationaux et les délégations régionales, et des modes de fonctionnement instaurés en termes de gestion et de collecte des fonds de la formation professionnelle au gré des différentes réformes de la formation professionnelle qui se sont succédées depuis 2004. Elles montrent notamment combien la réforme de 2009 au travers du regroupement des 96 OPCA en 20 OPCA, comme l'élaboration de nouveaux dispositifs de formation, ont pu impacter le fonctionnement des OPCA, notamment dans leurs missions d'accompagnement et de conseil auprès des entreprises.

1. Une offre de services au croisement de multiples changements

➤ Un contexte institutionnel qui évolue

Tout en élargissant les missions des OPCA en matière d'accompagnement des entreprises sur le registre de compétences RH et de GPEC, la loi du 24 novembre 2009 cadre l'activité des OPCA au travers des négociations de conventions d'objectifs et de moyens (COM) avec l'État. Cette négociation va peser sur l'offre de services des OPCA dans la mesure où elle vise une certaine forme de rationalisation des coûts de gestion des dossiers de financement. Les COM viennent en effet encadrer un plafond global de frais de gestion de 7,4 % composé d'une part fixe et d'une part variable. Elles visent d'autre part à augmenter le nombre de visites d'entreprises TPE et PME afin de développer la proximité avec les entreprises. Les COM imposent ainsi un certain nombre de visites par an pour les entreprises de plus de 10 salariés et une réponse à la demande des moins de 10. Pour Unifaf par exemple, l'inscription de son activité dans une COM négociée avec la DGEFP engendre de nouveaux axes d'intervention et de nouvelles règles de financement. L'activité de l'OPCA s'évalue de plus en plus selon une logique de résultats avec des objectifs quantitatifs préalablement définis.

Ces nouveaux objectifs, sur une offre de proximité envers les entreprises, vont inciter une structuration régionale des OPCA, mais également avoir des incidences nombreuses sur la professionnalisation des équipes dans les délégations régionales. L'obligation de rendre des comptes impose également de nouvelles relations de suivi et de *reporting* vis-à-vis des sièges des OPCA et la mise en œuvre d'un cadrage des activités des délégations régionales qui peuvent limiter l'autonomie de ces dernières sur certains champs d'intervention. Les délégations régionales se voient assigner un nombre de visites d'entreprises et des coûts de gestion des dossiers encadrés par les COM. Ainsi, des arbitrages sont opérés dans les délégations régionales, des projets plus transverses sont abandonnés (Constructys) au profit d'un nombre de visites d'entreprises plus important.

La création du FPSPP bouleverse le paysage institutionnel et vient également modifier l'offre de services des OPCA. Il s'agit d'un outil que se donnent les partenaires sociaux et l'État afin de réorienter les politiques de formation professionnelle continue vers les publics de salariés les moins qualifiés, les petites entreprises et les demandeurs d'emploi. Le FPSPP a vocation à abonder le financement d'actions de qualification et de requalification au profit de salariés ou de demandeurs d'emploi en déficit de formation. Il procède par Appels à projets. Dans le cadre de ceux-ci, les OPCA doivent impérativement rechercher des cofinancements afin de répondre aux contreparties demandées par le FPSPP. Le développement de cette recherche de cofinancements va accroître des pratiques de coopération auprès d'acteurs territoriaux sur des projets spécifiques. Cette recherche se généralise sur cette période. Ainsi les appels à projets « Illettrisme », « mutations économiques » ou encore « développement de l'alternance » dans lesquels se sont inscrits les 4 OPCA suivis dans cette étude, intègrent la recherche de cofinancements avec le FSE, les conseils régionaux ou encore les DIRECCTE.

On assiste sur cette période à la mobilisation de nombreux outils pour l'insertion comme la gestion des parcours de reconversion qui n'existaient pas avant l'élaboration et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de formation et d'emploi, introduits par les réformes de 2004 et 2009. Ces nouveaux dispositifs comme le DIF prioritaire, le CSP (contrat de sécurisation professionnelle) ou encore les POE (préparation opérationnelle à l'emploi) collectives et individuelles vont également orienter les OPCA vers de nouveaux publics que sont les demandeurs d'emploi et modifier sensiblement les modes d'intervention des OPCA sur un champ plus large. La gestion de ces dispositifs introduit également de nouveaux interlocuteurs pour les OPCA, et donne lieu à l'élaboration de partenariats avec Pôle Emploi et la construction d'actions de formation autour de dispositifs comme le CSP et la POE. Ces outils d'intervention sur les territoires se sont donc renforcés sur cette période élargissant et déplaçant le spectre de l'intervention des OPCA sur des problématiques d'insertion professionnelle et de reconversion des salariés. Au sein des délégations régionales, les conseillers et assistantes vont également se spécialiser sur ces dispositifs, comme la gestion des CSP pour les assistantes de gestion (Constructys), ou encore la construction de relations avec Pôle Emploi.

On observe que les OPCA, durant cette période, ont à gérer une tension entre l'objectif d'une plus grande proximité avec les entreprises afin de développer la formation des salariés, alors que les priorités définies au niveau national, au travers de dispositifs institutionnels, visent le champ de l'emploi.

➤ Effets sur l'offre de services en direction des entreprises

La tendance générale observée dans le cadre de l'évolution de l'offre de services des 4 OPCA étudiés à savoir Agefos-PME, Constructys, Unifaf et l'OPCA Transports et Services concerne l'orientation prise par l'offre de services entre les années 2004 et 2014. Ainsi alors qu'au début des années 2000, celle-ci se concentrait principalement sur les questions de gestion de la formation, l'aide au montage des plans de formation et de l'accompagnement de la gestion financière des actions de formation elle va venir embrasser des questions plus larges s'inscrivant dans le champ Emploi/ Formation avec l'intégration d'une dimension emploi, de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des parcours professionnels. Les OPCA ne vont plus seulement se cantonner à la sphère de la formation, ou des actions liées au plan de formation pour traiter des questions d'emploi, de recrutement et de développement des RH dans l'entreprise. C'est également dans la mise à disposition d'outils de diagnostic ou de pré-diagnostic RH que l'offre de services va se développer (OPCA TS).

L'émergence de ces dispositifs s'explique en partie par la mobilisation de la notion de parcours professionnel qui transparait en particulier dans les accords interprofessionnels sur la formation professionnelle (2003 et 2009). Ils vont venir infléchir une offre de services qui ne se limite pas seulement à la mise en place de formations ponctuelles, mais embarque l'action de formation au sein de la question de la construction de parcours professionnels adossés à des parcours de formation. C'est par exemple au travers des dispositifs de la professionnalisation, contrat de professionnalisation et période de professionnalisation que cette dimension est abordée. Il s'agit de mettre en place des financements afin de construire des parcours professionnels des salariés. Des outils de diagnostics et de pré-diagnostics sont ainsi produits qui proposent une approche globale des problématiques auxquelles sont confrontées les entreprises et permettent d'intégrer la politique de formation dans une stratégie plus globale de gestion des emplois et des compétences. Alors que les petites entreprises comme les PME ne disposent pas de structuration RH, l'offre de services des OPCA va venir suppléer à cette absence soit en mobilisant les fonds d'un ADEC en négociation dans la branche professionnelle visant la professionnalisation des structures de formation des entreprises soit par le recours à des consultants qui vont apporter un conseil et accompagner les entreprises dans l'émergence de besoins et des réponses sur le volet formatif.

L'évolution de l'offre de services des OPCA vient aussi s'adosser à de nouveaux outils qui sont élaborés par les observatoires de branche. Même si leurs productions sont de nature et niveaux différents, les OPCA disent s'appuyer sur les observatoires de branche qui produisent et coordonnent des études

donnant tant aux branches professionnelles qu'aux entreprises des éléments de connaissance en termes d'évolution des métiers, des certifications et des qualifications. La déclinaison de ces observatoires en région (OPCA TS) vise à produire des éléments de connaissance que les entreprises comme les acteurs institutionnels peuvent mobiliser pour outiller leur politique de formation. Les OPCA en se dotant de ces structures d'étude et d'analyse des métiers des branches professionnelles et d'outils de prospectives vont nourrir leur offre de services de nouveaux outils mis à la disposition des entreprises. Le développement des sites dédiés aux entreprises adhérentes des OPCA privilégie une information sur les travaux engagés par les observatoires et la présentation de l'offre de services qui en découle.

Ces grandes tendances vont donc conduire à ce que cette offre de services se modifie et se transforme, elle intègre également les grands projets nationaux définis par les OPCA liés à des problématiques d'emploi, de reconversion des salariés, autour des thèmes comme l'illettrisme, les seniors, la VAE collective. Ces projets nationaux sont articulés avec les priorités des branches professionnelles qui vont mobiliser les nouveaux dispositifs de formation, tels que les contrats de professionnalisation ou les périodes de professionnalisation.

L'influence de ces nouveaux dispositifs qui émergent sur la période, la notion de parcours professionnels qui transparait au travers d'outils facilitant la gestion des formations longues, ancrées sur la qualification et la professionnalisation des salariés s'accélère avec la réforme de 2014. On observe aujourd'hui un basculement de l'offre de services des OPCA orientée sur des problématiques RH qui débordent du seul domaine de la formation, sur du conseil en GPEC ou encore un appui méthodologique à la construction de grilles d'entretiens d'évolution professionnelle.

2. Le rapport des OPCA au territoire : réceptacle des politiques nationales et/ou lieu d'innovations ?

Le rapport au territoire, au sens d'espace géographique régional ou infrarégional, est une question importante pour les OPCA puisqu'elle cristallise en premier lieu la problématique de la proximité et de la nature des services rendus ; et en second lieu les enjeux d'une plus grande autonomie dans leur capacité d'adaptation aux spécificités des besoins exprimés par les acteurs locaux et les entreprises. Ce rapport aux territoires peut se décliner schématiquement en trois dimensions : une dimension organisationnelle qui concerne le degré d'initiative propres des délégations régionales et leur autonomie ; une dimension qui renvoie directement à la nature des services offerts aux entreprises, notamment en direction des TPE/PME, et aux dispositifs mobilisés (que sous-tend l'articulation entre politiques de branches et territoires) ; et enfin une dimension partenariale qui recouvre la coopération et le montage de projets associant une diversité d'acteurs institutionnels.

➤ La place et le poids des délégations régionales : variables selon les OPCA

La place des délégations régionales dans l'organisation d'ensemble d'un OPCA se situe dans des configurations variables. La présence d'une délégation régionale et les implantations infrarégionales sont souvent présentées comme la condition *sine qua non* de la proximité aux entreprises. Toutefois, les délégations régionales présentent des degrés d'autonomie et des capacités d'initiative variables. Rares sont les OPCA qui organisent la collecte au niveau régional et en gardent le bénéfice (seul l'Agefos PME est partiellement dans cette position). La plupart font remonter cette collecte centralisée au niveau du siège ; les fonds étant ensuite redistribués au prorata du poids des adhérents selon les régions et selon les actions prioritaires menées en adéquation avec le cadrage national. Cette différence se double d'une seconde qui concerne l'existence ou non d'un véritable paritarisme au sein des régions à travers des conseils d'administration ayant la possibilité de définir une véritable politique régionale. Cependant, il est important de souligner que les représentants patronaux comme syndicaux dans ces conseils d'administration n'ont pas mandat à négocier. La négociation reste centralisée au niveau national et le plus souvent dans un contexte strictement de branche professionnelle. Au demeurant, les branches laissent peu de marges de manœuvre aux initiatives régionales dans la

mesure où elles ne souhaitent pas que s'opèrent des traitements différenciés entre régions pour un certain nombre d'actions menées qui introduiraient des disparités. L'OPCA doit pouvoir apporter les mêmes réponses dans toutes les régions.

S'agissant de leur autonomie, les délégations reconnaissent qu'elles bénéficient encore d'une autonomie relative – mais moindre qu'il y a quelques années, notamment avant 2009. Celle-ci est de plus en plus encadrée par des directives nationales qui descendent du siège et qui reprennent les décisions des branches. Il en ressort que dans certains OPCA les politiques régionales ne sont plus que la déclinaison des politiques nationales et que les territoires ne sont globalement que le simple réceptacle de ces politiques, comme si les besoins des territoires correspondaient aux besoins nationaux. Moins nombreux sont les OPCA à être à la fois *traducteurs* de ces politiques nationales, *facilitateurs* et *intermédiaires*, et qui, dans le même temps, construisent et financent des actions spécifiques à leur propre initiative (positionnement historique de l'Agefos PME, et dans une moindre mesure de Constructys). Ce positionnement est centré sur le principe qu'il y a une *intelligence des territoires* que l'on ne retrouve pas dans les grands dispositifs nationaux, et que c'est dans ce cadre que peuvent être mobilisés, combinés et pilotés les différents leviers d'actions, et non pas depuis les sièges nationaux.

Cette autonomie réduite se retrouve sur le versant de la gestion, puisque la nécessité – imposée notamment par l'État à travers les COM – d'atteindre un certain nombre d'objectifs en termes de visites d'entreprises, par exemple, ou d'actions menées en direction de certains publics, oblige les délégations régionales à opérer un suivi et un *reporting* complet et régulier de leurs activités. Ce suivi à caractère administratif, et qui remonte vers le siège, se révèle très contraignant et coûteux en temps. Les délégations régionales sont donc devenues plus qu'avant sous contrôle.

