



**HAL**  
open science

## Entre résilience et renouvellement : les OPCA à la veille de la réforme sur “ la liberté de choisir son avenir professionnel ”

Anne Moysan-Louazel, Gérard Podevin, Carole Tuchsirer

### ► To cite this version:

Anne Moysan-Louazel, Gérard Podevin, Carole Tuchsirer. Entre résilience et renouvellement : les OPCA à la veille de la réforme sur “ la liberté de choisir son avenir professionnel ”. *Formation Emploi. Revue française de sciences sociales*, 2020, 152, pp.97-118. 10.4000/formationemploi.8632 . hal-03171930

**HAL Id: hal-03171930**

**<https://univ-rennes.hal.science/hal-03171930>**

Submitted on 19 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Entre résilience et renouvellement : les OPCA à la veille de la réforme sur « la liberté de choisir son avenir professionnel »

*Between resilience and renewal : OPCA on the eve of the reform on "the freedom to choose one's professional future"*

*Zwischen Resilienz und Erneuerung : Die OPCAs im Vorfeld der Reform zu einer freien Wahl der beruflichen Zukunft*

*Entre resiliencia y renovación : los OPCA en vísperas de la reforma sobre la libertad de elección del futuro profesional*

**Anne Moysan-Louazel, Gérard Podevin et Carole Tuchsirer**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/formationemploi/8632>

DOI : [10.4000/formationemploi.8632](https://doi.org/10.4000/formationemploi.8632)

ISSN : 2107-0946

### Éditeur

La Documentation française

### Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2020

Pagination : 97-118

ISSN : 0759-6340

### Référence électronique

Anne Moysan-Louazel, Gérard Podevin et Carole Tuchsirer, « Entre résilience et renouvellement : les OPCA à la veille de la réforme sur « la liberté de choisir son avenir professionnel » », *Formation emploi* [En ligne], 152 | Octobre-Décembre, mis en ligne le 01 janvier 2023, consulté le 02 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/8632> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.8632>

---

# Entre résilience et renouvellement : les OPCA à la veille de la réforme sur « la liberté de choisir son avenir professionnel »

ANNE MOYSAN-LOUAZEL

*Enseignante-chercheuse au Centre de recherche en économie et en management (CREM-UMR 6211) de l'Université de Rennes 1. Elle collabore régulièrement aux travaux du centre associé au Céreq de Rennes*

GÉRARD PODEVIN

*Économiste, Ingénieur de recherche émérite au centre associé au Céreq/CREM (Centre de recherche en économie et en management, université de Rennes 1)*

CAROLE TUCHSZIRER

*Socio-économiste et chercheuse au LISE (Laboratoire interdisciplinaire pour la sociologie économique) et au CEET (Centre d'études de l'emploi et du travail)*

---

## Résumé

■ Entre résilience et renouvellement : les OPCA à la veille de la réforme sur « la liberté de choisir son avenir professionnel »

Cet article propose de mettre en lumière le renouvellement profond du contexte dans lequel se meuvent les OPCA (Organisme paritaire collecteur agréé) depuis 20 ans, jusqu'au seuil de la réforme de 2018 qui les verra se transformer en OPCO (Opérateur de Compétences). L'observation de quatre OPCA permet ainsi de dresser le constat d'une transformation structurelle de leurs interventions et de leur offre de services au fil des réformes législatives ; réformes qui seront sources de multiples tensions devant lesquelles les OPCA montreront une réelle capacité d'adaptation. Émerge alors la figure d'un OPCA devenu véritable intermédiaire sur le marché du travail. Ce changement majeur, souvent passé inaperçu, viendra perturber la professionnalité et l'identité même du métier de conseiller au sein de ces organismes. Aussi, la relative réussite de cette conversion institutionnelle provient en grande partie de leur capacité à l'ambidextrie.

**Mots clés :** OPCA - organisme paritaire collecteur agréé, conduite du changement, travail, métier du conseil, politique de la formation professionnelle, formation professionnelle continue, évolution des qualifications, professionnalisation

■ Between resilience and renewal: OPCA on the eve of the reform on "the freedom to choose one's professional future"

This article proposes to highlight the profound renewal of the context in which the OPCA have been moving for 20 years, until the threshold of the 2018 reform which will see them transformed into OPCO. The observation of four OPCA makes it possible to observe a structural transformation of their interventions and service offerings over the course of legislative reforms; reforms that will be sources of multiple tensions before which the OPCA will show a real capacity to adapt. Then emerges the figure of an OPCA which has become a real intermediary on the labor market. This major change, which has often gone unnoticed, will disturb the professionalism and identity of the profession of adviser within these organizations. Also, the relative success of this institutional conversion comes largely from their ability to ambidexterity.

**Keywords:** joint organisation for managing CVE funds, change management, work, occupation in advice counselling, CVT policy, continuing vocational training, trend in qualifications, professionalisation

*Journal of Economic Literature*: M 59, J 24

Taduction : Auteur-e.s.

---

Difficile d'imaginer, il y a 25 ans, que les OPCA (Organisme paritaire collecteur agréé), auraient pu survivre à la disparition de ce qui a constitué, à leur origine, leur principale raison d'être, à savoir la collecte des contributions obligatoires des entreprises, leur mutualisation, et la gestion des fonds principalement au service des besoins des entreprises liés au plan de formation. Tel est pourtant le constat qui s'impose au lendemain de la dernière réforme inscrite dans la loi relative à « *la liberté de choisir son avenir professionnel* ».

Le transfert de la collecte de la partie règlementaire des fonds de la formation professionnelle des OPCA vers les Urssaf (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales), évoqué dès 2008<sup>2</sup>, est passé quasi inaperçu. Il faut dire que cette activité de collecte ne représentait plus, en 2017, qu'une activité mineure, souvent externalisée. Cette disparition n'en demeure pas moins emblématique de la lente

---

1. Cette loi du 5 septembre 2018 se présente comme un levier vers « *une nouvelle société de compétences* » et introduit de nombreux changements dans le champ de la formation tout au long de la vie et dans le fonctionnement des OPCA (qui deviennent des OPCO – Opérateurs de Compétence). Elle met fin à la mission de collecte des ex-OPCA, dont le nombre se réduit, recentre leurs missions en direction des publics les plus fragiles et sur l'apprentissage, met en place une nouvelle gouvernance qui voit le renforcement du contrôle de l'État.

2. Cf. rapport de l'Inspection générale interministérielle du secteur social (IGAS) (De Saintignon & al., 2008).

transformation qu'ont connue ces opérateurs au fil des réformes et qui affectera autant la nature des missions et des services offerts que l'organisation interne des OPCA. Cette transformation conduira progressivement à rompre avec l'image des OPCA « banquiers » de la formation continue, qui est restée très longtemps prégnante dans le paysage institutionnel de la formation, pour aller vers une vision des OPCA offreurs de services à forte valeur ajoutée, en matière d'accompagnement des stratégies d'entreprises, en termes de parcours individualisés de formation et de gestion des ressources humaines.

L'article propose de rendre compte des nombreux changements auxquels les OPCA ont dû faire face et d'interroger leurs capacités d'adaptation organisationnelle et professionnelle confrontées aux changements voulus principalement par le législateur et mis en œuvre par l'État<sup>3</sup>. Ces changements ont eu des répercussions dans les champs d'intervention des OPCA. Par-delà les tensions et les difficultés rencontrées, les OPCA ont évolué dans une apparente continuité avec un empilement de missions, d'enjeux et de logiques d'actions tel que les OPCA observés à la veille de la réforme de 2018 n'ont plus grand-chose en commun avec les OPCA des années 1990 (Moysan-Louazel, Podevin, Quintero & Tuchszirer, 2018).

