

# Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

Eric Verdier, Damien Brochier (éditeurs)

## *Les aides publiques à la formation continue dans les entreprises : quelles modalités d'évaluation ?*

NUMÉRO 124 / MAI 1997

**documents**  
**évaluation**

# LES AIDES PUBLIQUES À LA FORMATION CONTINUE DANS LES ENTREPRISES : QUELLES MODALITÉS D'ÉVALUATION ?



*Ont participé à cette étude :*

Céreq :

Céreq :

Céreq :

CER, centre associé au Céreq de Clermont-Ferrand :

LEST, centre associé au Céreq d'Aix-en-Provence :

LEST, centre associé au Céreq d'Aix-en-Provence :

Céreq :

**Damien Brochier**

**Jean-Paul Cadet**

**Saïd Hanchane**

**Marc Lecoutre**

**Katia Mirochnitchenko**

**Eric Verdier**

**Isabelle Vernoux**

*Étude pour la délégation à la Formation professionnelle et la Direction de l'animation,  
de la recherche, des études et des statistiques*

.....  
**C é r e q**  
.....

Document n°124  
*Série Évaluation*

Mai 1997  
.....



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>Un dispositif, des politiques : approche historique, institutionnelle et statistique des engagements de développement de la formation professionnelle .....</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre I</b>	
De l'expérimentation à la gestion : la politique contractuelle de la délégation à la Formation professionnelle (DFP) <i>Éric Verdier et Damien Brochier .....</i>	<b>11</b>
<b>Chapitre II</b>	
L'évolution du champ et du poids d'une intervention publique : essai d'approche statistique des EDDF <i>Isabelle Vernoux .....</i>	<b>45</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>La régulation nationale et locale du dispositif public, les logiques de branche .....</b>	<b>59</b>
<b>Chapitre III</b>	
Le groupe politique contractuelle, au cœur de la régulation centrale du dispositif <i>Damien Brochier .....</i>	<b>63</b>
<b>Chapitre IV</b>	
L'accord UIMM-État : mauvais exemple ou modèle à suivre ? <i>Saïd Hanchane, Marc Lecoutre, Katia Mirotchinenko et Éric Verdier.....</i>	<b>69</b>
<b>Chapitre V</b>	
La mise en œuvre des engagements de développement de la formation au sein de la branche plasturgie : description et analyse d'une référence <i>Jean-Paul Cadet .....</i>	<b>155</b>
<b>Chapitre VI</b>	
La politique contractuelle dans la grande distribution alimentaire : genèse et mise en œuvre de l'engagement de développement de formation <i>Damien Brochier .....</i>	<b>195</b>
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	
<b>Conclusions et préconisations en matière d'évaluation <i>Éric Verdier.....</i></b>	<b>217</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>237</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>241</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>245</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>251</b>



# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Les débats récents sur l'évaluation des politiques publiques concernent notamment le lien qui relie le choix des méthodes d'évaluation aux conditions de mise en œuvre de l'intervention publique. Ils portent en particulier sur la relation entre les objectifs de l'évaluation et les configurations d'acteurs politiques, administratifs ou économiques qui définissent ceux-ci<sup>1</sup>.

Cette étude cherche à comprendre de quelle manière les changements qui ont affecté la politique publique en matière de formation professionnelle continue (FPC) ont influé sur la nature des systèmes de suivi et d'évaluation qui lui sont liés. En particulier, l'inflexion de l'intervention publique vers une logique " contractuelle " a-t-elle conduit à une transformation de son évaluation, traditionnellement centrée sur une logique de contrôle et de respect des normes édictées par la loi du 16 juillet 1971 ? Sur la base de cette approche analytique, cette étude prétend en outre contribuer au débat actuel sur les méthodes de suivi et d'évaluation en formulant un ensemble de préconisations.

La démarche d'analyse a consisté à retenir un point de vue généalogique qui replace les modalités actuelles de mise en œuvre de la politique publique dans une perspective de moyen terme. Ainsi, la FPC constitue un domaine d'action dont les principes d'organisation se sont progressivement " sédimentés " au point d'ailleurs que leur compatibilité ne va pas de soi.

D'un côté, l'action de formation de référence introduite par la loi de 1971 repose sur une conception assez standardisée dont la forme emblématique a longtemps été le stage, réalisé en dehors des lieux de production, avec un matériel spécifique, selon un programme préétabli et mis en œuvre par des formateurs identifiés en tant que tels. Cette conception a d'emblée été articulée à l'obligation légale de financement de la formation continue pour toute entreprise d'au moins dix salariés. D'un autre côté, le système français de formation continue s'est constitué très tôt dans un cadre paritaire et négocié (Dubar, 1990), les textes législatifs étant le plus souvent hérités d'accords interprofessionnels préalables (Luttringer, 1986) au point de faire de la formation le domaine privilégié de l'activité contractuelle des partenaires sociaux, sûrs d'y trouver régulièrement du " grain à moudre ".

Or, l'évaluation de l'ensemble du système de FPC a longtemps donné lieu à un contrôle de conformité et à une mesure effectuée à l'aune du " plus grand dénominateur commun ", c'est-à-dire à une approche quantitative positionnant les entreprises et les secteurs d'activité au regard de la part des dépenses de formation dans la masse salariale et de quelques indicateurs de participation physique (taux d'accès à la formation par grandes catégories socioprofessionnelles), c'est-à-dire en référence à la seule obligation légale : l'écart entre cette approche quantitative et une

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet : Conseil scientifique de l'évaluation (1993) et S. Strosa (1992).

évaluation "compréhensive" s'attachant à prendre en compte les contextes particuliers de mise en œuvre de la formation est restée longtemps considérable (Voisin, 1991) au point que ce système de formation a fréquemment été critiqué pour son opacité institutionnelle.

Ce bref historique permet de resituer les mesures qui constituent l'objet central de cette étude. Construites au sein du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle<sup>2</sup>, elles s'appuient sur le principe d'une contractualisation (ou du moins d'un engagement) entre la puissance publique et un ou des employeur(s). C'est d'ailleurs en vertu de ce principe juridique de mise en forme que ces mesures ont été rassemblées sous le vocable de "politique contractuelle" au point d'ailleurs d'engendrer une confusion avec l'activité contractuelle des partenaires sociaux c'est-à-dire la signature d'accords les engageant réciproquement à différents niveaux, interprofessionnel, professionnel, de l'entreprise<sup>3</sup>.

L'étude privilégie le principal d'entre eux, à savoir les engagements de développement de la formation professionnelle (EDDF) créés par la loi du 24 février 1984 sur la formation professionnelle. Trois autres instruments publics d'intervention ont été mis en perspective :

- les contrats d'études prévisionnelles - aujourd'hui "prospectives" - (CEP) qui, par un recours à la connaissance experte, ont notamment pour but de faire ressortir les principaux enjeux dont les EDDF, conclus au niveau d'une branche, sont censés se saisir ;
- les conventions de prévention du Fonds national pour l'emploi (FNE), apparues à la fin des années quatre-vingt et qui ont pour but, au niveau d'une entreprise ou d'un établissement, d'intervenir en amont des plans sociaux et des licenciements éventuels afin de les écarter ou d'en limiter l'ampleur<sup>4</sup> ;
- le crédit d'impôt formation qui s'inspire du dispositif mis en place en matière de recherche-développement et repose sur une aide fiscale en contrepartie d'un engagement triennal de l'entreprise à augmenter ses dépenses de formation<sup>5</sup>.

Ces différentes mesures ont pour objectif commun de favoriser dans les entreprises des gestions "anticipatrices" du personnel en s'appuyant sur le développement de la

---

<sup>2</sup> La première partie de ce rapport qui procède à une analyse historique de la politique publique dite "contractuelle" montrera à quel point l'ancrage de cette appellation englobante dans l'organisation administrative a mis en jeu des évolutions institutionnelles déterminantes.

<sup>3</sup> Cette assimilation sémantique n'est d'ailleurs pas neutre dans la mesure où elle délimite et justifie *a priori* un vaste espace "contractuel" intégrant les accords conclus par les partenaires sociaux et les conventions passées entre l'État et un ou certains de ces partenaires.

<sup>4</sup> Cette mesure présente l'intérêt d'avoir été portée par une autre administration que les autres aides dont il est ici question puisque celles-ci relèvent de la délégation à la Formation professionnelle et la première de la Délégation à l'Emploi. Sont ainsi posées explicitement les questions de coordination inter-administrative qui influent sur la manière de mettre en œuvre et au-delà, d'évaluer la politique publique.

<sup>5</sup> Le qualificatif de contractuel est en bonne partie indu dans la mesure où il s'agit d'un dispositif automatique dès lors que les conditions réglementaires sont remplies. Néanmoins, deux raisons militaient pour retenir cette dépense fiscale : d'une part, elle a été rangée, par le ministère lui-même, sous le vocable de "politique de modernisation négociée" entre 1989 et 1993 ; d'autre part, elle constitue un contrepoint intéressant aux EDDF puisque, contrairement à ceux-ci, elle repose sur une coordination à distance, c'est-à-dire un principe d'accès automatique.

formation professionnelle continue. Ce rassemblement est justifié en outre par le fait qu'à compter de 1989, elles vont être placées dans un même ensemble, " la politique de modernisation négociée " du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, transformée en 1993 en politique de " changement du travail ".

En outre, peu ou prou, ce type de mesures publiques repose sur un principe de soutien financier des pouvoirs publics conditionné par un engagement contractuel du ou des bénéficiaires. Il implique donc une négociation entre acteurs publics et privés sur les modalités de mise en œuvre de la formation professionnelle continue rentrant dans le champ du dispositif. A ce titre, on parlera dans ce rapport d'" action publique " pour caractériser un dispositif qui fait place à une pluralité d'instances et d'institutions qui contribuent à produire du collectif. L'angle d'attaque retenu ici est celui de l'évaluation : il ne s'agit pas de procéder à une évaluation à proprement parler mais d'analyser le rôle et le contenu des modalités de suivi, de pilotage et d'évaluation *ex post* mises en œuvre par les parties prenantes de cette politique. Plus précisément, il s'agit de déterminer si les changements introduits par les principes de construction de l'action publique - c'est-à-dire la contractualisation - ont conduit à une évolution ou à un infléchissement des systèmes d'évaluation en vigueur dans le champ de la FPC réglementée et largement fondée, on l'a vu, sur une logique de contrôle.

Dans cette perspective, la démarche retenue tout au long de ce rapport a privilégié trois angles d'attaque :

#### • Les configurations d'acteurs

Le principe de la contractualisation, surtout s'il se déploie à plusieurs niveaux (national, régional et local) et dans plusieurs champs (interprofessionnel, professionnel, entreprise(s)), aboutit à l'implication d'une grande diversité d'institutions et de cocontractants. Il est donc essentiel de déterminer qui est partie prenante de l'action publique et avec quelles ressources, en particulier en compétences organisationnelles et cognitives dans le but de bâtir des positions, de développer des argumentaires, d'animer des controverses sur l'interprétation des résultats...

#### • Les référents de l'action publique

Quelles sont les conceptions qui animent les parties prenantes de ces dispositifs ? A quels types de compromis donne lieu cette confrontation ? L'un des acteurs parvient-il à imposer son point de vue et à en faire un " référentiel " de l'action publique, c'est-à-dire une représentation du problème à traiter commune, au moins pour un temps, aux différents acteurs concernés (Muller, 1995).

#### • Les procédures et les outils d'intervention

Il s'agit ainsi de s'interroger sur les modalités de coordination d'acteurs multiples au sein des dispositifs composites que constituent la " politique contractuelle " du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, et en particulier les EDDF. Quelle est la nature des " contrats " passés entre la puissance publique et ses partenaires ? S'agit-il véritablement de définir librement des engagements

récioproques ou de s'aligner sur des normes extérieures au contrat, construites par exemple en référence à des principes d'équité ?

La réponse à ces questions, selon les trois dimensions évoquées, est essentielle pour aborder le thème de l'évaluation : des justifications locales peuvent-elles être opposables aux acceptations quantitatives et financières qui répondent à des exigences de transparence de l'affectation des fonds publics et à une conception " budgétaire " de l'efficacité ? Les modalités de coordination de l'action publique répondent-elles uniquement à un schéma descendant (du centre au micro) ou bien existe-t-il, émerge-t-il des formes de capitalisation des pratiques locales ? Les procédures de pilotage et d'évaluation favorisent-elles des apprentissages communs des différents partenaires ?

Cette grille repose sur une approche " constructiviste " de la politique publique qui consiste à en faire le résultat d'une ensemble d'interactions qui lui donnent sa configuration effective, largement différente des schémas originels et profondément évolutive. L'une des hypothèses clés est que les possibilités d'interprétation (locales) des règles et des procédures ouvrent la voie à des compromis qui rendent effectives sinon efficaces les politiques publiques. Mais une seconde hypothèse peut s'avérer contradictoire avec cette " vertu " de la décentralisation-déconcentration qui permet notamment de multiplier les expérimentations : les contraintes de financement ne tendent-elles pas à rabattre l'évaluation et donc les modalités de justification sur des critères quantitatifs largement dominants au sein de l'Administration et de sa procédure budgétaire ? Cette tension ne rend-elle pas plus urgente des modalités d'évaluation qui permettent de faire valoir des points de vue plus diversifiés, de capitaliser des pratiques locales afin de produire des justifications globales plus riches et en même temps légitimes ?

C'est à ce type d'interrogations que s'attachera ce rapport structuré en trois parties :

- le positionnement historique, institutionnel et statistique de l'action publique en matière de formation professionnelle continue dans les entreprises ;
- les régulations nationales, professionnelles et locales du dispositif : trois branches en action ;
- les conclusions et préconisations en matière d'évaluation.

Première partie

---

Un dispositif, des politiques : approche historique,  
institutionnelle et statistique des engagements  
de développement de la formation professionnelle

---



# CHAPITRE I

## DE L'EXPÉRIMENTATION A LA GESTION : HISTORIQUE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE LA DÉLÉGATION A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Éric Verdier  
Damien Brochier

### INTRODUCTION

Les politiques de l'emploi sont fréquemment critiquées en raison de l'instabilité des mesures sur lesquelles elles s'appuient. Alternant phases de création d'une palette diversifiée d'aides, conçues le plus souvent dans l'urgence, et périodes de rationalisation de l'intervention publique (Gauvin, 1993), ces politiques passent pour être peu " lisibles " et perdraient ainsi en efficacité. Si ce constat paraît justifié pour les contrats et les stages censés faciliter l'insertion ou la réinsertion, il l'est beaucoup moins si l'on s'intéresse aux aides aux entreprises, que ce soit pour limiter les licenciements ou pour inciter à l'augmentation de l'effort de formation. La première dimension relève des interventions du fonds national de l'emploi (FNE) créé en 1963 pour accompagner les premières grandes reconversions industrielles. La seconde s'appuie en particulier sur les engagements de développement de la formation professionnelle (EDDF) créés en 1984 et qui constituent la composante majeure de la politique qualifiée de " contractuelle " par la délégation à la Formation professionnelle (DFP).

Néanmoins, cette longévité mérite d'être analysée de plus près, ce qui sera fait ici sur le cas des EDDF (Cadet et Kirsch, 1994). En effet, cette politique a donné lieu à une importante production réglementaire, l'une des circulaires dépassant (annexes comprises) les 200 pages. La même étiquette recouvre-t-elle le même produit dix ans après son lancement ? Comment s'expliquent des évolutions importantes, au moins par leurs enjeux, si l'on en juge par l'intitulé des principales circulaires " Modernisation négociée " en 1989 ou encore " Changer le travail " en 1993 ? La politique contractuelle de la délégation à la Formation professionnelle est révélatrice non seulement de l'action publique en matière de formation continue mais aussi de l'évolution des structures administratives et de l'intervention du ministère du Travail en direction des entreprises. L'approche chronologique tentera de retracer l'inscription de cette action dans le champ plus large de la politique macro-économique (cohérence externe) et plus restreint des rivalités administratives<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Les EDDF seront étudiés dans le cadre des rapports de concurrence et/ou de complémentarité qu'ils entretiennent avec deux autres instruments d'intervention tournés vers les entreprises : les

auxquelles elle a été soumise (cohérence interne). En outre, elle témoignera de la redéfinition de l'action publique qui tente de mobiliser des configurations d'acteurs tant privés que publics pour répondre à une pluralité d'objectifs ambitieux, compétitivité économique, prévention du chômage des moins qualifiés et développement de la négociation sociale.

Après avoir retracé la genèse des EDDF, ce texte<sup>7</sup> se centrera sur les conditions dans lesquelles ils ont été mis en œuvre compte tenu des référentiels de l'action publique, des systèmes d'acteurs mobilisés et des procédures d'application. A partir de cette étude de cas, des interrogations plus générales sur l'action publique seront développées avant d'aborder en conclusion le sens même que l'on peut prêter à ce type d'intervention.

## **1. LA GENÈSE DES EDDF : ENTRE NORME ET CONTRACTUALISATION**

L'action publique en matière de formation professionnelle continue (FPC) dans les entreprises repose encore à titre principal sur l'obligation légale instituée par la loi du 16 juillet 1971. Elle prévoit que toute entreprise de 10 salariés et plus doit affecter un pourcentage de la masse salariale au financement de la formation des salariés (1,5 % aujourd'hui). Cette disposition n'a qu'un rapport indirect avec les accords interprofessionnels de 1970 dont la loi est en large partie la résultante. Ces accords ne prévoyaient pas d'obligation financière mais stipulaient simplement que, dans la limite de 2 % des effectifs présents, les salariés pourraient partir en congé individuel de formation (CIF). Dans le souci de rendre effectif ce nouveau droit, l'administration, c'est-à-dire le secrétariat général à la formation professionnelle créé et animé par Jacques Delors, proposa au gouvernement d'introduire dans son projet de loi une obligation financière qu'il estimait devoir être de 2 % de la masse salariale par souci de cohérence avec ce que les partenaires avaient décidé pour le CIF.

Comme on le sait, cette norme introduisit une certaine confusion quant aux positionnements respectifs du CIF et des actions placées sous la responsabilité directe de l'employeur. La notion de plan de formation ne se clarifia que progressivement pour découpler l'initiative de l'employeur et le droit individuel à un congé de formation. Comme cela a été souvent souligné, cette genèse témoigne des liens étroits et complexes entre la loi et l'accord dans la construction du droit de la formation professionnelle continue.

Il n'en reste pas moins que cette obligation normative a largement structuré à elle seule l'action publique en ce domaine depuis plus de vingt ans, au fil du relèvement de

---

conventions de prévention du FNE et le crédit d'impôt-formation. Les trois mesures sont présentées en encadré à la fin de ce chapitre.

<sup>7</sup> La méthode de travail a reposé sur la confrontation de plusieurs types de matériaux :

- de nombreux entretiens avec les " fondateurs " de cette politique, ses animateurs actuels, ses différentes catégories de protagonistes (syndicats et patronat) ;
- la consultation de documents d'archives, notamment ceux relatifs au débat du groupe de politique contractuelle (composé de représentants des administrations concernées, des confédérations syndicales et patronales) depuis sa création ;
- la participation à plusieurs réunions en 1995 et 1996 du groupe de politique contractuelle.

ce plancher financier (passé de 0,8 % à 1,5 %) et de l'extension de son champ (qui inclut désormais les entreprises de moins de 10 salariés pour une obligation, il est vrai, d'un niveau moindre).

Mais dès les années soixante-dix, les critiques se sont accentuées à l'égard de cette prescription :

- dérive " fiscale " de l'instrument perçu communément, surtout parmi les PME, comme une taxe supplémentaire sur les salaires, quelque peu contradictoire avec le projet initial qui consistait à inciter les petits employeurs à voir dans la formation de leurs salariés une ressource utile pour l'entreprise ;
- tendance de ce fait à devenir une obligation de dépenser et non de former que l'entreprise " liquide " en versant directement au Trésor (surtout durant les premières années) ou à des organismes de " mutualisation " (FAF et ASFO) la différence entre les sommes affectées au financement de ses propres actions de formation et le plancher légal : plus de 50 % des entreprises de moins de 50 salariés atteignaient ainsi le niveau minimum de financement sans former un seul de leurs salariés ;
- inutilité de l'obligation pour la plupart des grandes entreprises dont le budget de formation se situait d'emblée au-delà de l'obligation légale qui par sa nature réglementaire et sa fixité (entre deux relèvements décidés unilatéralement), tendaient à faire de cette ressource un " avantage social " plutôt qu'un instrument " stratégique " du développement de l'entreprise ;
- difficulté à l'inscrire dans une politique industrielle et de l'emploi active, notamment parce qu'elle considérait chaque entreprise une à une sans perspective de regroupement que ce soit sur une base sectorielle ou dans une perspective territoriale ;
- enfin, créant un obligation associée à une définition restrictive de l'action de formation (moyens pédagogiques et matériels spécifiques, coupure stricte entre temps de formation et temps de production soit une définition proche de la forme scolaire), la loi de 1971 exposait les entreprises à une logique de contrôle pour laquelle le secrétariat à la formation professionnelle se dota d'une administration spécifique dont les antennes régionales était (est) chapeauté par le groupe national de contrôle (GNC).

Constitutive, pour une part, de dépenses " passives ", l'obligation paraissait quelque peu contradictoire avec son objectif initial que Joseph Fontanet avait exprimé avec force dans l'exposé des motifs de la loi de 1971 en considérant qu'il n'était pas " d'investissement plus productif pour l'entreprise que la formation ".

Le décalage entre, d'une part, les ambitions initiales et, d'autre part, l'interprétation et l'usage de la norme n'a cessé de s'accroître avec l'accentuation de la crise de l'emploi. Néanmoins une remise en cause frontale s'avérait très délicate car elle aurait contribué à déstabiliser un paritarisme qui y trouva des ressources importantes et risquer de délégitimer la formation là où elle était la moins développée. L'option retenue par les pouvoirs publics consista à introduire, dans le corps même de l'obligation, une forme atténuée du principe " contractuel " à la faveur de l'élaboration

de la loi du 24 février qui concernait à titre principal les formations en alternance des jeunes.

Cette nouvelle disposition législative prit la forme d'un engagement de développement de la formation professionnelle (EDDF). Il s'agissait pour les entreprises, éventuellement regroupées dans un cadre professionnel ou interprofessionnel, de s'exonérer de l'obligation légale en souscrivant avec l'État " l'engagement " pour une durée annuelle ou pluriannuelle, d'accentuer leur effort de formation selon des objectifs négociés avec les pouvoirs publics et la représentation des salariés. Les premiers mois de l'application révélèrent le peu d'empressement des employeurs à s'engager dans ce dispositif, dont la " valeur ajoutée " leur paraissait faible compte tenu des contraintes sociales qui lui étaient attachées.

Avec le décret du 16 juillet 1984, le ministère de la Formation professionnelle modifia sensiblement l'économie du dispositif. Ce nouveau texte stipulait en particulier que l'État pouvait apporter " une contribution à l'engagement " dès lors que les objectifs de ce dernier répondaient " aux orientations prioritaires et aux critères d'intervention définis " par les pouvoirs publics. L'introduction de subsides publics faisait passer l'EDDF du registre du volontariat à celui plus classique de l'incitation publique. Néanmoins, il restait profondément lié à l'obligation légale puisqu'il constituait une modalité particulière de satisfaire à celle-ci mais dans un cadre désormais contractuel. Ce compromis a ainsi ouvert la voie à de multiples accords bilatéraux (avec une entreprise) ou collectifs (avec un regroupement d'employeurs).

La coexistence d'un dispositif incitatif par apport de fonds publics et d'une obligation au plancher périodiquement relevé introduisait une tension entre deux registres de l'intervention publique. D'un côté, l'introduction d'une forme de contractualisation entre l'État et les entreprises permettait à celui-ci d'" activer " les dépenses de formation de ces dernières pour les rendre cohérentes avec les buts de sa politique en matière d'emploi et de structuration industrielle, ce qui était loin d'être négligeable en une période où la politique macro-économique se donnait comme objectif central de favoriser la constitution d'un tissu productif plus " compétitif " ; de l'autre, ces dépenses publiques nouvelles pouvaient apparaître contradictoires avec le souci prioritaire de la direction du Budget du ministère des Finances de limiter les dépenses de l'État : celle-ci n'aura d'ailleurs de cesse de faire part de ses doutes, pour ne pas dire de ses réticences, à l'égard de " contrats " dont l'utilité intrinsèque, par rapport au maniement de l'obligation légale et à un meilleur usage des fonds mutualisés par les organismes collecteurs, ne lui paraissait pas *a priori* évidente. Quitte à introduire un mécanisme substitutif ou du moins complémentaire à la régulation marchande, autant utiliser, faisait remarquer le ministère des Finances, le dispositif le plus économe en fonds publics, c'est-à-dire l'obligation légale instaurée en 1971.

Il en a résulté deux tendances de fond pour la conduite de ce dispositif :

- L'accent mis sur la création d'un " effet de levier " de l'intervention publique c'est-à-dire l'introduction, en contrepartie de l'aide publique, de l'engagement de l'entreprise d'augmenter d'une manière programmée son effort financier en matière de FPC sur plusieurs années. La direction du Budget reste encore aujourd'hui particulièrement sourcilleuse au respect de cette orientation même si elle n'est pas présente

explicitement dans les textes réglementaires<sup>8</sup>. Le compromis entre une gestion " rigoureuse " des crédits publics dont la direction du Budget est la gardienne, et les objectifs propres de la délégation professionnelle, et plus largement du ministère du Travail, qui se sont faits de plus en plus qualitatifs (par exemple influencer sur la négociation sociale ou encore favoriser un usage plus stratégique de la formation de la part des entreprises), s'est construit depuis dix ans autour de cette exigence d'un accroissement quantitatif des dépenses de formation des entreprises.

- La demande récurrente de preuves de la pertinence de cette politique eu égard aux autres modalités d'utilisation des fonds publics, ce qui a assez vite posé la question de l'évaluation de ces engagements. Mais, ainsi qu'on le verra, l'interprétation de l'exigence d'évaluation se pose en des termes assez différents selon l'acteur ou l'institution qui la formule. Le clivage principal sépare (ou du moins sépare) plus les administrations entre elles (la délégation à la Formation professionnelle d'un côté, la direction du Budget de l'autre) que les partenaires privés et les institutions publiques.

La direction du Budget a constamment œuvré pour une évaluation extérieure aux protagonistes de la politique publique, qui s'attacherait à la conformité des réalisations aux objectifs affichés initialement et qui, peu ou prou, se rapprocherait d'une logique de contrôle. La délégation à la Formation professionnelle, réticente au principe même d'une évaluation, la considérait en tout état de cause comme devant être maîtrisée par les bénéficiaires des aides publiques, entreprises et salariés (c'est-à-dire leur représentation), en conformité avec le principe de gestion paritaire qui prévalait depuis les origines de la politique de formation professionnelle continue. Cette différence de conception rejoint une dimension classique de l'action publique, à savoir que l'administration responsable d'une politique " sectorielle " se fait toujours partiellement au moins " l'avocat " des intérêts des " cibles " de celle-ci (Jobert et Muller, 1987), de ses clients, serait-on tenté de dire.

## **2. L'HISTOIRE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE : UN COMPROMIS DÉLICAT ENTRE EXPÉRIMENTATION ET GESTION**

### **2.1. La grille d'analyse : logiques d'intervention publique et configurations d'acteurs**

Afin de retracer le cours de cette politique et en particulier de comprendre comment un même instrument a pu recouvrir des orientations politiques sensiblement différentes, deux dimensions principales ont été retenues :

- La première s'attache à dégager les principes généraux qui permettent d'apprécier la portée de l'action publique. Dans le domaine retenu, l'objectif le plus large visait à la renouveler pour lui conférer plus d'efficacité, tout en l'inscrivant dans la réglementation existante (*cf.* le maintien de l'obligation légale) et l'organisation paritaire de la gestion des fonds de la formation professionnelle qui prévaut depuis

---

<sup>8</sup> Récemment, la Cour des comptes faisait observer au délégué à la Formation professionnelle que la pratique des EDDF n'était pas strictement conforme à la législation et qu'il y aurait lieu de supprimer cet " écart ".

1971 sous l'égide de l'État. Ainsi d'un côté, une logique de " projet " consistait à donner un sens nouveau à l'action publique afin qu'elle soit porteuse de nouveaux compromis économiques et sociaux, tant aux niveaux interprofessionnel et de branches qu'à celui de l'entreprise ; " compétitivité " et surtout " modernisation " ont été les deux mots clés qui légitimaient l'intervention publique. De l'autre, la prise en compte (on pourrait même dire le respect) de l'organisation institutionnelle existante (paritarisme et obligation légale) ainsi que la nécessité d'administrer l'aide publique avec le maximum de transparence commandent de développer également une logique de " gestion ". A tout moment, ces deux logiques se sont combinées mais avec des intensités variables qui ont contribué à définir le cours de l'action publique.

	LOGIQUE "GESTIONNAIRE"	LOGIQUE "DE PROJET"
Objectif central	La mesure des effets de la politique = "l'effet levier" du contrat : un effet démultiplicateur de l'investissement financier de l'État sur le montant des dépenses des entreprises consacrées à la formation.	La modification du "paysage institutionnel" de la FPC : -> est-ce que peuvent s'instaurer de nouveaux rapports entre les acteurs à travers une logique différente dans la mise en œuvre d'une politique publique ? -> Peut-on mettre en place un nouveau mode de gestion des fonds publics qui se fonde sur la recherche d'une conjonction des objectifs privés et des objectifs publics ?
Procédures privilégiées	Renforcement de l'outillage de la politique contractuelle par la production d'un système de référence formalisé permettant de : -> mieux sélectionner les entreprises (réalisation des cahiers des charges) -> mieux analyser les résultats obtenus.	Importance attachée aux modalités de "production" du contrat : -> création d'instances de négociation <i>ad hoc</i> (groupe politique contractuelle, Comités nationaux ou régionaux d'attribution des aides, etc.) -> organisation d'un dialogue finalisé sur l'obtention de compromis "tripartites" (État, représentants patronaux, représentants syndicaux)
Place et statut de l'évaluation	L'évaluation est définie <i>a priori</i> . Elle s'attache surtout à analyser l'impact des engagements de développement sur les stratégies des entreprises, afin d'identifier si l'allocation des fonds publics a été la meilleure, comparativement à d'autres utilisations possibles. Cette évaluation d'impact répond à un besoin de justification de l'affectation de l'argent public.	L'évaluation semble ici beaucoup plus être <b>endogénéisée</b> dans le processus de contractualisation : une pratique évaluative implicite semble se développer de la part des acteurs parties prenantes de la mise en œuvre de la politique contractuelle = dans les différentes instances où sont examinés les dossiers d'entreprises, les acteurs sont engagés dans des formes de réajustements permanents de leurs objectifs.

• La seconde consiste à identifier les principales composantes de l'action publique à chaque phase de son développement. En s'inspirant des propositions de Jobert et Muller (1987), on analyse les référentiels qui inspirent l'intervention publique, le système d'acteurs qui anime celle-ci et enfin les procédures qui instrumentent les résultats des accords que ces acteurs concluent :

- Les référentiels sont de deux ordres : l'un, global, conduit à prendre en compte le positionnement de la FPC dans l'ensemble de la politique économique du gouvernement ; l'autre, sectoriel, renvoie à la manière dont les protagonistes des EDDF ont interprété les orientations générales en matière de formation professionnelle. Pour ce second aspect, deux éléments apparaissent particulièrement discriminants :

Le premier concerne *le rôle de la formation dans la dynamique économique*, que ce soit au niveau d'une entreprise, d'une branche ou du système économique dans son ensemble. Notons à titre d'exemple que la période de développement de la politique contractuelle coïncide pour une part avec l'émergence de la notion de "formation-investissement". Cette notion a-t-elle constituée une base de référence commune aux différents acteurs ?

Deuxième point clé : *la place du social dans la dynamique contractuelle*, que l'on peut traduire plus directement par la place accordée aux représentants des salariés et aux organisations syndicales : même si ceux-ci ne sont pas directement "cosignataires" des contrats de développement de la formation, sont-ils cependant considérés comme légitimes pour contribuer au suivi du déroulement du processus ?

- La configuration d'acteurs : beaucoup plus que pour d'autres politiques publiques, la mise en œuvre de la politique contractuelle passe par la coordination d'un ensemble complexe d'acteurs individuels et collectifs. Ceux-ci se caractérisent en particulier par la diversité de leur statut (privé/public) et de leur espace de référence (national/régional). Une analyse historique de la politique contractuelle peut contribuer à mettre en évidence l'existence de phases au cours desquelles se dessinent des formes de configurations d'acteurs relativement stabilisées. Elle contribue par là même à s'interroger sur le sens que prend l'éviction ou au contraire l'irruption d'un acteur dans un tel système.

- Les procédures : loin d'être considérées comme neutres, elles peuvent être lues comme des compromis plus ou moins stabilisés passés entre des acteurs porteurs de référentiels différents.

Ainsi, les circulaires ayant marqué au plan réglementaire l'évolution de la politique contractuelle seront décryptées dans cette perspective. A côté de ces procédures formelles, il faut également s'intéresser aux arrangements locaux, souvent non écrits, que l'on peut identifier notamment au sein des différentes instances chargées du suivi de la politique contractuelle. En l'état actuel des investigations, les commentaires se limiteront sur ce point au fonctionnement du groupe politique contractuelle qui prépare les décisions du conseil de gestion de la formation professionnelle en matière d'engagement de développement de la formation professionnelle que mettent en œuvre ensuite les services de l'État.

## 2.2. Les grandes étapes de la politique contractuelle

Sur la base de ces éléments méthodologiques, la lecture de l'histoire de la politique contractuelle prend la forme d'une périodisation en étapes. Chacune est marquée globalement par l'instauration d'un compromis spécifique entre les deux logiques, de "gestion" et de "projet" :

1/ La première étape (1984-1988), compte tenu du caractère fortement expérimental des EDDF, est marquée par une prédominance de la "logique de projet", fortement impulsée par l'équipe de la DFP. Elle vise, au prix de certaines tensions, à s'affranchir de la "logique gestionnaire", considérée comme trop contraignante, pour impulser rapidement du changement et "créer" de nouveaux acteurs.

2/ La deuxième étape (depuis 1989) se caractérise par la tentative d'asseoir des règles plus stabilisées et générales. Elle vise ainsi à retrouver les voies d'une certaine "logique gestionnaire" en cherchant à construire des systèmes efficaces de suivi et de bilan, dans le but notamment de conférer plus de transparence à l'affectation et à l'utilisation des crédits publics d'autant que les sommes en jeu se sont considérablement accrues (53 MF en 1985, 410 MF en 1990). Ce retour de la gestion est néanmoins couplé avec le maintien d'une dynamique de "créativité institutionnelle".

### 2.2.1. L'expérimentation au service du "projet" (1984-1988)

L'ensemble des acteurs insiste sur le caractère expérimental des premières années de mise en application de ce dispositif d'intervention. Alors qu'il s'agissait de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats en matière de FPC, on va, en fait, rester "au milieu du gué" : d'un côté, la politique rompt clairement avec l'obligation de dépenser ; de l'autre, le passage à une "obligation" de former qui se traduit par une focalisation sur des objectifs quantitatifs ne se départit pas véritablement d'une obligation de moyens : le passage aux résultats repose sur le postulat que l'augmentation de l'effort de formation est en soi une bonne chose pour les performances de l'entreprise.

On peut distinguer deux sous-périodes dans cette première étape où prédomine la logique de "projet" : la première couvre la période de démarrage (1984-1987) qui voit s'imposer le référent global de la compétitivité par la technologie ; la seconde concerne les années 1987-1989 où s'impose le thème de l'investissement-formation. L'unité repose sur une focalisation sur l'initiative de l'entreprise dans une perspective avant tout micro-économique. L'insistance mise sur cette orientation ne signifie pas que d'autres dimensions soient absentes mais qu'elles jouent un rôle plutôt secondaire. Ainsi, la possibilité pour l'État de passer des contrats avec des organisations professionnelles est expérimentée dès la mise en œuvre du nouveau dispositif. De même, la nécessité de favoriser l'amélioration des salariés non qualifiés est présentée comme un objectif important dès les premières interventions du délégué à la Formation professionnelle. Ces deux dimensions soutiennent l'engagement des partenaires sociaux dans le fonctionnement des instances tripartites, groupe de politique contractuelle et conseil de gestion de la formation professionnelle, chargées d'animer la mise en œuvre du nouveau dispositif.

## *a- La compétitivité par les nouvelles technologies (1984-1986)*

### - Les référentiels

Le référent global se construit dans la rhétorique du sous-investissement des entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères, qui se traduit par un retard dans l'introduction des nouvelles technologies. Les objectifs qui en découlent présentent en outre l'intérêt de construire une continuité avec la politique de filières industrielles (voir par exemple les importantes aides à la "filière électronique") qui a caractérisé les années 1981-1984. Elle s'est concrétisée dans les plans " productique " ou " nouveaux composants " instrumentés par la création du Fonds industriel de modernisation (FIM).

Le référent sectoriel consiste à faire de la formation continue un instrument d'adaptation des qualifications à la nouvelle donne technologique, donc à ériger la formation en élément complémentaire de l'automatisation. L'unité des deux référentiels est inscrite dans la logique de " modernisation " des entreprises qui recouvre la nécessité de favoriser l'alignement sur une norme de compétitivité construite sur le couple nouvelles technologies / relèvement du niveau des qualifications. Ce thème de la modernisation est présent dans tous les rapports de l'administration, qu'il s'agisse des travaux préparatoires au IX<sup>ème</sup> Plan ou des réflexions engagées par P.-L. Marger à la demande du ministre de la Formation professionnelle, Marcel Rigout (voir ci-dessous).

### - La configuration d'acteurs

La politique contractuelle émerge sur la base d'un "trilogie" d'acteurs clairement identifiés. La délégation à la Formation professionnelle (DFP) et le ministère de l'Industrie conduisent la politique dont les bénéficiaires privilégiés sont pour l'essentiel de grandes entreprises.

**La DFP** joue de son " interministérialité " pour légitimer sa position de coordonnateur de cette politique transversale. Dans le même temps, elle a besoin d'appuis au sein de l'Administration pour deux types de raisons : d'une part, compte tenu de son statut " d'administration de mission ", elle dispose de peu de moyens pour gérer un dispositif complexe ; d'autre part, elle connaît mal les entreprises susceptibles d'être aidées d'autant que la formation n'est pas une ressource " autonome " ou principale mais complémentaire d'investissements matériels.

En résulte l'intervention structurante du **ministère de l'Industrie** par l'entremise de son service de la qualification et de la formation professionnelle qui va jouer le rôle d'interface entre la politique industrielle et l'action de la DFP. Ce " réseau industrialiste " centré sur la problématique des nouvelles technologies fonctionne d'autant mieux qu'il repose sur des personnes qui partagent les mêmes conceptions en matière de politique économique : une forte intervention de l'État et la conviction du rôle bénéfique des nouvelles technologies sur lesquelles la France serait en " retard ". L'intérêt de ce nouveau dispositif est en outre de redonner un sens à l'intervention de l'État à un moment où l'application des lois de décentralisation remet aux régions la responsabilité de la formation professionnelle.

Le rapport remis par P.-L. Marger au ministre de la Formation professionnelle (Marger, 1985) sert de référent intellectuel aux différentes équipes administratives engagées dans cette politique, le service de la qualification et de la formation professionnelle (SQFP) du ministère de l'Industrie et l'équipe "politique contractuelle" de la délégation à la Formation professionnelle. Il faut souligner qu'il propose une approche ambitieuse de la politique de formation continue qui doit s'inscrire dans une transformation profonde des rapports sociaux dans l'entreprise, grâce à un dépassement du "taylorisme" fondé sur le décloisonnement de l'organisation du travail, la mobilisation des collectifs de travail et la promotion d'une nouvelle "culture industrielle". Ce rapport contribue à donner son sens général à l'action entreprise par les équipes administratives même si celles-ci sont appelées à composer avec les orientations macro-économiques du moment, qui ont d'autres priorités : la desindexation des salaires et un partage de la valeur ajoutée plus favorable aux profits alors que les dépenses de formation s'assimilent à un coût salarial. La formation aux services d'une utilisation efficace des nouvelles technologies tient lieu d'articulation entre les contraintes économiques du moment et un projet de transformation structurelle de l'organisation des entreprises.

Ce langage commun redouble la prédominance industrielle des cibles (ainsi que le soulignait la secrétaire du groupe de politique contractuelle : l'intervention dans le tertiaire ou dans le monde agricole n'est pas d'emblée à l'ordre du jour). Mais ces références communes vont plus loin encore pour délimiter le champ d'intervention. La logique des "champions nationaux" est encore très présente et l'intervention publique est centrée sur **les grandes entreprises** qui, en outre, ont comme caractéristique commune et positive pour les membres du réseau de faire partie du secteur (nouvellement) nationalisé qui doit, en ces temps de rigueur, négocier un virage difficile. Pour le gouvernement Fabius, la focalisation sur les nouvelles technologies constitue la sortie "par le haut" de l'ajustement structurel alors en cours. De ce point de vue, la formation continue impulsée par les EDDF présente l'intérêt d'œuvrer pour la constitution d'un volet humain plus positif que les licenciements ou les préretraites. En outre, les entreprises nationalisées constituant le champ privilégié de la construction de nouveaux rapports sociaux (voir la loi de démocratisation du secteur public), la représentation des salariés sera tenu étroitement informée de l'élaboration et du suivi des dossiers d'entreprises. Là encore le rapport Marger souligne le "rôle pilote" que le secteur public est appelé à jouer.

Érigeant les grandes entreprises (nationalisées) en cibles privilégiées, les EDDF, dans cette première phase, donnent une place seconde à la dimension régionale et, à un moindre degré, aux branches et aux PMI<sup>9</sup>. Mais, comme le souligne la responsable du service de la qualification et de la formation professionnelle du ministère de l'Industrie, l'UIMM (Union des industries métallurgiques et minières), en la personne de son directeur de la "compétitivité et de la qualité" (figure "moderniste" de cette organisation qui passe pour défendre les positions classiques du patronat), a très tôt

---

<sup>9</sup> Il faudrait pondérer ou affiner cette approche en prenant en compte le fait que la dimension sectorielle n'est pas absente puisque la fameuse phrase de Chevènement selon laquelle (approximativement) "il n'y a pas de secteurs condamnés mais seulement des entreprises "dépassées" ou en retard", se traduit par de multiples interventions sectorielles (voir les groupes de "stratégie industrielle" (GSI) du Commissariat au Plan).

compris l'intérêt de ces modalités de contractualisation avec l'État<sup>10</sup>. En outre, de fortes convergences intellectuelles s'étaient développées entre ce "réseau industrialiste" et le responsable à l'UIMM des dossiers "formation et nouvelles technologies" avant 1984 dans le cadre de la mise en œuvre du plan public "de rattrapage de la filière électronique".

Le ministère du Travail n'est pas impliqué en tant que tel dans cette politique, si ce n'est au travers du rattachement de la DFP, en tant que service du premier ministre, au ministère du Travail et de l'Emploi conduit par Michel Delebarre.

#### - Les procédures

Sur le plan budgétaire, le ministère de l'Industrie gère les crédits qui proviennent du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FPPS) et qui lui sont délégués par l'entremise de la DFP. En outre, ce ministère est service instructeur des demandes d'aide publique et ses services sont garants de la régularité des formes procédurales. Néanmoins, la DFP est responsable de la coordination d'ensemble et son délégué tente de surmonter les difficultés, notamment d'ordre budgétaire, par des interventions de nature politique que lui ouvrent son rattachement au premier ministre et ses liens directs avec les partenaires sociaux.

Par delà les références normatives inspirées du rapport Marger, l'accent est mis sur la singularité du projet industriel d'entreprise et la place que doit y tenir la formation dans la perspective d'une meilleure intégration de celle-ci dans la stratégie de l'entreprise. L'unité de l'action publique revient au groupe de politique contractuelle, instance tripartite installée à la DFP et qui est chargé de construire, au fil de ses discussions sur les dossiers qui lui sont présentés, une doctrine en la matière<sup>11</sup>.

Le suivi des engagements dépend avant tout de la dynamique des échanges entre les parties au contrat, c'est-à-dire l'État, les directions d'entreprises, et particulièrement les directions des ressources humaines qui trouvent dans les EDDF un moyen puissant de revalorisation de leur positionnement au sein de l'entreprise.

Dans ce cadre volontariste reposant sur la croyance dans le bienfait des nouvelles technologies et dans celui subséquent de la formation, l'évaluation n'est guère mise en avant. Se rajoute à cela un contexte global où après l'abandon de la RCB, l'institutionnalisation comme l'instrumentation de l'évaluation (en terme d'effets, d'efficience, etc.) ne sont guère avancées au sein des administrations publiques.

---

<sup>10</sup> L'"échange politique" entre l'UIMM d'un côté, le SQFP et la DFP de l'autre s'épanouira durant la période suivante.

<sup>11</sup> A l'issue de sa première année de fonctionnement, trois orientations techniques se dégagent :

- les frais de rémunération sont exclus de l'assiette prise en compte pour calculer le montant de l'aide publique ;
- celle-ci est concentrée sur une partie des projets présentés par l'entreprise au titre de son plan de formation (par exemple, une distinction est introduite entre des actions dont la gestion a trait aux sureffectifs et celles moins conjoncturelles liées à la modernisation) ;
- une modulation du taux de prise en charge entre 10 % et 70 % de l'assiette retenue selon les contenus et la nature de l'entreprise (groupe/PME).

En outre, les principaux acteurs de l'époque soulignent l'importance accordée durant cette période à la notion de "*contrôle social*" (c'est-à-dire un contrôle exercé par les partenaires sociaux eux-mêmes) qui viendrait se substituer au moins en partie au contrôle de l'État... En ce sens, l'amélioration des procédures de négociation et de consultation se substituerait au moins partiellement au contrôle du respect de la réglementation pour fonder une sorte de "néo-corporatisme" à la française, fortement soutenu par l'État. Tel est du moins le projet tel qu'il se formule "sur le papier" dans une rhétorique sur les bienfaits du paritarisme, en réalité du tripartisme.

#### *b- La compétitivité par l'investissement immatériel (1987-1988)*

La politique contractuelle va connaître au cours des années 1987-88 un certain nombre d'inflexions, liées notamment à une orientation plus prononcée vers la cible des PME. Les conséquences vont avoir trait en particulier aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de l'action publique.

##### - Les référentiels

Sans disparaître, loin s'en faut, la référence aux nouvelles technologies est reprise dans une problématique plus large de l'investissement qui s'étend à ses composantes immatérielles que sont la recherche-développement, le technico-commercial, les logiciels, la formation, la "qualité"... (voir les rapports réalisés à l'époque par Afriat et Caspar (1988) au sein du Centre de prospective et d'évaluation des ministères de la Recherche et de l'Industrie ou encore par le commissariat au Plan ou le Conseil national de l'information statistique). Cette approche trouve une résonance particulièrement forte dans le monde de la formation dans la mesure où elle renoue avec une veine ancienne qui remonte à 1971<sup>12</sup> et parce qu'elle dynamise singulièrement le caractère passif et pesant (pour les comptes des entreprises) de l'approche par les "dépenses".

Le rapport administratif qui, sans conteste, étaye cette nouvelle approche est celui élaboré sous la responsabilité de H. Guillaume, commissaire au Plan, à la demande du ministre du Travail (Guillaume, 1987). Il réaffirme que la formation et la qualification constituent des conditions indispensables "au succès de la modernisation". Dans cette optique, il faut augmenter les dépenses de formation, mais "l'accélération" de l'effort des entreprises en ce domaine est loin d'être acquise. Il n'en sera ainsi que si la formation interne à l'entreprise "est conçue comme un investissement, étroitement intégrée à sa stratégie". Il préconise en particulier la "promotion" des EDDF qui sont susceptibles de favoriser une intégration de la politique de formation dans la stratégie industrielle de l'entreprise. Mais soucieux du faible ancrage de la formation dans les PMI, il préconise en outre la création d'un crédit d'impôt-formation inspiré du crédit d'impôt-recherche.

De complément des nouvelles technologies, la formation devient un facteur direct de construction de la compétitivité qu'il faut reconnaître (même si les tentatives restent inabouties à l'époque) dans le système de comptabilité. Cette recherche de légitimité

---

<sup>12</sup> Présentant l'exposé des motifs de la loi de 1971, J. Fontanet, alors ministre du Travail, déclarera qu'il n'est pas d'"investissement" plus utile : la rhétorique était née.

économique sied particulièrement à la DFP qui va promouvoir la rhétorique de l'investissement-formation et chercher ainsi à s'ériger en acteur public majeur de la politique économique. En particulier, elle va reprendre en 1987 la proposition de création d'un crédit d'impôt-formation, qu'elle avait formulée dans le cadre de travaux préparatoires au rapport Guillaume. Cet instrument présente l'avantage de légitimer l'action de la DFP auprès d'un gouvernement dont la politique économique est d'inspiration très libérale tout en cherchant à répondre aux difficultés structurelles de développement de la formation dans les PME.

Mais plus fondamentalement, cette orientation vers les PME puise à une autre source qui tient aux analyses de la compétitivité industrielle de la France relativement à d'autres pays, l'Allemagne en particulier. Comme l'avaient déjà indiqué les travaux préparatoires au IX<sup>ème</sup> Plan, les écarts de compétitivité entre les deux côtés du Rhin tiendraient notamment à la faiblesse du tissu de moyennes entreprises industrielles (le "*Mittelstand*" allemand) de surcroît peu exportatrices et soumises à des relations interentreprises défavorables, en particulier dans la sous-traitance<sup>13</sup>. Les limites de la politique des "champions nationaux" incitent d'autant plus à s'intéresser aux PME que l'État-actionnaire estime avoir fait son travail de restructuration et d'aide à la mise à flot technologique des grandes entreprises publiques : d'ailleurs, les privatisations engagées en 1986 ne soulignent-elles pas clairement la qualité des ajustements réalisés dans cette composante de l'appareil productif ?

#### - La configuration d'acteurs

Tout en s'inscrivant dans la continuité de celui de la phase précédente (importance déterminante du couple DFP / ministère de l'Industrie), le système d'acteurs se complexifie singulièrement sous l'emprise de ce que l'on pourrait appeler un foisonnement d'initiatives et la recherche de relais pour atteindre une cible plus diffuse, les PME :

- Le dispositif d'aide au développement à la formation devient tout autant un dispositif destiné à renforcer les **institutions d'intermédiation** que sont en particulier les organisations professionnelles patronales (Verdier, 1990) même si des doutes sérieux existent sur leur capacité réelle à instrumenter cette ressource. Le temps est alors mûr pour que se développe un partenariat avec les branches, l'UIMM au premier chef, avec laquelle il s'était engagé dès avant 1984. En outre, la fiabilité institutionnelle de cette organisation est difficilement contestable : les EDDF y seront impulsés dans le cadre d'un service spécialisé sur la compétitivité et les ressources humaines, dont les compétences sont particulièrement en phase avec les référentiels de la politique de la DFP et du ministère de l'Industrie. De fait, l'UIMM va jouer un rôle structurant dans tous les registres de l'action publique, ce qui lui vaudra d'être à la fois la référence et la cible des critiques venant des partenaires sociaux, des acteurs publics, dont en particulier la direction du Budget. Dans la lignée de ses principes d'action, l'UIMM (ou plutôt son service qui tente de se construire ou d'affermir ainsi sa légitimité interne, notamment vis-à-vis d'une direction de la Formation avec laquelle il est en concurrence institutionnelle directe) va tenter de s'appropriier l'aide

---

<sup>13</sup> Dans un rapport interne au ministère de l'Industrie, M. Altersohn, inspecteur général de l'Industrie, parle même de "taylorisme interentreprises".

publique. Elle va le faire à un point tel que les réactions seront vives au sein des administrations budgétaires et financières qui y verront une remise en cause de prérogatives majeures de la puissance publique.

- Les branches ne constituent qu'une forme de regroupement d'employeurs parmi d'autres : des **regroupements territoriaux professionnels** (Vallée de l'Arve, les fondeurs du sud-est...) ou interprofessionnels (ZIRST de Meylan) deviennent des figures emblématiques. La plasturgie présente cette double qualité de s'inscrire à la fois dans une logique de branche au sens classique du terme et dans une logique territoriale accusée. D'une manière plus générale, les références au "territorial" et aux PME favorisent l'importance croissante prise par **le volet régional** alors que l'approfondissement de la décentralisation pousse institutionnellement en ce sens. Mais il y a aussi d'autres formes de regroupement plus inattendus comme des conventions concernant un donneur d'ordre et ses sous-traitants.

- Les procédures

Elles deviennent singulièrement plus complexes. Au-delà du référent général à "l'investissement-formation", il devient difficile de dégager des critères de sélection et de gestion qui ne relèvent pas en premier lieu d'une logique d'expérimentation. Le fait de confier la gestion des aides publiques à des organismes privés de branche (organisations patronales dans les cas de la plasturgie et de la métallurgie, organisme paritaire (GFC) dans le cas du BTP), au-delà des décharges que cela pouvait représenter pour une administration de mission, souligne l'accent mis sur l'appropriation de l'instrument par les cocontractants telle qu'elle était alors visée.

L'évaluation récapitulative et externe dans ce contexte institutionnel diversifié devient quasiment une contradiction dans les termes. L'absence de statistiques globales sur les EDDF (nombre et caractéristiques des entreprises et des salariés concernés) en est la traduction. Néanmoins, la DFP prend conscience des risques, pour l'ensemble de cette politique, que contient une telle position. C'est à cette époque que la DFP formule à l'égard du Céreq les demandes d'études et de base de données.

### *2.2.2. Le temps des règles de gestion (1989-1995)*

Cette période se caractérise par la convergence de plusieurs évolutions :

- dans les référentiels utilisés, avec une prise en compte plus explicite des intérêts des salariés ;
- par l'intégration de l'action de la DFP dans la politique d'ensemble du ministère du Travail ;
- par la construction de règles de gestion plus formalisées à caractère général (ou transversale aux différents acteurs de la politique contractuelle).

#### *a- Compétitivité et négociation (1989-1992)*

La fin de l'année 1988 et 1989 sont marquées par une convergence des compromis macro-sociaux et de l'action publique mise en œuvre par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle : un accord interprofessionnel sur "les mutations technologiques" du 23 septembre 1988 est relayé par le lancement d'une

politique d'ensemble du ministère dite de " modernisation négociée " (circulaires du 3 mars et du 5 juin 1989).

#### - Les référentiels

La confirmation de la reprise économique et le rétablissement des comptes des entreprises conduisent les acteurs sociaux, privés et publics, à intégrer plus profondément et plus explicitement qu'auparavant la dimension sociale de la modernisation. Il s'agit de se doter d'un système de négociation qui stabilise des compromis afin de concilier efficacité économique et intégration sociale : la " modernisation " doit prévenir les risques d'exclusion que pourrait engendrer une recherche de compétitivité qui rejeterait sur le marché externe du travail les moins qualifiés.

Les principes mis en exergue par l'accord interprofessionnel de 1988 ont été fortement impulsés par deux rapports publics. Le premier, remis par A. Riboud au premier ministre en 1987 sous le titre "Modernisation mode d'emploi" (Riboud, 1988) met l'accent sur la nécessité de construire une " organisation qualifiante du travail " et médiatise le thème du dépassement du taylorisme déjà développé par le rapport Marger dans un contexte macro-économique beaucoup moins porteur ; pour favoriser une mise en œuvre efficace des nouvelles technologies, il préconise de faire de celles-ci un objet explicite de négociation et de dialogue social. Le second rapport, élaboré dans le cadre du commissariat au Plan en 1988, avec pour titre "Négociation collective : quels enjeux ? ", relativise l'efficacité économique et sociale des accords d'entreprise et avance la nécessité de redynamiser la négociation de branche pour encadrer ces derniers (voir Chaigneau, 1988).

Dès lors, l'intervention publique est confrontée à un double enjeu :

- le référent en terme de compétitivité s'est, sur le papier tout du moins, sensiblement enrichi puisque la qualité des qualifications acquises au service d'une organisation du travail " qualifiante " devient un objectif explicite. Mais, dans le même temps, cette ambition comporte le risque de diluer l'apport de la formation continue dans un processus beaucoup plus large de transformation de l'organisation des entreprises ;
- l'accent est mis sur le rôle déterminant de la négociation afin de construire les compromis économiques et sociaux efficaces notamment par une meilleure articulation des niveaux de la branche (les orientations) et de l'entreprise. Il s'agit de coopérer pour construire d'un commun accord les règles du jeu (Reynaud, 1979) mais l'instillation du principe de négociation aux différents niveaux, plutôt que celui de la consultation qui prévalait durant la période précédente, ne se décrète pas dans un contexte marqué notamment par un sensible affaiblissement syndical.

L'intervention publique va donc tenter de s'ériger en tuteur de cette modernisation économique et sociale. A côté des EDDF remaniés dans cette perspective, elle va s'appuyer sur de nouveaux instruments, au premier chef les contrats d'études prévisionnelles de branches. Conclues entre l'État et une organisation professionnelle de branche, ils ont pour but de dégager, à partir de travaux d'experts, des référentiels

en matière de qualification, d'organisation du travail et de perspectives économiques qui tiennent lieu de langage commun aux partenaires sociaux.

#### - La configuration d'acteurs

Deux évolutions principales marquent cette période : d'une part, on note le lancement d'un processus d'intégration administrative (et pas seulement politique, c'est-à-dire par rattachement ministériel comme depuis 1985) de la DFP et de son réseau (les délégations régionales à la formation professionnelle - DRFP -) au sein des structures du ministère du Travail et de l'Emploi ; d'autre part, va être déterminante une hiérarchie des EDDF qui place clairement au premier rang le niveau de la branche.

- Sur le premier point, il faut souligner la rupture définitive avec le principe de l'interministérialité qui prévalait depuis 1970, année de la création du secrétariat général à la Formation professionnelle. Cette rupture est plus culturelle que technique car en soi, la portée interministérielle des EDDF (nécessaire collaboration avec les ministères techniques) n'est pas remise en cause. Elle s'accompagne très symptomatiquement d'un changement progressif mais profond dans la composition même du personnel d'animation de la DFP : délégué à la Formation professionnelle depuis le printemps 1981, André Ramoff est remplacé par deux grands commis de l'Administration de l'Emploi (Gérard Vanderpotte, antérieurement directeur général de l'ANPE) et du Travail (Jean Courdouan, antérieurement directeur de l'Institut national du travail<sup>14</sup> puis conseiller technique auprès de Martine Aubry). On assiste dans la même période au remplacement d'une bonne partie de l'équipe fondatrice de la politique contractuelle, notamment par des collaborateurs venus de l'administration du travail et de l'emploi. En outre, est engagé un processus de fusion des administrations déconcentrées du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle qu'accéléra la circulaire de 1993 sur " Changer le travail " mais dont l'aboutissement sera long compte tenu de la profondeur des changements d'organisation et de mission mis en œuvre<sup>15</sup>.

Cette évolution emporte une conséquence importante pour la DFP : le passage d'un fonctionnement politique, très articulé au statut d'administration de mission à caractère interministériel, à un fonctionnement plus gestionnaire, plus proche de celui d'une administration centrale classique. Par exemple, sur le plan budgétaire, les possibilités de négociation directe avec la direction du Budget, dont disposait antérieurement A. Ramoff, laissent la place à une mécanique ministérielle classique qui conduit la délégation à plaider son dossier devant le budgétaire du cabinet du ministre du Travail, ce dernier avec sa direction des affaires générales (DAGEMO) étant appelé à défendre les demandes de crédits devant la direction du Budget, en ayant au préalable arbitré entre les demandes de ses différents services.

De facto, la DFP est placée en concurrence avec d'autres directions de son ministère de rattachement, en particulier la délégation à l'Emploi. Le lancement par cette

---

<sup>14</sup> Chargée en particulier de former les membres des corps de l'inspection du travail -inspecteurs et contrôleurs-.

<sup>15</sup> Après la création des DDTEFP en 1992, le processus vient d'arriver à terme en ce début d'année 1995 avec la fusion des DRFP et des DRTE dans la structure unique des DRTEFP.

dernière du FNE-prévention (voir encadré) s'inscrit dans une logique d'anticipation des changements en matière d'organisation du travail et d'emploi. Plus qu'une simple juxtaposition avec les EDDF, il symbolise une véritable rivalité entre ces deux administrations centrales qui ne va cesser de s'aiguiser, comme le montre l'évolution quelque peu chaotique du positionnement technique et institutionnel des conventions de prévention du FNE et des EDDF dans les années qui suivent<sup>16</sup>. La lisibilité économique et sociale de la politique du ministère ne s'en trouve pas améliorée : c'est l'une des conséquences paradoxales (et transitoires) d'une réforme des services qui se justifiait par la recherche d'une plus grande unité d'action du ministère du Travail en matière d'emploi...