Entre le niveau national et les délégations régionales, certains OPCA (UNIFAF, Transport TS) ont introduit un niveau intermédiaire, interrégional, qui permet de lisser l'activité entre délégations en cas de surcharge, mais aussi de spécialiser des conseillers sur des types de problématiques (comme l'ingénierie de financement) ou des dispositifs spécifiques pour lesquels ils deviennent animateurs et personnes ressources. Cette interrégionalité contribue aussi à faire évoluer l'offre de services en favorisant la diffusion d'expérimentations locales à l'ensemble du territoire nationale.

➤ Les territoires et la proximité : les services aux TPE sacrifiés ?

Concernant la proximité, il ressort clairement que celle-ci est assimilée par l'ensemble des OPCA comme la capacité à intervenir directement en entreprise, notamment sous forme de visites individuelles, soit en faisant venir les entreprises vers l'OPCA, soit en multipliant les démarches, les plus larges possibles, de l'OPCA vers les entreprises. Les entreprises de moins de 10 salariés devraient être en principe la principale cible de ces visites : elles seraient le facteur justificatif le plus important de cette proximité – et des nombreuses implantations *au plus près du terrain* – sous l'effet notamment des exigences portées par les contrats d'objectifs et de moyens (COM) qui établissent des minimums de visites sur cette classe de taille. En réalité, peu de chose a changé ici depuis 2004, si les visites existent bien sur le terrain des TPE, elles sont peu nombreuses, succédant le plus souvent à des contacts téléphoniques initiés par les entreprises elles-mêmes. Elles sont surtout l'objet de traitements plus standardisés cherchant précisément à éviter des déplacements individualisés très coûteux au regard des dépenses en formation que ces entreprises sont en mesure de pouvoir fournir. C'est aussi la raison pour laquelle la proximité prend souvent la forme de réunions collectives d'informations sur les territoires dans le but de faire connaître l'offre de services existante, ou d'actions collectives multi-entreprises dans un bassin d'emplois et dans le cadre de projet de secteurs ou de filières d'activités.

La dématérialisation des relations entre les adhérents et leur OPCA, dans ce contexte, n'est pas un substitut aux visites en entreprises qui restent indispensables pour l'ensemble des OPCA toute taille confondue (visites qui peuvent représenter 200 déplacements par an et par conseiller) ; la

dématérialisation n'intervenant que pour le traitement administratif des dossiers ou pour la mise à disposition d'informations normées.

C'est encore au niveau des territoires que l'on retrouve le dilemme entre déclinaison de politique de branche et actions individualisées sur les territoires de nature transversale et interprofessionnelle. Ce dilemme, qui a pu être qualifié il y a quelques années par un responsable de formation de l'UIMM, comme « *le dilemme entre le clocher et le métier* » joue dans un contexte paradoxal. En effet, d'un côté on voit bien que les branches et les politiques négociées au niveau national pèsent de plus en plus sur la mobilisation d'un grand nombre de dispositifs et sur l'orientation des actions engagées sur les territoires, mais dans le même temps la nécessité de monter des financements multiples pour satisfaire aux besoins propres à certains dispositifs (les co-financements peuvent représenter un tiers des fonds des OPCA) réintroduit directement la dimension régionale par le jeu des acteurs qui composent les territoires d'actions et abondent les financements. Aussi bien les acteurs déconcentrés de l'État, à travers le montage des EDEC notamment ou des financements FSE, que les conseils régionaux, voire départementaux, ou encore le FPSPP sur certains projets, cherchent à décloisonner les branches et à inscrire leurs actions avant tout dans des cadres territoriaux. La nécessité croissante de construire des projets en co-financement voit donc revenir en force le territoire, et s'opposer ainsi à la tendance centralisatrice des branches.

➤ **Des partenariats territoriaux liés à la recherche de co-financements, mais aussi au besoin d'une nouvelle gouvernance.**

La dernière dimension du rapport aux territoires porte sur la construction de partenariats multiples. Comme nous venons de le voir, il y a un levier important pour le développement des partenariats à travers le montage des dossiers de cofinancements, mais ces partenariats sont également décisifs sur les territoires pour répondre aux demandes et aux besoins de nouveaux publics pour lesquels de nouveaux dispositifs ont pu être mis en place ces dernières années. C'est notamment le cas des POE avec Pôle Emploi. Il convient aussi de souligner toute l'importance que revêt aujourd'hui, pour certains OPCA, l'implication dans des programmes territoriaux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPECT) dont ils peuvent être simple animateur ou initiateur.

Ces dispositifs embarquent toute une série d'acteurs : la Région, les chambres de commerce, les maisons de l'emploi et la formation, Pôle-Emploi... La montée en puissance, pour ne pas dire le recentrement très fort des politiques de formation vers la sécurisation des parcours professionnels amplifie cet ancrage territorial autour de dispositifs multi-acteurs au service des transitions professionnelles. Il n'est pas rare de voir les OPCA participer à toute une série d'initiatives locales visant à instaurer des dispositifs de transfert de compétences et de mobilité, ou à contribuer à réaliser des diagnostics territoriaux au croisement de segments de filières d'activités, de familles professionnelles et de bassins d'emplois. Les OPCA peuvent aussi être sollicités pour alimenter les dispositifs d'observation des OREF sur le volet des efforts de formation et des pratiques de formation des entreprises.

On voit donc l'offre de services elle-même se déplacer au fil du temps, passant d'actions de simples conseils en formation au profit d'entreprises atomisées, vers des actions plus collectives et territorialisées. L'offre de services devient alors multiforme et suppose un agencement de dispositifs et une implication d'une pluralité d'acteurs apportant chacun un financement. Ces partenariats permettent ainsi de monter des actions qui n'auraient pu être réalisées avec un seul acteur. Ils peuvent également donner lieu à des coopérations entre les OPCA eux-mêmes sur la base de complémentarités repérées par d'autres institutions comme les COPAREF et les conseils régionaux qui jouent alors le rôle d'ensemblier.

Dans ces contextes territoriaux marqués par un engagement relativement nouveau des OPCA, c'est leur métier même qui est interrogé et ce sont leurs nouvelles capacités d'expertise qui sont sollicitées. Les OPCA tendent à devenir ainsi maître d'œuvre sur les territoires d'une véritable ingénierie de projet, selon une logique essentiellement collective et collaborative, autour de nouvelles approches de la

relation formation emploi et dans le cadre de nouvelles gouvernances locales que les OPCA se proposent dans certains cas d'animer (c'est typiquement le cas pour les expériences de GPEC T menées par l'Agefos PME).

Au total, si le rapport des OPCA au territoire, vu sous l'angle des services de proximité rendu – notamment par le biais des visites d'entreprises – a finalement peu changé depuis 2004, en revanche leur implication dans des configurations où dominent des logiques multi-acteurs s'est sensiblement densifiée. Ces configurations visent à combiner différents dispositifs d'emploi et de formation cofinancés et s'appuyant sur des diagnostics ou expertises établis avec des observatoires de branche ou de territoire et des dispositifs de GPEC T. C'est là une des évolutions la plus marquée depuis 2004 : ce positionnement des OPCA sur les territoires où ils sont amenés à jouer peu ou prou tantôt le rôle de leader et d'initiateur de projets, ou d'accompagnateur et de partenaire, ou encore d'animateur territorial.

3. Une évolution marquée des métiers et de la professionnalisation²³

Depuis une dizaine d'années, dans un contexte de profonde transformation du marché de la formation professionnelle mais aussi en fonction de la politique RH menée au sein des OPCA, l'organisation et les métiers traditionnels des OPCA se sont transformés en s'orientant vers une spécialisation de l'activité et une offre pluridisciplinaire de prestations qui déborde leur métier traditionnel de collecteur et de financeur.

➤ Éclatement des binômes et spécialisation de l'activité

La problématique de la compétence des salariés et celle de l'organisation du travail sont deux sujets intimement liés. En réponse aux multiples exigences des adhérents et des tutelles, les OPCA restructurent leurs services de gestion dans une logique de plus en plus « industrielle » où les technologies de l'information et de la communication (TIC)²⁴ sont mises au service de l'harmonisation des process et de la productivité. Les TIC permettent de rationaliser les activités « numérisables »²⁵ et de déployer le temps libéré vers le conseil et l'accompagnement des adhérents.

Sur le plan des emplois, cette évolution se traduit par une segmentation croissante au sein même des organisations via la spécialisation au point que beaucoup s'interrogent sur le caractère pérenne de cette stratégie hybride, alliant économie d'échelle et maintien de la qualité de service rendus à l'adhérent.

La question de l'articulation du front-office et du back-office se pose partout sans que chaque OPCA y apporte la même réponse. Les conseillers et les assistantes sont parfois pris en tenaille entre les exigences de répondre au mieux aux attentes des entreprises en fournissant des services toujours plus nombreux et complexes avec la recherche de cofinancements, et d'un autre côté, en back-office, un travail sur les normes des dossiers, leur recevabilité, les contrôles de plus en plus marqués.

Les métiers d'assistantes ont évolué de manière différente selon les OPCA. Pour certaines (branches des transports), l'activité s'est orientée vers une spécialisation des tâches²⁶ presque exclusivement administratives de gestion de dossiers en back-office tandis que pour d'autres on assiste à un enrichissement des tâches et à une multiplication des interlocuteurs et des publics (Gestion de la propreté, Agefos, Constructys).

²³ Compte tenu de la taille de notre échantillon, notre travail ne vise pas à dresser un portrait comparatif des professionnalités et des modes de professionnalisation des OPCA, mais plutôt de rechercher les facteurs communs et les différences significatives. Les témoignages que nous avons recueillis doivent être vus comme des illustrations des pratiques.

²⁴ Dématérialisation des documents, GED, Télétransmission, portail collaboratif.

²⁵ Saisie des demandes de prise en charge par l'adhérent.

²⁶ Le pôle de gestion est centralisé (plateforme de gestion) au niveau du siège et vise une harmonisation des pratiques autour des logiciels dédiés à la dématérialisation des prises en charge des actions de formation.

Les modes d'organisation des binômes conseillers-assistantes sont spécifiques à certains OPCA (Propreté), mais il semble que la notion de binôme s'assouplisse progressivement dans beaucoup d'OPCA même si elle reste opérationnelle pour l'entreprise. Des référents régionaux ou interrégionaux sur des thématiques (GPEC, Contrat professionnalisation, POE) (Constructys) ont été créés.

➤ Une montée de l'expertise « métier » et territoriale

Pour répondre à la complexité croissante des dispositifs et des multi- financements des actions de formation et pour animer des réunions collectives avec des chefs d'entreprises, les conseillers doivent posséder des compétences en ingénierie financière et en RH qui leur permettent de déployer un argumentaire poussé pour convaincre des représentants d'entreprise – qui se sont eux ont même professionnalisés dans ces domaines depuis 10 ans. La représentation institutionnelle de l'OPCA est par ailleurs plus importante qu'il y a dix ans. Les conseillers sont ainsi amenés à participer et animer des réunions auprès de différents interlocuteurs (formation des conseillers Pôle Emploi sur les métiers d'un secteur ou des dispositifs ; sensibilisation des organisations professionnelles territoriales aux nouveaux dispositifs de formation). L'autonomie des conseillers est de plus en plus « contrariée » par des injonctions et des décisions prises en amont au niveau des branches ou de la direction nationale de l'OPCA. Ils deviennent des conseillers territoriaux ayant à la fois une bonne connaissance des entreprises et des territoires.

Sur les dix dernières années, le métier de conseiller s'est transformé sous le double effet du développement des interventions en conseil dans les domaines des ressources humaines, et dans une logique commerciale visant au développement de portefeuilles. Si cette transformation concerne l'ensemble des OPCA sur la période, elle est plus récente dans certains d'entre eux où la collecte était « captive » (Unifaf).

L'impression qui ressort de nos entretiens est celle de logiques d'action paradoxales qui se superposent de plus en plus et s'imposent aux salariés des OPCA. D'une part, les OPCA s'inscrivent dans une logique de coût, exprimée par une rationalisation industrielle et économique de l'activité, des comportements et des choix. D'autre part, ils défendent une logique de service à l'adhérent, exprimée par une quête de qualité, d'autonomie des comportements et parfois d'esprit d'initiative dans la gestion des portefeuilles et des relations avec les adhérents et les autres acteurs de la formation professionnelle au niveau régional et infrarégional. Les témoignages recueillis au sein des OPCA laissent à penser que la mise en œuvre de ces deux logiques se traduit de plus en plus par une exacerbation des pressions sur les conseillers comme les assistants et par l'expression dans une même situation de travail d'injonctions contradictoires. Les OPCA (notamment les délégations régionales) font face à cette mise en tension entre deux logiques, économie d'échelle d'un côté et spécialisation de l'autre.

➤ Une professionnalisation « problématique »

La mise en mouvement permanente des OPCA depuis 2004, conséquence de l'inflation réglementaire, de la multiplication et de l'instabilité des dispositifs rend « problématique » la professionnalisation des conseillers et des assistants.

Le lien formation-emploi est difficile à établir car le contenu du poste varie d'un OPCA à un autre selon les choix organisationnels et managériaux. La variété des profils et des niveaux de formation des conseillers et des assistants est importante. Les directions des OPCA semblent rencontrer des difficultés à apprécier le niveau de qualification nécessaire ainsi que l'éventail des compétences requises. L'activité s'est complexifiée et diversifiée pour certains et appauvrit pour d'autres. Le métier de conseiller devient un métier d'expertise (en (co)financements, en dispositifs, en publics). Les profils des conseillers formation recrutés dans les délégations régionales sont très divers. Le recrutement devient plus spécialisé et tourné davantage vers une meilleure compréhension de l'entreprise. La connaissance du monde la formation, du fonctionnement des OPCA ainsi que les compétences en

relations commerciales, en gestion des ressources humaines semblent être les principales compétences recherchées.