Nous proposons d'examiner les transformations qui ont affecté les OPCA, et les professionnels qui y travaillent, sous un angle sociologique, mais aussi économique et gestionnaire. Sur la période qui précède la réforme de 2018, quelles sont donc les missions des OPCA ? À quels besoins répondent-ils et avec quels moyens ? Face à la persistance et au renforcement des problèmes d'emploi, l'État recherche de nouvelles solutions financières et institutionnelles afin d'assurer la sécurisation des parcours professionnels. Ainsi, les OPCA se sont vu imposer par l'État, depuis 2004 et particulièrement en 2009, de nouvelles missions et de nouveaux publics, selon des modalités d'exercice des activités professionnelles fortement renouvelées.

Pour autant, de nombreuses tensions sont venues impacter leurs missions de service public, leur organisation, la variété des services qu'ils proposent à leurs adhérents, mais aussi leurs relations avec les écosystèmes dans lesquels ils évoluent, jusqu'à devenir un nouvel acteur du SPE (Service public de l'emploi). Si les OPCA ont endossé de nouveaux rôles et pris en charge de nouveaux mandats<sup>4</sup>, l'enquête de terrain sur laquelle s'appuie

3. Cette question n'est pas nouvelle. Citons notamment, parmi les nombreux travaux du Céreq : Brochier & Mériaux (1997) ; Brochier, Lambert, Bentabet (2000) ; Bentabet, Théry (éditeurs) (2005) ; Bentabet, Michun (2002).

4. La notion de « mandat » est issue de la sociologie classique des professions principalement, associée au nom de Hughes E. C. (1996). On la retrouve dans *l'Approche interactionniste des professions*, Demailly, Giuliani & Maroy (2019). Cette notion renvoie à la fois à une obligation de missions et à une reconnaissance institutionnelle (tant ici par l'État que par les acteurs du système de formation) du caractère socialement utile de ces missions. Cette reconnaissance valant aussi « permission » pour une profession ou une institution de fixer elle-même les termes suivant lesquels il convient de concevoir et d'outiller un aspect particulier de la société. Ainsi, disposer d'un « mandat », c'est exercer une activité et des missions, mais aussi avoir la capacité

---

l'article montre que cela ne s'est pas opéré sans difficultés ni tensions (Moysan-Louazel, Podevin & Quintero, 2016).

Face aux profondes transformations des missions qui leur ont été assignées et à leurs traductions en termes de services offerts et de publics cibles (partie I), notre étude auprès de quatre OPCA (voir **encadré 1**) montre qu'ils ont su se réinventer en faisant preuve de capacité d'adaptation et d'élargissement de leur champ professionnel. C'est notamment grâce à leur ambidextrie<sup>5</sup> qu'ils ont été en mesure de répondre à la fois aux injonctions de l'État et aux besoins des entreprises, en trouvant des voies novatrices (partie II). Cette capacité des OPCA à « digérer » les réformes est à corrélérer principalement avec les évolutions attendues de leur rôle d'intermédiation pour répondre aux besoins des entreprises et des branches, mais également des demandeurs d'emploi. Cette ambidextrie n'est toutefois pas complètement aboutie et les entretiens réalisés auprès des professionnels des OPCA révèlent qu'ils supportent parfois difficilement les tensions inhérentes à ces nouvelles missions qui génèrent des difficultés en termes d'identités professionnelles, de conditions de travail, de perte d'emploi et d'évolutions nécessaires des compétences attendues. Ni complètement ambidextres, ni hybrides, les OPCA ont appris, ces dix dernières années, à partager des frontières communes aux champs professionnels des autres acteurs du Service public de l'emploi en charge de la sécurisation des parcours professionnels.

#### Encadré 1. Démarche méthodologique

Dans le cadre d'une convention triennale avec la DGEFP (Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle), le Céreq, en collaboration avec le CEET (Centre d'études de l'emploi et du travail) et le CREM (Centre de recherche en économie et management), a réalisé une vaste étude entre 2015 et 2018, portant sur les évolutions du rôle des OPCA (organisme paritaire collecteur agréé) et de leurs missions d'accompagnement des entreprises. Son objet principal était de mieux comprendre les nouvelles missions d'intérêt général des OPCA auprès des entreprises et des salariés, suite aux différentes réformes. L'étude visait 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 vers la construction d'une offre de services à forte valeur ajoutée. Elle se proposait de rendre compte, sur la période 2004-2014, des évolutions majeures des relations des OPCA avec les territoires et avec leurs partenaires institutionnels. Cette étude est le prolongement d'un premier rapport, livré en 2004 par le Céreq à la DGEFP, sur les services de proximité des OPCA.

---

de définir quelles doivent être cette activité et ces missions au sein de la société.

5. Cette notion est présente dans les sciences de l'organisation et en gestion. Elle se réfère à la capacité de l'entreprise à gérer simultanément des aspects organisationnels paradoxaux. Elle traduit la capacité d'abriter des situations structurelles, processuelles et culturelles paradoxales. Voir notamment Volery & *al.* (2013) ; Grimand, Oiry, Ragainne (2014) ; Koubaa (2017).

Les investigations ont été menées dans trois régions, PACA (Provence-Alpes Côte d'Azur), Île-de-France et Bretagne. Le corpus est constitué de quatre organismes : Agefos PME, OPCA interbranche et interprofessionnel, et trois OPCA de branche : Unifaf, OPCA Transports Services, et Constructys. Le choix de ces quatre OPCA (sur les 20 existants) est motivé par la variété des champs professionnels couverts (Bâtiments, Transports et services nettoyage, Sanitaire et social) et le fait que l'un des deux organismes interprofessionnels est fortement implanté sur les territoires et participe au développement local. Ce choix s'explique aussi par la prise en compte de l'existence de délégations régionales relativement effectives et importantes. Ce sont aussi des OPCA pour lesquels le Céreq dispose de données sur longues périodes à partir de partenariats réguliers.

L'étude s'inscrit dans une approche qualitative et compréhensive de l'évolution des missions des OPCA. Considérant, à la suite de Bertaux (2006), que chaque acteur a ses propres représentations d'un phénomène, que les représentations individuelles se chevauchent et favorisent l'émergence d'une représentation qui se rapproche de la « *réalité objective* », nous avons cherché à respecter le principe de diversification externe ou intergroupe.

Nous avons procédé par entretiens semi-directifs auprès d'une variété d'acteurs au sein des OPCA : président de CA (conseil d'administration), directeur, conseillers formation nationaux et territoriaux (soit une trentaine d'entretiens) ; ainsi qu'auprès d'entreprises, PME/TPE (petites et moyennes entreprises et très petites entreprises : une trentaine ont été interrogées sur les modes de relations qu'elles entretiennent avec leur OPCA) ; et enfin auprès d'acteurs institutionnels régionaux : DIRECCTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), Pôle emploi, Conseils régionaux.

Le rapport final a été remis à de la DGEFP en mai 2018 et a donné lieu à publication (Podevin, Coord., 2018).

## 11 1993-2018 : vingt-cinq années d'une lente transformation institutionnelle des OPCA

Opérateurs à la fois privés et publics par délégation de l'État, les OPCA ont une position centrale et unique dans le système de formation continue en France, depuis plus de 30 ans. Cette position n'est pas sans ambiguïté, mais autorise des marges d'autonomie dont la variabilité, dans l'espace et le temps, est la conséquence de l'évolution des missions confiées par le législateur, et dépend des options organisationnelles voulues par les partenaires sociaux. Ce croisement d'influences politiques permettra le déploiement de nouvelles offres de services, dont les palettes se révèlent au fil du temps de plus en plus riches et variées, ainsi que des partenariats décentralisés et territorialisés au bénéfice de publics les plus éloignés de l'emploi (sur le registre des partenariats territoriaux, voir notamment Lamotte & Valette-Wursthén, 2018 ; Mériaux, 2005). Ces partenariats contribuent d'ailleurs progressivement à positionner les OPCA comme un des intermédiaires sur le marché du travail et comme une ressource institutionnelle indispensable en matière de sécurisation des parcours professionnels.