Ces évolutions n'épargnent pas les services déconcentrés. Bien qu'encore autonomes, les délégations régionales à la Formation professionnelle (DRFP) sont concurrencées par les directions régionales du Travail et de l'emploi (DRTE) qui disposent d'une infrastructure autrement puissante par l'entremise des directions départementales (DDTE). La fusion au sein des DRTEFP et des DDTEFP marquera le point d'aboutissement de cette banalisation administrative.

- Le deuxième point important est constitué par la mise en place d'une hiérarchie des EDDF inscrite dans les circulaires de 1989 : priment les accords de branche nationaux ou à défaut les accords régionaux de branche dont l'inexistence ou l'inadéquation en terme de champ couvert peuvent donner lieu à la conclusion d'un accord interprofessionnel régional ou local, sorte de "voiture balai" de la politique contractuelle.

Sans être marginale, la dimension régionale devient quelque peu seconde et les marges d'initiative pour mobiliser des milieux professionnels locaux semblent se réduire singulièrement. Cette volonté de renforcer le dialogue entre partenaires de branches (plutôt que de stimuler des initiatives locales)<sup>17</sup> se situe à la convergence de plusieurs objectifs :

- un premier objectif est de renforcer la place des organisations professionnelles qui sont reconnues comme des médiateurs incontournables pour tout à la fois toucher les PME (dont les circulaires de 1989 confirment qu'elles constituent une cible privilégiée du dispositif EDDF), et secondairement favoriser le dialogue social au niveau des branches en tentant de compenser la faiblesse de la représentation des salariés ;

---

<sup>16</sup> Ainsi, la circulaire de 1993 définit une frontière très nette entre les deux dispositifs, le FNE-prévention se substituant aux "EDDF d'entreprises". Quant à la circulaire de 1995, elle supprime le FNE-prévention...

<sup>17</sup> Les modèles de l'UIMM et de la Plasturgie ont chacun à leur manière sans doute contribué à justifier ce montage : la première dispose d'un réseau local fortement structuré avec ses chambres syndicales territoriales tandis que son service (central) de la compétitivité et de la gestion des ressources humaines s'affiche comme une instance de régulation protégeant des excès de clientélisme locaux qu'entraînerait à ses yeux une décentralisation excessive. La seconde activité se caractérise notamment par une forte inscription territoriale de ses structures productives et institutionnelles, le lien entre les différents niveaux de négociation -l'entreprise, le régional et le national- étant assuré par des syndicalistes et des professionnels actifs à chacun d'entre eux.

- un deuxième objectif est d'assurer une meilleure coordination de l'action du ministère (dans le cadre de la politique de la modernisation négociée) et d'en réduire la segmentation (entre le travail, l'emploi, la formation professionnelle...). Il y a sans doute là l'amorce d'un processus de rationalisation sous l'impulsion du ministère du Travail, compte tenu de la complexité des montages gestionnaires (mutualisation au titre de l'alternance, de l'obligation légale, du congé individuel de formation) qui ont prêté le flanc à de multiples mises en cause internes à l'administration ou venant des parlementaires (voir le rapport Guoasguen).

Cette réorganisation répond à un souci premier de transparence des procédures mais présente l'avantage de s'inscrire dans la structuration traditionnelle de l'activité du ministère du Travail autour des branches : la coordination, formellement du moins, avec les activités tutélaires de la direction des relations du travail (la négociation collective) et les interventions de la délégation à l'Emploi devait s'en trouver facilitée.

Cette insertion dans le giron du ministère du Travail s'est traduite par une rupture du couple originel DFP / ministère de l'Industrie qui était très lié à l'interministérialité de celle-là et aux délégations de crédits aux ministères sectoriels, désormais en fort recul. Par voie de conséquence, le ministère du Travail va se trouver placé sous la pression montante de la direction du Budget qui peut arguer de la faiblesse des études consacrées à l'impact des EDDF, de la concurrence entre les différentes aides publiques (FNE-prévention et EDDF notamment), et enfin de l'opacité de la gestion de certains accords de branche (l'UIMM est en première ligne).

- Les procédures

Outre leur inscription dans une logique d'ensemble (modernisation négociée et donc articulation des politiques du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), ces transformations répondent à la volonté de rendre plus transparentes (et donc évaluables ?) les procédures d'élaboration des EDDF.

Le passage d'une conduite " politique " de l'action de la DFP à une logique gestionnaire, dans un cadre ministériel, induisait à terme un changement profond des méthodes de construction des engagements. A cet égard, la période prise en compte se traduit par un décalage sensible entre les procédures de gestion effectivement à l'œuvre et les tendances qui affectent tant les référentiels que le système des acteurs.

En effet, les grands accords de branches continuent d'être gérés selon des formules conçues, pour l'essentiel, au cours de la deuxième moitié des années 80, dans la logique de projet alors prévalante. En particulier, dans les cas de la métallurgie comme des matières plastiques, l'administration des aides est entièrement déléguée aux branches<sup>18</sup>. Cette autonomie de l'organisation professionnelle entre en forte tension avec l'accentuation d'une dimension procédurière plus proche du mode de fonctionnement classique d'une administration centrale. Mais ce n'est qu'ultérieurement (voir ci-dessous) que les procédures seront effectivement réajustées

---

<sup>18</sup> C'est par exemple une association (l'APRODEM) qui assure la gestion des EDDF pour le compte de l'UIMM.

pour les rendre plus conformes aux modalités administratives habituelles de la gestion des crédits publics.

Pour autant, la DFP ne se contente pas de gérer le dispositif mais le développe (de 53 MF, le budget des EDDF passe à 216 MF en 1988 puis 410 MF en 1990) tout en innovant grâce au recours aux contrats d'études prévisionnelles de branche qui sont censés précéder les EDDF en vue d'en enrichir les objectifs (ce schéma idéal articulant connaissance et action semble n'avoir connu qu'une fortune limitée, compte tenu des temporalités de l'action d'un côté, de l'étude et de son appropriation par les acteurs de l'autre). En outre, au moins sur le plan de la rhétorique administrative, une évolution sensible doit être notée : les deux circulaires de 1989 insistent sur la nécessité d'un dispositif de suivi et d'évaluation mais ne l'instrumentent pas véritablement. Celle du 3 mars renvoie à une "instruction de méthode" à venir qui devait s'appuyer sur les résultats de l'étude du Céreq menée en 1988. Celle du 5 juin est un peu plus précise puisqu'elle prévoit "une aide technique et méthodologique dans l'élaboration des projets", d'établir un bilan annuel d'application" et de "mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats". L'instrumentation de ces principes est faible dans la mesure où rien n'est dit sur le financement de l'évaluation et sur le type de questions à poser et de démarche à mettre en œuvre.

#### *b- Du changement du travail à la transformation des règles de gestion des marchés du travail ? (depuis 1993)*

L'année 1993 est marquée par une évolution majeure des procédures qui résulte d'une circulaire modifiant sensiblement l'organisation de la politique contractuelle. Ce texte mérite qu'on s'y arrête un peu longuement d'autant qu'il tente de fixer un "corps de doctrines" pour l'action du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Il contribue à affiner le référent de l'action publique sans toutefois le modifier radicalement. Il en est de même pour le système d'acteurs. Néanmoins, l'accent mis sur les questions d'emploi à proprement parler, notamment à travers la loi quinquennale dont l'application débute à la fin du second semestre 1994, va progressivement impulser des changements dans les référentiels et à terme, probablement au sein du système d'acteurs.

- Les procédures : la circulaire de 1993 "Changer le travail"

Fruit d'une réflexion animée au sein du ministère par H. Rouilleault, directeur de l'ANACT, cette circulaire introduit plusieurs changements importants qui s'inscrivent tous dans le sens d'une clarification et d'une formalisation administrative :

- **clarification dans les instruments** tout d'abord :

- Pour ce qui est des responsabilités administratives et financières, les organisations professionnelles perdent la gestion pleine et entière des crédits des EDDF collectifs qui reviennent dans le giron de l'administration (nationale pour les accords de branche conclus à ce niveau, régionale et locale pour les autres<sup>19</sup>). Par contre, la construction

---

<sup>19</sup> Plus précisément, le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est l'instructeur des dossiers. Même si cela reste souvent assez formel, cette règle

des dossiers d'entreprises et leur suivi leur sont largement délégués dans le cadre de " conventions d'ingénierie " qui complètent l'EDDF à proprement parler.

- Les aides sont plus clairement positionnées : les EDDF concernent exclusivement des regroupements d'employeurs, les branches en premier lieu qui, dans le cadre de comités techniques nationaux et régionaux coprésidées par l'État et l'organisation patronale, instruisent les dossiers d'entreprises ; seul le FNE-prévention peut ménager un accès direct d'une entreprise isolée à l'aide publique (mesure supprimée depuis lors, voir ci-dessous).

- Enfin, l'expertise est sensiblement modifiée : les différentes aides au conseil sont fusionnées au sein d'un même dispositif, les fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC). D'autre part, les contrats d'études prévisionnelles de branche et les études financées par le fonds d'amélioration des conditions de travail (FACT) forment un seul et même dispositif : les contrats d'études prospectives.

- **formalisation des engagements et des conventions** ensuite :

- Pour résumer, on peut dire que, dans une certaine mesure, l'on passe d'un contrat s'inscrivant dans une logique où prime le spécifique, à un contrat d'adhésion où le respect de règles extérieures au contrat peut l'emporter sur l'étude de cas. Ce point peut être illustré avec l'introduction obligatoire de ratios de PME et de non qualifiés (dont le niveau toutefois est à négocier) et de prescription quant à la durée minimum des actions de formations. De même, la mise au point d'un " restant à charge de l'entreprise " (RACE)<sup>20</sup>, dans le but d'éviter le cumul des aides publiques relève à la fois de l'exigence de clarification et de la logique de formalisation. Enfin, le recours à une expertise technique préalable à l'acceptation d'un dossier dès lors qu'une demande d'aide publique dépasse 1 MF manifeste du souci de transparence qui anime cette politique<sup>21</sup>.

---

se traduit par un effet tangible : désormais, toute entreprise signe directement avec l'État une convention rappelant ses engagements alors qu'antérieurement à 1993, de par le principe de délégation de la gestion des fonds publics aux branches signataires d'une convention nationale avec l'État, certaines petites entreprises en venaient à ignorer qu'elles bénéficiaient d'une aide de l'État, celle-ci étant assimilée à un service de l'organisation professionnelle.

<sup>20</sup> Qui doit être supérieur au niveau minimum de l'obligation légale en matière de FPC, soit 1,5 %, une fois déduites les subventions publiques.

<sup>21</sup> Une " enquête technique préalable " est confiée à un expert public (AFPA ou GRETA) qui rend un avis explicite sur la cohérence de la politique de formation et de la stratégie de l'entreprise d'une part, sur la portée des actions de formation envisagées d'autre part (cette mesure concerne les grandes entreprises avant tout). La circulaire du 31 mars 1995 précise : " le recours à l'ETP (...) paraît nécessaire : lorsque l'employeur qui demande un engagement de développement de la formation a déjà bénéficié d'une aide publique au cours des trois années précédant sa demande (ce qui dénote du souci général de clarifier les processus d'attribution des aides publiques) ; lorsque le projet de formation proposé par l'employeur est directement lié à un projet de certification qualité (afin d'éviter de financer de simples actions d'adaptation aux normes ISO 9000) ; lorsqu'un doute apparaît sur l'adéquation ou le réalisme du plan de formation proposé " .

Au total, entre les textes réglementaires à proprement parler et les dossiers-types de conventions, de critères d'instruction, de calcul financier et de suivi statistique, plus de 100 pages sont consacrées par cette circulaire aux seuls EDDF.

Pour pondérer le propos, il faut souligner que ces critères et instructions ne sont pas le produit de démarches purement unilatérales de l'Administration. Un partenaire comme le service de la compétitivité et de la gestion des ressources humaines de l'UIMM y a directement contribué (par exemple, il a été à l'origine du RACE) dans un double souci de protéger un dispositif critiqué et menacé par la direction du Budget en raison de son opacité et de s'en assurer la maîtrise vis-à-vis de ses propres échelons décentralisés. En outre, la plus forte implication des représentants syndicaux dans le dispositif -le principe négociatoire- se traduit par la création " autonome " d'indicateurs de suivi au point que l'état statistique national, par définition standardisé, est vivement critiqué, à la fois pour ses redondances avec le suivi statistique " contractuel " et ses distorsions avec ce dernier.

Cependant, plusieurs points restent non tranchés et conduisent à s'interroger sur l'évolution de la politique contractuelle :

- les positionnements respectifs des EDDF et du crédit d'impôt ne sont pas véritablement éclaircis alors que leur complémentarité ne se décreète pas ; en tout cas, le bénéfice du crédit d'impôt peut être accordé aux dépenses de l'entreprise relevant du RACE, ce qui fait qu'il est cumulable avec une aide publique apportée par un EDDF. L'examen de dossiers de grandes entreprises a montré qu'elles pouvaient bénéficier du crédit d'impôt dans des conditions qui ne sont guère éloignées d'un effet d'aubaine qui ne leur est sans doute pas propre ;
- jusqu'où doit aller la concrétisation du principe de négociation des EDDF au niveau des branches ? La circulaire ne tranche pas véritablement ce point malgré de multiples préconisations. Ainsi les différences de principe d'action sont manifestes entre certaines associations d'employeurs. Par exemple, arguant du caractère stratégique de la formation pour les entreprises, l'UIMM refuse d'associer les syndicats représentatifs au processus de décision (ils sont exclus des comités techniques d'attribution des aides composés de fonctionnaires et de spécialistes de l'organisation patronale). De son côté, l'UNIMAP (plasturgie) fait jouer pleinement le principe de négociation en permettant aux syndicats d'être partie prenante à l'instruction des demandes d'aide.

Ces différences doivent être reliées à l'histoire des relations professionnelles propre à chaque branche et également au référent retenu par les partenaires : l'UIMM reste calée sur une acception des objectifs de l'aide proche de celle des origines du dispositif -d'abord la compétitivité, ensuite le social-, l'UNIMAP étant plus proche de la version " modernisation négociée ". Ceci dit, la première a été conduite à passer des compromis avec la politique de modernisation négociée puis de changement du travail. Ils se sont traduits notamment par un élargissement des compétences du groupe technique paritaire installé au sein de la commission paritaire nationale de l'emploi (CPNE), en particulier par la possibilité d'accéder sur demande au dossier de n'importe quelle entreprise aidée.

• l'ambiguïté sur le poids respectif des objectifs, du suivi et des résultats quantitatifs d'un côté et d'une approche qualitative (sans doute plus en phase avec une approche visant à promouvoir un nouveau modèle d'entreprise) de l'autre, reste entière. La circulaire de 1993 a tenté de construire un compromis entre les deux logiques, allant jusqu'à présenter une grille type de restitution des cas exemplaires. Mais d'une part, cette préconisation n'a pas été véritablement suivie d'effet et d'autre part, la circulaire relative aux EDDF en date du 31 mars 1995 met fortement l'accent sur la dimension quantitative du dispositif. Cette (ré)orientation doit probablement être reliée à deux phénomènes :

- l'un tiendrait aux pressions de la direction du Budget pour laquelle le quantitatif est plus en phase avec ses propres instruments de gestion que des approches qualitatives jugées trop floues et qui, en outre, présentent l'inconvénient majeur de laisser une marge d'interprétation importante aux acteurs collectifs et aux fonctionnaires (notamment locaux) chargés de la mise en œuvre de l'aide. En outre, l'approche quantitative qui permet de mesurer l'effet de "levier" engendré par l'aide publique, repose sur un engagement financier de l'entreprise, censé être un critère de jugement plus pertinent de la bonne utilisation de " l'investissement en formation " que des points de vue d'acteurs ;

- l'autre résulterait de la difficulté à construire une " jurisprudence " de ce qu'est un "bon" ou un "mauvais" accord sur la base d'une approche qualitative reposant nécessairement sur des cas plus ou moins singuliers. Cette difficulté, dès lors qu'elle reste non résolue, expose à ce que la procédure de jugement se rabatte *in fine* sur des critères de coût et de durée de formation dont les chargés de mission de la DFP et les branches s'accordent pourtant à souligner la pauvreté et le risque qu'ils recèlent d'enfermer la gestion de l'aide dans un carcan administratif et financier. On est là au cœur du débat sur le statut et les modalités d'évaluation, sujet de cette étude.

Le contrat initial qui fonde l'intervention publique est nécessairement incomplet puisqu'il s'agit de transformer des comportements d'acteurs et les relations de la formation avec les performances de l'entreprise (au demeurant incertaines sur les plans tant pratique que théorique). Dès lors, passer des potentialités que ce contrat recèle à sa valorisation qualitative demande que deux conditions soient réunies : la possibilité d'en modifier le cas échéant le contenu, sur la base d'une analyse des effets produits aux différentes étapes de sa réalisation et la capacité à tirer les leçons collectives des multiples réalisations micro-économiques auxquelles donnent lieu un EDDF de branche. L'instrumentation de la première est particulièrement délicate car elle exige d'une part une négociation très fournie entre les différents protagonistes de l'aide et, d'autre part, de fortes capacités d'expertise. La capitalisation des expériences qu'appelle la seconde condition nécessite des procédures d'évaluation complexes et coûteuses. Ce type de construction est d'autant plus ardu que les référentiels qui motivent l'aide publique pourront être appelés à évoluer en fonction du contexte macro-économique d'ensemble.

- Les référentiels en question

La circulaire de 1993 " Changer le travail " a approfondi le tournant opéré en 1989 avec le lancement de la politique de " modernisation négociée " qui déjà modifiait

sensiblement le référent antérieur centré sur la compétitivité économique. En effet, cette circulaire privilégie la transformation de l'organisation du travail et des qualifications dont elle fait un facteur déterminant de la compétitivité hors prix. En outre, elle relie étroitement la conclusion des engagements de développement à la politique d'ensemble du ministère du Travail en direction des branches : le préambule de la partie de la circulaire qui leur est consacrée introduit un lien explicite entre les EDDF et les " négociations sur les bas salaires et les classifications " faisant suite à " la volonté du président de la République et (aux) conclusions de la Commission nationale de la convention collective du 26 juin 1990 " .

Ce texte réglementaire rejoint très directement les conclusions du rapport de la commission " compétitivité économique ", préparatoire au XI<sup>ème</sup> Plan et présidée par Jean Gandois, alors président directeur général de Pêchiney<sup>22</sup>. Ce rapport est devenu une référence clé en matière de stratégie économique et sociale ; il met l'accent sur le fait que la compétitivité des entreprises doit s'appuyer non seulement sur des projets de transformation interne, en particulier en matière d'organisation du travail grâce notamment à "une négociation maîtrisée", mais aussi sur des relais extérieurs comme la négociation de branche dans le but d'"assurer la cohérence et l'efficacité des stratégies de compétitivité" ou encore sur l'action publique destinée à renforcer la cohésion sociale et à améliorer l'environnement des entreprises<sup>23</sup>.

Ceci dit, par la globalité de leur approche, ces textes ouvrent la voie à une évolution du référent de l'action publique. Certes ils sont centrés sur les questions d'organisation mais, par le biais des questions de qualification et de négociation de branches et interprofessionnelle, ils sont amenés à insister sur le fonctionnement du marché du travail. Ainsi le rapport Gandois prône l'instauration d'un "droit à la mobilité et à l'adaptation professionnelle permanentes" et la circulaire de 1993 vise une "qualification mieux partagée" dans le cadre d'une approche globale des problèmes d'emploi-formation. Les propositions restent assez floues puisqu'elles ne posent pas la question de la compatibilité, qui ne va pas de soi, entre des actions de formation centrées sur les problèmes d'organisation propres à l'entreprise aidée par l'intervention publique, et la valorisation des qualifications individuelles sur le marché du travail. Néanmoins, l'ouverture d'un nouveau champ de discussion et d'intervention est réelle et rejoint ainsi les débats de 1984 de la commission permanente de la Formation professionnelle, préalables à la mise sur pied du groupe de politique contractuelle chargé notamment de se prononcer sur les projets d'EDDF. A l'époque, ce débat ouvert par les représentants syndicaux, en particulier de la CGT, était resté sous l'éteignoir compte tenu de l'accent mis sur les questions de compétitivité économique des entreprises.

Depuis 1991, le redressement des comptes des entreprises et les bonnes performances sur les marchés extérieurs, alors que ne cesse de s'aggraver le chômage, mettent en

---

<sup>22</sup> Voir : *France : le choix de la performance globale*, rapport de la commission préparatoire au XI<sup>ème</sup> Plan, (Gandois, 1992).

<sup>23</sup> Plus libre de son propos que ne peut l'être une circulaire, ce rapport se démarque de celle de 1993 sur quelques points non négligeables : par exemple, il s'interroge sur la pertinence des contours actuels des branches en prônant le principe " qui produit ensemble, négocie ensemble " et souligne l'absence générale d'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité des accords collectifs, ce qui conduit à s'interroger sur leur portée.

avant les questions d'emploi et de régulation du marché du travail. La circulaire du 31 mars 1995, rédigée pour clarifier le positionnement et les procédures d'une part des EDDF, d'autre part de l'objectif 4 du Fonds social européen (FSE) qui vise à " accompagner l'adaptation des salariés aux mutations industrielles ", est symptomatique d'un durcissement en ce sens : le ministre indique à ses services qu'ils doivent favoriser des parcours qualifiants dans les plans de formations d'entreprise et éviter les actions de formation visant des objectifs d'adaptation et de perfectionnement qui constituent aujourd'hui l'essentiel des actions de formation inscrites dans les plans de formation d'entreprise. "En conséquence, je vous demande d'éviter de prendre en charge des actions de formation dont les durées totales seraient inférieures à 39 heures " (souligné par nous). Dans cet esprit, les services instructeurs sont appelés à faire preuve d'une méfiance certaine à l'égard des actions liées à un projet de certification qualité (voir note 23), considérée comme trop adaptatives. Une note interne à la DFP du 7 octobre 1994 suggérait que " les plans qualité totale seraient plus intéressants que la simple conformité aux normes de certification ISO 9000... Il serait logique d'aider les plans certification-qualité qui conduisent à une valorisation des ressources humaines et à de plus grandes responsabilités pour les salariés ".

Cette orientation rejoint la problématique du capital-temps formation, tel qu'il semble être interprété par les partenaires sociaux dans l'accord du 4 juillet 1994 et conduit à plusieurs ajustements : se centrer sur des catégories-cibles " à risque ", privilégier la requalification des personnes (plus peut-être que des organisations), favoriser l'amélioration des capacités personnelles d'adaptation et d'anticipation des changements, reconstruire une autonomie individuelle vis-à-vis de marchés du travail de plus en plus fluctuants, tout ceci sans alourdir les charges des entreprises. La tentation est alors forte de mobiliser les EDDF dans cette perspective consistant à définir des publics prioritaires.

A cet égard, l'irruption de l'objectif 4 européen ne contribue pas à éclaircir le débat sur le référentiel, comme en témoigne le texte de la circulaire française du 14 avril 1995. Ainsi, il fait référence à " des actions de qualification des salariés non ou peu qualifiés, ou (à) des formations visant à l'élévation des compétences des salariés occupant des emplois soumis à de fortes évolutions de contenu (...), (à) des actions visant à la mobilité interne ou externe des personnels occupant des emplois soumis à des évolutions importantes " : cette orientation incite à des actions s'inscrivant dans une perspective de régulation du marché du travail par l'accroissement des qualifications. Mais la circulaire ajoute que sont éligibles " des actions de formation correspondant à un développement de l'effort des entreprises pour adapter (souligné par nous) les salariés plus rapidement ". Ce texte exprime bien le compromis passé entre le ministère du Travail et celui de l'Industrie (cosignataire du texte) qui prône un usage du dispositif directement tourné vers la compétitivité des entreprises et qui se préoccupe moins de la qualification des salariés et de son éventuelle reconnaissance. L'enjeu est d'autant plus important que les EDDF constituent la principale contrepartie nationale (indispensable)<sup>24</sup> pour l'obtention effective des crédits européens. Dès lors, l'usage du FSE, d'autant plus attractif qu'il permet de prendre en

---

<sup>24</sup> Le FSE peut cofinancer d'autres actions nationales comme les contrats d'études prospectives, les fonds régionaux d'aide au conseil ...

charge des frais de rémunérations des stagiaires contrairement aux EDDF), peut se révéler déterminant pour l'orientation des instruments nationaux d'intervention publique. Les conséquences sur la configuration d'acteurs pourraient être importantes.

- Le système d'acteurs en question

Une orientation du dispositif vers la régulation du marché du travail se traduirait par un recul sensible de la place de l'entreprise dans l'action publique. L'accent mis progressivement sur le niveau de la branche depuis 1989 serait encore accentué. Une gestion catégorielle et avant tout sociale réinscrirait le dispositif de plain-pied dans l'acception traditionnelle de la " politique contractuelle " (accords interprofessionnels et professionnels entre syndicats et patronat). Une telle orientation s'éloignerait des constructions originales mises en œuvre par des organisations professionnelles comme la métallurgie et à un moindre degré comme les matières plastiques (voir les chapitres III et IV de la deuxième partie) qui mettent plus directement l'accent sur la compétitivité des entreprises. Par contre, une acception " adaptative " de l'objectif 4 du FSE marquerait un retour du ministère de l'Industrie dans l'orientation d'ensemble du dispositif, à l'instar de la situation d'il y a une dizaine d'années, et favoriserait le référentiel de la compétitivité industrielle et marchande de l'entreprise, niveau, il faut le souligner, retenu par la procédure liée à l'objectif européen. L'adaptabilité de ces outils d'intervention, qui a été forte jusqu'à présent, sera-t-elle suffisante pour dégager les cohérences nécessaires ? Le développement de la négociation sociale au niveau des branches sera sans doute décisive à cet égard, notamment si un couplage s'introduisait entre les outils publics et les instruments mis en place par les partenaires sociaux tels que le capital-temps formation et la mutualisation des fonds de la formation professionnelle continue liés à l'obligation légale.

Au bout du compte, l'histoire de la " politique contractuelle " développée par la DFP est fortement liée à l'incapacité relative de celle-ci à l'ériger en politique " sectorielle " (au sens de domaine de l'intervention publique) reconnue et stable dans ses fondements. Pour parvenir à ce résultat, il aurait fallu que cette intervention publique soit animée par un centre intellectuel et politique dominant : l'alliance entre la direction générale de l'Industrie et la DFP aurait pu en être la matrice. La longueur de la phase d'expérimentation des EDDF et l'incapacité à en capitaliser les résultats dans des référents admis par l'essentiel des protagonistes n'ont pas permis d'en faire la politique d'un réseau d'acteurs publics<sup>25</sup> - transversal aux différentes administrations et ministères techniques - et privés avec les partenaires sociaux.

### **3. QUELQUES LEÇONS GÉNÉRALES POUR L'ANALYSE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

De cette description problématisée de l'histoire de la politique contractuelle de la DFP, ressortent trois dimensions qui ne lui sont pas spécifiques et qui toutes mettent en jeu la cohérence de l'intervention publique.

---

<sup>25</sup> L'intégration progressive de la DFP au sein du ministère du Travail n'a probablement pas favorisé sa stabilisation.

### 3.1. Un système d'acteurs incomplet

L'une des originalités de la "politique contractuelle" et en particulier des engagements de développement aura été de tenter de construire des modalités d'intermédiations opérationnelles entre l'intervention publique telle qu'elle est définie par une administration centrale et ses "cibles", surtout lorsqu'il s'agit de PME. Cette intention s'appuyait sur le constat classique selon lequel les aides aux entreprises touchaient avant tout de grandes entreprises, que ce soit par choix politique délibéré (*cf.* la politique industrielle dite des "champions nationaux") ou par proximité des caractéristiques de l'aide et des instruments de gestion de celles-ci (*cf.* le reproche souvent formulé au FNE).

Dès lors qu'il s'est agi de favoriser l'émergence d'un tissu de PME performantes, capables notamment d'exporter ou de satisfaire à des normes de qualité rigoureuses, l'invention de nouvelles procédures s'imposait. C'est ainsi qu'à partir de 1987, les EDDF ont tenté de s'appuyer sur des regroupements d'employeurs, constitués sur une base professionnelle et/ou territoriale. Les animateurs de ces derniers étaient censés connaître finement le tissu économique des bénéficiaires potentiels et ainsi réduire la distance entre une intervention publique fondée sur des principes généraux inscrits dans le code du travail et la spécificité économique d'entreprises moyennes ou petites.

La contrepartie de l'engagement des regroupements d'employeurs reposait sur un principe de délégation des procédures d'accès à l'aide publique et même à un certain moment de l'administration des fonds publics. Il n'est guère étonnant qu'une organisation professionnelle comme l'UIMM, avec son réseau de chambres syndicales territoriales adossé à un fort appareillage national, ait été en mesure de s'engager parmi les toutes premières dans ce nouveau dispositif. L'opportunité était d'autant plus forte pour ce type de branches (dans lequel on peut ranger également le BTP) qu'elles étaient confrontées à une certaine désaffection de leurs mandants. Par voie de conséquence, l'intervention publique apparaissait particulièrement ambitieuse dans d'autres secteurs, les plus nombreux, où la consistance de ces organisations intermédiaires était plus faible. D'où l'idée de tenter de susciter la constitution de regroupements locaux en s'appuyant sur les services extérieurs de la formation professionnelle et du ministère de l'Industrie (puis de l'Emploi et du Travail).

Dans le même temps, le dispositif devait s'inscrire dans l'une des dimensions traditionnelles de l'action publique en matière de formation professionnelle, le paritarisme ou dans les faits le tripartisme compte tenu du rôle d'aiguillon si ce n'est de moteur tenu en ce domaine par la puissance publique (Mériaux, 1994/1995). De ce fait, parallèlement à la recherche d'efficacité économique portée par le principe de délégation d'administration de l'aide publique, la mise en œuvre des EDDF était appelée à s'appuyer sur un principe de négociation des objectifs de l'intervention publique. Le caractère à la fois national et décentralisé du dispositif appelait la mise en place d'un "échafaudage institutionnel" assez complexe. Il va du groupe de politique contractuelle du conseil de gestion de la formation professionnelle (où sont représentées les confédérations syndicales et le CNPF) aux comités d'entreprise des employeurs bénéficiaires potentiels, en passant par les commissions paritaires de l'emploi nationales et territoriales ou encore les comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (COREF).

Dès lors, malgré le " grain à moudre " privilégié que constitue la formation pour les partenaires sociaux, la tension n'a jamais cessé entre ces deux principes d'efficacité et de négociation. C'est ainsi que l'UIMM n'a jamais accepté la présence des organisations syndicales dans les comités d'attribution des aides en excipant du fait qu'une ressource stratégique pour la compétitivité devait rester l'apanage des employeurs : de la négociation, on est ainsi souvent passé à une consultation parfois bien formelle. Juridiquement, c'était d'emblée le fait au niveau de l'entreprise puisque les textes ne prévoyaient, comme cela est le cas pour l'ensemble du plan de formation, que la consultation du comité d'entreprise. En outre, l'aide publique a pu jouer au niveau de l'entreprise le rôle d'un " anesthésiant " car comment concrètement répondre autrement que formellement à une question posée en ces termes par des présidents de comité : " nous avons la possibilité de bénéficier d'une aide publique en matière de formation, qui est contre ? ".

Aller au-delà de ce formalisme présupposait une capacité d'action syndicale guère répandue dans les PME. Dès lors, la qualité des discussions au niveau de la branche devenait cruciale d'autant que les débats au niveau régional ne pouvaient laisser espérer l'émergence de contreponds significatifs. Le choix clairement établi depuis la fin des années 80 de favoriser la négociation de branche s'explique en partie par ce constat tout comme l'appel réitéré à la négociation dans les référentiels officiels (circulaires de 1993 et de 1995) et officieux (les rapports du Plan en particulier). Ils s'attachaient en outre à relier les registres de l'efficacité et de la négociation en arguant du caractère déterminant de la qualité de la négociation pour la compétitivité.

Cette tentative de légitimation par l'économique du principe de négociation n'a eu que des effets limités, semble-t-il. Ainsi on comprend que l'actuel président du groupe de politique contractuelle, issu d'une grande entreprise publique, puisse déclarer qu'il y a de moins en moins de " contractuel " au fur et à mesure que l'on se rapproche des bénéficiaires effectifs de l'aide publique, entreprise et salariés. L'écart paraît effectivement considérable avec le rôle qu'a tenté de jouer le groupe de politique contractuelle.

En effet, il apparaît que le groupe a progressivement élargi les missions qui lui étaient initialement confiées : en principe destiné à se prononcer sur des dossiers particuliers de branches ou d'entreprises en vue de leur donner un accord pour contractualiser avec les pouvoirs publics, ce groupe a développé par la suite son action dans deux domaines :

- il s'est d'abord octroyé un rôle de jurisprudence, sinon de définition d'une " doctrine ", en usant des informations et des discussions concernant ces dossiers (existence d'une consultation formelle de la représentation des salariés, dégressivité de l'aide selon la nature de l'entreprise et selon les phases de réalisation de l'engagement, non cumul d'aides publiques...);
- il s'est ensuite inscrit dans la perspective plus générale d'exercer une influence sur les débats relatifs à l'évolution des règles de structuration de la politique contractuelle, en exerçant une fonction de préparation, voire de construction des avis officiels de la commission permanente de la formation professionnelle, amenée à se prononcer sur les orientations de la politique contractuelle et les circulaires correspondantes. Plus

récemment, sous l'impulsion conjointe de son président et de la DFP, il est devenu une instance autonome de définition des orientations de la politique contractuelle. C'est ainsi qu'au début de 1996, il a dégagé quelques grands principes directeurs pour les années à venir : dans le cas d'une branche, découpler clairement les échelons national (centré sur l'anticipation des transformations, les grands choix politiques, l'ingénierie) et régional (mobilisé sur l'action de terrain) ; cibler plus fortement le dispositif sur le tertiaire et les PMI ; prendre en compte des questions transversales en matière de qualification (informatique, secrétariat ...), etc.

Ce constat relatif au statut du groupe politique contractuelle nous renvoie, de manière analytique, à la matérialisation de la logique de projet énoncée plus haut. En effet, on note que le groupe est progressivement devenu un lieu de débat et de production d'un certain langage commun. Ses membres lui ont construit un rôle plus ambitieux que celui qu'il devait en principe jouer. On aurait là un cas d'apprentissage collectif intéressant : à partir de dossiers individuels et forcément très spécifiques, le groupe a cherché à développer un apprentissage sur l'ensemble de la politique menée. Toute la question était de savoir si cet apprentissage se "conventionnaliserait", c'est-à-dire s'il donnerait lieu effectivement à la production de règles nouvelles, adoptées par l'ensemble des acteurs concernés. Si tel était le cas - ce qui semble se mettre en place actuellement -, il pourrait s'agir de ce que Livet et Thévenot (1994) appellent une "action ensemble" par distinction d'avec une "action à plusieurs" ("l'apprentissage est essentiellement le fait des individus") ou encore "d'une action commune" (c'est-à-dire la production d'un savoir collectif au sein d'une collectivité limitée qui n'offre que des possibilités d'action très spécifiées et peu accessibles à des tiers). Mais pour être complète et opérationnelle, encore faut-il que cette "action ensemble" ne se construise pas que "par en haut" mais soit aussi connectée aux enjeux et aux questions tels qu'ils apparaissent aux niveaux méso- mais plus encore micro-économique. La réponse tient à la capacité de ce groupe à tirer les leçons des initiatives proposées ou réalisées par les niveaux décentralisés.

### **3.2. Un déficit d'articulation entre le niveau national et le local<sup>26</sup>**

Cette dimension est étroitement liée à la capacité du dispositif à dégager des règles du jeu qui puissent s'imposer aux différents acteurs, quitte à ce que ceux-ci les renégocient périodiquement. Dans un montage aussi décentralisé, cette capacité dépend de la qualité des interactions entre les différents niveaux de mise en œuvre de l'aide publique. D'ores et déjà, des insuffisances semblent manifestes :

- Le dispositif EDDF s'est progressivement recentré sur la construction classique de l'ordre public social. Il en a résulté que la tension n'a fait que s'accroître entre la forme macro-sociale qui appelle l'élaboration de règles relativement contraignantes et le principe d'inventivité et d'expérimentation micro-économique originel. Avec ses cent pages consacrées aux EDDF, la circulaire de 1993 tente de stabiliser un processus "descendant" s'achevant par la formulation ex ante de ce que peut être un cas exemplaire d'entreprise. A l'inverse, la remontée des résultats de terrain semble limitée et le groupe de politique contractuelle, confronté à la balkanisation des

---

<sup>26</sup> Le qualificatif de "local" renvoie ici aussi bien à une acception territoriale qu'à la dimension micro-économique, celle de l'entreprise peu ou prou singulière.

dossiers, a longtemps peu rejeté de demandes et s'est recentré sur l'édiction de principes très généraux.

D'une appréciation sur la pertinence et l'opportunité de l'intervention publique micro-économique qu'il cherchait à développer durant ses premières années de fonctionnement, le groupe de politique contractuelle n'a-t-il pas progressivement glissé vers un contrôle de conformité ? L'une des dimensions clés de " l'action ensemble " telle que la définissent Livet et Thévenot tient à l'importance " des procédures de traitement des conflits d'interprétation ". La controverse est tout a fait essentielle pour aller au-delà de *consensus verbaux* faiblement instrumentés et pour favoriser la constitution d'une véritable jurisprudence de la politique contractuelle. L'action publique serait alors véritablement " coproduite " par les acteurs privés et publics, nationaux et locaux. Tel n'a pas semblé être le cas dans la mesure où a primé à partir de 1989 la logique de circulaires ministérielles dont l'élaboration fortement unilatérale, laissait peu de place à un débat contractuel riche. La stabilisation du dispositif semble ouvrir des perspectives nouvelles dont témoignent les débats récents du groupe de politique contractuelle.

- La coordination interne aux diverses autres composantes institutionnelles du dispositif (administrations, syndicats...) n'a pas non plus facilité pendant des années la réduction de la distance entre les dimensions nationale et locale. Dans le cas du ministère du Travail, les concurrences entre réseaux - Emploi d'un côté, Formation professionnelle de l'autre - n'ont pas cessé de s'aiguiser au fil de l'intégration de la DFP dans cette administration. La circulaire de 1993, bien que rationalisatrice n'avait pas véritablement transformé la situation<sup>27</sup>. Par contre, celle de 1995 modifie sensiblement cette situation puisque le FNE-prévention géré par la délégation à l'Emploi est supprimé. Mais les nouvelles aides du fonds social européen au titre de " l'objectif 4 " (c'est-à-dire " l'adaptation des salariés aux mutations industrielles ") viennent sur le papier compléter les EDDF, dans les faits créer une nouvelle concurrence entre le ministère du Travail et celui de l'Industrie<sup>28</sup>.

Sans évoquer les effets du morcellement des positions syndicales (qui sont réels dans un domaine où l'apprentissage du dialogue est nécessairement délicat, *a fortiori* dans un jeu à plus de deux partenaires), il faut souligner l'écart possible entre les positions de principe prises par un syndicat, par exemple réticent à conclure un accord d'entreprise, et celles de ses représentants dans les CE où ils se montreront beaucoup plus ouverts. Ces disjonctions ne facilitent pas la construction de positions syndicales étayées par une interaction entre une réflexion générale construite " en haut " et des initiatives développées à la base. Par exemple, un collaborateur d'une fédération de la

---

<sup>27</sup> Pour l'anecdote, signalons que le même jour de l'hiver 1993, l'UIMM réussissait le tour de force de signer sur le même objet deux accords-cadres avec le ministère du Travail, l'un par l'entremise de la délégation à l'Emploi au titre du FNE-prévention, l'autre par l'intermédiaire de la DFP dans le cadre du renouvellement de l'EDDF État-UIMM. Cette coïncidence témoignait d'une part de la concurrence interne à une grande organisation patronale, d'autre part des limites de la coordination inter-administrative au sein d'un même ministère.

<sup>28</sup> Une circulaire du 14 avril 1995 s'attache à présenter ce dispositif et à le positionner vis-à-vis des aides nationales existantes. Elle est précédée d'un exposé des motifs des ministres du Travail et de l'Industrie qui souligne l'existence d'un groupe technique national coprésidé par ces deux personnalités.

métallurgie nous déclarait récemment (en substance) qu'il ne savait pas grand chose des prises de position et des expériences construites par les sections syndicales ni de l'activité déployée par ses militants au sein des comités d'entreprise.

De même, dans le cas de la métallurgie, il semble que se reproduise au sein d'une organisation privée des cloisonnements assez classiques dans les administrations publiques : aux yeux des échelons territoriaux, les directions de l'UIMM auraient tendance à fonctionner comme de véritables administrations centrales largement coupées de chambres syndicales assez jalouses par ailleurs de leur autonomie.

Toutes ces caractéristiques convergent pour rendre très limitées les remontées qui se nourriraient du travail de terrain. Certes, cette situation n'est pas spécifique aux EDDF : étudiant la "modernisation négociée" consécutive à l'accord interprofessionnel de 1988, Annandale et Merle (1992) soulignent que les quelques cas exemplaires disponibles et emblématiques de cette orientation ont été étudiés au regard des résultats qu'ils produisent et non par le biais des processus de négociation et de construction, ce qui éventuellement aurait pu permettre leur transposition dans d'autres contextes. Mais dans le cas des EDDF, on aurait pu *a priori* penser que l'intervention publique se justifiait par une capacité à faire mieux que le comportement spontané des acteurs sociaux. Il est vrai que la procédure d'attribution de l'aide publique, soucieuse de trouver une clientèle, ne s'est pas toujours faite très regardante sur ce registre de la négociation : le rapport Gandois n'en appelait-il pas en 1993 à subordonner "l'allocation des aides techniques et financières à leur prise en compte dans la négociation collective".

### **3.3. Une évaluation encore en pointillés**

L'évaluation n'aurait-elle pas pu permettre de nourrir la discussion et l'apprentissage collectif des acteurs en vue de construire des règles partagées aux différents niveaux du dispositif ? Il est pour l'instant difficile de répondre sans avoir rencontré l'ensemble des acteurs et étudié la manière dont ils ont cherché à apprécier leurs actions. Néanmoins, on soulignera que durant les 4-5 premières années de cette politique, la DFP a durci à l'excès l'opposition entre le principe d'évaluation et celui de la négociation contractuelle. Assimilant l'évaluation à une logique de contrôle administratif de type inquisitorial, elle a plaidé pour le seul jeu du "contrôle social" pour juger de la pertinence des réalisations.

Autant cette position est défendable dans un pays comme l'Allemagne où Streeck (voir Streeck et *alii*, 1987), en matière de formation professionnelle, a pu parler de "gouvernements privés" du bien public (la puissance publique n'intervenant qu'en cas de défaillance de la négociation, soit très rarement), autant en France, où dans les faits le principe de négociation se grippait aux différents niveaux, cette position paraît peu réaliste. A l'inverse, une évaluation engagée dès le lancement des engagements et discutée avec les protagonistes décentralisés de l'intervention publique aurait pu stimuler une discussion-négociation à partir de cas concrets. Peut-être y aurait-il eu là matière à amorcer un processus ascendant, la discussion sur les orientations générales de la politique se nourrissant des réalisations en cours et achevées au niveau micro-économique ? Pour l'instant, le suivi de cette politique s'est focalisé sur des indicateurs purement quantitatifs, certes indispensables, - ne serait-ce que pour

satisfaire aux exigences de la direction du Budget, soucieuse d'une justification "synthétique" de la portée de la dépense publique<sup>29</sup> -, mais bien insuffisants pour accompagner une politique qui ne vise pas moins qu'à modifier les rapports sociaux qu'il est bien difficile d'enfermer dans des agrégats statistiques. C'est tout l'enjeu d'une évaluation qui soit "formative" afin de favoriser des apprentissages collectifs et non pas seulement "récapitulative" en forme de jugement *ex post* (Borras et alii, 1994).

## CONCLUSION

L'action publique menée dans le cadre des engagements de développement de la formation professionnelle s'est sensiblement transformée depuis sa création en 1984. Elle l'a fait sous l'emprise de trois facteurs principaux : d'une part, l'évolution du référent macro-économique déclinant, de rapport officiel en accord interprofessionnel, une "compétitivité" toujours plus sociale (bientôt "civique" avec la recherche d'une "performance globale" ?) parce que négociée ; d'autre part, le souci de rendre plus transparent l'usage des fonds publics dans le cadre d'une chaîne institutionnelle particulièrement complexe et fondée sur un principe de délégation de l'autorité publique parfois poussée très loin ; et enfin les transformations du positionnement institutionnel de l'administration chargée de mettre en œuvre cette politique, qui passa du statut d'administration de mission interministérielle à celui d'administration centrale sans véritables services extérieurs au sein d'un ministère aux traditions par ailleurs bien établies.

La capacité de cette politique à construire des interactions entre ses instances nationales et les niveaux décentralisés, bref à favoriser un apprentissage interactif de la compétitivité globale reste incertaine. On a d'ailleurs le sentiment que les référentiels globaux de la politique publique se construisent plus à partir de quelques cas emblématiques, du type BSN ou Aluminium-Péchiney, ou encore des modèles étrangers (du "toyotisme" au modèle "udevallien") que des réalisations impulsées en propre par cette politique. En outre, la nécessité administrative et budgétaire d'encadrer des initiatives micro-économiques foisonnantes, mais difficilement appréhendables par "en haut", débouche sur une gestion de plus en plus formalisée du dispositif, au risque de brider une logique de projet, qui donne pourtant son sens à cette politique. Enfin, la conciliation entre la recherche d'efficacité économique de la formation, qui passe par une meilleure intégration de celle-ci dans la stratégie de l'entreprise, et l'effectivité d'un principe de négociation, ou du moins de consultation au sein de la branche ou de l'entreprise, semble encore très partielle. A tel point que l'on est conduit à souligner l'ambiguïté du qualificatif de "contractuel".

Dans l'acception courante, la politique contractuelle désigne la conclusion de compromis macro-sociaux, par exemple sur la protection sociale, entre les confédérations syndicales et le patronat. Elle recouvre également des accords conclus au niveau des branches qui pour une part "déclinent" les accords interprofessionnels. Dans le cas présent, il s'agit en réalité d'accords conclus entre l'État et des employeurs.

---

<sup>29</sup> Au nom de la légitimité première du "contrôle social", la DFP n'a produit durant les cinq premières années de cette politique contractuelle aucune récapitulation chiffrée ne serait-ce que les nombres de bénéficiaires parmi les entreprises et les salariés. Cette non transparence absolue a engendré une sévère mise en cause de son existence même par la direction du Budget.

Sur le papier, une assimilation entre les accords conclus entre des partenaires sociaux autonomes et la "politique contractuelle" de la DFP et plus largement du ministère du Travail, paraît se justifier de deux points de vue :

- d'une part, l'État intervient de plus en plus directement dans la conclusion d'accords macro-sociaux dès lors qu'ils ont des retombées financières sensibles (voir par exemple en matière d'indemnisation du chômage) ;
- d'autre part, la représentation des salariés est censée intervenir activement à tous les niveaux de l'animation de la politique publique ici en question.

Dans les faits, cette participation est à tout le moins inégale, souvent très formelle et l'on peut légitimement avancer que l'intervention d'une aide publique peut produire cet effet paradoxal d'évincer la représentation syndicale du "contrat" fondateur. Il n'est qu'au niveau national et interprofessionnel, au travers du groupe de politique contractuelle, que se développe un processus de négociation d'orientations générales, qui n'est pas exempt de formalisme faute de disposer d'une appréciation argumentée des réalisations, en particulier au niveau des entreprises bénéficiaires de l'aide.

Il n'en demeure pas moins que de multiples réalisations, aux niveaux professionnel et local, ont probablement été menées à bien. Il manque à ce stade les instruments adéquats pour les révéler et en capitaliser l'apport. C'est l'enjeu d'une évaluation menée en étroite liaison avec les acteurs concrets de ces politiques qui, si elle n'est pas engagée, exposera l'ensemble du dispositif aux aléas d'une évaluation sanction. Faute de produire des éléments qualitatifs permettant de mieux comprendre l'apport de la formation à une compétitivité globale, ne serait-il pas plus logique de privilégier, ainsi qu'est tentée de le faire la direction du Budget, une "coordination à distance" telle que la prévoit le crédit d'impôt-formation qui procède à un rapprochement de grandeurs purement financières ?

Cette alternative recoupe largement l'opposition introduite par Eymard-Duvernay et Marchal (1994) entre dispositifs d'évaluation référés à un ordre préexistant et "dispositifs d'intéressement" qui favorisent l'aménagement des règles générales et la construction de nouveaux accords.

Mais il faut souligner que du point de vue propre à tel ou tel acteur, la mise sur pied d'une évaluation partagée ne va pas de soi : une organisation professionnelle dont le travail d'intermédiation a pour objectif essentiel de se (re)légitimer pourra être réticente de même qu'une administration locale qui aura utilisé cette aide à d'autres fins, par exemple pour inciter des entreprises à embaucher des chômeurs de longue durée dans le cadre d'une négociation "donnant-donnant". De même, une entreprise qui ne peut identifier au sein de son plan de formation les actions aidées par les subventions publiques s'interrogera sur les retombées d'une évaluation ciblée sur l'EDDF. Une évaluation partagée gagnera à partir d'une très précoce "régulation conjointe" de l'aide publique pour construire l'intérêt mutuel en ce sens.

Pour l'occurrence, deux facteurs militent pour cette précocité. Premièrement la détermination *a priori* du bon fonctionnement du dispositif contractuel est très problématique compte tenu de l'incertitude sur les acteurs effectivement parties prenantes et leur comportement (qui participera à la négociation et jusqu'à quel

point ?) (Reynaud et Reynaud, 1994). Deuxièmement, personne n'est en mesure de déterminer *a priori* la chaîne de causalités qui relie formation et compétitivité. Le " contrat " est donc fondamentalement incomplet à un point tel que l'on peut se demander si le terme est véritablement approprié : " pari " le serait peut-être plus et mieux encore serait " engagement ", au sens de la promesse qu'il peut recouvrir...

#### ENCADRÉ 1

##### • Les engagements de développement de la formation (EDDF)

Les EDDF ont été lancés dans le cadre de la loi du 24 février 1984 qui modifiait le dispositif institutionnel hérité de la loi du 16 juillet 1971. L'une des originalités de cette mesure consiste à contractualiser avec une entreprise ou des regroupements d'employeurs, dans un cadre professionnel et/ou territorial. La cible prioritaire est celle des PME, considérées comme largement sous consommatrices de formation au regard de la norme instituée par la loi de 1971 et difficilement atteignables directement par les services de l'administration de la formation professionnelle. La mise en œuvre de la mesure repose largement sur l'intervention de partenaires privés, syndicats professionnels et organismes mutualisateurs de la formation professionnelle notamment, dont la mobilisation est déterminante pour la réussite de la politique.

En 1991, près de 460 accords de ce type ont permis de former 220 000 salariés dans plus de 12 000 entreprises. Ils ont représenté pour l'État un coût de 400 MF (les entreprises dépensant dans le même temps 600 MF).

##### • Les conventions de prévention du Fonds national pour l'emploi (FNE)

Elles ont été créées à la fin des années quatre-vingt par la délégation à l'Emploi dans le cadre de sa mission FNE en charge des plans sociaux des entreprises. Il s'agissait d'expérimenter des pratiques nouvelles de contractualisation avec les entreprises en amont de l'élaboration de plans sociaux que l'on cherchait ainsi à éviter. Cette mesure cherchait donc à faire évoluer un dispositif existant de longue date puisque mis sur pied dès 1963. De ce fait, sa mise en œuvre a pu s'adosser à un dispositif administratif rodé, s'appuyant sur une contractualisation directe entre les directions départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP) et les entreprises. En 1992, 223 conventions de ce type ont été signées. Elles ont concerné près de 16 000 salariés, pour un coût total de 95 MF.

##### • Le crédit d'impôt-formation

Le crédit d'impôt-formation lancé en 1989, s'inspire du dispositif mis en place pour favoriser la recherche-développement dans les entreprises. Il est également relié à l'obligation légale de 1971 et à la conception très formalisée de la formation qui lui est attachée. Il repose sur le principe d'accorder sous certaines conditions une réduction d'impôt aux entreprises qui accroissent leurs dépenses de formation d'une année sur l'autre. Cependant, pour pouvoir bénéficier de cette mesure fiscale, les entreprises doivent souscrire un engagement triennal auprès des pouvoirs publics.

Plus de 20 000 entreprises ont opté pour cette mesure depuis sa création. La valeur totale du crédit d'impôt-formation a représenté 515 MF pour l'année 1991.

Sources : Projet de loi de finances pour 1993. Formation professionnelle, imprimerie nationale, Paris, 1992.  
Mission FNE de la délégation à l'Emploi.



## CHAPITRE II

### L'ÉVOLUTION DU CHAMP ET DU POIDS D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE : ESSAI D'APPROCHE STATISTIQUE DES EDDF

Isabelle Vernoux-Marion

Jusqu'en 1993, aucun système de suivi statistique systématique et organisé des EDDF n'a été mis en place. Seuls les chiffres publiés chaque année dans l'annexe " Formation professionnelle " au projet de Loi de Finances permettent d'avoir une vision d'ensemble de la mesure. Ces résultats portent essentiellement sur des données prévisionnelles et ne permettent pas de conclure quant aux caractéristiques des entreprises signataires d'un accord ou encore sur celles des stagiaires. Une étude du Céreq, en juin 1990, permet cependant de produire un premier repérage des modalités de la mise en œuvre de cette mesure à partir d'un échantillon de 751 entreprises ayant passé un EDDF durant la période comprise entre 1985 et 1987. C'est seulement par la circulaire DFP n°93-2 du 10 février 1993 relative aux EDDF qu'un système de suivi fut prévu et organisé. Le traitement statistique de ce suivi et l'analyse des résultats ont été confiés au Céreq (voir Vespérini, 1990).

Au regard des résultats statistiques publiés dans les annexes aux projets de Loi de Finances, il est possible d'analyser chacune des deux étapes de la construction de la politique contractuelle en matière d'engagements de développement de la formation.

La première période (1984-1988) apparaît bien comme la mise en œuvre d'un projet avec, au fil des ans, une croissance des moyens consacrés à la mesure d'aide.

Au cours de la deuxième étape (1989-1995), le dispositif des EDDF dispose d'une assise solide et stable avec pour les deux dernières années cependant un léger fléchissement des moyens financiers consacrés par l'État à cette politique. Pour 1994, on peut estimer à plus de 180 000 le nombre de stagiaires concernés par les EDDF pour une subvention totale de l'État 270 millions de francs (chiffres prévisionnels publiés dans l'annexe " Formation professionnelle " au projet de Loi de Finances pour 1996<sup>30</sup>). Les travaux effectués par le Céreq à partir du suivi statistique permettent une analyse du dispositif pour un sous-ensemble d'accords. On estime à près de 50 % le taux de couverture de ce dernier<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> La confrontation de ces chiffres avec ceux issus du suivi prévisionnel du Céreq tendent à montrer que le suivi interne assuré par la DFP et les services déconcentrés de l'État surévalue le volume et le coût des formations.

<sup>31</sup> L'analyse du Céreq porte sur 1 123 fiches de suivi exploitables, ce qui représente à peu près 70 % des fiches prévisionnelles reçues. Cette étude concerne plus de 62 000 stagiaires et une subvention globale de l'État de 123 millions de francs.

## 1. PÉRIODE 1984-1988

Durant cette période, il est essentiel de souligner la faiblesse du suivi statistique. Aucun instrument de suivi standardisé n'existe si ce n'est des évaluations budgétaires sur les engagements. Ainsi, le processus de mise en route du dispositif est accompagné de la volonté de ne pas perturber le jeu contractuel par des procédures de suivi trop lourdes. L'un des seuls outils mis en place concerne l'étude du Céreq citée plus haut, étude qui apporte essentiellement des éléments de connaissance sur les entreprises en accord et qui, à terme, devait contribuer à définir les moyens et les conditions d'un dispositif de suivi susceptible de déboucher sur une évaluation réelle. Les fondements statistiques ne permettaient pas en effet de garantir la fiabilité des résultats.

Les contrats sont conclus soit au titre de conventions de regroupements par branche ou interprofessionnels soit au titre de conventions avec des entreprises individuelles isolées, l'ensemble des contrats pouvant être géré au niveau national ou régional.

C'est en 1987 que les EDDF commencent à prendre une certaine ampleur. La montée en charge du dispositif se traduit en effet par un nombre d'entreprises en accord en nette croissance : l'étude (Vespérini, 1990) portant sur un échantillon de 751 entreprises en accord de 1985 à 1987 montre que l'année 1987 concentre 70 % des entreprises. En terme financier la contribution de l'État ne cesse d'augmenter durant la période pour atteindre 216 millions de francs en 1988.

Tableau 1  
Bilan des accords sur la période 1985-1988

	nombre d'accords signés	nombre de salariés formés	dépenses engagées par l'État (en millions de francs)
1985	~ 30	?	53
1986	150	60 000	132
1987	?	~ 100 000	175
1988	558	135 000	216

Source : Annexe "Formation professionnelle" au projet de Loi de Finances

Selon la même étude, la majorité des entreprises a contracté au niveau régional (62 %). En terme d'effectifs salariés, ce sont les entreprises ayant signé dans le cadre de la convention État-UIMM qui représentent la part la plus importante (58 %).

En terme de taille d'entreprises, ce sont les PME-PMI qui sont majoritaires sur la période (40 % ont moins de 50 salariés ; 69 % ont moins de 200 salariés). Les résultats de l'étude précédemment citée concluent même à une progression de la part de ces dernières dans l'ensemble des entreprises en accord.

L'engagement de développement de la formation semble aussi avoir un impact positif sur le taux de participation des entreprises et notamment sur les PME dont une bonne part voyait avant la conclusion d'un accord leur effort de formation bloqué au minimum légal.

## 2. PÉRIODE 1989-1995

La politique prend une nouvelle ampleur en 1989 (789 accords signés) avec plus de 7 000 entreprises en accord et des dépenses pour l'État atteignant plus de 330 MF (augmentation de plus de 52 % par rapport à 1987). Un rythme de croisière semble alors être atteint.

Deux sous-périodes peuvent être distinguées dont la frontière se situe en 1993 avec la volonté de déconcentrer la politique au niveau régional, avec l'abandon des accords bilatéraux (ils passent de 290 en 1989 à 5 en 1992 au niveau national) et lorsque commence à régresser l'engagement de l'État en terme financier.

Jusqu'en 1992, les dépenses consacrées par l'État aux engagements de développement de la formation dépassent les 300 millions de francs et atteignent même 400 millions en 1992. Le nombre d'entreprises adhérentes est en constante augmentation. La part de l'État dans les dépenses totales engagées pour des actions éligibles au titre des EDDF croît de 1989 à 1992 pour passer de 37 % à 40 %.

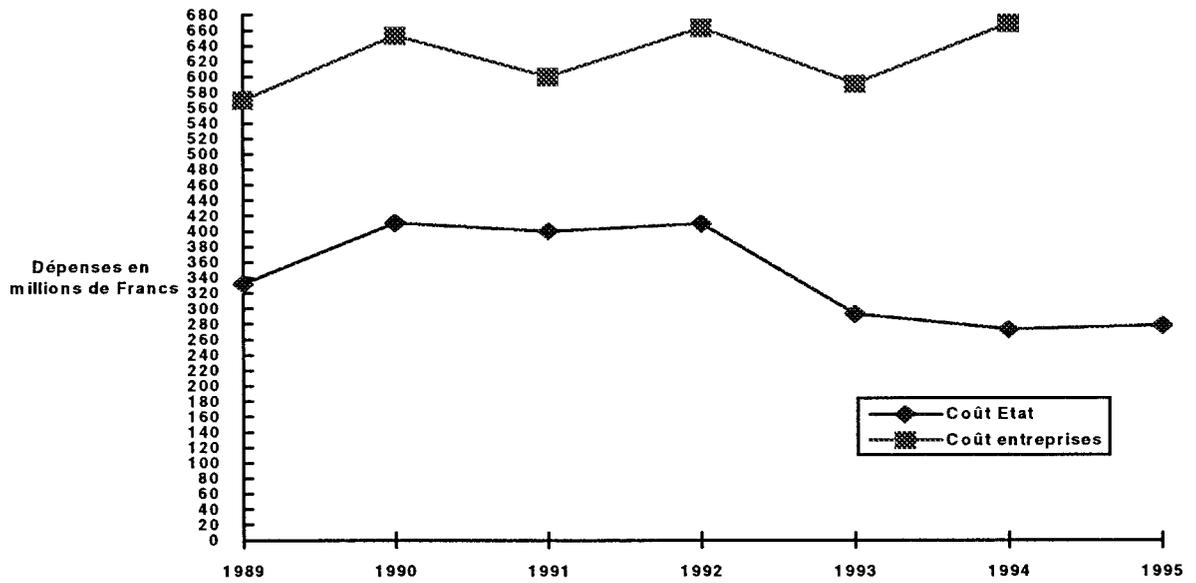
A partir de 1993, les dépenses engagées par l'État ne cessent de diminuer. La part de l'État dans les dépenses totales est elle aussi en forte réduction pour atteindre 29 % en 1994. Ce net recul peut être expliqué par la volonté de l'État à partir de 1993 de rendre sa contribution dégressive au cours de l'application d'un accord. Volonté d'autant plus affirmée qu'il fallait justifier les crédits alloués par le ministère du Budget en démontrant notamment l'existence de l'effet de levier (augmentation de l'effort de participation des entreprises). Les résultats issus du suivi prévisionnel du Céreq pour des entreprises en accords en 1994 tendent à confirmer cette hypothèse : pour celles ayant renseigné trois années, correspondant à la période d'application de l'accord, la part de l'État passe en moyenne de 24,6 % la première année, à 21,7 % la deuxième pour atteindre enfin 16,6 % la troisième année ; pour celles ayant renseigné deux années, la part de l'État passe de 24,1 % à 22 %.

