Chronique d'une réforme annoncée :

La mutation des OPCA en opérateurs de compétences :

un sacré défi !

Chapitre II. L'évolution des missions des OPCA/OC

Après avoir analysé le défi constitué par le regroupement des OPCA en filières professionnelles, nous examinons le deuxième défi constitué par le nouveau champ de compétences des OPCA rénovés en opérateurs de compétences (OC).

Il n'est sans doute pas anodin de constater que le C du nouvel acronyme signifie compétences alors qu'il était celui de collecteur dans l'ancien : les nouveaux opérateurs sont résolument des « activateurs de compétences » selon le slogan, déjà adopté, par un OPCA.

Rappelons que pour la ministre du Travail, les opérateurs de compétences soutiendront « *les entreprises et les branches professionnelles (…) pour anticiper la transformation des métiers, bâtir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et construire leur plan de formation* ». Ils « *financeront les CFA, appuieront les branches qui le souhaitent dans la coconstruction des diplômes pour l'apprentissage et la formation professionnelle et, obligatoirement doté d'un service de proximité sur tout le territoire, ils financeront également le plan de formation des TPE/PME* ».

Mais n'oublions pas que le développement de la formation et l'identification des compétences et qualifications mobilisables figuraient déjà au titre des missions qui étaient dévolues aux OPCA par la loi :

- informer, sensibiliser et accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle,
- participer à l'identification des compétences et des qualifications mobilisables au sein de l'entreprise et à la définition des besoins collectifs et individuels,
- assurer un service de proximité au bénéfice des très petites, petites et moyennes entreprises et des entreprises du milieu agricole et rural, permettant d'améliorer l'information et l'accès des salariés de ces entreprises à la formation professionnelle[1].

Les OPCA pouvaient aussi se voir confier des missions particulières au titre des contributions conventionnelles ou des versements volontaires. Qu'en sera-t-il demain ?

Collecter ou ne pas collecter, financer la formation, anticiper les évolutions des métiers et des compétences, appuyer la construction des diplômes de branche, accompagner les entreprises en matière de GPEC et de formation, promouvoir l'offre de formation. Toutes ces missions

[1] Article L6332-1-1 du code du travail

sont questionnées dans le cadre de la transformation des OPCA en opérateurs de compétences. Et dans l'attente de la loi, toutes les réponses n'apparaissent pas évidentes…

1. Collecter ou ne pas collecter…

Le transfert de la collecte à l'URSSAF n'est pas, en soi, une perte significative en termes de missions ou de compétences. D'après les estimations faites par les OPCA, le cout de la collecte serait seulement de l'ordre de 0,4% des fonds collectés, soit un coût global de l'ordre de 24 000 000 €, sur la base d'une collecte de 6 milliards d'euros, reste à savoir si l'économie potentiellement réalisée est à la hauteur des enjeux d'efficacité suivants :

- Comment s'assurer que la part des fonds collectés par les URSSAF reviendra bien aux opérateurs de compétences pour financer l'alternance et les plans des TPE/PME ?
- Que vont devenir les contributions conventionnelles[2] et les versements volontaires ?
- Comment les opérateurs de compétences vont-ils assurer le service de proximité des TPE/PME s'ils ne disposent plus de la « DATA » ?
- A qui confier la collecte des fonds conventionnels pour le dialogue social de branche qui était le plus souvent confiée aux OPCA ?

1.1. Comment s'assurer que la part des fonds collectés par les URSSAF reviendra bien aux opérateurs de compétences selon les filières qu'ils couvrent ?

N'étant plus à la source ni à la manœuvre en termes de répartition, l'OC va-t-il réellement recevoir l'intégralité de la collecte qui lui est due ?

La contribution sera-t-elle appelée une fois par an comme aujourd'hui ou mensuellement ou trimestriellement comme pour les autres cotisations sociales et dans ce cas, comment sera-t-elle reversée ?

Comment gérer la transition des collectes entre les OPCA et l'URSSAF ?

Autant de questions qui mériteront une réponse législative pour que le système fonctionne.

1.2. Que vont devenir les contributions conventionnelles et les versements volontaires ?

Plus encore qu'hier, les contributions qui seront négociées par les partenaires sociaux pour développer la formation professionnelle au sein des branches recomposées et financer les nouvelles missions des opérateurs de compétences vont constituer un enjeu important du dialogue social de branche, lequel doit être un atout pour la formation comme la formation est un atout pour le dialogue social.