Sur le plan de la formation des conseillers et des assistantes, les échanges quotidiens avec les conseillers et assistantes plus expérimentés et la formation sur le terrain restent essentiels et participent à l'acquisition de la culture du métier. La politique de GRH des OPCA se traduit toutefois par la mise en place de plan de formation incluant des formations aux évolutions des missions et à l'introduction des nouveaux dispositifs davantage formalisées (mise en place d'une GPEC et des parcours d'intégration pour les nouveaux recrutés (Propreté)).

La structure organisationnelle des OPCA rend difficile les carrières ascendantes. S'y substituent l'enrichissement du poste, l'élargissement du portefeuille de compétences et l'expertise professionnelle au gré des nouvelles missions confiées aux OPCA et de la transformation de leur organisation fonctionnelle entre le siège et les délégations. Ainsi, chez UNIFAF, le système de management a été construit autour de cinq grandes inter-régions. Chacune est animée par un manager de région qui est le référent interrégional et sert de relais pour le siège pour toutes les problématiques de son périmètre.

Malgré des mobilités réduites et des carrières courtes, l'ancienneté reste importante chez les salariés, notamment les assistantes. Si cela s'explique par la spécificité des compétences et de l'expérience acquise, il est probable que la situation évolue dans les années à venir. Les nouvelles missions confiées aux OPCA, plus orientées vers l'accompagnement et le conseil RH global exigent en effet des compétences plus transférables que les conseillers notamment pourront valoriser plus facilement dans le cadre d'une mobilité externe.

Pour conclure cette partie, des similitudes et des évolutions avec les conclusions de notre étude de 2004 peuvent être soulignées. La reconfiguration des emplois et des compétences s'est poursuivie sur la période. L'explication par une accentuation du service aux adhérents (pôle « initiateur de formation » des OPCA plutôt que pôle « financier ») et un glissement des activités administratives et financières, voire commerciales, vers des activités de services et d'accompagnement qui relèvent davantage du conseil (ingénierie de formation, montage d'opérations collectives, GPEC...) se renforce. En dépit de la dématérialisation, la gestion administrative des dossiers reste considérable en raison de la complexification de la réglementation en matière de formation professionnelle continue. Le personnel reste relativement stable mais le problème de fidélisation et de turn-over chez les jeunes et les conseillers déjà souligné en 2004 se renforce. L'augmentation du contrôle de l'activité et du *reporting* est sensible et le back office est de plus en plus contraignant. Si les conseillers et les assistants les plus anciens continuent à se considérer comme chargés d'une forme de mission d'intérêt général ou d'une visée associative « à but non lucratif », il semble que de nouvelles formes de professionnalisme et une transformation des identités au travail visent désormais une conformité aux exigences de plus en plus gestionnaires des OPCA.

Le regroupement des OPCA et les COM ont imposé de repenser le contenu des métiers et l'organisation pour simplifier tout ce qui relève de la gestion et dégager les ressources pour développer le conseil salarié et adhérent. Ces évolutions ont permis aux OPCA d'anticiper la loi de 2014 dès la fin des années 2000. Nous notons donc des points de continuité depuis 2004 et des évolutions qui préfigurent la capacité des OPCA à s'emparer de la réforme de 2014 bien que la rupture s'annonce très forte et mal vécue en lien avec les évolutions stratégiques des OPCA.

Conclusion d'ensemble

Les transformations significatives du métier de conseiller en formation des OPCA et leur professionnalisation sur les 10 dernières années, qui viennent d'être présentées, portent la marque et reflètent précisément l'évolution à laquelle ces OPCA ont été soumis sur cette période. Cette évolution a été lente, mais a connu cependant une accélération avec la réforme de 2009. Elle est sous-tendue

principalement par un double effet : la montée en puissance des dispositifs emploi-formation de sécurisation des parcours et d'accompagnement des transitions professionnelles mobilisant une pluralité d'acteurs ; et d'autre part l'ouverture des besoins exprimés par les entreprises vers une plus grande expertise sur les fonctions RH et non pas seulement sur les plans de formation. À ces effets, il convient d'ajouter le poids croissant des politiques de branche dans l'orientation des projets et la diversification des acteurs institutionnels qui interviennent dans ce champ (l'État mais aussi les collectivités territoriales et Pôle Emploi pour ne citer que les principaux).

Les nouveaux dispositifs Emploi-Formation tournent autour de la professionnalisation et s'accompagnent de l'émergence de la notion de parcours professionnel. La mobilisation de ces dispositifs suppose de recourir de façon sans cesse plus marquée à de multiples financements : par exemple, pour accompagner des projets FSE, ou pour le co-financement d'appels à projet du FPSPP visant à favoriser des effets de convergence des actions et la coopération d'acteurs territoriaux.

Mais, le constat général sur cette période est qu'il n'y a pas, à la veille de la réforme de 2014, de profondes ruptures par rapport aux observations qui avaient pu être menées en 2004. Par contre, des différences subsistent entre les OPCA selon leur capacité d'adaptation et d'anticipation face à ces évolutions, notamment dans leur capacité à élargir leur offre de prestations au-delà de la simple collecte et de la seule gestion administrative des dossiers de formation, pour aller vers une palette de services plus large qui englobe toute une série de problématiques nouvelles en RH. Ces évolutions différenciées entre OPCA s'expliquent aussi par leurs capacités variables à conduire et construire une véritable ingénierie de projets multi-acteurs, multi-dispositifs et multi-financements et suppose souvent une relation « organique » aux territoires.

La réforme de 2014, qui crée une forte accélération par rapport aux évolutions passées, et même quelques ruptures dans la manière de repositionner les activités des OPCA, ne place pas tous ces OPCA sur un pied d'égalité pour aborder ladite réforme. Ainsi, les évolutions observées en 2004 et 2014, dont nous avons rendu compte dans les monographies et l'analyse transversale, permettent, d'une certaine manière, de préjuger des capacités différenciées des OPCA à s'approprier la réforme et apportent des éléments pour comprendre les difficultés devant lesquelles ils se retrouvent.

De ce point de vue, la réforme de 2014, qui impacte profondément les politiques emploi-formation mais aussi les régimes de mutualisation, la nature des publics concernés, le rôle des branches – qui se voit renforcé notamment par un système conventionnel d'abondement des cotisations versées aux OPCA – ou bien encore la réforme des dispositifs de formation orientés vers la qualification... entraîne aussi une réforme des pratiques professionnelles. Par ailleurs, la tension qui existait déjà entre les missions d'intérêt général des OPCA et les logiques marchandes concurrentielles entre OPCA, pour une partie liée aux versements non-obligatoires, risque-t-elle d'être exacerbée ? En effet, d'un côté les pouvoirs publics transfèrent de fait aux OPCA une véritable mission de service public – c'est particulièrement évident sur le contrôle qualité, alors que d'un autre côté la recherche des financements volontaires des entreprises face à la suppression des obligations de versement au titre du plan, renforce la concurrence entre OPCA, notamment en l'absence d'accord de branche.

Les conditions d'appropriation de cette réforme, les modalités de sa mise en œuvre et la capacité à mener la transformation réussie des métiers des OPCA, notamment pour les conseillers, peuvent donc se lire indirectement dans l'évolution des 10 dernières années. C'est là en tout cas une hypothèse qu'il s'agira de vérifier. Mais, le travail mené ici apporte déjà des éléments de compréhension sur les potentialités différenciées des OPCA à réaliser cette appropriation et à une mise en œuvre effective de la réforme. Cette dernière demande, en effet, de leur part beaucoup d'inventivité et d'ajustements multiples aussi bien dans les formes de réorganisation interne, avec une rationalisation de l'activité des conseillers déjà engagée, que dans la conception d'une nouvelle offre de services à géométrie variable qui semble aller vers une segmentation plus grande des adhérents, et au sein de laquelle le positionnement d'actions volontaristes en direction des TPE ne semblent pas aller plus de soi aujourd'hui qu'hier...

ANNEXE 2 – Les ancrages territoriaux et institutionnels des OPCA : trois éclairages régionaux

L'étude des ancrages territoriaux et institutionnels des OPCA s'appuie ici sur des enquêtes menées dans 3 régions : Île-de-France, Bretagne et PACA. Elle permet de donner de la visibilité aux espaces d'intermédiation dans lesquels les OPCA peuvent être partie prenante grâce à leurs interventions situées au carrefour de questions liées à la dynamique des marchés du travail à leur régulation, aux politiques publiques de l'emploi et de formation, et à la pluralité des phases de transition dans les parcours individuels et leur sécurisation.

Car les réformes qui ont affecté le système de formation professionnelle ont pris au sérieux l'objectif de sécuriser les parcours professionnels des actifs au-delà de leur statut salarial. Les OPCA dans leur ensemble ont contribué à la diffusion de cet impératif en lien avec d'autres acteurs présents sur les territoires. La crise de 2008 a eu pour effet d'accélérer l'installation de dispositifs multi acteurs pour atténuer les conséquences sociales de la dégradation du marché du travail sur les trajectoires des actifs. L'ensemble de ces évolutions a contribué à un glissement des activités des OPCA vers des missions de service public de l'emploi. Aujourd'hui, force est de constater l'implication réelle des OPCA dans les politiques d'emploi et de formation conduites à l'échelon national ou régional, sinon dans leur définition du moins dans leur instrumentation. Tel semble être le point de vue que partagent nombre d'acteurs institutionnels au plan régional.

C'est le point de vue des acteurs institutionnels en région sur leurs liens avec les OPCA dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'emploi et de formation qui se trouve ici éclairé. Cet exercice part donc du regard que ces institutionnels, conseil régional, DIRECCTE, Pôle Emploi, portent sur les OPCA autour des questionnements suivants : comment les OPCA participent-ils aux programmes ou aux dispositifs mis en place par chacune des trois institutions ? Avec quels types de partenariats ? Selon quelles modalités de financement et à l'initiative de quels partenaires ? Quelle place leur est reconnue dans la gouvernance régionale de la formation professionnelle ?

Parmi les évolutions attendues des réformes engagées depuis 2004, celle du rapport des OPCA aux territoires figure en bonne place. La réforme de 2009 en provoquant un vaste mouvement de concentration des OPCA poursuivait l'objectif de renforcer leur présence sur les territoires par le biais de représentations régionales mieux dotées en ressources humaines. C'est également au travers de ce rapport de proximité aux territoires que les OPCA devaient resserrer leurs liens aux petites et moyennes entreprises.

À partir de ces trois éclairages régionaux, nous verrons un paysage très contrasté de la relation que les institutionnels entretiennent avec les OPCA. Indépendamment des dynamiques nouvelles observées d'une région à l'autre, et qui sont bien réelles, la période actuelle semble se caractériser par une sensible pause dans les engagements collectifs pris antérieurement, pause sans doute liée aux réformes de la formation professionnelle mais également aux changements de majorité politique survenus dans certains exécutifs régionaux (Île-de-France, PACA). Trois thématiques, au demeurant fortement imbriquées les unes aux autres, seront particulièrement examinées dans ce chapitre :

- Quelle place les régions ont-elles accordé à la thématique de la sécurisation des parcours professionnels ? Autour de quels dispositifs conventionnels, de quels publics, s'est opéré le rapprochement entre les OPCA et les acteurs régionaux ?
- Au-delà de ces arrangements régionaux qui peuvent porter la trace d'une difficulté à parler le même langage pour des acteurs venant d'horizons institutionnels différents, quelle est la place du territoire, quelles sont les dynamiques observées au niveau infrarégional, là où les problèmes se posent de façon plus immédiates et opérationnelles invitant les acteurs présents à se mobiliser sous des formes plus collaboratives ?

Enfin, une dernière thématique, celle de la gouvernance, souligne l'extrême difficulté, pour les acteurs rencontrés, à se repérer dans l'organisation actuelle du système de formation professionnelle. Ici, les points de tension sont multiples entre des acteurs qui privilégient l'espace national, régional, interprofessionnel ou sectoriel.

C'est dans cet univers composite que les OPCA et les acteurs régionaux s'organisent pour poursuivre une collaboration qui s'avère aussi nécessaire que difficile à mettre en œuvre.

1. La sécurisation des parcours professionnels : l'occasion de construire des partenariats multi-institutionnels dans une logique de co-financements

Les relations que construisent les OPCA avec les institutions régionales (conseil régional, Pôle Emploi, DIRECCTE) qui interagissent sur champ emploi-formation se nouent principalement à l'occasion de la mise en œuvre de dispositifs de sécurisation des parcours professionnels. La question de la sécurisation des parcours professionnels des actifs est un enjeu croissant des politiques publiques de l'emploi et de la formation depuis la loi sur la formation professionnelle du 24 novembre 2009, en passant par la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, et pour se renforcer dans la loi sur la formation professionnelle du 5 mars 2014. Ces différents accords interprofessionnels et lois ont créé toute une série d'outils et de dispositifs à destination des salariés des entreprises comme des demandeurs d'emploi dont les OPCA doivent se saisir pour assurer et accroître leur mission d'accompagnement et de conseil auprès des TPE et PME en élargissant le spectre de leurs interventions au-delà des simples problématiques de financement et de gestion de dispositifs de formation professionnelle.