**Tableau 2**  
**Bilan des engagements de développement de la formation entre 1989 et 1994**

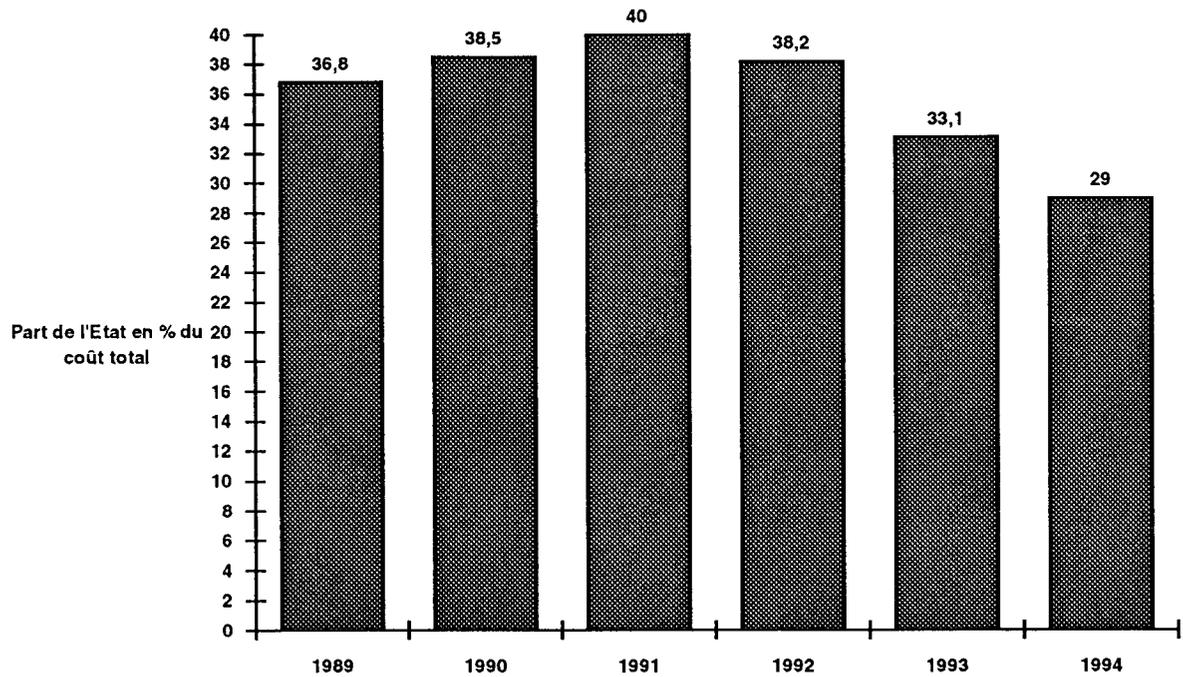
Année	nombre d'accords	dont accords nationaux	dont accords régionaux	nombre d'entreprises	nombre de stagiaires	heures stagiaires	Coût pour l'Etat (en millions de Francs)			Coût pour les entreprises (en millions de francs)		
							fonctionnement	conseil ingénierie	total	fonctionnement	conseil ingénierie	total
1989	789	302	487	7 380	188 190	9,0	321,6	10,1	331,7	568,2	1,3	569,5
1990	474	33	441	6 991	222 182	10,1	405,4	4,8	410,2	651,2	2,2	653,4
1991	462	30	432	12 771	220 940	9,8	392,2	7,6	399,8	593,4	6,4	599,8
1992	433	22	411	13 468	224 500	9,4	400,7	9,0	409,7	640,2	22,5	662,7
1993	420	7	413	12 280	215 000	7,5	289,0	3,6	292,6	589,2	2,0	591,1
1994	265	6	259	13 819	181 785	6,4	261,1	11,7	272,8	668,1	0,4	668,5

Source : Annexe "Formation professionnelle" au projet de Loi de Finances

**EVOLUTION DES DEPENSES DE L'ETAT ET DES ENTREPRISES  
DE 1989 A 1995**



**EVOLUTION DE LA PART DE L'ETAT  
DE 1989 A 1994**



### 3. LES EDDF EN 1994 : BILAN STATISTIQUE

Les résultats présentés ici sont issus du traitement des fiches de suivi statistique " réalisation annuelle " concernant l'année 1994. La réception de ces fiches s'est étalée jusqu'au 31 mars 1996 et l'analyse porte sur 1 123 fiches exploitables par le Céreq. Cela ne représente environ que 70 % des fiches prévisionnelles reçues pour la même année (1 648). Ce taux de couverture peut s'expliquer d'une part par le fait que des entreprises adhérentes à un accord (c'est-à-dire ayant rempli une fiche de suivi prévisionnelle) ne sont plus en mesure de réaliser leurs objectifs en matière de formation. La majorité des entreprises adhérentes restant des PME, il est facilement concevable que certaines d'entre elles, devant la variabilité de leurs résultats économiques, ne puissent pas mener à terme leurs engagements et soient obligées de renoncer à la mesure d'aide (aucune fiche de réalisation n'est alors remplie). D'autre part, il est certain que nous devons faire face à un biais dû aux non réponses. La remontée des informations des DRTEFP vers le Céreq n'est pas toujours correctement assurée. Il est vrai que parfois ces dernières ne disposent pas des éléments chiffrés permettant de retracer l'activité physique et financière des entreprises en accord (elles n'ont donc pas les moyens de faire parvenir au Céreq les fiches de suivi dûment remplies). Quels qu'ils soient, il est impossible de maîtriser pour l'instant ces différents biais. Les résultats présentés ici doivent donc être considérés avec prudence.

Par ailleurs, lorsqu'on compare les résultats issus de ce suivi avec les chiffres publiés dans l'annexe " Formation professionnelle " du projet de Loi de Finances pour 1996, on ne retrouve pour le suivi statistique, que le tiers des stagiaires et des heures stagiaires annoncés dans le Jaune budgétaire, 45 % du coût pour l'État et 60 % du coût des entreprises.

La confrontation globale entre les chiffres publiés dans l'annexe " Formation professionnelle " du projet de Loi de Finances pour 1996, et les résultats issus du suivi prévisionnel peut nous amener à penser que le suivi interne assuré par la DFP et les DRTEFP, se fondant principalement sur des données prévisionnelles, surévalue probablement le volume et le coût des formations.

Tableau 3  
**Comparaison des chiffres publiés dans l'annexe "Formation professionnelle " du projet de Loi de Finances pour 1996 et des résultats issus du suivi statistique des EDDF en 1994**

	nombre de stagiaires			coût État (en millions de francs)			coût entreprise (en millions de francs)		
	total	***	////	total	***	////	total	***	////
Jaune budgétaire	181 785	100		272,8	100		668,5	100	
Prévisions	124 194	68	100	172,6	63	100	577,2	86	100
Réalisations	62 434	34	50	122,6	45	71	397,3	60	68

\*\*\* : taux de couverture par rapport aux chiffres publiés dans l'annexe " Formation professionnelle " du projet de Loi de Finances pour 1996 en %

//// : taux de couverture par rapport aux chiffres issus du suivi prévisionnel en %

Source : Annexe au projet de Loi de Finances pour 1996, Céreq.

Bien que se fondant sur un sous-ensemble des actions aidées par l'État, les résultats issus de l'exploitation des fiches de réalisation paraissent représentatifs des types d'accords et types d'entreprises concernées par les EDDF.

### 3.1. Les types d'accord et entreprises

Les accords les plus importants en terme de nombre d'entreprises adhérentes sont les accords : " Coopératives agricoles ", " UIMM " (environ 18 %) et dans une moindre mesure les accords " Interprofessionnels " et " BTP ". En terme de salariés formés, on retrouve ces mêmes accords auxquels il faut ajouter les " Transports routiers ". Les entreprises de l'accord " Plasturgie " ne représentent qu'environ 3 % des entreprises aidées et des salariés formés. Aucun résultat n'est disponible pour l'accord " Grande distribution ".

Tableau 4  
Répartition des entreprises par type d'accord<sup>32</sup>

	Nombre d'entreprises adhérentes réalisations (1)	nombre d'entreprises adhérentes prévisions (2)	Taux de couverture en % (1) / (2)
Accords nationaux à gestion régionale	597 58,4 %	857 54,8 %	70
Textile	31	69	45
IAA	50	82	61
Coopératives agricoles	179	239	75
HLM	76	96	80
Transports routiers	85	128	66
UIMM	176	243	72
Accords nationaux à gestion régionale et nationale	146 14,3 %	276 17,7%	53
BTP	109	213	51
Plasturgie	30	51	59
Papier-carton	7	12	58
Accords régionaux à gestion régionale	251 24,5 %	430 27,5 %	58
Professionnels	57	91	63
Interprofessionnels	122	225	54
Autres types de regroupements	58	60	97
Bilatéraux conclus jusqu'en 92	14	54	26
Ensemble	994 100,0 %	1 563 100%	64

Source : Céreq

Même si la déconcentration des accords nationaux les inscrit dans une logique territoriale, la logique de branche reste prédominante. Ainsi, l'intégration des accords

<sup>32</sup> Ne sont pas comptabilisées les entreprises des accords " Exploitants agricoles " et " Salariés des exploitations agricoles " et les fiches pour lesquelles la variable type d'accord n'est pas renseignée.

nationaux au niveau de la région semble développée au maximum et le développement des accords d'initiative régionale reste fonction des opportunités locales.

Les EDDF semblent essentiellement tournés vers les petites (moins de 20 salariés) et moyennes entreprises (de 20 à 499 salariés) qui représentent respectivement 23 % et 72,8 % de l'ensemble des entreprises en accord. La part des grandes entreprises reste en deçà de 4 %.

Tableau 5  
Répartition des entreprises<sup>33</sup> et des salariés  
selon la taille des entreprises en 1994

classe de taille des entreprises	moins de 10 salariés	de 10 à 19 salariés	de 20 à 49 salariés	de 50 à 499 salariés	de 500 à 1 999 salariés	2 000 salariés et +	Total
répartition des entreprises	90	145	313	428	29	11	1 016 <sup>34</sup>
%	8,9	14,3	30,8	42,1	2,9	1,1	100,0
répartition des salariés	0,4	2,1	8,2	46,2	16,0	27,1	100,0
%	0,4	2,1	8,2	46,2	16,0	27,1	100,0
<b>accord Plasturgie</b>							
répartition des entreprises	0,0	10,0	26,7	60,0	3,3	0,0	100,0
%	0,0	1,3	6,6	76,4	15,7	0,0	100,0
répartition des salariés							
%							
<b>accord UIMM</b>							
répartition des entreprises	4,0	15,3	38,6	42,0	0,0	0,0	100,0
%	4,0	15,3	38,6	42,0	0,0	0,0	100,0
répartition des salariés	0,5	2,7	6,6	77,0	0,0 <sup>35</sup>	0,0	100,0
%	0,5	2,7	6,6	77,0	0,0 <sup>35</sup>	0,0	100,0

Source : Céreq

On remarque aussi que, pour certains accords, les entreprises de petites tailles sont sur-représentées par rapport à la moyenne ; pour les accords " Coopératives agricoles ", " Papier-carton " et " Autres types de regroupements ", les entreprises de moins de 20 salariés représentent respectivement 49,1 %, 42,9 % et 36,2 % des entreprises aidées. Certaines branches concentrent quant à elles essentiellement des entreprises de taille moyenne (de 20 à 499 salariés). C'est le cas pour les accords " Textile ", " IAA ", " HLM ", " Transports routiers " et " **Plasturgie** " pour lesquels ces dernières constituent plus de 80 % de l'ensemble des entreprises. Les entreprises

<sup>33</sup> Hors opérations collectives.

<sup>34</sup> Sur 1123 fiches, 7 concernent des opérations collectives menées dans le cadre des accords " Exploitants agricoles " et " Salariés des exploitations agricoles " ; 100 ne sont pas renseignées pour la variable : taille d'entreprise.

<sup>35</sup> Aucun dossier concernant des entreprises de l'UIMM de plus de 500 salariés ne nous est parvenu. D'après les statistiques élaborées par l'UIMM, 5 % des entreprises en accord en 1994 ont plus de 500 salariés.

de l'**UIMM** sont en majorité des entreprises de moins de 50 salariés. Notons que pour cet accord, nous ne disposons pas de statistiques pour les entreprises de plus de 500 salariés qui représentent pourtant 5 % des entreprises en accord (sur un total de 375 entreprises recensées par l'**UIMM**, 95 % des entreprises ont moins de 500 salariés. Ces entreprises bénéficient de 73 % des crédits). D'autres accords se distinguent par une part assez élevée d'entreprises de plus de 500 salariés : pour les accords " BTP " et " Bilatéraux jusqu'en 1992 " respectivement 12,8 % et 21,4 %.

### 3.2. Données financières

Le passage par un engagement de développement permet un accroissement de l'effort de formation<sup>36</sup> pour tous les accords excepté l'accord " Bilatéraux jusqu'en 1992 ". Ce sont en fait les accords pour lesquels l'intensité de l'effort de formation était la moindre (inférieur à 1,5) que l'on observe une forte progression (" Interprofessionnels " et " Papier-carton " pour lesquels le TPF est multiplié respectivement par 2,3 et 3,1).

Les accords "**Plasturgie** " et "**UIMM** " voient respectivement leur taux de participation financière multiplié par 1,5 et 1,9 pour atteindre des taux de 3,63 % et 4,42 % en 1994, ce qui les place parmi les branches dont l'effort de formation est le plus élevé.

Contrairement aux résultats obtenus habituellement à partir du traitement des déclarations fiscales 24-83, plus les entreprises sont de grande taille, moins l'intensité de l'effort de formation est grande. Les entreprises de moins de 50 salariés sont ainsi celles dont le TPF est le plus élevé ; le public cible des PME est donc le plus sensible à la mesure d'aide. Soulignons le poids des entreprises de plus de 2 000 salariés dans le calcul du TPF " total " puisque, en ne tenant pas compte de ces dernières, on obtient un TPF de 3,52. Il est difficile de tirer des conclusions à partir de la comparaison du TPF des entreprises en accord EDDF et des résultats issus du traitement des déclarations fiscales 24-83. Une telle comparaison nécessiterait une structure en terme de taille d'entreprises et de répartition sectorielle très proche entre les deux sources. Cependant, les écarts constatés sont si importants pour les petites entreprises qu'ils confirment la sensibilité de ces dernières à l'EDDF. Cela tient au fait que le poids relatif des actions relevant de l'EDDF dans l'ensemble du plan de formation y est beaucoup plus élevé que pour les grandes entreprises.

---

<sup>36</sup> TPF = dépenses effectivement consenties \*100 / masse salariale.

Tableau 6  
**Comparaison des TPF du suivi des EDDF  
et des TPF issus du traitement des déclarations fiscales 24-83**

Classe de taille des entreprises	TPF 1994	Nombre d'entreprises concernées	TPF tiré des déclarations fiscales 24-83 année 1994 <sup>37</sup>
moins de 10 salariés	4,94	69	-
de 10 à 19 salariés	5,15	123	1,60
de 20 à 49 salariés	4,46	277	1,87
de 50 à 499 salariés	3,38	400	2,49
de 500 à 1 999 salariés	3,29	25	3,60
plus de 2 000 salariés	2,62	10	5,05
<b>Total</b>	<b>3,27</b>	<b>904</b>	<b>3,27</b>

Source : Céreq

Lorsqu'on compare le taux de participation prévu pour 1994 et le taux de participation effectif, les objectifs sont dépassés pour l'accord " Papier-carton " mais ils ne sont atteints en moyenne par aucun autre type d'accord. Une des explications peut être l'incapacité de toutes les PME (majoritairement bénéficiaires de la mesure d'aide) à tenir leurs engagements dans la durée.

Tableau 7  
**Comparaison des TPF prévus et réalisés pour 1994**

TYPE D'ACCORD	TPF prévu pour 1994	TPF réalisé en 1994	Nombre d'entreprises concernées
<b>Accords nationaux à gestion régionale</b>	<b>3,66</b>	<b>3,11</b>	<b>368</b>
Textile	2,95	2,84	21
IAA	4,94	4,24	13
Coopératives agricoles	3,21	2,38	130
HLM	4,06	3,24	30
Transports routiers	3,11	2,80	48
UIMM	4,90	4,28	126
<b>Accords nationaux à gestion régionale et nationale</b>	<b>3,34</b>	<b>2,98</b>	<b>117</b>
BTP	3,22	2,88	83
Plasturgie	4,92	3,59	28
Papier-carton	3,89	4,86	6
<b>Accords régionaux à gestion régionale</b>	<b>4,24</b>	<b>2,95</b>	<b>185</b>
Professionnels	4,28	3,81	37
Interprofessionnels	4,55	2,62	101
Autres types de regroupements	4,31	3,13	36
Bilatéraux jusqu'en 1992	2,92	2,77	11
<b>Total</b>	<b>3,58</b>	<b>3,02</b>	<b>670</b>

Source : Céreq

La part de l'État fluctue entre 12,9 % pour l'accord " Salariés des exploitations agricoles " et plus de 47 % pour l'accord " Exploitants agricoles ". En moyenne, elle

<sup>37</sup> Pour l'ensemble des entreprises assujetties au 1,5 %.

représente 22 % des dépenses totales. Soulignons la faible participation de l'État pour les accords " IAA ", et " Transports routiers ".

Par ailleurs, on observe un coût moyen de l'EDDF assez élevé pour les accords " IAA ", " Salariés des exploitations agricoles ", " Papier-carton ", " Professionnels " et " Bilatéraux jusqu'en 1992 ". En revanche, pour les accords " Coopératives agricoles " et " HLM ", le coût unitaire n'atteint pas en moyenne les 300 000 francs.

Tableau 8  
Dépense totale, coût moyen et part de l'État par type d'accord en 1994

TYPE D'ACCORD	Dépense totale (en millions de francs)	Coût moyen (en milliers de francs)	Part de l'État %	Nombre d'entreprises concernées
<b>Accords nationaux à gestion régionale</b>	<b>251</b>	<b>430</b>	<b>22,69</b>	<b>583</b>
Textile	14	446	26,74	31
IAA	39	807	16,89	48
Coopératives agricoles	39	228	27,85	171
Salariés des exploitations agricoles	2	657	12,90	3
Exploitants agricoles	2	423	47,34	4 <sup>38</sup>
HLM	20	289	22,56	69
Transports routiers	35	416	15,91	84
UIMM	100	581	24,37	173
<b>Accords nationaux à gestion régionale et nationale</b>	<b>98</b>	<b>744</b>	<b>25,17</b>	<b>132</b>
BTP	77	816	25,11	94
Plasturgie	16	526	25,13	31
Papier-carton	5	764	26,07	7
<b>Accords régionaux à gestion régionale</b>	<b>126</b>	<b>503</b>	<b>21,65</b>	<b>250</b>
Professionnels	36	648	21,65	56
Interprofessionnels	59	482	20,60	122
Autres type de regroupements	18	303	24,81	58
Bilatéraux jusqu'en 1992	13	932	22,14	14
Non défini	65	639	20,00	105
<b>Total</b>	<b>540</b>	<b>506</b>	<b>22,58</b>	<b>1 070<sup>39</sup></b>

Source : Céreq

D'après l'UIMM, le coût total des EDDF pour 1994 est d'environ 294 millions de francs (pour 375 entreprises en accord) dont 73 % est allé aux PMI (moins de 500 salariés). Le suivi réalisé par le Céreq ne concerne qu'un échantillon de 176 entreprises, toutes de moins de 500 salariés. A titre de comparaison, le coût total des EDDF pour l'accord " Plasturgie " s'élève pour la durée totale de l'accord (1993-1995) à 58 millions de francs pour une centaine d'entreprises.

<sup>38</sup> Ce chiffre ne représente pas le nombre d'entreprises en accord mais le nombre de fiches de suivi reçues : pour cet accord, une fiche de suivi correspond le plus souvent à une opération collective.

<sup>39</sup> Pour 53 fiches, les variables financières ne sont pas renseignées.

### 3.3. Suivi physique

Au niveau national, le plus grand nombre de stagiaires appartient à la catégorie des ouvriers qualifiés (35,6 %). Ils sont suivis d'assez loin par les agents de maîtrise et les techniciens. Puis, représentant sensiblement la même part (plus de 14 %), on trouve les ouvriers non qualifiés, les employés et les ingénieurs et cadres. Par comparaison avec la répartition des stagiaires (plan de formation uniquement) tirée des résultats des déclarations fiscales 24-83, les catégories bénéficiant le plus de la mesure EDDF sont les ouvriers qualifiés et les ouvriers non qualifiés. A l'inverse, les employés apparaissent une cible peu privilégiée de l'aide publique. En terme de structure par CSP, l'EDDF est donc favorable aux bas niveaux de qualification.

Pour les accords " Salariés des exploitations agricoles ", " **Plasturgie** ", " Interprofessionnels " et " Bilatéraux ", la mesure semble tournée vers les plus bas niveaux de qualification (les ONQ représentent respectivement pour ces accords : 25,6 ; 35,1 ; 23,5 et 33,7 %).

Les ouvriers qualifiés constituent plus de la moitié des salariés formés pour les accords " Transports routiers " et " Papier-carton ". Notons aussi la forte proportion d'employés parmi les stagiaires des accords " Interprofessionnels " (29 %) et " HLM " (40 %). Ce dernier ainsi que les accords " BTP " et " Professionnels " privilégient les publics les plus qualifiés.

En moyenne, plus de 38 % des salariés des entreprises aidées ont été formés. Pour les accords " Salariés des exploitations agricoles ", " UIMM " et " Papier-carton ", l'impact de l'EDDF (nombre de stagiaires formés dans le cadre des EDDF \* 100 / effectif salarié de l'entreprise) sur l'ensemble des salariés est même supérieur à 50 %. Ceci s'explique essentiellement par un impact sur les CSP les plus qualifiées très important (*cf.* tableau 9).

Dans l'ensemble, la mesure EDDF tend à réduire les inégalités tant au niveau de la taille des entreprises qu'entre les différentes catégories de salariés : l'impact est d'autant plus grand que la taille des entreprises est petite et l'écart constaté entre les moins qualifiés et les plus qualifiés se réduit nettement par rapport aux résultats habituels en terme de taux d'accès (nombre de stagiaires total \*100 / effectif salarié de l'entreprise) des déclarations fiscales n°24-83. Néanmoins, l'impact de l'EDDF reste croissant avec la qualification.

Tableau 9  
Proportion de salariés formés dans le cadre d'un EDDF  
selon la CSP et le type d'accord en 1994 (en %)

	Ouvriers non qualifiés	Ouvriers qualifiés	Employés	Agents de maîtrise et techniciens	Ingénieurs et cadres	Total	Nombre d'entreprises concernées
Textile	27	24	33	44	62	32	31
IAA	23	35	27	40	44	35	50
Coopératives agricoles	67	34	37	44	52	43	179
Salariés des exploitations agricoles	21	11	60	77	75	54	4
HLM	14	26	46	38	53	35	78
Transports routiers	18	53	14	40	49	36	85
UIMM	42	56	46	77	70	58	176
BTP	22	15	16	30	40	21	111
Plasturgie	64	45	38	43	53	50	31
Papier-carton	32	47	50	87	40	51	7
Professionnels	15	37	51	69	68	47	58
Interprofessionnels	29	58	63	67	86	45	124
Autres type de regroupements	42	34	50	71	71	47	58
Bilatéraux jusqu'en 1992	62	25	46	78	66	52	14
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>48</b>	<b>53</b>	<b>38</b>	<b>1 006</b> <sup>40</sup>

Source : Céreq

Tableau 10  
Proportion de salariés formés dans le cadre d'un EDDF  
selon la CSP et la classe de taille des entreprises en 1994 (en %)

Nombre de salariés	Ouvriers non qualifiés	ouvriers qualifiés	Employés	Agents de maîtrise et techniciens	Ingénieurs et cadres	Total	nombre d'entreprises concernées
moins de 10	30	57	61	69	79	61	90
de 10 à 19	96	60	57	77	80	72	145
de 20 à 49	38	55	53	75	72	57	314
de 50 à 499	38	43	47	59	61	47	431
de 500 à 1 999	36	29	24	32	46	33	30
plus de 2 000	16	8	5	20	28	13	13
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>48</b>	<b>53</b>	<b>38</b>	<b>1 023</b> <sup>41</sup>

Source : Céreq

La durée moyenne annuelle des stages est de 41 heures. Plus le public est qualifié plus cette durée est longue. Elle est particulièrement faible pour les stagiaires des

<sup>40</sup> Pour 117 fiches, la proportion (en %) de salariés formés dans le cadre d'un EDDF n'est pas calculable pour le croisement CSP\*type d'accord.

<sup>41</sup> Pour 100 fiches, la variable taille d'entreprise n'est pas renseignée.

entreprises relevant des accords " Coopératives agricoles " et " Transports routiers ". A l'inverse, on dépasse les 60 heures pour les accords " Autres types de regroupements " et " Papier-carton " pour lequel les ouvriers non qualifiés et les ouvriers qualifiés bénéficient de durées de stage supérieures en moyenne à 75 heures ; les ouvriers non qualifiés des entreprises de l'accord " Autres types de regroupements " connaissent des durées de formation moyenne de 156 heures.

Pour l'accord " UIMM ", les résultats issus de ce suivi (durée moyenne pour l'ensemble des CSP de 55 heures) semblent surévalués par rapport à ceux avancés par la branche qui donne pour 1994 des durées moyennes de 38 heures pour le niveau ouvriers, 41 heures pour le niveau ETAM (employés - techniciens - agents de maîtrise) et 34 heures pour le niveau cadres.

Tableau 11  
Durée des stages selon les catégories socioprofessionnelles en 1994

	Ouvriers non qualifiés	ouvriers qualifiés	Employés	Agents de maîtrise et techniciens	Ingénieurs et cadres	Total
Textile	27	54	56	60	65	44
IAA	41	36	42	53	46	41
Coopératives agricoles	8	32	42	33	51	26
Salariés des exploitations agricoles	34	29	26	37	27	31
HLM	27	39	28	39	45	29
Transports routiers	16	19	31	24	35	19
UIMM	47	51	49	72	77	55
BTP	41	58	42	35	32	40
Plasturgie	57	34	44	59	65	48
Papier-carton	98	77	39	59	80	63
Professionnels	79	28	47	55	37	34
Interprofessionnels	33	41	33	34	42	30
Autres types de regroupements	156	54	78	62	87	68
Bilatéraux jusqu'en 1992	39	48	23	35	47	36
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>41</b>

Source : Céreq

Les durées annuelles de formation observées pour les entreprises bénéficiant d'un EDDF sont en moyenne comparables à celles observées pour l'ensemble des entreprises de plus de 10 salariés remplissant une déclaration fiscale n°24-83 (plan de formation uniquement). Ceci peut paraître inquiétant si l'on considère qu'une aide publique est destinée à améliorer les pratiques en matière de formation et donc permettre aux stagiaires de bénéficier de durées de formation plus longues. Il est vrai que les résultats ne concernent qu'une année d'application de l'accord et que l'exploitation des fiches retraçant la durée des formations sur la totalité de la période couverte par l'accord permettra de préciser ces premiers constats.

Deuxième partie

---

La régulation nationale  
et locale du dispositif public :  
les logiques de branche

---



## INTRODUCTION

La conduite de la politique publique en matière de formation professionnelle continue a été étudiée sur la base d'une démarche permettant de prendre en compte l'ensemble du champ dans lequel elle se déploie. La démarche suivie a consisté à s'intéresser à l'ensemble de la chaîne institutionnelle de la politique contractuelle, qui va des partenaires confédéraux aux entreprises, bénéficiaires de ce type d'aide publique. L'analyse a ainsi porté sur le fonctionnement des instances tripartites nationales qui sont censées débattre des orientations générales de l'action publique. Le niveau de la branche professionnelle représente une médiation essentielle pour la mise en œuvre de cette "politique contractuelle". La branche constitue un lieu pertinent pour tester la portée de la contractualisation et l'émergence d'une compétence des acteurs nationaux et locaux de cette politique publique.

Le choix des secteurs s'est fondé sur la volonté de disposer ainsi de cas significatifs des modalités concrètes de mise en œuvre des engagements de développement. En premier lieu, ces trois branches se différencient par la nature de leur production et leur mode d'entrée dans le dispositif : la métallurgie et la plasturgie comptent parmi les premières branches industrielles, cibles privilégiées avec le BTP de la "politique contractuelle" jusqu'en 1989, à avoir contracté avec l'État ; la grande distribution à caractère alimentaire est la première branche tertiaire à avoir bénéficié de crédits publics sous la forme d'un contrat d'études prévisionnelles, lequel en outre, suivant en cela le schéma idéal de la politique de "modernisation négociée" mise en œuvre à compter de 1989, a précédé la conclusion d'un EDDF.

La **métallurgie** est une branche "phare" de la politique contractuelle. A travers son organisation patronale, l'UIMM, elle constitue une référence majeure pour la conception d'ensemble de cette politique et pour sa traduction au niveau des différentes branches. Cette place particulière est à rapprocher de l'histoire même de la branche. Première branche du secteur industriel (55 % des salariés de l'industrie) et première fédération du patronat français (20 000 entreprises adhérentes), elle a un poids historique dans la dynamique conventionnelle, et représente un modèle vis-à-vis des autres branches. De plus, la métallurgie dispose d'une structure fortement décentralisée - les chambres syndicales territoriales - qui, par bassin industriel ou par département, maille tout le territoire national. Les organisations syndicales de la métallurgie tiennent une place importante dans la réalisation de compromis sociaux (accords de branche ou d'entreprise), mais à l'inverse sont absentes dans le processus de contractualisation de la politique d'aide publique, au niveau national, et de ce fait peu présentes au niveau territorial.

La **plasturgie** peut être considérée comme "la figure inverse" de la métallurgie. Branche industrielle relativement jeune (début des années 80), composée essentiellement de PMI (142 000 salariés et 3 800 entreprises, dont 70 % sont des PME), elle n'est structurée que dans quelques régions. Scission de la fédération de la chimie, la plasturgie conçoit la formation et par là ses relations avec les pouvoirs publics (ministères du Travail et de la Formation professionnelle d'une part, de

l'Éducation nationale d'autre part) comme un moyen d'asseoir sa légitimité interne et externe. De plus, les représentants syndicaux de la branche sont fortement présents dans l'ensemble de la politique d'aide publique, non seulement dans la signature de l'accord-cadre, mais aussi dans leur participation effective à la mise en œuvre de cette politique contractuelle, à travers les différents comités paritaires, nationaux et locaux.

La **grande distribution alimentaire** regroupe des établissements aux situations diverses (hyper, supermarchés, succursalistes, indépendants), sur lesquels l'organisation professionnelle, dont les frontières sont mouvantes (fusion en 1995 de la Fédimas et du Groupement national des hypermarchés - GNH), a peu de prise en matière de régulation du marché du travail, compte tenu notamment du poids des règles propres à des marchés internes prédominants. De plus, il s'agit d'une fédération professionnelle, très faiblement territorialisée, caractéristique qui a une incidence sur la mise en œuvre de la politique contractuelle, illustrée par l'absence d'une décentralisation de l'accord-cadre conclu avec l'État. Les organisations syndicales de la branche sont présentes dans le processus de contractualisation, au niveau national, mais leur influence demeure faible dans les entreprises, où leur représentativité est traditionnellement limitée.

Cette analyse par branches essaie de relier les orientations nationales de la "politique contractuelle" à leur traduction dans des contrats spécifiques qui eux-mêmes, encadrent des conventions régionales et d'entreprises. Pour cerner la dynamique de cette "chaîne de contrats", les investigations se sont appuyées sur différents matériaux (entretiens avec les acteurs nationaux et locaux, analyse de documents, observation participante, enquêtes en entreprise). La restitution de ces monographies sectorielles et régionales (pour la métallurgie et la plasturgie) cherche à mettre en exergue les tensions principales révélées par la mise en œuvre du dispositif d'aide publique pour s'interroger sur les conditions de pilotage de l'action publique à ces différents niveaux. Reprenant la grille de lecture adoptée pour l'analyse historique de la politique contractuelle, cette restitution s'efforce de dégager les configurations d'acteurs (nationaux et locaux) engagées dans la politique publique, les procédures adoptées pour la réaliser et enfin les référents qui orientent l'action de chaque partenaire.

## CHAPITRE III

### LE GROUPE POLITIQUE CONTRACTUELLE AU CŒUR DE LA RÉGULATION CENTRALE DU DISPOSITIF

Damien Brochier

En préalable à l'analyse de la mise en œuvre des engagements de développement de la formation au sein des trois branches retenues pour nos investigations, il est important de revenir sur le rôle et le fonctionnement d'une instance déjà évoquée dans l'analyse historique (*cf.* première partie) : le groupe politique contractuelle.

Rappelons brièvement les conditions de création de cette instance. Celle-ci apparaît directement liée au fonctionnement du **conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale**, créé par le code du travail pour répartir les crédits d'intervention de l'État en matière de formation professionnelle continue et d'insertion des jeunes. A partir de 1984, cette instance va notamment avoir à répartir les crédits du fonds relatifs à la contribution financière de l'État aux EDDF. Comme l'examen des dossiers nécessite des débats assez longs, il va être rapidement envisagé de constituer un groupe de travail spécialisé du conseil de gestion. En 1985 est donc créé le **Groupe politique contractuelle**, composé d'un certain nombre de membres du conseil de gestion. Cette instance doit se réunir avant les séances du conseil de gestion. Ses membres examinent les dossiers qui leur sont présentés avec toute l'attention voulue. Ils expriment ensuite des avis qui sont consignés dans un compte rendu contenant les propositions de décision de financement de tel ou tel accord. Ce compte rendu est versé au dossier du conseil de gestion et il est présenté verbalement par le président du groupe politique contractuelle. Les débats ayant eu lieu au sein du groupe politique contractuelle, les propositions sont le plus souvent adoptées sans discussion supplémentaire.

Par rapport à l'objet de cette deuxième partie, cette instance doit être étudiée pour deux raisons principales.

La première tient au fait que le groupe politique contractuelle, créé en 1985 et toujours actif en 1996, représente en quelque sorte un point fixe dans le paysage institutionnel, dont la mission de base qui vient d'être présentée est restée *a priori* la même depuis l'origine : la prise de décision collective et concertée, en matière d'affectation de fonds publics de formation professionnelle en direction des entreprises et/ou des branches professionnelles<sup>1</sup>. Il importe précisément d'interroger cette fonction, notamment au regard du caractère hybride des compétences attendues de ses

---

<sup>1</sup> Son poids institutionnel s'est récemment renforcé puisque la procédure habituelle prévoit que la conclusion de ses débats devient décisionnelle sans avoir à être avalisée par le conseil de gestion de la formation professionnelle.

membres. Celles-ci sont d'abord des compétences d'ordre technique, puisqu'il s'agit émettre un avis pour une instance décisionnelle de niveau supérieur. Mais elle sont en même temps profondément politiques puisque ce groupe est le lieu effectif d'un échange entre les représentants de l'État et des partenaires sociaux sur la définition des critères d'attribution des aides.

La deuxième raison est que les débats au sein de cette instance constituent un passage obligé dans la procédure de passation de contrats entre les représentants de l'État et ceux des employeurs. Il est donc important d'analyser la manière dont les acteurs qui y siègent en tant que représentants de leurs institutions respectives (ministères, organisations syndicales, organisations patronales) donnent sens à ce processus de contractualisation. Nous nous focaliserons ici sur les règles de fonctionnement élaborées par les participants du groupe politique contractuelle pour apprendre à travailler ensemble.

Pour développer notre propos, nous procéderons donc à une relecture du travail de cette instance en cherchant à articuler ces deux volets de ses missions et de ses règles de fonctionnement. Nous nous appuierons pour cela sur un examen des archives de ce groupe depuis sa création. Nous nous fonderons également sur les observations issues de notre participation à différentes séances du groupe politique contractuelle au cours de l'année 1995.

Nous ne prétendons pas, à travers cette analyse, faire le tour du fonctionnement de cette instance. Tout au plus cherchons-nous ici à pointer quelques problèmes relatifs à la régulation d'un dispositif par un collectif d'acteurs. Comme nous le verrons dans les chapitres suivants, ces problèmes sont loin de concerner la seule régulation nationale des EDDF. Ils se déclinent également, selon des modalités singulières, dans les procédures sectorielles et régionales de gestion des accords.

## **1. ÉLABORER UNE "DOCTRINE" : LA NÉCESSITÉ D'UN LANGAGE COMMUN**

Comme on l'a mentionné plus haut, la mission de base du groupe politique contractuelle n'a pas sensiblement été modifiée depuis la création de cette instance. Les membres qui le composent sont invités à se prononcer sur des dossiers particuliers de branches ou d'entreprises<sup>2</sup> en vue de leur donner un accord pour contractualiser avec les pouvoirs publics. Les réunions auxquelles nous avons pu assister, ainsi que les comptes rendus d'archives témoignent que cette fonction a été remplie avec constance et sans transformations notables depuis l'origine.

L'émission d'un avis collectif implique cependant que les participants trouvent les moyens de se mettre d'accord sur l'intérêt ou la faiblesse des dossiers qui leur sont présentés. C'est ici qu'intervient ce que nous avons appelé plus haut le processus d'élaboration de la doctrine du groupe. Celui-ci prend, au démarrage, la forme d'une donnée extérieure aux membres du groupe que constitue la lettre de cadrage émanant du ministère du Travail. Mais très rapidement, c'est sur la base d'échanges internes

---

<sup>2</sup> Dans les périodes durant lesquelles les accords "bilatéraux" (entre une entreprise singulière et l'État) sont possibles.

que vont s'échafauder les règles de jugement propres à ce groupe. Ce dialogue, qui se renouvelle à chaque séance du groupe, permet de structurer progressivement les conditions d'examen des dossiers. Au fur et à mesure du temps, certains cas font en quelque sorte "jurisprudence", ce qui donne aux membres du groupe les moyens d'affiner leur jugement.

Lorsqu'on observe le groupe en 1995, il apparaît ainsi clairement que, malgré l'hétérogénéité des trajectoires sociales et professionnelles de ses membres, ceux-ci ont recours à un "langage" commun, qui apparaît d'une grande utilité pour garantir leurs prises de décision collectives, mais qui pose en même temps de redoutables problèmes de communication avec l'extérieur. Un exemple récent permet d'illustrer ce propos.

En 1995, lors de l'examen d'un projet d'accord-cadre de développement de la formation dans un secteur important (20 000 salariés potentiellement concernés pour une aide de l'État de plusieurs dizaines de millions de francs), le chargé de mission de la DFP responsable du dossier présente les objectifs principaux du projet d'accord sous forme de ratios à atteindre (% d'heures-stagiaires en formations qualifiantes, quotas de salariés de faible qualification, etc.). Mais dans le même temps, il déclare devant l'assemblée que *"ce n'est pas en un accord-cadre qu'on arrivera à faire évoluer les tendances lourdes de la formation professionnelle dans ce secteur"*. Cette remarque ne soulève pas d'objections majeures.

Cette simple remarque est fondamentale par l'implicite qu'elle véhicule sur le statut des objectifs définis dans le cadre d'un EDDF. Cela signifie qu'on ne peut et surtout qu'on ne doit pas faire des objectifs quantitatifs mentionnés dans un accord des références intangibles qui offriront à tous les cocontractants les moyens d'évaluer l'efficacité ou au contraire l'inefficacité de l'aide publique. Il s'agit d'abord de les énoncer dans la perspective d'infléchir une tendance, de tracer une nouvelle trajectoire en matière de mise en œuvre de la formation professionnelle pour une branche et les entreprises qui la composent. Le fait que ces propos soient énoncés publiquement et non contredits démontre l'existence du groupe comme "communauté" : ses participants deviennent en quelque sorte "complices" d'un processus dans lequel un ensemble d'acteurs s'engage en sachant dès le départ qu'il ne donnera pas tous les résultats formellement attendus.

Si une telle démarche est intéressante, dans le sens où elle offre aux membres du groupe une certaine clarté quant à la portée réelle de la démarche qui s'engage, elle n'en pose pas moins un problème de fond : comment faire admettre à des acteurs extérieurs au groupe (en particulier la direction du Budget) qu'un objectif formulé n'en est en fait pas vraiment un ? On se heurte ici aux limites de *"l'action commune"* telle que la formulent Livet et Thévenot (1994) : le fait que la production d'un savoir collectif au sein d'une collectivité très limitée n'offre que des possibilités d'action très spécifiées et peu accessibles à des tiers.

Il est clair que l'un des points-clés de la politique contractuelle se joue là, dans ce fragile équilibre entre les moyens pas toujours "orthodoxes" dont se dotent les pouvoirs publics pour inciter les partenaires privés à faire évoluer leurs objectifs en matière de formation, et la nécessaire programmation des résultats attendus de cette action.

## **2. S'ADAPTER A LA DIVERSITÉ : UN EFFORT CONSTANT DE MISE EN COHÉRENCE**

A partir de 1987, le groupe politique contractuelle va développer une deuxième mission, qui élargit fortement les compétences de ses membres. Il va en effet se définir comme un interlocuteur institutionnel habilité à intervenir dans les débats relatifs à l'évolution des règles de structuration de la politique contractuelle. Sa fonction découle pour une part de la précédente, dans le sens où elle s'inscrit dans une configuration du paysage fortement évolutive, qui oblige les membres du groupe à s'adapter en commun à la complexité. Elle va consister à proposer des formes de mise en cohérence de l'aide publique qui ne nuisent pas à la dynamique contractuelle d'ensemble. On peut ici distinguer trois types de débats dans lesquels le groupe politique contractuelle est amené à intervenir.

- Le premier débat essentiel porte sur l'évolution des dispositifs publics eux-mêmes, caractérisée à partir de 1987 par la multiplication des dispositifs d'aide en direction des entreprises : contrats d'études prévisionnelles, crédit d'impôt-formation, aides au conseil, FNE-prévention, FSE-objectif 4, etc. La naissance de chacun de ces dispositifs donne nécessairement lieu au sein du groupe politique contractuelle à des échanges, au cours desquels est évalué le degré de déstabilisation du paysage antérieur provoqué par l'arrivée d'une nouvelle aide. La discussion est bien entendu différente si le nouveau dispositif est placé sous le giron du groupe (comme pour les CEP) ou s'il est placé au contraire sous la responsabilité d'une autre instance (FNE-prévention, FSE-objectif 4). Dans le premier cas, les échanges s'inscrivent dans la continuité de débats antérieurs et participent d'une dynamique d'amélioration de la politique contractuelle. Dans le second cas, comme nous l'avons montré dans l'analyse historique, le groupe réagit comme une entité menacée dans son identité en s'interrogeant sur le degré de déstabilisation que le nouveau dispositif est susceptible d'engendrer dans le paysage.

- Deuxième débat récurrent auquel le groupe de politique contractuelle est confronté à intervalles réguliers depuis sa création : celui qui touche à la place à accorder à la gestion déconcentrée des accords de développement de la formation.

Si, depuis le démarrage de la politique contractuelle, la possibilité d'accords régionaux existe, il est frappant de constater que le groupe politique contractuelle s'en tient essentiellement à ce niveau à une régulation administrative et financière des programmes régionaux. Malgré la récurrence de cette question (chaque année, une séance est consacrée à la répartition des montants alloués aux différentes directions régionales de la Formation professionnelle), les problèmes de coordination entre l'échelon national et les échelons régionaux semblent encore loin d'être résolus. Plus largement, on sent que tous les partenaires publics ou privés ont à faire face, au sein de leurs institutions respectives, à des problèmes de coordination avec leurs "usagers de base" : syndicats et sections syndicales d'entreprise pour les salariés, entreprises pour les organisations professionnelles, directions départementales ou régionales du travail pour les pouvoirs publics, fédérations professionnelles pour les confédérations patronales... Cela les amène conjointement à minimiser ce type de problèmes qui pourtant s'avèrent d'une importance cruciale dans la mise en œuvre de la politique contractuelle, comme nous le verrons largement par la suite.

- Dernier enjeu essentiel pour le groupe politique contractuelle : le mode de sélection des entreprises choisies pour contractualiser avec l'État. C'est en effet le choix des critères d'attribution des aides qui conditionne la taille du champ d'action de la politique contractuelle. En l'absence d'une priorité claire pour les PME dans les premières années de fonctionnement des EDDF, on voit par exemple que ce sont les grandes entreprises, plus facilement outillées pour "capter" les aides, qui vont être les principales bénéficiaires. A ce niveau, le groupe politique contractuelle est largement dépendant des règles qui vont être édictées au sein des différentes circulaires déjà décrites (notamment celles de 1989 et 1993). Cependant, au sein même des catégories définies dans les textes, il apparaît que le champ d'action est encore largement "ouvert", c'est-à-dire non borné *a priori*. Ainsi, en analysant certains comptes rendus, on constate que c'est presque à l'occasion de l'examen de chaque dossier que se pose la question du champ de l'aide, dans la mesure où il est rare qu'un dossier corresponde simplement et directement à une catégorie prédéfinie. Les critères étant toujours lâches, la marge d'appréciation apparaît toujours potentiellement ouverte. L'aide redéfinit son "identité" à chaque fois. On aboutit finalement à une kyrielle de montages, de conventions, d'accords, de configurations d'acteurs, qui induisent des procédures de gestion qui, loin de se fonder sur la validation d'une norme préétablie, se développent plutôt sur le principe de la renégociation quasi permanente des critères utilisés.

Ainsi, le groupe politique contractuelle ne se positionne pas comme une simple instance administrative, chargée d'appliquer passivement des directives émanant des pouvoirs politiques. Il contribue à sa manière à produire de la cohérence, tout en se positionnant comme le garant d'une certaine conception de l'action publique, fondée sur le dialogue avec les partenaires sociaux. La faiblesse des débats relatifs à la gestion localisée des EDDF montre cependant que la régulation qu'il privilégie se situe au niveau national.

### **3. ORIENTER LA POLITIQUE PUBLIQUE : UN DISCOURS A PROMOUVOIR**

Si les membres du groupe politique contractuelle ont longtemps fonctionné sans éprouver le besoin de clarifier eux-mêmes les finalités de leur action, il semble qu'un tournant ait été pris récemment. Entre la fin de l'année 1995 et le début de l'année 1996, plusieurs échanges au sein du groupe ont conduit à la rédaction d'une note relative aux orientations générales de la politique contractuelle (DFP, 1996). Celle-ci correspond à l'affirmation d'une nouvelle mission de cette instance : être en mesure de peser sur les débats publics relatifs à l'évolution du paysage de la formation professionnelle. Pour atteindre cet objectif, il convient de se positionner au niveau de "***l'action ensemble***" qui représente "*le niveau de l'action collective où l'exigence de généralisation est la plus forte*", afin d'être en mesure de structurer le dialogue sur des bases claires et objectives. Cela "*exige d'emblée la construction d'objets conventionnels*", c'est-à-dire de repères permettant à un acteur de juger d'une action en train de se dérouler, sans qu'il dispose forcément des informations que lui aurait donnée une expérience préalable d'action commune avec d'autres acteurs impliqués dans cette politique (Livet et Thévenot, 1994). Autrement dit, sans que cela soit incompatible avec les deux autres fonctions présentées plus haut, il convient pour les membres du groupe de disposer d'outils de suivi et d'évaluation qui puissent servir

également de base d'échanges - et pourquoi pas de négociations - avec leurs interlocuteurs à tous les niveaux.

Présentons brièvement le contenu d'un tel document pour en analyser la portée. Dans une lettre jointe, le président du groupe politique contractuelle le présente d'abord comme répondant au *"souci de disposer d'un cadre de référence pour expliciter les choix que nous avons à faire sur les programmes annuels d'engagement pour le développement de la formation ou de contrats d'études prospectives, ainsi que les avis à donner sur chaque projet qui nous est présenté"*. Le contenu du document lui-même précise en préalable cinq grandes orientations *"applicables dès l'exercice budgétaire 1996"*. Parmi celles-ci figurent notamment le maintien et le développement des *"fondements de la politique contractuelle"* que sont *"la négociation"* et *"la mise en commun d'objectifs et de moyens"*. Est également mentionnée la nécessité d'un meilleur cadrage respectif des actions respectives de l'échelon national et des échelons locaux, le premier se focalisant sur l'ingénierie et l'évaluation, les seconds sur la mise en œuvre qui doit chercher à intégrer des perspectives *"territoriales"*. Sont précisés ensuite le choix des secteurs à privilégier (le tertiaire plutôt que l'industrie), ainsi que les modalités d'utilisation des outils de la politique contractuelle que sont les CEP et les EDDF. Enfin, sont posés les deux principes d'une *"déconcentration plus poussée"* des accords nationaux et d'une *"évaluation systématique des outils de la politique contractuelle de formation"*.

Un tel document de cadrage constitue à bien des égards un élément potentiellement structurant de la politique contractuelle de formation. Bien qu'il ne constitue à ce stade qu'une simple déclaration d'intention qui demande à être validée par les faits, son mode d'élaboration apporte cependant l'assurance d'un nouveau positionnement des *"pilotes"* nationaux de ces dispositifs. Cette orientation manifeste une prise de conscience selon laquelle la pérennité de l'action du groupe dépend désormais de sa capacité à justifier non plus simplement de résultats *a posteriori*, mais bien de la qualité d'ensemble d'une démarche fondée sur la concertation entre de multiples partenaires : sa cohérence n'est plus postulée mais doit être justifiée, ce qui conduit à tenter de mettre en œuvre une démarche qui ne soit pas seulement descendante mais qui permette aux échelons locaux et régionaux de contribuer à justifier de la pertinence d'ensemble de l'action publique.

## CHAPITRE IV

### L'ACCORD UIMM-ÉTAT : MAUVAIS EXEMPLE OU MODÈLE A SUIVRE ?

Saïd Hanchane  
Marc Lecoutre  
Katia Mirotchinenko  
Eric Verdier

#### INTRODUCTION

#### L'AIDE DE L'ÉTAT S'INSÈRE DANS LA POLITIQUE DE L'ORGANISATION PATRONALE

L'approche historique de la "politique contractuelle " a abondamment souligné le rôle clé tenu par la métallurgie dans les évolutions de ce dispositif public. Cette approche "externe " des accords conclus entre l'organisation professionnelle de la métallurgie et l'État appelait une investigation sur "l'intérieur " de cet espace contractuel de branche afin de mieux comprendre les interactions entre sa dynamique propre et l'ensemble de la politique des EDDF, sachant qu'en terme de crédits publics, cet accord représentait près de 20 % du budget des EDDF en 1994.

Les accords conclus entre l'UIMM et l'État en matière de formation continue doivent être replacés dans le cadre de l'évolution de la politique d'ensemble de l'organisation professionnelle de la métallurgie. A partir des années soixante, l'UIMM cherche à atténuer son caractère local pour proposer des directives nationales. Il s'agit alors pour l'UIMM de négocier au niveau national les sujets qu'elle considère comme décisifs pour la politique de branche. La formation professionnelle constitue manifestement un thème de cette teneur et fera l'objet durant les années 80 et 90 de plusieurs accords importants. A ce titre, on peut avancer que la "politique contractuelle " a constitué de facto un instrument permettant de concrétiser au niveau des entreprises les accords globaux conclus avec les organisations syndicales ; en ce sens, l'aide publique "contractualisée" apporte une ressource financière de nature à assurer l'effectivité d'accords de branches conçus comme "parfaits" dans la terminologie de l'UIMM, c'est-à-dire susceptibles de s'appliquer sans renégociation à d'autres niveaux. C'est particulièrement net dans le cas de la formation professionnelle et ceci de plusieurs points de vue : la finalité de la formation, le niveau de mise en œuvre privilégié par la politique de branche et enfin, l'articulation entre l'actions de l'"appareil" de l'UIMM et les instruments de l'intervention publique.

Les finalités de la formation sont fondées originellement sur le lien (non exclusif) entre celle-ci et l'introduction des nouvelles technologies ou plus largement de la modernisation des entreprises. L'accord du 21 janvier 1987, conclu avec toutes les organisations syndicales représentatives à l'exception de la CGT, concerne "tout

projet important d'introduction de nouvelles technologies, lorsque celles-ci sont susceptibles d'avoir des conséquences significatives et rapides sur l'emploi, l'organisation du travail, la formation, les conditions de travail, la qualification ou la rémunération du personnel" (article 2). Le champ de ce texte est certes plus large que celui d'un EDDF mais il faut souligner que la formation est placée au centre du dispositif de traitement des "conséquences" induites par les nouvelles technologies. En particulier, l'article 7 rappelle que "la formation liée à l'introduction des nouvelles technologies fait partie des domaines de formation prioritaires dans les entreprises de la métallurgie".

Il ajoute que "la formation est en effet un investissement indispensable à la réussite des projets de modernisation des entreprises". Le niveau d'intervention privilégié par la politique de branche est donc celui de l'entreprise et plus précisément l'appui apporté ainsi à sa stratégie économique. Concrètement, "les entreprises intégreront cette priorité dans leur politique de formation de façon à ce que les salariés concernés par les évolutions technologiques se voient proposer, en temps utile, les formations leur permettant d'acquérir les compétences requises par ces évolutions...". Le recours à la formation peut s'inscrire dans une démarche plus clairement anticipatrice puisque "les entreprises s'efforceront de prévoir les formations correspondantes dès que leurs projets de modernisation seront suffisamment précis pour rendre possible la définition des besoins de formation qui en résulteront". L'accord se situe ainsi dans une perspective très proche des EDDF et préfigure même les lignes de force de ce que sera le "Plan compétences-compétitivité" dans le cadre de l'accord conclu avec l'État pour la période 1993-1996 (voir ci-dessous).

Enfin, l'appareil de l'union métallurgique est appelé à se mobiliser pour favoriser le recours des entreprises "notamment petites et moyennes" à la formation pour traiter les "conséquences" résultant de l'introduction des nouvelles technologies ou mieux encore pour anticiper sur leurs projets de modernisation. Il est frappant de constater que très explicitement, l'accord fait référence à l'intervention de l'État : "l'UIMM, par le canal de ces chambres syndicales territoriales, contribuera à l'information des entreprises (...) sur les possibilités d'aide technique et financière auxquelles les entreprises pourraient faire appel tant pour l'identification de leurs besoins de formation que pour la réalisation des formations elles-mêmes". L'allusion est transparente non seulement aux EDDF dans lesquels la métallurgie est déjà rentrée depuis 1986, mais aussi aux contrats d'études prévisionnelles de branches qui commencent à être envisagés et également aux futures conventions d'ingénierie qui vont confier ultérieurement le soin à l'organisation professionnelle d'animer cette politique de développement de la formation et plus précisément, de monter leur dossier de demande d'aide publique. De la sorte, la métallurgie influence(ra) la conception d'ensemble de la politique publique et, en outre, se placera en position de capter le maximum de fonds publics susceptibles d'appuyer une politique nationale d'une organisation qui est toujours en quête de légitimation vis-à-vis de ses mandants et plus précisément vis-à-vis des chambres syndicales territoriales jalouses de leur autonomie. L'apport de ressources supplémentaires, non seulement aux entreprises mais aussi à l'appareil local et régional de l'organisation patronale, n'est pas le moindre des avantages de la "politique contractuelle" définie autour des outils d'intervention publique. La fonction de médiation de l'organisation professionnelle trouve ici une reconnaissance quasiment explicite.

Mais par ailleurs, la renégociation de l'accord État-UIMM pour la période 1993-1996 intervient dans un contexte particulier. Elle est concomitante de la mise en œuvre de la nouvelle circulaire "changer le travail" qui régit désormais l'ensemble de la politique contractuelle en vue d'impulser un nouveau type de transformations et de rapports sociaux dans les entreprises (voir le texte sur l'historique de cette politique). En outre, les discussions entre l'État et l'UIMM concernent la principale branche de l'industrie et de l'économie : les enjeux politiques, économiques et budgétaires sont particulièrement "lourds". Enfin, il s'agirait du troisième accord contractuel (sans compter l'expérimentation régionale dans le Nord-Pas-de-Calais) alors que les précédents ont vu converger des critiques (justes ou injustes, peu importe à ce stade) de plusieurs ordres mais toutes assez sévères :

- sur le plan de la gestion budgétaire, la Cour des comptes et avant elle la direction du Budget ont considéré que le principe de délégation avait été poussé si loin que l'opacité sur la gestion et la destination des fonds publics était devenue à tout le moins excessive si ce n'est répréhensible ;
- sur le plan social, l'insuffisance de transparence a également été dénoncée dans la mesure où les syndicats n'ont guère eu voix au chapitre dans ce face à face entre l'Administration et l'organisation patronale alors que l'accord précédent (1989-1993) était censé s'inscrire dans une politique de "modernisation négociée";
- sur le plan de la politique économique, l'échange qui est à la base de l'incitation publique sous forme de subventions publiques, à savoir la convergence entre les objectifs privés et les objectifs d'ordre macro-économiques de la puissance publique, est apparu comme singulièrement déséquilibré : l'appropriation de l'aide publique au service d'une politique de branche destinée dans les faits à renforcer la compétitivité dans une logique purement industrielle (le référent des "investissements immatériels") est apparue non seulement comme trop exclusive mais en outre comme carrément singulière pour des instruments d'intervention mis en œuvre par le ministère du Travail<sup>3</sup> et censée animer et renforcer le paritarisme.

La convergence de ces critiques se cristallisait dans une dénonciation larvée, au sein même de l'Administration, d'une action publique captée par un clientélisme si ce n'est un corporatisme injustifiable. La figure emblématique de ces tensions consistait à dire que la délégation de gestion des fonds publics avait servi à financer l'appareil de l'UIMM et notamment celui de ses chambres syndicales, critique, il faut le noter, assez contradictoire avec l'objectif consistant à renforcer les organisations intermédiaires. Ces critiques ont contribué à inspirer les dispositions de la circulaire de 1993 et ont pesé directement sur la renégociation de l'accord. Le stipulation de ce dernier porte explicitement la marque de ces deux sources d'inspiration :

- La délégation de la gestion des fonds publics est supprimée, ce qui n'est pas propre à la métallurgie. Par contre, le rôle de l'organisation professionnelle dans l'animation du dispositif que ce soit en informant les entreprises de son contenu, en facilitant

---

<sup>3</sup> On a vu dans l'historique global de cette politique que ce décalage n'a cessé d'une part de s'accroître, d'autre part de moins se justifier, au fur et à mesure que la DFP s'intégrait plus au sein du ministère du Travail.

l'élaboration des dossiers de demande déposés par les entreprises, en assurant le suivi..., est reconnu et fait l'objet d'une convention d'ingénierie renégociée chaque année et d'un montant d'environ 6 MF. En outre, même si elle s'inscrit dans une convention conclue spécifiquement avec un regroupement d'employeurs, toute attribution d'une aide à une entreprise, aussi limitée soit-elle doit faire l'objet d'une convention avec l'Administration (dans la configuration antérieure, l'existence d'une convention "collective" suffisait, ce qui évidemment rendait beaucoup moins identifiable la destination des fonds publics).

Désormais, le comité technique d'attribution des aides (national ou régional) qui discute des dossiers de demande d'aide fait l'objet d'une présidence alternée entre l'État et l'organisation patronale alors qu'entre 1988 et 1992, elle était l'apanage de l'UIMM : il est symptomatique que la plaquette de présentation du nouvel accord précise que "la décision d'attribution des aides relève du représentant de la DFP dans le cas d'une procédure nationale, de la DRFP dans le cas d'une procédure déconcentrée. L'introduction de conventions d'applications régionales d'une manière systématique (ne remontent que les dossiers d'entreprises de plus de 500 salariés et les dossiers de "regroupement" (multi-entreprises) dès lors qu'ils dépassent l'horizon d'une seule région) participe de ce souci de transparence. Il s'agit de soutenir une démarche partagée et non de subventionner de facto une procédure privée d'attribution de fonds publics.

