CÉREQ BREF
Bulletin de Recherches Formation-Emploi
N° 362
2018

Dès 2014, une profonde mutation de l'offre de services des OPCA

Le métier des OPCA, ces organismes paritaires collecteurs agréés chargés du financement de la formation professionnelle, s'est considérablement transformé depuis la réforme de 2014. Leur rôle initial de collecteur s'est vu en effet largement redéfini, entraînant le développement d'une nouvelle activité de conseil et d'ingénierie ajustée aux attentes des entreprises. Alors qu'une nouvelle réforme de la formation professionnelle continue se prépare, qu'est devenue aujourd'hui l'activité des OPCA ?

Anne MOYSAN-LOUAZEL
(Centre de recherche en économie et management (CREM) - Université de Rennes 1)

Gérard PODEVIN
(Centre associé régional du Céreq Université de Rennes 1)

Nathalie QUINTERO
(Céreq)

Carole TUCHSZIRER
(Cnam / Lise / CEET)

OPCA - ORGANISME PARITAIRE COLLECTEUR AGREE
FORMATION CONTINUE
FINANCEMENT DE LA FORMATION
INGENIERIE DE LA FORMATION
MODELE ECONOMIQUE

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 (le 0,9 %). La quasi-disparition de cette obligation pour un grand nombre d'entreprises (celles de plus de 50 salariés) n'a été que partiellement compensée par les contributions conventionnelles issues des accords de branche. Ainsi, en 2017, ces versements conventionnels s'élèvent à 582 millions d'euros, c'est-à-dire le quart des fonds totaux destinés au financement des plans de formation des entreprises (2,4 milliards d'euros).

La recherche de compléments de financements est alors devenue pour les OPCA un enjeu économique de premier ordre. Ceux-ci proviennent, d'une part, des versements volontaires d'entreprises (1,2 milliard d'euros) et, d'autre part, de co-financements adossés à des dispositifs et des programmes de politiques publiques (voir encadré n°2). Ils impliquent de nouvelles stratégies de la part des OPCA, dont les effets sont nombreux tant sur l'équilibre organisationnel des organismes – la logique de services publics se doublant désormais de comportements de nature commerciale – que sur le renouvellement en profondeur de l'offre de services, qui se démultiplie en 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 (encore dites « libres ») des entreprises prévues par la loi de 2014, 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, ce renouvellement de l'offre de services s'est adossé à de 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 qu'une part mineure de leur activité (moins de 10% de l'ensemble de leurs frais de gestion). Toutefois, le moment de la collecte reste un moment privilégié de prise de contact avec les entreprises, et constitue une « clef » d'entrée pour les sensibiliser aux autres dimensions de la gestion des ressources humaines, particulièrement dans les TPE. Cette collecte est aussi 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 produirait l'abandon de cette collecte par les OPCA.

1 **Encadré méthodologique**

Le Céreq, en collaboration avec le CEET et le CREM, a engagé en 2015 une étude sur l'accompagnement des entreprises par les OPCA. Elle a donné lieu à une convention avec la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour une période de 3 ans. L'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 de l'OPCA avec le 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 complète à forte valeur ajoutée. Elle se propose également de rendre compte, sur une période de 10 ans, des évolutions dans les relations aux territoires.

Le corpus de l'étude est constitué de quatre OPCA : un OPCA interbranche et interprofessionnel : Agefos PME, et trois OPCA de branche : UNIFAF, OPCA Transports Services, et Constructys. Les investigations sont menées dans trois régions : Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Île-de-France et Bretagne.
L'approche est qualitative. Elle procède par entretiens semi-directifs auprès des OPCA et des acteurs directement ou indirectement concernés : directeur nationaux et régionaux des OPCA, conseillers formation, acteurs institutionnels régionaux (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – Direccte –, Pôle Emploi, Conseils régionaux, Comité Paritaire Interprofessionnel Régional pour l'Emploi et la Formation Professionnelle – COPAREF –), Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), DGEFP ... Par ailleurs, une vingtaine d'entreprises (PME- TPE) ont été interrogées en région sur les modes de relations qu'elles entretiennent avec leur OPCA, et sur leur accompagnement dans la construction de leur politique de formation. Le rapport final est prévu pour avril 2018.

Pour un aperçu de l'évolution des OPCA depuis les années 1990 :

« Point sur » n°3 : Les OPCA, des intermédiaires nécessaires dans un système complexe.

sur www.cereq.fr

●●● Les nouvelles missions définies par la réforme de 2014 s'organisent 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 enquêtés participent ainsi 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 Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). 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.

Parmi ces nouvelles missions, c'est bien l'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. Pour construire leurs interventions auprès des entreprises, les OPCA étudiés ont transformé leurs organisations fonctionnelles et réorienté les contenus de leur offre, afin de garantir à l'adhérent un appui individualisé. Les prestations se sont diversifiées en fonction des niveaux de versements libres consentis par les entreprises, tandis que celles-ci, en contrepartie, sont devenues plus exigeantes sur ces prestations. 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 rencontrés étant devenus fournisseurs de services et ensembliers 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 qui, sans pour autant être clairement nommées ainsi, sont justifiées par un certain « pragmatisme ». C'est là une réponse de ces organismes à la réduction des contributions obligatoires et à la nécessité économique de rechercher des fonds complémentaires, notamment par l'incitation aux versements volontaires, dont la proportion approche désormais 50 % 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 de plus en plus souvent « négociées » dans le cadre d'une contractualisation avec chaque « adhérent/client ».