Cette logique de sécurisation des parcours professionnels est au carrefour de plusieurs politiques dont l'articulation et la coordination font intervenir différents acteurs sur leur champ de compétence spécifique : le développement économique, l'emploi, la formation professionnelle et aussi l'action sociale. La question de la sécurisation des parcours professionnels suppose ainsi une convergence des politiques d'emploi et des politiques de formation. Cette orientation vise à inscrire les politiques de formation professionnelle dans des logiques d'intervention préventive et anticipatrice, nécessitant un double accompagnement, un appui conseil en RH ou en ingénierie de formation auprès des entreprises et un accompagnement des personnes (salariés et demandeurs d'emploi). La sécurisation des parcours professionnels a pris une nouvelle dimension en 2009 en renforçant l'approche individuelle des compétences par la création de dispositifs comme le CSP, le contrat de professionnalisation, et en donnant des moyens financiers collectifs, avec la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)²⁷.

Pour les OPCA, l'accompagnement des entreprises passe par un élargissement de leur offre de services à de l'accompagnement RH, de l'ingénierie de formation, de GPEC et d'ingénierie financière. Ces derniers, depuis la réforme de 2009, doivent également satisfaire à la gestion de dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans leurs transitions professionnelles : POE, CSP, contrats de professionnalisation. Autant de dispositifs conventionnels construits par les partenaires sociaux interprofessionnels sur lesquels vont venir s'articuler des dynamiques partenariales nouvelles entre les conseils régionaux, les services déconcentrés de l'État (DIRECCTE), Pôle Emploi et les OPCA. Les enquêtes menées en région (Bretagne, Île-de-France, PACA) auprès des trois acteurs institutionnels montrent que les relations construites avec les OPCA se développent à l'occasion de la mise en œuvre de ces dispositifs, dans la construction de co-financements et la recherche de partenariats opérationnels bien que ces 3 institutions s'inscrivent dans des trajectoires de coopération différentes. L'implication des différents partenaires et la nature des coopérations ainsi nouées visent en région à adapter leur mise en œuvre à des problématiques territoriales.

²⁷ Cf. « Lecture transversale des CPRDF ». Sémaphore, décembre 2012.

Des dispositifs conventionnels au cœur des relations avec les institutions régionales intervenant sur le champ emploi/formation

Les dispositifs conventionnels comme les POE collectives et individuelles et le CSP interrogent la relation des branches professionnelles avec leurs OPCA, dans la logique de financement qui s’y rapporte ainsi que sur le plan des dynamiques partenariales qu’ils permettent de créer. C’est aussi la question des publics cibles que ces institutions ont mission d’accompagner, les demandeurs d’emploi pour Pôle Emploi et les OPCA sur les dispositifs de POE, de contrat de professionnalisation, et de CSP auxquels ils participent dans leur financement.

Dans le cadre des POE, on retrouve les priorités définies par la branche professionnelle sur un diagnostic porté soit sur des compétences spécifiques à construire au sein d’un secteur d’activité soit sur des besoins particuliers d’un territoire ou d’un secteur d’activité au sein d’un territoire. Ainsi dans le cadre des POE c’est sur ce double niveau national – priorités définies par la branche – et régional faisant écho à des problématiques particulières d’un territoire ou d’un bassin d’emploi que les relations avec Pôle Emploi se construisent. La POEC donne alors lieu à la signature d’une convention cadre entre l’OPCA et Pôle Emploi. La mise en œuvre de l’action se construit au plus près du territoire, pour la recherche d’organismes de formation par l’OPCA et par le *sourcing* opéré par les agences locales de Pôle Emploi. Dans certaines régions (Bretagne, PACA) des référents POE sont nommés dans les agences de Pôle Emploi.

Si le dispositif de CSP reste une toute petite partie de l’activité des OPCA, dans une logique de financement il a pu être le déclencheur d’autres actions partenariales avec Pôle Emploi. Il peut également s’inscrire dans une réponse à un appel d’offre du FPSPP (Bretagne) et donner lieu à de nouvelles formes de coordination entre Pôle Emploi et les OPCA (PACA) mais également entre plusieurs OPCA qui sont amenés à enclencher des travaux communs.

La mise en œuvre des dispositifs de CSP rend compte d’un resserrement des orientations de Pôle Emploi autour de priorités sur le « retour à l’emploi » des demandeurs d’emploi plutôt que sur un accès de ces derniers à la formation qualifiante. En ce sens, Pôle Emploi privilégie le financement et la mobilisation de dispositifs et d’outils davantage liés à de l’accompagnement des demandeurs d’emploi comme élément de sécurisation tels que des outils de recherche d’emploi, l’instauration de clubs de recherche d’emploi ou encore d’ateliers collectifs. Les OPCA dans le dispositif de CSP restent des partenaires financiers de Pôle Emploi.

➤ Des relations partenariales qui s’inscrivent dans des logiques plus globales liées au développement économique, aux reconversions et aux problématiques d’emploi.

Depuis les années 1990, les OPCA ont toujours participé à la mise en œuvre des politiques publiques et à leurs déclinaisons autour des outils de politique contractuelle mis en place par l’État (CEP, EDEC, ADEC). Cette dynamique semble un peu se ralentir dans certaines régions. En Bretagne par exemple, les EDEC sectoriels se concentrent désormais sur des branches prioritaires ou stratégiques, alors qu’en PACA, les ADEC continuent à être contractualisés ou reconduits mais sur des périodes de deux ans au lieu de trois ans. Les DIRECCTE continuent ainsi à financer des actions collectives sectorielles alors qu’elles connaissent un contexte de restriction budgétaire qui s’accompagne d’un resserrement des interventions de l’État sur le financement d’actions d’ingénierie de formation, d’accompagnement des entreprises en matière de GPEC mais non plus sur les actions de formation elles-mêmes, Le FPSPP prenant exclusivement en charge les dépenses de formation. Les EDEC et ADEC sectoriels, sont des dispositifs de politique publique qui permettent à des branches professionnelles de solliciter des financements de la part de la DGEFP afin de mettre en œuvre des études comme des plans d’actions à la suite des conclusions d’un CEP apportant ainsi des réponses aux besoins spécifiques d’un secteur d’activité en matière de structuration RH, de professionnalisation des salariés ou de qualification des populations par le biais de la construction de CQP, ou autres formes de certification. Ces dispositifs de politique publique privilégient des actions collectives, ce qui peut moins intéresser les OPCA qui se

positionnent plus depuis la réforme de la formation professionnelle de 2014 sur des actions individuelles et sectorielles, et moins sur des actions interprofessionnelles. Les institutions régionales interviennent elles sur des logiques plus globales liées au développement économique d'une région ou d'un bassin d'emploi qui supposent des actions plus transversales et collectives. Cependant, ces dispositifs EDEC et ADEC restent en PACA le dispositif phare mis en œuvre par les services de l'État, dans lequel les OPCA jouent un rôle moteur ; cette région connaît en la matière un vrai dynamisme. En Île-de-France, les OPCA restent considérés comme des partenaires privilégiés par la DIRECCTE mais ces derniers, au regard des contraintes budgétaires imposées par la réforme de 2014, semblent peiner à se mobiliser sur des enjeux plus périphériques à la formation professionnelle. Les OPCA sont en effet tournés principalement vers la satisfaction de leurs adhérents et leur inscription dans une logique plus « marchande » visant à collecter auprès de leurs adhérents des contributions volontaires.

➤ **Des dynamiques partenariales qui se créent à l'occasion d'accords-cadres tripartites : Des logiques de projets ou des logiques de cofinancements ?**

D'autres points de contact avec la DIRECCTE et le conseil régional se nouent en fonction de problématiques plus globales ou d'accords-cadres tripartites voire de dispositifs créés à l'initiative des Régions. C'est à l'occasion des COT ou encore des CPRDF, ou de fonds d'intervention sur la continuité des parcours professionnels, que des relations multi partenariales peuvent se créer dans une logique d'incitation à la mutualisation des moyens financiers voire dans une logique d'entraînement ou d'effet levier. Les conseils régionaux en sont les initiateurs et permettent de constituer une coordination des moyens financiers voir la construction de cofinancements de projets transverses portés par les partenaires sociaux, l'État et les régions. En Île-de-France, le conseil régional engage au milieu des années 2000 des conventions afin de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs concernés par la question de la sécurisation de l'emploi de salariés en difficultés, en s'appuyant sur un rapprochement avec les OPCA. Cette démarche de conventionnement avec 17 OPCA s'inscrit dans une démarche préventive des salariés de petites entreprises peu qualifiés. Ce dispositif évoluera dans la préfiguration d'une convention tripartite régionale avec l'État et les partenaires sociaux en 2009.

En région PACA, le conseil régional met l'accent sur les IRIS, accords signés avec les OPCA qu'il juge plus opérationnels que les partenaires sociaux au travers des COT signés avec les branches professionnelles. La loi de 2009 en élargissant le champ d'action des OPCA vers les demandeurs d'emploi les incite à une plus forte implication dans les partenariats régionaux, en endossant un rôle d'ensemblier au service de leur branche professionnelle et de leurs entreprises adhérentes. Si les branches professionnelles restent des partenaires incontournables disposant d'une légitimité politique, dans le cadre des accords-cadres tripartites, ils s'appuient sur les compétences techniques et opérationnelles de leurs OPCA pour mettre en œuvre les actions définies. Les OPCA ne peuvent toutefois pas se substituer aux branches professionnelles car ils n'ont pas de représentativité politique adéquate pour engager la branche²⁸.

La politique IRIS en PACA qui préfigure les accords-cadres tripartites et la conclusion du CPRDF (2011-2015) construit à partir de la constitution d'un groupe multipartite régional issu du CCREFP (dépêche AEF, novembre 2010) illustre comment à travers le co-financements d'actions de formation ou de développement par l'État, la Région et les partenaires sociaux, une mutualisation des moyens des différents partenaires permet de fédérer une vraie dynamique partenariale afin de sécuriser les parcours professionnels des salariés et des demandeurs d'emploi et permet d'estomper les logiques de publics auxquelles chaque institution est contraintes par son champ de compétence. En complément des Fonds IRIS, le CPRDF prévoit la création d'un fonds régional ayant vocation à mutualiser, par le mécanisme d'appels à projets, les moyens d'intervention des partenaires sociaux, de l'État, de la Région et de Pôle Emploi au service de projets transverses.

²⁸ Rapport IGAS : « Évaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux », 2012.

Le CPRDF de la région PACA envisage la question de la continuité professionnelle comme nécessitant la conjonction de différents dispositifs, financiers et techniques. Le contrat insiste particulièrement sur l'articulation nécessaire entre les différents dispositifs existants. Il vise à renforcer la complémentarité des différents moyens au service de la sécurisation des parcours et de la continuité professionnelle et améliorer l'articulation des EDEC et ADEC, financés par la DIRECCTE et les accords développés entre la Région et les partenaires sociaux dans le cadre des fonds de formation IRIS. Ces initiatives régionales favorisent un effet de levier voire d'entraînement et créent des dynamiques partenariales et territoriales en PACA et en Bretagne par exemple qui supposent un assemblage de différents dispositifs ou outils.

L'émergence de démarches nouvelles associant des acteurs qui s'impliquent dans des partenariats et une articulation avec les politiques conduites par l'État dans une logique de mutualisation des moyens permettent un effet d'entraînement. C'est le cas des ATE, actions territoriales et expérimentales de la région Bretagne, qui sont des actions collectives de formation, qui mettent en œuvre les orientations prises par l'exécutif régional en matière de développement économique ou de contrat d'objectif du territoire en proposant une offre de formation en partenariat avec d'autres acteurs comme Pôle Emploi sur l'achat de formations ou la DIRECCTE sur la mise en œuvre de POEC. Si dans ces accords tripartites ou quadripartites les partenaires sociaux sont les principaux signataires c'est sur les OPCA qu'ils s'appuient pour mettre œuvre techniquement et opérationnellement ces actions.

L'évolution du rôle des OPCA suite à la réforme de 2009 et celle de 2014 déjà mobilisés dans le cadre de l'élaboration des diagnostics des besoins d'emploi à partir de leurs observatoires de branche et dans le financement d'actions de formations à destination des actifs, ont vu s'élargir leur missions vers le champ de l'emploi, impliqués dans le cadre du financement des CSP, dans la mise en place des POE collectives et individuelles et dans des dispositifs anti-crise (pour les OPCA interprofessionnels). Les OPCA restent à ce titre des acteurs pivots dès que des déclinaisons opérationnelles s'imposent au côté des partenaires sociaux qui s'impliquent dans des formes de partenariats avec les acteurs institutionnels en Région participant à l'élaboration de plans d'actions au service des actifs dans une logique de sécurisation des parcours professionnels par la mise en mouvement de cofinancements susceptibles d'enclencher de nouvelles dynamiques partenariales.

2. OPCA et partenariats institutionnels : les territoires comme cadre d'expérimentation et de coopération ?

La multiplication, ces dernières années, des signatures de conventions, de plans, de chartes de diverses natures témoigne du dynamisme des relations partenariales qui se nouent sur les territoires entre les OPCA, la Région, la DIRECCTE et Pôle Emploi. Les OPCA se rallient de plus en plus, à côté de projets sectoriels, à des actions inter professionnelles et collectives sur le territoire régional et infrarégional en s'engageant dans des projets territoriaux. Les enquêtes réalisées en Bretagne, PACA et Île-de-France nous permettent d'apporter quelques éléments de réflexion sur la question de la coordination entre les OPCA et les institutionnels sur le territoire et sur les conditions requises pour qu'ils y jouent pleinement le rôle d'acteurs de la sécurisation des parcours professionnels. Cette question de la coordination des différents acteurs et de leur engagement renvoie, comme nous l'avons vu dans la section précédente, à la mise en place d'une nouvelle gouvernance régionale qui se trouve de plus en plus élargie sur les registres décisionnels et opérationnels à l'occasion de projet territoriaux.