- Sur le registre de la compétitivité, l'affirmation dans l'objectif premier de l'accord État-UIMM qu'il s'agit de "développer conjointement la compétitivité de l'entreprise et la compétence des salariés" et plus explicitement encore "la valorisation des individus" témoigne de ce que l'on pourrait appeler, à ce stade, l'"enrichissement du référent". En outre, la prise en compte des leçons du passé et des "défaillances" de l'accord précédent, se traduit par la quantification de la cible à atteindre auprès des PMI ( désormais au moins 70 %)⁴ et surtout par la recherche d'un allongement des formations en vue de favoriser la reconnaissance des qualifications acquises, par une accentuation de l'attribution des aides aux personnes les moins qualifiées (au minimum 16 % de salariés du premier niveau de la convention collective, sachant qu'ils représentent 16 % des effectifs globaux). L'inspiration en vue de "changer le travail" est manifeste lorsqu'il est précisé que "les actions de formations devront déboucher sur un *enrichissement des contenus de travail et sur la mise en œuvre d'organisations qualifiantes*"⁵.

- Sur le registre du dialogue social, le réajustement est beaucoup moins sensible. Cette question a fait à l'époque l'objet d'un débat animé au sein de la DFP : certains prônaient l'introduction dans la circulaire de l'obligation d'ouvrir les comités techniques d'attribution des aides aux organisations syndicales. L'UIMM était farouchement opposée à ce type de disposition y voyant une entaille à ses

---

<sup>4</sup> En réalité, cet objectif n'est guère contraignant pour plusieurs raisons : le seuil est placé assez haut (500 salariés), la définition de l'unité de référence est très large (l'établissement et non l'entreprise) et en 1993, les établissements de moins de 55 salariés représentaient déjà 66 % des effectifs de la métallurgie.

<sup>5</sup> Il y a là manifestement une source de tensions pour le nouvel accord dans la mesure où la première vague d'objectifs s'exprime très explicitement sur un registre quantitatif alors que cette "nouvelle vague" appelle une appréhension plus qualitative.

prérogatives de représentants d'entreprises formellement responsables de l'utilisation de fonds publics dévolus à une ressource stratégique de l'entreprise, la formation. Ce point de vue a eu finalement gain de cause en soulignant que des instances de concertation existaient au niveau national comme au niveau local avec les commissions paritaires (nationale et territoriales). A titre de compromis, il a été explicitement prévu que les organisations syndicales se verraient communiquer la liste des entreprises bénéficiaires et finalement, le représentant de la métallurgie au CTNA - comité technique national d'attribution des aides - a accepté qu'un dossier d'entreprise soit communiqué aux organisations syndicales dès lors que l'une d'entre elles en ferait la demande.

## **SECTION I**

### **LA RÉGULATION GLOBALE DE L'ACCORD L'ACTIVITÉ DU COMITÉ TECHNIQUE NATIONAL D'ATTRIBUTION DES AIDES**

L'évolution des relations entre la puissance publique et l'UIMM, telles qu'elles s'inscrivent dans les stipulations du nouvel accord 1993-1996, relèvent d'un souci de transparence, dont on peut dire, dans les limites qui le caractérisent, en particulier pour ce qui est de l'association des syndicats de salariés, qu'il est partagé. En effet, compte tenu du poids de cet accord, on peut dire que les deux cocontractants étaient "condamnés à s'entendre"<sup>6</sup>. Il en allait de la justification même de la politique contractuelle et au-delà de sa viabilité, en particulier vis-à-vis de la direction du Budget. Il reste que le débat sur son interprétation d'une part, sur sa pertinence d'autre part, reste largement ouvert à ce stade. Dans le but, non pas de trancher mais d'explicitier la teneur des enjeux, on a choisi ci-dessous de reprendre le triptyque adopté pour rendre compte de l'évolution globale de la politique contractuelle : les référents de l'action publique, la configuration d'acteurs, les procédures de mise en œuvre<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Lors de la séance du comité technique national d'attribution des aides du 8 février 1994, la première qui soit consacrée à l'examen de dossiers relevant du nouvel accord, le représentant du ministère du Travail prend soin de "remercier publiquement et officiellement l'UIMM du travail accompli pour la mise en œuvre, le fonctionnement et la promotion de cet accord qui demeure l'accord de branche le plus important signé avec l'État".

<sup>7</sup> La méthode de travail a reposé sur la confrontation et l'analyse de plusieurs types de matériaux :  
- le texte des différents accords UIMM-État (1986-1988, 1989-1992, 1993-1996) et les documents de suivi et de bilan dont ils ont fait l'objet, en particulier pour l'accord 1993-1996 les bilans intermédiaires des années 1993 et 1994 ainsi que la convention d'ingénierie et son application annuelle ;  
- des entretiens avec le responsable de l'accord au sein de l'UIMM, avec les chargés de mission de la délégation à la Formation professionnelle pour la négociation et du dossier de l'accord en cours (à plusieurs reprises avec l'actuel titulaire), avec les responsables de la formation de deux fédérations syndicales et enfin, avec deux chargés de mission représentant le ministère de l'Industrie à l'instance nationale de pilotage ;  
- l'analyse des comptes rendus sur deux ans du comité technique national d'attribution des aides (CTNA), instance de pilotage conjointe de l'État et de l'UIMM, ainsi que l'observation participante à une séance de celle-ci ;

## 1. LES RÉFÉRENTS EN DÉBAT

Deux points nous paraissent être plus particulièrement en débat : le premier porte sur la conception du changement qu'il s'agit d'impulser dans les entreprises, l'autre concerne la place du débat social dans la construction de cette politique contractuelle.

### 1.1. Des divergences croissantes entre l'UIMM et l'État ?

L'approche de la formation développée par le service de la "gestion des ressources humaines et de la compétitivité des entreprises" reste très instrumentale. Cette ressource n'a de sens que profondément inscrite dans la stratégie de l'entreprise, au service de l'augmentation de ce que l'on a désormais coutume d'appeler la "compétitivité hors prix" : amélioration de la qualité des produits et des procédés, renforcement des capacités d'innovation, meilleure coordination entre les services ou entre donneurs d'ordre et sous-traitants, soutien à la commercialisation des produits... La formation ne saurait avoir de logique propre et dans cette conception, les avancées sociales sont nécessairement une retombée des progrès économiques même s'il est reconnu par les responsables UIMM que la ressource humaine est une condition du succès économique. Mais il est immédiatement ajouté que cette contribution aux résultats économiques est conditionnée par l'étroite imbrication de la formation dans la stratégie industrielle. En caricaturant, on serait tenté de dire que la formation existe et voit sa place reconnue mais qu'à la limite les formés n'existent pas indépendamment de la compétence qu'ils mettent en œuvre dans l'acte productif.

Il est d'ailleurs précisé dans l'accord que les projets présentés "s'apprécieront au regard de la nature et de la qualité du plan de développement des compétences proposé et de sa pertinence pour la compétitivité de l'entreprise : la compétence est conçue en référence exclusive aux spécificités de l'entreprise et aux besoins de son marché interne : il n'est fait nulle référence à une politique de branche alors que durant cette période, la direction de la formation de l'UIMM développe une politique de branche autour de certificats de qualification professionnelle qui, tout en partant des besoins des entreprises, sont censés déboucher sur des acquis valides au-delà de l'entreprise dans laquelle ils ont été construits. En outre, c'est à cette même époque que l'UIMM entreprend de demander à l'Éducation nationale la création de baccalauréats professionnels destinés prioritairement à être préparés en formation continue. Les instruments de nature à tracer un cadre pour une politique de formation continue inscrite dans la perspective d'animer le(s) marché(s) du travail sectoriel(s) ne manquaient donc pas.

Pour sa part, dans la circulaire de 1993, l'État met en avant une logique "emploi" que l'on peut dédoubler en une composante "travail" (contenu et organisation) et une composante "salariés et marché du travail", conçue notamment dans une perspective sectorielle. Selon le dosage fait entre ces deux dimensions, l'écart avec les conceptions de l'UIMM sera plus ou moins accusé :

- 
- le dépouillement de plusieurs dossiers d'entreprise (rejetés, acceptés, amendés) ainsi que des enquêtes techniques préalables dont ils ont fait l'objet de la part d'experts publics ;
  - la réalisation d'une enquête dans l'établissement d'une grande entreprise de l'électronique professionnelle, bénéficiaire de l'aide.
  - la confrontation avec les enquêtes menées en région (voir ci-dessous, sections 2 et 3).

- Lorsque l'administration met l'accent sur la question du "travail", ce que laisserait entendre le titre même de la circulaire, "changer le travail", les positions de l'UIMM et de l'Administration ne sont pas radicalement éloignées. Le rapprochement s'opère sur le fait qu'une organisation du travail "détaylorisée" (dans une terminologie qui ne serait pas celle de l'organisation patronale de la métallurgie) devient une condition déterminante de la compétitivité (voir le rapport Gandois analysé dans l'étude du cours historique de la politique contractuelle). Le Plan compétences-compétitivité (PCC), proposé par l'UIMM, instrumente cette tentative de rapprochement entre les deux points de vue initiaux. L'amélioration des compétences, objectif de principe des actions de formation, n'a de sens que si elle participe explicitement à la réalisation d'axes de compétitivité.

Manifestement, cet apport de l'UIMM est allé à la rencontre du point de vue de la délégation à la Formation professionnelle qui y a vu un moyen efficace d'explicitier le sens et la pertinence de cette politique contractuelle. La question des non qualifiés constitue néanmoins une pierre d'achoppement potentielle entre les points de vue du patronat et de l'administration : pour le premier, ils ne sont pas *a priori* une priorité mais n'ont pas non plus à être défavorisés ; tout dépendra de la place que les plans d'entreprise leur assignent dans leurs stratégies, l'expérience montrant cependant qu'ils ne sont pas au cœur de ces propositions qui ont tendance à privilégier les techniciens et le personnel d'encadrement. A l'inverse, le "changement du travail", dans le cadre de la circulaire de 1993, doit affecter au premier chef les catégories d'exécution et parmi elles les non qualifiés. Le compromis s'est réalisé, comme on l'a vu, sur une logique d'égalité "statistique", à savoir une équi-représentation des catégories "qualifiés / non qualifiés" dans la structure sectorielle des emplois comme dans celle des bénéficiaires de l'accord de développement.

- Lorsque l'Administration accentue le poids de la logique "marché du travail", les écarts se muent en décalage profond. La concomitance de deux objectifs affichés de l'accord de 1993 explicitent cette orientation : faire en sorte que 16 % au moins des bénéficiaires des actions de formation soient des salariés classés au premier niveau de la convention collective (voir ci-dessus) et augmenter les durées de formation moyennes. Cette seconde stipulation participe de l'orientation générale consistant à faire des EDDF un "levier de valorisation des individus" et plus précisément, "il s'agit de favoriser l'employabilité des salariés au cours de leur vie professionnelle (en développant des formations plus longues, débouchant autant que possible sur des qualifications professionnelles reconnues, éléments indispensables d'une mobilité professionnelle valorisante)". Avec cette dernière formulation, on sort clairement d'une logique d'entreprise pour embrasser un point de vue plus large, celui du marché du travail en diminuant la vulnérabilité (relative) de certaines catégories d'employés notamment vis-à-vis du chômage de longue durée.

On voit là s'exprimer ce qui recouvre dans la terminologie du ministère du Travail "une logique emploi" qui n'a cessé de gagner en importance au fur et à mesure que croissait le chômage et en particulier le chômage de longue durée : d'une manière générale, toutes les composantes de la politique d'intervention sur le marché du travail et notamment de formation doivent peu ou prou intégrer cette "logique" ; les justifications de la pertinence d'un outil comme les EDDF, dès lors qu'il est mis en œuvre par le ministère du Travail doivent, vis-à-vis de la direction du Budget, exciper

de leur capacité à éviter des chômeurs, surtout s'ils risquent d'être de longue durée, compte tenu de la faiblesse de leurs qualifications.

Il est évident que cette conception s'éloigne sensiblement de l'approche essentiellement micro-économique de la compétitivité qui est celle du service de l'UIMM qui anime l'accord : les objectifs de l'Administration visant à renforcer la mobilité de salariés plus autonomes professionnellement, l'impact sur la compétitivité économique s'effectue nécessairement à un niveau global. L'approche du service de l'UIMM, cogestionnaire des EDDF est plus "économiste" puisqu'elle consiste en une sorte de théorème de "Schmidt" renouvelé<sup>8</sup> qui renvoie au moyen terme les effets bénéfiques pour l'emploi de la politique mise en œuvre. Mais cet argument constitue une justification d'une force déclinante dès lors que persiste le chômage et que décroît l'emploi. D'ailleurs, la question des non qualifiés comme celle du poids des PME ne relèvent pas du titre I de l'accord qui définit les "orientations prioritaires" autour de la compétitivité micro-économique mais du titre II qui en définit les "objectifs particuliers". Il faut retenir de ce positionnement que ces objectifs "particuliers" ne construisent pas des critères de sélection des dossiers mais des normes extérieures aux contrats individuels qui lieront l'État et les entreprises et auxquelles *in fine* la branche devra globalement satisfaire, quitte pour cela à adopter des démarches plus volontaristes dans les dernières générations de contrats.

On retrouve là une tension classique des politiques de formation selon qu'elles contribuent à renforcer des qualifications spécifiques ou bien des qualifications générales. Le compromis entre les deux logiques peut s'effectuer à un niveau méso-économique dans la mesure où il s'agirait de favoriser la constitution de marchés professionnels actifs et donc adossés à des qualifications transférables, qui faciliteraient les reconversions et prémuniraient de pénuries de main-d'œuvre. Mais alors, de tels objectifs relèvent-ils encore de la mission et des intérêts du service de la compétitivité de l'UIMM qui joue en grande partie sa légitimité sur l'apport de l'accord conclu avec l'État aux entreprises adhérentes ? Cette déconnexion entre une optique de renforcement de la compétitivité industrielle des entreprises et une optique consistant à mieux réguler le marché du travail est illustrée par le fait qu'à aucun moment, le contrat d'études prévisionnelles réalisé dans la métallurgie n'a été rapproché des accords instrumentant les EDDF. Au-delà des critiques méthodologiques qui ont pu être formulées à l'égard de l'approche quantitative et modélisée retenue par l'étude prospective, la dimension la plus significative tient à l'écart des "angles d'attaque" des deux instruments : le contrat d'études s'inscrivait clairement dans une perspective de régulation du marché d'un travail analysé à partir de catégories transversales aux différentes industries de la métallurgie ; il est symptomatique qu'il ait été mis en œuvre par la direction de la formation de l'Union.

Cependant, si l'on reprend la distinction classique entre qualifications spécifiques, à charge de l'employeur et qualification "générale" (mieux vaudrait dire "transférable" afin d'inclure des logiques de marché professionnels), à charge du salarié, l'État est fondé à dire que l'octroi de fonds publics doit avoir pour contrepartie une montée en "généralité" de la formation et des qualifications acquises. Tout le problème pour le

---

<sup>8</sup> Les investissements "immatériels" d'aujourd'hui seront les profits de demain qui eux-mêmes seront les emplois d'après-demain.

présent accord, et plus explicitement pour le service de l'UIMM concerné, tient au fait que deux accords contractuels précédents, soit six ans d'intervention publique, ont contribué à constituer une référence sensiblement différente. Dès lors, le service de l'UIMM n'avait sans doute pas d'autres choix que d'intégrer peu ou prou les desiderata de l'Administration en en maîtrisant autant que faire se peut la mise en œuvre : d'une part en négociant les engagements relatifs à une logique "emploi" (un quota de non qualifiés, une durée en hausse des formations tournées sans plus de précision vers la certification...), d'autre part en prenant les devants pour proposer une "rationalisation" de la procédure. La mise en place du restant à charge de l'entreprise (RACE) - qui consiste à calculer le poids des dépenses des formations rapportées à la masse salariale net des subventions perçues - et du Plan compétences-compétitivité illustrent, de la part de l'UIMM, cette anticipation des évolutions "fatales" de la procédure d'instruction des dossiers et d'attribution des fonds publics.

En outre, ce débat met en lumière deux approches de la transformation que les entreprises sont appelées à opérer.

## **1.2. Conception normative du changement et trajectoires d'entreprises**

L'intégration des EDDF dans la politique du marché du travail, doublée des critiques d'opacité sur la procédure, conduit formellement à un infléchissement sensible du type d'incitation à l'œuvre. Le degré d'initiative à partir duquel s'élaborent les contrats ne tendrait-il pas à se restreindre avec la nécessité d'intégrer des normes sur le taux de non qualifiés parmi les bénéficiaires ? sur la durée des formations ? Dans ce cas de figure, une partie du changement impulsé par l'incitation publique se concevrait en quelque sorte à l'extérieur du contrat. Face à cela, la conception de l'UIMM consiste à dire que c'est à partir des situations réelles et donc nécessairement hétérogènes des entreprises bénéficiaires que devrait être apprécié le changement à atteindre et ex post les réalisations. Par exemple, une chose est de prôner l'allongement des durées de formation à la "qualité" des produits et des procédés dans une entreprise où ce type d'action était déjà à l'œuvre, une autre chose est de susciter l'apparition de telles formations dans des entreprises où elles étaient complètement absentes et où une formation, même de courte durée pourra être considérée comme une avancée significative. Ce débat sur une tendance à la "re-réglementation" de l'action de l'État n'est pas propre à la métallurgie et n'est pas clos. En tout état de cause, il ressort du mode de fonctionnement de l'accord que l'emprise de ces "normes extérieures" est limitée sur les conventions conclues avec les entreprises du fait d'une segmentation des enjeux et des procédures :

- C'est au niveau de la branche que s'expriment ces normes "extérieures" prédéfinies dont l'UIMM a réussi à diminuer le degré de contraintes puisque la proportion de non qualifiés à former correspond à leur poids dans la structure des emplois et que le taux de PME parmi les bénéficiaires est calculé sur la base d'une définition extensive du critère (l'établissement jusqu'à 500 salariés).
- C'est au niveau de l'entreprise que sont construits les engagements concrets pour lesquels les critères concernent essentiellement la compétitivité industrielle et marchande qu'il s'agit de renforcer : les entreprises doivent d'ailleurs faire la preuve préalable qu'elles sont dans une "situation économique compatible avec le programme

d'actions pluriannuelles envisagé, leur compétitivité devant être appréciée également au regard de leur positionnement dans leur secteur d'activité" (article 2 de la convention).

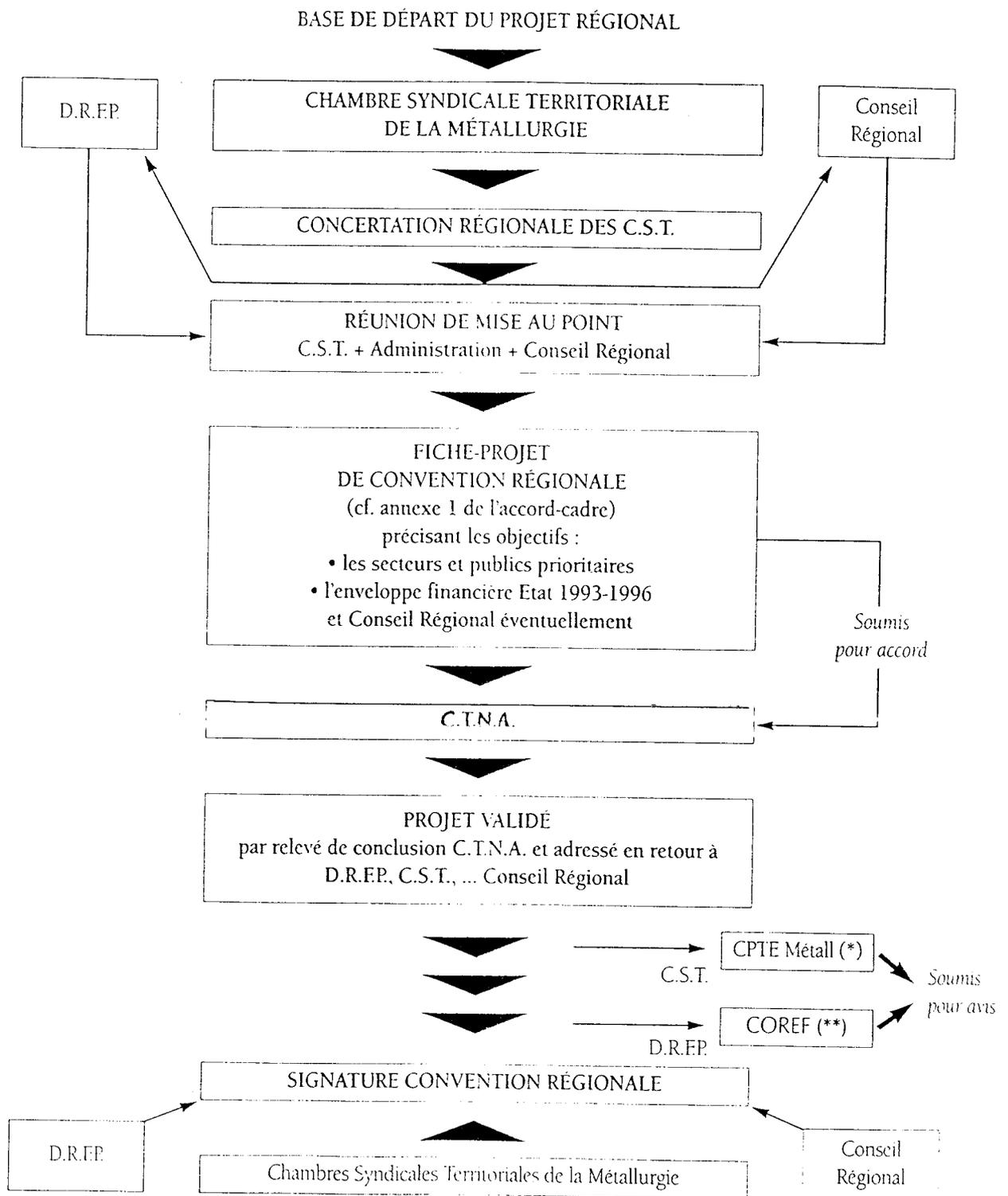
Il est vrai que la capacité des référents et de la procédure à accueillir des "enjeux stratégiques" d'entreprise profondément hétérogènes ne se résout certainement pas dans la satisfaction d'un critère formel tel que la proportion d'entreprises de petite taille parmi les bénéficiaires (voir ci-dessous sur la procédure). On voit bien, à travers cet exemple, que la capacité à ajuster des indicateurs préexistants aux contrats d'entreprise (des normes de facto ?) avec des situations localement et sectoriellement variées dépendra largement de la nature de l'intermédiation entre les objectifs globaux et les spécificités des entreprises.

### **1.3. L'importance de l'intermédiation**

A cet égard, l'État s'est référé aux "investissements" des deux précédents accords pour demander une mobilisation des ressources institutionnelles constituées partiellement sur fonds publics par la branche en vue de la réalisation de cet accord de développement : "attendu que le ministère du Commerce extérieur et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle ont chacun apporté leur contribution au développement des capacités d'assistance de chambres syndicales territoriales (...) qui ont conduit à la mise en place de réseaux de services professionnels étendus à l'ensemble du territoire national dans le domaine de la Qualité Totale (QUIMM) et de la Gestion anticipée des emplois et des compétences" (préambule de l'accord). C'est particulièrement le cas vis-à-vis des PME destinataires privilégiées de l'ingénierie que l'UIMM est appelée à mettre en œuvre : outre une information "régulière et systématique sur les dispositions de l'accord", l'organisation professionnelle doit aider à l'élaboration des dossiers d'engagement et pour cela mobiliser "près de 100 opérateurs appartenant au dispositif des chambres syndicales territoriales ou du réseau des Associations de formation (ASFO) et ayant eu la pratique de cette tâche dans le cadre du précédent accord de développement de la formation".

La branche n'est donc pas conçue comme un niveau pertinent en soi mais comme un cadre et une palette d'instruments destinés à appuyer la présentation et la formalisation des plans des entreprises ainsi que de leurs éventuels regroupements. Il s'agit de mobiliser et de renforcer un appareil qui d'ailleurs n'a pas été conçu dans une logique à proprement parler de branches au sens économique du terme mais d'apports de services et de conseils sur des thèmes transversaux comme le droit social et la formation par exemple. Pour reprendre les termes de l'un des responsables de la direction de la formation de l'UIMM, il s'agit de "fournir un cadre permettant aux entreprises de définir leurs besoins et de les mettre en œuvre dans le but de renforcer leur compétitivité sur des marchés concurrentiels : dans cette perspective, il faut les inciter à "relever le nez" et à ce titre, l'EDDF est un excellent moyen pour faire passer des messages". L'analyse de cette fonction d'intermédiation doit être replacée dans celle de la configuration d'acteurs et tenir compte, aux différents niveaux, des relations entre les services de l'État et les structures de l'UIMM.

Graphique 1  
La mise en œuvre de l'accord MTEFP-UIMM



\* C.P.T.E. : Commission Paritaire Territoriale de l'Emploi - \*\* COREF : Comité Régional de la Formation Professionnelle, de la Promotion Sociale et de l'Emploi

Source : Accord national du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle - Union des industries métallurgiques et minières, 1993

L'accord 1993-1996 correspond à une tentative de rééquilibrage des droits et des devoirs des différents partenaires - pouvoirs publics, organisation patronale, représentation des salariés - conformément aux objectifs de la circulaire de 1993 qui tente de rendre la lettre conforme à l'esprit d'une politique de "modernisation négociée" engagée en 1989.

#### **1.4. "Le retour de l'État"**

La rupture la plus importante tient sans conteste au non renouvellement de la convention de gestion passée en 1989 avec l'APRODEM, association émanant, pour les besoins de la cause, de l'UIMM. Il en résulte en effet plusieurs conséquences que ce soit sur le plan des référents (comme on vient de le voir) ou sur celui de la "présence" dans les instances de décision :

- toute entreprise est signataire désormais d'une convention avec l'État ce qui n'était pas le cas auparavant dans le cadre d'une délégation de gestion sur la base de l'engagement global et national ;

- formellement au moins, les décisions de financement incombent à l'État (le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle). En liaison avec les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), l'échelon instructeur est la direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, nouvellement créée, et qui donne pour la première fois aux services de la Formation professionnelle une structure locale. Il s'agit de mobiliser le potentiel de connaissances sur les entreprises que sont censées détenir ces deux administrations ;

- un espace conjoint de pilotage État-UIMM est mis en place aux niveaux national et régional sous la forme de "comités d'attribution des aides" qui constituent la véritable instance décisionnelle même si leur rôle est consultatif auprès de l'Administration.

Cette dernière annotation est d'importance car elle suggère que, dans les faits, l'organisation patronale avec son réseau de chambres syndicales territoriales va jouer un rôle moteur, les syndicats restant largement absents (voir ci-dessous) et l'État exerçant une fonction de "contrôle" actif : les directions départementales vont, dans les faits, se contenter d'un contrôle formel. Il est vrai que l'accord national en confiant une fonction d'ingénierie à l'organisation patronale, lui confère le soin d'animer et, de fait, d'orienter le dispositif. C'est d'autant plus le cas que seront prééminents des critères de sélection qui privilégieront au niveau des entreprises la recherche de compétitivité industrielle et marchande.

#### **1.5. L'UIMM, de la gestion à l'animation**

L'UIMM, on l'a vu, constitue l'une des organisations de référence pour la politique contractuelle. La "dénonciation" des pratiques qu'elle a développées ont largement contribué au débat et inspiré des ajustements de l'intervention publique. A son propos, deux caractéristiques doivent être soulignées : d'une part, vis-à-vis de l'État et de la DFP en particulier, l'action de l'UIMM a reposé sur une grande stabilité de ses responsables. L'animateur du service de la compétitivité et de la gestion des

ressources humaines de l'organisation patronale est en effet en place dès les origines de cette politique publique. Sa connaissance du dispositif lui permet de capitaliser nombre d'acquis de l'action publique, dans la perspective de formuler des propositions. Le restant à charge de l'entreprise (RACE) afin de calculer le montant de la subvention publique, le fait qu'en principe, l'aide de l'État est dégressive avec le temps, qu'elle soit *in fine* conditionnée par les réalisations effectives et non par celle programmée ex ante, découlent largement des propositions de cette organisation : elles ont donc "fait école" dans d'autres branches.

Mais il serait excessif de considérer que les positions prises par le service de la compétitivité et de la gestion des ressources humaines exprime (SCGRH) les conceptions de l'UIMM dans son entier. Alors que dans une branche comme la plasturgie, on est fondé à dire que le dispositif a été approprié par l'ensemble de la branche (syndicats de salariés compris), dans la métallurgie, les EDDF sont venus instrumenter l'action d'un service bien précis de cette organisation patronale. La coordination entre d'une part la direction de la formation (responsable de la formation initiale, et à ce titre des positions prises dans les Commissions professionnelles consultatives du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation continue gérée par les ASFO) et d'autre part le SCGRH, a plutôt fait place à une rivalité sourde d'autant que le découpage des missions se doublait à certains moments de rivalités de personnes.

A gros traits, on peut sans doute distinguer deux périodes dans la relation constituée entre le SCGRH et le dispositif EDDF :

- *La première période (1986-1993)* peut être caractérisée par un double processus d'appropriation-légitimation. Le service s'est vite imposé comme un relais incontournable de la politique de la DFP lorsqu'elle expérimentait son nouvel instrument. La fiabilité du réseau constitué par le SCGRH au sein des chambres territoriales, notamment sur les questions de qualité dans les PME, permettait, dans la principale branche de l'industrie, d'instrumenter une politique d'une administration qui, par ailleurs, ne disposait pas de relais déconcentrés suffisamment forts pour animer et surtout gérer les aides destinées à toucher de multiples PME (on serait tenté de dire que l'UIMM offrait ainsi à la DFP les directions départementales dont elle ne disposait pas).

La délégation de la gestion des aides durant le second accord, par l'entremise de l'APRODEM, a constitué l'aboutissement de cette appropriation, au niveau d'une profession, du dispositif public. Elle a contribué à asseoir la légitimation de l'action de ce service, dont les EDDF représentaient sinon la principale ressource, du moins une contribution emblématique de l'organisation patronale aux entreprises adhérentes puisque, à l'apport de conseils en GRH et en organisation, le service pouvait coupler une aide financière (dont l'origine publique n'a peut-être pas toujours été clairement perçue par les bénéficiaires ultimes). D'ailleurs, durant toute cette période, le SCGRH s'est appuyé sur une procédure centralisée qui laissait peu de marges de gestion aux échelons locaux et régionaux de l'organisation patronale. Plus exactement, on se situe dans une démarche descendante qui consiste "à vendre" le dispositif aux entreprises et pour cela à mobiliser les échelons "déconcentrés" de l'UIMM, c'est-à-dire le réseau des chambres territoriales.

Dans le même esprit, l'UIMM s'est efforcée d'empêcher l'apparition de regroupements d'entreprises qui aurait ménagé un espace d'action pour les groupements d'entreprises (du type GIFAS dans l'aéronautique) ou pour les fédérations professionnelles membres de l'UIMM, telle que la FIEE (fédération des industries électriques et électroniques). Le SCGRH justifiait d'ailleurs cette organisation par des arguments "civiques" du type : "mes prérogatives constituent un excellent rempart vis-à-vis d'une gestion clientéliste de l'aide publique sachant que nous n'avons pas d'intérêts catégoriels à défendre ; au contraire, nous sommes porteurs des objectifs transversaux qui constituent le socle de l'accord conclu avec l'État". Concrètement, malgré leurs souhaits, les fédérations "industrielles" comme la FIEE ne sont jamais parvenues à se faire admettre au sein du comité national d'attribution des aides. Cette conception centraliste soulève immédiatement deux problèmes :

a) quelle place laisse-t-on aux relations de proximité qui sont habituellement présentées comme un facteur d'efficacité surtout s'il s'agit de travailler avec de "petits" acteurs tels que les PME ? N'y avait-il pas un paradoxe à maintenir un dispositif de branche centralisé alors que l'ensemble de l'action publique était marqué par un double processus de décentralisation et de déconcentration ? Le réajustement de l'accord de 1993 tente de répondre à cette question en le déconcentrant jusqu'à certaines limites (plus de 500 salariés, assiette de l'aide publique supérieure à un million de francs).

b) dès lors que l'on cherche à mettre l'accent sur des transformations qualitatives des entreprises, au plus près de leur situation réelle, n'y a-t-il pas quelque paradoxe à développer une approche transversale telle que la met en œuvre nécessairement l'UIMM ? Cette situation ne pousse-t-elle pas *in fine* à se caler sur des formes homogénéisantes et de ce fait "normalisatrices" ? Cette question reste aujourd'hui complètement ouverte.

- *La seconde période (1993-1996)* est marquée par un processus de rationalisation car la recherche de légitimité et/ou de justification se déplace de l'intérieur de l'organisation patronale vers ses partenaires externes. A la suite de critiques venant du ministère des Finances et d'observations de la Cour des comptes d'un côté, des services du ministère du Travail de l'autre, le SCGRH va tenter de promouvoir sur le terrain la transparence des procédures, tant techniquement que socialement.

Sur le premier niveau, une sorte d'alliance objective se constitue avec la DFP qui cherche à pérenniser son dispositif mais qui est partagée entre la "dénonciation" des procédures des accords précédents et le souci de se trouver des partenaires de poids pour contrebalancer la montée en puissance des conventions de prévention du FNE qui ont pour avantage distinctif d'apporter une prise en charge partielle des rémunérations des stagiaires. On assiste d'ailleurs à une curieuse "compétition" entre d'un côté le couple DFP-SCGRH de l'UIMM qui pousse à une reconduction de l'accord EDDF dans une version plus "transparente" et de l'autre, le couple délégation à l'Emploi / direction de la Formation de l'UIMM qui cherche à conclure un accord collectif sur la base du FNE-prévention en préfigurant, sur la base d'une expérimentation, la mise en œuvre de l'objectif 4 du Fonds social européen (FSE). Dans son numéro du jeudi 4 mars 1993, *Liaisons Sociales* indiquera que "deux

accords concernant le développement de la formation et l'accompagnement des mutations dans la métallurgie ont été signés le 25 février, par Martine Aubry et le président de l'UIMM". Cette joute se dénoue en deux temps au bénéfice du SCGRH et de la DFP.

L'accord concernant conjointement le FNE-prévention et le FSE reste mort-né d'autant qu'est instauré par la circulaire de 1993 un découplage entre les EDDF (les accords collectifs) et le FNE (les accords d'entreprise), ce qui invalide le projet conjoint de la délégation à l'Emploi et de la direction de la Formation de l'UIMM qui voulait faire de la "prévention" dans un cadre collectif ; ultérieurement, la circulaire de 1995, dont l'objet principal est précisément d'articuler la procédure d'accès au financement de Bruxelles au titre de l'objectif 4 avec les EDDF, supprime purement et simplement le FNE-prévention.

Les procédures techniques mises en place aux niveaux tant national que régional par l'accord de 1993 sont censées mettre en place une nouvelle configuration plus "rationnelle" et "transparente". Néanmoins, leur portée reste limitée sur le plan social car les représentants des salariés sont cantonnés à la périphérie du dispositif, même si leurs possibilités d'accès à l'information s'élargissent sensiblement.

## **1.6. La représentation des salariés : information, concertation, négociation ?**

Deux dimensions semblent structurantes du mode de relation entre partenaires sociaux tel qu'il se noue à propos des EDDF.

### *1.6.1. La conception de l'UIMM en matière de dialogue social*

Fortement héritée d'une logique de confrontation avec l'acteur syndical, notamment la CGT, la position de l'UIMM est empreinte d'une grande réticence à faire de la représentation des salariés un acteur à part entière. D'une part, il n'y a guère de tradition de paritarisme en matière de formation dans cette branche. Au rôle de mutualisateur des flux financiers engendrés par l'obligation légale confié aux FAF paritaires dans la première moitié des années 80, l'UIMM avait réagi en créant les ASFO patronales de branche qui lui permettait de développer en ce domaine des logiques largement unilatérales. D'autre part, l'affirmation du caractère stratégique de la formation tend à légitimer, aux yeux de l'UIMM une prééminence de l'employeur, auquel revient la responsabilité de définir la politique de l'entreprise. Compte tenu du caractère particulier de la formation, ressource nécessairement partagée avec le salarié bénéficiaire, un politique d'information minimum de la représentation de celui-ci est consentie. Pour l'occurrence, elle passe par les commissions paritaires de l'emploi, la nationale (CPNE) et depuis l'accord de 1993, les territoriales (CPTE) également.

Mais ainsi qu'on l'a vu, l'UIMM (le SCGRH) a tenu bon sur cette modalité alors que, après "la modernisation négociée", la politique du ministère intitulée "changer le travail" érigeait la négociation en principe régulateur. L'organisation patronale a eu beau jeu d'expliquer que les EDDF ne relevaient pas de la politique contractuelle "classique" (c'est-à-dire la négociation directe syndicats-employeurs) mais d'un face à face entre l'État et l'organisation patronale à laquelle revient juridiquement la responsabilité (conjointe) de la mise en œuvre. Le compromis entre l'État et

l'organisation professionnelle s'est fait sur un renforcement des possibilités d'information des syndicats (communication à la demande des dossiers d'entreprise, investigations supplémentaires sur les résultats de l'accord par la voie d'enquêtes ad hoc...). Il reste que les syndicats sont informés ex post et restent fondamentalement hors jeu.

Le "paritarisme" aux yeux de la fédération CGT est plutôt le produit d'actions unilatérales de l'UIMM qui ensuite transmet des éléments de suivi ou des dossiers déjà constitués sur lesquels les organisations syndicales sont appelées à donner des avis. Ces derniers sont d'autant plus formels que les représentants fédéraux ne disposeront pas préalablement et par eux-mêmes d'éléments précis d'appréciation sur la situation des entreprises (voir ci-dessous les problèmes de coordination internes aux syndicats). Le paritarisme apparaît donc à la CGT comme très formel de même que, à un niveau plus général, ce qui est mis sous le terme de "contractuel". La fédération CFDT des métaux partage globalement cet avis. Ses représentants soulignent que, même lors de la négociation du nouvel accord 1993-1996 qui marquait une tentative d'infléchissement de la politique du ministère du Travail, ils ont été laissés sur la touche (ce qui a entraîné de vives réactions de leur part). Ils considèrent que l'UIMM a fait du "paritarisme d'apparence". La vie "contractuelle" au niveau local est tout autant en demi-teinte, puisque certaines CPTE ne se réunissent jamais alors que d'autres ne sont réunies qu'une fois par an.

Cependant, la CFDT des métaux reconnaît que les EDDF ont été un moyen concret de réunir des CPTE qui restaient jusqu'alors dans l'atonie la plus totale. En outre, le fait que désormais tout engagement financier de l'État donne lieu à une convention directe avec chaque entreprise bénéficiaire, confère plus de force aux dispositions légales en matière de consultation de la représentation des salariés au niveau de l'entreprise : c'est ainsi que dans une lettre du 26 juillet 1993, soit quelques semaines après la mise en œuvre de la circulaire de mars 1993, adressée aux responsables de l'EDDF dans les chambres syndicales territoriales, le responsable du SCGRH souligne que le "solde de l'aide de l'État (au titre du précédent accord) ne peut être réglé que si le dossier du contractant comporte pour 1992 l'attestation individuelle d'information des représentants des salariés siégeant à la CPTE". Mais plus généralement, l'action du SCGRH, dans les limites de ce qu'est la ligne de fond de l'UIMM, est jugée positivement par les représentants syndicaux ; en outre, le groupe paritaire consacré aux EDDF est jugé nettement plus actif que d'autres groupes paritaires de la profession. La CFDT note que les représentants de l'UIMM sont sensiblement plus ouverts au sein de ce groupe que dans la CPNE, beaucoup plus formelle et formaliste.

Il faut en outre rajouter que les deux fédérations sont conduites à mettre cette situation de retrait autant, si ce n'est plus, au compte de leurs propres carences qu'à celui de l'organisation patronale.

#### *1.6.2. Les capacités limitées d'intervention et d'analyse des syndicats*

A cet égard, les modes d'implication syndicale diffèrent sensiblement comme le montre l'exemple de la confrontation des positions des organisations de la métallurgie de la CFDT et de la CGT.

### *a- Politique de la "chaise vide" et auto-exclusion de la CGT*

Jusqu'à présent, la Fédération des travailleurs de la métallurgie (FTM-CGT) est restée calée sur des positions très générales qui sont souvent éloignées des problèmes concrets qui se posent, en ce domaine, à l'action syndicale :

- Son référent de base en la matière est constitué par les diplômes de l'Éducation nationale, auxquels devraient destiner tout type de formation. C'est à ce titre que sa fédération est opposée aux Certificats de qualification professionnelle (CQP).
- La formation, telle qu'elle est mise en œuvre par le patronat, est perçue fondamentalement comme un instrument de gestion des licenciements et de ce fait, la fédération n'a pas construit de politique spécifique en la matière.
- La formation doit faire partie intégrante d'une politique d'ensemble du travail et de l'emploi : la CGT demande que 10 % du temps de travail lui soit réservé. La CGT est opposée au capital-temps qui conduit à l'éclatement du congé individuel de formation et à l'inscription d'une des deux fractions de cette mesure dans le plan de formation de l'entreprise et donc dans une logique unilatérale de l'entreprise.

D'ailleurs, la FTM ne participe pas au groupe technique paritaire qui, au sein de la CPNE, se réunit deux fois par an pour débattre des réalisations relevant de l'EDDF État-UIMM. Il en est de même pour ce qui est du groupe paritaire consacré à la validation des qualifications professionnelles dans la mesure où ce processus ne débouche pas sur des certifications de l'Éducation nationale. En quelque sorte, les positions très générales rappelées ci-dessus justifient cette absence d'engagements concrets sur la formation au niveau fédéral et légitiment cette politique de "la chaise vide", pour reprendre les termes d'un interlocuteur de la FTM.

### *b- Les capacités d'expertise et de coordination interne sont faibles que ce soit à la CGT ou à la CFDT*

A cet égard, la réforme des OPCA et les fort enjeux financiers qu'elle revêtait, pourraient favoriser les prises de conscience des limites de la politique de la "chaise vide" et favoriser une évolution de la stratégie de la FTM en ce domaine. Un accord de branche du 8 novembre 1994 a créé l'OPCA de la métallurgie en application de l'accord interprofessionnel du 5 juillet 1994. Mais la FTM se trouve exclue de la gestion de cet organisme, le plus "gros" de ce genre, car l'UIMM a refusé qu'une organisation relevant d'une confédération qui n'a pas signé l'accord interprofessionnel puisse participer à la gestion des organismes paritaires dont ce dernier prévoyait la création<sup>9</sup>. Le responsable de la fédération CGT estime cet état de fait intenable pour celle-ci, compte tenu d'une part des enjeux financiers et d'autre part de l'engagement très important de l'UIMM pour le développement de l'alternance. Mais il est clair que cette situation soulève un problème plus général pour la CGT.

<sup>9</sup> La CGT n'a pas signé, non pas en raison de son opposition à la création des OPCA, mais parce qu'elle estimait que l'accord contenait par ailleurs des stipulations "régressives" sur les contrats de qualification. La CGT n'a pas été soutenue sur ce point par les autres organisations syndicales qui ne l'ont pas non plus rejointe lorsque ses fédérations ont demandé à être parties prenantes de la gestion des OPCA.

Comment sensibiliser les militants et responsables aux questions de la formation si la CGT se trouve exclue d'emblée ? La construction d'une politique de la fédération demanderait que des conditions "internes" soient satisfaites. En premier lieu, il faudrait établir d'autres modes de coordination entre les organes fédéraux et les syndicats de base et autres institutions de base (comités d'entreprise). La politique en matière de formation, quelle que soit l'évolution des positions de principe, resterait une coquille vide si des moyens opérationnels n'étaient pas dégagés pour construire une véritable coordination interne. A l'heure actuelle, les responsables des EDDF à la fédération ont une connaissance limitée de ce que font les syndicats de base et *a fortiori* leurs représentants dans des conseils d'entreprise ou des comités de groupe où sont débattues beaucoup plus concrètement les questions de formation. En quelque sorte, il faudrait pouvoir capitaliser les expériences de terrain afin qu'elles viennent nourrir la réflexion d'ensemble et faire en sorte que celle-ci soit effectivement constitutive d'orientations générales pertinentes pour l'action concrète. A l'heure actuelle, ces interactions restent très limitées.

Pour l'avenir, il s'agirait de s'appuyer sur le fonctionnement de "collectifs de branche et/ou de groupe ou propres aux entreprises nationalisées" en vue de favoriser les interactions et la coordination dans le domaine de la formation. Ces collectifs, animés par un membre des instances fédérales et consacrés aux différents domaines de l'action revendicative dans la métallurgie, ont été créés en vue de susciter un mode de fonctionnement moins hiérarchisé de la fédération. Ces collectifs doivent jouer un rôle d'interface, de mise en commun d'expériences et d'aide à la prise de décision, celle-ci devant être plus collective et partagée que par le passé<sup>10</sup> : "il faut que les mentalités évoluent parallèlement à la redéfinition de l'action revendicative". La construction de la politique fédérale en matière de formation s'inscrit donc dans un mouvement plus large. Parallèlement, il faut développer les droits syndicaux en matière de formation dans l'entreprise et "dépasser la vision restrictive du patronat".

Cette redynamisation appelle donc la définition de nouveaux moyens et méthodes d'action en matière de formation. Au niveau de la métallurgie, le collaborateur de la fédération, spécialisé sur les questions de formation professionnelle note, que les autres syndicaux disposent de "spécialistes" beaucoup plus "pointus".

A la Fédération générale des mines et de la métallurgie (FGMM) de la CFDT, l'implication dans les questions de formation, et dans les EDDF en particulier, est beaucoup plus forte qu'à la CGT mais reste néanmoins à la recherche de ses fondements "cognitifs".

A la différence de la CGT, la CFDT des métaux s'implique véritablement dans le suivi de cette politique contractuelle grâce à l'intervention de deux permanents dont l'un est secrétaire national. Ils sont régulièrement présents aux réunions du groupe

---

<sup>10</sup> Le responsable de la FTM rencontré dans le cadre de cette étude estime que le lien entre l'action au sein des comités d'entreprise et les syndicats est faible. A ses yeux, l'objectif, en matière de formation comme dans d'autres domaines, est d'assurer une articulation entre des positions politiques (à construire pour ce qui est de la formation) et des positions techniques développées en référence à des problèmes concrets. Il faut d'ailleurs éviter que les ressources techniques soient polarisées au niveau de la fédération ce qui serait contraire au principe consistant à développer des interactions.

technique de la CPNE. En outre, ils réunissent deux fois par an les militants mandatés par la fédération pour la représenter dans ces instances.

Ceci dit, cette démarche est jugée, par ces responsables eux-mêmes, comme largement insuffisante et incomplète, que ce soit en amont ou en aval du niveau de la branche. En amont, il y a très peu d'échanges avec le représentant confédéral au groupe de politique contractuelle placé auprès de la DFP. Préalablement aux réunions d'entreprises, ces représentants ne disposent en tout état de cause que des listes d'entreprises dont les cas vont être étudiés. L'information transmise par l'UIMM est donc particulièrement pauvre, même si, à leur demande expresse, tout dossier peut leur être transmis. Mais en outre, préalablement à chaque réunion de commission, il faudrait pouvoir faire le lien avec chaque entreprise concernée. Ce qui se révèle difficile pour plusieurs types de raisons. La première tient à la faible implantation des syndicats : dans certaines, les élus ou représentants ne seront pas nécessairement affiliés à une confédération représentative (et donc à la CFDT) ; dans d'autres, les sections syndicales ne sont pas nécessairement très sensibles à ce genre de questions ; dans d'autres enfin, la motivation ne sera pas toujours suffisante pour pallier le déficit de compétence en matière de formation professionnelle.

Il n'y a guère de discussion avec les élus des commissions territoriales (CPTÉ) en vue de capitaliser les expériences locales. La CFDT souligne qu'en ce domaine, la carence fondamentale se situe au niveau de l'entreprise qui devrait être la base d'un EDDF alors que la situation actuelle est totalement inverse. Il faudrait qu'à ce niveau, les représentants syndicaux puissent se prononcer sur l'intégralité du plan de formation de l'entreprise afin notamment de bien dégager l'apport potentiel de l'EDDF.

Mais tout ceci ne prendrait pleinement son sens que si la représentation des salariés n'intervenait pas systématiquement *ex post* comme c'est le cas aujourd'hui. La CFDT souligne à ce propos que la politique de la branche reste au bout du compte assez indéfinie. L'absence de relations instituées avec l'État ne contribue guère à une évolution qui mènerait d'un suivi assez peu outillé et en soi peu motivant, à une implication dans la conception et la mise en œuvre d'une politique qui deviendrait de ce fait véritablement contractuelle. Si l'option d'aller vers une implication des syndicats *a priori* était prise, ne faudrait-il pas songer à s'appuyer les OPCA pour la phase d'instruction des dossiers (soit une solution finalement assez proche de celle prônée par la CGT). Il faut souligner que formellement au moins, la création des OPCA paritaires marque un tournant au sein de la métallurgie (les ASFO patronales avaient été créées dans la première moitié des années 70 pour faire pièce aux FAF paritaires).

## **2. LA RATIONALISATION DES PROCÉDURES**

La réaffirmation du rôle de l'État est concomitante d'une rédéfinition profonde des procédures de travail. Celle-ci s'inscrit dans un souci d'une plus grande transparence d'ensemble du dispositif qui, dans le cadre de l'engagement précédent, avait fonctionné sur le principe d'une délégation totale des responsabilités en matière de gestion. Ce mode de fonctionnement a été en butte aux critiques et même aux mises en cause des instances publiques de contrôle et d'instruction budgétaires. Désormais, une large part du contrat est donc défini *a priori*, selon des critères externes, affichables et

opposables. Toute la question est de savoir si cette prédéfinition se traduit par une formalisation qui tendrait à replacer l'EDDF dans une logique de normalisation avec laquelle peu ou prou cette politique, à l'origine tout du moins, prétendait rompre ou si, au contraire, elle laisse suffisamment de marges de manœuvre aux cocontractants pour développer une logique d'adaptation du contrat aux spécificités des situations à traiter. L'accord tente de concilier ces deux logiques et plus encore, de renforcer l'une au moyen de l'autre en étayant la procédure par un outillage plus sophistiqué.

## **2.1. Un renforcement des critères externes au contrat, notamment de nature financière**

Cette prédéfinition intervient sur deux dimensions essentielles de l'engagement : celui de la sélection des entreprises, celui des caractéristiques de la formation mise en œuvre par l'entreprise.

L'instruction des dossiers est sensiblement renforcée puisqu'elle est quasiment dédoublée entre la direction départementale et les comités techniques d'attribution des aides (national et régionaux) composé de représentants de l'État et de la profession (exclusivement des employeurs). Elle doit notamment vérifier la "probité" sociale et la fiabilité technique et économique de l'entreprise. Sur le premier registre, les critères standards - qui ne sont donc pas propres à la métallurgie - sont les suivants : l'entreprise a-t-elle effectivement satisfait à son obligation légale en matière de formation ? Respecte-t-elle la réglementation publique en matière de droit du travail ainsi que les obligations conventionnelles propres à la métallurgie ? Les institutions représentatives du personnel ont-elles été consultées ?

S'y ajoutent des critères qui relèvent de la coordination de l'intervention publique afin d'éviter notamment des cumuls excessifs d'aides publiques différentes. Par exemple, il s'agira d'écarter une entreprise dont le représentant de la délégation à l'Emploi signale qu'elle a déposé une demande au titre du FNE dont la compétence est *a priori* plus avérée compte tenu des baisses d'effectifs déjà réalisées et/ou de la dimension "reconversion" manifestement prééminente. Plus généralement, les dossiers des entreprises qui ont bénéficié antérieurement d'aides du FNE se voient *a priori* écartées ou soumises à des exigences renforcées : effet de levier plus fort (c'est-à-dire concrètement un taux de prise en charge par l'État plus faible) et/ou nécessité d'intégrer dans le Plan compétences-compétitivité des actions de formation qualifiantes, en particulier si elles sont destinées à des non qualifiés. Elles sont appelées à faire l'objet d'un examen plus particulièrement attentif. Enfin, dans le cas de dossiers portés par des entreprises susceptibles de bénéficier d'autres crédits publics importants (aides industrielles), le ministère concerné est saisi pour qu'un point précis soit réalisé à cet effet. Ce souci de coordination interne à l'intervention de l'État est activé par la participation à ces comités techniques de représentants d'autres composantes du ministère du Travail (mission FNE) et d'autres ministères, en l'occurrence celui de l'Industrie.

Les caractéristiques de la formation définies dans l'EDDF créent ensemble des exigences sensiblement plus fortes que celles de l'obligation légale : des pourcentage minima de non qualifiés parmi les formés (16 %), de PMI (établissement de moins de 500 salariés) parmi les entreprises bénéficiaires, développer des formations plus

longues, proposer un projet pluriannuel de formation. Mais il faut rappeler que seul le dernier critère s'impose directement à l'entreprise bénéficiaire ; les autres, au demeurant parfois assez imprécis (en terme de durée de formation par exemple) concernent l'organisation professionnelle ce qui lui laisse la possibilité de composer entre les propositions des différentes entreprises.

Reprenant une innovation introduite par l'UIMM elle-même, la procédure standard prévoit d'attribuer une aide sur la base d'un calcul du "restant à charge de l'entreprise" (RACE) - c'est-à-dire les frais de formation supportés par l'entreprise une fois les subventions publiques déduites (un cumul avec une convention du FNE est impossible) et rapportés à la masse salariale - qui soit positif et croissant avec le temps. A un niveau micro-économique, cette formule répond à une exigence globale de la direction du Budget qui consiste à faire en sorte que l'aide publique produise un "effet de levier" sur le niveau des dépenses de formation supportées en propre par les entreprises. Par voie de conséquence, la subvention publique est désormais frappée d'une forte dégressivité avec le temps et son paiement est conditionné par la preuve de dépenses effectives de formation, ce qui n'était pas systématiquement le cas avec l'accord antérieur, dans le cadre d'une délégation totale de la gestion aux branches professionnelles : la "charge de la preuve" est administrativement alourdie en particulier au niveau de l'entreprise qui est directement signataire d'une convention avec l'État, concrètement la direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

Ainsi le Comité technique d'attribution des aides (CTNA) se prononce en premier lieu sur "l'éligibilité" des projets. Cette opération de "tri" consiste à déterminer d'une part si les projets sont susceptibles de faire l'objet d'une aide publique dans le cadre de l'EDDF, d'autre part s'ils sont recevables par le comité national.

Celui-ci est en effet chargé d'appliquer le principe de déconcentration qui régit l'accord 1993-1996. Auparavant, l'application sur le terrain de l'accord conclu avec l'État s'effectuait dans le cadre d'une procédure interne à la métallurgie. Le service gestionnaire de l'Union travaillait en prise directe avec les chambres syndicales territoriales (CST) dont le ressort est constitué par le bassin industriel (métallurgique). S'exerçaient donc des modalités de décentralisation mais celles-ci s'effectuaient dans le cadre de la seule organisation patronale, au plus près de ses procédures habituelles. Désormais, l'échelon de base est constitué par la région dans le cadre d'une procédure d'examen des dossiers qui associe l'État et la représentation régionale de l'UIMM pour ce qui est tant des dossiers d'entreprise - c'est le rôle du Comité régional d'attribution des aides (CTRA) avec consultation de la CPTE compétente -, que des objectifs de cette application régionale : la convention d'application conclue à ce niveau peut spécifier les publics et les secteurs prioritaires et tenir compte des réalités économiques et sociales de la région, le comité national restant en charge de la cohérence d'ensemble et des dossiers les plus lourds (d'entreprise, dès lors que les effectifs dépassent 500 salariés ou que les établissements se répartissent sur plusieurs régions, de regroupement lorsque son champ dépasse le cadre d'une région).

La deuxième partie de ce chapitre examine le mode de fonctionnement de l'engagement au niveau de deux régions mais on peut d'ores et déjà indiquer que cette procédure régionalisée alourdit sensiblement le jeu de la fonction d'intermédiation

dans la mesure où elle introduit un niveau supplémentaire, qui n'est pas celui où sont traditionnellement structurés les acteurs économiques et sociaux, en particulier l'UIMM avec ses chambres syndicales territoriales structurées au niveau du bassin industriel ou du département. Le souci d'adaptabilité n'est donc pas exempt d'un certain formalisme qui fait dire que sa logique répond souvent plus à une logique de transparence (formelle ?) qu'à un souci d'efficacité.

Au total, le CTNA s'affirme ainsi comme le gardien d'une double cohérence : externe vis-à-vis des règles et des objectifs généraux de la politique instrumentés par les engagements de développement ; interne vis-à-vis des principes de décentralisation et des règles spécifiques à l'accord UIMM-État. La séance du 8 février 1994 du CTNA est particulièrement emblématique de ce point de vue puisque, à la suite d'un conflit de procédure entre la DRFP PACA et l'UIMM évoqué lors d'une séance précédente, la délégation à la Formation professionnelle indique qu'elle a adressé un courrier à cette délégation régionale "stipulant (terme soulignant la portée juridique de la démarche) que les règles de l'accord de branche État-UIMM s'imposent sur celles de la circulaire régissant la politique contractuelle". Sur le fond de l'affaire, on renverra à l'exposé ci-dessous du fonctionnement de la convention régionale d'application dans cette région mais on soulignera que le principe contractuel est ainsi considéré comme "supérieur" à la règle, pourtant plus générale, qu'est la circulaire du ministère (qui il est vrai n'est pas juridiquement opposable à un tiers).

Le comité technique national joue une fonction d'intermédiation déterminante entre les objectifs construits aux différents niveaux : national, de branches, d'entreprises...

## **2.2. Le "Plan compétences-compétitivité" et la mise en forme des demandes des entreprises**

L'article 7 de la convention définit bien l'esprit dans lequel est développé cet outil propre à l'accord État-UIMM : situé en amont du plan de formation et en aval du projet industriel, ce plan permet "d'éclairer au mieux les choix d'organisation en fonction des compétences et des capacités à évoluer des salariés". C'est donc l'instrument qui précise les finalités de la formation et formalise ainsi l'intégration du programme de formation dans la stratégie économique de l'entreprise. Les directions à suivre sont donc tracées par les objectifs industriels ce qui illustre bien le fait que le référent de cette construction est bien celui du renforcement de la compétitivité de l'entreprise (éventuellement du regroupement d'entreprises). Il faut noter à ce propos que la définition des compétences est *a priori* à formuler en référence à l'organisation de l'entreprise et que sa traduction au niveau individuel n'est pas explicitement prévue. La référence au marché du travail ou plus immédiatement à la transférabilité des compétences ne constitue pas un objectif explicite. Il s'agit donc bien d'un instrument formalisé et commun à l'ensemble des entreprises éligibles mais qui s'inscrit dans une perspective explicitement micro-économique au plus près des spécificités des entreprises. Plutôt qu'un instrument contraignant, c'est une aide à la formalisation des projets d'entreprise dans le cadre d'une procédure d'ingénierie de la formation qui fait l'objet d'une contractualisation particulière entre l'État et l'UIMM. Il n'a donc pas un statut normatif : de ce fait, il ne clôture pas le débat sur la pertinence des projets d'entreprise. D'une certaine manière, du fait de l'exigence de

formalisation dont il est porteur, il conduit à expliciter les débats sur les référents plus ou moins implicites des dossiers d'entreprise (voir ci-dessous).

Malgré cet effort d'explicitation de la qualité du lien entre la formation et la stratégie de l'entreprise, demeure pleine et entière la difficulté de savoir si, pour partie, ces dossiers n'ouvrent pas sur des effets d'aubaine. La question est d'autant plus légitime que, pour l'essentiel, le comité national examine des dossiers d'établissements de grandes entreprises ou de groupes. Il y a en effet un certain paradoxe à insister sur le caractère stratégique des actions et dans le même temps à légitimer ainsi une intervention de l'État : par exemple, pour une grande entreprise dont les demandes, recoupant largement son plan de formation, correspondraient à une assiette considérable pour l'aide publique, "il est proposé (par le CTNA) de retenir les critères suivants (...) : hiérarchiser les actions selon leur importance stratégique, en termes concurrentiels, et non selon leur 'dynamique sociale' ". Si le marché envoie des signaux clairs quant aux nécessaires évolutions de l'organisation de l'entreprise, pourquoi faudrait-il recourir à une incitation publique à le faire ? Le plus probable est en effet que l'entreprise, en tout état de cause, aurait procédé aux investissements en formation nécessaires. Cette orientation est encore accrue lorsque l'on prend en compte le fait que cette dimension stratégique justifie aux yeux de l'organisation professionnelle l'exclusion des syndicats du dispositif décisionnel.