Or il n'apparait pas évident que la réforme favorise le développement de ces contributions de branche. Il semble, en effet, difficile de concevoir que les URSSAF soient compétentes,

[2] D'après l'étude de l'Observatoire FIDAL de l'Employabilité sur la négociation de branche, 60% des accords de branche conclus en matière de formation sur la période observée prévoient une contribution conventionnelle.

au sens juridique du terme, pour collecter des contributions conventionnelles de branches ; par ailleurs, certaines contributions conventionnelles sont fléchées, c'est-à-dire affectée à un objectif ou un public en particulier.

Mais, alors, dans quelles conditions les opérateurs de compétences seront-ils compétents sur cette contribution conventionnelle ? Par accord collectif probablement sur le fondement de l'article L.2353-1 4° qui dispose que la mutualisation des fonds de la formation professionnelle relève des compétences des branches professionnelles.

Quant aux versements volontaires, par définition, ils relèvent de la décision de l'entreprise et on voit mal celle-ci effectuer versement volontaire … à l'URSSAF pour que celle-ci le reverse, ensuite, à son opérateur de compétences.

Sauf à supprimer les contributions conventionnelles et les versements volontaires, l'hypothèse de deux collectes est, donc, réelle, ce qui va à l'encontre de l'objectif de simplification. Pourquoi dans ce cas, ne pas admettre que les opérateurs de compétences collectent ce qui, en définitive, leur revient, c'est-à-dire la part de la contribution alternance qui doit lui revenir, la part consacrée au financement de l'effort de formation des TPE et les contributions conventionnelles laissant à l'URSSAF la collecte la contribution CPF et DE et la part de l'alternance qui doit revenir à France Compétences.

Cela ne serait ni plus simple, ni plus compliqué que ce qui se profile, mais peut-être plus lisible, plus juste, plus efficace…

1.3. Comment les opérateurs de compétences vont-ils assurer le service de proximité des TPE/PME s'ils ne disposent plus de la « DATA » ?

Pour assurer un service de proximité de qualité, les opérateurs de compétences ont besoin de données concernant les entreprises qui relèvent de leur compétence. Or ces données sont particulièrement recueillies au moment de la collecte. Qu'en sera-t-il demain ? Comment les opérateurs de compétences pourront-ils assurer un service de proximité pour des entreprises sur lesquelles ils n'auront plus de visibilité ?

2. Financer la formation

Assurément le changement majeur se situe ici, et pas dans un sens favorable aux nouveaux opérateurs de compétences. Certes la situation s'améliore sur l'apprentissage et sur le plan des entreprises de moins de 50 salariés - encore qu'il reste à connaître les arbitrages de ventilation des fonds entre France Compétences et les opérateurs de compétences. Mais elle se dégrade significativement pour le CPF (et le CIF pour les OPCA ayant l'habilitation d'OPACIF) qui échappe totalement aux nouveaux opérateurs de compétences, sauf perspectives d'un rôle en matière d'abondements, qui reste à préciser.

Ainsi le cœur de l'activité des OPCA, malheureusement le seul connu (ou reconnu) de la majorité des entreprises, est fortement fragilisé. Cette perte pourrait impacter plusieurs missions des opérateurs de compétences.

La plus directement impactée est la fonction d'instruction des dossiers (et ce qui en découle, tel que les règlements, la comptabilité, le contrôle, etc.). On peut se dire que cette fonction à dominante administrative était à faible valeur ajoutée, et que son automatisation était inéluctable, à l'instar de secteurs comme l'assurance, la banque, etc. On peut se dire aussi que sa technicité, liée à la complexité des critères de prise en charge et de la combinaison des dispositifs, ne sera plus utile dans un paysage appelé à bénéficier d'un choc de simplification…

Le dommage pourrait être plus sensible dans la fonction de « levier » d'accès à la formation qu'assurait l'OPCA. Quelques illustrations : les réductions budgétaires limiteront la capacité à mobiliser des cofinancements, qu'ils proviennent de l'entreprise ou des pouvoirs publics, car on ne peut lever des fonds significatifs que si l'on apporte soi-même beaucoup dans le tour de table financier. Les réductions pourraient en outre avoir des impacts sur certains types d'accès à la formation (par exemple la période de professionnalisation permettait aux salariés en place d'accéder à une certification utile à l'entreprise, plus coûteuse que le perfectionnement). Elles pourraient conduire à une réduction des ressources humaines des opérateurs de compétences, ce qui pourraient fragiliser le service de proximité, mission pourtant, désormais, essentielle. Enfin la fragilisation de cette mission de financement risque de nuire à la légitimité de l'opérateur de compétences aux yeux de ses adhérents, y compris dans ses missions d'information, de conseil, etc.