---

## 1.1 Redéfinition des missions : entre changements et continuité

Depuis la loi de 1971, fondatrice du système français de formation professionnelle continue, les OPCA ont vécu en permanence sur une ambiguïté : celle d'avoir à gérer, en tant qu'association de droit privé, des versements obligatoires d'entreprises en matière de formation, considérés le plus souvent comme une taxe fiscale supplémentaire. Cette obligation conduira les FAF (Fonds d'assurance Formation) des branches professionnelles à opérer, pour le compte de l'État, la collecte de ces versements. Le législateur en validera sa gestion paritaire et sa mutualisation.

Ce faisant, loin d'un système d'assurance formation, l'État, devenu « *maître de la ressource* » (J.-P. Willems, 2018), va donc très tôt dicter les règles de fonctionnement du système de formation, ses orientations politiques et ses arbitrages financiers. Cette mission de délégataire de la gestion d'une ressource fiscale conduira logiquement à transformer les FAF en OPCA à l'occasion de la loi quinquennale de 1993. Cette loi inaugure une nouvelle phase de transformations pour les OPCA, venant renforcer leur rôle de supplétif de l'action publique. Ce rôle n'en finira pas de s'étendre à travers les réformes qui vont se succéder (voir **encadré 2**) et qui répondront à deux objectifs : améliorer l'efficacité du système ; orienter prioritairement les sommes collectées vers les publics qui en ont le plus besoin (salariés les moins qualifiés et salariés de TPE notamment). Trois principes guideront ces réformes : simplifier le paysage institutionnel en réduisant le nombre des OPCA ; rationaliser les financements en organisant une mutualisation asymétrique et une péréquation interprofessionnelle ; et, enfin, confier progressivement aux OPCA des « *missions d'intérêt général* ». Ces dernières relèvent de plusieurs registres dont les plus significatifs concerneront :

- l'alternance et la professionnalisation ;
- la gestion des droits des salariés : DIF (Droit individuel à la formation), CPF (Compte personnel de formation), VAE (Validation des acquis de l'expérience) ;
- l'accompagnement des TPE et des PME, notamment pour la mise en place d'outils de GRH (Gestion des ressources humaines) comme la GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) ; et des actions pour les demandeurs d'emploi, en partenariat avec Pôle emploi ;
- la vérification de la qualité de l'offre de formation.

Dans ce rapide historique, les réformes de 2009 et de 2014 apparaissent comme des accélérateurs des transformations des missions des OPCA, préparant d'une certaine manière à la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

C'est ainsi qu'avec la loi de 2009, de nouvelles responsabilités vont être confiées aux OPCA, ainsi que de nouveaux publics à prendre en charge (notamment les demandeurs d'emploi). Ils vont mettre en place une offre de services de proximité qui accorde une importance accrue à l'accompagnement et au conseil aux entreprises, dans un système

qui devient de plus en plus complexe. Ces nouvelles missions se justifient d'autant plus que cette loi naît dans un contexte marqué par trois tendances fortes : le déploiement de nouveaux dispositifs emploi-formation dans une situation d'aggravation de la crise où le maître-mot devient la « sécurisation des parcours professionnels » ; le développement du multi-financement qui tendra à se généraliser en combinant des fonds d'origines très différentes : FSE (Fonds social européen), FEDER (Fonds européen de développement régional), Conseils régionaux, Pôle emploi, DIRECCTE ou bien encore FUP (Fonds unique de péréquation), puis le FPSPP (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels) ; enfin, un poids croissant des politiques de branche avec de nouveaux enjeux portant sur la prospective des métiers (création des OPMQ, Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications).

Mais c'est la loi de 2014 qui va entraîner les plus grands changements, avec une accélération de la transformation des missions des OPCA, achevant le basculement de la collecte et du seul financement des actions du plan de formation vers une offre de services enrichie, souvent dans le cadre d'une contractualisation individuelle. S'ils demeurent porteurs de missions d'intérêt général, avec notamment une nouvelle mission 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 unique obligatoire, ce qui leur confèrera une certaine autonomie dans leurs missions. Le glissement progressif des contributions issues des cotisations légales à caractère fiscal vers des contributions volontaires ou conventionnelles marque ainsi une véritable transformation (Willems, 2014). En effet, la réduction des ressources issues des contributions obligatoires, drastique pour certains OPCA, impose d'aller chercher de nouveaux financements et d'offrir de nouveaux services dans un positionnement stratégique de nature quasi commerciale. Toutefois, cette transformation n'est pas sans entretenir l'ambiguïté sur l'autonomie contractuelle des OPCA face à la loi fiscale et sur leur statut juridique (Luttringer, 2019).

Au total, le modèle économique des OPCA qui prévalait à leur origine, conditionné par le niveau de collecte et les missions de financement des plans de formation, ne fonctionne déjà plus à la veille de la réforme de 2018. Les charges de fonctionnement liées à cette collecte sont devenues marginales (moins de 10 % de leurs frais de gestion). L'essentiel des coûts relève à présent des dépenses d'information, d'accompagnement et de conseil, d'études et recherches, de prospective, de pilotage de projets, de diagnostics... Il s'agit de satisfaire au plus près les besoins des entreprises à travers une offre personnalisée d'assistance et de conseil. Si cette orientation recouvre des réalités variables selon les OPCA, elle n'en est pas moins une tendance lourde qui s'impose comme réponse à la fin de l'obligation fiscale de versement (pour les entreprises de plus de 300 salariés) et entérine la fin du métier de « banquier » des OPCA. En déplaçant le centre de gravité des différentes contributions financières, ce sont de nouveaux leviers d'action que les OPCA mettent en œuvre.

## Encadré 2. Les principales réformes de la formation professionnelle

La **loi 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 et les demandeurs d'emploi adultes, dans le but d'accéder à une qualification validée ; elle organise des périodes de professionnalisation visant à favoriser le maintien dans l'emploi des salariés ; enfin, elle institue un passeport formation, propriété du salarié lui permettant de conserver un document recensant les formations et les acquis professionnels tout au long de sa carrière.

La **loi 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 met en place un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui remplace le Fonds unique de péréquation (FUP). Cette loi institue la portabilité du DIF en cas de changement d'employeur et la création de la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) pour les demandeurs d'emploi. La réforme de 2009 précise les missions des OPCA (Organisme paritaire collecteur agréé) et impose la signature d'une convention triennale d'objectifs et de moyens (COM) avec l'État (DGEFP), ainsi qu'un agrément sous condition du montant de la collecte annuelle (100 millions d'euros) qui conduira au regroupement des OPCA (passant de 96 à 20). Cette loi va élargir les missions des OPCA, notamment pour accompagner les entreprises dans la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle et l'identification des compétences mobilisables au sein de l'entreprise, en prenant en compte les objectifs définis par les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

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 dix salariés et 1 % pour les plus de dix). 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 (aussi bien la « collecte pour autrui », c'est-à-dire pour les Fongécif ou Fonds de gestion des congés individuels de formation, et le FPSPP) et peuvent être agréés comme collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA). Ils doivent assurer le contrôle de la qualité de la formation dispensée. Le DIF est remplacé par le Compte personnel de formation, ou CPF, attaché à la personne, qui peut être mobilisé par le salarié ou le demandeur d'emploi pour suivre une formation qualifiante éligible. Le conseil en évolution professionnelle (CEP) est créé ; il est mis en œuvre par différents opérateurs (Pôle emploi, missions locales, Fongécif, APEC (Agence pour l'emploi des cadres), etc.)