Le cas d'un établissement d'un grand groupe de l'électronique professionnelle illustre bien les limites de la procédure d'examen du dossier d'entreprise, aussi instrumentée soit-elle. L'expertise commanditée par l'Administration s'est conclue très positivement : "toutes les actions prévues et pressenties sont étroitement liées à l'évolution stratégique de l'entreprise et correspondent bien aux axes prioritaires définis dans l'accord-cadre. Un Plan compétences-compétitivité définit de façon précise les objectifs attendus en terme de productivité. (...) Il s'inscrit entièrement dans une stratégie d'entreprise liée à un impératif de mutation technologique. (...) L'adaptation des salariés aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production favorisera le maintien de l'emploi".

Dans ce secteur très concurrentiel où les investissements matériels que doit réaliser l'entreprise sont très lourds, l'adaptation des qualifications est une exigence permanente. L'investigation de terrain a fait ressortir que, intervention publique ou pas, l'établissement aurait très probablement procédé aux actions de formation présentées dans le projet. Il en est pour preuve que l'ambitieux plan de formation de l'entreprise, compte tenu de la longueur des délais d'instruction allongés par une réorientation du projet d'un dispositif public à l'autre (du FNE aux EDDF), a débuté sensiblement avant que l'entreprise ait reçu l'assurance qu'elle bénéficierait de subventions. Pour autant, celles-ci sont-elles indues ? L'enquête révèle que l'établissement doit développer sa propre stratégie de compétitivité vis-à-vis de la direction d'un groupe qui dispose d'établissements non seulement en Europe mais aussi dans le sud-est asiatique et en Amérique du Nord : en effet, compte tenu de l'évolution rapide des technologies de production et des différentiels de coûts salariaux, l'établissement est conduit à faire la preuve en permanence de sa pertinence économique. De ce point de vue, tout subside qui allège ses coûts est le bienvenu. Le dossier se situe donc au centre d'enjeux sectoriels pour la politique industrielle tant

nationale qu'europpéenne. C'est d'ailleurs cette caractéristique qui a motivé la recherche et l'octroi de fonds européens.

D'ailleurs, la phase d'examen des dossiers aboutit rarement à écarter purement et simplement un projet mais se traduit souvent par des demandes de précision sur le projet. Elles concernent notamment la santé économique de l'entreprise et donc sa capacité à s'engager dans un projet de moyen terme sans que les risques qu'elle soit confrontée à des difficultés économiques soient *a priori* trop importants : la question de l'évolution des effectifs retient souvent l'attention du ministère du Travail. Plus généralement, il est souvent indiqué dans les conclusions du comité que "la situation économique (de l'entreprise) devra être étudiée avec soin". Mais l'on ne voit pas très clairement comment se constituent et sont mobilisées les ressources en expertise pertinentes en la matière. Au-delà, l'essentiel des débats porte sur les taux de prise en charge des actions de formation ce qui, il faut le souligner, constitue un instrument non négligeable dans les mains de la DFP pour soutenir plus fortement les projets d'entreprise qui s'inscrivent plus dans un registre consistant à aider des publics prioritaires.

### **2.3. L'expertise favorise l'explicitation des référents de l'action publique**

Dès lors que la demande d'une entreprise correspond à une enveloppe subventionnable supérieure à un million de francs, l'Administration commande un expert en règle générale public. Le caractère automatique de cette "saisine" fait que son rôle effectif est fortement variable. Dans certains cas, elle est fortement redondante avec un projet d'entreprise suffisamment explicite en lui-même, dans d'autres, elle permet de dégager un compromis entre les points de vue des deux partenaires

#### *2.3.1. Un cas "exemplaire"*

Ainsi, dans le cas d'un établissement d'une entreprise de l'automobile, l'expertise n'a fait qu'enregistrer et authentifier un compromis vertueux entre les attentes de l'Administration d'une part et celles de l'entreprise et de la Profession. Il repose sur un changement d'organisation du travail qui appelle la constitution de "groupes de travail autonomes" prenant en charge non seulement des opérations de fabrication mais aussi des tâches de maintenance, de changement d'outil et de contrôle. Cette polyvalence collective doit se traduire, grâce à la formation, par la maîtrise individuelle d'une polyfonctionnalité de plus en plus complexe dans les domaines de la gestion de production, de la maintenance, de la qualité.... C'est ainsi que "la logique des compétences (doit) se substituer progressivement à la logique des postes".

Cette organisation du travail, qui fait explicitement référence aux méthodes japonaises ("auto-qualité", "amélioration continue" ou "kaisén", juste à temps...) vise à optimiser un "système de production global" qui permette à l'établissement de viser "le plus haut niveau de performance industrielle". Le Plan compétences-compétitivité s'appuie sur une démarche très formalisée identifiant les domaines de compétences à acquérir par les nouveaux professionnels et déterminant pour chacun d'entre eux un parcours individualisé de formation susceptible de déboucher, grâce à une procédure de validation des acquis professionnels, sur un CAP d'exploitant d'installation industrielle. Cette réorganisation de la production articule étroitement formation

formalisée et acquisition de compétences en situation de travail ; elle est censée déboucher sur une redynamisation du marché interne au profit notamment d'OS, majoritairement des femmes. La logique spécifique de compétitivité vient ainsi à la rencontre des objectifs plus larges de l'Administration en terme de publics prioritaires.

On a là, mais dans le cadre d'un établissement d'une grande entreprise, un cas emblématique des objectifs de la circulaire de 1993 "changer le travail". Il est *a priori* d'autant plus vertueux que par la possibilité de passer un CAP, il relie le marché interne à une logique plus large de marché sectoriel du travail : il faut souligner qu'il s'agit là d'un lien potentiel qui vise d'une part à mobiliser le personnel et ses représentants, d'autre part à anticiper sur d'éventuelles reconversions externes ultérieures. Le caractère éventuel de cette articulation entre la dynamique du marché interne et une certification attestant d'une qualification transférable est soulignée par l'expertise lorsqu'elle note que la durée individuelle de formation d'environ cent heures "peut se révéler insuffisante pour atteindre tous les objectifs de la polycompétence".

### 2.3.2. La construction d'un compromis

Dans d'autres cas, l'enquête technique préalable a joué un rôle important dans la construction de la décision finale, positive pour l'entreprise. En effet, par les critères qu'elle a prônés, elle a favorisé la construction d'un compromis entre une logique de compétitivité propre à l'entreprise et la prise en compte d'un intérêt qui déborde les frontières de l'entreprise. Le cas d'une importante société de construction électrique illustre bien les différences d'optique, les "affrontements de référents" serait-on tenté de dire, qui initialement séparaient les points de vue de l'Administration et de l'organisation professionnelle : l'UIMM souhaitait que l'aide publique concerne la "totalité du plan de formation dans la logique du Plan compétences-compétitivité présenté" par l'entreprise alors que la DFP considérait que, compte tenu du fait que l'entreprise avait déjà bénéficié du précédent EDDF, l'aide publique devait être polarisée sur les actions concernant les seuls opérateurs non qualifiés.

L'expertise souligne que, dans le cadre d'une intention globale de maintien de l'emploi, ce projet est porteur d'orientations plus particulièrement intéressantes, qui nous semblent particulièrement significatives de ce qu'est un "bon" projet aux yeux de la délégation à la Formation professionnelle :

- un outillage sophistiqué de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences fondé sur l'identification de 650 emplois décomposés en plusieurs dizaines de "champs de compétence", eux-mêmes classés en niveaux. Cet outil confère une forte objectivation aux actions de formation projetées par l'entreprise, ce qui facilite grandement l'ajustement avec les principes de justification attendus par l'Administration ;
- la préparation d'un CAP pour plusieurs centaines d'opérateurs, une formation longue et certifiante donc ; des apports en connaissances technologiques complémentaires aux ouvriers qualifiés, le tout étant inscrit dans une perspective de "mise à niveau" des publics concernés ;

- des actions de formation à la productique pour des personnels de bureau d'étude qui "doivent abandonner définitivement l'usage de la table à dessin", soit une opération de reconversion interne.

De telles pratiques se situent très explicitement dans un référent portant sur la régulation du marché du travail. Les autres actions, finalement retenues par le comité mais moins subventionnées par l'Administration, rentrent plus directement dans les perspectives de compétitivité industrielle mises en avant classiquement par l'UIMM :

- "gestion intégrée à la qualité" destinée à des cadres et techniciens avec des actions de formation, il faut le souligner, d'assez longue durée (162 h en moyenne), par rapport à ce qui se pratique habituellement en la matière ;

- "vente et commerce international" : formation en langue anglaise articulée à une tentative d'implantation sur les marchés du sud-est asiatique.

Pour l'un et l'autre types de formation, l'expertise a conduit à resserrer sensiblement le public visé et ainsi à allonger les durées moyennes de formation. Par là même, elle a permis de dégager un compromis entre les référents de base de chaque partenaire.

#### **2.4. Portée et limites d'un apprentissage collectif**

Ce type de compromis permet de dégager progressivement une conception commune de ce qu'est un "bon dossier" pour les deux partenaires, c'est-à-dire un dossier qui parvienne à instrumenter l'articulation entre les référents des deux contractants. Ceci dit, on a le sentiment, à la lecture des comptes rendus des séances du comité technique national, que la capitalisation de ce travail d'instruction reste faible et conduite à réitérer les mêmes discussions. Il est vrai que le travail de filtrage des demandes de l'organisation professionnelle est assez limité : porte-parole de ces mandants, elle tend à défendre assez systématiquement les dossiers qui se présentent, y compris parfois, ceux qui comportent des caractéristiques qui les rendent *a priori* difficilement éligibles. Ceci dit, une dynamique est en cours.

##### *2.4.1. Des engagements de développement "qualitatifs" aux "actions pilotes"*

L'avenant du 5 juillet 1995 à l'accord signé par l'État et l'UIMM en 1993 souligne bien cette volonté, forgée à l'expérience, de mieux capitaliser le travail d'instruction du comité technique national. En effet, il annule l'article 16 qui prévoyait notamment la possibilité de financer des "actions prioritaires" (dont le contenu n'était pas précisé), envisagées par des entreprises dans le cadre d'un effort de formation qui ne croîtrait pas, sous la condition que la part de leur masse salariale affectée à la formation dépasse "de 50 % la moyenne constatée sur leur secteur industriel" d'appartenance. Introduite pour permettre à de grandes entreprises de bénéficier des EDDF, cet article rendait un dossier automatiquement éligible à un examen par le CTNA dès lors que l'entreprise satisfaisait au critère quantitatif mentionné ci-dessus. Cette présomption de qualité est remplacée par une procédure qui vise à faire émerger "des projets d'entreprises ayant le caractère d'actions pilotes". Pour cela, l'accord prévoit désormais un "cahier des charges" qui, outre un effort supérieur de 50 % à la moyenne du secteur d'activité, demande notamment "un contrat qualité avec les

fournisseurs de formation", "l'élaboration de référentiels-métiers dans le cadre d'une démarche anticipatrice", la "détermination des pré-requis nécessaires à l'accès aux formations", la "mise en place d'un dispositif de validation des compétences acquises". Il est encore trop tôt pour apprécier la portée de cette transformation. L'un des éléments-clés du test sera de voir si ces nouveaux critères induisent ou non une transformation des méthodes de suivi de la mise en œuvre de l'accord.

#### *2.4.2. Des débats sur le déroulement de l'accord qui se limitent aux dimensions quantitatives*

Deux points polarisent les discussions entre l'État et la Profession, qui globalement se félicitent mutuellement de la bonne marche de l'accord, de rapport annuel en rapport annuel : le respect du pourcentage d'un minimum de 16 % de non qualifiés parmi les salariés bénéficiaires, la durée des formations sur laquelle n'existe pas de critère quantifié mais simplement le souci d'en allonger la durée. Par exemple, une durée moyenne de 43 heures pour l'année 1993 est jugée particulièrement satisfaisante par l'UIMM puisqu'elle témoigne d'une progression de 4 heures par rapport à l'accord précédent, ce qui semble être également l'avis du ministère de l'Industrie ; par contre, la délégation à la Formation professionnelle souhaite manifestement que les réalisations soient à cet égard plus ambitieuses mais n'avance pas de mesure précise. Ce flou sur les objectifs manifeste des ambiguïtés de cet accord qui, à la différence des précédents, insiste fortement sur la valorisation des individus (voir ci-dessus) mais qui, dans les faits, continue à susciter des dossiers qui développent plutôt des logiques de compétitivité économique que l'on est, dans bien des cas, tenté de qualifier de "pure", la gestion des dimensions "sociales" étant l'affaire de l'organisation professionnelle. En outre, il faut souligner que le débat reste polarisé sur la dimension chiffrée (le nombre d'heures) mais n'intègre pas d'échanges sur les processus de validation et de certification des compétences, ni sur la transférabilité de celles-ci. Or peut-on considérer que la durée moyenne soit une synthèse nécessairement pertinente de ces questions et plus largement de l'apport de la formation en tant que facteur de renforcement de l'autonomie professionnelle des individus ?

Plus généralement, les échanges se polarisent sur des dimensions quantitatives : crédits consommés aux niveaux national et régional et éventuelles réaffectations budgétaires, nombre d'entreprises et effectifs concernés, répartition par classes de taille d'entreprises. En 1995, les deux partenaires soulignent à l'envi le succès de l'accord, au regard notamment du nombre d'engagements durant l'année 1994 (222) qui ont touché de nombreuses PMI au point d'ailleurs que les enveloppes régionales ont été dépassées.

Le comité examine également si les écarts entre les réalisations et les prévisions remettent en cause ou non la viabilité de l'engagement du fait par exemple de difficultés économiques ou d'une remise en cause de la cohérence entre sa stratégie et sa politique de formation. Il y a là un compromis souvent délicat à construire entre une logique de programmation impulsée par un EDDF et la prise en compte d'une variabilité de plus en plus grande des marchés et de la conjoncture macro-économique.

### *2.4.3. Une source de tension : les délais de mise en œuvre*

Le fonctionnement du comité fait ressortir l'une de tensions permanentes du déroulement de ce type d'accord : celui des **délais**. Lors de la séance du 27 avril 1995 par exemple, le ministère du Travail demande à disposer d'un délai plus long pour l'examen des dossiers de fond de telle sorte que les services extérieurs concernés (DDTE, DRFP à l'époque) puissent formuler un avis. "La profession enregistre, ne souhaitant pas cependant voir s'allonger les délais d'instruction de façon trop importante". En contrepartie, le ministère indique qu'il interviendra auprès de l'AFPA pour faire en sorte que ses expertises préalables (obligatoires lorsque l'assiette de l'aide publique dépasse un million de francs) soient remises dans des délais plus courts.

Cette question des délais est en effet essentielle pour la crédibilité d'un dispositif qui prétend s'adresser de manière privilégiée à des PMI dont l'horizon d'activité est le plus souvent inscrit dans le court terme compte tenu de la variabilité des plans de charge. La longueur des délais d'instruction, rallongée par une procédure plus formalisée et qui se veut plus équitable (voir la consultation des services extérieurs notamment sur la "probité sociale" des entreprises et le recours à l'expertise pour les plus grandes) peut ainsi rentrer directement en conflit avec une recherche d'efficacité qui passe par l'intégration de la formation dans la stratégie de l'entreprise, ce qui signifie que l'administration de l'aide publique soit en phase avec la temporalité économique de l'entreprise. L'articulation entre les EDDF et l'objectif 4 du Fonds social européen (FSE) sur "l'accompagnement de l'effort des salariés dans leur adaptation aux mutations industrielles" risque d'ailleurs de complexifier encore un peu plus la procédure.

Le travail réalisé par le comité est tout à fait considérable et apporte une grande transparence aux choix qu'il arrête, en particulier à l'affectation des crédits publics, ce qui tranche avec netteté sur les accords précédents. L'instruction des dossiers donne lieu à des échanges qui ne se limitent pas aux critères d'éligibilité mais qui, surtout si une expertise est mobilisée, s'attachent aux logiques de fond des projets d'entreprise. De même, le suivi de l'accord donne lieu à un imposant appareillage qui se traduit chaque année par l'édition d'un gros volume de données chiffrées sur la réalisation physique et financière de l'accord. Il est accompagné de fascicules régionaux qui reprennent les critères nationaux éventuellement modulés ou complétés par les conventions régionales d'application.

Cependant, ce travail ne s'accompagne pas, ou guère, d'échanges sur le fond des réalisations. Par exemple, il n'y a pas eu ni lors de cet accord, ni dans le cadre des précédents, de débats à partir d'une restitution fine de l'impact de l'aide publique sur la configuration productive et la gestion de l'emploi de telle ou telle entreprise. Aucune procédure de restitution qualitative n'est d'ailleurs prévue jusqu'à présent afin de permettre aux différents partenaires de nourrir leurs argumentaires ultérieurs, que ce soit au stade de l'instruction ou en cours d'application. La vérification de la conformité de la mise en œuvre et de la "liquidation" de l'aide publique tient lieu de bilan à lui seul. Cette vérification n'est d'ailleurs pas critiquable en soi et au contraire, il apparaît que les exigences formelles de la procédure ont contribué à stabiliser institutionnellement le dispositif. Il faut simplement souligner que si des effets

d'apprentissage ont manifestement sensiblement amélioré la phase d'instruction des dossiers, l'exclusivité du travail sur dossiers limite l'enrichissement de leur contenu cognitif. L'un des enjeux de la décentralisation de l'accord est précisément de savoir si une plus grande proximité entre les acteurs permet de dépasser ces limites de la procédure nationale.

## **SECTION II**

### **CONSTANTES ET CONTRASTES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD UIMM-ÉTAT DANS DEUX RÉGIONS : RHÔNE-ALPES ET PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR**

Lorsqu'on parle de branche dans le cadre de la politique contractuelle, on a tout de suite présent à l'esprit le travail réalisé au niveau national par les administrations "centrales" pourrait-on dire, c'est-à-dire les débats, les négociations et les accords avec l'État auxquels parviennent ces instances nationales, opérations qui peuvent souvent donner lieu à une médiatisation assez poussée. Tout ceci donne alors l'impression que l'essentiel du travail est fait, qu'une fois l'accord signé, tout est réglé, et que la mise en œuvre des dispositifs prévus dans ces accords n'est qu'une simple opération d'organisation administrative, une opération mineure comparée à ce qui s'est passé avant. Est-ce aussi simple ? Peut-on ignorer aussi simplement toutes ces personnes qui, à différents niveaux, vont (dans l'ombre) devoir agir pour la bonne marche des dispositifs ? Peut-on surtout ignorer que ces personnes sont aussi et d'abord des acteurs au sens plein du terme, et qu'au-delà de l'apparente rigueur des cadres d'intervention définis dans ces dispositifs nationaux, ils existent dans un environnement et un contexte qui leur est propre, avec leur capacité d'action, leur propre culture, leur propre vision du monde et donc leur propre façon d'interpréter ce qui leur vient "d'ailleurs", bref leur propre "autonomie créatrice". Dans le cas de la politique contractuelle, et plus particulièrement des EDDF qui nous concernent ici, cette vision spontanée de ce que représente la branche occulte assez largement tous ces phénomènes de mise en mouvement d'acteurs, d'appropriation et de retraduction des dispositifs, et d'intégration dans des stratégies autonomes.

Nous proposons donc dans cette partie d'observer, dans le cas de la métallurgie, les pratiques des acteurs de branche qui, au niveau régional ou infra-régional (le véritable niveau territorial), produisent effectivement cette politique contractuelle des EDDF. L'analyse de cette politique au sein d'une branche et au niveau régional nous paraît ainsi indissociable de la forme d'organisation territoriale et des relations qu'entretiennent les différents niveaux entre eux. Parti a été pris de retenir deux régions fortement contrastées afin de mieux faire ressortir les principaux enjeux : l'une où la métallurgie est une activité industrielle de premier plan qui représente plus de 20 % du potentiel productif de la branche au niveau national, l'autre où, sans être négligeable en particulier dans les secteurs de pointe comme l'électronique professionnelle, la métallurgie rassemble un tissu industriel beaucoup moins dense puisqu'elle représente à peine 3 % de la production nationale métallurgique.

## 1. LA POLITIQUE DES EDDF DANS LA MÉTALLURGIE RHÔNE-ALPES<sup>11</sup>

Nous faisons dans un premier point un rappel rapide sur cette question pour ce qui concerne l'UIMM, ces relations étant surtout observées du point de vue de leur activité dans le champ de la formation. Dans le cas de la métallurgie, le niveau de base territorial constitue le premier niveau de pouvoir, et l'exercice de ce pouvoir peut s'exprimer avec une force variable selon les régions. Nous verrons ici, ce sera notre second point, comment cette force territoriale, à travers l'opportunité de la décentralisation des accords-cadres nationaux, a trouvé en Rhône-Alpes à s'exprimer assez nettement dans une volonté d'engagement dans la structuration d'un niveau régional marqué par une autonomie croissante. Dans un troisième point, nous passerons en revue les problèmes de coordination et d'organisation que rencontrent les nombreux acteurs partie prenante, de façon inégale, du dispositif des EDDF. Quatrième point, si le niveau régional semble concentrer beaucoup d'interrogations quant à l'organisation et la mise en œuvre des EDDF, le rôle de l'acteur chargé de la mise en œuvre cette fois-ci directement auprès des entreprises, "sur le terrain", est loin d'être anodin, et nous observerons là le fonctionnement concret des chambres syndicales territoriales de la métallurgie, véritable opérateur final du dispositif. Nous terminerons enfin sur une synthèse des avis et pratiques, au demeurant relativement pauvres, en matière de suivi et d'évaluation dans ce dispositif.

### 1.1. Rappel sur l'organisation territoriale du syndicat professionnel de la métallurgie en Rhône-Alpes

#### 1.1.1. Découpage et organisation

L'unité de base de la branche est la Chambre syndicale territoriale (CST) dont les responsabilités s'étendent sur un département en général, mais peuvent couvrir un peu moins ou un peu plus qu'un département, jusqu'à deux départements (CST Drôme-Ardèche par exemple). Il y a environ 70 CST en France. Ces unités territoriales constituent la base du fonctionnement UIMM. Certaines chambres ont un poids "historiquement" plus lourd que d'autres (du fait de leur taille, donc de leurs moyens), comme celle du Rhône par exemple, qui est surtout présente au sein de la commission formation de l'UIMM. On les retrouve au niveau national dans le Conseil de l'UIMM, constitué de membres issus d'une "vaste cooptation" selon leur expression, incluant des grandes entreprises, les chambres les plus influentes, etc. C'est ce conseil "coopté" qui élit en son sein le président de l'UIMM : en fait, on ne parle même pas de candidature (il n'y a jamais plusieurs candidats), et "l'élection" est plutôt le résultat d'arrangements au sein du Conseil...

Il existe un principe de non-chevauchement des CST : ainsi, deux organisations syndicales de la métallurgie sont en situation de "concurrence"<sup>12</sup> sur le département du Rhône (la Chambre syndicale de la métallurgie du Rhône et le Patronat régional des industries métallurgiques -PRIME-), mais une seule est reconnue par l'UIMM. Par

<sup>11</sup> Le texte qui suit fait la synthèse de rencontres avec des acteurs de la politique contractuelle en région Rhône-Alpes aussi bien du côté de l'État que des instances de l'UIMM ou des représentants syndicaux ; il s'est aussi appuyé sur les archives du groupe de politique contractuelle et les bilans régionaux annuels pour Rhône-Alpes.

<sup>12</sup> Selon leur expression...

ailleurs, certaines entreprises peuvent très bien ne pas adhérer à une organisation professionnelle. L'UIMM ne représente donc pas toutes les entreprises de la métallurgie et le champ des accords dans lesquels elle s'engage peut ainsi varier : être réduit à ses entreprises adhérentes ou bien à l'ensemble du secteur<sup>13</sup>. Ce deuxième cas nécessite un "arrêté d'extension" de la part de l'État étendant l'accord que signe l'UIMM à l'ensemble du champ de la convention collective (c'est-à-dire "concurrence" et non-adhérents compris). C'est le cas des EDDF : les CST de l'UIMM sont ainsi amenées à fournir des services à des entreprises non adhérentes ou adhérentes à la "concurrence". Ces services n'étant pas gratuits pour les entreprises<sup>14</sup>, le prix des conventions d'ingénierie varie ainsi selon le choix d'adhésion de l'entreprise...

### *1.1.2. Niveau pertinent, rôle*

Il n'y a aucun lien hiérarchique entre le niveau national et le niveau territorial, chacun joue son rôle à sa guise, et, dans ce cadre, la marge de manœuvre peut être grande pour une CST. Il existe la plupart du temps une structure de coordination régionale (l'UDIMERA ici, c'est-à-dire l'Union des industries métallurgiques et électriques de la région Rhône-Alpes) : celle-ci n'a qu'un rôle de coordination, d'animation et de représentation, aucunement de pouvoir sur les CST. Les structures régionales n'ont en général pas de moyens propres et sont portées par une CST disposant pour sa part de moyens financiers et humains conséquents.

Ainsi en Rhône-Alpes, c'est traditionnellement les permanents de la CST du Rhône qui assurent la fonction de représentation de la structure régionale, l'UDIMERA : le directeur général de la CST du Rhône est aussi le secrétaire général de l'UDIMERA, et le directeur de la formation à la CST du Rhône est responsable de la coordination en matière de formation et d'emploi au niveau régional au sein de l'UDIMERA<sup>15</sup>. Il connaît bien le programme des EDDF, dans lequel il s'est investi dès sa création (il a été à l'origine d'un des premiers EDDF en Lorraine en 1984-1985). Enfin, l'un des conseillers formation à la CST du Rhône<sup>16</sup>, est aussi son proche collaborateur au niveau régional<sup>17</sup>. Il s'occupe plus particulièrement des EDDF et fait partie d'un groupe technique paritaire au niveau national sur ces questions.

De façon plus globale, on peut dire pour la métallurgie que le niveau régional est peu structuré, et qu'il n'est pas envisagé de le développer. On peut même avancer que les chambres territoriales sont très jalouses de leurs prérogatives. Pour faire un parallèle avec les structures syndicales de salariés, l'organisation de l'UIMM aux niveaux régional et territorial -et son vécu- s'apparente assez bien à celle de la CGT.

---

<sup>13</sup> Nota : défini par les codes NAF de l'INSEE.

<sup>14</sup> La journée d'intervention est facturée de 2500 F à 6000 F selon les cas.

<sup>15</sup> Personne rencontrée pour cette étude.

<sup>16</sup> Personne rencontrée pour cette étude.

<sup>17</sup> On peut noter que cette personne ne travaille à la CST du Rhône que depuis 3 ans : elle était auparavant conseiller formation à l'AGEFOS PME Rhône-Alpes. On se rappellera ici que, lors de nos entretiens, l'AGEFOS a souvent été citée en Rhône-Alpes pour son action exemplaire et motrice. Il semble que l'UDIMERA l'ait bien compris...

Indiquons pour conclure, que dans le fil des discussions, la référence au niveau régional a parfois disparu au profit du niveau territorial de base, la CST, et en particulier celle du Rhône.

### *1.1.3 . Les relations entre les niveaux nationaux et régionaux dans le champ de la formation*

Les CST avaient jusqu'à présent une grande liberté dans le domaine de la formation, malgré quelques problèmes d'articulation entre le niveau national et le niveau territorial. Ainsi certaines décisions prises au niveau national pouvaient parfois ne pas être applicables au niveau territorial. Mais, depuis quelques années, la marge de manœuvre se réduit plus nettement vis-à-vis du niveau national, principalement sur le plan des financements, car une partie de ceux-ci transite maintenant par le niveau national.

a) Un premier exemple a trait aux CFA : les apports financiers des OMA aux CFA, qui étaient quasi automatiques au niveau régional, sont maintenant en partie (35 %) décidés au niveau national au sein d'un groupe technique paritaire, ce qui a amené l'UDIMERA (en fait les CST) à ne plus pouvoir financer certaines choses qui n'étaient pas dans la ligne du groupe technique national, en particulier des axes de formation qui étaient spécifiques aux CST de Rhône-Alpes.

b) Second exemple, la réorganisation des organismes de collecte des fonds de la formation professionnelle a entraîné la création de l'OPCAIM pour la métallurgie (en remplacement de l'ancien système FAF, ASFO, OMA, OCA...) ; or les décisions de l'OPCAIM, qui est paritaire nous dit-on et cela semble très nouveau à l'UIMM, s'appliquent directement, s'imposent en fait, au niveau territorial quelque soit son avis sur la question. Les CST subissent donc des décisions prises à Paris par un organisme paritaire (!) qui n'applique pas forcément la même politique que celle souhaitée au niveau local, tout ceci dans un contexte de raréfaction des financements... En fait, le responsable formation de l'UDIMERA indique que c'est surtout le cas des chambres qui ne peuvent pas être représentées au conseil d'administration de l'OPCAIM : mais eux le sont et ils ont suffisamment de poids pour peser sur les décisions de l'OPCAIM et éviter qu'elles ne soient trop en opposition avec leurs objectifs.

La création de l'OPCAIM s'inscrit dans la mise en place d'une politique de branche : c'est un mode de fonctionnement nouveau d'après les responsables rencontrés : *"avant on n'avait qu'un fonctionnement territorial. La création de l'OPCAIM a correspondu à la mise en place d'une politique de branche. Mais cette politique de branche a été croisée par une politique territoriale dans la mesure où l'OPCAIM s'appuie au niveau territorial sur 61 ADEFIM qui assurent sur le terrain le service de proximité. C'est une politique de branche déconcentrée au niveau territorial."* En matière de formation, ils ne peuvent donc pas faire n'importe quoi, ils doivent maintenant tenir compte d'une politique de branche, dont ils acceptent bien sûr les règles du jeu, mais c'est une contrainte car auparavant ils pouvaient agir comme ils le souhaitaient au niveau territorial.

Pour résumer, on peut dire que si seules quelques grandes lignes existaient auparavant au niveau national, la réorganisation du système de collecte, avec la création de

l'OPCAIM, a modifié les règles du jeu. Les CST, d'après nos interlocuteurs, voient maintenant leur très grande autonomie se réduire en partie : "*il nous faut maintenant assurer une cohérence entre une politique de branche et un pouvoir territorial*". Ce qui, ils le reconnaissent, est plus facile pour les grandes chambres, comme celle du Rhône qui de plus a toujours été innovante (et dont les innovations ont souvent été reprises par l'UIMM dans sa politique générale) ce qui lui confère plus de poids dans les discussions sur l'élaboration des politiques.

## **1.2. Le niveau régional au sein de l'UIMM dans le cas des EDDF en Rhône-Alpes : histoire d'une autonomisation**

### *1.2.1. Le rôle pilote de la CST du Rhône en matière d'innovation*

La CST du Rhône a toujours été innovante et ses innovations ont souvent été reprises par l'UIMM dans sa politique générale<sup>18</sup>. Son directeur de la formation cite un exemple d'innovation qu'ils ont été les premiers en France (même par rapport aux autres branches) à expérimenter. Lors des discussions au sein de la CPTE (Commission paritaire territoriale de l'emploi), une question est posée aux permanents de la CST : des personnes sans qualification sont licenciées par des entreprises de la métallurgie, ne pourrait-on pas faire en sorte qu'elles aient au moins appris un métier avant de quitter l'entreprise ? Ils ont construit avec les membres de la CPTE un dispositif, dont les permanents de la CST ont négocié le financement avec la DDTE. Ils ont conclu une convention FNE interentreprises (prévention) pour permettre au personnel de basse qualification d'obtenir une qualification reconnue, dans le cadre d'une convention pluriannuelle de trois ans. Le contenu du programme de formation et les organismes de formation étaient connus et définis par avance ; le financement était garanti aussi par avance : 50 % des frais de rémunérations et de formation étaient pris en charge par le FNE. La procédure avait été très simplifiée et raccourcie : une convention cadre dans laquelle étaient définis les programmes de formation et les organismes correspondants, et qui avait fait l'objet de l'enquête technique préalable de l'AFPA, puis des conventions d'application sans ETP pratiquement, avec des dossiers très simples pour l'entreprise. Le dispositif a fonctionné un temps à la satisfaction des divers protagonistes, et en particulier des représentants syndicaux (CFDT, CGC, mais pas la CGT) qui ont été leurs principaux soutiens dans les entreprises qui pouvaient être concernées par ce dispositif. En effet, le fait que cette innovation impulsée par la CST du Rhône ait été construite au sein de la CPTE était une très bonne chose pour eux, dans la lignée de leur intérêt habituel pour le dialogue paritaire. Mais, la transformation récente du FNE-prévention (fusion avec les EDDF individuels ou bilatéraux) a mis un terme à l'expérience au moment où, au sein des services centraux de l'UIMM, la question de sa généralisation était débattue.

### *1.2.2. La place du niveau régional dans les accords-cadres nationaux successifs*

Au départ, le dispositif EDDF est une opération entièrement négociée au niveau national (direction de la qualité et de la compétitivité), il n'y a pas eu de consultation systématique du terrain. On peut rappeler ici la réticence qu'ont manifesté les

---

<sup>18</sup> cf. les entretiens avec les responsables nationaux de l'UIMM rencontrés.

instances professionnelles (le CNPF en l'occurrence) au début des années 1980 lors du lancement des EDDF, avant que ne soient lancés les grands accords de branche à partir de 1986. Lors du démarrage expérimental des EDDF, en 1984-1985, il semble y avoir eu une très forte réticence voire une opposition de la part des organisations professionnelles et interprofessionnelles aux EDDF, car elles considéraient que le plan de formation était un élément du seul ressort du chef d'entreprise, et cette politique était alors perçue comme une ingérence de l'État dans les politiques de formation des entreprises. Les consignes étaient alors de ne rentrer dans ce dispositif qu'avec une "extrême prudence". On peut lire à demi-mot que les organisations professionnelles ne voulaient pas cautionner un dispositif qui, leur semblait-il, les mettait en mauvaise posture vis-à-vis des entreprises<sup>19</sup>... La deuxième circulaire EDDF (1986) a mis tout le monde d'accord, mais on était bien évidemment encore loin de l'optique décentralisée en vigueur actuellement. On ne peut par ailleurs s'empêcher de faire un parallèle avec le double mouvement de décentralisation/déconcentration qui a marqué les années 1980. Dans cet esprit, l'UIMM s'inscrit, peut-être parfois un peu à contrecœur, dans la logique de l'histoire institutionnelle en France.

1) Le premier accord UIMM, avant 1989, est inconnu de l'antenne régionale Rhône-Alpes de l'UIMM. Il concerne exclusivement les grandes entreprises nationales.

2) Le second accord est national, signé sur 4 ans (1989-1993), avec une gestion très fortement concentrée de leur point de vue. Dans une première phase, le CTRA existait, mais ne donnait qu'un avis (du type oui/non) sur les dossiers qui étaient entièrement gérés au niveau national. Puis rapidement, dans une deuxième phase, le niveau national a continué à gérer les dossiers des grandes entreprises (le CTRA fournissant toujours un avis oui/non), mais les décisions sur les petits dossiers (PME-PMI) revenaient au niveau territorial (c'est-à-dire pour la décision sur le taux de prise en charge financière). Cependant, les dossiers retournaient quand même au niveau national (au CTNA), qui assurait entièrement la mise en œuvre de l'accord-cadre : l'APRODEM gérait tout (les dossiers, les fonds, "faisait les chèques"...) et les axes de l'accord national étaient définis au niveau national et s'imposaient au niveau régional.

On peut schématiser la position des acteurs régionaux ainsi :

a) La définition de l'accord est faite au niveau national, en particulier les axes de formation, les priorités sectorielles, les critères de choix des entreprises..., sans souci des spécificités territoriales (régionales ici).

b) La gestion financière de l'accord est faite au niveau national : aucune maîtrise des délais, procédures administratives très lourdes...

c) Le travail d'instruction des dossiers est fait au niveau régional avec une forme de dossiers types imposée par le niveau national (ce qui matérialise et symbolise en même temps assez bien le pouvoir bureaucratique du niveau central). Le seul travail du

---

<sup>19</sup> Le responsable emploi-formation de l'UDIMERA que nous avons interrogé, était alors en poste en Lorraine et travaillait pour le CNPF sur les questions de formation. Il nous a indiqué lors de l'entretien que, pour sa part, il était passé outre et que sa région avait été la première à lancer un EDDF interprofessionnel.

CTRA, et donc de l'UDIMERA, est de vérifier que les entreprises correspondent bien aux "critères nationaux", qu'elles ont bien rempli leur dossier, et, seule véritable marge d'autonomie, de décider de l'attribution de l'aide pour les PME (avec droit de refus par le niveau national tout de même, ce qui n'est cependant pratiquement jamais arrivé). De leur point de vue, cette "autonomie" est très encadrée par l'accord national et la gestion de l'APRODEM.

Sur la fin de la période, la procédure devenait de plus en plus lourde et exigeante en documents complémentaires extrêmement précis et détaillés à fournir, (ce qui était extrêmement mal perçu par les responsables des CST). La CST du Rhône a fait partie alors de ceux qui ont poussé, à la fois au niveau régional auprès de la DRFP et au niveau national auprès du service chargé des EDDF à l'UIMM, pour que la gestion soit la plus déconcentrée possible. Ils ont eu le sentiment alors d'avoir été entendus, dans la mesure où cela correspondait aussi à une nouvelle orientation de l'État.

3) Le troisième accord (1993-1996), en cours actuellement, leur a fait gagner en autonomie au niveau régional. Celle-ci peut sembler observable à trois niveaux : les décisions d'octroi des aides, la définition des axes de développement de la formation et des critères de choix des entreprises, et la construction de leur propre procédure administrative (leur propre dossier type).

a) Tous les dossiers passent par le CTRA et ils ont le pouvoir de décision sur les entreprises de moins de 500 salariés, c'est-à-dire maintenant presque tous les dossiers. On peut citer, parmi d'autres, un exemple non négligeable de l'autonomie du CTRA (qui renvoie aussi au point suivant), autonomie dont on peut juger qu'elle est autant du fait de l'UDIMERA que de la DRFP. Ils ont eu en effet nettement plus de demandes de la part des entreprises (de dossiers présentés par les CST devrait-on dire) que de crédits inscrits dans la convention régionale. Tout d'abord, ils ont pu combler cela en partie grâce à une "rallonge" octroyée par la DRFP en cours d'année (de 7 à 9,8 millions de francs) issue de crédits non consommés par certaines professions engagées dans un accord d'application EDDF en région Rhône-Alpes. Mieux, comme cela était insuffisant, ils en ont alors débattu au sein du CTRA d'où est sortie la décision d'appliquer la baisse de crédit ("l'abattement") de façon uniforme à toutes les entreprises, plutôt que de dire non à certaines. C'était une décision totalement autonome du CTRA, qui a été prise bien sûr sans qu'il ait été nécessaire d'en référer à l'UIMM, qui n'en a même pas été informée.

b) Surtout, il y a une convention d'application régionale, dans laquelle ils ont une certaine marge de manœuvre : possibilité de jouer sur certaines priorités définies au niveau national ("*on pouvait ajuster les priorités locales et les principes de fonctionnement*"). Ils ont eu ainsi la possibilité de définir au niveau régional une bonne partie des critères de choix des entreprises : le responsable de la formation que nous avons rencontré indique par exemple, qu'ils ont retenu au niveau régional un seuil de 12,5 % de personnels non qualifiés concernés par la convention EDDF, inférieur à celui de 16 % retenu au niveau national (correspondant à la structure nationale des emplois) dans la mesure où en Rhône-Alpes, la structure des emplois ne comporte que 12,5 % de non qualifiés. Cela a été accepté par la DRFP et la DRIRE lors de la signature de la convention d'application régionale, sans qu'il ait été nécessaire d'y revenir dessus. Par rapport à la convention cadre nationale, ils ont aussi introduit des

priorités concernant les entreprises de sous-traitance, les regroupements d'entreprises ou encore les entreprises travaillant dans le secteur automobile ou de la mécanique.

c) Ils définissent leurs propres procédures (c'est eux qui aident les entreprises à bâtir les dossiers présentés au CTNA). C'est ici une marge de manœuvre qu'ils apprécient beaucoup, au-delà de son aspect symbolique, car l'organisation administrative a un coût en temps et en argent, qu'ils revendiquent évidemment de pouvoir contrôler (rappelons par ailleurs que le service d'aide au dossier n'est pas gratuit pour les entreprises). C'est ici que les rapports avec l'UIMM nationale ont posé quelques problèmes, notamment sur le plan administratif des échanges de documents concernant le suivi des dossiers : pour faire son travail de suivi statistique, l'UIMM, dont ils savent bien qu'elle est tenue de rendre des comptes au niveau national au ministère du Travail, a voulu imposer un document unique de suivi des conventions à toutes les structures régionales<sup>20</sup>, ce qui, dans la mesure où chacune d'elles a maintenant sa manière de concevoir les dossiers, les aurait obligés à faire tout le travail de dossier en double ("*remplir des dossiers manuels qui ne cadrent pas avec le système informatique que nous avons mis en place*") ! Il y a donc eu une "fronde", selon leur expression. Les unités territoriales ont refusé de remplir ces documents et ont eu gain de cause, dans la mesure où elles jugeaient que c'était aux services de l'UIMM au niveau national de faire ce travail. Tous les éléments se trouvaient en effet dans les copies des dossiers envoyés par chaque entité territoriale, même si ce n'était pas sous la forme souhaitée par l'UIMM au niveau national... Au-delà de l'anecdote administrative, on mesure là la marge d'autonomie retrouvée par les CST vis-à-vis du niveau national.

On terminera en notant que ce "conflit" pointe aussi une question, celle de savoir "qui doit rendre compte à qui ?", dans ce type de politique à étages multiples : pour les CST, ici dans le cadre des EDDF, il est clair que leur niveau de référence est constitué des administrations régionales (DRFP) ou départementales (on le verra plus loin) du travail et de l'emploi. Il y a là une piste à creuser en matière d'évaluation.

Par ailleurs, ce gain d'autonomie croissante (dans le cas EDDF) vis-à-vis du niveau national ne pourrait-il pas être interprété comme l'appréciation par le niveau national d'un apprentissage effectué par le niveau régional ? On se rapprocherait là d'une vision de la mise en œuvre d'une politique publique à travers des phénomènes d'apprentissage (collectif ?) réalisés par des acteurs auxquels on confère, peu à peu et même si c'est parfois à contrecœur, des responsabilités croissantes au niveau régional.

### 1.2.3. La définition des conventions d'application régionale

La définition de la convention régionale d'application se fait entre le CTRA et le CTNA. Ce dernier envoie une convention "cadre" dans laquelle le niveau régional inscrit ses spécificités (cf. ci-dessus). Cette convention est en fait bâtie au niveau régional par l'UDIMERA, dans le cadre du CTRA, c'est-à-dire que l'autre partie du CTRA, la DRTEFP, discute avec l'UDIMERA du contenu de la convention avant que

<sup>20</sup> "*Les annexes vertes*" des dossiers envoyés par l'UIMM à chaque région pour la mise en place du nouvel accord 1993-1996. Le travail de compilation et d'harmonisation des données régionales a donc été fait après coup par le service formation de l'UIMM.

celle-ci ne soit envoyée au CTNA. Une fois celui-ci d'accord, la convention revient au CTRA pour y être signée par les deux partenaires DRTEFP/UDIMERA. La dernière convention de 1993, outre les axes nationaux (dans leur grande ligne), comportait trois axes spécifiques à Rhône-Alpes :

- critère du nombre de non qualifiés ramené de 16 % à 12,5 % (cf. ci-dessus),
- accent sur les entreprises sous-traitantes,
- dans le cadre du développement de l'export, accent sur les entreprises non directement exportatrices, mais dont les produits entrent dans l'exportation de leur donneur d'ordre (axe proposé par la DRIRE).

#### *1.2.4. La détermination de l'enveloppe financière régionale*

C'est ici un point de friction très net pour les acteurs régionaux, mais qu'ils subissent, avec le niveau national. La démarche est la suivante : à l'occasion de la conclusion d'un nouvel accord-cadre (au sein du CTNA), l'UIMM négocie avec l'État au niveau national une enveloppe globale pour le financer. Les services de l'UIMM au niveau national demandent ensuite aux niveaux régionaux des prévisions pluriannuelles sur la durée de l'accord-cadre (nombre d'entreprises, de personnes formées, d'heures/stagiaires et enveloppe financière).

Un premier "arbitrage" a lieu pour la répartition des fonds entre les conventions qui seront gérées au niveau national (les grandes entreprises) et celles qui le seront au niveau régional (les PME). Il est à l'origine d'un premier problème : il va sans dire que les instances nationales qui débattent au sein du CTNA (l'UIMM et l'État) s'occupent d'abord de leur propre champ, celui des grandes entreprises... comme le montre le captage des fonds du FNE-prévention, réorientés vers le dispositif EDDF et conservés intégralement par le CTNA pour les grandes entreprises...

Le second problème porte ensuite sur la répartition des enveloppes entre les régions : le niveau national dispose certes des prévisions établies par chacune d'elle à sa demande, mais il n'en tient finalement pas compte ! Ainsi, la région Rhône-Alpes étant considérée comme riche par le niveau national, celle-ci n'a pas obtenu ce qu'elle escomptait. Pire, le mode de répartition sur les trois années ignore tout du fonctionnement concret sur le terrain de ce type de convention : le niveau national a semble-t-il "bêtement" divisé par trois le montant global prévu sur l'ensemble de l'accord-cadre, alors que tout dispositif connaît une phase de montée en puissance la première année (ils ont donc eu trop d'argent la première année, perdu car non reportable, règle de l'État). Puis il conserve une certaine croissance : ils ont eu assez d'argent en gros la seconde année, mais en ont manqué la troisième (cf. plus haut).

Du point de vue du rapport national/régional au sein de l'UIMM, le responsable formation de l'UDIMERA déclare tout net qu'il aurait préféré négocier son enveloppe EDDF avec la DRFP de Rhône-Alpes, avec laquelle il se serait mieux entendu sur le budget escompté, sa répartition dans le temps, etc.

### 1.3. L'organisation et la coordination des acteurs au niveau régional

#### 1.3.1. Le contexte global du point de vue de la DRFP

D'une manière générale la DRFP a toujours été très favorable, et plutôt motrice, sur la pratique de la politique contractuelle des EDDF. Cela s'est fait de deux façons : tout d'abord en intégrant au maximum les accords nationaux de branche en Rhône-Alpes, c'est-à-dire en essayant de monter des conventions d'application régionale chaque fois que c'était possible (ce qui n'a pas toujours été le cas, comme dans le cas de la branche plastique). Puis en développant au maximum les accords d'initiative régionale (qu'ils soient de type professionnels, interprofessionnels, *ad hoc*...) en fonction des opportunités. C'est ainsi que la part, dans le dispositif EDDF, des conventions interprofessionnelles est devenue très importante en Rhône-Alpes car ils n'ont pas cherché à la brider dans la mesure où elle donnait satisfaction par les cibles atteintes (les PME, surtout moins de 200 salariés.) et la qualité des contenus des plans de formation montés par l'AGEFOS-PME, l'opérateur gestionnaire des conventions (signées au départ avec l'URPMI, puis avec la CGPME).

La dimension interprofessionnelle est donc très présente en Rhône-Alpes, mais ce n'est pas la seule bien évidemment. La DRFP reste aussi très attentive aux coopérations qu'elle peut nouer avec les organisations professionnelles de branche, en particulier lorsque celles-ci sont peu puissantes et peu structurées. Mais ce qui frappe cependant, c'est que même lorsqu'elle s'intéresse à ces organismes de branches, s'impose dans son discours la référence au modèle de coopération développé avec "l'inter pro". D'une façon plus générale la DRFP manifeste un centrage fort sur ces organisations qu'on peut qualifier d'*intermédiaires*, qu'elles soient professionnelles ou interprofessionnelles. Dans son discours, elles deviennent des sortes d'objectif au second degré de la politique contractuelle, l'objectif premier restant bien sûr les entreprises. Ce discours correspond à la doctrine qui prévalait largement lors des premières années des EDDF, la DRFP Rhône-Alpes est là tout à fait en phase avec cet aspect de la politique contractuelle. Par contre, elle s'oppose à elle sur la question de la primauté des branches, celles-ci étant vécues comme une contrainte plus qu'une stratégie affichée, et ce sont les accords interprofessionnels qui dominent dans leur vision "efficace" des choses. Ils jouent manifestement un rôle très structurant dans la région. L'AGEFOS-PME est très valorisée et reconnue pour ses compétences auprès des entreprises en matière de formation et par sa capacité à toucher le monde des petites entreprises (moins de 200 salariés). C'est leur référence, l'acteur qui est mis en avant systématiquement, leur partenaire incontournable étant donné le degré d'exigence qu'elle a envers les entreprises : volontarisme de ses responsables, instrumentation forte, qualité des plans de formation aidés, rigueur du suivi<sup>21</sup>, etc.

Cela fournit évidemment quelques atouts stratégiques pour la DRFP. Les différents organismes signataires ont été en concurrence pendant longtemps sur les fonds qu'ils peuvent collecter, les adhérents... La réputation de l'AGEFOS a été utilisée comme "stimulant" dans les négociations avec des branches qui se "faisaient tirer l'oreille", et les autres organismes qui se voyaient déclassés sur ce terrain semblent tous avoir en

---

<sup>21</sup> On pourrait peut-être ajouter parmi ces qualités, sans que cela soit clairement exprimé..., une certaine manœuvrabilité, voire docilité de l'organisme en question.

mémoire l'accord "inter pro". De plus, certaines branches signataires se sont vu parfois suggérer (voire "imposer") de faire appel à l'AGEFOS pour instruire les dossiers de leurs adhérents qu'eux-mêmes ne pouvaient aider... Pour la DRFP, les grandes entreprises relèvent des accords de branche, car les organismes de branche ne se mobilisent pas vraiment pour les petites entreprises, même si elles sont dans leur secteur. Ainsi, si une entreprise de petite taille n'arrive pas à faire valoir une demande de type EDDF dans le cadre de sa branche, la DRFP n'hésite pas à faire appel à l'accord interprofessionnel (AGEFOS).

Du point de vue de la DRFP, le secteur de la métallurgie est représenté par une profession déjà très structurée, très puissante, qui n'avait pas particulièrement besoin de nouveaux adhérents et qui ne voyait pas très bien l'intérêt de ce qu'offrait le dispositif EDDF pour eux. D'après la DRFP, les représentants régionaux sont entrés dans des conventions régionales (en 1993, avec le renouvellement de l'accord-cadre national) parce que le niveau central le leur a demandé. En fait ils jugent l'UIMM difficile à "manœuvrer", d'autant plus que le CTRA n'est pas paritaire, cela rendant leurs séances de négociation plus délicates (*cf.* plus loin). De "mauvaises habitudes" semblent avoir été prises par les organisations gestionnaires des accords déconcentrés (référence à l'accord précédent dans lequel ces organisations géraient seules les conventions ?), celles-ci semblant être plus motivées par le fait de faire du "chiffre" que par les dossiers, que les représentants de la DRFP jugent de qualité plutôt moyenne. Pour eux, un bon dossier correspond à des formations longues, modifiant effectivement le niveau des bénéficiaires, et à un plan de formation bien articulé à la stratégie de l'entreprise. Or les formations leur semblent trop classiques : formations courtes, de moins de 16 heures, généralement centrées quasi uniquement sur des opérations "qualités" standard se résumant à l'acquisition de "familles de procédures" en référence à l'obtention d'une norme certifiée, sans préoccupation de l'élévation du niveau des formés. D'après eux, les dossiers UIMM sont très loin de satisfaire aux critères mis en place par l'AGEFOS. Cette critique par rapport à une sorte de monomanie "qualité" doit bien sûr être relativisée, mais ces constats les amènent à s'interroger sur le bien-fondé, la pertinence, des objectifs EDDF pour ce secteur : ainsi, selon la DRFP et par rapport à l'un des objectifs de l'EDDF, il ne resterait actuellement pratiquement plus de salariés non qualifiés à former dans la métallurgie en Rhône-Alpes pour le nouvel accord qui a débuté en 1993... Notons tout de même que ce point de vue de la DRFP n'épuise pas tout ce que l'on peut attendre d'un EDDF, et qu'on doit interpréter cela plutôt comme un constat selon lequel, relativement aux autres branches de la région, celle de la métallurgie leur apparaît comme la mieux située au plan de la compétitivité, et qu'il s'agirait de se mobiliser plutôt pour d'autres branches, comme celle de la plasturgie par exemple.

### *1.3.2. Des syndicats de salariés à l'écart du champ de l'accord de branche dans la métallurgie*

L'accord de développement de la formation de la métallurgie n'étant pas paritaire, les syndicats de salariés ne sont pas représentés dans le comité technique régional d'attribution des aides. Leur présence effective ne se manifeste que dans le fonctionnement de la commission paritaire territoriale de l'emploi. Ils sont donc assez éloignés du lieu où s'organise concrètement la mise en œuvre de l'accord déconcentré au niveau régional. A travers l'expérience de la CFDT au niveau régional en Rhône-

Alpes, on va percevoir la relative faiblesse de leurs possibilités d'implication dans ce champ de la politique contractuelle. Celle-ci est d'autant plus vivement ressentie que certains permanents peuvent comparer avec l'expérience beaucoup plus positive vécue dans les instances interprofessionnelles dans lesquelles ils sont ou ont été par ailleurs impliqués.

De leur point de vue, les difficultés qu'ils rencontrent à leur implication sur le champ d'application de la CPTE limitent fortement la pratique d'un véritable paritarisme dont ils estiment qu'il ne peut véritablement s'exercer qu'au niveau national, au sein de la CPNE. Ces limites ressortent pour une part du contexte global du fonctionnement de la CPTE, et d'autre part de contraintes internes propres aux institutions syndicales elles-mêmes.

*\* Des limites dues au fonctionnement global de la CPTE*

- Le fonctionnement concret de la CPTE : le règlement interne de la CPTE prévoyait au départ deux réunions par an, puis à partir de 1990, avec l'importance croissante des plans de licenciements, le rythme est passé à trois réunions annuelles, rythme qu'elle a conservé même après la diminution du nombre d'opérations de licenciements qui devaient être traitées en CPTE. Malgré cela, trois séances d'une durée de deux à trois heures chacune ne suffisent pas à épuiser un ordre du jour généralement très chargé. Les dossiers qui y sont débattus sont donc forcément survolés et peu approfondis, ce qui limite la pertinence des débats... Les séances se déroulent "rapidement" et l'exercice consiste pour eux à glaner à travers l'enchaînement des exposés les informations qui leur semblent les plus marquantes, et à réagir sur le vif et donc sans préparation sur les dossiers des entreprises qu'ils ont la chance de connaître par ailleurs. Ce problème pratique va se renforcer avec le second point, le contrôle par les organisations patronales des informations nécessaires aux débats.

- Une forte dépendance envers les acteurs patronaux du point de vue de la circulation des informations : il n'existe pas de procédure officielle d'information au sein de la CPTE, ceci est laissé à l'appréciation des participants. Or les organisations patronales de la métallurgie sont de fait les seules à produire et détenir les informations sur les entreprises entrées dans les dispositifs desquels elles sont partie prenante. Cela s'est traduit, à l'époque des séances sur les plans de licenciement, par une pratique d'information de la part des organisations patronales vers les représentants des salariés faite *a posteriori*, une fois les plans bouclés. Pour ce qui concerne les EDDF, ils ne disposent que de deux types de documents, situés *a posteriori* dans le processus d'attribution des aides. Leur sont fournis d'une part les listes des entreprises bénéficiaires, avec leur effectif global (pas ceux visés par le programme de formation aidé) et quelques données financières sur le montant de l'aide, le taux et l'assiette, listes qu'ils découvrent le jour même de leur présentation à la CPTE et après que l'aide leur a été attribuée ; et d'autre part, des extraits des bilans annuels d'exécution de la convention régionale d'application. Leur association à la définition des critères spécifiques de la convention régionale déconcentrée en 1993 ne semble pas avoir laissé de trace marquante. Il n'y a jamais eu de pratique d'information *a priori*, les informations obtenues sont issues de la bonne volonté des représentants du collège patronal qui n'est soumis à aucune obligation d'information de leur part. Les seules sources possibles pour les représentants du collègue salarié consistent à activer leurs

cellules syndicales sur le terrain (nous y reviendrons) ou leur proviennent de l'inspection du travail. Difficile dans ces conditions d'imaginer un véritable travail paritaire au sein de la CPTE. Cependant, cet état de fait ne peut entièrement être imputé aux seuls représentants patronaux ; si ceux-ci peuvent fonctionner quasiment en toute autonomie sans que cela ne génère de conflit au sein de la CPTE cela est aussi dû à la faible consistance des acteurs syndicaux sur le terrain de la CPTE, situation reconnue et déplorée de part et d'autre.

*\* Les contraintes spécifiques au milieu syndical*

- Le problème de la spécialisation technique des permanents sur le champ de la formation professionnelle : maîtriser convenablement les discussions qui peuvent s'engager sur ce champ au sein de la CPTE nécessite un bagage technique et un investissement hors de portée avec les moyens humains dont ils disposent au niveau régional (et encore moins au niveau des entreprises semble-t-il)<sup>22</sup>. Ils sont trop peu nombreux pour assumer techniquement leurs engagements dans toutes les institutions, *a fortiori* sur le terrain de la formation professionnelle encore mal connu, relativement complexe et aux évolutions rapides. Ce problème semble par ailleurs commun aux autres obédiences syndicales qui, de plus, ne disposent pas des mêmes "forces" à y engager, en dehors de la CGT mais qui elle n'est pas présente dans les débats. Notons que ce problème global de méconnaissance technique est aussi reconnu par les représentants patronaux, qui y voient cependant là une raison (une facilité ?) pour ne pas s'engager plus avant dans un paritarisme plus effectif.

- L'absence de la CGT : la CGT n'est pas signataire de l'accord national dans la métallurgie à l'origine de la CPNE et des CPTE, et, de surcroît, ne s'investit pas dans le terrain de la formation professionnelle. Cela constitue une faiblesse supplémentaire du point de vue du collège salarial au sein de la CPTE en limitant les possibilités "d'organisation" collective entre les divers représentants syndicaux et en réduisant les forces en présence face aux structures patronales beaucoup plus outillées et disposant de plus de moyens.

- La faible articulation avec le niveau des entreprises sur le terrain : dernière limite, et non la moindre, il est difficile pour les représentants syndicaux présents dans la CPTE de raccorder ce qui se passe au sein de celle-ci et ce qui se fait dans les entreprises, au plus près du terrain. Ce problème n'est d'ailleurs pas spécifique au dispositif des EDDF. Cette question prend deux formes qui renvoient toutes les deux à la faiblesse structurelle des syndicats en France :

• Première faiblesse, les limites dues à la faible implantation syndicale dans les entreprises de petite taille : paradoxe du dispositif des EDDF, ses cibles privilégiées sont les PME, dans lesquelles les syndicats de salariés sont les moins présents... Leur connaissance des dossiers d'entreprise ne pouvant s'appuyer pratiquement que sur celles dans lesquelles ils disposent d'une représentation (éventuellement même d'une autre centrale que la leur), ils se retrouvent largement démunis lorsque leur sont présentés des dossiers d'entreprises dans lesquelles ils ne sont pas présents... A titre

---

<sup>22</sup> Cf. l'analyse des relations avec les partenaires sociaux au niveau national au début de ce chapitre (§ 1.6).

d'exemple, sur la trentaine de dossiers présentés lors de la dernière réunion de la CPTE, seule une entreprise, la plus grande (400 salariés) était connue des organisations syndicales qui y participaient...

- Deuxième faiblesse, l'absence de réflexe d'information ascendante systématique de la part des délégués d'entreprise ou des comités d'établissement : autre problème pour les intervenants syndicaux dans la CPTE, lorsqu'il y a une présence syndicale dans l'entreprise, l'articulation avec celle-ci est très faible. Elle n'est ni spontanée, ni organisée. Cela correspond semble-t-il à un état d'esprit régnant au niveau des entreprises d'une façon générale : la tendance pour les opérateurs syndicaux de terrain est de réaliser des compromis au coup par coup dans leur entreprise, sans référence nette aux points de vue qui s'expriment au niveau régional, ni aux lignes de conduite qui s'y définissent, à la différence de ce que peuvent obtenir les CST de la métallurgie (grâce à un clientélisme outillé et structuré d'après nos interlocuteurs...). Ce repli de l'action syndicale au niveau de l'entreprise possède certes quelques vertus du point de vue de nos interlocuteurs, mais il aboutit au fait qu'ils doivent eux-mêmes aller "à la pêche" aux informations auprès de militants manifestant un intérêt sur les questions relevant de la CPTE. Cette césure entre le niveau régional et le niveau des entreprises semble difficile à inverser ; mais la CFDT souhaite essayer d'y pallier et envisage pour cela de placer un délégué d'entreprise au sein de leur équipe de trois personnes habilitées à siéger à la CPTE.