➤ L'inscription des OPCA et des acteurs institutionnels dans une dynamique partenariale sur les territoires : entre contrainte et opportunité

La nécessité de construire des projets en co-financement et le glissement des interventions des OPCA vers des problématiques de gestion des ressources humaines et de sécurisation des parcours professionnels incitent les acteurs à coopérer sur le territoire. Depuis la réforme de 2009, les OPCA s'impliquent dans les appels à projet du FPSPP et, plus généralement, concluent des conventions avec des partenaires variés (OPCA, institutionnels, partenaires sociaux, ...) pour cofinancer ou co-organiser

des actions en faveur des salariés et des demandeurs d'emploi. Les entretiens que nous avons réalisés confirment que deux registres d'action expliquent la participation (ren)forcée des OPCA à la vie des territoires : répondre aux besoins des adhérents dans le cadre de missions élargies à la recherche de co-financements et à des missions d'accompagnement RH des dirigeants d'entreprise ; d'autre part, répondre aux exigences de l'État, de la Région et des partenaires sociaux qui attendent d'eux une participation financière et un déploiement de leur outils d'ingénierie pour la politique publique de l'emploi et de la formation professionnelle et pour l'animation économique des territoires.

De nombreux dispositifs ont ainsi vu le jour dans le champ de l'emploi et de la formation depuis le début des années 2000, et particulièrement depuis 2009. Ils visent à construire à la fois des réponses conjoncturelles pour protéger les entreprises et les actifs fragilisés par la crise de 2008, mais aussi des réponses structurelles par la sécurisation des parcours professionnels, enjeu croissant des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Alors que la DIRECCTE se trouve dans un contexte de réduction des ressources qui s'accompagne d'un resserrement de ses interventions sur le financement en ingénierie de formation, son centre de gravité se déplace du champ de la formation professionnelle, qui est aujourd'hui financée par le FPSPP, à l'ingénierie de projet RH. « *De financeur principal, on devient financeur parmi d'autres* » nous explique un interlocuteur, justifiant la nécessité de coopérer avec les acteurs du territoire. Le dispositif de « Prestation conseil en ressources humaines pour les TPE/PME » créé en 2016 vise à proposer un accompagnement personnalisé aux TPE-PME pour répondre à leurs besoins en matière de gestion des ressources humaines (RH). Les OPCA peuvent être porteurs de ces appels à projets lancés par la DIRECCTE. La participation des OPCA à ce type de projet témoigne bien du glissement de leurs activités au-delà du champ de la formation et d'une posture d'intermédiation vis-à-vis des adhérents comme des institutionnels. Plus largement, leur participation à des EDEC, des POEC, des projets de GPEC territoriale illustre l'évolution de leurs missions vers le conseil, l'accompagnement et le diagnostic RH. L'inscription territoriale de ces dispositifs est recherchée et la participation des délégations régionales des OPCA est requise. Elles jouent un rôle central dans le déploiement et la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs et la coordination partenariale entre les différents acteurs parties prenantes de ces actions. Les institutionnels qui sont souvent à l'initiative des projets territoriaux, attendent aussi des OPCA qu'ils soient en position d'intermédiaire pour faire remonter l'information sur les besoins de leurs adhérents, mais aussi en capacité de mutualiser des informations entre OPCA, et plus largement entre tous les acteurs du territoire, à travers des dispositifs d'observation communs. C'est sans doute le sens des plateformes RH-TPE développées sur certains territoires bretons et mises en place par la Région à travers les maisons de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est aussi dans le contexte de dispositifs incitatifs à l'expérimentation, comme les ATE (actions territoriales expérimentales) en Bretagne, que les OPCA vont être en position à la fois d'animateur et d'intermédiation, capable de nouveaux agencements financiers mais aussi de mobiliser leurs adhérents regroupés dans des actions collectives.

Les démarches de GPEC territoriales sont souvent soutenues par les Régions en complémentarité des financements des DIRECCTE et des OPCA. Elles prennent la forme d'un Engagement de développement de l'emploi et des compétences territorial (EDEC territorial). Partant d'une stratégie commune, les partenaires du projet doivent accepter de partager les éléments de diagnostic, co-construisent des outils et mutualisent des données collectées sur le territoire. Dans les trois régions étudiées, les OPCA jouent un rôle d'intermédiation entre les acteurs de l'emploi et de la formation des territoires visés par un EDEC territorial.

Ainsi, les IRIS territoriaux en région PACA visent dans leur déploiement sur le territoire une articulation avec les politiques conduites par l'État au travers de deux dispositifs coordonnés par la DIRECCTE les ADEC et la GPECT. En Bretagne, des démarches partenariales de soutien au territoire ont été conduites par les partenaires sociaux, les collectivités locales et trois OPCA pour soutenir les entreprises de la filière automobile et le soutien au projet de mobilité des salariés de la filière. Une charte partenariale pour le développement des emplois et des compétences dans le département des Côtes d'Armor a été

signée en 2012 pour une durée de trois ans pour capitaliser des expériences de relations mises en place pour le traitement « à chaud » des difficultés des entreprises et des secteurs économiques touchés par la crise. Les signataires de la Charte (DIRECCTE Bretagne, région Bretagne, département des Côtes d'Armor, OPCA, Pôle Emploi, etc.) s'engagent dans des actions partenariales pour sécuriser les parcours professionnels des actifs et valoriser les potentialités des territoires en fédérant ou en développant des actions locales. Dans le cadre du déploiement des emplois d'avenir en Bretagne, un comité des financeurs co-animé par la Région et la DIRECCTE, et associant la direction régionale de Pôle Emploi, a été créé. Une convention de partenariat a acté un engagement commun de la Région et des OPCA pour financer les tuteurs « emplois d'avenir » et mutualiser les actions de formation entre plusieurs financeurs.

Ces quelques exemples illustrent comment, à travers le co-financement de dispositifs, la Région s'inscrit dans une logique d'incitation à la mutualisation des moyens avec d'autres partenaires (fonds mutualisés des OPCA, financements ADEC, FSE, FPSPP) et cherche à fédérer une dynamique partenariale inter-OPCA afin de sécuriser les parcours professionnels dans le territoire régional et infra régional. Si ce pilotage conjoint vise la mise en œuvre de financements croisés, il crée aussi une dynamique de dialogue social territorial entre les acteurs du champ emploi-formation. Des dispositifs qui permettent « *aux gens de se parler sur le territoire, de se connaître et de fait, d'essayer de prendre des décisions plus près des besoins sur le territoire plutôt que de passer par le national. Cela a permis de décaler les lignes* » (conseil régional).

➤ Le difficile apprentissage du travail partenarial sur les territoires

L'élargissement des missions des OPCA, leur impose, ainsi qu'à leurs partenaires, eux-mêmes engagés dans des changements profonds, une transition de rôle voir des « conflits de rôle ». Le changement quasi-permanent et non planifiable (« *Ça va encore bouger en 2017* ») est co-construit par l'ensemble des acteurs et émergent des interactions sur le territoire. L'apprentissage collectif est contraint mais source d'innovations et d'expérimentations. Les entretiens réalisés montrent que les acteurs peinent pourtant encore parfois à trouver un langage commun sur les champs réunis de l'emploi et de la formation.

Plusieurs de nos interlocuteurs soulignent la complexité de la gouvernance des démarches territoriales (la GPEC-T notamment et, dans une moindre mesure les POEC et les CSP) et des problèmes de cohérence d'ensemble ; chaque acteur ayant sa légitimité et son périmètre propre. Les dispositifs mobilisent parfois un grand nombre d'acteurs territoriaux aux identités organisationnelles propres²⁹. Les circuits de financement sont complexes car ils mutualisent la contribution des OPCA, les fonds de la DIRECCTE, de Pôle Emploi et ceux du conseil régional. Dans ces co-constructions, les institutionnels attendent des OPCA qu'ils s'inscrivent dans une position d'intermédiation, comme relais entre les financeurs des dispositifs et leurs bénéficiaires (dirigeants et salariés d'entreprises adhérentes et demandeurs d'emploi). La participation des OPCA (notamment les OPCA interprofessionnels) à ces projets territoriaux est recherchée en raison de leurs connaissances des besoins de leurs adhérents et de l'importance de leur « *culture de l'intervention de proximité* » et de leur « *puissance de feu importante sur le terrain, des conseillers très affûtés* ». Les conseillers formation sont souvent identifiés comme des acteurs de la politique de formation territoriale. La proximité géographique des délégations régionales avec les différents partenaires institutionnels contribue à développer leur assise territoriale. La délégation régionale de Constructys en Bretagne a ainsi initié et piloté des projets liés au développement durable en partenariat avec le conseil régional, Pôle Emploi et la DIRECCTE. « *C'est moi qui pilote* », nous dit le conseiller formation, « *j'ai Pôle Emploi, j'ai le conseil régional et j'ai la DIRECCTE aussi. Donc, oui, c'est vrai que sur le plan institutionnel, ça il faut le reconnaître, on a eu plutôt tendance à renforcer nos liens depuis quelques années* ». La DIRECCTE, dans ses relations partenariales avec les OPCA, cherche leur capacité à mobiliser des financements et à jouer un rôle d'ensemblier à la fois pour les branches professionnelles, pour lesquelles ils interviennent sur les

²⁹ L'identité organisationnelle peut être définie comme l'ensemble des critères centraux et durables d'une organisation qui la différencie d'autres organisations (Abert et Whetten, 1985 cités par Leujeune et Vas, 2011).

territoires, comme pour leurs entreprises adhérentes. Mais, il est également attendu d'eux qu'ils participent à la recherche de co-financements avec le conseil régional et à des agencements de partenariats, jusqu'à une co-construction de stratégies territoriales. Est mis en avant l'intérêt, pour les TPE et les acteurs territoriaux d'être proches géographiquement pour faciliter le développement des projets. Néanmoins, cette proximité géographique est difficile pour les OPCA qui n'ont pas de tradition de coopération au niveau territorial ni un service de proximité qui permette un véritable ancrage territorial. Tous les OPCA ne sont donc pas impliqués dans les nouvelles logiques territoriales de la même manière. Les OPCA interprofessionnels sont plus concernés et engagés. C'est le cas d'Agéfos PME qui facilite le dépassement des relations bilatérales branche par branche en privilégiant l'interpro et en s'impliquant de longue date dans le développement des territoires, au point qu'il a pu parfois être considéré comme le représentant du SPE dans les entreprises.

Depuis 2009, les demandeurs d'emploi font partie du public des OPCA. À l'occasion de la mise en place d'une POE collective, les conseillers formation des OPCA peuvent désormais être amenés à participer à des réunions dans les agences locales pour l'emploi pour apporter leur connaissance des métiers du secteur et leurs évolutions. Ces échanges permettent d'optimiser les démarches de *sourcing* organisées par les conseillers Pôle Emploi et permettent aussi aux conseillers des OPCA de mieux identifier les besoins de l'OPCA en matière de POE. On voit ici que les relations partenariales s'inscrivent dans une relation « *donnant-donnant* » et créent des externalités positives.

La collaboration entre les acteurs du territoire a souvent été contrainte, liée en partie à la dégradation de la conjoncture, et impulsée par le législateur. La question qui se pose est donc moins celle de l'émergence des collaborations que celle des conditions de leur réussite et de leur inscription dans le temps. Les travaux réalisés en économie de la proximité montrent que c'est le maillage des proximités qui favorise le développement des collaborations entre les acteurs. Le potentiel des coopérations territoriales réside dans la combinaison des formes de proximité. La proximité géographique doit être complétée par d'autres formes de proximités, souvent qualifiées de proximités organisées. Celles-ci mettent l'accent sur les caractéristiques socio-économiques qui rapprochent les acteurs individuels ou collectifs : similitude en termes culturels, de connaissances, savoir-faire, appartenance aux mêmes réseaux sociaux, organisationnels, professionnels. Notre étude des relations entre les acteurs du territoire dans trois régions montre que ce processus par lequel les différents types de proximité se combinent est en cours mais encore non abouti. Les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle sont « agglomérés », « enchâssés » mais la relation véritablement localisée reste émergente.

Les entretiens réalisés montrent que les territoires d'action et de légitimité s'imbriquent encore parfois avec une certaine résistance des acteurs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Pourtant, les acteurs apprennent progressivement à se connaître, à découvrir les ressources de chacun et les atouts du partenariat. Une proximité socio-économique de valeurs professionnelles peut alors se dessiner. La multiplication des acteurs sur le territoire permet une imbrication et une complémentarité des compétences et des missions assignées. Néanmoins, même si elles font de plus en plus l'objet d'une coordination, les actions menées par l'État (la DIRECCTE), le conseil régional, les partenaires sociaux et leurs opérateurs (OPCA et Pôle Emploi) fonctionnent encore souvent en silo. La multiplicité des centres de décision freine le déploiement et la performance de certains dispositifs portés par plusieurs acteurs dans une logique de projet. Des dispositifs spécifiques de mise en connexion des acteurs tels que des protocoles et des engagements de réciprocité (dans le déploiement des POE par Pôle Emploi et les OPCA, par exemple) ont pourtant été créés pour simplifier le déploiement de certaines actions et favoriser le développement des collaborations. Nous voyons ici que les différentes formes de proximité commencent à s'encadrer les unes aux autres pour donner naissance à des coopérations. L'évolution est toutefois freinée par le changement permanent des textes législatifs et des dispositifs auquel sont soumis les acteurs.