## 1.2 De nouvelles ressources pour une nouvelle offre de services aux entreprises

Les nouveaux services offerts sont donc désormais largement conditionnés par le versement de cotisations volontaires, dont la proportion peut aller, dans certains OPCA, jusqu'à 45 % (Cas de l'Agefos-PME en 2017) de l'ensemble de la collecte (hors collecte pour autrui)<sup>6</sup>. C'est autour de cette contribution volontaire que se cristallise l'offre de

6. Les versements qui correspondent aux contributions obligatoires à caractère fiscal pour les entreprises de

services et l'essentiel de la transformation du modèle économique des OPCA. Ces cotisations ne sont plus présentées comme un coût, mais comme un « *investissement* » de chaque entreprise qui donne lieu à une contractualisation. Plutôt que de chercher à obtenir toujours plus de financement de la part de leur OPCA, il s'agit de les amener à s'interroger sur : « (...) *L'utilité économique et sociale de l'investissement que vous faites* ». En conséquence, l'offre de services démarre souvent par un accompagnement global de l'adhérent : sa stratégie, son activité, son organisation, sa GRH et ses projets. Sur ce versant, les OPCA ont développé un savoir-faire qui s'apparente au métier d'ensemblier ou d'intégrateur de différentes compétences pour un « client » donné.

Sans ces contributions volontaires, celles dites légales ou conventionnelles ne permettraient en aucun cas d'assurer l'équilibre du modèle économique. Elles impliquent de nouvelles stratégies dont les effets seront nombreux tant sur l'équilibre organisationnel de ces organismes que sur le renouvellement en profondeur de leur offre de services ; une offre qui se démultiplie désormais en une variété de niveaux, de conditions d'accès, et d'agencements de prestations et de financements. Ces tendances générales se vérifient dans nos enquêtes, mais avec des nuances importantes qui marquent bien les différences de « résilience » et d'adaptation aux conséquences de la réforme. Ainsi, Constructys a fixé 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).

Si les contributions volontaires s'inscrivent pour partie dans la continuité de la gestion des « grands comptes » préexistant à la réforme de 2014, la contractualisation avec l'adhérent devient explicite, et le « droit de tirage », garanti à hauteur des contributions annuelles volontaires de chaque entreprise, marque une rupture dans le métier originel des OPCA qui était significativement orienté vers la mutualisation des versements obligatoires. Un directeur dira que la disparition de l'« obligation légale », a fait sortir l'OPCA « *d'un univers économique extrêmement protégé* », pour le faire entrer dans « *un nouveau paradigme* » reposant sur l'individualisation du conventionnement avec les adhérents. « *On a poussé au maximum la logique de contractualisation individuelle avec nos adhérents* », nous confiera un autre.

---

moins de 300 salariés (encore assujetties à ces contributions) sont au mieux en stagnation, alors que les versements volontaires (toutes tailles d'entreprises) connaissent une augmentation de plus de 10 % entre 2016 et 2017, et représentent, en 2018, près d'un tiers du total des contributions versées par les entreprises (hors collecte effectuée pour le compte d'un tiers), tous OPCA confondus. Les contributions versées en application d'un accord de branche (contributions conventionnelles) en représentent quant à elles à peine 6 %.

---

Pour attirer les versements volontaires, Unifaf, par exemple, a développé une gamme de services fondée sur trois paliers et qui permet d'avoir accès à des services de plus en plus personnalisés et de plus en plus complets. L'objectif est ici de segmenter le service proposé et 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). Le métier de l'OPCA est désormais un métier de fournisseur 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. « *Globalement, c'est comme une prestation de mutuelle, plus vous avez une option Gold, plus vous avez de services associés derrière* » (Unifaf).

Le renouvellement en profondeur de la gamme des services offerts aux entreprises a fait des OPCA un intermédiaire incontournable au sein du système de formation continue qui n'a cessé de se complexifier. Mais au fil des réformes, ils sont aussi devenus un relais essentiel des politiques publiques, en particulier dans le cadre des nombreux dispositifs de sécurisation des parcours professionnels. Leurs missions débordent désormais du seul périmètre du système de formation pour investir de nouveaux espaces d'intervention sur le marché du travail, souvent territorialisés en particulier sous l'impulsion des projets du FPSPP ou des EDEC (Engagement de développement de l'emploi et des compétences) qui, dans le cadre de démarches d'appui aux mutations économiques (AME), concourent à la sécurisation des parcours professionnels, au renforcement de la compétitivité des TPE/PME et au dialogue social. Ces espaces deviennent un cadre institutionnel favorable à des coopérations et actions partenariales (notamment avec Pôle emploi).

## 21 Des OPCA devenus des intermédiaires du marché du travail

L'accord national interprofessionnel de 2009 traduit l'aboutissement d'un processus qui lie de plus en plus étroitement, depuis la fin des années 1990, l'emploi à la formation. L'influence de l'État aura été déterminante pour accélérer ce mouvement et inviter les OPCA à assumer une nouvelle mission, celle d'intermédiaire du marché du travail. La création du FPSPP est emblématique du tournant pris par les OPCA dans la régulation du marché du travail, intervenant non plus exclusivement en direction des salariés et des entreprises, mais également en faveur des demandeurs d'emploi en lien avec le Service public de l'emploi et Pôle emploi en particulier. Cette intervention conjointe des OPCA sur l'offre et la demande d'emploi rend ainsi compte de l'inflexion opérée dans leur mandat puisqu'ils deviennent, de fait, des intermédiaires du marché du travail.

Quelques éléments de contexte permettent de mieux situer la portée de l'accord interprofessionnel de 2009 et l'inflexion qu'il introduit dans l'offre de services des OPCA. Dans la période qui précède l'accord, les critiques de l'État à travers différents rapports se multiplient pour souligner l'inadaptation du système paritaire de formation aux évolutions du marché du travail.

Le caractère de plus en plus discontinu des trajectoires d'emploi, les enjeux de la mobilité professionnelle, les débats sur la sécurisation des parcours professionnels, depuis le milieu des années 2000, ont mis en évidence les limites d'un système de formation fondé sur l'étanchéité des circuits de financement selon le statut des actifs : d'un côté, les demandeurs d'emploi pris en charge par les Régions et l'État ; de l'autre, les salariés des entreprises qui relèvent des OPCA. L'accord de 2009 conclu par les partenaires sociaux, dans un contexte de crise économique et de croissance du chômage, répond à ces critiques par la participation des OPCA au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi à travers la création d'un Fonds de sécurisation des parcours professionnels placé sous leur responsabilité.

Mais la naissance de ce fonds s'inscrit également dans le cadre d'un échange politique ; il est autant le produit de la négociation collective que le fruit d'un compromis social recherché avec l'État. Le FPSPP doit en partie sa raison d'être à la pression exercée par les pouvoirs publics et au constat que les actifs les plus fragiles et ceux issus des TPE 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 oblige à inverser la tendance, c'est en raison du fait qu'ils ont obtenu, à l'époque, quelques contreparties : que l'État abandonne son projet de supprimer l'obligation légale (qui interviendra néanmoins en 2014) ; qu'il renonce à l'objectif d'imposer la négociation du plan de formation dans l'entreprise ; enfin, que le fonds soit placé sous le pilotage des partenaires sociaux pour garantir notamment la large redistribution des ressources collectées aux seuls OPCA (Tallard ; Tuchsziirer, 2012).