Les EDDF n'occupent finalement pas de place particulière au sein de la CPTE et n'ont entraîné aucun changement notable dans son fonctionnement. Ils ne représentent qu'un thème de réunion parmi d'autres. Les difficultés rencontrées dans le cadre des EDDF se ressentent aussi dans d'autres sphères de la politique contractuelle. Quelques relations constructives avec les représentants régionaux de l'UIMM, à l'initiative de ceux-ci et spécifiques à Rhône-Alpes semble-t-il, se sont instaurées parfois, comme dans le cas de la mise en place d'une commission régionale de formation professionnelle (coordination *ad hoc* citée par les représentants de l'UIMM ayant pour objectif l'harmonisation des discours des diverses entités de la métallurgie), de l'opération de qualification des salariés faiblement formés, avant leur licenciement (*cf.* plus haut 2.1.) ou encore d'opérations innovantes en matière d'apprentissage (les unités de formation en alternance, UFA), mais cela reste très ponctuel et relève plus d'opérations d'information-association sans grands enjeux véritables pour les syndicats de salariés. En tout état de cause, les difficultés sont clairement les plus aiguës dans le domaine des EDDF, écartant de fait les syndicats de salariés de la mise en œuvre des accords déconcentrés. La position de force des représentants patronaux sur ce champ amènent ceux-ci à n'associer les représentants des salariés que lorsqu'ils y ont un intérêt objectif, le plus souvent quand il s'agit d'opposer un front commun à des décisions de l'administration publique que les uns et les autres rejettent. Cela ressemble plus à un paritarisme de façade qui ne s'exprimerait que conjoncturellement dans des oppositions de nature politique à un adversaire alors commun, l'État, qu'à une véritable instruction conjointe d'opérations sur le terrain (comme les EDDF pourraient être le cas), entre des acteurs de force - et de position - trop inégales.

On peut dire pour conclure ici que les centrales syndicales ne semblent pas participer vraiment à la coordination de la politique contractuelle au niveau régional, du fait à la fois de problèmes de fond relatifs au développement syndical lui-même, et d'une faible

propension de la part des acteurs patronaux du secteur de la métallurgie à s'engager sur un terrain paritaire. Entre un niveau national actif (la CPNE), des cellules de base peu préoccupées des instances régionales, des contraintes structurelles limitant leurs moyens d'action, et de puissants interlocuteurs patronaux (au niveau régional) peu contraints et peu enclins à un fonctionnement paritaire, les possibilités d'implication des acteurs syndicaux du niveau régional dans la coordination de la politique contractuelle, et plus particulièrement des EDDF, paraissent plutôt minces.

### *1.3.3. Capacité d'organisation et gestion des conflits dans la mise en place des conventions régionales*

Historiquement, comparé à d'autres régions, les EDDF ont donc démarré lentement en Rhône-Alpes pour la métallurgie. Deux départements ont été pilote, la Loire et l'Ain (au début seulement pour ce dernier), dans la mesure où il y avait des conseillers formation qui se sont tout de suite intéressés au dispositif et se sont déplacés sur le terrain pour en parler aux entreprises. Il y avait, dans ces 2 départements, une excellente collaboration avec l'AGEFOS-PME, qui connaissait bien le dispositif EDDF et, ayant des clients dans la métallurgie, les renvoyait sur l'accord professionnel de la métallurgie, donc vers les CST de l'UIMM dans ces départements, plutôt que de prendre sur son enveloppe interprofessionnelle. Cela n'entraînait pas de changement d'adhésion, semble-t-il, le dossier était monté par l'UDIMERA même si l'entreprise n'était pas adhérente (*cf.* plus haut). Cette collaboration s'est peu à peu étendue aux autres départements, non sans difficultés parfois (département de l'Isère par exemple), nécessitant l'intervention des niveaux régionaux de l'AGEFOS ou de l'UDIMERA pour calmer les querelles entre structures départementales en compétition pour la collecte des fonds auprès des entreprises...

Pour accélérer cela, le responsable formation de l'UDIMERA a dû finalement faire prendre par la DRFP, en 1993, une décision dans le cadre du COREF pour que celle-ci n'accepte pas de dossiers en interprofessionnel quand ceux-ci pouvaient bénéficier d'un accord professionnel comme c'était parfois le cas pour des entreprises de la métallurgie. Il y avait en effet deux accords interprofessionnels (un accord CGPME/AGEFOS-PME et un accord avec la chambre syndicale patronale du Rhône) : d'un côté, les accords "inter pro" offraient des conditions moins avantageuses que l'accord UIMM, mais surtout de l'autre, il leur paraissait anormal que des entreprises de leur branche puissent bénéficier d'aides sur des axes relevant d'accord "inter pro", mais non prévus dans leur politique de branche. Il semble, à travers leurs propos que cela n'ait pas posé de problèmes avec l'AGEFOS-PME, mais qu'il y en ait eu en revanche avec l'organisation patronale locale...

On voit bien encore une fois que les EDDF ont été rapidement un enjeu sur le terrain pour les diverses représentations professionnelles qui voyaient là une possibilité de réintégrer dans leur giron des entreprises relevant de leur secteur mais adhérentes de structures de représentation patronale locale interprofessionnelle.

Malgré ces efforts, la région Rhône-Alpes présente finalement un visage plutôt contrasté du point de vue de l'usage des EDDF, la coordination ne pouvant s'appliquer que lorsqu'il y a implication, certaines chambres, de faible poids, restant assez timides. Ainsi le département du Rhône est devenu le plus gros consommateur

EDDF de France (...), tandis que dans celui de l'Ain plus aucun crédit EDDF n'a été engagé<sup>23</sup>... Mais ce département de l'Ain est aussi le plus gros consommateur de FNE-prévention semble-t-il (20 % de l'enveloppe nationale en 1994 d'après nos interlocuteurs). La place laissée vide par un acteur serait-elle occupée par un autre ?

Malgré tout, au niveau régional, la région Rhône-Alpes a encore fait preuve d'innovation sur ces questions de coordination, en étant la seule à avoir signé dès novembre 1994 un accord régional déclinant un accord national interprofessionnel du CNPF de la même année incitant les représentants territoriaux à se coordonner au niveau régional en matière de formation. Cette initiative est portée par la CST du Rhône (nos deux interlocuteurs). Cela se traduit par la mise en place dans la région d'une coordination des structures professionnelles et des partenaires sociaux intervenant dans le champ de la formation professionnelle pour la branche métallurgie. Ce projet de coordination a pour objectifs :

- d'une part, de tendre à une rationalisation du système d'acteur : recensement des rôles et des activités des instances paritaires existant dans la profession (CPTE, OPCAİM, GTP, commissions territoriales de délibération sur les certifications, CFA, ASFO...) et de faire le point sur l'état du fonctionnement de ces instances ;

- et d'autre part, d'identifier les différents représentants de la métallurgie (patronaux et salariés) siégeant dans des instances interprofessionnelles paritaires : COPIRE, COREF, FONGECIF, UFA... pour faire en sorte que la branche métallurgie (représentations patronales et syndicats salariés, pas seulement l'UIMM) parle d'une seule voix au sein des instances interprofessionnelles.

Les représentants des organisations salariales sont d'accord (cf. 3.2.) et il semblerait que cette initiative, plus ambitieuse finalement que ce que prévoyait l'accord national du CNPF, inquiète un peu l'UIMM national peu encline à la coordination paritaire...

#### *1.3.4. Les relations entre les différents acteurs*

- *DRFP (et maintenant, service "DRFP" au sein de la DRTEFP)*

Ce point a déjà été évoqué plus haut au § 1.3.1. Précisons encore qu'il semble que les relations soient actuellement excellentes, ils partagent maintenant le même goût pour une certaine autonomie, malgré quelques incompréhensions au démarrage des EDDF.

- *DDTEFP*

Pour les représentants de l'UIMM, les relations ne sont pas "*merveilleuses*", mais ils reconnaissent une nette évolution dans la pratique des DDTEFP et dans leurs compétences sur le champ EDDF. Les DDTEFP doivent en théorie assurer l'instruction des dossiers EDDF... mais d'après les interlocuteurs, ils sont trop surchargés et renvoient systématiquement les entreprises sur les CST de l'UIMM. Le responsable formation de l'UDIMERA estime que, de toute façon, ils ne sont pas

---

<sup>23</sup> En 1994, année où nous les avons rencontrés.

outillés ("*pas compétents*") sur le terrain de la formation professionnelle. Leur rôle se limite à donner un avis sur les dossiers une fois ceux-ci constitués.

Des points de contentieux ont existé au sujet de l'organisation du travail avec les DDTEFP. Chaque dossier, après avoir été préparé par les CST, devait être déposé à la DDTEFP, qui devait fournir un avis, un mois avant son passage en CTRA. Or, pour cause de surcharge des délégations départementales d'après eux, l'examen du dossier ne portait que sur les aspects sécurité, réglementation du travail... Mais, surtout, il déclenchait systématiquement une visite de l'inspection du travail dans l'entreprise considérée : les inspecteurs débordés arbitraient en effet leur choix d'entreprises à visiter à partir de ces dossiers, ce qui était vécu de façon plutôt désagréable par les entreprises et donnait parfois une image très négative de l'EDDF.

*- Les relations avec d'autres acteurs*

- Les relations sont jugées excellentes avec la DRIRE qui participe au CTRA (*cf.* § 1.3.5.) et joue un rôle "d'expert sectoriel" très apprécié.

- Le Conseil régional n'étant pas partie prenante des EDDF en Rhône-Alpes, la question des relations ne se pose pas sur ce sujet. Par ailleurs, des relations existent bien évidemment dans le domaine de l'apprentissage, mais elles ne relèvent pas de l'UDIMERA.

- Les structures interprofessionnelles : les relations avec l'AGEFOS-PME sont variables selon les départements, mais dans l'ensemble, elles sont devenues bonnes maintenant, et se matérialisent par des échanges et des renvois de "clients" (*cf.* le rôle de la DRFP dans ces "échanges"). Les relations sont plus tendues avec les autres organisations patronales interprofessionnelles de type local ; le niveau de ces tensions est variable aussi selon les départements, mais la logique de concurrence est dominante en général.

*1.3.5. L'activité du comité technique régional d'attribution des aides (CTRA)*

*- Composition*

Le CTRA n'est composé que de représentants de l'État ou de représentants des organisations professionnelles des entreprises, à la différence de la CPTE. Du point de vue de la prise de décision, le CTRA respecte un équilibre État-UIMM avec trois membres titulaires pour chacun. D'autres personnes peuvent cependant assister aux séances, pour donner des avis, présenter des dossiers...

Du côté de l'État, on trouve :

- la DRTEFP (auparavant il y avait un représentant DRFP et un représentant DRTE), et la DRIRE, membres titulaires ;

- et trois directeurs départementaux de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP) invités parmi les sept de la région. Ceux-ci ne sont jamais venus, leur

absence à l'époque relevant semble-t-il de tensions entre le niveau départemental et le niveau régional sur le terrain de la formation.

Du côté de l'UIMM, trois personnes représentent l'UDIMERA. De plus, l'UDIMERA dispose d'un correspondant dans chacune des CST de Rhône-Alpes, qui vient présenter les dossiers de son territoire, mais sans pouvoir de décision. Le rôle de l'UDIMERA, pour sa part, est d'établir les "dossiers types" et les "procédures types". Elle fait régulièrement des points d'information très larges auprès des CST et c'est elle qui assure le fonctionnement du CTRA (secrétariat, organisation des réunions...). Le responsable formation de l'UDIMERA remarque que jusqu'à présent le CTRA était coprésidé, alternativement, par l'État (DRFP) et l'UIMM, ce qui est jugé très positif et permettait un vrai fonctionnement, alors que les nouveaux textes (circulaire 03/95) prévoient une présidence unique de l'État. Ceci est très mal reçu par les responsables de l'UDIMERA, qui voient là un indice parmi d'autres de la place que l'État (national) envisage de laisser aux représentants de la profession.

#### *- La place des partenaires sociaux*

Tous les CTRA ne sont pas paritaires (en fait tripartite, devrait-on dire) : c'est le cas de la métallurgie en Rhône-Alpes actuellement, ce que regrettent les représentants de la DRFP. Dans l'accord-cadre national avec l'UIMM, les représentants des syndicats de salariés ne sont pas associés formellement au CTRA. A défaut, en région Rhône-Alpes tout au moins, les contenus des conventions d'applications régionales ont été débattus au niveau régional dans les instances paritaires, comme la CPTE. Mais, comme nous l'avons vu plus haut (cf. § 1.3.2.), il semble que le dialogue sur les dossiers d'entreprises aidées y soit très limité et que les organisations patronales de la métallurgie soient peu tentées par un paritarisme effectif...

De même, des discussions peuvent avoir lieu au coup par coup dans les instances paritaires où est présente la profession (on peut rappeler que la seule apparition formelle des représentants des salariés dans le dispositif EDDF en tant que tel pour la métallurgie se fait au niveau de l'entreprise par l'information des institutions représentatives du personnel). Au-delà de l'aspect symbolique, la DRFP reconnaît que ceci ne facilite pas les négociations avec les représentants de la métallurgie quand ils se retrouvent à un ou deux (État) face à une douzaine de représentants de chaque chambre départementale de la métallurgie. Cela montre indirectement le rôle réel et important du CTRA. Enfin, d'une manière plus générale, les autres comités ou commissions (COREF, COPIRE, CPTE...) ne servent qu'à l'information des partenaires sociaux au sens large quand cela est nécessaire.

#### *Le fonctionnement du CTRA*

Le CTRA se réunit 10 à 12 fois par an, chaque fois une journée entière, ce qui donne une indication du budget temps nécessaire. Il a examiné 80 dossiers en 1994. Quelques éléments concernant son fonctionnement ont déjà été évoqués plus haut. Il est devenu très autonome depuis 1993, il définit ses axes de développement pour la convention d'application régionale, ses critères de choix des entreprises et son mode de fonctionnement. Il détermine lui-même les modalités de choix des taux de prise en charge financière, voire leur modification (cf. 1.2.)...

En fait le CTRA fonctionne essentiellement avec d'un côté, les représentants de la DRTEFP (il y a eu changement lors de la fusion, sans conséquence sur le CTRA) et celui de la DRIRE dont le rôle est très actif et qui suit le CTRA depuis sa création, et de l'autre, trois techniciens de l'UDIMERA dont les deux interlocuteurs rencontrés. La DRIRE a joué, d'après eux, un rôle moteur très positif dans l'évolution du dispositif EDDF au niveau régional, partageant en de nombreux points leur désir d'autonomie au niveau régional. Il y a un débat réel et permanent au sein du CTRA, pour trouver un terrain d'entente, un consensus, personne n'impose ses vues, et lorsqu'il y a désaccord, la décision est reportée pour trouver un consensus avec éventuellement enquête technique demandée à un tiers arbitre (l'ARAVIS, l'ANACT régionale), demandée sur l'initiative de l'un ou l'autre au sein du CTRA.

Plus, d'après l'UDIMERA, une forme de jurisprudence se créait lors de ces débats et il était donc important que nombre d'autres personnes qui intervenaient dans le dispositif EDDF assistent à ces réunions pour s'informer en temps réel des décisions ou des nouvelles règles qui se recomposaient assez souvent, soit du fait des nouvelles circulaires, soit du fait de leurs propres débats. Il n'était donc pas rare que les séances se tiennent à 12 ou plus.

La DRIRE a joué un rôle en fait très important au sein du CTRA. Les débats techniques sur l'appréciation de la situation des entreprises avaient surtout lieu entre son représentant et ceux de l'UDIMERA, la DRFP se tenant en retrait sur ce terrain et s'appuyant sur les compétences des techniciens de la DRIRE. Il y avait une répartition claire des tâches pour cela : la DRIRE peut positionner les entreprises dans des stratégies industrielles plus globales en interrogeant et mobilisant si nécessaire son réseau de correspondants dans les départements, dans les DRIRE ou au sein du ministère de l'Industrie ; elle croisait par ailleurs ces informations avec le suivi des aides octroyées aux entreprises par son ministère. L'UDIMERA, outre ses compétences en ingénierie de formation, disposait parmi ses trois membres d'un spécialiste en analyse financière chargé d'analyser très finement les trois derniers bilans des entreprises qui postulaient.

Tout ceci nous révèle l'importance des formes d'auto-organisation qui se produisent autour du CTRA et qui sont probablement à la base de phénomènes d'apprentissage collectif conséquents.

*\* Quelle négociation sur les critères d'éligibilité ou de choix des entreprises ?*

Depuis la mise en place du CTRA, il n'y a jamais eu de refus de dossier. Le travail de tri est fait, la plupart du temps par les conseillers formation directement au contact des entreprises, avant que le dossier ne soit proposé. La décision du CTRA ne porte donc pratiquement jamais sur l'éligibilité ou non de l'entreprise à l'EDDF, mais finalement sur les actions de formation retenues, les taux de prise en charge... Quand il y a désaccord, la décision est repoussée pour complément d'information et/ou négociation "constructive" supplémentaire.

Il y a donc un véritable dialogue au sein du CTRA, dans lequel la DRFP est évidemment très attentive aux critères "sociaux" des circulaires EDDF (attention portée aux salariés faiblement qualifiés par exemple). Un exemple est éclairant sur ce

point : lors de l'examen de son dossier en CTRA, présenté par la CST du Rhône, le plan de formation d'une entreprise ignorait totalement le personnel non qualifié. La DRFP a été dans un premier temps opposée au dossier ; la négociation tendue qui a suivi, a abouti à ce qu'elle demande une enquête technique préalable à l'ARAVIS ("*il n'y a jamais de refus, il y a des demandes de complément d'informations*"). Celle-ci a conclu à la bonne cohérence du plan de formation par rapport à l'objectif industriel de l'entreprise, en l'état actuel de son organisation productive (pas très moderne...). La DRFP a alors accepté le dossier, sous la condition que la CST pèse auprès de l'entreprise (200 personnes) pour qu'elle change son organisation...

*\* Le problème de la nouvelle circulaire du 30 mars 1995*

Cette nouvelle circulaire pose quelques problèmes aux représentants régionaux de l'UIMM en Rhône-Alpes. Ils trouvent scandaleux que l'État se permette de changer les règles du jeu en cours de convention, sans même proposer une période transitoire. Cela leur pose de nombreux problèmes au niveau territorial, vis-à-vis des entreprises avec lesquelles ils sont déjà engagés, ou des informations qu'ils ont diffusées. Exemple encore de leur grande autonomie au niveau régional (voire de leur côté sécessionniste ?), l'UDIMERA s'est entendue avec la DRFP dans le cadre du CTRA pour terminer l'année 1995 en gardant les règles de 1993 et 1994, à l'encontre donc de ce que demande la nouvelle circulaire de l'État... et aussi malgré les inquiétudes que cela génère au niveau national de l'UIMM. Cette circulaire pose en fait tellement de problèmes de leur point de vue (abandon de la coprésidence, ne laissant à l'UIMM qu'un simple rôle d'instructeur technique comme dans le cas d'autres aides type FNE classique, problème de non-rétroactivité du Fond social européen, flous dans les spécifications du dossier exigé par le FSE...) qu'ils menacent de sortir de la convention en 1996...

*1.3.6. L'arbitrage entre l'EDDF et le FNE (prévention)*

Comment s'opère le tri entre les entreprises potentiellement bénéficiaires d'une aide de ce type ? La principale difficulté réside toujours dans la possibilité d'identifier à coup sûr la situation de l'entreprise et donc d'effectuer le choix pertinent de telle ou telle mesure: EDDF pour des entreprises saines et FNE pour des entreprises ayant des problèmes, ou qui en prévoient à terme. Ceci n'est pas nouveau et se règle plus ou moins bien en fonction des circuits d'instructions qui "organisent" de fait la sélection, ou l'aiguillage devrait-on dire, vers les différentes aides (au plus près du terrain, le niveau départemental). Il n'y a pas à proprement parler de coordination entre les dispositifs au niveau régional. La demande de vérification concernant le fait qu'une entreprise bénéficie déjà d'une autre mesure par exemple se règle essentiellement par une démarche déclarative de leur part (mais des demandes de renseignement adressées aux impôts se sont parfois produites en ce qui concerne le CIF par exemple).

Quand les dossiers arrivent au niveau régional, les arbitrages sont en fait déjà réalisés... Lorsqu'un dossier est présenté au CTRA, il est déjà bien inscrit dans la mesure sollicitée, les aiguillages vers telle ou telle mesure ayant déjà été faits sur le terrain par les conseillers formation des CST, les DDTEFP, etc. Depuis la mise en place du dispositif EDDF, il n'y a eu que deux cas où un dossier a été renvoyé en suggérant qu'il était plutôt concerné par le FNE. Il n'y avait donc pas nécessité d'avoir

des règles en la matière. Par ailleurs, il est arrivé de temps en temps qu'une entreprise ait déjà bénéficié d'un FNE avant d'entrer dans l'EDDF et cela semble naturel : l'explication fournie est que "*l'entreprise avait réglé son problème, assainit sa situation, et repartait sur une politique de compétitivité*".

On peut prendre un exemple du type d'arbitrage financier qui a pu se faire entre les deux mesures dans le département du Rhône) : le responsable formation de l'UDIMERA (en tant que CST du Rhône) siège aussi au sein du CODEF (version départementale du COREF) du Rhône, dans la commission qui donne son avis (pas une décision) sur les conventions FNE, quel qu'en soit le type. L'opposition semble parfois avoir été forte avec le directeur départemental du travail et de l'emploi sur la façon de gérer les taux de prise en charge financière pour le FNE-formation ou adaptation... : ceux-ci (entre 25 et 35 %) étaient jugés non incitatifs par les représentants du syndicat professionnel de la métallurgie. Cette situation amenait alors le directeur départemental du travail et de l'emploi à se plaindre de ne pas avoir assez de dossiers dans ce type d'aide et donc de disposer de beaucoup de crédits non consommés...

#### **1.4. Les pratiques de suivi et d'évaluation**

##### *1.4.1. Du point de vue de l'UIMM*

Il n'y a pas de suivi statistique global organisé dans les CST, leurs responsables se contentent d'appréciations empiriques. L'UDIMERA tient un décompte simple dans le cadre du CTRA pour répondre au bilan annuel de la convention d'application.

Le CTRA (c'est l'UDIMERA en fait qui en assure en quelque sorte le secrétariat) envoie toutes les informations statistiques au CTNA (et au travers du CTNA à l'UIMM national). Il s'agit d'un dossier spécifique à Rhône-Alpes rempli par les CST, car celles-ci ont refusé de remplir les documents préparés par l'UIMM (les "annexes vertes" mises au point au niveau national par la direction de la qualité et de la compétitivité) pour son propre suivi statistique (*cf.* § 1.2.3.), jugés beaucoup trop chronophages. Par ailleurs, les CST doivent aussi remplir les fiches pour le Céreq.

A la question sur d'éventuelles pratiques d'évaluation, le responsable formation de l'UDIMERA résume ainsi la situation :

- Ils ne font, dans les CST, qu'un travail de gestion administrative dossier par dossier, avec des discussions à but pédagogique avec l'entreprise ; c'est un suivi qualitatif, souvent assez fin, entreprise par entreprise, sur la durée.

- De nombreuses activités informelles de ce type se produisent au niveau de l'entreprise elle-même, principalement une démarche de réflexion sur la construction d'outil d'évaluation à l'usage des entreprises qui veulent connaître l'effet de leur formation sur les individus (des études R&D financées sur le 10 % agrément). Mais s'ils peuvent conseiller ces outils aux entreprises, ils ne peuvent pas les obliger à les utiliser. Toujours est-il qu'ils se sont outillés à ce niveau là, mais il s'agit en fait essentiellement de la construction de référentiels d'emplois, descriptifs-métiers, etc.

Au niveau de l'entreprise, les techniciens réalisent une "petite évaluation" en reprenant dans le temps l'évolution des entreprises (sur 5-6 ans). Mais cela n'est pas systématique et ne se réalise qu'entreprise par entreprise, sans appréciation plus globale.

- Il n'y a pas non plus d'évaluation concernant l'effet de son propre plan de formation sur le développement d'une entreprise, ni de façon globale, quantitative ou synthétique, sur la pratique annuelle d'une CST par exemple, qui réfléchirait sur le développement de son territoire. A leur avis, les documents "Plan compétence-compétitivité" pourraient jouer un rôle sur le terrain de l'évaluation, dans le cadre d'une exploitation plus systématique qu'ils n'envisagent pourtant pas de faire. Enfin, rappelons que les connaissances empiriques et informelles accumulées ou acquises par les conseillers formation des CST sur l'effet de la formation dans la compétitivité des entreprises, tout en restant au seul niveau de l'entreprise, représentent peut-être un capital cognitif non négligeable.

- Les services centraux de l'UIMM ne leur demandent pas de suivi statistique global particulier. Il est fait au niveau national à partir des dossiers envoyés par le CTRA ; en retour ils ne reçoivent du CTNA "qu'une collection de chiffres, sans analyse aucune", documents jugés relativement illisibles. Manifestement, la logique d'analyse au niveau régional ou local relève plus d'une approche individuelle de l'entreprise que d'une approche statistique quantitative de données regroupant des ensembles d'entreprise.

- Enfin, il n'est peut-être pas inintéressant de faire état de la perception, par les responsables de ces organisations professionnelles, du mode de régulation nationale des conventions EDDF : ceux-ci ont en effet l'impression qu'une fois les conventions bouclées au niveau national plus personne ne s'y intéresse, et que rien n'est mis en œuvre pour mesurer les effets de ces politiques<sup>24</sup>.

Pour conclure, on pourrait remarquer que leur interprétation de la notion d'évaluation est assez floue et se mélange avec les pratiques spécifiques d'évaluation propres au domaine de la formation (pratique relevant en fait peu ou prou du domaine pédagogique), qui ne correspondent pas à celles d'évaluation des politiques publiques, même si dans le cas présent, il existe un lien du fait de l'objet même de la politique. Ils émettent des critiques très vives à l'encontre de l'État qui n'assure qu'une gestion administrative de ses mesures, tout en reconnaissant quand même qu'ils entrent bien dans ce jeu lorsqu'il s'agit de mesures à la gestion desquelles ils participent, comme les EDDF. Et bien que fortement critiques, ils semblent cependant ne pas pouvoir dire ce qu'ils feraient de tels travaux d'évaluation.

On pourra retenir de tout cela deux points saillants :

- Leur intérêt pour tout ce qui relève de la mise en œuvre des dispositifs, les problèmes de cohérence, les redondances, les complexités inutiles... Ceci vise en fait un type d'évaluation possible, celle des moyens mis en œuvre au regard des résultats obtenus, ce que les spécialistes de l'évaluation des politiques publiques nomment

---

<sup>24</sup> Pour reprendre leur expression "*même quand le Céreq fait des commissions d'études macro et tout le machin, ça ne produit aucun effet, aucun retour de correction !*"...

"l'efficience d'un programme public" (Parodi, 1993). On peut comprendre leur intérêt pour cette question dans la mesure où ils sont eux-mêmes un des éléments de cette mise en œuvre.

- Ils pensent qu'une gestion de type trop administratif ou "de contrôle" est la moins adaptée au bon fonctionnement d'un dispositif : dès qu'un dispositif est trop bien cadré, certaines entreprises leur apparaissent douées pour se couler dans le moule et obtenir parfois indûment des aides de l'État. A l'opposé, selon leur point de vue, moins le dispositif est cadré, plus l'opérateur sur le terrain peut éviter de se faire manœuvrer par une entreprise habile qui manie bien les catégories de l'État pourrait-on dire... On retrouve ce type d'argument de nature presque paradoxale dans les travaux de R. Salais, tels que les restitués E. Kirsch (1995) : plus les critères de sélection sont affichés par avance, plus il est aisé pour une entreprise de produire une image qui s'y conforme (même si celle-ci est aidée par un intermédiaire, dont le rôle peut donc être très ambigu...). Notre interlocuteur va donc plus loin encore que l'esprit EDDF ! De surcroît, si on pousse cette logique jusqu'au bout, cela revient à transférer la question de la confiance entre les acteurs du rapport État/entreprise vers le rapport État/opérateur de terrain, qui peut être public, ou organisme professionnel....

#### *1.4.2. Du point de vue de la DRFP*

Du point de vue du suivi, les responsables de la DRFP apparaissent pour leur part très demandeurs de travaux spécifiques. La grande référence pour eux c'est le travail effectué par l'AGEFOS auprès des entreprises qui a abouti au fait que dès qu'une entreprise entre dans la convention EDDF, elle doit dès le début mettre en place une batterie d'indicateurs mesurant directement et indirectement l'effet du programme de formation engagé (nombre de personnes formées, durées, changement de niveau des formés... mais aussi relation avec la stratégie de l'entreprise, productivité...). C'est manifestement le principal travail de suivi, qui se fait donc plutôt au niveau individuel d'entreprise. D'après les documents fournis par l'AGEFOS<sup>25</sup>, il s'agit d'indicateurs élaborés pour suivre les objectifs de l'entreprise dans deux dimensions :

*"- des indicateurs généraux, portant sur des aspects de la rentabilité d'entreprise et de gestion des ressources humaines ;  
- des indicateurs spécifiques aux domaines abordés par la démarche de modernisation, au sens large."*

Ces indicateurs sont en partie communs à toutes les entreprises, en partie propres à chacune d'elles ; ils sont d'abord pensés à l'intention du responsable de l'entreprise, dans une optique de suivi individuel, de pilotage d'un projet, de contrôle des objectifs que l'entreprise s'est fixée. En ce sens, la démarche de l'AGEFOS s'apparente plutôt à une opération de conseil en gestion ou en pilotage d'entreprise. Il ne s'agit cependant pas d'évaluation de politique publique à proprement parler, même si l'exploitation de ces indicateurs pourrait constituer une source de données dans une démarche de ce type. Les responsables de la DRFP sont cependant demandeurs de plus de choses, souhaiteraient aller plus loin, et aussi sur les autres branches professionnelles : ils ont

<sup>25</sup> Courrier de l'AGEFOS du 19/10/93, suite à une rencontre au Céreq lors d'une réunion de travail sur les politiques publiques d'aide à la formation continue.

demandé à l'ARAVIS (antenne régionale de l'ANACT) de réaliser des évaluations "individuelles" de plans de formation d'entreprises ayant bénéficié d'EDDF<sup>26</sup>, ce qu'elle semble avoir quelques difficultés à assumer. Au-delà de ces initiatives, le rôle, le type et les attentes vis-à-vis d'éventuelles évaluations sont très flous et ne sont pas référés à des questions précises, bien qu'ils les jugent absolument nécessaires ("*question centrale*"...). Les seuls éléments évoqués concernent le fait de ne pas avoir le temps soi-même de faire ce travail, et l'importance, citée en exemple, du repérage de cas exemplaires pour bénéficier de leur expérience.

### **1.5. La mise en œuvre concrète des conventions EDDF au plus près du terrain : le rôle des conseillers formation des CST**

#### *1.5.1. Mode d'information et accès aux entreprises*

Les opérateurs sur le terrain sont les conseillers formation des CST ou de l'appareil de formation de la métallurgie. L'UDIMERA n'intervient pas en tant que telle, ce n'est pas son rôle. L'information se fait lors des contacts en entreprise :

- de l'initiative d'un conseiller formation sur le thème de l'EDDF ;
- à l'occasion de visites pour d'autres raisons : montage de contrats de qualification par exemple, visite des commerciaux de la CST (ils vendent de la formation ou de l'ingénierie), lancement d'une démarche qualité aidée par la CST... ;
- et aussi par l'intermédiaire de la revue adressée aux adhérents (mais pas de *mailings* directs par exemple).

Une autre source de dossier, moins importante, est constituée des "renvois" par les DDTEFP (on retrouve ici leur rôle d'aiguillage) ou par l'AGEFOS-PME. D'une manière générale, tous les canaux d'accès aux entreprises par la profession sont sollicités : à titre d'exemple, le volet de techniciens travaillant pour la métallurgie dans le département du Rhône et susceptibles d'intervenir sur les questions de formation (entre autres) représente 150 personnes... A noter que les techniciens sont tous à jour sur les aides existantes qu'ils mobilisent dès que cela leur semble pertinent.

#### *1.5.2. Type d'accompagnement et d'ingénierie auprès des entreprises*

##### *- La pratique des conseillers formation des CST*

Dans le cas des EDDF, les conseillers formation des CST visitent régulièrement les entreprises entrées dans le dispositif. Pour cerner leur pratique, on peut reprendre certains des éléments présentés au § 1.4. Les conseillers formation suivent l'entreprise aussi sur le papier à l'aide de leur document "Plan compétences-compétitivité" (source UIMM national, les indicateurs sont identiques au niveau national). Ces documents sont généralement remplis avec l'entreprise (1/2 journée), cela a des vertus pédagogiques et sont complétés par des indicateurs de "remplissage d'objectif" :

---

<sup>26</sup> Notons que cette commande a un statut particulier : elle a été faite par le biais d'une inscription au contrat de plan État-Région d'une contribution collective au financement de l'ARAVIS, au sein de laquelle la DRFP a finalisé la sienne en demandant entre autres de veiller à ce que des évaluations soient faites.

nombre de personnes formées et d'heures de formation. On peut noter que ce document vise en fait à expliciter, formaliser, l'articulation de la démarche de formation de l'entreprise à des objectifs stratégiques. En matière de suivi, seul un travail de gestion administrative dossier par dossier est mené dans les CST. Leur tâche centrale, d'après eux, est d'avoir des discussions à but pédagogique avec l'entreprise et de faire un suivi qualitatif, souvent assez fin, entreprise par entreprise, sur la durée.

Le travail mené autour des documents "Plan compétences-compétitivité" s'apparente à une forme d'évaluation qualitative. Mais leur principale fonction est d'abord d'être un outil de conseil aux entreprises ("*on est presque dans le conseil parfois*", sous-entendu conseil formation qu'ils vendent), se rapprochant d'une action de diagnostic stratégique telle qu'en développent les consultants. Le degré d'intervention dépend en fait du degré de "mûrissement" de l'entreprise sur les questions stratégiques. Les conseillers formation gèrent ainsi, dans leur relation aux entreprises, les formes de prises de conscience des entreprises sur leur propre stratégie. Et sur ce plan, ils doivent détenir un capital de connaissances "informelles" non négligeable sur l'effet de la formation dans la compétitivité d'une entreprise.

En fait, les CST de l'UIMM sont des prestataires de service très diversifiés dans le domaine de la formation : ils peuvent réaliser à la demande des travaux d'ingénierie de formation, faire de la formation en direct (en mobilisant leur appareil de formation propre)... Leur journée d'intervention est facturée de 2500 F à 6000 F selon les cas, tarifs qui leur paraissent plutôt modestes. Il est clairement exprimé que les EDDF démultiplient leur capacité d'action sur le terrain, ce qui va de pair avec le développement de leur activité, et donc de leur chiffre d'affaires : certaines prestations peuvent entrer dans ce qui est financé par l'EDDF et ils facturent selon les cas (cela peut être gratuit parfois, pour les entreprises de moins de 10 salariés par exemple), en appréciant ou en anticipant les possibilités d'opérations d'ingénierie ou de formation qui pourront découler des discussions avec l'entreprise qui a été repérée. Tous les techniciens ont donc intérêt au développement des EDDF, mais pas plus en fait que d'autres mesures mobilisables dans le même champ et ayant donc des retombées sur leur activité. Leur logique est d'abord le développement de leurs services auprès des entreprises adhérentes, ou d'autres ; tant mieux si une aide financière de l'État intervient, il s'agit d'un intérêt partagé.

- *Comment interpréter ce rôle ?*

On remarquera qu'on est ici au cœur des questions relatives aux critères de sélection des entreprises : c'est ici que se fait l'aiguillage par les organismes "professionnels" de l'UIMM vers tel ou tel type d'aide (voir ci-dessus § 1.3.5., le fonctionnement du CTRA qui statue sur les taux de prise en charge, pas sur la pertinence du choix de telle ou telle entreprise). Quelle objectivation peut-on faire des critères retenus par les conseillers formation ? Leur logique dominante est-elle de monter beaucoup de dossiers d'EDDF, sans trop d'attention aux caractéristiques des candidats, ou, au contraire, opèrent-ils une sélection soignée limitant quantitativement les dossiers ? Qu'est-ce qui se joue entre eux et le CTRA ? L'UDIMERA - la CST du Rhône en fait - n'a pas de rapport hiérarchique vis-à-vis des autres CST ; nous ne sommes plus ici dans le cas de figure de l'administration publique et des rapports qui s'y jouent entre le national (prescripteur) et le régional (opérateur). En fait, si on en reste au rôle des

opérateurs individuels sur le terrain, les conseillers formation, on peut retenir deux éléments concernant leurs comportements :

- leur crédibilité sur le long terme est en jeu, autant du côté des entreprises que du côté des représentants de l'État, la DRFP (ou DRTEFP) principalement, car ils présentent leurs dossiers eux-mêmes au CTRA (on se rapproche des questions d'apprentissage collectif et de l'apparition de la confiance entre les acteurs) ;
- dans la mesure où il existe des aides publiques appropriées pour à peu près tous les cas de figures, pour toutes les situations possibles pour une entreprise qui souhaiterait faire de la formation, l'arbitrage effectué par un conseiller formation revient à choisir le type d'aide le mieux adapté, éventuellement en fonction des différences dans les possibilités de prise en charge offertes par chacune ; il n'aurait pas alors un rôle de vendeur - indu - d'une mesure publique dans une alternative "aide/non aide", mais un rôle de tri ou d'aiguillage vers telle ou telle mesure, la concurrence se faisant alors entre les mesures (cf. FNE-prévention/EDDF) à l'avantage des plus rémunératrices pour les entreprises et/ou pour eux.

Le comportement des opérateurs de terrain apparaît donc crucial pour la bonne marche du dispositif EDDF, mais en même temps ce comportement semble très encadré, soit par le fonctionnement interne à la "profession UIMM" au niveau régional et infra (elle contrôlerait ses troupes), soit par le jeu entre acteurs, État et Organisation professionnelle, qui verrouillerait assez bien le fonctionnement global et empêcherait tout dérapage trop visible : tout manquement à la règle se ferait vite ressentir (ils ne peuvent pas faire autrement que de travailler ensemble) et alors se pose l'inévitable question de la nature de cette ou ces règles et de leur genèse (cf. les questions de l'apprentissage collectif...)<sup>27</sup>.

### *1.5.3. Les EDDF dans l'activité des CST*

On constate donc que les EDDF sont une source de légitimation supplémentaire pour les CST vis-à-vis des entreprises et constituent aussi une source de revenu. D'un point de vue stratégique, une fois passées les premières réticences ou incompréhensions, de nombreuses raisons militaient pour que les CST de l'UIMM se retrouvent être l'un des principaux opérateurs du dispositif, sur le terrain tout au moins :

- L'aide publique représente un apport d'argent pour les entreprises, il paraît difficile d'occuper une position de rejet même si cela suppose une attention ferme sur les contreparties<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Il semble qu'on soit ici dans une combinaison d'éléments objectifs (des conventions, des dossiers, des procédures, des tableaux de suivi, des logiques commerciales et des logiques administratives, voire des "axes" de développement aux vertus mobilisatrices...) et d'éléments subjectifs (le niveau de perception des phénomènes et d'interprétation des situations par les acteurs en présence), dont l'explicitation nécessiterait un travail plus approfondi auprès des techniciens des CST.

<sup>28</sup> Les opérateurs de terrain pour les EDDF ne sont pas tout à fait dans la même position selon l'accord : les CST de l'UIMM ne sont pas relais au plan financier comme peut l'être l'AGEFOS-PME par exemple, qui a la possibilité de compléter sur ses propres fonds collectés et aussi d'intervenir en trésorerie en faisant l'avance de la partie prise en charge par l'EDDF sur ses fonds.

- C'est une source supplémentaire de légitimité vis-à-vis des entreprises adhérentes et un argument d'auto-promotion auprès des entreprises non adhérentes, voire le cas échéant auprès des adhérents à la "concurrence" ; c'est le cas par exemple dans le Rhône où coexistent deux syndicats professionnels de la métallurgie dont l'un seulement est reconnu par l'UIMM, et donc intégré dans la mise en œuvre des EDDF. De plus, le suivi important avec les entreprises que cela occasionne, par rapport à d'autres opérations plus ponctuelles, est parfois considéré comme une source de fidélisation des adhérents.

- Incorporation d'un nouveau champ de compétence sur la formation : du point de vue de la palette des services proposés par les CST, qui sont en règle générale de véritables cabinets de conseils juridiques, les EDDF constituent une opportunité pour développer la fonction de conseil en formation et élargir ainsi le champ de leurs interventions.

- Les EDDF génèrent une activité de formation, ce qui peut être une source de revenu supplémentaire pour les CST ; cependant, il semble que la gestion administrative que suscitent les EDDF soit très prenante et soit en elle-même déficitaire du point de vue du budget temps (les conventions d'ingénierie avec l'État ne couvrent pas tout...) ; l'argument évoqué par les CST pour accepter cette situation est que les opérations EDDF relèvent d'un objectif de leur politique de branche. On pourrait ajouter qu'une partie des négociations sur ce thème se déroule au sein même de l'UIMM (cf. plus haut, les rapports entre le niveau national de l'UIMM et les CST).

Enfin, les CST sont des structures situées au carrefour d'une logique d'institution (la défense des intérêts des entreprises de leur secteur d'activité) et d'une logique d'entreprise (l'attention portée à la part de leurs recettes propres, celles qui ne proviennent pas des cotisations des adhérents). L'équilibre entre ces deux logiques n'est semble-t-il pas toujours interprété de la même façon. Ainsi, si ces deux logiques doivent trouver le moyen de coexister, celle qui domine diffère selon la CST. Ceci est perceptible en Rhône-Alpes, d'après les responsables de l'UDIMERA. Certaines CST souhaiteraient développer une logique principale de conseil aux entreprises en tant qu'organisme de leur branche : on aurait alors à faire à une stratégie de long terme, jugée positive du point de vue de l'UDIMERA, pour des CST qualifiées de "structure de conseil formation". D'autres CST semblent s'inscrire plutôt dans une logique principale de chiffre d'affaire, à court terme, et offrir plutôt un profil d'opérateur de formation, qualifié de "vendeur"... Les CST ne peuvent donc pas être considérées comme totalement homogènes du point de vue de leur forme d'implication dans le dispositif EDDF, ce qui ajoute un élément supplémentaire d'hétérogénéité dans l'analyse de la mise en place de ce dispositif.

## 1.6. Conclusion : quelle fonction d'intermédiation pour ces organismes "relais" ?

Le passage par un organisme "relais" est la règle pour les EDDF<sup>29</sup>. Ce sont les chambres syndicales territoriales de la métallurgie qui assument ici cette fonction. Que représente cette fonction de "relais" ? Qu'est-ce qui se cache derrière cela ? D'après ce que nous avons pu constater au cours de ce travail, elles jouent en fait un rôle *d'intermédiaire* qui ne se résume pas à l'idée de "relais" qui suggère une neutralité qu'on pourrait qualifier de fictive. Du point de vue de l'administration centrale, c'est l'ensemble de l'UIMM qui est considéré comme l'intermédiaire, sans distinction de ses composantes internes. Or nous avons vu que cela n'était pas aussi simple, la part d'autonomie de l'acteur de terrain CST étant finalement très importante, au moins en région Rhône-Alpes.

Le rôle de ces intermédiaires peut apparaître ambigu. Déjà situés à la croisée d'une logique institutionnelle et d'une logique d'entreprise (cf. ci-dessus), ils doivent de surcroît assumer ou entrer dans une troisième logique, celle de l'action publique. Pour résumer de façon synthétique, ils sont chargés d'identifier des entreprises porteuses d'un projet de formation susceptible d'être aidé, de les aider à mieux concevoir leur opération de formation et à bâtir le programme correspondant, allant en cela jusqu'à l'établissement du dossier de demande d'aide ; il leur est donc demandé de développer leurs interventions auprès des entreprises pour les aider à structurer et outiller leurs réflexions en matière de formation.

Cette injonction semble tout à fait congruente avec le rôle et la mission qui leur sont dévolus dans le champ de leur organisation professionnelle. De ce point de vue, le degré de spécialisation, et de compétence, de ces organismes et leur bonne emprise sur les entreprises de petite taille en font des opérateurs tout à fait pertinents pour une politique qui cherche à atteindre ces entreprises très faiblement outillées du point de vue de la formation et généralement éloignées de l'environnement proche de l'administration. Ils doivent cependant dans le même temps se justifier auprès de leur "commanditaire" (l'État), lui rendre des comptes en terme quantitatif en particulier sur le nombre d'entreprises bénéficiaires, dont tout le monde attend peu ou prou qu'elles soient les plus nombreuses possibles... Ceci rejoint alors une autre tendance de ces organismes intermédiaires, entre commerce et clientélisme, plus ou moins marquée (ou nécessaire) selon les CST. Cela ne pourrait-il pas concourir à faire en sorte que l'importance du nombre d'entreprises atteintes par le dispositif devienne pour les intermédiaires un enjeu dont la réalisation puisse peut-être s'effectuer au détriment de la pertinence des choix opérés et de la qualité des opérations aidées ?

Enfin, la possibilité de contrôler ce qui se passe sur le terrain échappe donc en grande partie aux agents de l'État, qui ne peuvent intervenir qu'au sein du CTRA, c'est-à-dire concrètement après la sélection de l'entreprise par les conseillers formation des CST, puisque en pratique très peu de dossiers d'entreprise sont refusés. Cela est-il suffisant pour qu'une forme de confiance s'instaure entre les acteurs ? Celle-ci semble

<sup>29</sup> Il apparaît que ces organismes relais interviennent aussi, quoique de manière plus épisodique, dans la construction de l'accès au FNE, dès lors que l'accent est mis sur les PME, même si ce n'est pas avec la même intensité que pour les EDDF.

incontournable pour qu'une coordination minimale puisse se mettre en place, mais l'appréciation en est peu évidente. La nature du "contrat" passé au niveau régional entre l'acteur public et l'organisation patronale devient ici ambiguë, entre d'un côté un rapport de force "quotidien" au désavantage du premier, et la possibilité pour celui-ci - mais est-elle effective ? - de modifier ou de supprimer à sa guise le dispositif objet du contrat. Cette ambiguïté est inhérente au choix même de passer par des intermédiaires pour atteindre les entreprises visées par les dispositifs. On peut se référer ici aux propos de Vincens (1995) : le travail d'intermédiation active effectué par ces organismes agit à la fois sur l'offre (le dispositif public) et sur la demande d'aide (les entreprises). Dès lors, l'intermédiaire réinterprète à sa façon les cibles du dispositif, et comme dans le cas présent sa puissance institutionnelle le lui permet, il peut quasiment s'ériger en seul producteur du dispositif contractuel. Enfin, Vincens nous dit que tout travail d'intermédiation a un coût, et que la rémunération de l'intermédiaire peut être supportée par l'un ou l'autre des "intermédiés", ou par les deux à la fois. Ici, c'est généralement l'entreprise qui en assume la plus grande part, même si l'État peut intervenir à travers les conventions d'ingénierie. Par ailleurs, il semble d'après les responsables de l'UDIMERA, que cela ne suffise pas à couvrir le coût engendré au sein des CST par cette fonction d'intermédiation. Que représente ce coût dans l'activité de l'intermédiaire, ses motivations, quelle place tient-il dans sa logique d'action ? Quelle rémunération autre que financière trouve-t-il dans ce travail d'intermédiation ? Celle-ci est-elle compatible avec les objectifs poursuivis par celui des deux "intermédiés" qui cherche à atteindre l'autre (l'État) ? Au-delà des quelques éléments repérés çà et là dans cette monographie, ces questions mériteraient un travail plus systématique visant à positionner ces structures au statut hybride, chargées de façon un peu aveugle de relayer un dispositif d'aide publique à destination -au moins officiellement- des entreprises.

Quelles que soient les configurations dans lesquelles se trouvent ces organismes intermédiaires, une attention particulière doit être portée aux types de rapports qui se nouent entre eux et les promoteurs du dispositif d'aide, aux enjeux qui apparaissent dans cette relation de délégation qui peut être déterminante pour la bonne marche du dispositif. D'une certaine façon, la question des intermédiaires pose sous un angle nouveau celle des objectifs, des cibles du dispositif d'aide : si les entreprises sont bien officiellement visées par le dispositif, sont-elles les seules cibles atteintes ou doit-on ajouter les "acteurs relais" du dispositif ? Qui est en définitive le véritable partenaire du "contrat" dans la politique contractuelle du secteur de la métallurgie, les organisations professionnelles ou les entreprises ?

## **2. ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DANS LA MÉTALLURGIE-PACA**

La question de la politique contractuelle, fondée sur une logique de branche et d'accord-cadre, ne doit pas sous-estimer les acteurs qui mettent en œuvre cette politique d'aide publique. Le bon fonctionnement de ce dispositif d'aide publique interroge, non seulement les cadres institutionnels de cette politique contractuelle, mais aussi la construction des acteurs de la branche, ici la métallurgie, situés à différents niveaux et dont la compétence et la capacité d'action sont spécifiques. Cette

partie s'attache à étudier le cas de la politique contractuelle de la métallurgie, au niveau régional. La question de l'appropriation et de la traduction, par les acteurs de la métallurgie, d'un dispositif d'aide publique, les EDDF, au niveau régional, nous conduit à poser deux problématiques.

D'une part, l'étude d'un dispositif d'aide publique pose, en premier lieu, la question de son existence, c'est-à-dire dans quelle mesure il est possible de parler d'une politique contractuelle régionale. En effet, au-delà de l'application d'une convention nationale de branche, quel est le référent spécifique de cette politique contractuelle, au niveau régional ?

D'autre part, l'analyse de l'efficacité d'une politique contractuelle régionale nous amène à réfléchir sur la configuration des acteurs de cette branche ainsi que ses structures de décision et d'organisation. Le cas de la métallurgie, organisée territorialement, offre un terrain d'investigation intéressant sur cette question de la traduction d'une politique contractuelle au niveau régional.

Pour développer ces deux pistes, dans un premier temps, nous analysons comment la décentralisation de l'accord s'est inscrite dans les structures territoriales de la métallurgie, niveau local des chambres syndicales territoriales, unités de base de la métallurgie. Sur la base de la connaissance des caractéristiques, préexistantes à la décentralisation de l'accord, nous présentons, dans un deuxième point, les acteurs "institutionnels" de cette politique contractuelle régionale ainsi que leur place et leur fonction dans ce dispositif d'aide publique. En troisième lieu, au regard de ce contexte historique et institutionnel, la mise en œuvre et la traduction de ce dispositif sont analysées à travers l'application de la convention régionale de la métallurgie, en région PACA. Cette lecture, nous permet dans une dernière partie, d'apporter des éléments de réponses et de compréhension à la question de l'existence d'une politique contractuelle régionale, et de son référent spécifique, au-delà de l'application d'une convention nationale de branche.

## **2.1. Genèse de la politique contractuelle au niveau local**

La décentralisation de l'accord-cadre peut paraître, d'un premier point de vue, comme l'un des moyens qui améliore l'efficacité de la contractualisation. Cependant, cette procédure est confrontée à la préfiguration historique des acteurs et de leur niveau de compétence. La diversité du degré de dynamisme des acteurs locaux conditionne fortement leur implication dans la politique d'aide, ce qui oriente en partie la mise en œuvre de la décentralisation de l'accord. Dans cette première partie, trois niveaux d'analyse seront présentés pour élucider les conditions d'appropriation d'un dispositif d'aide public : les engagements de développement de la formation professionnelle (EDDF).

#### Encadré 1

##### Définition de la politique contractuelle au niveau local

La politique contractuelle au niveau local s'exprime par deux types d'accords :

- Les "*accords-cadres régionaux*", conclus directement entre la DRTEFP et la branche, au niveau régional. La DRTEFP exprime sa demande de financement régional à la DFP, sur la base de projets régionaux. Différents types d'accords régionaux peuvent être signés : accords de branche régionaux, accords interprofessionnels et accords avec des "regroupements professionnels".

- Les "*accords-cadres nationaux à gestion déconcentrée*", signés entre la branche au niveau national, l'UIMM ici et la DFP. En second lieu, le conseil de gestion de la DFP décide de la répartition régionale de cet accord national, sur la base des montants alloués à la branche. La négociation de l'accord s'effectue sur la totalité du montant de l'aide publique. Toutefois, certains réajustement de la répartition régionale de l'aide peuvent être opérés sur les 3 ou 4 années ultérieures. Il faut souligner que les entreprises prioritaires pour ces accords déconcentrés, sont celles qui sont adhérentes à l'organisation professionnelle correspondante, l'UIMM, et qui ont moins de 500 salariés ; au-delà, les dossiers sont gérés au niveau national par le Comité technique national d'attribution des aides (CTNA).

Notre étude ne porte que sur ce deuxième type d'accords, que l'on nommera "conventions régionales".

#### 2.1.1. La dimension territoriale de l'EDDF : les préoccupations de l'UIMM avant la décentralisation de l'accord

Avant la décentralisation de l'accord, l'UIMM s'inscrit dans une stratégie de développement de l'aide, axée sur une plus grande coordination avec ses relais, que sont les Chambres syndicales territoriales (CST).

Sur le plan local, les EDDF ont joué d'une manière globale un rôle dans la structuration de l'activité des CST et dans l'émergence d'un rapport de confiance et de coopération entre les structures régionales du ministère du Travail et le patronat. Ceci est loin d'être le cas des organisations syndicales ouvrières pour des raisons que nous détaillerons ultérieurement.

Le dynamisme de cette coopération autour d'objectifs communs et le rôle moteur des EDDF sont spécifiques aux conditions historiques et aux réalités de chaque CST de l'UIMM. Les retards et les avancés enregistrés ici où là dans l'utilisation des EDDF par les entreprises dépendent souvent de la compétence des CST quant à leurs réflexions sur le rôle de la formation professionnelle continue (FPC) dans la structuration du tissu économique et industriel. Cela dépend également d'une connaissance préalable du terrain, d'une relation de service et de conseil auprès des PME.

En 1985, l'UIMM entame une réflexion sur les possibilités de cohérence entre le social et l'économique au sein de l'entreprise, afin de compléter sa compétence juridique de base. Dans ce sens, elle signe un accord sur "les objectifs et les moyens

de la formation" (22.01.1985), où elle fixe 7 domaines prioritaires, pour une formation contribuant à la régulation et au développement de l'emploi (techniques nouvelles, culture technique de base, qualité, commerce, sécurité, communication, et connaissance de l'entreprise). De plus, un mot d'ordre national est lancé au niveau des CST. Cette réflexion est structurée autour de cinq axes :

- la qualité,
- la Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC),
- le management des ressources technologiques,
- la transmission d'entreprises,
- la stratégie.

L'espace régional n'est pas un espace homogène pour les structures décentralisées de la métallurgie. De ce fait, les structures territoriales de cette branche, le niveau local des CST, développent des degrés d'investissement différents, pour une même démarche de réflexion, sur leur rôle vis-à-vis de la formation professionnelle continue des entreprises. Dans la région PACA, composée de 4 CST, cette différenciation d'implication, dans la mise en œuvre d'un dispositif d'aide publique est fortement marquée. Pour mettre en évidence cette caractéristique, nous avons choisi d'étudier deux CST, dont le degré et la nature de l'investissement dans la politique contractuelle régionale diffèrent. La première, la CST du Vaucluse, s'est appropriée très rapidement le dispositif des EDDF et représente le pôle de la politique contractuelle de la métallurgie, en PACA. La seconde, la CST des Bouches-du-Rhône (BDR), s'est faiblement investie dans cette démarche au départ et tend actuellement à organiser les conditions de son implication dans ce dispositif.

La CST du Vaucluse saisit l'occasion de cette réflexion sur les objectifs de la FPC, pour mettre au point une enquête auprès de ses adhérents afin de déterminer les priorités et un plan d'action. Le choix dans la mise en œuvre de cette réflexion a porté essentiellement sur les problèmes de qualité et de stratégie. La GPEC a été tout particulièrement écartée pour deux raisons essentielles. La première tient au fait que la CST-Vaucluse voulait à tout prix éviter que cette démarche soit liée à un plan social, accentué par la crise du chômage au cours des années quatre-vingt. La deuxième tient aux caractéristiques du tissu économique vauclusien. Beaucoup de PME ont une activité marquée par des démarches de qualité et subissent des contraintes imposés par leurs donneurs d'ordre, telle que la certification ISO-9000. De plus, il est très délicat de demander aux entreprises (notamment les PME) la mise en œuvre d'actions visant plusieurs objectifs en même temps. Les autres CST de la métallurgie, en dehors de la région PACA, ont pu choisir d'autres démarches que la qualité, qui correspondent aux préoccupations de leurs adhérents.

Dans les Bouches-du-Rhône, les traces de cette démarche n'apparaissent pas. Ceci peut être lié à deux motifs : le renouvellement de l'équipe de la CST en 1994, et la grande autonomie du patronat des Bouches-du-Rhône et ses distances et conflits avec le niveau national de l'UIMM. En effet, la réflexion autour de l'usage des EDDF et l'inscription dans les objectifs nationaux de l'UIMM n'ont démarré qu'à partir de 1994, suite à la restructuration de la CST. Jusqu'à cette période, sa stratégie de communication avec les entreprises demeure restreinte et explique le faible recours de ces dernières à l'EDDF.

Dans le Vaucluse, comme dans d'autres régions caractérisées par un nombre élevé de PME, le rôle de la formation professionnelle dans l'activité des entreprises a été limité jusqu'en 1988 à deux types d'actions. Dans le premier cas, la formation est mobilisée occasionnellement quand il y a investissement dans du nouveau matériel. Dans le second, on fait de la formation-récompense pour des individus ayant fait des efforts au cours d'un exercice. En 1988, la formation vient tout juste d'être considérée comme un investissement par les PME ; ceci correspond à la date à laquelle les EDDF commencent à se généraliser à tout le territoire français. La démarche volontariste de l'UIMM nécessite des accompagnements par la formation et la recherche de soutiens budgétaires pour des entreprises cherchant à se structurer dans le sens du mot d'ordre national. Parallèlement, la CST-Vaucluse s'engage, à partir de 1987, dans une série de séminaires et d'actions de sensibilisation, en vue de changer la culture des entreprises vis-à-vis de la formation. Les EDDF sont donc le moyen idéal pour allouer des ressources en vue de la modernisation des entreprises. Plus récemment (à partir de 1993), grâce au Plan compétences-compétitivité, à la gestion déconcentrée des accords, les PME ont eu la possibilité de mieux formaliser leurs objectifs et d'entrer dans une vision à plus long terme de leurs stratégies en rapport avec la formation.

Pour la CST des Bouches-du-Rhône, un manque d'expérience, par rapport à la CST du Vaucluse, a été largement ressenti. Le dispositif a été réellement mis en place en 1995. L'implication du service de la compétence et de la gestion des ressources humaines de l'UIMM a été un atout majeur pour initier et stimuler l'usage des EDDF dans cette CST, en faisant appel aux expériences accumulées dans d'autres régions. A partir de cette impulsion, la CST a envoyé un document d'information à 350 entreprises pour les inviter à une réunion, autour des EDDF. La présence de 35 entreprises a été vécue, malgré tout, comme un succès. Ces éléments expliquent la faiblesse des budgets alloués et le nombre limité de contrats signés jusqu'à présent (8 au total). Aujourd'hui, la CST est engagée dans une phase de sensibilisation sur l'usage de la FPC au niveau des PME (EDDF et FSE par exemple).

Pour les autres CST de la région PACA, on peut souligner que l'état de l'investissement dans ce dispositif d'aide publique est tout aussi faible que pour la CST des Bouches-du-Rhône. En effet, la CST des Alpes-Maritimes n'a signé qu'un EDDF en 1994, et celle du Var, aucun (cf. tableau n° 2).

### *2.1.2. Les premiers pas de la décentralisation de l'accord-cadre*

La décentralisation de l'accord, au niveau régional, s'est heurtée à une conception divergente de la "philosophie" de la convention régionale entre l'acteur patronal et l'acteur public.