Si les règles de prise en charge de ces nouveaux services restent encore largement cadrées par les politiques de branche et les Sections Paritaires Professionnelles (SPP) des OPCA, cela vaut surtout pour les engagements liés aux versements obligatoires ou aux accords conventionnels. Car au-delà de cette prégnance de la branche, cette nouvelle offre de services semble de plus en plus répondre à des besoins et des initiatives propres à certaines entreprises et à certains territoires. Or les logiques de territoires permettent à certains OPCA – notamment ceux dotés de délégations régionales avec leur propre conseil d'administration paritaire – de développer leurs activités dans des contextes très différents de ceux des branches. Ils peuvent en effet être conduits à intervenir dans des cadres fortement décentralisés, avec une dimension d'expérimentation (par exemple sur la GPEC territoriale) permettant de déroger à certaines règles de branche, en association avec de nouveaux partenaires (ou dans une coopération entre OPCA) et avec la mobilisation de fonds extérieurs complémentaires aux versements des entreprises (voir encadré n°2).

De moins en moins « banquiers », de plus en plus « conseillers » 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 leur offre 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, ou de l'accompagnement dans la gestion des démarches administratives et financières à l'accompagnement dans une réflexion stratégique globale et dans l'anticipation des besoins en compétences. Plus précisément, l'offre de services des OPCA interrogés se déploie autour de quatre dimensions : l'information, la communication et la promotion de la formation ; l'analyse des besoins et les diagnostics RH d'entreprise (qui donne 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 de formation. 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 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 a été à l'origine de la création en 2009 du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), destiné à inverser cette tendance par des mécanismes de péréquation, de mutualisation et de transferts de fonds mieux ciblés. En particulier, l'adoption en 2015 du « plan TPE » prévoit d'affecter 20 % des ressources de ce fonds paritaire aux OPCA, chargés en contrepartie 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 exonérées de tout versement au FPSPP. Si aucun bilan global n'a encore permis d'évaluer l'impact de ce plan sur les ...

2 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 nouvelles (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 Engagements de Développement de l'Emploi et des Compétences (EDEC), ceux du FPSPP, avec principalement les appels à projets « Mutéco » ou le « plan TPE » ; 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 POEI (Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle), 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 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 « sans équivalent » reconnue par les partenaires institutionnels régionaux que sont les Direccte, les Conseils Régionaux ou encore Pôle emploi.

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 - qu'ils viennent compléter.

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 n°1) que ces deux univers éprouvent des difficultés à se rencontrer. Et ceci malgré le déploiement d'une enveloppe financière conséquente, confirmant ainsi que les motifs financiers sont secondaires dans le faible accès de ces petites entreprises à la formation. Ainsi, rares sont celles qui témoignent de 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, via un meilleur ciblage de certains outils, 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. En effet, pour des raisons de coût et de volatilité des adhérents de ces petites entreprises, les OPCA ont privilégié soit 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 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 structures, le plus souvent suite à une mauvaise expérience avec l'une d'entre elles, 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 des TPE vis-à-vis de 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. Un véritable changement de nature s'opère, de type structurel et non 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 émergeant, 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 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. Pour autant, ces tensions contribuent à la création d'un équilibre original, visant à satisfaire les attentes immédiates et de plus en plus individualisées des entreprises adhérentes/clientes, tout en anticipant et en se préparant aux évolutions futures. L'évolution des OPCA semble ainsi témoigner d'une nouvelle manière de penser l'intermédiation et la complexité. La transformation profonde déjà bien engagée des OPCA devenus sur les dernières années opérateurs de compétences pourrait ainsi constituer un point d'appui solide à la réforme annoncée.

Pour en savoir plus

« OPCA : dernière collecte avant la réforme », L. Gérard, Entreprise et Carrières n°1355, oct. 2017.

« Formation professionnelle et parcours d'emploi : sécuriser les territoires », C. Tuchszirer, Education permanente, n°213-4, 2017.

«Trajectoires d'OPCA depuis 10 ans : évolution de l'offre de services, changements organisationnels et nouvelles dynamiques professionnelles», A. Moysan-Louazel, G. Podevin, N. Quintero, in *Les transitions professionnelles tout au long de la vie. Nouveaux regards, nouveaux sens, nouvelles temporalités ?* JDL Rennes, Céreq Echanges n°1, déc. 2016.

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

BREF N°362|2018 Bulletin de recherche emploi-formation du Céreq
Directrice de la publication : Florence Lefresne / Secrétariat de rédaction et mise en page : Stéphanie Vincent
Dépôt légal à parution / Publication gratuite / imprimé par Impremium / ISSN 2553-5102
Centre d'études et de recherches sur les qualifications, 10, place de la Joliette, CS 21321, 13567 Marseille cedex 02 T 04 91 13 28 28
Retrouvez toutes nos publications sur notre site internet : www.cereq.fr