En 2009, l'ANI (Accord national interprofessionnel) sur l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle fixe à 200 000 le nombre de demandeurs d'emploi et de salariés fragiles à faire entrer chaque année en formation par le biais de différents dispositifs de qualification. Ces mesures sont soutenues par le FPSPP qui les co-finance par voie d'appels à projet destinés aux OPCA. Ce fonds, financé en majeure partie par les entreprises et les OPCA, bénéficie également de ressources en provenance de l'État.

La contribution des OPCA à la formation des demandeurs d'emploi a pu susciter des interrogations auprès de nombreux observateurs, d'autant que la loi qui a entériné l'accord de 2009 encadre l'activité du FPSPP par une convention financière qui le lie à l'État. Certains y ont ainsi vu le risque « *d'une annexion de la formation profes-*

---

*sionnelle par l'emploi* ». D'autres ont souligné le fait que le FPSPP n'avait de paritaire que le nom, dans la mesure où l'État « *a donné le sentiment, malgré le consensus qui s'est établi sur la création du FPSPP, de vouloir contrôler les flux de la formation dans la logique d'une politique de l'emploi* » (Ferracci, 2010). Cette thèse apparaît aujourd'hui plus défendable encore qu'elle ne l'était à l'époque. Quelques faits survenus depuis en attestent, comme la ponction par l'État, en 2011, de 300 millions d'euros sur la trésorerie du FPSPP, ou encore la participation de ce même fonds au financement du plan de formation « 500 000 chômeurs », instauré par le gouvernement en 2016.

Enfin, la suppression du FPSPP, survenue en 2018 dans le sillage de la loi sur « la liberté de choisir son avenir professionnel », aura permis, par un transfert de ressources, de financer en partie le lancement du vaste Programme d'investissement dans les compétences (PIC), placé sous la houlette exclusive de l'État.

Si la question de la place croissante de l'État dans la régulation du système de formation professionnelle fait débat dans les milieux académiques et parmi les négociateurs nationaux de l'accord de 2009, elle est en revanche peu abordée par les OPCA eux-mêmes. Sur le terrain et à travers nos enquêtes, les acteurs donnent le sentiment d'avoir intégré la présence des pouvoirs publics dans le paysage de leurs organisations.

Dans notre enquête, la capacité d'adaptation des OPCA au nouveau contexte politique et la place faite aux demandeurs d'emploi dans leur offre de services, à côté de celle dévolue aux entreprises, sont une réalité dont rendent compte nos entretiens. Au sein d'Agefos PME et de l'OPCA Transport et services, la page d'accueil distingue d'emblée trois rubriques : employeurs, salariés et demandeurs d'emploi. De manière générale, les quatre OPCA ont intégré les dispositifs issus du FPSPP (Préparation opérationnelle à l'emploi, Convention de reclassement personnalisée, devenue en 2011 Contrat de sécurisation professionnelle, DIF portable) davantage dans une problématique de marché du travail que dans une simple perspective gestionnaire. Ainsi, au sein de Constructys, les dispositifs consacrés aux demandeurs d'emploi prennent place dans un continuum de services allant de la gestion des mobilités professionnelles au placement, complétant ainsi la palette des services rendus aux employeurs en termes de stratégie de recrutement.

---

7. Intervention de J.-L. Dayan à la table ronde de clôture du colloque « Emploi, compétences et relations professionnelles » (Paris, Université Paris-Dauphine, 24-25 janvier 2011).

Parmi les différentes mesures que les OPCA vont dorénavant mettre en œuvre pour les demandeurs d'emploi figure un dispositif phare, la Préparation opérationnelle à l'emploi<sup>8</sup>, dont la mise en œuvre va contribuer à rapprocher les OPCA du Service public de l'emploi et de Pôle emploi en les élevant, par des effets d'apprentissage, au rang d'intermédiaire du marché du travail.

Le passage qui suit illustre la sensibilité nouvelle des OPCA à la problématique du retour à l'emploi des chômeurs. Notre interlocuteur veut ainsi illustrer son usage de la POEC (Préparation opérationnelle à l'emploi collective) : « *Nous, par rapport aux entreprises, on est sur des besoins collectifs. Là, on crée des viviers pour les entreprises qui viennent chercher... mais les viviers se font avant une étude, on ne fait pas de parking. C'est-à-dire que derrière, nous on est jugé sur ce qu'on appelle les sorties positives. C'est-à-dire que nous, on se fait un point d'honneur d'avoir en moyenne 80 % de sorties positives, de gens qui ont trouvé du boulot derrière quoi... c'est ça l'idée. Alors, on fait deux ou trois formations, par exemple, pour les désamianteurs, le désamiantage... donc ouvriers désamianteurs, hop là, désamianteurs, on fait un carton, on est à 98 %* » (Constructyts).

Ainsi, pour les OPCA, la formation professionnelle vise désormais non plus seulement la qualification de la main-d'œuvre, mais également le placement des demandeurs d'emploi. Cette compétence est désormais partagée avec les acteurs du Service public de l'emploi pour mettre en œuvre des dispositifs de formation dont le centre de gravité s'est déplacé vers le retour à l'emploi. Cette intervention conjointe des OPCA sur les deux segments du marché du travail – entreprises et demandeurs d'emploi –, souvent en lien avec des agences de Pôle emploi ou des missions locales, en fait ainsi des intermédiaires du marché du travail à part entière.

Le rapprochement avec les acteurs du SPE permettrait en outre d'améliorer les services rendus par les uns et les autres pour optimiser la fonction d'intermédiaire du marché du travail. Le verbatim suivant entre un OPCA et une agence Pôle emploi semble en témoigner. Les deux acteurs s'expriment à propos du montage d'une formation POE préalablement à des embauches : « *Pôle emploi a une bonne connaissance des publics, mais pas des métiers : les métiers, c'est nous* » (OPCA Transports et services). Du côté de Pôle emploi c'est, bien sûr, la spécialisation inverse qui est mise en avant : « *Ils (les OPCA) veulent travailler avec nous. Eux ils savent embaucher des chauffeurs poids lourd en termes techniques, mais au plan comportemental, il faut qu'ils soient sûrs que le candidat ne va pas laisser le 38 tonnes sur une aire d'autoroute. Donc il y a une vraie plus-value à travailler de concert avec eux pour satisfaire le client qui est commun* ».

8. Le dispositif de la « Préparation opérationnelle à l'emploi », instauré par l'ANI de 2009, est destiné à favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi par le recours à des actions de formation individuelles ou collectives et répondant à des besoins identifiés par une branche professionnelle. À partir de 2011 (Loi Cherpion), la distinction entre POE « individuelle », s'apparentant à une formation préalable à l'embauche à l'initiative de l'entreprise, et « collective », à l'initiative de la branche et davantage centrée sur des besoins en formation, est posée.

---

Si comme cet extrait d'entretien l'illustre, on ne peut pas encore parler de processus d'acculturation entre ces deux univers professionnels, on assiste néanmoins à des apprentissages collectifs qui permettent aux OPCA, comme à Pôle emploi, de monter en compétences sur la relation emploi-formation, là où auparavant ces deux acteurs étaient spécialisés sur un des segments du marché du travail (les demandeurs d'emploi pour Pôle emploi *versus* les entreprises pour les OPCA). L'objectif de sécuriser les parcours professionnels des actifs sans réduire la formation à une simple mesure de retour à l'emploi des chômeurs constitue, dans la période à venir, un enjeu majeur pour accroître le niveau de qualification des actifs et développer ainsi leurs compétences.

Cette ouverture aux problématiques d'emploi et de placement des chômeurs, conjuguée à celles du recrutement et de l'accompagnement des entreprises dans la gestion de leurs ressources humaines, a toutefois généré de multiples tensions internes que l'ambidextrie des OPCA a pu parfois atténuer.