3. La difficile lisibilité de la gouvernance régionale peut-elle être surmontée par un « dialogue social territorial de projet » ?

Au niveau régional, la gouvernance de la formation professionnelle est bien en toile de fond de toutes les tensions et difficultés que nous avons pu repérer dans nos 3 monographies, tant dans les relations entre institutions régionales elles-mêmes, que sur la manière et la capacité à mobiliser les OPCA par ces différents acteurs institutionnels. Ces tensions se trouvent au carrefour d'enjeux nationaux et régionaux, de logiques de branches et de territoires, de projets individuels ou collectifs. Aussi paraît-il difficile de ne pas s'attarder sur cette gouvernance si l'on veut avoir une démarche compréhensive de ces tensions.

Ce n'est pas sans raison que la notion de gouvernance s'est imposée au fil du temps pour définir le caractère protéiforme du système de formation professionnelle français. Sans portée opérationnelle, cette notion donne néanmoins à voir la multiplicité des acteurs qui interviennent sur un champ pourtant longtemps considéré comme relevant du domaine réservé de la négociation collective et de la gestion paritaire. À côté des partenaires sociaux, ce système fait intervenir, depuis les différentes lois de décentralisation, les Régions mais également toujours l'État malgré son désengagement théorique. L'architecture d'ensemble, loin d'avoir trouvé son point d'équilibre « *n'en finit pas de se chercher* » (Luttringer et Willems, 2010).

Le thème de la sécurisation des parcours professionnels en invitant à une certaine forme de perméabilité entre les circuits de formation des salariés et des demandeurs d'emploi, et à une convergence des politiques de formation et d'emploi, a pu accentuer la déstabilisation du système et contribuer à complexifier le paysage institutionnel et générer de nouvelles tensions. Cette convergence pourtant nécessaire des politiques est confrontée en région à des obstacles institutionnels puisque les politiques d'emploi ne sont pas du domaine de compétences des Régions et alors même que de nombreux dispositifs, notamment ceux destinés aux demandeurs d'emploi, privilégient aujourd'hui le retour rapide à l'emploi par des mesures d'accompagnement plutôt que des actions de formation.

Si, comme le soulignait Jean-Louis Dayan (2010) après la réforme de 2009 « *une césure importante demeure entre emploi et formation dans les dispositifs institutionnels et financiers* », cette césure pouvait-elle être réduite par un nouveau type de gouvernance de la formation professionnelle ? Ce constat de 2010 vaut-il encore aujourd'hui : la gouvernance d'ensemble de la formation professionnelle, tant au niveau régional que national, est-elle toujours fragmentée entre compétences régionales et tutelle centralisée ? L'articulation entre les deux niveaux, national et régional, se révèle-t-elle enfin réalisée et équilibrée ?

➤ **Le FPSPP : un paritarisme de gestion sous tutelle de l'État à l'écart des Régions**

L'organisation actuelle de cette gouvernance semble toujours marquée par une double tension : entre les partenaires sociaux et l'État d'une part, notamment à travers les priorités énoncées par le FPSPP, et une autre tension entre le national, avec les partenaires sociaux qui définissent les grandes orientations politiques à ce niveau, et la grande variété des politiques régionales et territoriales d'un autre côté. Il s'ensuit des difficultés de compréhension, de lisibilité et de coordination de cette gouvernance, coordination dont l'absence au niveau régional risque de générer des incohérences. « *Toujours est-il qu'il en résulte un hiatus croissant entre institutions et action : emploi et formation s'imbriquent toujours plus dans les pratiques mais relèvent encore, dans l'ordre des responsabilités publiques, le premier de l'État, la seconde de la Région, sans que soit ménagé le cadre d'une intervention partagée* » J. L. Dayan 2010. Le problème viendrait de ce que les différents acteurs de la nouvelle gouvernance élargie (partenaires sociaux, Régions, État) n'ont pu jusqu'ici trouver les voies d'un compromis capable de faire vivre un véritable quadripartisme, dans un cadre institutionnel de compétences partagées. Mais, comme on le verra, cette difficulté, qui semble perdurer au niveau de

l'espace régional, peut trouver une solution optimale dans des espaces infrarégionaux, des territoires de projets où un dialogue social nouveau émerge.

Les instances de la nouvelle gouvernance issue de la réforme de 2014 conservent donc, au moins pour un temps - qui est celui de son appropriation par les différents acteurs institutionnels - la marque de ces tensions. S'y ajoute une difficulté de compréhension et de lisibilité dans le fonctionnement d'ensemble, voire une confusion dans les rôles de chacune (voir encadré).

On observe donc un paysage institutionnel et des gouvernances qui reposent sur des formes très hétérogènes d'engagement paritaire et de compétences décisionnelles pour les partenaires sociaux : de la négociation collective avec la construction d'accords, dans le cadre des CPNE de branche au niveau national par exemple (et desquelles découlent directement les OPCA et les observatoires de branche, dont la gestion est paritaire), et par ailleurs des partenaires sociaux qui, dans les régions, siègent au sein d'instances uniquement consultatives de coordination, de conseil ou d'évaluation, et qui sont chargés du transfert de priorités définies nationalement. Entre ces deux situations, existent des instances qui ne peuvent négocier mais qui prennent des décisions et des organismes qui se limitent à de la simple gestion (OPCA). Rappelons que les décisions prises par les CPNE de branche peuvent être opposable à des tiers, dès lors qu'elles respectent la procédure de la négociation collective et sont étendues par un arrêté ministériel. C'est ici sans doute une explication du poids encore prépondérant des logiques de branche sur les approches interprofessionnelles, et des différences de positionnement entre OPCA.

Gouvernance Régionale et Paritarisme : une complexité difficilement lisible

En région, l'instance importante, car la seule dotée d'un pouvoir de décision, est le COPAREF. Le COPAREF est l'instance de représentation des paritaires sociaux interpros en Région et les représentants du FPSPP. Aujourd'hui une demande de financement en réponse à un appel à projet du Fonds paritaire par les OPCA passe nécessairement par le COPAREF, et l'avis du COPAREF est rédhibitoire. Clairement le FPSPP est un outil piloté par le COPANEF.

Le COPANEF est un lieu de négociation et de décision, par exemple sur les critères concernant les listes de diplômes CPF. Mais cette négociation ne va pas jusqu'à la construction d'accords collectifs. Le COPANEF habilite également les organismes de formation. Dans un souci d'équité entre les territoires, les COPAREF ne créent pas de règles spécifiques qui soient différentes de celles du COPANEF. Il s'agit seulement d'aménagement mais en respectant la même méthodologie. Le COPAREF peut également réaliser le suivi des accords interpro en région et des outils paritaires mis en place, avec, par exemple en Bretagne, une priorité sur les dossiers de mutations économiques et leur évaluation afin de connaître les effets réellement produits par ces actions (ce qui ne semble pas encore réalisé au niveau national par le FPSPP).

Le COPAREF n'est pas sous l'influence ni de l'État ni de la Région. C'est ainsi qu'en Bretagne le programme Bretagne formation (PBF) n'a pas été en totalité retenu dans les listes des formations au titre du CPF, ce qui a introduit une forte tension avec la région qui pensait que ses relations avec les branches suffisaient à entériner leur programme de formation...

Le CREFOP (où le COPAREF ne dispose pas de siège en tant que tel) n'est qu'une instance de concertation, de suivi, et de coordination. Ce n'est pas une instance décisionnelle. Son quadripartisme en fait une instance nouvelle en mesure de contribuer à une meilleure coordination des actions visant la sécurisation des parcours professionnels qui associent actions sur les demandeurs d'emploi, actions sur les actifs salariés et accompagnements des transitions.

Cette gouvernance quadripartite oblige à une certaine transparence dans le travail réalisé par chacun, et incite fortement à la coopération entre acteurs. Si on retient souvent de la réforme de 2014 le CPF comme emblématique, alors qu'il n'est qu'un outil, le cœur de la réforme se situe selon nos interlocuteurs plutôt dans le conseil en évolution professionnelle (CEP), car il est en totale adéquation avec l'objectif de sécurisation des parcours.

Ces instances COPAREF et CREFOP, ne sont pas des lieux de la négociation collective, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'accords collectifs possibles à ce niveau qui auraient un pouvoir normatif. En effet, au niveau territorial (régions, bassins d'emploi...), il n'y a pas de pratique de la négociation collective, au sens formel du terme, les organisations syndicales d'employeurs ne délivrent pas en effet de mandats de négociation à leurs représentants en dehors du niveau national. Ils exercent donc leurs compétences seulement dans le cadre d'un mandat de représentation. En revanche, on peut y trouver des modalités « informelles » de dialogue social sur la base de projets, notamment comme on le verra sur la base de territoire.

Enfin, la participation des représentants des organisations syndicales au sein d'instances consultatives en charge de la formation professionnelle ne relève pas de la gestion paritaire. Il en est ainsi du CNEFOP et des CREFOP qui sont des institutions publiques quadripartites au sein desquelles les processus de prise de décision échappent aux règles du paritarisme et appartiennent en dernier recours à la sphère publique (J.M Luttringer, « *Le paritarisme de gestion de la formation professionnelle pris dans les enjeux politique* ». Chronique 114. 2016).

Les partenaires sociaux au sein du FPSPP sont encore dans une position particulière puisqu'ils y mettent en œuvre leurs priorités sous contrôle de l'État avec qui ils doivent signer une convention cadre triennale. Le « paritarisme » de ce fonds est donc ambigu : il a été institué par une loi et le gouvernement y détient un quasi pouvoir de veto.

Cependant, la création en 2009 du FPSPP est d'une certaine façon un catalyseur des mutations en cours. Ce fonds mutualise une fraction des ressources des OPCA pour les redistribuer en direction de publics fragiles afin de les maintenir en emploi ou de les faire accéder au marché du travail. Nos trois monographies soulignent à quel point la création du FPSPP est venue en partie modifier la relation que certains acteurs institutionnels avaient pu nouer avec les OPCA. C'est notamment le cas des DIRECCTE auprès desquelles les OPCA contribuent à l'animation des politiques publiques régionales. Le tripartisme État/Partenaires sociaux se cristallise autour de dispositifs comme les « Edec », en lien avec

les OPCA, mais finalement toujours à travers le FPSPP. Son adossement à une dynamique de projet liée à des problématiques régionales voire infra régionales est de bien moindre intensité. En définissant les règles de fonctionnement pour encadrer l'activité du FPSPP, l'État oriente les flux financiers de la formation vers des objectifs de politiques d'emploi. Toutefois, il paraît excessif de voir le FPSPP se limitant à une logique gestionnaire, il impulse bien des projets de fond, ceux définis avec des représentants syndicaux qui viennent du terrain et font avancer des projets pragmatiques.

Si la gestion paritaire du FPSPP peut donc paraître en partie soumise à une tutelle de l'État c'est que, dès l'origine, ce fonds a moins été le produit de la négociation collective que le fruit d'un compromis politique. Il doit en grande partie sa raison d'être à la pression exercée par les pouvoirs publics et au constat que les actifs les plus en difficultés étaient les moins bien formés par le système de formation. Si les partenaires sociaux ont fini par accepter la création d'un tel fonds qui les obligeait à inverser la tendance c'est qu'ils ont obtenu à l'époque quelques garanties en contrepartie : que l'État abandonne son projet de supprimer l'obligation légale (qui interviendra néanmoins en 2014), qu'il abandonne l'objectif de négocier le plan de formation dans l'entreprise ; que le fonds soit placé sous le pilotage des partenaires sociaux et que les ressources collectées ne soient redistribuées en très large part qu'aux seuls OPCA (Tallard et Tuchsirer, 2012).

Malgré cette volonté des partenaires sociaux de défendre une forme de paritarisme de gestion du FPSPP, celui-ci s'est au fil du temps mué en une organisation tripartite « qui n'était pas vraiment dans l'esprit de l'accord du 7 janvier 2009 »³⁰. Ainsi, le FPSPP intervient aujourd'hui au bénéfice de publics dont les caractéristiques sont déterminées par une convention État/FPSPP qui prévoit également le cadre dans lequel des conventions peuvent être conclues entre le FPSPP et les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau professionnel ou interprofessionnel, les conseils régionaux ou Pôle Emploi. Par ailleurs l'État est représenté au conseil d'administration du FPSPP et son domaine d'intervention recouvre partiellement celui du COPANEF (comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation) qui, lui, fixe au fonds ses orientations stratégiques et financières. Nombreux ont été les observateurs à critiquer cette gouvernance bicéphale du FPSPP conduisant certains partenaires sociaux à demander la fusion du FPSPP et du COPANEF, une option pour l'heure écartée et qui « pose la question des positionnements respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans l'architecture politique de la formation professionnelle »³¹. Du côté des parlementaires, certains ont souhaité que le FPSPP se rapproche du CNEFOP pour élargir la gouvernance du FPSPP aux Régions sans parvenir à leur fin.

Sur ce terrain, force est de constater l'absence de représentation des régions au sein du FPSPP dont la gouvernance ne les associe à aucun moment aux décisions prises pour financer la formation de demandeurs d'emploi dont elles ont la responsabilité depuis les lois de décentralisation. Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille co-auteur d'un rapport parlementaire sur la mise en application de la loi orientation/formation du 24 novembre 2009 ont ainsi fait observer que pour de nombreuses personnes auditionnées « c'est au niveau régional, plutôt qu'au niveau national, qu'il aurait fallu placer un instrument financier de réorientation des fonds de la formation professionnelle en vue de sécuriser les parcours professionnels ». Tel était également le point de vue de Pierre Ferracci chargé par le gouvernement de l'époque en 2009 d'animer un groupe de travail multipartite (État/patronats/syndicats/Régions) sur les grands enjeux de la réforme de la formation professionnelle. Interrogé par l'AEF sur le bilan de la loi de 2009, il estimait que « L'État avec les partenaires sociaux, au travers du FPSPP, sera beaucoup plus présent sur la formation des demandeurs d'emploi, périmètre traditionnel des régions depuis les lois de décentralisation alors même que les régions mettent aujourd'hui en place, sous des formes diverses, des fonds de sécurisation régionaux en passant des accords avec Pôle Emploi, les partenaires sociaux et les OPCA ».