En premier lieu, une controverse sur la procédure de négociation des EDDF entre l'acteur public et le patronat local a fortement ralenti la décentralisation de l'accord. En effet, d'une part, le CTRA reprochait à la DRTEFP la simplification de la procédure EDDF et d'être trop "procédurière". D'autre part, la DRTEFP, reprochait au CTRA, de ne pas inviter les syndicats de salariés au CTRA. C'est pourquoi, elle présente les dossiers d'entreprise en COREF (instance régionale, qui ne possède pas cette prérogative), afin de manifester son désaccord avec les chambres de la métallurgie. Cette attitude vis-à-vis des syndicats n'est pas spécifique au patronat

local, mais exprime une position générale de l'UIMM. En effet, elle considère que la politique contractuelle s'appuie sur un contrat bilatéral entre l'État et le patronat, qu'elle ne concerne que les deux parties contractantes, et que les organisations syndicales n'ont pas à être dans les instances de décision de la politique contractuelle, n'étant pas cocontractantes. La DFP et le niveau national de l'UIMM vont trancher ce désaccord, déboutant la décision de la DRTEFP, en demandant à ce que les dossiers d'entreprise soient présentés uniquement au sein du CTRA. Ce différend entre l'acteur public et l'acteur de branche, au niveau régional<sup>30</sup>, a fortement freiné la mise en œuvre de la décentralisation de l'accord ; en 1993, sur 2 millions prévus pour la convention régionale de la métallurgie, seuls 700 mille francs ont été dépensés (source de la DRTEFP).

En second lieu, la réticence de la CST du Vaucluse explique aussi la lente mise en œuvre de la décentralisation de l'accord-cadre. La décentralisation de l'accord est perçue par la CST, comme une perte d'influence sur le dispositif des EDDF. En effet, avant 1993, le CTRA était seul décisionnaire de l'attribution de l'aide et les CST donnaient directement aux entreprises le "chèque" du montant de l'aide. Avec la décentralisation de l'accord-cadre, le pouvoir de gestion financière des EDDF est partagé entre les CST et la DRTEFP, ce qui peut expliquer la réticence de la CST. Cependant, cette analyse doit être relativisée. En effet, avant 1993, la gestion administrative de ces EDDF était centralisée sous l'égide de l'APRODEM, et les CST étaient seulement une boîte à lettres. Le cas de la CST du Rhône montre, à l'inverse, que la décentralisation peut être considérée comme un vecteur d'une plus grande autonomie pour tous les acteurs. La situation de la CST des BDR, récemment inscrite dans cette politique contractuelle et nouvellement constituée, explique aussi la difficile élaboration de cette convention d'application ; la DRTEFP se trouvant face à un acteur patronal local non structuré (Union patronale des Bouches-du-Rhône). La situation contrastée de ces deux CST n'est pas sans constituer un problème dans la mise en œuvre et la concrétisation d'une politique contractuelle régionale.

---

<sup>30</sup> Ces désaccords sont relevés par les responsables du niveau national de l'UIMM, qui caractérisent la DRTEFP, comme problématique, "car voulait réécrire les règles".

## Encadré 2

### Statistiques sur l'UIMM

En 1993, l'UIMM compte 1,9 millions de salariés, soit 55 % des salariés de l'industrie, dont la majorité est située dans les industries électroniques et électriques (26,4 %), la construction mécanique (22,8 %), la fonderie et le travail des métaux (22,8 %). La structure d'emplois des industries métallurgiques montre que la part des ouvriers non qualifiés diminue entre 1982 et 1992 (de 25,1 % à 13,8 %), alors que celle des ouvriers qualifiés progresse (de 35,6 % à 40,4 %) ; la part des ouvriers, au total, est de 54 %. Le nombre des ingénieurs et cadres (13 %) et des administratifs et techniciens (28 %) a fortement augmenté entre 1982 et 1992, alors que celui des agents de maîtrise (4,8 %) tend à baisser sur la même période. L'UIMM regroupe 20 000 entreprises, où le poids des grands établissements, plus de 500 salariés, se réduit (34,3 % en 1992, contre 45,9 % en 1982) et celui des établissements de moins de 50 salariés grandit (27,3 % en 1992, contre 19 % en 1982).

La part des effectifs salariés dans la région PACA a progressé de 3,3 % entre 1987 et 1992, contre 13,2 % pour la région Rhône-Alpes et 21,6 % pour l'Île de France. Par rapport à l'industrie manufacturière, les effectifs salariés les plus importants, par branche d'activité, pour les industries métallurgiques et dans la région PACA, sont dans la construction navale et aéronautique (14 %), et le matériel électronique (11 %) (INSEE-SESSI, 1990). L'UIMM compte quatre CST en PACA : BDR (380 entreprises, 34 000 salariés), Vaucluse (80 entreprises, 3200 salariés), Alpes-Maritimes (145 entreprises, 12 000 salariés), Var (75 entreprises), soit 680 entreprises adhérentes pour la métallurgie PACA.

Le bilan de l'accord-cadre 1989-1992 État-UIMM met en évidence : 1 397 EDDF conclus, 180 294 salariés formés, soit 7 millions d'heures de formation, dont 42 % au bénéfice des ouvriers. Cet accord-cadre est décliné dans 20 régions. Pour l'année 1994, la région PACA concentre 2,53 % des aides de l'État, contre 21,86 % pour Rhône-Alpes et 9,8 % pour la Lorraine, ce qui correspond au poids des entreprises de la métallurgie dans ces régions respectives. En région PACA, 13 EDDF ont été signés en 1994. Il est intéressant de noter que le poids des EDDF signés dans la région PACA, par rapport au niveau national (3,4 %) correspond au poids des entreprises de la région PACA (680 entreprises), par rapport à l'ensemble de l'UIMM (20 000 entreprises). A l'intérieur de la région PACA, le nombre d'entreprises concernées par un EDDF, vis-à-vis de l'ensemble des entreprises adhérentes à une CST de la région est de 1,9 %.

Tableau 1

## États des engagements en 1994, dans l'UIMM et dans trois régions

n	National		PACA		Rhône-Alpes		Lorraine	
	État des engagements	État des réalisations						
<b>Nombre d'entreprises</b>	379	375	14	13	89	82	32	31
<b>Montant de l'aide de l'Etat (en millions)</b>	91,5	61,53	2,43	1,56	9,59	6,74	8,34	6,03
<b>Effectifs</b>	41 675	35 311	740	855	5 845	4 100	3 835	2 997
<b>Volume d'heures stagiaires</b>	1,7 millions	1,36 millions	42 653	23 690	172 200	130 600	156 540	131 297

Source : Bilan 1994 des conventions régionales de la métallurgie, pour PACA, Rhône-Alpes, et Lorraine

Ce tableau montre que la région PACA concentre 2,53 % de l'aide de l'État, ce qui correspond approximativement au poids des entreprises de la métallurgie dans la région PACA (21,86 % pour Rhône-Alpes, et 9,8 % pour Lorraine).

**Tableau 2**  
**États des réalisations en 1994, dans la région PACA**  
**et trois chambres syndicales territoriales de la métallurgie**

	<b>PACA</b>	<b>Vaucluse</b>	<b>BDR</b>	<b>Alpes Maritimes</b>	<b>Var</b>
Nombre d'entreprises	13	10	1	2	0
Montant de l'aide de l'État	1,56 millions				
Effectifs	855	539	18	298	0
Volume d'heures stagiaire	23 690	18 028	357	5 305	0
Nombre d'entreprises adhérentes	680	80	380	145	75

Source : Bilan 1994 de la convention régionale de la métallurgie PACA

LA CST du Vaucluse concentre 77 % des EDDF réalisés, sur l'année 1994, 63 % des effectifs salariés et 76 % du volume d'heures stagiaires. 12,5 % des entreprises de la CST du Vaucluse bénéficie d'un dispositif EDDF, contre 1,3 % pour les Alpes-Maritimes, et 0,26 % pour les Bouches-du-Rhône.

Tableau 3  
Répartition des heures de formation dans l'UIMM, par régions et CSP, en 1994

	PACA			Rhône-alpes			Lorraine		
	Ouvrier qualifié	ETAM	Cadres	Ouvrier qualifié	ETAM	Cadres	Ouvrier qualifié	ETAM	Cadres
Volumes d'heures par CSP (en %)	23	36	41	43	37,5	19	60	30,7	8,5
Effectifs formés (en %)	66		34	83		17	89		11
Coût moyen heure stagiaire (en francs)	81	131	147	77	133	144	82	137	183
Durée moyenne des heures formation	18	32	34	30	33	36	51	37	33

Source : Bilan 1994 des conventions régionales de la métallurgie, pour PACA, Rhône-Alpes, et Lorraine

Ce tableau souligne la faiblesse du volume d'heures stagiaires en PACA, pour les ouvriers qualifiés, (23 %), au regard des régions Rhône-Alpes (43 %) et Lorraine (60 %). Ce phénomène est confirmé par l'écart des "durées moyenne des heures de formation", entre les ouvriers qualifiés (18 h) et les cadres (34 h), en PACA, à l'inverse de la Lorraine, où la durée moyenne des ouvriers (51 h) est supérieure à celle des cadres (33 h). Enfin, la proportion des effectifs formés montre que la région PACA oriente les EDDF, à 1/3 sur les cadres et 2/3, sur les OQ et ETAM, alors que dans les deux autres régions, la répartition est de 1/4 pour les cadres et de 3/4 pour les OQ et ETAM.

**Tableau 4**  
**Répartition du volume d'heures stagiaires, par domaine de formation**  
**et par CSP, dans l'UIMM, en région PACA**

	Ouvriers qualifiés	ETAM	Cadres
Qualité	32 %	61,7 %	69 %
Productique	44 %	10,8 %	15,5 %
Gestion production	0,7 %	2 %	1,7 %
Vente et commerce	22,6 %	9 %	7 %
Mise à niveau	0,7 %	3,2 %	0,2 %
Nouveau matériel		13,3 %	6,6 %
Durée moyenne	18 h.	32 h.	34 h.
Répartition des stagiaires par CSP (toutes branches)	43 %	44 %	13 %

Source : Bilan 1994 de la convention régionale de la métallurgie PACA

### 2.1.3. *Élaboration d'une convention régionale*

La convention nationale précise le processus de contractualisation de la convention régionale, ainsi que les éléments d'information devant être décentralisés et présents dans cet accord à gestion déconcentrée. D'une part, sont définies les parties contractantes : la DRTEFP, les CST de la métallurgie et le Conseil régional, et les points d'appui de cet accord : l'accord-cadre national et les objectifs de la convention nationale. D'autre part, la convention régionale doit notifier les axes devant être précisés par la convention régionale, les secteurs et les publics prioritaires et l'enveloppe financière. A partir de ce cadre, la lecture de la convention régionale produite en PACA fournit différents enseignements. D'une manière générale, cette convention apparaît plus comme une traduction neutre de l'accord-cadre qu'une appropriation des objectifs de ce dernier à partir des spécificités de la région PACA et de ses CST. Différents indicateurs, présents dans le texte de la convention régionale, argumentent cette analyse :

- les entreprises ciblées sont celles couvertes par la convention collective métallurgie et principalement de type PMI,
- les actions engagées sont celles qui répondent aux besoins accrus de compétitivité des industries de l'UIMM et à la logique de compétence-compétitivité,
- les critères d'aide sont ceux établis par l'accord-cadre,
- l'objectif de former 16 % des salariés de niveau I est appliqué tel quel.

La convention régionale traduit très faiblement les finalités et préoccupations particulières d'une politique contractuelle en PACA et reprend plus qu'elle ne s'approprie les objectifs et principes de l'accord-cadre. Seuls deux objets sont précisés : les contenus de formation<sup>31</sup> et l'égalité professionnelle (homme/femme). La comparaison avec la convention régionale Rhône-Alpes accentue cette impression d'une faiblesse dans la construction de la politique contractuelle PACA. En effet, dans la convention Rhône-Alpes, des publics prioritaires sont réellement définis (exemple : ouvriers qualifiés et techniciens d'ateliers), une démarche spécifique est envisagée (privilégie plutôt une approche transversale de l'accord-cadre, qu'une approche sectorielle) et l'objectif national des 16 % est revu à la baisse (12,5 %), au regard de la structure d'emplois de la région. Ces éléments d'observation étant posés, il est nécessaire de s'interroger sur les raisons de cette "pauvreté" de la convention régionale d'application PACA et sa difficulté à se dégager, se constituer et se concrétiser.

---

<sup>31</sup> Qualité produit et service, modernisation des processus de fabrication (productique, GPAO), utilisation de techniques ou matériaux nouveaux, commerce international et traitement des déchets industriels.

**Tableau 5**  
**Engagements financiers par domaines de formation et par régions**  
**en 1994 (en %)**

	<b>national</b> (chiffre de 1993)	<b>PACA</b>	<b>Rhône-Alpes</b>	<b>Lorraine</b>
Qualité	30	<b>59,2</b>	<b>46,7</b>	<b>31,7</b>
Productique	<b>34</b>	21,5	18,7	29
Gestion production	12,5	1,2	15,6	9,8
Vente et commerce	14	8,5	7,1	10,6
Mise à niveau	4,5	1	4,3	9,5
Nouveau matériel	5,5	8,6	7,6	9,4

Source : Bilans 1994 des conventions régionales de PACA, Rhône-Alpes et Lorraine

Ce tableau souligne les domaines de formation sur lesquels les régions orientent leur effort. En PACA, il est intéressant de noter que les domaines de formation où les engagements financiers sont les plus importants - Qualité, Productique, Nouveau matériel et Vente et Commerce - correspondent aux objectifs privilégiés dans la convention régionale. En comparaison avec les autres régions, les engagements financiers par domaine de formation en PACA sont très contrastés, c'est-à-dire très élevés pour certains domaines (59,2 % Qualité) et très faibles, pour d'autres (1 % Mise à niveau).

Différents types d'explications, sur cette faible construction de la convention régionale, peuvent être fournis. En premier lieu, on peut se demander si les CST ne seraient pas moins intéressées par la nouvelle procédure de conventionnement régional qui confie au service de l'État la gestion financière des EDDF. En effet, avant la décentralisation de l'accord-cadre, la puissance publique avait délégué à l'UIMM la gestion des fonds de ce dispositif d'aide publique. Deuxièmement, la diversité des intérêts du patronat local de la métallurgie, où chaque CST représente un ensemble d'entreprises adhérentes, aux caractéristiques technico-économiques particulières (taille d'entreprise, type de secteur, contexte économique) et revendique sa spécificité (Sellier, 1986), conduit à rendre difficile l'émergence d'une cohérence de points de vue, déterminante dans la naissance et la consolidation d'une convention régionale. Troisièmement, ne peut-on pas faire l'hypothèse que la faible reconnaissance du niveau régional, par les instances nationales de l'UIMM, affaiblit la motivation de l'acteur patronal régional à s'investir dans la construction d'une réelle convention régionale ? Quatrièmement, même si une revendication du niveau régional à plus

d'autonomie est fortement ressentie, l'existence du Plan compétences-compétitivité (PCC) ne laisserait-il pas peu de place au rôle que pourrait jouer la convention régionale dans la mise en œuvre de la politique contractuelle ? Au sein de la métallurgie, on observe que la relation avec le PCC est de nature différente. En effet, d'un côté, le niveau régional de l'UIMM (coprésidence du CTRA) considère que le PCC dicte un certain degré de formalisme, plus ou moins problématique, dans la politique contractuelle régionale. D'un autre côté, le niveau des CST apprécie le PCC comme un outil suffisamment souple dans l'instrumentation de la politique contractuelle du niveau régional.

Cette différence de positions, entre le niveau régional et le niveau local de la métallurgie, ainsi que la différence d'investissement entre les différents niveaux locaux de la métallurgie (le Vaucluse absorbant tous les crédits, alors que les Bouches-du-Rhône tentent de mettre en place une politique) interroge la cohérence même de la politique contractuelle au niveau régional, encore vacillante, et indirectement la validité de l'efficacité d'une politique contractuelle régionale et de la construction d'un référent de cette politique du niveau régional.

Pour approfondir ce questionnement, il est nécessaire d'étudier plus précisément la configuration d'acteurs de cette politique contractuelle.

## **2.2. Configuration d'acteurs d'une politique contractuelle régionale**

La convention nationale fournit un schéma détaillé des structures intervenant dans le processus de contractualisation de la convention régionale, mais aussi les réseaux par lesquels ces différents acteurs échangent et construisent des référents communs : le Comité technique national ou régional d'attribution des aides (CTNA et CTRA), la DRTEFP.

Le CTNA, consulté sur les dossiers d'entreprises de plus de 500 salariés, donne son accord pour les conventions régionales d'application, répartit l'enveloppe financière globale, assure indirectement le suivi des conventions (à travers les bilans des CTRA), examine le bilan annuel de l'accord, adresse un état d'avancement trimestriel des conventions aux différents CTRA et décide de l'attribution des aides, par la personne de la DFP présente au CTNA.

Le CTRA intervient dans la négociation et la mise en œuvre des conventions régionales d'application, est consulté lors des EDDF signés par la DDTEFP (dossiers instruits par le CTNA, du ressort géographique du CTRA), examine le bilan de l'accord régional et reçoit les bilans trimestriels du CTNA. Sa responsabilité dans l'attribution des EDDF et son caractère paritaire (présidence alternée du CTRA, entre les représentants de l'UIMM, au niveau régional, et ceux de l'État au niveau régional - DRTEFP-), lui confère un rôle central dans l'orientation de la politique contractuelle régionale.

### Les acteurs de la politique contractuelle

La convention nationale instrumente la mise en œuvre de l'accord à gestion déconcentrée, la convention régionale, où apparaît les différents acteurs partie prenante. La base de cette procédure est constituée par les CST, puis le schéma est interféré par la validation du CTNA et la présence d'autres types d'instances, DRTEFP, Conseil régional et notamment de structures paritaires (CPTE, COREF). Chacune de ces institutions a un rôle précis à jouer dans la construction et l'animation d'une convention régionale.

a) Les **Chambres syndicales territoriales (CST)** sont les représentants de l'acteur patronal de la métallurgie (UIMM), au niveau local (existence de CST dans chaque département de PACA). Elles ont une place centrale dans la décentralisation de l'accord État-UIMM. En effet, elles sont à la base des EDDF par leur fonction d'interface avec les entreprises et ont un rôle d'ingénierie (montage des dossiers EDDF) par un travail de formalisation des projets d'entreprise et de mise en adéquation des plans de formation des entreprises avec les exigences des critères de l'aide. Cette fonction de soutien et de conseil aux entreprises se réalise à travers des conventions d'ingénierie où les CST sont rémunérées à hauteur de 4 000 F par dossier.

b) La **DRTEFP** a un rôle d'administration et d'instruction des dossiers EDDF. Elle signe avec les représentants locaux de la métallurgie les contrats EDDF et décide de l'attribution des aides. Par ailleurs, elle engage un travail de suivi financier et statistique des projets d'engagements et d'adaptation des accords nationaux aux besoins et caractéristiques de la région. Elle développe aussi certaines propositions d'EDDF régionalisés.

c) Les représentants des salariés dans différentes instances paritaires :

- la **CPTE** (Commission paritaire territoriale de l'emploi), institution permettant la consultation des organisations professionnelles syndicales sur la politique contractuelle du niveau régional ;
- le **COREF** (Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi), qui est de nature interprofessionnelle, valide la globalité des projets présentés par la DRTEFP.

d) Le **Comité technique régional d'attribution des aides (CTRA)**, composé de la DRTEFP, de la DRIRE, de la DDTE (inspection du travail) des représentants patronaux de la métallurgie du niveau local (CST) et des représentants de la condition des femmes, est constitué pour les conventions régionales d'application. Fonctionnant sur un système de coprésidence (représentants régionaux de l'UIMM et de l'acteur public), le CTRA se réunit 2 à 3 fois par an, selon l'avancement des dossiers.

On peut déjà souligner que la description de ces modes d'échanges reste formelle et nécessite d'être confrontée à la configuration d'acteurs antérieure à la décentralisation de l'accord, et aux relations effectives, au sein de la politique contractuelle en région PACA.

#### 2.2.1. Caractéristiques structurelles du patronat local de la métallurgie

L'hétérogénéité du patronat local de la métallurgie, issue de son histoire et fortement ressentie par certaines organisations syndicales (la CFDT notamment), peut être considérée comme un frein à la décentralisation de l'accord-cadre, du fait de la carence d'une autorité patronale régionale, interlocuteur privilégié et relais de la politique contractuelle régionale. Cette caractéristique est liée aux structures de décision et d'organisation de la fédération professionnelle (organisée territorialement). Les analyses de F. Sellier (1970, 1984, 1986), sur les modes d'action de l'UIMM, nous renseignent plus directement sur l'attitude des acteurs du patronat local de la métallurgie, vis-à-vis de la politique contractuelle au niveau régional.

L'UIMM est une organisation décentralisée, où la principale forme d'adhésion passe par une "structure interprofessionnelle limitée" (Bunel et Saglio, 1979), c'est-à-dire autour des chambres syndicales territoriales (environ 70 CST), qui résultent d'histoires industrielles et sociales. Les frontières des CST correspondent à des "secteurs économiques homogènes" et non à des sphères géographiques (dans le Nord, il peut exister plusieurs CST sur des villes éloignées de 20 km, alors que dans la région PACA, il y a une CST par département). Mêmes si d'autres types de structures existent, comme l'URIMEPAC (Union régionale des industries métallurgiques et électroniques PACA), les CST représentent l'unité de base de l'UIMM, car elles sont le relais et l'interlocuteur essentiel des entreprises avec sa fédération (les entreprises adhèrent à l'UIMM en signant une convention collective départementale avec les secrétaires généraux des CST). Par ailleurs, l'UIMM fédère différents "syndicats primaires", regroupant l'ensemble des entreprises fabriquant un même produit (Fédération des industries électriques et électroniques, au niveau national, et par exemple, l'URIMEPAC, au niveau régional). La diversité des structures de représentation et d'implantation de l'UIMM rend complexe la gestion de ces spécificités locales (non au sens de localités géographiques, mais de champ de compétences propres) et nécessite, pour l'UIMM, le rapprochement de certaines CST, très proches géographiquement. Toutefois, l'existence de ces hétérogénéités semblent persister et résister. En effet, dès les années 50, l'UIMM est confrontée à la disparité des négociations et des situations, entre les départements et les CST. En 1954, se constitue une convention de la métallurgie parisienne, pour tenter de généraliser un modèle métallurgie. Dans les années 60, l'UIMM adopte une politique de définition de "directives nationales", pour les "clauses non salariales", par la signature d'un ensemble d'accords de branche au niveau national, par lesquels elle souhaite atténuer le caractère local de son organisation et les disparités trop grandes entre les conventions collectives territoriales. Toutefois, dans la même période, elle ne donnera pas de réponse positive à la proposition des syndicats de négocier un modèle général de convention métallurgie. L'UIMM demeure attachée à préserver l'autonomie de la politique salariale des entreprises et à négocier des accords-cadres et optionnels, sur des clauses générales, c'est-à-dire applicables directement dans l'entreprise, sans renégociation avec des délégués syndicaux.

Ces caractéristiques corroborent l'analyse d'une faible présence d'un interlocuteur patronal régional privilégié et de la place centrale des CST dans la mise en œuvre d'une politique contractuelle régionale. De plus, la forte autonomie des CST vis-à-vis du niveau national de l'UIMM (il n'existe aucun lien de subordination entre les CST et l'UIMM), autonomie qu'elles revendiquent, accentue la difficile constitution d'une politique contractuelle régionale. En effet, chaque CST (elles sont présentées comme des "féodalités" par certains syndicats) représente, en premier lieu, un ensemble d'entreprises, qui signent la convention collective territoriale, et adhèrent à la l'UIMM. Des divergences de points de vue ou certaines rivalités potentielles peuvent s'exprimer entre les CST qui défendent la particularité de leur entreprise<sup>32</sup>. La comparaison entre la CST du Vaucluse (qui concentre 77 % des dossiers EDDF de la région) et les

<sup>32</sup> La CST Vaucluse est une petite CST, avec une majorité de PME (90 % des entreprises ont moins de 100 salariés), proche du secteur de l'agroalimentaire (fabrication de machines agricoles), alors que celle des Bouches-du-Rhône est une CST beaucoup plus importante et concerne les secteurs les plus traditionnels de la métallurgie (travail des métaux), fortement touchés par les restructurations industrielles des années 80.

autres CST de PACA (tableau n° 2), illustre les déséquilibres existants entre les CST d'une même région et pose le problème de l'homogénéité d'une politique contractuelle régionale. On pourrait faire l'analyse qu'une CST serait une "pompe à finance" des subventions allouées à une région, laissant peu de marge de manœuvre aux projets des autres CST et notamment de celles qui se trouvent dans une phase de démarrage plus ou moins fragile. Ces questions d'autonomie des structures locales de l'UIMM nous amènent à traiter des relations entre les niveaux national et local de la branche.

L'évolution de ces rapports local/national, au sein de l'UIMM, nous informe aussi sur l'attitude réservée des acteurs vis-à-vis de la décentralisation de l'accord État-UIMM. L'analyse de la CST du Vaucluse sur cette question fournit certains éléments de réponse. En effet, cette dernière fixe deux périodes dans ses rapports avec le niveau national de l'UIMM. Dans une première période, précédant la décentralisation de l'accord (contrat 1989-1992), les relations entre le local et le national semblaient être plus étroites, de l'ordre de l'interpersonnel, et considérées plus performantes. En effet, les deux niveaux travaillaient sur un seul document commun, l'accord-cadre. La correspondance entre les critères nationaux et locaux d'instruction des dossiers semblait représenter la garantie d'une politique contractuelle plus cohérente et plus "lisse". Dans une seconde période (1993-1996), où l'accord est décentralisé, l'existence d'un double système de convention paraît amoindrir les rapports entre le niveau local et national, notamment du fait d'une moindre cohérence entre les deux procédures d'instruction des dossiers, aux niveaux national et régional.

### *2.2.2. Place relative des représentants du personnel*

Au terme de nos investigations, on peut dire que des rapports de confiance semblent être bien établis entre les différents partenaires de la politique publique contractuelle, à l'exception des syndicats ouvriers. Le rapport de confiance qui s'est établi entre le patronat local de la métallurgie (les CST) et la DRTEFP est, selon les syndicats, une forme de laxisme du ministère du Travail. A leurs yeux, la DRTEFP devrait plutôt veiller à la traduction rigoureuse de la philosophie générale des accords-cadres à gestion déconcentrée et garantir un réel espace pour la revendication syndicale. Ils estiment être pris au "sérieux" dans les négociations nationales, alors que sur le plan local ils se disent très affaiblis.

L'autonomie du patronat local vis-à-vis des instances parisiennes pose un problème pour les syndicats. Ces derniers pensent que l'UIMM prend des décisions sans concertation avec ses propres relais, c'est-à-dire les CST. En effet, les accords-cadres signés en matière de FPC ne sont pas toujours appliqués dans un sens strict, à cause de l'autonomie du patronat local de la métallurgie. De plus, les conflits de pouvoir qui existent entre les différentes représentations du patronat, au niveau régional (représentants territoriaux du CNPF, de la Confédération générale des PME, de l'UIMM), rendent difficile l'identification de l'interlocuteur pertinent, auquel les syndicats ouvriers doivent s'adresser pour une éventuelle revendication. En effet, l'existence d'un nombre élevé de PME dans la région renforce la position de la CGPME par rapport au CNPF et complique davantage l'action syndicale.

Cependant, les problèmes de coordination de la politique contractuelle sont aussi aggravés par la division syndicale ouvrière. Des réunions intersyndicales de la

métallurgie existent sans que soient dégagés de véritables compromis. La coalition syndicale semble difficilement réalisable sur les problèmes particuliers de la FPC. Chaque organisation défend sa propre philosophie dans ce domaine. A titre d'exemple, FO est opposé au "Capital temps formation", qui constitue une revendication essentielle de la CFDT. Le patronat est ainsi confronté au même problème d'identification d'un acteur syndical structuré.

La mise en œuvre de la politique contractuelle au niveau régional fait émerger des problèmes classiques de paritarisme, rencontrés dès lors qu'il y a territorialisation d'un accord. Dans une analyse sur la décentralisation d'un accord, signé en 1987, sur l'emploi dans la métallurgie, E. Gazon (1995) recense certaines difficultés pour établir un "*processus de négociation permanente*" au niveau local. En plus des difficultés spécifiques à la politique contractuelle, nos investigations en PACA nous amènent à retrouver ces mêmes difficultés qui sont au nombre de trois :

- Le faible dynamisme des CPTE

Cet organisme a une existence presque "*artificielle*", dans la mesure où il se réunit "*au maximum*", selon les syndicats présents au CPTE, une fois par an. En 1995, les syndicats déclarent avoir dû se battre pour rappeler que cette institution existe.

- Le manque d'informations et de moyens au sein des commissions paritaires

En premier lieu, il est à noter qu'un syndicat (la CFDT), présent au CPTE, a une méconnaissance presque totale du dispositif et de ses enjeux pour les entreprises et les salariés. Le COREF est la seule instance interprofessionnelle où les syndicats peuvent discuter des dossiers EDDF, à côté d'autres dispositifs liés à l'emploi et la formation. Cependant, les règles du jeu établies dans cette instance consistent à débattre de "*statistiques moyennes*" sur les engagements réalisés au niveau régional et par branche. Deux informations capitales pour les syndicats membres du COREF, qui concernent l'avis du comité d'entreprise (exprimé par procès verbal) et l'avis du CPTE sont le plus souvent partielles, formelles, ou parfois non disponibles. Les statistiques présentées ne peuvent servir que pour constater des inégalités et des ambiguïtés, sans pouvoir débattre de l'origine des problèmes. De plus, sur la simple consultation de statistiques moyennes par dossier, les participants doivent donner un avis sur toutes les branches, alors que le patronat possède une expertise précise pour chaque branche. De toutes les façons, quelles que soient l'ampleur et la pertinence des avis formulés, ils n'ont qu'une incidence partielle car donnés *a posteriori*.

- La rétention d'information et l'attitude réticente du patronat

Les représentants syndicaux au sein des CPTE trouvent regrettable la multiplicité des organismes locaux autour de la politique contractuelle. Cette confusion tend à marginaliser les syndicats et à les écarter des négociations budgétaires. Le "*partage du gâteau*" semble souvent être décidé ailleurs que dans les comités où siègent les syndicats ouvriers. Le patronat s'inscrit dans des réseaux qui lui permettent d'être impliqué dans toutes les structures locales de décision, notamment au CTRA où, pour des raisons institutionnelles, les syndicats ne siègent pas.

L'inexistence d'un "*processus de négociation permanente*" nuit plus à l'action syndicale qu'à l'action patronale. En effet, malgré la division du patronat local, ce dernier semble avoir la capacité de mobiliser ses ressources pour structurer ses actions et défendre ses intérêts. Les CST (cas du Vaucluse par exemple) font preuve de professionnalisme dans la présentation des dossiers et la justification des dépenses de formation. La faiblesse de l'acteur syndical local (manque de moyens humains et matériel) empêche l'émergence d'éléments objectifs pour la construction d'une position commune à l'ensemble des représentants de salariés de la métallurgie, et d'une marge de manœuvre adaptée aux réalités locales du secteur et des questions de FPC. Cela conduit l'acteur syndical à reproduire des mots d'ordre nationaux des confédérations. Les organisations syndicales déclarent être insuffisamment crédibles, car elles manquent alors d'arguments pour se positionner vis-à-vis des politiques du patronat, prendre part dans la négociation et faire recours à la justice en cas de non application des accords.

## **2.3. Contenu et mise en œuvre de la convention régionale d'application**

### *2.3.1. Carence de la reconnaissance du rôle du CTRA*

Le formalisme de l'accord-cadre, à gestion déconcentrée, est considéré, par le représentant de l'UIMM au CTRA, comme gênant la prise en compte des avis et particularités du niveau régional. "*Il s'agit d'améliorer le formalisme du plan, pour permettre que les avis régionaux s'expriment*". La profusion de règles d'attribution de l'aide semble parfois provoquer des effets pervers, dans le sens où le CTRA se heurte à des difficultés pour trouver des entreprises qui entrent dans le cadre de ces critères. Selon les textes et de l'avis de ses membres, le CTRA a un rôle d'évaluation et de suivi de la politique contractuelle régionale, par la constitution de bilans statistiques annuels, traduisant les engagements réalisés par les entreprises au regard des conventions régionales d'application. Or, très peu de réflexions sur ces bilans sont faites par le niveau national (le CTNA), afin de prendre en compte les préoccupations et les avis du niveau régional (le CTRA), pour les orientations d'un possible nouvel accord-cadre (incertitude sur la signature d'un accord-cadre 1996-1998). Par conséquent, le représentant de l'UIMM au CTRA, revendiquant son expertise, considère que son rôle est limité à une simple application des décisions du niveau national (État et UIMM). Cependant, on peut mettre en contrepois le fait que les représentants locaux de la métallurgie n'ont pas pleinement utilisé la possibilité d'exprimer leurs particularités et préoccupations par la signature d'une convention régionale plus spécifique. Le représentant régional de l'UIMM au CTRA souligne le rôle central des CST dans l'élaboration de la convention régionale, sur laquelle il ne donne qu'un avis *a posteriori*.

A un premier niveau, on peut faire l'hypothèse que la carence d'interface entre le CTNA et le CTRA constitue un des éléments explicatifs de la faible constitution ou structuration du niveau régional de la politique contractuelle, le niveau national de l'UIMM prenant faiblement en compte le rôle du niveau régional, le représentant régional de l'UIMM ne s'appropriant pas pleinement la sphère d'autonomie qui lui est octroyée.

A un second niveau, la question de la place relative de la convention régionale vis-à-vis de l'accord-cadre est posée. D'une part, le représentant patronal régional de l'UIMM critique le formalisme de la convention nationale qui risque, d'après lui, d'être encore plus contraignant pour les entreprises dans le cadre d'une convention régionale. D'autre part, le niveau local de la métallurgie (CST) applique tels quels les objectifs de l'accord-cadre (secteurs et publics prioritaires) à la convention régionale, sans utiliser les possibilités d'adaptation de la convention nationale. Par ailleurs, on peut noter que les CST, contrairement au CTRA, déclarent être satisfaites de la souplesse du PCC, quant à sa capacité à mieux spécifier les objectifs de l'accord-cadre.

Il est à se demander si l'inexistence d'une convention régionale constitue, dans ces conditions, un réel handicap à la mise en œuvre de la politique contractuelle régionale.

Ainsi, cette situation (une convention régionale non spécifique) ne peut totalement infirmer l'existence d'une politique contractuelle régionale et nous empêcher de souligner le rôle majeur que joue le CTRA dans un exercice de développement de la "philosophie de l'aide", spécifique au tissu des PME de la région PACA. Plus particulièrement, la légitimité de l'acteur régional de la métallurgie, coprésident du CTRA, conditionne fortement le dynamisme de la politique contractuelle régionale<sup>33</sup>. Le CTRA se donne comme principal objectif de bien connaître l'entreprise et d'identifier ses objectifs et contraintes pour mieux la défendre (25 à 30 dossiers ont été présentés en 1995). Les EDDF représentent un potentiel d'argent qu'il s'agit d'utiliser au mieux dans un but de compétitivité des entreprises. La décision d'attribution de l'aide publique se fait selon deux critères :

- le respect des règles fixées par la convention État-UIMM,
- la prise en compte de l'aide dans une démarche globale au sein de l'entreprise.

La condition première pour la réussite de ce dispositif est que l'entreprise adhère totalement au principe d'effort supplémentaire engagé pour la FPC, par rapport à l'investissement nécessaire pour monter le dossier (ratios, tableau à remplir) et au contrôle auquel elle se soumet (par le CTRA, l'inspection du travail...).

Cette "philosophie de l'aide" au sein du CTRA est partagée par la DRTEFP (après une période de désaccord sur la décentralisation de l'accord), cherchant à développer une "politique volontariste en matière de FPC", un "langage commun", tant sur les objectifs des EDDF que sur le degré de formalisme des dossiers et le mécanisme de montage des dossiers.

Sur ces derniers points, même en l'absence d'une convention régionale spécifique, on peut faire l'hypothèse que les acteurs qui activent le dispositif contractuel régional, les CST, la DRTEFP, le niveau régional de l'UIMM, trouvent un compromis sur un certain nombre de principes communs (critères de l'aide, modes d'instruction des dossiers, degré d'exigence sur les projets d'entreprise) qui permettent d'établir un référent d'une "bonne" politique contractuelle ou de cas "d'entreprises exemplaires".

---

<sup>33</sup> A titre d'exemple, dans le Vaucluse, le coprésident du CTRA, est fortement inséré dans le monde patronal et reconnu comme chef d'entreprise exemplaire.

### 2.3.2. Plan compétences-compétitivité et convention régionale : problème de coordination

#### Encadré 4

##### Les entreprises bénéficiaires des EDDF

###### **A. Entreprise Nuclea**

Activité principale : retraitement et robinetterie nucléaire

EDDF en 1994 et 1995

Effectif : 165 salariés (décembre 1995) dont 26 ingénieurs et cadres, 66 techniciens et 60 ouvriers.

CA : 193 958 KF (1994)

Actions de formation : gestion intégrée de la qualité (assurance qualité nucléaire, certification CEFRI (soudage), "passeport sécurité"), gestion de production assistée par ordinateur (GPAO), Productique (programmation d'automates), techniques nouvelles (soudage, chimie), vente et commerce, électrodécontamination.

###### **Bilan de l'EDDF en 1994 :**

. 142 salariés formés, contre 138 prévus

. 4 1000 heures stagiaires, contre 4 000 prévues

. 960 000 F dépensés, contre 860 000 prévus

Certification ISO 9000, dans la branche robinetterie

###### **B. Entreprise Agro**

Activité : fabrication de matériel viticole et arboricole

EDDF en 1994 et 1995

Effectif : 135 salariés (1996) 120 personnes en 1995

CA : 10 millions de francs en 1995

Actions de formation : sécurité et conditions de travail, démarche qualité, nouvelles techniques de fabrication (mécanique, électronique, électricité), techniques nouvelles (Dessin assisté par ordinateur, DAO).

###### **Bilan 1994 :**

. 91 salariés formés contre 116 prévus

. 2 000 heures stagiaires, contre 3 900 prévues

. 440 000 F dépensés, contre 760 000 prévus.

Le Plan compétences-compétitivité semble être un outil indispensable pour la diffusion de la politique publique. Testé dans un nombre limité de régions, il a été généralisé en 1993. La simplicité des questions, que ce plan implique à son démarrage, facilite apparemment le rôle des CST vis-à-vis des PME. Il peut être assimilé à une photographie de l'entreprise et de son évolution à un moment donné. Il est également considéré par les CST comme un moyen pour les PME de mettre à plat, un moment donné, leurs stratégies et projets à moyen terme, en relation avec la formation. Pour une entreprise particulière, deux types de questions structurent la mise en œuvre pratique du PCC :

- Quels sont les projets de l'entreprise (qualité, compétence, productivité, développement technologique et du commerce international, mise à niveau des plus basses qualifications...)?

- Quel est l'état actuel de l'activité de l'entreprise et ses moyens d'action ?

D'une manière générale, le contrat est rédigé autour de cinq étapes :

- un examen de l'effort de formation et son évolution par rapport au passé,
- explicitation du projet d'entreprise,
- recadrage du projet par rapport aux critères de l'aide,
- concrétisation budgétaire du plan de formation,
- validation par les instances compétentes (le CTRA).

Les entreprises étudiées ont fait appel aux EDDF pour deux raisons principales. La première correspond à une situation globale de croissance de leur activité, nécessitant de nouvelles compétences. Pour l'entreprise "Nucléa", c'est une "aide financière substantielle" qui permet de faire face à des besoins croissants en FPC (entreprise du secteur du nucléaire dont le degré de technicité est élevé). Pour l'entreprise "Agro", il s'agit de maîtriser sa stratégie de développement et son passage d'une entreprise familiale (50 salariés en 1990, à 135 en 1996) à une PMI, avec des filiales. La seconde motivation est plus particulièrement liée à un "*événement déclencheur*", comme un objectif de certification (certification robinetterie pour l'entreprise "Nucléa") ou un projet d'innovation technologique (conception et introduction d'une "machine à vendanger" pour l'entreprise "Agro"). L'implication de ces entreprises dans les EDDF s'inscrit dans une recherche de maîtrise et de profitabilité d'une logique marchande (maîtrise et croissance du chiffre d'affaires, développement de la productivité globale). Parallèlement, leur projet s'accompagne d'une réorganisation du travail et de la production (développement de la polyvalence, réduction des rebuts pour "Nucléa" ; multiplication du nombre de machines, introduction de nouvelles technologies, doublement de la superficie de production, pour "Agro") et pour l'entreprise "Agro" d'embauche de jeunes salariés, qu'elle forme aux nouvelles techniques.

Les entreprises soulignent l'importance du soutien et de la coopération avec la CST, ainsi que le rôle du PCC. Ce dernier représente, pour les entreprises rencontrées, un outil central dans le rapprochement entre les objectifs de l'entreprise et le formalisme du dossier EDDF, et pour une réflexion plus construite et à plus long terme, sur la FPC en entreprise. La mise en place des EDDF a eu des impacts différents et conjoints. Dans l'entreprise "Nucléa", ce dispositif constitue principalement un "*effet multiplicateur*", dans le sens où un effort et une attention particulière en matière de FPC préexistaient. L'EDDF représente alors une aide financière supplémentaire non négligeable, pour aller au-delà de l'effort de formation prévu. Dans l'entreprise "Agro", l'EDDF a plus joué un rôle d'accélérateur et représente un "*effet d'aubaine*". Il permet à l'entreprise de s'investir plus tôt que prévu dans un projet assez lourd et déterminant (saut technologique : introduction d'un nouveau procédé de fabrication et de nouvelles techniques de production) avec l'aide des subventions attribuées.

Concernant la question du bilan de ces EDDF, deux points peuvent être soulignés. Le premier concerne la possibilité pour ces entreprises de pouvoir reporter certaines actions de formation d'une année  $n$ , sur l'année  $n+1$ . Cette mouvance entre la première et la deuxième année, par la renégociation de l'EDDF, est présentée par les entreprises comme importante, car elle permet de réajuster, face à des événements imprévus, des actions de formations prévues sur l'année  $n+1$ . Le second point est directement lié à la procédure même du bilan de l'EDDF, réalisé par les entreprises. Il apparaît clairement, que les entreprises distinguent :

- un bilan "externe" et qualitatif, réalisé avec les outils statistiques des CST et servant à justifier les subventions allouées,

- un bilan "interne" et qualitatif, opérée unilatéralement par l'entreprise, et non communiqué.

Les CST, qui représentent des forces locales et économiques très importantes, sont dotées d'une totale autonomie vis-à-vis de leur fédération, l'UIMM. Elles organisent leur mission autour de trois types d'actions :

- action de représentation dans des organismes paritaires ou institutions,  
- conseils aux entreprises d'ordre social, développement d'actions compétitivité (depuis 7 ans) auprès des entreprises (qualité, certification, GPEC). Différentes CST rencontrées notent qu'elles ont élargi leur compétence juridique de base avec le soutien de l'UIMM (Plan compétences-compétitivité), en aidant les entreprises dans la gestion du personnel et de la compétitivité. Les CST ont principalement un profil de cabinets juridiques spécialisés, mais tendent à devenir aussi des consultants. Elles fonctionnent grâce aux cotisations des entreprises et se doivent de rendre un service efficace à ces dernières. La CST du Vaucluse a mis en place un outil spécifique aux PMI, un "mini-diagnostic de compétitivité", en collaboration avec un réseau de consultants locaux. Son secrétaire général souligne que la compétence principale des CST est "la sensibilisation des dirigeants". La CST du Rhône a constitué différents groupes de travail sur la GRH, l'insertion des jeunes ou la gestion du temps.

Pour réaliser leur travail d'instruction des dossiers EDDF, deux possibilités permettent aux experts de la CST de mener à bien leurs investigations : recourir à un entretien direct avec une entreprise qui souhaite concrétiser un projet particulier ou faire une étude approfondie de trois jours dans l'entreprise, pour retracer les principaux atouts et faiblesses par rapport au projet envisagé. Dans ce dernier cas, la CST fait appel à un consultant. Cependant, il semble que ni la CST du Vaucluse, ni celle des Bouches-du-Rhône, n'appliquent cette démarche. En effet, d'une part, les CST (surtout au niveau du Vaucluse) connaissent généralement assez bien les entreprises voulant adhérer à un dispositif de type EDDF, et d'autre part, l'appel à un consultant coûte très cher (aide néanmoins possible dans le cadre d'un EDDF). D'une façon générale, la connaissance du tissu économique local par la CST, l'oriente indirectement dans le choix des entreprises pouvant bénéficier potentiellement de l'EDDF. Il n'existe pas de règle universelle pour la sélection d'une entreprise<sup>34</sup>. Pour illustrer notre propos, on peut souligner que les entreprises rencontrées sont rentrées dans le dispositif de l'EDDF, informées par la CST et dans le cadre d'une collaboration plus large avec cette dernière (le chef d'entreprise "d'Agro" est le président de la CST du Vaucluse).

Au-delà de ces considérations, les règles formelles de la convention nationale paraissent à certains égards illusoire. L'exemple typique étant celui des 16 % de formation des bas niveaux de qualification qui est rarement atteint. Ce taux n'est pas vécu comme une contrainte. Les CST l'interprètent comme un objectif national ou tout simplement comme un "message" à faire passer aux entreprises pour qu'un niveau minimal d'équité soit réalisé ; il ne rentre jamais en ligne de compte lors de l'instruction d'un dossier (dans le Vaucluse, on arrive à 10 %). A titre d'exemple,

---

<sup>34</sup> La CST désigne une entreprise comme étant prioritaire si d'une manière plus ou moins informelle elle prend connaissance d'un projet d'investissement industriel, d'agrandissement de locaux, etc. La CST des Bouches-du-Rhône ne semble pas avoir la connaissance nécessaire du terrain pour s'inscrire dans une démarche telle que celle du Vaucluse.

l'entreprise "Agro" rencontrée a mis en place une politique de formation pour un projet "Qualité". Sa stratégie a été de former la première année des cadres et des techniciens qui doivent prendre, par la suite, en charge la diffusion des savoirs acquis aux opérateurs. Ce cas de figure illustre bien la non pertinence du formalisme des 16 %.

Malgré la simplicité des questions posées par le PCC et sa souplesse, le montage d'un dossier EDDF (recevable devant le CTRA) exige une grande expertise de la part de la CST. Le niveau national de l'UIMM donne des orientations et une philosophie générale, à travers l'accord-cadre, qui doivent être appliquées à une réalité locale complexe. La responsabilité de la CST est déterminante. Elle doit non seulement aider les chefs d'entreprises à mieux clarifier leur projet, mais également assurer le montage d'un dossier qui implique des règles de calcul assez complexes pour déterminer le montant de l'aide. La CST est doublement contrainte. Elle doit d'un côté justifier son existence par une relation de service très proche des entreprises (les CST fonctionnent grâce à la cotisation des entreprises adhérentes) et, de plus, faire face aux coûts élevés engendrés par l'ingénierie de formation, faiblement pris en compte par l'aide de l'État (environ 4 000 F, par dossier d'entreprise).

Le PCC paraît être un axe structurant de l'activité et de la mission des CST, vis-à-vis de leurs adhérents, les entreprises, et au regard de leur champ de compétence, dans la politique contractuelle. Dans le cas de la région PACA, et en l'absence d'une convention régionale fortement spécifiée, on peut poser l'hypothèse que le PCC sert de véhicule, pour lire et engendrer la mise en œuvre d'une politique contractuelle régionale. Cette hypothèse conduit à penser que les CST définissent, *a posteriori*, par le PCC, et à travers le choix d'entreprises présentant un dossier EDDF, ce que devrait être une politique contractuelle régionale. Cette proposition tend à considérer que les CST disposent d'une sphère d'autonomie importante et des compétences nécessaires pour utiliser cette marge de manœuvre, par le biais de la convention régionale. Cette analyse de l'expertise des CST dans l'instrumentation des EDDF par le PCC, ne doit pas sous-estimer la question de l'existence même d'une politique contractuelle régionale et de la construction d'un référent spécifique.

### *2.3.3. Politique contractuelle régionale et configuration d'acteurs*

A partir des différents acteurs intervenant dans la procédure de la politique contractuelle du niveau régional, il se dégage des lignes de "coopérations" structurantes entre tel et tel acteur, qui représentent les axes principaux de mise en œuvre de la politique contractuelle régionale, à travers les EDDF. Il s'agit de dire que la mise en place d'un dispositif d'aide publique, au niveau régional, se cristallise sur une configuration d'acteurs particulière.

#### - Rapports entre les CST et la DRTEFP

Cocontractantes dans la rédaction de la convention régionale, leur collaboration est de nature technique, principalement pour le montage des dossiers, réalisé par les CST, et dont le contenu est traité par la DRTEFP, au sein du CTRA. Cette procédure nécessite que ces deux acteurs travaillent sur une base commune (même procédure de constitution des dossiers) et une relation de confiance, pour une compréhension plus

efficace des dossiers présentés. De plus, des "arrangements locaux" semblent s'établir sur les critères de l'aide et leur souplesse. La CST du Vaucluse cite l'exemple d'une entreprise, située géographiquement entre Rhône-Alpes et PACA, dont le dossier n'a pas été accepté par la DRTEFP Rhône-Alpes, considérant le projet d'entreprise non satisfaisant (la croissance de l'effort de formation n'était pas suffisamment importante), alors que la DRTEFP PACA a accepté de reconsidérer le cas de l'entreprise aux EDDF, présentant par ailleurs, un projet intéressant (l'effort de formation semblant être plus ou moins différé). On peut faire l'hypothèse qu'au-delà de collaborations techniques, il s'établit entre ces deux acteurs, des formes de compromis, sur une procédure de mise en œuvre de la politique contractuelle, spécifique et locale aux CST (formalisme du dossier identique, même types d'informations demandées). La situation de la CST des Bouches-du-Rhône, dont l'action dans le dispositif des EDDF est différente, est intéressante sur la question des "coopérations". L'existence des EDDF, et sa récente implication dans ce dispositif, permet à la CST des Bouches-du-Rhône, d'asseoir de mieux en mieux sa notoriété. A travers cet instrument, elle a pu identifier et mieux connaître le fonctionnement des interlocuteurs pertinents (DRTEFP, DRIRE, DDTE...), ce qui lui permet une plus grande efficacité dans son action, plus particulièrement, pour la prise en main du dossier de l'objectif 4 du FSE.

#### - Rapports entre CST et le niveau régional de l'UIMM (coprésidence au CTRA)

Cet axe est très fortement activé à travers la compétence des CST, par l'expertise qu'elles développent, par une connaissance fine des entreprises et de leur projet de développement de la compétitivité. Le niveau régional de l'UIMM (coprésident du CTRA) s'appuie sur le travail d'ingénierie des CST, qu'elle considère comme essentiel et déterminant dans la mise en œuvre de la politique contractuelle régionale et dans la reconnaissance de sa légitimité, c'est-à-dire dans sa capacité à orienter convenablement et équitablement l'aide publique. On peut considérer que les interactions, entre les CST et le représentant régional de l'UIMM, participent à la reconnaissance réciproque de leur compétence comme acteur patronal local et régional de la métallurgie. De par leur légitimité structurelle (lieu pertinent de représentation des mandants de l'UIMM, les entreprises) et leur expertise, les CST assurent au coprésident du CTRA une plus grande légitimité ou "assise", dans sa participation à la mise en œuvre d'une politique contractuelle régionale.

#### - Rapports entre le représentant régional de l'UIMM et le représentant de l'État, au sein du CTRA

Les différents aujourd'hui apaisés (concernant la décentralisation de l'accord-cadre), on assiste à une convergence de points de vue sur le degré de formalisme des dossiers ou les critères de sélection des dossiers d'entreprise, qui améliore la coordination autour de la politique de l'aide et accroît l'efficacité de la "coopération" État-patronat, notamment par les avis formulés par le CTRA sur les dossiers d'entreprise. Cette convergence de points de vue se traduit en 1994 par l'apparition de nouveaux projets de type EDDF, suite à un compromis sur une définition claire des procédures d'instrumentation des dossiers d'entreprise (degré de formalisme des dossiers, nature des informations à recueillir). Cette plus grande coordination des points de vue, sur la mise en œuvre de la politique contractuelle régionale, entre patronat local et

DRTEFP, a permis, de facto, de simplifier la discussion autour de la circulaire de 1995.

Au regard de ces trois axes prédominants, on peut considérer que la gestion de la politique publique au niveau régional se cristallise autour des CST, du représentant régional de l'UIMM (coprésident du CTRA) et de la DRTEFP. On pourrait faire l'hypothèse que le niveau régional de la politique contractuelle est une façon d'ancrer la relation État/patronat, au-delà de la signature de l'accord-cadre national. La décentralisation de cette politique contractuelle, au niveau régional, semble accentuer cette polarité de la contractualisation entre l'acteur public et l'acteur patronal, au niveau national ; ces derniers étant des acteurs centraux dans la mise en œuvre et la gestion concrète de la politique contractuelle régionale. Cette hypothèse est appuyée par la marge d'action limitée des syndicats dans le dispositif des EDDF et l'ensemble de la politique contractuelle régionale.

#### **2.4. Conclusion : Quelle efficience du niveau régional d'une politique contractuelle ?**

Il est bien évident que la politique contractuelle ne peut être efficace dans sa dimension locale que si les différents acteurs, dont les analyses et les logiques sont différentes, font des compromis, et que cela est reconnu par les instances nationales pour une meilleure coordination et une évaluation la plus constructive possible. L'activité centrale du CTRA est d'orienter l'aide publique vers les cibles qui correspondent aux objectifs de la politique publique. De plus, il joue un rôle de coordination entre instances locales et nationales. Cette institution en est à un stade de fonctionnement assez mûr et ne veut pas limiter son activité à un simple rôle de régularité des comptes relatifs aux EDDF. Le niveau régional de l'UIMM revendique haut et fort sa compétence dans l'orientation de l'aide, en refusant d'être un simple agent d'application des procédures de l'accord-cadre. Un sentiment de frustration se dégage par rapport aux instances nationales qui accordent apparemment peu d'intérêt aux observations de terrain et analyses faites par les acteurs locaux (CTRA, CST...). Aucune discussion n'est engagée par l'UIMM-Paris, ni semble-t-il par le comité national, afin de tirer des leçons du fonctionnement local de l'EDDF et de les intégrer dans l'évolution du dispositif. Cependant, cette position du niveau régional de la métallurgie ne doit pas gommer le caractère paradoxal de cette analyse. D'un côté, il est regretté l'insuffisante prise en compte des avis formulés sur la mise en œuvre de la convention régionale, et d'un autre côté, la convention régionale PACA est très faiblement spécifiée à la différence de celle de Rhône-Alpes.

La politique contractuelle autour des EDDF en terme de montage de dossiers et de mise en œuvre du Plan compétences-compétitivité peut paraître comme une "aubaine" pour les CST dans leur rôle de service aux entreprises. Cependant, elles sont dans une situation délicate, dans la mesure où la compétence qu'elles font valoir nécessite un apprentissage dont le coût, souvent très élevé, n'est que faiblement pris en compte par l'aide. Les CST jouent un rôle indispensable dans l'orientation de l'aide, son efficacité et certainement son évaluation. La valorisation de cette compétence, son maintien et son évolution doivent à notre avis faire partie des clauses du contrat. Il est impensable d'envisager la coordination d'une politique contractuelle sans compter avec les procédures incitatives qu'elle implique au niveau de tous ses acteurs. Les CST ne

vivent que des cotisations des entreprises, leur rôle doit donc être justifié. Toutefois, elles risquent d'être dépassées par l'évolution du dispositif, si on ne reconsidère pas leurs efforts de préparation des dossiers, de suivi et de renégociation devant le CTRA, sur la base de la convention d'ingénierie, qui reconnaît déjà financièrement, mais en partie, leur effort. La compétence autour de la politique contractuelle a un prix. Il est tout à fait probable que les réflexions au démarrage de la politique contractuelle, par manque de visibilité empirique, n'ont pas pu envisager l'émergence de compétences "cachées" et n'ont pas pu également intégrer les coûts de "transaction" qu'implique la construction de dossiers par les PME. C'est pourquoi, il a été envisagé, dès le départ, la nécessité de l'intermédiation par les CST et les conventions d'ingénierie, d'autant plus pour les PME, où le montage du dossier représente une charge importante.

La politique contractuelle révèle donc la compétence locale, mais encore faut-il que cette compétence soit reconnue et pérennisée. En filigrane de l'ensemble de notre propos, se pose la question de l'efficacité d'une politique contractuelle régionale et de savoir s'il est possible de parler d'un référent d'une politique contractuelle régionale. Si l'on regarde précisément et textuellement le contenu de la convention régionale PACA, on ne relève pas de référent spécifique. Cette dernière reprend tels quels les objectifs de l'accord-cadre, objectifs que les CST appliquent, par l'instruction des dossiers EDDF. Dans notre exposé, nous avons pu pointer les raisons de cette faible construction d'une convention régionale : hétérogénéité et diversité des structures du patronat local de la métallurgie, faible reconnaissance de l'investissement ou des avis du représentant régional du patronat de la métallurgie, réticence des CST à la décentralisation de l'accord-cadre.

Cependant, cette première lecture demeure partielle et nécessite d'être élargie. En d'autres termes :

- Quelle est la réalité de la convention régionale, au-delà de son écriture ?
- L'existence d'une convention régionale est-elle un seul indicateur de l'efficacité d'une politique contractuelle régionale ?

Il est possible d'avancer l'hypothèse selon laquelle un acteur infrarégional (telle ou telle CST) introduit son référent comme étant celui de l'ensemble du niveau régional de la politique contractuelle. Comme nous l'avons souligné précédemment, l'autonomie des CST permet à ces dernières de faire valoir leur expertise dans la connaissance des entreprises et de leur projet de compétitivité. Il s'agit d'avancer l'idée que *la mise en œuvre d'une convention régionale, et l'efficacité d'une convention régionale se réalisent à travers l'appropriation, par les CST, du PCC*. Cette analyse conduit à penser que deux types de conceptions de la politique contractuelle régionale sont présentes :

- L'une, proche de l'acteur patronal régional et local de la métallurgie PACA, où le PCC est orthogonal à la contractualisation de l'accord, qui s'opère par le haut. Un certain nombre de critères et d'objectifs sont fixés au niveau national, par un accord-cadre, et déclinés successivement aux différents niveaux d'application de cet accord-cadre, et notamment au niveau régional, par la convention régionale. On pourrait parler d'une "logique de branche" transversale, où les représentants de cette branche interviennent aux différents niveaux de contractualisation de cette politique contractuelle.

- L'autre, proche de l'acteur public régional (DRTEFP) ou syndical, où la contractualisation de l'accord se fait par le bas. La convention régionale représente un pôle de développement de la politique contractuelle, tout aussi important que l'accord-cadre (pour les entreprises de moins de 500 salariés) par les objectifs spécifiques qu'elle fixe et les acteurs régionaux et locaux qu'elle fait intervenir (commissions paritaires, par exemple). Il s'agirait d'une "logique territoriale" horizontale (tout en étant inscrite dans un accord-cadre de branche), où le niveau régional représente un réel point de contractualisation d'une politique contractuelle.

### **3. CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LA POLITIQUE CONTRACTUELLE RÉGIONALE DANS LA MÉTALLURGIE**

La mise en perspective de ces deux monographies régionales (PACA et Rhône-Alpes) et de branche, la métallurgie, révèle des points de convergence et des points distinctifs, sur la question de la politique contractuelle au niveau régional et dans une logique de branche.

#### **3.1. Points de convergence**

Dans les deux régions étudiées, il apparaît que le niveau régional, comparativement à celui des Chambres syndicales territoriales, est relativement faible dans la politique contractuelle décentralisée. Il est d'ailleurs frappant de constater que dans les deux régions, la politique régionale a de facto été animée par l'une des Chambres syndicales territoriales, la plus dynamique en ce domaine (la CST du Rhône et la CST du Vaucluse). Même si en Rhône-Alpes, la convention régionale a pris une consistance importante par les orientations spécifiques qu'elle dessine pour la mise en œuvre de la politique contractuelle, il n'en reste pas moins que dans les deux régions observées, le niveau de compétence de la politique contractuelle régionale s'exprime par le biais de l'expertise des CST, niveau local de la métallurgie, et infrarégional. Ces dernières, structures territoriales de l'UIMM, développent un ensemble de services (rôle de cabinet juridique et de consultant) auprès des entreprises qui est constitutif de leur légitimité vis-à-vis de ces dernières. Le dispositif des EDDF, par le biais de l'instrumentation du Plan compétences-compétitivité, représente une façon supplémentaire pour les CST d'asseoir leur légitimité et leur compétence, notamment sur la question de la compétitivité des entreprises, axe central de la politique mise en œuvre par le service de la compétitivité et de la gestion des ressources humaines de l'UIMM. Les CST se trouvent au carrefour de la politique contractuelle régionale, par leur interface avec les bénéficiaires de ce dispositif d'aide publique, les entreprises, et par un travail de collaboration technique sur l'instruction des dossiers, avec le représentant local de l'acteur public (DRTEFP). Par ailleurs, il est frappant de constater dans les deux régions - plus particulièrement en Rhône-Alpes où l'on dispose du recul suffisant - que la "décentralisation de l'accord" joue finalement comme un renforcement du poids des procédures extérieures au jeu contractuel autonome des acteurs régionaux et tend à limiter fortement les initiatives, notamment au niveau infrarégional.