## 31 L'ambidextrie, une réponse au nouveau mandat des OPCA

La partie précédente a permis de montrer les principaux changements intervenus sous l'effet des réformes successives et de la transformation progressive de l'écosystème de la formation continue, espace permanent d'ambiguïtés, de tensions, mais aussi d'innovations et d'adaptations. À la veille de la réforme de 2018, quelle est alors la capacité des OPCA et de leurs professionnels à se saisir de nouveaux dispositifs et à discuter avec d'autres acteurs de la sécurisation des parcours professionnels ?

Pour faire face aux transformations importantes imposées par le législateur, les OPCA cherchent à se réinventer pour devenir des organisations ambidextries, co-actrices du mandat qui leur est associé. Cette évolution ne s'est cependant pas opérée sans tensions pour les professionnels des OPCA qui ont vu leurs organisations, leurs conditions de travail, leurs emplois et les compétences attendues évoluer fortement.

### 3.1 Les OPCA : un « mandat » commun à partager avec d'autres acteurs

Dans une « *écologie des professions* », Abbott (2003) insiste sur le caractère transitoire des compromis trouvés entre les professions se concurrençant pour l'occupation d'un « *territoire professionnel* » entendu, selon Abbott, comme un système d'éléments aux interactions multiples dont l'analyse doit permettre la mise en évidence de la dynamique à partir des relations d'alliance et de concurrence entretenues entre les groupes professionnels concernés. Des professions qui n'écrivent pas seules leur histoire, mais qui se disputent des territoires dans des contextes contingents, selon Paradeise (2008). Notre étude des

OPCA, et des professionnels<sup>9</sup> qui y travaillent, révèle qu'ils sont actifs et ne sont pas « *des récepteurs passifs des cadres institutionnels* » (Seo & Creed, 2002, p. 240) ; actifs non seulement dans la défense de leur territoire professionnel, mais aussi dans la recherche d'une ambidextrie leur permettant de partager un territoire avec d'autres acteurs.

Littéralement, l'ambidextrie est la capacité, pour une personne, à être aussi habile avec les deux mains. L'ambidextrie des OPCA fait référence à la poursuite synchronique de missions différentes qui peuvent sembler « paradoxales », contradictoires, et qui sont génératrices de tensions. Celles-ci se manifestent, par exemple, quand les directions des OPCA et les représentants paritaires tentent de reconfigurer leurs fonctions, leurs rôles et leur organisation pour satisfaire aux lois de 2009 et de 2014. Les entretiens témoignent du souhait des professionnels des OPCA de légitimer leurs nouvelles missions, leurs nouveaux publics et de structurer l'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 les OPCA et Pôle emploi, par des projets communs à plusieurs OPCA, car « *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* » (Directeur OPCA). Des structures d'organisation inédites dans le cadre de projets et de publics partagés (demandeurs d'emplois, TPE) ont ainsi vu le jour pour améliorer l'efficacité de leur action. Si l'étude de terrain a permis de repérer une variété des choix organisationnels et managériaux selon les OPCA<sup>10</sup>, nous soulignerons ici les éléments qui nous semblent communs ou proches.

Face à cette situation, les directions des OPCA ont fait évoluer les recrutements et forment les conseillers en poste à la gestion de la « relation client ». Il s'agit pour eux de créer des identités multiples dans leur organisation devenue ambidextrie. Ici, contrairement à l'ambidextrie purement organisationnelle, l'accent est mis sur l'aptitude de l'individu à partager son temps entre des missions historiques et l'adaptation à de nouvelles missions et publics. Il s'agit aussi d'avoir des professionnels capables de s'inscrire dans des réseaux d'acteurs et de les mobiliser.

L'OPCA « *entre* » dans l'entreprise en discutant avec le dirigeant de son projet. « *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 l'entreprise se situe ; quelle est sa stratégie, sa vision...* » (Directeur OPCA). Ainsi, il ne s'agit plus seulement de financer la

9. Dans cet article, les termes de professionnel et de profession ne renvoient pas aux formes les plus classiques des professions réglementées analysées par la sociologie des professions. Aujourd'hui, « *dire de quelqu'un qu'il est professionnel ne signifie plus appartenir à une profession, mais assumer son activité selon les exigences de sa profession d'appartenance (...).* » « *On marque ainsi que non seulement ils détiennent une compétence spécifique et distinctive, mais que cette compétence les raccroche à un groupe plus large s'étendant au-delà des frontières de l'entreprise, auquel ils peuvent s'identifier* » (Thevenet, 2006, pp. 16-17).

10. *Cereq Études*, n° 18, juillet 2018.

---

formation de manière ponctuelle, « *au coup par coup* », mais d'accompagner l'entreprise à plus long terme en fonction de ses perspectives de développement.

Depuis 2009, et surtout 2014, les OPCA ont transformé leur organisation interne afin d'offrir aux entreprises cet appui individualisé adossé à une offre de services complète et de nouveaux outils numériques. Nos interlocuteurs insistent sur le rôle des conseillers qui, dans le cadre des rendez-vous en entreprise ou des réunions collectives, les aident à s'appropriier ces outils et à s'engager dans une approche renouvelée de la relation emploi/formation. Notons qu'au-delà du montant de l'investissement en formation réalisé par les entreprises, les OPCA les accompagnent dans une réflexion sur la « *performance* » et la qualité des formations financées. Il s'agit de leur faire comprendre que leur objectif n'est pas d'obtenir toujours plus de ressources de la part de leur OPCA, mais 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.

## 41 L'ambidextrie : des tensions dans les processus de travail et la professionnalisation des conseillers

Les débats qui accompagnent la réforme des OPCA laissent en arrière-plan le travail des professionnels de ces organisations et le rôle qu'ils jouent dans leur transformation. Pourtant, l'évolution des missions précédemment décrite n'a pas été sans poser des difficultés chez les conseillers dont le rôle « historique » a lui aussi évolué. Les entretiens réalisés montrent, chez certains d'entre eux, une perte de repères, un sentiment de dégradation des conditions de travail et une nouvelle professionnalisation « problématique ». Entrer dans les organisations que sont les OPCA, en partant de la représentation que les conseillers se font de leur travail, révèle à quel point les tensions, les incompréhensions et les désillusions sont nombreuses et l'ambidextrie difficile à endosser.

Le terme de « modèle économique », fréquemment utilisé par nos interlocuteurs, 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 dix 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 et exerçant une activité d'intérêt général, qu'à développer des pratiques commerciales.

L'enquête de terrain révèle que dans les rapports entre le marchand et le non-marchand, une dialectique s'est pourtant progressivement instaurée, dans laquelle le premier s'alimente du second et réciproquement, révélant une ambidextrie effective. Pour autant, force

est de constater que les tiraillements, les conflits et les paradoxes restent bien présents, en 2018, au sein des OPCA et de leurs salariés.

Les transformations significatives du métier de conseiller sur les dix dernières années portent la marque de l'évolution à laquelle ces OPCA ont été soumis sur cette période. Cette évolution est sous-tendue principalement par un double effet : d'une part, la montée en puissance des dispositifs emploi-formation de sécurisation des parcours et d'accompagnement des transitions professionnelles mobilisant une pluralité d'acteurs ; d'autre part, l'ouverture des besoins exprimés par les entreprises vers une plus grande expertise sur les fonctions RH. Une offre d'emploi illustre ce qu'est aujourd'hui le métier de conseiller(ère) Emploi Formation au sein d'une délégation régionale (**Encadré 3**).