³⁰ P.Ferracci, dépêche AEF du 27 juin 2009.

³¹ J-M Germain (2016), rapport parlementaire sur le paritarisme, juin.

Très peu d'espace est en effet laissé aux Régions dans la régulation politique du FPSPP. Il en va de même sur des aspects plus opérationnels liés aux opérations financées par le fonds puisque les Régions, tout comme Pôle Emploi, ne peuvent répondre aux appels d'offres Muteco lancés par le FPSPP qui les réserve principalement aux OPCA. Cependant, ces appels d'offres, qui sont des choix politiques qui concernent l'orientation des fonds collectés telle qu'elle figure dans l'annexe financière du FPSPP, lorsqu'ils portent dans la nouvelle annexe financière sur des orientations sur les métiers rares, les régions peuvent répondre et pas seulement les OPCA. Il y a également le financement des actions en direction des TPE, ainsi que l'abondement du CPF pour les demandeurs d'emploi qui donne lieu à une convention avec les régions. Ces orientations sont validées par le COPANEF.

Il n'en reste pas moins, par ailleurs, que si les Régions peuvent être associées aux initiatives prises par les OPCA, elles ne peuvent être désignées comme chef de file des projets s'inscrivant dans ce cadre. Le plus souvent, c'est donc par la voie conventionnelle et en lien avec les OPCA que les régions participent éventuellement aux activités d'un fonds pourtant dédié en partie à un public dont elle a la charge. Rappelons en effet qu'en 2015, plus de la moitié des engagements du FPSPP sont allés au financement d'actions destinées à des personnes en recherche d'emploi (FPSPP : rapport au Parlement, 17 octobre 2017). Quant à la nature des opérations programmées par le FPSPP dans le cadre de son appel à projet « mutations économiques et technologiques » en 2014, les opérations sectorielles représentent 77 % des interventions contre 23 % pour les opérations à dimension territoriale, un résultat qui semble traduire la prédominance des branches professionnelles par rapport aux territoires dans les projets financés par le FPSPP.

➤ **En Région : de nouvelles structures de gouvernance quadripartite ou paritaire diversement « branchées » sur l'espace régional.**

Contrairement à la DIRECCTE qui entretient de longue date des relations de travail avec les partenaires sociaux et les branches professionnelles, le conseil régional Île-de-France et Pôle Emploi semblent découvrir depuis peu l'univers paritaire. Avec le CRIF, c'est depuis la crise de 2008 que le rapprochement a eu lieu avec les partenaires sociaux à travers les OPCA. Les fermetures d'entreprises, les menaces de licenciements qui ont pesé sur les salariés les plus fragiles ont conduit le CRIF à rechercher la coopération des OPCA pour financer la formation professionnelle des salariés dont l'emploi semblait menacé à terme. Si cette dynamique partenariale a pu porter ses fruits sur quelques sites, la volonté de généraliser cette pratique préventive au niveau régional s'est heurtée à la multiplicité des organes paritaires et à une certaine opacité des chaînes décisionnaires qui caractérise l'activité paritaire en région. L'installation d'un dialogue social quadripartite pour sécuriser les parcours professionnels des salariés menacés n'a pu véritablement voir le jour en Île-de-France. Pour le CRIF le bilan de cette convention quadripartite est resté bien en deçà des attentes ; peu d'actions collectives montées dans ce cadre en raison de la faiblesse du paritarisme régional sur lequel était adossée la convention quadripartite. D'après le CRIF, ce que les partenaires sociaux portaient dans le cadre de ces réunions régionales n'étaient pas suivi d'effets dans les OPCA ; dans les conseils d'administration des OPCA siégeaient souvent des représentants des branches qui n'entendaient pas « *se faire piloter par des paritaires régionaux* ».

Depuis la réforme de 2014, c'est désormais au sein du CREFOP que ces initiatives régionales pourraient prendre place. Reste que cette instance est vue par le CRIF comme un lieu de déclinaison territoriale du CNEFOP (CEP, CPF, plan 500 000 formation), un espace de projection des politiques nationales davantage qu'un espace de projet dévolu à la résolution de problématiques régionales.

Pour le CRIF, les initiatives prises avec les OPCA lors de la crise de 2008 auront du mal à se dupliquer dans le cadre du CREFOP car « *les OPCA ne sont pas présents et il faudrait pour se faire qu'il y ait une chaîne de dialogue, d'échanges au sein des structures syndicales et patronales qui fonctionnent bien, ce qui n'est pas le cas actuellement* ».

Au niveau de Pôle Emploi Île-de-France, on retrouve l'expression de la même difficulté à mobiliser en région les partenaires sociaux pour mettre en œuvre les différents plans pour l'emploi définis au plan national. Les interlocuteurs de Pôle Emploi rencontrés ont souligné leurs difficultés à comprendre le monde paritaire, le système de gouvernance des OPCA et plus généralement les logiques d'action des multiples instances qui assurent la régulation du système de formation professionnelle. Ils mentionnent ainsi l'absence de lignes décisionnelles entre les COPAREF et les OPCA. À titre d'illustration, le plan 500 000 formations est cité en exemple pour souligner la non continuité des services rendus par les diverses structures paritaires. *« On peut prendre cet exemple du plan 500 000 pour voir le positionnement des OPCA. Sur ce coup-là, les OPCA ils y sont pas [...] T'as un COPAREF qui est l'instance politique des partenaires sociaux en Région, mais c'est quoi leur bras armé, derrière ? leur opérateur ? Moi j'ai pas beaucoup entendu parler des OPCA ».*

On retrouve ici, le même constat que celui effectué par le CRIF dans le cadre des initiatives prises au plan régional. Le CREFOP est un organe de concertation pluri acteurs mais qui ne dispose d'aucun pouvoir normatif pour imposer ses analyses ou décisions à des partenaires sociaux encore largement structurés sur une base sectorielle et nationale. En lien avec cette observation, la faiblesse historique de la représentation régionale des partenaires sociaux peut générer ici ou là un déficit d'expertise à la fois politique et opérationnel des organisations patronales et syndicales sur la relation emploi/formation et contribuer ainsi à perpétuer la prégnance des branches professionnelles dans le déploiement de ces nouvelles instances régionales.

En Bretagne le COPAREF se veut à l'origine de projets ou de l'accompagnement de projets qui engagent la Région et les partenaires sociaux. Il peut s'agir de projets d'étude et d'évaluation (qui ne peuvent être financés pour l'instant que par les organisations syndicales sur leurs engagements) ou de la valorisation d'appel à projets du FPSPP. De nombreux exemples sont donnés. L'un porte sur le Bâtiment où un projet muteco porté par Constructys et s'appuyant sur un EDEC avec un financement complémentaire de la Région (à travers un programme sur la performance énergétique et aussi parce qu'ouvert aux demandeurs d'emplois) est jugé exemplaire dans la mesure où il articule actions en direction des demandeurs d'emploi, des salariés et accompagnement des parcours professionnels. Il est exemplaire aussi par la combinaison institutionnelle à laquelle il a donné lieu.

D'autres projets portant sur les transitions énergétiques et les mutations numériques présentent une forte dimension transversale. Pour ces projets, les OPCA sont perçus comme ayant l'ingénierie pour répondre aux appels à projets avec les éléments de langage et les méthodes adéquates. Ceci est en parfaite conformité avec les orientations du FPSPP qui réoriente largement ses actions sur l'accompagnement pour les salariés concernés par des restructurations et des mutations économiques avec l'impact du numérique sur les métiers.

De son côté, le plan « 500 000 » a été un cadre important pour structurer le fonctionnement d'ensemble des opérateurs et des institutionnels, avec les responsabilités de chacun. Le plan « 500 000 » a beaucoup amélioré les relations entre Pôle Emploi et la Région. Dans ce paysage institutionnel, les OPCA ne sont que des outils. En aucun cas les OPCA ne peuvent représenter les partenaires sociaux. Pôle Emploi, absent de la plupart des instances, réapparaît dans le comité des financeurs qui a été mis en place à l'occasion de ce plan. Il fait partie des 5 acteurs qui financent aujourd'hui la formation des demandeurs d'emploi avec l'État, la région, les partenaires sociaux, Pôle Emploi et l'Agefip. L'idée est de mettre à plat tous les financements possibles et de les mobiliser pour accompagner des logiques de parcours, les rendre fluides et faire en sorte que la question du financement ne soit pas un obstacle.

Sur les questions de formation et d'emploi la Région défend l'idée que la gouvernance soit assurée par les CTEF, comités territoriaux emploi formation. Ces comités ont permis de fusionner les services de l'État et de la Région – le service public de l'emploi (SPE) d'un côté, les maisons de l'emploi et la formation de l'autre – en une seule instance. La tension entre l'État et la Région demeure toutefois puisque la Région associe fortement les questions d'emploi avec le développement économique et les

missions nouvelles que lui donne la loi NOTRe. Aussi, elle a voulu prendre la coordination des politiques de l'emploi. L'État s'est senti dépossédé. Une particularité en Bretagne c'est que le service public de l'emploi est intégré au CREFOP. La commission SPER de cette instance est maintenant celle qui porte aussi les CTEF. Quand les CTEF ont été créés, l'État et la région ont parlé d'instance de pilotage territorial, mais le COPAREF n'a pas accepté ce pilotage rappelant que les CTEF ne pouvaient être qu'un lieu de concertation et pas autre chose, d'autant que les OPCA y sont fréquemment invités. Les CTEF ne sont pas des lieux de décision, parce qu'ils ne sont pas des lieux du paritarisme. Ce que souhaiterait le COPAREF c'est que les CTEF soit le cadre qui permette un retour et une vision territoriale sur les projets, un lieu de partage aussi de ce qui est engagé par l'ensemble des acteurs.

D'autres exemples, souvent avec un volet d'expérimentation très important, montrent tout le rôle que les partenaires sociaux jouent dès l'initiative des projets. C'est le cas d'une expérimentation dans le pays de Fougères-Vitré avec le Medef et la CFDT pour développer les enjeux d'appropriation de la sécurisation des parcours professionnels, projet qui s'adresse à la fois aux employeurs et aux salariés, et plus largement à l'ensemble des citoyens du territoire. Il est financé par l'État (la Région n'est pas présente), le Medef et la CFDT. Les Fongecif et OPACIF participent aux réunions d'information auprès des salariés notamment sur le CPF et le CPA et sur la logique de parcours et les droits associés. L'État a une ligne budgétaire « dialogue social » qui permet d'intervenir. Le COPAREF soutient ces expérimentations et cherche à faire inscrire une ligne expérimentation dans le cadre du CPRDFOP. Les OPCA qui sont associés dans ce type de configuration sont souvent les OPCA interpro. Ici il s'agit d'OPCALIA puisque c'est le Medef qui est en partie à l'initiative du projet.

De plus en plus d'acteurs prennent conscience que c'est par cette logique d'expérimentation qu'on peut sortir des configurations en tuyaux d'orgue, trop segmentées et imperméables. Par exemple, il y a une expérimentation en Bretagne sur le CIF CDI portable : cette expérimentation va concerner trois régions. Le Fonds paritaire sollicité a validé et financera les formations et Pôle Emploi règle la rémunération de ces stagiaires de la formation professionnelle qui doivent bénéficier d'indemnisation. L'idée est de pouvoir permettre à des personnes qui perdent leur emploi de bénéficier de leur droit au CIF pendant un an.

En région PACA, le niveau national et le sectoriel semblent encore dominer cette gouvernance régionale. Le conseil régional considère que les branches professionnelles restent peu représentées au niveau régional et fortement structurées par le niveau national. Pour cette raison, elles peinent à s'engager dans une dynamique partenariale territoriale.

Les relations partenariales se déploient principalement dans le cadre des fonds IRIS que le conseil régional gère et dont il a la responsabilité. Ces fonds vont venir progressivement fédérer les acteurs du monde économique et de la formation autour de projets bien souvent à dimension sectorielle, comme dans l'agroalimentaire. Ils sont susceptibles d'instaurer une dynamique de dialogue entre partenaires sociaux, pouvant aller jusqu'à co-prescrire des politiques publiques et devenir des partenaires de premier plan pour les institutionnels.

La DIRECCTE dans le contexte d'accompagnement des mutations économiques articule ses dispositifs ADEC avec les programmes IRIS. Le co-pilotage étant assuré par le conseil régional et la DIRECCTE. Les ADEC deviennent le cadre idoine de ce dialogue social territorial émergent. Il existe de très nombreux ADEC qui présentent un caractère sectoriel ou transversal : par exemple pour les « services à la personne » le « tourisme » les « emplois saisonniers » ; mais aussi les industries agroalimentaires. Les institutionnels de cette région reconnaissent cependant qu'il n'y a pas réellement de tradition de coopération au niveau territorial et que ce déficit s'accompagne d'une autre faiblesse dans la gouvernance territoriale des OPCA. Les relations entre les organisations professionnelles sur les territoires et les conseils d'administration nationaux des OPCA sont difficiles. Il en est de même dans les relations entre OPCA et Pôle Emploi où, bien souvent, ces relations se négocient au niveau national, les territoires ne faisant que décliner les décisions prises à ce niveau.