L'enjeu sera donc de repenser complètement les méthodes d'ingénierie financière. Il s'agira d'une part d'investir rapidement les nouveaux domaines de compétences :

- apprentissage, où l'on passe d'une logique de subventions de fonctionnement à une logique de financement du contrat, alors que les OPCA/OCTA en étaient encore à roder leurs méthodes sur ce dispositif. Or c'est indubitablement en matière d'alternance que les prérogatives de financement des OPCA continueront de s'excercer puisque désormais ils prendront en charge à la fois les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation ;

- plan des moins de 50[3], avec l'enjeu des freins au départ en formation, qui peinent à être levés malgré des décennies d'efforts. Il s'agira d'autre part d'innover en matière de partenariats dans les autres dispositifs, avec France Compétences, l'État, les Régions, les entreprises. La plupart des OPCA disposent de compétences pointues en la matière et devraient s'adapter rapidement la nouvelle donne. C'est d'autant plus important que les partenariats n'ont pas qu'un enjeu financier, ce sont des moteurs d'innovation et d'expérimentation d'une part, et d'adaptation aux spécificités territoriales d'autre part.

[3] Lesquelles constituent une part essentielle du tissu économique français

3. Anticiper les évolutions des métiers et des compétences

La ministre l'a dit "*les opérateurs de compétences devront être le lieu paritaire où on va éclairer les métiers*". Ainsi la question de l'observation prospective *pourrait* (en partie ?) être attribuée aux opérateurs de compétences.

Cette mission était confiée aux Observatoire prospectifs des métiers et des qualifications, pour lesquels les partenaires sociaux avaient rajouté dans l'ANI de 2013 …les compétences.

Les OPMQ n'étant pas d'essence légale, c'est tout naturellement dans l'ANI du 22 février qu'il faut en rechercher les missions. Pour les partenaires sociaux, l'OPMQ constitue un « *outil technique paritaire d'information, de connaissance et d'analyse des besoins prioritaires des entreprises permettant aux branches professionnelles de conduire une politique d'emploi et de formation professionnelles. Il permet également d'anticiper les évolutions de l'emploi et des métiers et d'alimenter les politiques nationales d'emploi et de formation* »[4]. Les missions des OPMQ sont donc réaffirmées et renforcées et les partenaires sociaux en dressent une liste particulièrement exhaustive, sans oublier le necessaire dialogue entre les branches et les territoires, notamment en collaboration avec les OREF.

Reste à voir comment le gouvernement va trancher sur la gouvernance de cette fonction. Si elle était transférée d'une manière ou d'une autre aux opérateurs de compétences, en tout ou partie, ce ne serait pas véritablement une nouvelle mission, car de nombreux OPCA assuraient déjà le support technique des observatoires de branches et en avaient intégré les compétences (de production interne ou de pilotage externe de prestataires). Une telle fonction semble être en tout cas indispensable aux opérateurs de compétences, qu'elle y soit intégrée ou non : comment peut-on légitimement participer à l'évolution des diplômes, conseiller les entreprises en matière de GPEC, si l'on n'observe pas l'évolution des métiers et des compétences ?

4. Appuyer la construction des diplômes de branche

En utilisant le terme « diplôme », la ministre a peut-être employé un terme « réservé » mais compréhensible par le grand public et à forte connotation, laissant ainsi entendre que les branches ne doivent plus seulement se cantonner aux certificats de qualification professionnelle et aux certificats inscrits à l'inventaire, mais infléchir désormais l'ensemble de l'offre de certification. Cela suppose évidemment une refonte du système de certification professionnelle, appelée également de leurs vœux par les partenaires sociaux.

L'ingénierie de certification est très présente dans les OPCA (ou dans des organismes de certification « frères »), qui soutiennent les branches dans la création et l'évolution de leurs CQP et certificats à l'inventaire. Les partenaires sociaux l'ont réaffirmé dans l'ANI, avec le fléchage d'un financement lié à la collecte de l'alternance. Cette mission est donc logique et son portage par les OC ne devrait pas poser de difficultés. Mais il est également nécessaire que les procédures d'enregistrement (au RNCP ou à l'Inventaire si ils subsistent) des

[4] Article 31-3 ANI 22 février 2018

certifications soient rapidement réformées afin que raccourcir, de manière significative les délais entre l'expression du besoin de certification par l'entreprise et l'enregistrement de celle-ci.