**Encadré 3. Exemple d'offre d'emploi (Unifaf Bretagne-avril 2018)  
Un(e) Conseiller(ère) Emploi Formation (H/F) pour le service régional  
Bretagne – à Rennes**

« Vous serez chargé(e) d'assurer la conduite et l'aboutissement de projets régionaux sur les thèmes de l'emploi et de la formation. Pour cela, vous procédez :

- à l'identification des besoins en accompagnement RH et en formation des adhérents ;
- à la conception des projets à déployer et des solutions financières à mettre en œuvre : EDEC, POEC (\*), prestation RH, actions collectives...
- au suivi de l'ingénierie financière et administrative des dossiers ;
- à la promotion des actions et des projets développés ;
- à l'entretien des dynamiques partenariales utiles au développement de ces projets.

*Profil : Bac + 4 ou 5 en Ingénierie de projets/ Ressources Humaines.*

*Spécialiste de la gestion de projets et/ou de partenariats, disposant de bonnes connaissances sur la formation professionnelle continue, vous êtes en mesure d'accompagner nos adhérents sur des problématiques RH, emploi et compétences. Votre sens du service client associé à une aptitude à créer des synergies sont le gage de votre réussite sur ce poste ».*

(\*) : respectivement Engagement de développement de l'emploi et des compétences et Préparation opérationnelle à l'emploi collective.

La tension qui existait entre les missions d'intérêt général des OPCA et les logiques marchandes concurrentielles entre OPCA s'est exacerbée depuis la réforme de 2014. D'un côté, les pouvoirs publics transfèrent 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 renforce la posture commerciale. Si les OPCA et leurs professionnels parviennent à répondre à la complexité de leur environnement et à intégrer différentes logiques institutionnelles, ils présentent aussi une fragilité car leur légitimité est régulièrement questionnée par des partenaires avec lesquels ils partagent désormais des publics, des territoires, des dispositifs et des sources de financement. Une légitimité qui, selon M. Boudes (2018), est pourtant une ressource organisationnelle vitale qui « *s'acquiert en se conformant aux systèmes de normes,*

---

*valeurs et croyances propres à chaque logique institutionnelle* ». Ces tensions sont particulièrement visibles lorsque l'on étudie l'activité 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 à s'approprier leur nouveau rôle que Burellier & Valette (2009) définissent 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* ». Le rôle est défini par l'organisation hiérarchique, le collectif de travail, les normes et les croyances qui entourent l'individu. On comprend alors que pour tenir un nouveau rôle, il faut avant tout en changer et que « *ce sont les transitions de rôles qui font échouer ou pas les transformations* ». Ce processus reste, à la veille de la réforme de 2018, un enjeu managérial et de professionnalisation dans les OPCA. 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<sup>11</sup> sont apparus entre les mandats relevant de l'intérêt général, de la délégation de service public et les missions, de nature plus « commerciale », qui correspondent à une offre de services aux entreprises. Ces tensions ont contribué au départ de certains conseillers : « *J'ai une conseillère qui est partie. Cette conseillère-là qui avait beaucoup d'ancienneté, qui avait été recrutée du temps de l'AREF (Allocation de retour à l'emploi formation). 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 (...); moi, je ne souscris pas, ce n'est pas conforme à mes valeurs"* » (Directeur délégation régionale OPCA).

Cette pression semble varier 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 des contributions volontaires dans une logique purement commerciale. Dans d'autres régions, le mouvement a été plus graduel et mieux négocié par l'attribution de primes collectives allouées à l'ensemble des conseillers sur un objectif global de collecte volontaire. En 2015, le plan d'adaptation des compétences des conseillers d'un OPCA a été orienté vers des techniques commerciales/clients pour aller chercher les contributions volontaires. Avec les réformes de 2009 et de 2014, la dimension commerciale et l'arrivée de nouveaux publics ont donc modifié le modèle économique des OPCA soumis à une problématique de gestion du changement. Les propos tenus par certains des conseillers et des directeurs révèlent qu'ils connaissent, depuis les dernières réformes, un processus intérieur d'assimilation du changement au travers d'une transition de rôle. Des rôles, devrions-nous plutôt dire, tant ils sont confrontés à plusieurs injonctions difficiles à concilier : « *D'un côté, une mission, un peu, de délégation de service public, sur toutes les questions autour de l'emploi, la professionnalisation, etc., et de l'autre, des missions de la branche, sur le champ conventionnel* ».

---

11. Le paradoxe identitaire correspond au conflit de rôle entre l'individu et le collectif et au conflit de valeurs. Pour une présentation détaillée de cette notion, cf. Grimand, Oiry & Ragaïgne (2014).

*et le troisième qui est carrément, effectivement, de la prestation de services adhérent sur du volontaire* » (Directeur OPCA).

Conjointement, 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* ». Ils participent aux réunions initiées par les organisations professionnelles ou la Région ; ils sont sollicités et invités à prendre la parole dans des réunions où sont exposées les problématiques de formation (dans le cas de la mise en place d'une POEC par exemple). Ceci est facilité par la proximité physique des bureaux avec les différents partenaires contribuant 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* » (...). *Et c'est vrai que, mine de rien, on s'est rendu compte que nos conseillers, quand les relations étaient nouées, pour le coup, ça voulait dire qu'ils pouvaient des fois être interpellés sur des projets de formation* » (Directeur régional OPCA).

Cette injonction à travailler avec d'autres acteurs en charge de la sécurisation des parcours fait-elle des OPCA des organisations hybrides autant à l'aise avec les demandeurs d'emploi et les agents de Pôle emploi qu'avec les entreprises ? Il semble que les relations avec Pôle emploi n'aillent pas encore de soi, que les liens qui unissent ces deux acteurs de la sécurisation des parcours demeurent fragiles. Ces deux groupes professionnels restent « *des ensembles protégés, fermés ou codifiés, mais comme des processus évolutifs, vulnérables, ouverts, instables* » (Demazière & Gadéa, 2009, p. 20). L'enjeu nous semble ailleurs : dans la coopération, à travers la maîtrise d'un langage commun sur un territoire et des acteurs mobilisés pour un projet partagé.

La question de la gestion de ces paradoxes par les OPCA et de l'enrôlement des collaborateurs dans de nouvelles missions et auprès de nouveaux publics s'est posée. Nos entretiens avec les conseillers ont montré que se conformer à tous ces changements et ces « paradoxes » n'allait pas de soi : « *Non, non, c'est trop, c'est quoi ça, du commerce. On perd notre âme. On était quelque part dans une mission de service public* » a ainsi déclaré un conseiller. Les entretiens ont aussi révélé 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 englobant des publics et des missions qui semblaient être « exclusifs » les uns des autres. Mais 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.

Pour conclure, l'analyse de l'évolution des OPCA sur plus de vingt ans montre que si l'onde de choc des réformes de 2009 et 2014 (avec notamment la réduction des ressources issues des versements obligatoires, la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), le repositionnement de l'activité sur des publics ou « clients » nouveaux, ou encore le contrôle accru de l'État sur l'effectivité des services de proximité) a été

---

relativement bien absorbée, cela tient à une longue expérience du changement acquise au cours des nombreuses réformes intervenues depuis la loi quinquennale de 1993.

L'analyse révèle aussi que la reconfiguration institutionnelle observée, au regard des missions et des enjeux, est venue modifier substantiellement l'organisation et l'identité des OPCA. Le caractère abouti de cette reconfiguration, à la veille de la réforme de 2018, est à corréluer avec la mobilisation de l'ensemble des acteurs et doit également beaucoup à la plasticité de chaque organisme pour se maintenir comme pivot du système de formation professionnelle ou comme intermédiaire sur le marché du travail, en devenant un acteur central de la sécurisation des parcours professionnels des actifs. Les OPCA ont survécu aux problématiques qui étaient à l'origine de leur création, en trouvant de nouvelles réponses aux multiples contraintes imposées par les réformes successives. Ils ont progressivement joué de nouveaux rôles, rempli de nouvelles missions, déployé de nouveaux outils et construit de nouveaux partenariats. Ce processus de changement et d'adaptation continue ne semble pas avoir introduit une véritable rupture dans la trajectoire des OPCA.