Là encore, comme dans les autres régions, c'est à l'occasion du plan 500 000 que les relations entre les différentes institutions sont entrées dans une nouvelle dynamique. Il semble également que la réorganisation du marché de l'offre de formations et le contrôle sur la qualité de cette offre soient susceptibles de venir donner une nouvelle impulsion à la gouvernance territoriale et aux relations entre les différents opérateurs et financeurs.

➤ **Le dialogue social territorial : une nouvelle gouvernance de décisions autour de logiques de projet qui embarque les OPCA**

Le dialogue social territorial tel que nous l'avons rencontré dans les trois régions étudiées prend la forme le plus souvent du multipartisme, incluant, à côté des grands institutionnels, le monde associatif et d'autres « porteurs d'intérêts ». Il se situe donc au croisement de la concertation entre partenaires sociaux, qui bien souvent en prennent les initiatives et cofinancent, et la coopération avec les actions publiques. Il se traduit par la mise en place de conventions qui embarquent toute une série d'acteurs très divers : les comités de bassin d'emploi, les maisons de l'emploi, les OPCA, les délégations départementales du travail, les délégués territoriaux de la Région, les partenaires sociaux... À chaque fois, ce qui semble dominer, c'est un point de vue partagé qui considère le territoire comme un espace de projets avec une logique qui d'adosse sur les réelles préoccupations d'acteurs ancrés sur ces territoires.

Le dialogue social territorial est avant tout tourné vers l'action et cherche à initier de nouvelles relations entre partenaires sociaux et acteurs locaux dans une logique de dialogue élargi à d'autres acteurs que ceux habituels de la gouvernance aux échelons régionaux. Ce dialogue est centré sur un territoire délimité qui peut-être un bassin d'emploi, un pays, une communauté d'agglomérations, etc. Ces acteurs passent des conventions le plus souvent sous forme de chartes et comprennent des dispositifs variés : des plateformes RH, ou des GPEC T. Tous les acteurs signataires d'une charte s'engagent sur ces projets territoriaux qui sont aussi des projets d'animation visant à encourager les échanges et l'interconnaissance entre acteurs qui se proposent de construire une vision partagée sur les thématiques choisies.

Ces projets territoriaux s'inscrivent souvent dans le cadre de GPEC T, mais ce n'est pas parce qu'une telle GPEC existe sous forme d'outils que le projet va fonctionner. Le projet doit partir des acteurs territoriaux dans une logique *bottom up*. En Ile-et-Vilaine, par exemple, l'ambition était de faire de la GPEC partout, mais il y a une grande variété de territoires, en particulier selon les caractéristiques des porteurs de projets (qui peut être un OPCA interprofessionnel). Le succès du projet va dépendre alors de la forme d'engagement dès l'origine du projet et en particulier si celui-ci est porté par les paritaires.

Ces projets peuvent aussi se déployer dans le cadre d'autres dispositifs à l'initiative des Régions, comme les projets IRIS en PACA ou ATE en Bretagne. Ce qui est ici à souligner, c'est que ces projets ont toujours un caractère d'expérimentation.

Si la gouvernance régionale en matière de décision reste très cloisonnée (le COPAREF pour le paritaire, l'Assemblée régionale pour la Région, et l'État qui « descend » en région ses politiques nationales) et qu'aucune instance décisionnaire quadripartite n'existe à cet échelon, là où il peut y avoir des décisions multipartites c'est sur les territoires lorsque l'on passe à l'opérationnalité sur des projets précis. Ces projets s'inscrivent par ailleurs, en Bretagne du moins, dans « la conférence sociale » et le « pacte d'avenir ». La conférence sociale donne lieu à des expériences territoriales : c'est ainsi que la commission paritaire agroalimentaire a pu voir le jour de même que la charte transport sur la qualité de l'emploi.

Nos interlocuteurs soulignent en Bretagne qu'un des axes de travail du COPAREF ce n'est pas de piloter chaque branche, d'autant que chaque commission paritaire de branche considère que l'interpro n'a pas à se mêler de leurs projets, mais plutôt de mettre l'accent sur des projets de territoire ou de filière à dimension transversale et de soutenir les expérimentations. C'est le cas par exemple à Brest où une

expérimentation sur le service militaire volontaire est menée avec la Défense nationale qui a contacté le COPAREF pour valider la formation des jeunes qui auront un statut de militaire, mais bénéficieront de financements de la formation professionnelle par les OPCA. Le COPAREF sera en position de coordination de cet ensemble. C'est une manière de sortir des logiques de branche : chaque OPCA ayant tendance à jouer la carte de sa branche. Le COPAREF cherche en définitive à regarder ce que les branches ont de commun de manière à proposer des actions transversales. Cette interprofessionnalité et la multiplicité des acteurs institutionnels intervenant bousculent les logiques de branches et renforce les approches territoriales.

Au total, malgré la dispersion entre les compétences des différentes instances de la formation selon les niveaux institutionnels, et les difficultés qui en découlent, il existe des coopérations réussies dans les régions entre les opérateurs publics nationaux et régionaux et les instances paritaires, avec une forte mobilisation d'acteurs parmi lesquels les OPCA. Ces coopérations ont pour cadre de nombreuses expérimentations sur des espaces territoriaux pertinents pour l'essentiel concernés par des mutations économiques. À côté d'axes généraux et souvent sectoriels décidés nationalement, les acteurs de proximité sont ainsi amenés à fixer ensemble des objectifs partagés dans les territoires, en réponse à la singularité des situations rencontrées, et à développer des projets dans une logique *bottom up*. La gouvernance qui en ressort s'efforce alors à une coordination stratégique qui évite les flous dans la responsabilité politique des actions, et garantit l'équilibre des coopérations et l'instauration de nouvelles pratiques de dialogue social autour de projets traitant de l'emploi, de l'accompagnement des parcours (conseil en évolution professionnelle) et de la formation. Ces pratiques tendent à se développer, avec des intensités diverses dans les trois régions observées, tant au niveau des bassins d'emploi, des pays, ou des territoires. Elles accompagnent la mise en œuvre de plateformes emploi-formation et des dispositifs de GPEC territoriale, comme outils au service de la sécurisation des parcours et avec une ingénierie le plus souvent fournie par les OPCA. Ces pratiques, qui partent des besoins réels de ces territoires avec un fort engagement des acteurs, privilégient une gouvernance horizontale et élargie qui semble être une réponse possible aux défauts de coordination qui subsistent encore dans la gouvernance régionale actuelle.

Bibliographie

Agostino A. (d') et Delanoë A. (2012), « Observer pour agir : le rôle croissant des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications », *Céreq Bref*, 297-2.

Agostino A. (d'), Dif-Pradalier M. et Quintero N. (2015), *Diversité des branches professionnelles en matière de politiques d'emploi et de formation*, Céreq, Net.Doc, 135.

Agostino A. (d') et Séchaud F. (2016), « Des outils convoqués à la sécurisation des parcours. Le cas des référentiels métiers développés par les observatoires de branche », in *Les transitions professionnelles tout au long de la vie. Nouveaux regards, nouveaux sens, nouvelles temporalités ? XXIII^{èmes} journées du longitudinal*, Céreq Échanges, 1, p. 403-410.

Bentabet E. et Théry M. (éditeurs) (2005), *Les organismes paritaires collecteurs agréés, acteurs du changement des comportements de formation des petites entreprises*, Céreq, RELIEF, 11.

Berthet T. et Bourgeois C. (2015), « Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation », *Céreq Bref*, 334.

Bonny Y. et Giuliani F. (2012), « Configurations et trajectoires de l'innovation institutionnelle. Une introduction », *Socio-logos*, 7/2012 [<https://journals.openedition.org/socio-logos/2636>].

Brochier D. et Mériaux O. (1997), « La gestion paritaire des fonds de la formation. Genèse et enjeux d'un nouveau système », *Céreq Bref*, 131.

Burellier F. et Valette A. (2009), « Garder ou tomber la blouse : le rôle pour analyser le changement », CERAG, *Cahiers de recherche*, 2009 06 E1 [https://halshs.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/516343/filename/cr_2009_06_E1.pdf].

DARES (2015), *Enquête OFER (offre d'emploi et recrutement)*, édition 2015.

De Rosa G. (2014), « Nouvelle ère pour les OPCA », *Entreprise et Carrières*, 1213.

Dayan J.-L. (2010), « Comment gouverner la sécurité professionnelle ? », *Revue POUR*, 207, p. 157-162.

Detrie J.P. (dir.) (2005), *Strategor. Politique générale de l'entreprise*, Paris, Dunod 4^{ème} édition.
FPSPP (2018), *Rapport au parlement*, Paris, Edition 2018.

Fondeur Y., Fretel A., Pillon J.-M., Remillon D., Tuchsirer C. et Vivés C. (2016), *Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail*, CEE, Rapport de Recherche, 100.

Gérard L. (2017), « OPCA : dernière collecte avant la réforme », *Entreprise et carrières*, 1355.

Grimand A., Oiry E. et Ragainé A. (2014), « L'ambidextrie, un mode de gestion des paradoxes ? Une étude comparative de cas », Colloque AIMS.

IGAS (2012), *Évaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux*, Rapport, 2012.

Jaujard F. (2011), « La transition de rôle, concept opératoire de gestion du changement », *Revue française de gestion*, 214 (2011/5), p. 29-44.

Lecocq X., Demil B. et Warnier V. (2006), « Le business model, un outil d'analyse stratégique », *L'Expansion Management Review*, 123, p. 96-109.

Luttringer J.-M., Willems J.-M. (2010), « La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie », *Droit social*, 4.

Luttringer J.-M. (2015), « Premières tendances de la négociation collective de branche sur la formation après la loi du 5 mars 2014 : des "guides méthodologiques" plus que des accords innovants », *Chronique*, 98. [http://www.jml-conseil.fr/wa_files/98_20N_C3_A9gociation_20de_20branche_20avec_20annexe.pdf].

Luttringer J.-M. (2016), « Le paritarisme de gestion de la formation professionnelle pris dans les enjeux politiques », *Chronique*, 114. [http://www.jml-conseil.fr/wa_files/114_20Le_20paritarisme_20de_20gestion_20de_20la_20formation_20professionnelle_20pris_20dans_20les_20.pdf].

Luttringer J.-M. (2016), « Actualité du droit de la formation : le paritarisme de gestion de la formation professionnelle, enjeu politique », *Droit social*, 12.

Maggetti M. (2014), Le changement institutionnel et l'évolution de l'État régulateur : l'exemple suisse, *Revue internationale des sciences administratives*, 2014/2, vol. 80, p. 281-303.

Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in A. C. Douillet et A. Faure (éds), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 27-33.

Mériaux O., Bourdu E. et Dubois C. (2014), *L'Industrie jardinière du territoire ou comment les entreprises s'engagent dans le développement des compétences*, Paris, Transvalor-Presses des mines, collection « La fabrique de l'industrie. »

Moysan-Louazel A., Podevin G. et Quintero N. (2016). *Trajectoires d'OPCA depuis 10 ans : évolution de l'offre de services, changements organisationnels et nouvelles dynamiques professionnelle*, in *Les transitions professionnelles tout au long de la vie. Nouveaux regards, nouveaux sens, nouvelles temporalités ? XXIII^{èmes} journées du longitudinal*, Céreq Échanges, 1, p. 389-402.

Moysan-Louazel A., Podevin G., Quintero N. et Tuchsirer C. (2018), *Dès 2014, une profonde mutation de l'offre de services des OPCA*, *Céreq Bref*, 362.

Ouakrat A. (2012), *Le concept des modèles d'affaires : éléments de définition et état de l'art*, in P.-J. Benghozi (dir.), *Entreprises culturelles et internet : contenus numériques et modèles d'affaires innovants*, Paris, ministère de la Culture et de la Communication, GIS Culture-Médias & Numériques.

Rémy S. (2016), « La régulation du marché de la formation par l'État et par les financeurs privés et publics », *Droit social*, 12.

Tallard M. et Tuchsirer C. (2012), « Paritarisme dans la formation professionnelle continue et dynamique régionale du système de formation : de l'unité apparente à la fragmentation des figures patronales », in T. Amossé, G. Flocco, J. Lefèvre et al., *Les organisations patronales. Continuités et mutations des formes de représentation du patronat*, Centre d'études de l'emploi, Rapports de recherche du CEE, 70, p. 93-129.

Tuchsirer C (2017), « *Formation professionnelle et parcours d'emploi : sécuriser les territoires* », *Éducation permanente*, 213 (2017-4).

Willems J.-P., Luttringer J.-M. (2011), « De la délégation de pouvoir à la prestation de services, polysémie de la notion de délégation », *La fabrique des OPCA*, (7/12) [https://www.jml-conseil.fr/wa_files/De_20la_20d_C3_A9I_C3_A9gation_20de_20pouvoir_20_C3_A0_20la_20prestation_20de_20services_2C_20polys_.pdf].

Willems J.-P. (2014), « Nouvelles frontières, nouveaux défis pour les OPCA », *Droit social*, 12.

[Abonnez-vous à notre newsletter en cliquant ici](#)

Retrouvez l'activité et les publications du Céreq

[**www.cereq.fr**](http://www.cereq.fr)

et suivez-nous sur Twitter

[**@PRESSECEREQ**](https://twitter.com/PRESSECEREQ)

ISSN 2497-6873