5. Accompagner les entreprises en matière de GPEC et de formation

Cette mission est réaffirmée comme prioritaire, tout particulièrement auprès des TPE, depuis quelques réformes déjà… S'il est utile d'insister, c'est qu'il y a un problème. De fait, augmenter le trop faible taux d'accès à la formation dans les TPE peut parfois sembler relever de la mission impossible. Ne revenons pas sur les freins bien connus : désorganisation rédhibitoire en cas de départ en formation, absence de fonction voire de sensibilité RH dans l'entreprise, etc. Concentrons-nous sur la mission des opérateurs de compétences : comment peuvent-ils conseiller 1,5 millions d'entreprises de moins de 50 salariés avec les moyens dont ils disposent en termes de service de proximité ? Alors que leurs ressources de fonctionnement vont se réduire ? Les relations numériques peuvent certes compenser les entretiens en face-à-face : réseaux sociaux, webinaires, outils RH en ligne, conseils par intelligence artificielle… Sans se bercer d'illusions sur leurs impacts réels auprès de certains chefs de toutes petites entreprises réfractaires au changement, qui sont sans doute à convaincre en priorité de l'intérêt de la formation.

A l'évidence, ce « service de proximité » pour remplir son objectif de massification devra emprunter les voies de la digitalisation et sera un service de proximité…virtuelle qui devrait conduire à repenser l'organisation territoriale des nouveaux opérateurs de compétences.

6. « Intermédier » l'offre de formation

Cette mission semble disparaître totalement, alors qu'elle s'était assez récemment renforcée dans les OPCA : évaluation de la qualité, achat d'actions collectives, conseil à l'entreprise dans ses méthodes d'achat, orientation vers les offres etc. Le conseiller en formation va certes perdre une carte dans son conseil à 360°. Mais le pari est que le renforcement de la visibilité de l'offre sur le web et sa certification incontestable compenseront la disparition de cette fonction, toujours soupçonnée de manque de neutralité.

Cette transformation profonde des missions impose de repenser totalement l'offre de services. Et en particulier son positionnement entre les missions régaliennes d'intérêt général et les prestations à caractère plus commercial. Cette dualité interpelait déjà les OPCA qui n'étaient pas véritablement parvenus à concilier les injonctions parfois paradoxales entre cet impératif de « service public » et de « prestation de services ». La réforme va apparemment pousser du côté de la libéralisation, avec le raisonnement suivant : si l'opérateur a véritablement une valeur ajoutée, alors les entreprises en seront convaincues et achèteront ses prestations. Cette mutation interroge aussi sur les « clients » des OPCA. Il est acquis que le principal est l'entreprise. Mais les OPCA du hors champ, par leur habilitation OPACIF, avaient aussi pour publics (« clientèle » ?) les salariés, dans l'emploi ou en demande d'emploi.

Les autres OPCA touchaient aussi cette cible à la marge, par le CPF ou les dispositifs de type POE. Cette cible semble largement perdue, dans le mouvement général de désintermédiation. Sauf à répondre aux appels d'offres du conseil en évolution professionnelle ?

Mais le véritable client à enjeu d'avenir pour les opérateurs de compétences, ce sont plutôt les branches. Les OPCA l'avaient déjà largement perçu (même s'il était culturellement délicat de considérer les administrateurs comme des clients) : ils prospectaient les branches et les fidélisaient, ils amélioraient leur offre de services à leur égard (tableau de bord de gestion financière de leurs enveloppes, soutien aux études et à l'ingénierie de certifications, etc.). Même si le périmètre de l'opérateur est une (ou plusieurs ?) filière, la branche devrait rester l'interlocuteur juridique clé sur un certain nombre de sujets, notamment sur les études prospectives et les certifications professionnelles, et donc un interlocuteur à soigner, à la fois comme client et comme acteur de sa gouvernance.

Ambroise Bouteille, dirigeant du cabinet Ambroise Bouteille et associés,
Cyril Parlant, directeur associé et responsable du pôle 'économie de la connaissance' du cabinet Fidal.