Dès lors, faut-il voir dans la réforme de 2018 une transformation radicale des OPCA remettant en cause leurs diverses missions, leurs marges d'initiative et d'autonomie ? Il est encore trop tôt pour le dire, même si le recentrage de leurs missions sur l'alternance et sur une fraction des entreprises, les moins de 50 salariés, peut faire craindre une perte d'expertise à l'égard des entreprises et de l'ensemble du marché du travail. Le changement d'appellation des OPCA, désormais « opérateurs de compétence » (OPCO), consacre néanmoins un tournant déjà bien amorcé dans la réalité. Depuis la réforme de 2014, les OPCA sont devenus, de fait, des opérateurs de compétence par la posture de service qu'ils ont adoptée, en lien avec la transformation de leur modèle économique et la nécessité de renforcer leur expertise et leur appui aux entreprises. La capacité conservée des OPCO à percevoir demain des contributions conventionnelles et volontaires, au-delà des nouvelles missions confiées par l'État, devrait en outre contribuer à maintenir leur rôle de conseiller auprès de toutes les entreprises, en intégrant la formation professionnelle dans des problématiques RH plus vastes qui renvoient à l'organisation du travail, aux nouvelles technologies, à l'évolution des métiers et des emplois, etc. Sur le terrain de la sécurisation des parcours professionnels, autre innovation majeure des services rendus par les OPCA depuis 2009, la réforme de 2018 reste muette. Mais devant l'urgence sociale de la période présente, nécessité pourrait bien faire loi. En effet, ces intermédiaires du marché du travail que sont désormais les OPCO devraient être appelés à poursuivre cette mission pour affronter la crise sanitaire et sociale que traverse actuellement la France. Comme en 2008, lors de la crise financière, l'État, les branches professionnelles et leurs OPCO, ainsi que les Régions, devront mettre en commun leurs ressources et leur expertise pour limiter, par le recours à la formation et aux aides à l'emploi, l'ampleur des licenciements économiques inévitables dus à l'actuelle pandémie.

## ■ Bibliographie

- Abbott A. (2003), « Écologies des professions », in Menger P.M. (dir.) *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, MSH.
- Bentabet E., Michun S. (2002), « De l'apport des organismes collecteurs au dynamisme du marché de la formation : la difficile approche des petites entreprises », *Céreq, Document* n° 166.
- Bentabet E., Théry M. (éditeurs) (2005), *Les organismes paritaires collecteurs agréés, Acteurs du changement des comportements de formation des petites entreprises, Relief Céreq*, n° 11.
- Bertaux D. (2006), *L'enquête et ses méthodes : le récit de vie*, Paris, Armand Colin.
- Boudes M. (2018), « Entreprise sociale : être ou ne pas être hybride ? Étude d'une coopérative d'activité et d'emploi », *Marché et organisations*, 1, n° 31, pp. 41-59.
- Brochier D., Lambert M., Bentabet E. (2000), « La gestion mutualisée des fonds de la formation, Le renforcement de la relation entre OPCA et PME », *Céreq Bref*, n° 165.
- Brochier D., Mériaux O. (1997), « La gestion paritaire des fonds de la formation, Genèse et enjeux d'un nouveau système », *Céreq Bref*, n° 131.
- Burellier F. & Valette A. (2009), « Garder ou tomber la blouse : le rôle pour analyser le changement », CERAG, *Cahier de recherche*, n° 2009-06 E1.
- De Saintignon P., Vilchien D., Dole P., Guedj J. (2008), *Évaluation du service rendu par les organismes collecteurs agréés (OPCA, Opacof, FAF)*, Igas, mars.
- Demailly L., Giuliani F., Maroy. C. (2019), « Le changement institutionnel : processus et acteurs », Introduction du Dossier *Le changement institutionnel Institutional change: process and actors*, in *Sociologies* (en ligne), février.
- Demazière D., Gadéa C. (2009), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte.
- Ferracci P. (2010), « Le FPSPP sera un test difficile et salutaire entre l'État et les partenaires sociaux », *AEF*, dépêche n° 276458, février.
- Grimand A., Oiry E., Ragaïgne A. (2014) « L'ambidextrie, un mode de gestion des paradoxes ? Une étude comparative de cas », Colloque AIMS.
- Hughes E. C. (1996), *Le Regard sociologique*, Paris, Éditions de l'Ehess.
- Koubaa S. (2017), « L'ambidextrie pour comprendre l'action de l'entrepreneur », *Projectics / Proyética / Projectique*, n°16, pp. 31 à 50.
- Lamotte B. & Valette-Würsthen A. (2018), « Le dialogue social territorial à l'aune des contrats d'objectifs emploi-formation », *Formation Emploi*, n° 144, pp. 155-175.
- Lascousmes P., Le Galès P. (2005), *Introduction : l'action publique saisie par ses instruments*, in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, Presses de Sciences Po.

- 
- Luttringer J.-M. (2019), « La troisième naissance d'avatars dénommés OPCO », *Chronique* 145, Février, JML Conseil.
- Mériaux O. (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Douillet A. C. & Faure A. (éds), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, pp. 27-33.
- Moysan-Louazel A., Podevin G., Quintero N. & Tuchsirer C. (2018), « Dès 2014, une profonde mutation de l'offre de services des OPCA », *Céreq Bref*, n° 362.
- Moysan-Louazel A., Podevin G. & Quintero N. (2016), « Trajectoires d'OPCA depuis 10 ans : évolution de l'offre de services, changements organisationnels et nouvelles dynamiques professionnelles », in *Les transitions professionnelles tout au long de la vie. Nouveaux regards, nouveaux sens, nouvelles temporalités ? XXIIIèmes journées du longitudinal*, Céreq Échanges, 1, pp. 389-402.
- Paradeise C. (2008), « Autonomie et régulation : retour sur deux notions-clés », *Action publique et légitimité professionnelle*, Eds. Le Bianic T. & Vion A., pp. 289-296.
- Podevin G. (Coord), Moysan-Louazel A., Quintero N., Tuchsirer C., Bereau D. (2018), « Transformation des OPCA au fil des réformes récentes : vers un nouveau modèle économique ? », *Céreq Études*, n° 18, juillet.
- Seo M., Creed W. (2002), "Institutional contradictions, praxis and institutional change: a dialectical perspective", *Academy of management review*, 27 (2), pp. 222-247.
- Tallard M., 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 Amossé T., Flocco G., Lefèvre J. & al., *Les organisations patronales. Continuités et mutations des formes de représentation du patronat*, Centre d'études de l'emploi, *Rapports de recherche du CEE*, n° 70, pp. 93-129.
- Tallard M. (2011), « La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente ? », *La revue de l'Ires*, n° 69.
- Thévenet M. (2006), « Tous professionnels », *Revue française de gestion*, n° 168-169, pp. 15-34.
- Volery T., Muller, S., Simens B.V. (2013), "Entrepreneur ambidexterity: a study of entrepreneur behaviours and competencies in growth-oriented small and medium-sized enterprises", *International Small Business Journal*, Volume 33, issue 2, pp. 109-129.
- Willems J.-P. (2014), « Nouvelles frontières, nouveaux défis pour les OPCA », *Droit social*, n° 12.
- Willems J.-P. (2018), « Les opérateurs de compétences : que reste-t-il de l'assurance formation ? », *Droit social*, n° 12.