### 3.2. Points de divergence

Ceci dit, la réalisation de ces deux monographies régionales révèle un point de vue différent sur l'appréhension de la décentralisation de l'accord-cadre (1993). Alors qu'en Rhône-Alpes, le patronat local de la métallurgie revendique cette distanciation vis-à-vis du niveau national de l'UIMM, en PACA, la convention régionale n'apparaît pas comme un moyen de valoriser la spécificité régionale, mais au contraire, comme rendant plus complexe les relations entre le niveau national de l'UIMM et le niveau local de la métallurgie, les CST. On peut considérer que la région Rhône-Alpes a cherché et souhaité investir cette nouvelle sphère d'autonomie, permise par la décentralisation de l'accord et la mise en œuvre d'une politique contractuelle régionale. Toutefois, il ne s'agit pas de dire que le dispositif des EDDF a été le vecteur de cette plus grande autonomie du patronat local de la métallurgie ou de sa revendication par ses acteurs. La question de l'autonomie des CST est une dimension structurelle et historique de la métallurgie (voir Sellier, 1984) et notamment de la difficulté pour l'UIMM de limiter les disparités et écarts entre les situations de ses structures territoriales. On peut avancer l'idée que la mise en place de la politique contractuelle, au niveau régional, a fait émerger indirectement, les caractéristiques des acteurs et des structures, préexistantes à la décentralisation de l'accord, qui interviennent dans la procédure de ce dispositif d'aide publique, au niveau régional : un puissant réseau d'animation et de conseil en Rhône-Alpes dont les entreprises métallurgiques représentent 20 % du potentiel productif de cette branche au niveau national et qui pouvait donc tenter de se saisir de l'opportunité de la décentralisation pour faire au niveau régional des EDDF un instrument d'une politique partiellement spécifique ; des structures locales plus faibles en PACA adossées à un tissu productif peu dense (moins de 3 % de la branche) et qui rencontrent des difficultés certaines à échapper à une simple déclinaison de l'accord national.



## CHAPITRE V

### LA MISE EN ŒUVRE DES EDDF AU SEIN DE LA BRANCHE PLASTURGIE : DESCRIPTION ET ANALYSE D'UNE RÉFÉRENCE

Jean-Paul Cadet

Plus de dix années d'expérience, trois accords-cadres signés entre l'État et l'organisation patronale depuis 1985, un quatrième accord en cours de négociation, plus de 250 entreprises aidées, quelques milliers de salariés concernés : la plasturgie, à l'image de la métallurgie, apparaît comme l'un des lieux privilégiés de mise en œuvre de la politique publique contractuelle en matière de formation continue et de son principal instrument, les engagements de développement de la formation (EDDF).

Son expérience est d'autant plus intéressante à analyser qu'elle est reconnue aujourd'hui comme une référence. Tous les acteurs impliqués s'accordent pour dire que l'intervention publique aurait contribué non seulement à développer significativement les dépenses et les pratiques de formation des entreprises du secteur (en jouant un rôle de "levier"), mais aussi à favoriser l'expression et la mise en place d'une véritable politique de branche reconnue par ces entreprises (en ayant un effet "structurant").

Il ne s'agit pas pour autant de faire ici un bilan précis de cette expérience, et encore moins un travail classique d'évaluation de ses impacts. En fait, plutôt qu'aux "résultats" ou aux "effets" des contrats, on s'intéresse davantage aux contrats eux-mêmes, c'est-à-dire aux sens et aux formes qu'ils prennent spécifiquement au sein de la branche. Autrement dit, au regard de quelles "valeurs" ou de quels référents communs sont-ils justifiés ? Et par quelles procédures et activités particulières sont-ils conclus et gérés ?

Ces questions renvoient aux rôles joués par les différents acteurs impliqués dans les processus de contractualisation relatifs à la branche : agents des services de l'État en charge des EDDF, représentants de la branche jouant un rôle d'intermédiaire entre l'État et les entreprises, responsables d'entreprises accédant au dispositif. Le "succès" des EDDF dans la branche dépend de leur capacité à s'entendre sur un minimum de référents communs, ainsi que des compétences et des coopérations qu'ils développent pour assurer leur mise en œuvre.

Dans une première partie, on s'interroge sur la manière dont les objectifs généraux de l'État en matière de formation continue se sont déclinés en dynamique au sein de la plasturgie et s'y sont transformés en référents pertinents. Comme dans les autres

branches, mais de façon spécifique, les principaux débats ont porté sur les finalités et les bénéficiaires des formations à aider. Non sans débat et tension, l'élaboration progressive d'un compromis entre développement de la compétitivité des entreprises du secteur et développement de l'employabilité de leurs salariés fait de la plasturgie un cas exemplaire de la politique publique contractuelle.

En second lieu, on examine la configuration contractuelle des acteurs impliqués dans la conduite du dispositif dans la branche, à partir de ses trois niveaux :

- le niveau central où se négocient les accords-cadres et où se gère une partie des EDDF ;
- le niveau régional, en vertu de la déconcentration de la gestion du dispositif dans certaines régions ;
- le niveau de l'entreprise, où l'aide publique prend corps définitivement.

De manière marquée par rapport à la plupart des autres branches, la mise en œuvre du dispositif favorise au niveau central la légitimité des acteurs de branche, leur partenariat dans le domaine de la formation, ainsi que l'établissement de relations de confiance avec les services de l'État. Au niveau régional et surtout au niveau de l'entreprise, cette "création" d'acteurs et de partenariats autour des questions de formation par le biais des EDDF apparaît cependant beaucoup moins consistante.

Dans la troisième et dernière partie, on s'intéresse aux procédures liées au dispositif dans la branche, et plus précisément à tout ce travail d'"ingénierie", de sélection, d'accompagnement, de suivi et d'évaluation auquel renvoient ces procédures. C'est par son intermédiaire que les acteurs révèlent leurs vraies compétences et parviennent ou non à se coordonner.

Il y a d'abord à reconnaître le puissant travail de médiation réalisé effectivement par la fédération patronale pour passer des cas singuliers d'entreprises à des dossiers cohérents avec les objectifs de l'État et de la branche. Il convient ensuite de voir comment fonctionnent les comités techniques d'attribution des aides, ces instances où coopèrent en principe représentants de l'État et de la branche, y compris ceux des organisations syndicales, pour sélectionner et évaluer *ex ante* les dossiers d'entreprises susceptibles d'être aidés. Enfin, il importe d'insister sur le "défaut" d'instrumentation en matière de suivi et d'évaluation *ex post* et les déficits de capitalisation et de coordination qui en résultent globalement. Ce, malgré le montage d'opérations particulières s'appuyant sur un lourd travail d'ingénierie et d'accompagnement (les opérations "Action de développement des compétences" - ADC) et la réalisation d'études récapitulatives effectuées en fin d'accord-cadre.

## Méthodologie

La description et l'analyse de la mise en œuvre des EDDF au sein de la branche plasturgie reposent sur l'alliance de plusieurs méthodes :

- l'étude des archives de la délégation à la Formation professionnelle (DFP) sur l'expérience de la branche en matière de politique publique contractuelle (contrat d'études prévisionnelles, comptes rendus du comité technique national d'attribution des aides, notes diverses) ;
- l'étude des modalités de construction et d'instruction de dossiers spécifiques d'entreprises (au nombre de trois exactement) ;
- des entretiens auprès de responsables des entreprises concernées, de la branche (représentants de la fédération patronale et des organisations syndicales de salariés) et de l'administration (chargés de mission de la DFP et d'une DRTEFP, en charge des EDDF dans la plasturgie) ;
- La participation à une réunion du comité technique national d'attribution des aides.

Les entretiens ont concerné des acteurs "nationaux" et des acteurs de deux régions : l'une, Provence-Alpes-Côte d'Azur, se caractérise par un tissu industriel limité en plasturgie et n'a pas fait l'objet d'une convention d'application régionale ; l'autre, Rhône-Alpes, apparaît comme la région la plus "plasturgiste" de France et bénéficie d'une convention régionale depuis le lancement effectif du dispositif dans la branche, en 1986.

Afin d'analyser les relations entre les administrations locales en charge du dispositif, les structures régionales de la branche et les entreprises qui entendent accéder à l'EDDF, dans une région dotée d'une convention d'application, c'est au sein de la région Rhône-Alpes que les trois entreprises étudiées ont été choisies.

### Les principales caractéristiques de la branche

- Le champ d'activité de la branche plasturgie est celui retenu pour l'application de la convention collective nationale de la transformation des matières plastiques ; ce champ d'activité est marqué par une pluralité de technologies différentes (23 technologies effectivement recensées).
- C'est une branche jeune, tant par ses entreprises (la plupart ont été créées dans la période 1955-1970) que par ses structures fédératives (la fédération patronale, réunissant 29 syndicats professionnels, s'est véritablement constituée comme acteur pertinent dans le cours des années 80).
- La branche comptait plus de 140 000 salariés en 1991 ; il conviendrait d'ajouter environ 60 000 personnes employées dans des entreprises ayant une activité de plasturgie mais rattachées à d'autres conventions collectives (essentiellement celles de la métallurgie et de la chimie) ; cette donnée montre la fragilité de l'identité spécifique de la branche et de ses frontières avec les autres branches.
- La branche se caractérise aussi par l'importance de ses effectifs considérés comme non qualifiés ; après avoir représenté 70 % des effectifs totaux il y a près de dix ans, les ouvriers non qualifiés en forment encore 40 %. Cette diminution sensible en quelques années, ainsi que l'objectif de passer à 30 % d'ici l'an 2000, montrent que la "requalification" du personnel ouvrier est un enjeu stratégique au sein de la branche ;
- La branche représente par ailleurs environ 4 400 établissements, répartis sur l'ensemble du territoire national, avec une sur-représentation dans certaines zones ou régions (comme Rhône-Alpes) et parmi lesquels 60 % emploient moins de dix salariés ; c'est donc un secteur encore très "PMEisé", représentant une bonne cible pour la politique publique contractuelle ;
- Son taux de croissance a évolué à un rythme rapide pendant plusieurs années : de l'ordre de 8 à 9 % en moyenne annuelle entre 1981 et 1991 ; depuis, la progression s'est ralentie, en particulier au moment de la récession qui a frappé durement le secteur en 1992/1993 ; cependant, une telle santé économique, presque insolente par rapport à la majorité des autres industries, entre à nouveau en cohérence avec le dispositif des EDDF ;
- D'ailleurs, comme l'a montré la Charte de l'emploi signée entre la Fédération de la plasturgie et le ministère du Travail en novembre 1995, il s'agit d'une branche industrielle qui continue à créer des emplois, certes beaucoup moins relativement aux années précédentes, mais toujours en décalage avec la tendance décroissante de l'ensemble de l'industrie.

## 1. LES RÉFÉRENTS A L'ÉGARD DE LA FORMATION : A LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOYABILITÉ

S'entendre par voie contractuelle pour développer la formation professionnelle continue suppose que l'État (via les services qui gèrent le dispositif des EDDF), la branche (via l'organisation patronale fédérative, qui parle au nom des entreprises du secteur de la plasturgie) et les entreprises qui s'engagent effectivement partagent un minimum de représentations ou de "référénts" communs à l'égard de ses finalités et de ses bénéficiaires : à quoi la formation cofinancée par la puissance publique peut-elle servir ? A qui doit-elle profiter en priorité ou de manière exclusive ?

Concernant le sens et la dynamique de ces référents, et après plus de dix années d'expérience, la branche plasturgie apparaît comme un "bon élève" de la politique publique contractuelle. Durant cette période, elle parvient à s'approprier les conceptions dominantes portées à différents moments par les pouvoirs publics, tout en les adaptant à son contexte socio-économique et tout en arrivant à préserver suffisamment de flexibilité et de liberté pour les entreprises désireuses d'entrer dans le dispositif.

Sa "réussite" la plus remarquable a été surtout de se montrer progressivement capable aux yeux des pouvoirs publics de construire sinon un lien, du moins un équilibre entre les deux logiques justifiant de manière croissante leur intervention : aider à la compétitivité et à la modernisation des entreprises du secteur, tout en encourageant le développement de formations véritablement "qualifiantes", reconnues sur le marché du travail au-delà des espaces spécifiques d'entreprises, et montées en priorité au bénéfice des salariés peu qualifiés. C'est néanmoins cet équilibre qui se trouve mis en tension aujourd'hui avec une volonté des services de l'État de se centrer presque exclusivement sur la seconde logique.

Pour comprendre les enjeux, les débats et les tensions autour des référents relatifs aux EDDF dans la plasturgie, l'expérience de la branche se doit donc d'être analysée d'abord en dynamique. Trois phases essentielles sont dès lors repérables.

### **1.1. 1985 - 1993 : favoriser la compétitivité des entreprises en formant leurs salariés**

Au cours de cette première période, le dispositif EDDF est surtout considéré dans la branche comme un moyen de favoriser la compétitivité des entreprises en développant leurs dépenses et leurs pratiques en matière de formation. Cette représentation dominante est partagée par les représentants de l'État en charge du dispositif, membres de la DFP et du ministère de l'Industrie, et les représentants de l'Union nationale des industries des matières plastiques (UNIMAP), l'organisation patronale de branche signataire des accords-cadres avec l'État.

#### *1.1.1. Les problèmes socio-économiques du secteur favorisent une implication précoce de l'organisation patronale*

Dès 1985, elle est l'une des premières à signer un accord-cadre avec l'État, alors même que le détour contractuel par les acteurs intermédiaires de branche n'est pas encore explicitement reconnu comme prioritaire dans la hiérarchie des accords. Les caractéristiques et les problèmes socio-économiques du secteur facilitent cette implication.

**POLITIQUE PUBLIQUE CONTRACTUELLE ET BRANCHE PLASTURGIE :  
LES PRINCIPAUX REPERES CHRONOLOGIQUES**

	22/02/1984	1985	1989	1991 / 92	1993	début 1996
<b>création dispositif EDDF</b>		"accord cadre de développement de la formation aux nouvelles technologies dans les industries de transformation des matières plastiques"	"accord cadre de développement de la formation dans les industries de transformation des matières plastiques"	contrat d'études prévisionnelles de la branche	"accord cadre de développement de la formation dans les industries de transformation des matières plastiques"	négociation d'un nouvel accord cadre de développement de la formation dans les industries de la plasturgie
		- décliné en une convention régionale : Rhône-Alpes	- décliné en 2 conventions régionales : Ile de France, Rhône-Alpes		- décliné en 7 conventions régionales : Centre, Champagne-Ardennes, Franche-Comté, Ile de France, Nord-Pas de Calais, Picardie, Rhône-Alpes	- décliné dans toutes les régions ?
<b>PRINCIPAUX ACCORDS DE BRANCHE</b>		22/2/85 : accord cadre sur les objectifs et les moyens de formation professionnelle	13/12/88 : accord cadre d'orientation sur les moyens des formations professionnelles continue et alternée		30/6/94 : accord paritaire sur les certificats de qualification professionnelle (CQP) dans la branche	
					14/12/94 : accord relatif au capital de temps de formation	

Les PME formant l'essentiel du secteur de la plasturgie, les services de l'État admettent rapidement la nécessité de passer par les structures de la branche pour donner à leur intervention les meilleures chances de réussite. On trouve là, dès 1985, traduite pour le cas de la plasturgie, la logique essentielle qui n'a cessé depuis lors de justifier le principe du passage contractuel par les organisations de branche.

Face à un environnement en pleine mutation - implantation de nouvelles technologies ayant un impact direct sur les organisations du travail, intensification de la concurrence internationale obligeant à un recentrage sur les produits à forte valeur ajoutée, exigences accrues en matière de sous-traitance et de qualité<sup>35</sup> -, développer les compétences et les qualifications des salariés du secteur apparaît, par ailleurs, dès le début des années 80, comme une condition essentielle de la compétitivité des entreprises. Représentant leurs intérêts économiques, l'union patronale s'en fait le porte-parole auprès des pouvoirs publics en charge du "secteur" de la formation (l'Éducation nationale comme la DFP et le ministère de l'Industrie).

Enfin, la croissance régulière de l'activité et des emplois du secteur (insolente par rapport à la majorité des industries !) fait de la plasturgie un terrain d'emblée favorable à la mise en œuvre du dispositif des EDDF : une de ses vocations originelles est en effet d'accompagner les efforts de formation des entreprises en bonne santé économique et en développement.

#### *1.1.2. Les deux premiers accords-cadres portent en priorité sur les préoccupations industrielles des entreprises*

Négocié en 1985 et en convergence avec l'orientation "industrialiste" de la politique publique contractuelle de l'époque, le premier accord-cadre met l'accent sur la nécessaire adaptation des salariés à l'introduction des nouvelles technologies, regroupées sous le nom générique de "productique", très à la mode à ce moment. Il s'agit de "*développer les formations des salariés des entreprises adhérentes à l'UNIMAP dans le domaine de la productique*" (article 1).

Conclu en 1989, et après avoir tenu compte des "*évolutions nécessaires mises en évidence à l'issue de l'application du précédent accord*", le second accord-cadre élargit le référent-compétitivité à d'autres grands thèmes susceptibles de favoriser la performance industrielle des entreprises : la "qualité" surtout, mais aussi la recherche et développement, l'internationalisation. Cet élargissement converge avec cette représentation, bien partagée à l'époque, de la formation comme investissement aussi important au plan stratégique que les investissements dans les nouvelles technologies et l'automatisation.

L'objectif de développer des formations au bénéfice avant tout des salariés et de leurs itinéraires professionnels n'est pourtant pas à proprement parler absent de ces deux premiers accords-cadres. Par exemple, en annexe du projet d'accord de 1985, il est

---

<sup>35</sup> Alors que 3/4 des entreprises ont une activité de sous-traitance, notamment pour le compte de grands donneurs d'ordre de l'économie, à l'instar des groupes de l'industrie automobile, la contrainte de qualité apparaît particulièrement forte dans le secteur ; elle se concrétise notamment par la quête de "certification" par les entreprises (passages aux normes ISO 9000 et ISO 9002)

déjà question de privilégier les ouvriers non qualifiés, les formations longues et débouchant sur des titres homologués.

Néanmoins, ces souhaits (sans doute émis à l'époque par les représentants de l'administration) ne vont rester que des vœux pieux, dans un contexte où l'on s'accorde pour laisser aux entreprises une assez grande latitude pour définir leurs propres projets de formation. En outre, de manière générale, l'attitude dominante de l'époque (du moins jusqu'au début des années 90) conduit à faire d'emblée coïncider intérêts des entreprises et intérêts des salariés dans le domaine de la formation. Quels que soient les efforts de formation des entreprises, ils sont forcément bons pour leurs salariés, semble-t-on alors penser de manière mécanique. Dans ces conditions et en exagérant à peine, l'amélioration de leur compétitivité par la formation tend à être considérée comme un moyen suffisant pour garantir la qualification et donc l'employabilité de leurs salariés<sup>36</sup> ! D'ailleurs, dans le secteur, en situation de forte croissance à ce moment, il est très probable que toutes les entreprises ne ressentent pas la question de l'employabilité et de la reconnaissance des qualifications sur le marché du travail comme primordiale.

De fait, jusqu'en 1993, le dispositif des EDDF est utilisé pour aider les entreprises du secteur à favoriser leur compétitivité par la formation. Il accompagne leurs efforts budgétaires en la matière et incite à les mettre en relation avec leur stratégie. Comme dans d'autres branches, les acteurs s'accordent pour reconnaître qu'il a un effet "levier" important sur les dépenses et les pratiques de formation des entreprises qui en bénéficient.

Axé en priorité sur le référent "compétitivité", donc sur des préoccupations avant tout patronales, le dispositif n'est pas encore mobilisé au service de la politique de formation/qualification de la branche, telle que la définissent et l'instrumentent progressivement les partenaires sociaux : tandis que l'accord de branche sur les moyens des formations continue et alternée de décembre 1988 se fixe comme objectif prioritaire de former les salariés les moins qualifiés du secteur, cet objectif n'est pas explicitement repris dans l'accord-cadre de 1989 que signe l'union patronale avec l'État.

## **1.2. 1993 - 1995 : favoriser la requalification et les PME dans une logique de branche**

Au cours de la seconde période, on aspire à repositionner les EDDF au sein de la plasturgie autour de deux cibles prioritaires, relativement négligées jusqu'ici. D'un côté, les "formations qualifiantes", celles qui établissent un véritable lien entre formation et qualification et débouchent sur une possibilité de reconnaissance sur le marché du travail : sont visés en priorité les personnels de production les moins qualifiés du secteur, les plus menacés dans leur employabilité à terme.

---

<sup>36</sup> Avec les phénomènes de délocalisations, le renforcement du primat des logiques financières sur les logiques industrielles, l'attention croissante à la qualité de l'offre de formation et aux problèmes spécifiques des publics salariés les moins qualifiés, cette représentation simplificatrice a bien sûr rapidement vécu...

De l'autre, les PME du secteur : tandis que les contraintes de compétitivité s'accroissent, beaucoup d'entre elles éprouvent des difficultés pour penser de manière stratégique leurs pratiques de formation et s'outiller efficacement en ce domaine.

Un tel repositionnement signifie que le dispositif des EDDF reflète, au-delà des stratégies d'entreprises, la stratégie de la branche proprement dite, définie par les partenaires sociaux<sup>37</sup>.

Cette réorientation des référents de l'EDDF-plasturgie n'est à l'évidence pas étrangère à l'inflexion apportée à l'ensemble de la politique publique contractuelle : à l'objectif traditionnel de compétitivité des entreprises, est désormais clairement associé un objectif de "cohésion sociale", consistant à valoriser les démarches de formations qualifiantes, en particulier en faveur des publics dits de "bas niveau de qualification". La réorientation n'est pourtant guère antinomique avec les objectifs de la Fédération de la plasturgie (nouvelle appellation de l'UNIMAP suite à un regroupement interne en 1990), eux-mêmes en évolution. La poursuite des mutations technologiques et économiques, le danger de pénurie de main-d'œuvre qualifiée qu'elles font courir les poussent à faire de la requalification des ouvriers non qualifiés du secteur son principal credo<sup>38</sup>. Favorable par tradition à un véritable paritarisme avec les syndicats de la branche, elle accepte d'autant mieux que les EDDF soient mobilisés au service de la stratégie négociée au niveau de la branche. Cette acceptation est à vrai dire facilitée par le fait que la réorientation du dispositif n'a pas pour effet d'exclure de son champ les actions de formation plus classiques (par exemple, les formations à la qualité ou montées par les PME), ni même les projets des entreprises de dimension importante (les plus grandes unités du secteur ont encore la possibilité d'accéder à l'aide publique).

### *1.2.1. La réalisation du CEP aide à repositionner le dispositif*

Autre outil de la politique publique contractuelle, conçu par la DFP pour donner plus de sens aux EDDF, mais aussi pour réfléchir sur l'évolution de l'ensemble des pratiques de formations (y compris la formation professionnelle des jeunes), le contrat d'études prévisionnelles (CEP) de la branche, réalisé en 1991/1992, joue sans nul doute un rôle appréciable.

La réalisation et les retombées du CEP s'inscrivent pleinement dans la dynamique du paritarisme et de la négociation de branche. La conduite du CEP (la sélection des consultants, la définition du cahier des charges, le suivi, la diffusion des résultats, etc.) est confiée à PLASTIFAF, fonds d'assurance formation à gestion paritaire de la branche, ce qui implique du coup à part entière les organisations syndicales représentatives. Les "débouchés" du CEP sont par ailleurs importants pour la négociation collective : par exemple, ses résultats confirment la pertinence d'élaborer

---

<sup>37</sup> Ce n'est plus seulement le devenir des entreprises qui se trouve privilégié à présent, mais également, en principe, la "qualification" (ou la possibilité d'être reconnu sur le marché du travail du secteur, sens que lui donne la branche) et les "itinéraires" des salariés. Dans un secteur aussi atomisé que la plasturgie, ces objets ne peuvent se penser et se réguler qu'au niveau de la branche.

<sup>38</sup> L'objectif, sans cesse rappelé par les représentants de la branche, est de ramener la part des ouvriers non qualifiés dans les effectifs salariés de 40 % aujourd'hui (ils étaient encore 70 % il y a dix ans...) à 30 % d'ici le deuxième millénaire.

des certificats de qualification professionnelle (CQP) au niveau de la branche (projet récurrent depuis au moins 1988 et qui va se concrétiser par la signature d'un accord de branche au printemps 1994), et montrent l'intérêt de disposer en permanence d'un outil de prospective au service de la branche (projet qui va donner lieu à la création d'un observatoire paritaire à l'automne 1994).

En termes de contenus, le CEP permet surtout de clarifier les principaux enjeux sectoriels en matière d'emploi et de formation et de sensibiliser les acteurs les moins "outillés" *a priori* pour les repérer et leur donner un sens (les organisations syndicales dans une certaine mesure, la plupart des entreprises). En matière de formation continue, ses conclusions insistent sur l'enjeu de procéder au développement d'une politique volontariste au niveau de la branche pour faire face à des déficits croissants en matière de qualifications : tandis que les difficultés de recrutement s'accroissent et qu'existe en même temps une forte demande d'ouvriers qualifiés et de techniciens, le problème de la capacité du secteur à en former par la voie de la promotion interne est posé clairement ; le développement de la formation en faveur des publics (ceux qui occupent les emplois liés à la production) et des entreprises (surtout celles de taille moyenne) considérés comme "sensibles" est présenté, de plus, comme une condition de leur employabilité ou de leur pérennité à terme dans le secteur.

Ainsi, principalement à la demande de la DFP, l'EDDF-plasturgie de 1993 s'inspire-t-il largement de ce CEP. Certains des objectifs ou priorités définis dans l'accord-cadre reflètent cette volonté des négociateurs de faire des EDDF un outil au service de la politique de formation qualifiante et de structuration du marché du travail de la branche.

- Il est prévu que la mise en œuvre du dispositif vise une meilleure articulation de la formation continue des salariés et de l'insertion des jeunes, ce qui est typiquement une préoccupation destinée à mieux réguler le marché sectoriel du travail ; ambitieux, cet objectif ne trouvera pas néanmoins de traduction concrète, faute sans doute de coordination effective entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère du Travail, et peut-être aussi faute d'une capacité suffisante des entreprises à penser en même temps formation des salariés et insertion des jeunes.

- Doivent surtout être privilégiées les formations qui "*permettent une évolution de carrière ou un élargissement des compétences*" ; dans cette catégorie, on prévoit notamment d'aider les actions conduisant aux CQP ; réservés dans la branche aux salariés du secteur<sup>39</sup>, ils ont pour double particularité d'être positionnés dans la grille de classification de la branche et de devoir faire l'objet d'une première validation en entreprise pour être effectivement reconnus<sup>40</sup> ; à notre connaissance, compte tenu des délais liés à la négociation de l'accord paritaire de branche (il sera signé en juin 1994) et au montage des formations correspondantes, seuls quelques dossiers d'entreprises en fin d'accord-cadre intégreront néanmoins un volet CQP.

---

<sup>39</sup> Et non pas à des jeunes en phase d'insertion, comme c'est le cas dans d'autres branches.

<sup>40</sup> A ce titre, les actions débouchant sur des CQP représentent l'exemple type d'actions susceptibles de réaliser un compromis entre référent de la compétitivité et référent de la qualification/employabilité. En effet, les CQP sont bâtis et reconnus à l'échelle de la branche, et en même temps, les actions qui y conduisent, ainsi que leur reconnaissance effective, restent l'apanage spécifique des entreprises.

- Les formations qualifiantes doivent viser en priorité les salariés du secteur ayant les plus "bas niveaux de qualification" (classés en niveaux I et II dans la convention collective). Figurent parmi ces formations les opérations dites ADC (Action de développement des compétences), dont l'objectif est de requalifier les personnes les moins qualifiées du secteur, tout en aidant à l'insertion de demandeurs d'emploi, embauchés pour les remplacer lors des périodes de formation (voir Betbeder, 1996). Pilotées par PLASTIFAF et organisées sur une base locale, ces opérations débouchent sur un "certificat ADC" reconnu par la branche<sup>41</sup> pour les salariés et les demandeurs d'emploi qui en bénéficient. Durant l'accord-cadre 1993-1995, en vertu de leur convergence avec les référents portés par les pouvoirs publics, c'est successivement l'expérimentation d'ADC réalisée sur le site d'Oyonnax, puis les premières opérations transférées en Ile-de-France et en Rhône-Alpes qui vont bénéficier ainsi du dispositif EDDF.

L'objectif de favoriser le développement de la formation au sein des PME et d'apporter des réponses spécifiques à leurs problèmes de formation est également repris dans l'accord-cadre. Les opérations ADC sont censées concerner en premier lieu les PME : elles consistent en des regroupements d'entreprises devant leur permettre de consentir des efforts de requalification qu'elles ne pourraient pas réaliser de manière isolée. Il est admis, par ailleurs, que les entreprises de moins de 50 salariés puissent s'engager sur une durée limitée à deux ans.

### *1.2.2. Les contenus et les objectifs des EDDF demeurent pourtant très ouverts*

Malgré le repositionnement du dispositif, celui-ci reste dans le secteur plutôt ouvert et flexible en termes d'objectifs et d'actions susceptibles d'être soutenus. Le fait que la traduction des nouvelles priorités de l'accord-cadre en ratios ou en quotas à respecter laisse quand même une grande marge d'interprétation et de manœuvre aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des EDDF en est le meilleur indice.

Notons que cette traduction en termes de quotas a d'abord fait l'objet de tensions entre les négociateurs. Ils sont établis à l'initiative des représentants de la DFP, soucieux d'articuler au mieux les contenus des EDDF aux conclusions du CEP, et dans un contexte de durcissement et de formalisation générale du dispositif. Ils fixent précisément un taux minimum d'accès pour les PME, la part que doivent représenter les actions de formation destinées aux publics à requalifier, ainsi que des durées minimales de formation (pour s'assurer que les actions soient effectivement "qualifiantes", comme si la durée était en soi un critère suffisant). Rétorquant que ces quotas violent l'esprit de la politique publique contractuelle, les représentants de la profession s'y opposent. De leur point de vue, ils présentent le risque de rigidifier les contrats signés avec les entreprises en prédéterminant leur contenu.

Face à cette opposition de la profession et après quelques négociations "âpres", les représentants de l'État acceptent finalement de réviser à la baisse les quotas et de les rendre assez peu contraignants. Il est admis, certes, que les PME représentent au moins 75 % des dossiers acceptés, mais le seuil retenu pour définir la PME est fixé à

---

<sup>41</sup> Ce certificat n'est pas positionné au sein de la convention collective mais doit permettre à ses titulaires de préparer un CQP, donc de s'engager dans un itinéraire d'évolution.

250 salariés (ce qui est très large dans un secteur aussi "PMEisé" que la plasturgie...)<sup>42</sup>. De même, s'il est prévu que 50 % des heures/stagiaires et des effectifs en formation soient réservés aux salariés ayant les plus bas niveaux de qualification (classés aux niveaux I et II de la convention collective), cela n'exclut pas les autres catégories socioprofessionnelles comme l'encadrement et la maîtrise. Enfin, les minimas fixés en termes de durées de formation (par an, 39 heures en moyenne par salarié et 39 heures au minimum pour chaque salarié peu qualifié) n'apparaissent pas des plus audacieux : ils sont même en deçà de la durée moyenne des stages déclarés par les employeurs du secteur au titre de la loi sur la formation professionnelle continue (aux alentours de 43 heures (Céreq, 1989-1990)).

Tout est donc fait pour rendre le compromis acceptable et opératoire. Des objectifs, plus en rapport avec le référent classique de la compétitivité, sont d'ailleurs maintenus et rappelés avec précision au sein de l'accord-cadre. C'est le cas de l'objectif "qualité" et des actions de formation visant à accompagner les démarches d'accès aux certifications ISO 9000 et ISO 9002 et d'introduction des outils de la "qualité totale". Si l'objectif "qualité" est mieux défini qu'en 1989 (car mieux "expérimenté" par les entreprises), c'est le type même d'objectif qui reste ouvert à de nombreuses actions possibles et en appelle à la capacité de jugement des acteurs en charge de l'attribution des aides.

Aussi, sur le plan des objectifs et des domaines de contractualisation au moins, l'accord-cadre de 1993 demeure donc assez flou et ouvert : il parvient à ne pas enfermer les acteurs dans des référents définitivement décrétés et renvoie directement aux compétences qu'ils mettent en œuvre pour assurer la conduite du dispositif. Tout dossier reste recevable et examinable en soi au cours de la période. A la limite, le compromis entre "compétitivité" et "employabilité" est à reconstruire pour chaque dossier.

Il faut également noter qu'en situation d'attribution, les quotas seront d'emblée interprétés comme des "messages" ou des "horizons" plutôt que comme des critères impératifs à observer. L'ironie du sort, c'est que cette liberté va coïncider avec un "durcissement" des modes effectifs d'attribution de l'aide (tout au moins au niveau du comité national) : durant la période 1993-1995, les critères effectifs vont se révéler plus restrictifs que les critères prévus dans l'accord-cadre (notamment en ce qui concerne l'accès des personnels ouvriers aux formations)<sup>43</sup>! Cela confirme l'intérêt d'étudier la place occupée par chaque acteur dans la conduite du dispositif (deuxième partie) et les procédures de la contractualisation, telles qu'elles sont mises en place dans la branche (troisième partie).

### **1.3. 1996 - 1999 : vers un recentrage sur les opérations ADC ?**

Cette troisième période n'est que spéculative, car elle vient seulement de commencer et ne s'est pas encore traduite par la signature d'un nouvel accord-cadre (le

---

<sup>42</sup> A cela s'ajoute le fait que la distinction entre "entreprise" et "établissement" n'est guère établie ; aussi, les établissements de moins de 250 salariés appartenant aux quelques groupes du secteur font partie en principe des structures prioritaires s'ils déposent un dossier "individuel".

<sup>43</sup> C'est un représentant syndical, membre du CTNA, qui l'affirme en tout cas.

quatrième). On l'intègre à la réflexion, dans la mesure où elle donne à voir de nouveaux débats sur les référents à privilégier.

Les acteurs (ceux de l'État, de la Fédération de la plasturgie, et indirectement des syndicats, consultés sur le projet) en sont actuellement arrivés à la rédaction et à la discussion du nouvel accord-cadre. Or, les négociations butent sur la difficulté à reconduire le compromis entre "compétitivité" (avec production de qualifications spécifiques) et "employabilité" (avec production de qualifications dotées d'une certaine généralité sur le marché du travail) caractérisant fortement la période précédente. Comme on l'a vu, la première période (1985-1993) a été marquée par une domination du référent "compétitivité", la seconde par un rééquilibrage astucieux avec le référent "régulation du marché du travail" ; la troisième période qui s'annonce semble se caractériser par une emprise plus forte de ce second référent, au grand dam de l'acteur patronal.

### *1.3.1. Le ministère du Travail entend recentrer les EDDF sur les opérations ADC*

Dans une lettre de cadrage qu'elle adresse à la Fédération de la plasturgie en janvier 1996, la DFP précise clairement son intention de recentrer le prochain accord-cadre spécifique sur la requalification des salariés ayant les plus faibles niveaux de qualification, soit sur les fameuses opérations ADC. Elle en saisit l'occasion pour fixer comme objectif particulier à l'évaluation de l'EDDF-plasturgie 1993-1995, alors en cours de réalisation, de se pencher particulièrement sur ces opérations : impact pour les salariés et les chômeurs qui en bénéficient, caractéristiques des entreprises impliquées, conditions de transférabilité. Une telle volonté de resserrer le dispositif s'explique par plusieurs raisons :

- Le succès apparent d'ADC et le fait qu'il s'inscrit pleinement dans le référent public de la cohésion sociale (l'opération aide autant à requalifier des salariés menacés dans leur emploi qu'à préqualifier des demandeurs d'emploi en difficultés d'insertion) encouragent les pouvoirs publics à vouloir accompagner son transfert dans un maximum de régions ; il s'agit d'une action "socialement correcte", s'appuyant sur une ingénierie solide et innovante, qui mérite en conséquence une intervention privilégiée de la puissance publique.

- En souhaitant aider de façon exclusive les opérations ADC, il s'agit aussi de trouver une justification de la reconduction de l'EDDF-plasturgie auprès du groupe de politique contractuelle. Dans un contexte où les crédits de la politique publique contractuelle semblent plus limités et où il paraît de plus en plus important d'aider en priorité les secteurs en quête de professionnalisation et de structuration (dans la sphère des services par exemple), ce groupe aurait admis à un moment donné l'hypothèse de ne pas procéder à cette reconduction, en prétextant que dix années d'expérience, de surcroît fructueuse en termes de développement de la formation et de dialogue social, étaient largement suffisantes (bref, la branche victime de son propre succès !) ; seul le ciblage sur une action innovante, bénéficiant à des personnes en difficulté dans les entreprises ou sur le marché du travail, peut donc apparaître comme un moyen de faire admettre la reconduction auprès des partenaires interprofessionnels.

- Ce recentrage traduit encore le souci croissant de la DFP de différencier plus fortement les accords qu'elle négocie et signe avec les professions, en fonction de leur expérience de la politique publique contractuelle et de leur propre avancée sur les terrains de la formation et de la négociation collective ; ainsi, la plasturgie fait-elle partie des branches où les objectifs de l'accord-cadre "*doivent être à la fois plus ambitieux mais aussi plus resserrés et les interventions plus ciblées*", recherchant davantage l'exemplarité et la transférabilité<sup>44</sup>.

- Centrer exclusivement les EDDF sur les opérations ADC, c'est par ailleurs réaffirmer et appuyer (quand le terrain social s'y prête, comme c'est le cas au sein de la plasturgie) la dynamique de branche autour de la formation au détriment d'un simple usage patronal de l'instrument. Les opérations ADC, rappelons le, sont montées à l'initiative et avec le concours de l'OPCA PLASTIFAF ; les aider tout particulièrement, c'est donc contribuer au renforcement de cet acteur paritaire.

- Enfin, la DFP incite peut-être au recentrage des opérations ADC au vu de la régionalisation de la formation professionnelle en cours et du référent "régulation du marché du travail" qu'elle porte ; en plus qu'elles correspondent à des opérations de regroupements d'entreprises sur une base territorialisée, elles s'apparentent à des opérations de requalification lourdes et d'aide à l'insertion, à présent susceptibles d'être pensées au plan régional en articulation avec ce qui se fait et se prévoit en matière de formation initiale et de formation alternée. Par exemple, pour imaginer les "besoins" de jeunes formés à terme, tenir compte des efforts menés pour requalifier les personnels en poste n'est pas inutile ; en cela, le recentrage sur ADC pourrait favoriser une intervention accrue des conseils régionaux (nous reviendrons sur cette dynamique de régionalisation dans le §2.).

### *1.3.2. Des tensions et des incertitudes bloqueraient actuellement la conclusion du nouvel accord-cadre*

En dépit des premières intentions de la DFP, l'hypothèse d'un recentrage exclusif du dispositif sur ADC semble devenir progressivement moins probable.

Dans le cours des négociations, se sont d'abord ajoutés deux domaines de contractualisation. A la demande des organisations syndicales (par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant au comité national d'attribution des aides), le développement des CQP devrait devenir un autre objectif du futur accord-cadre (un volet CQP a d'ores et déjà été introduit dans le projet de budget prévisionnel), comme il l'était d'ailleurs dans l'accord-cadre précédent. Cette nouvelle orientation confirmerait le rôle grandissant des organisations syndicales et de PLASTIFAF (en charge du projet CQP) dans le dispositif. Autre ajout : les actions spécifiques pour améliorer les compétences du personnel féminin (important dans le secteur, et affecté surtout à des tâches de production peu qualifiées), et ce dans le cadre de l'accord de développement de l'égalité professionnelle et de la mixité des femmes signé entre le ministère des Affaires sociales (via le secrétariat aux droits des femmes) et la Fédération de la plasturgie le 3 Octobre 1995.

---

<sup>44</sup> D'après une note d'orientation du groupe politique contractuelle datant de 1995.

Portés avant tout par le référent "employabilité/marché du travail", ces deux ajouts possibles seraient néanmoins cohérents avec les opérations ADC. La tension essentielle semble davantage provenir des logiques mises en avant par l'organisation patronale. Si ses responsables considèrent qu'ADC a une portée très convaincante pour les entreprises qui s'y engagent, cette démarche ne saurait répondre à l'ensemble des besoins diversifiés du secteur<sup>45</sup>. Leur exclusivité empêcherait tout EDDF véritablement "individuel", toute possibilité de proposition et d'innovation venant du terrain. L'enjeu pour elle est donc de parvenir à maintenir la diversité des référents et des publics à prendre en compte et de faire en sorte que les entreprises préservent un minimum de souplesse et de liberté dans la définition des plans de formation susceptibles de bénéficier de l'aide publique.

Au contact de la "réalité" (révélée par l'étude d'évaluation), et amenés à tenir compte des attentes de leur principal partenaire, s'ils veulent conclure effectivement le nouvel accord-cadre, les représentants de l'État semblent avoir révisé et adapté leurs premières prétentions. Ainsi, au sein du projet en cours de discussion (la mouture réalisée en avril 1996), les opérations ADC perdent leur exclusivité potentielle pour devenir seulement prioritaires. Il est également question d'introduire un volet spécifique aux formations-qualité et aux PME, ainsi que de couvrir les formations destinées à la maîtrise et à l'encadrement. Se manifeste ainsi de nouveau dans la phase de genèse du nouvel accord-cadre un processus de prise en compte des attentes du principal contractant.

Cependant, le retard pris par la signature du nouvel accord-cadre ne s'explique sans doute pas seulement par les divergences observées entre les négociateurs. Il s'expliquerait aussi par les incertitudes que provoque la difficulté à stabiliser l'articulation entre aide du FSE (dans le cadre de l'objectif 4) et EDDF. Plus que dans les différences de procédures, la tension potentielle se pose à nouveau en termes de référents. Les fonds du FSE "objectif 4" se réfèrent davantage à une conception de la formation destinée à favoriser l'adaptation aux mutations industrielles et donc à aider les entreprises à assurer leur compétitivité : le fait que le ministère de l'Industrie se présente comme leur véritable patron en France renforce cette représentation. En même temps, on l'a vu, le ministère du Travail aspire à accentuer les volets "cohésion sociale" et "fonctionnement du marché du travail", notamment dans les branches les plus avancées comme la plasturgie. L'articulation entre les deux mesures n'apparaît donc pas facile à édifier.

Cette difficulté potentielle est telle que l'on vient à se demander si le problème n'est pas dans le fond de parvenir à établir une distinction entre les deux mesures : les opérations ADC pour les EDDF, la plupart des projets de formation propres aux entreprises pour le FSE (avec un cofinancement apporté par l'OPCA de branche). Les opérations ADC s'appuyant sur des objectifs et un cahier des charges précis, cette hypothèse nuirait néanmoins de nouveau à l'imprévisibilité qui fait habituellement la richesse du jeu contractuel des acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif.

---

<sup>45</sup> L'évaluation de l'accord-cadre précédent a montré qu'un recentrage exclusif sur ADC excluerait de fait les entreprises situées dans les zones les plus "marginales" (où l'activité de plasturgie est restée limitée) et, contrairement aux objectifs originels de l'opération, celles de petite taille ou les moins "mâtures" en matière de formation et de gestion des ressources humaines (cf. Ten Conseil, 1996).

## **2. LA CONFIGURATION D'ACTEURS : DES COMPÉTENCES HÉTÉROGÈNES ET DES PARTENARIATS DE QUALITÉ INÉGALE**

Dans son montage comme (surtout) dans sa mise en œuvre, l'EDDF-plasturgie implique à des degrés divers de nombreux acteurs, porteurs de logiques diversifiées par rapport au dispositif : les acteurs de branche (la Fédération de la plasturgie, mais aussi de manière croissante les organisations syndicales), les acteurs des entreprises (aussi bien en principe les directions d'entreprises que les représentants des salariés), les acteurs de l'administration en charge du montage et du pilotage du dispositif dans la branche (essentiellement des membres de la DFP et des DRTEFP).

Par l'intermédiaire des "compétences" qu'ils possèdent et mobilisent effectivement dans le dispositif, ainsi que par le biais des formes de coopération qu'ils parviennent à tisser entre eux, les acteurs jouent un rôle essentiel dans sa mise en sens et en forme dans la branche. Dans un "système d'action" où l'accord-cadre ne prédétermine jamais complètement les objectifs et les contenus des EDDF (du moins jusqu'en 1996), leur contribution se révèle d'autant plus essentielle.

Trois niveaux composent la configuration des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des EDDF au sein de la plasturgie. Chaque niveau est à distinguer dans la mesure où il se caractérise par des acteurs aux logiques et compétences différenciées, ainsi que par une forme d'appropriation du dispositif de nature spécifique. Il y a d'abord le niveau central, où la mise en œuvre des EDDF est surtout l'occasion de renforcer la légitimité des acteurs nationaux de branche auprès des entreprises du secteur comme auprès des pouvoirs publics et des branches "concurrentes". Il y a ensuite le niveau régional (où sont négociées et signées les conventions d'application régionale de l'accord-cadre) et le niveau des entreprises (où finit par atterrir l'aide publique) : avec des partenariats avec les organisations syndicales et l'administration nettement moins affermis, le niveau des régions et celui des entreprises sont loin de présenter la même consistance que le niveau national.

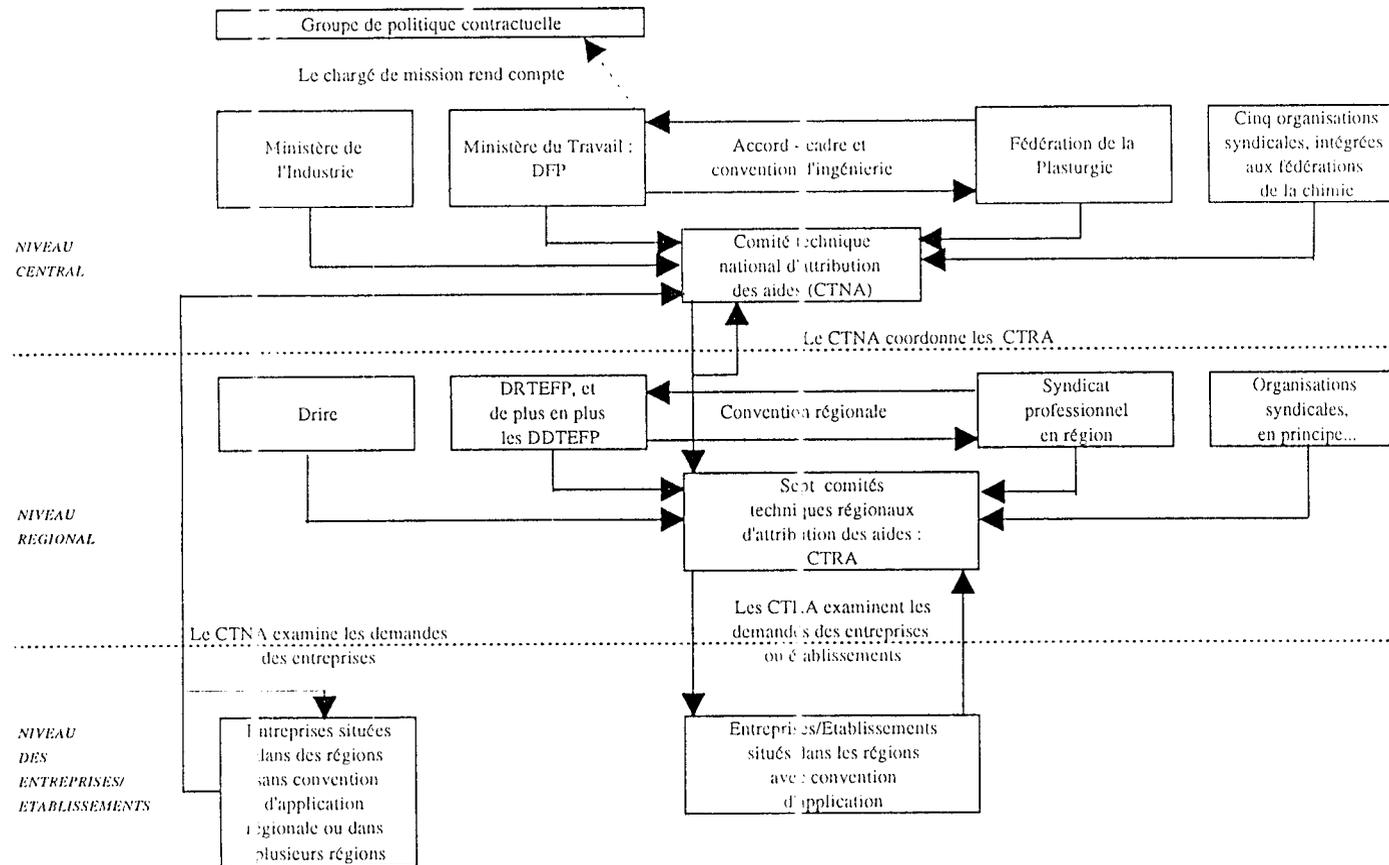
### **2.1. Une branche qui s'engage, un État confiant**

Au niveau central, l'expérience de la plasturgie se caractérise par un engagement de la branche à part entière, en tant que ce n'est pas seulement l'organisation patronale qui se trouve impliquée dans la mise en œuvre du dispositif, mais aussi les organisations syndicales représentatives. Cette situation conjuguée aux efforts pour combiner les référents "compétitivité" et "employabilité" favorise les rapports noués avec les services de l'État.

#### *2.1.1. Le dispositif accompagne la stratégie identitaire de l'organisation patronale*

La Fédération de la plasturgie représente l'acteur patronal de branche avec lequel l'État négocie et signe les accords-cadres, et qui a pour fonction d'animer le dispositif dans la branche.

## LES ACTEURS DU DISPOSITIF



On l'a relaté dans la première partie : son implication précoce dans le dispositif (dès 1985) s'explique avant tout par la croissance des besoins en qualifications du secteur et par la nécessité d'y faire face par la voie de la formation. Elle cherche à répondre aussi à une autre logique, à caractère plus "institutionnel" : construire et consolider son identité en tant qu'organisation fédérative d'employeurs en utilisant la formation, une "ressource" dont les entreprises estiment avoir de plus en plus besoin.

Cette stratégie identitaire (Tallard et *alii*, 1996) vise au moins deux choses. Premièrement, il s'agit de se faire reconnaître auprès des entreprises et des syndicats professionnels du secteur. Issue de la chimie et rassemblant plusieurs syndicats professionnels, l'organisation patronale, en tant que fédération, ne s'est structurée que très récemment ; elle doit représenter et synthétiser le "point de vue" d'un secteur composé de multiples PME, dont beaucoup comptent moins de 50 salariés et n'adhèrent à aucun syndicat professionnel. Deuxièmement, il s'agit de se faire également reconnaître auprès des acteurs externes au secteur : auprès des pouvoirs publics mais aussi auprès des autres branches professionnelles, notamment celles avec lesquelles les frontières sont encore fragiles et peu étanches (la chimie pour des raisons historiques, la métallurgie à cause de la proximité de certaines activités).

On comprend ainsi mieux la logique qui conduit la fédération patronale à user précocement et activement du dispositif. Son travail de médiation entre l'État et les entreprises du secteur, qui représente la compétence essentielle qu'elle apporte à la conduite du dispositif, doit lui permettre de se mettre dans une position de relais incontournable du point de vue de ces deux acteurs et devant donc favoriser sa légitimation.

- Il mobilise concrètement une personne à plein temps, responsable au niveau national de la gestion des EDDF, ainsi que plusieurs personnes membres des syndicats professionnels et régionaux de la profession.

- Il consiste par ailleurs à réaliser diverses activités dites d'"ingénierie" et d'"accompagnement"<sup>46</sup> (prospection/information auprès des entreprises, appui méthodologique au montage des dossiers, organisation et coordination des comités techniques, réalisation du suivi et des bilans, évaluation, etc.). Non définies avec précision au sein de la convention du même nom (l'État renvoyant à l'organisation patronale le soin d'inventer et de capitaliser les savoir-faire correspondants), elles conditionnent réellement la mise en œuvre des EDDF (voir troisième partie pour leur analyse).

On doit cependant noter que le recours aux EDDF ne constitue pas la seule "ressource" publique qui aide la fédération patronale à gagner en légitimité et à définir une politique cohérente de formation reconnue dans le secteur. Pour aider au développement de la formation professionnelle initiale dans la spécialité plasturgie, mais aussi pour utiliser les potentialités en formation continue de certains lycées, elle fait appel au ministère de l'Éducation nationale et élabore avec lui un partenariat

---

<sup>46</sup> A ces activités prises en charge par la profession, il faut ajouter, jusqu'en 1993, une gestion directe de l'ensemble des crédits affectés à son accord-cadre ; bien sûr, cette situation la mettait dans une position de pouvoir encore plus affirmée.

remarquable, prenant corps dans la signature d'une convention générale de coopération en 1992<sup>47</sup>. Autre exemple de "ressource" publique mobilisée par la profession : au moment où sont montées les opérations ADC, elle signe un accord de "formation/employabilité" avec l'ANPE pour faciliter le recrutement des demandeurs d'emploi remplaçant les salariés partis en formation.

Ce faisant, elle contribue à mettre en cohérence diverses interventions publiques dans le champ de la formation, gérées par des services d'État différenciés et sans doute trop cloisonnés pour arriver à se coordonner préalablement. Cette forme de coordination "privée" de l'action publique est d'ailleurs facilitée par le fait qu'elle se réalise au sein des mêmes structures : l'organe "politique" de la profession dans le domaine de la formation (la commission formation-emploi), ainsi que son organe "technique" (le département formation-emploi), s'occupent par exemple aussi bien de formation initiale que de formation continue, ce qui favorise leur articulation.

### *2.1.2. C'est la branche dans sa totalité qui s'engage*

Une caractéristique forte de la plasturgie par rapport à la métallurgie : l'implication des cinq organisations syndicales de branche dans la mise en œuvre du dispositif. Leurs représentants siègent au sein du CTNA et participent à l'examen, à la sélection et au suivi des dossiers d'entreprises.

Qualifiés de "turbo-syndicalistes" par l'un de nos interlocuteurs, ce sont des "professionnels" du syndicalisme et des questions sociales, présents dans plusieurs instances, à différents niveaux : les institutions représentatives du personnel de leurs entreprises quand ils ne sont pas retraités, les structures paritaires de la branche (la Commission nationale permanente de l'emploi, le conseil d'administration et de gestion de PLASTIFAF, le groupe technique paritaire de la formation professionnelle<sup>48</sup>). Faute de disponibilités syndicales en région, il leur arrive de participer aussi à certains comités techniques régionaux d'attribution des aides (CTRA) : par exemple, en Ile-de-France. Ce qui leur permet d'avoir un regard qui embrasse tous les niveaux de mise en œuvre du dispositif.

Leurs compétences en situation d'attribution et de suivi sont d'ailleurs reconnues par leurs partenaires, les représentants de l'union patronale comme ceux des services instructeurs de l'État. En place depuis le lancement de la politique publique contractuelle, et s'étant bien appropriés les résultats du CEP, ils sont considérés comme des acteurs connaissant bien les problèmes d'emploi et de formation du secteur. On apprécie aussi leurs connaissances fines des métiers et des techniques : pour les agents de l'État et de la fédération patronale, de profil gestionnaire, ils représentent souvent une ressource cognitive indispensable à l'évaluation de certains stages techniques pointus ! Ce sont d'ailleurs en partie ces compétences en action qui les amènent progressivement à la place qu'ils occupent dans le dispositif : notons qu'en 1985, au démarrage, on ne leur reconnaît qu'un rôle très général de consultation et de suivi ; ce n'est que dans l'accord-cadre de 1989 qu'on leur attribue officiellement un rôle dans le processus de décision, après qu'ils se soient concrètement impliqués.

---

<sup>47</sup> Cette convention a été reconduite en 1995.

<sup>48</sup> En charge de la régulation du partenariat avec l'Éducation nationale.

A l'image de l'implication de la fédération patronale, celle des organisations syndicales de branche peut s'analyser comme un moyen de renforcer leur légitimité. Dans un secteur composé en majeure partie de PME, où il n'existe pas de tradition revendicative ouvrière comme dans la métallurgie, et où l'implantation syndicale demeure limitée<sup>49</sup>, s'impliquer dans la mise en œuvre de la politique publique contractuelle représente quasiment un moyen d'exister auprès des entreprises du secteur (en essayant de se substituer, en quelque sorte, aux sections syndicales absentes) comme auprès du monde syndical plus large (en accédant à une identité spécifique, dans un contexte où les organisations syndicales de la plasturgie restent intégrées aux fédérations de la chimie, faute de compter un nombre d'adhérents suffisant<sup>50</sup>).

La limite essentielle de cette implication syndicale dans le dispositif reste le fait qu'elles n'apparaissent pas signataires des accords-cadres. De fait, leurs représentants ont le sentiment d'être exclus des négociations entre l'État et l'union patronale. La seule capacité d'influence qu'ils estiment réellement posséder (et qui justifie à leurs yeux leur participation au CTNA) est de peser sur les pratiques de formation des entreprises, avec deux ambitions : faire avancer leur principal référent, à savoir faire en sorte que l'aide publique profite avant tout aux publics les moins qualifiés, et pour des actions faisant un véritable lien entre formation et qualification<sup>51</sup> ; contrôler en permanence si les fonds publics vont dans le sens du référent "employabilité" (surtout après 1993). Dans cette situation, la relation entre implication des syndicats dans la procédure d'attribution et évolution des accords-cadres (et plus largement sur la négociation collective de branche) n'apparaît jamais claire<sup>52</sup>. Leur participation active à l'évaluation de l'accord-cadre 1993-1995 et la volonté de la DFP de prendre en compte leur souci d'intégrer un volet CQP au nouvel accord-cadre semblent néanmoins montrer que leur pouvoir d'influence s'accroît.

L'implication croissante de l'OPCA PLASTIFAF dans la conduite du dispositif est un autre signe de l'engagement de la branche dans son ensemble. Il a d'abord un rôle de "trésorier payeur général" ; du fait qu'il est équipé de toute une infrastructure informatique sur la formation professionnelle dans le secteur, les crédits attribués aux entreprises transitent par son intermédiaire (sauf en région Rhône-Alpes). En tant qu'"expert", il a droit par ailleurs de siéger au sein du CTNA pour prendre part à l'examen et au suivi des projets d'entreprises. Compte tenu du fait qu'il est à l'initiative de projets de branche éligibles (opérations ADC, actions de formation conduisant aux CQP), il refuse d'y participer. Sa contribution réside encore dans l'aide qu'il apporte à la fédération patronale en matière d'ingénierie : salariés de PLASTIFAF et représentant le relais de la branche dans les différentes régions, les "délégués pour la formation" (DPF) assistent la représentante de la fédération patronale en charge des EDDF dans l'information des entreprises et le montage de leurs dossiers. PLASTIFAF

---

<sup>49</sup> Comme exemple, citons le cas de la CGT, qui ne compterait que 150 sections syndicales dans le secteur, pour environ 4 400 établissements...

<sup>50</sup> Seule la CGT, jusqu'en 1994, a compté une fédération propre au secteur : la fédération nationale des travailleurs de la transformation des matières plastiques. Elle a ensuite été regroupée au sein de la fédération nationale des industries chimiques de la CGT.

<sup>51</sup> Il ne semble pas qu'il y ait divergence syndicale forte à ce sujet.

<sup>52</sup> On ne sait jamais s'ils tirent de cette implication des enseignements généraux influant sur leurs revendications et propositions politiques au niveau de la branche.

s'implique donc dans l'accompagnement et la gestion du dispositif. Depuis son repositionnement sur la politique de branche en 1993, et avec la perspective de son recentrage sur les opérations ADC, l'importance de ce rôle s'accroît sensiblement.

C'est donc bien la branche dans sa totalité qui se trouve impliquée dans l'appropriation et la mise en œuvre des EDDF. Il ne faut pourtant pas en conclure hâtivement que la politique publique contractuelle explique elle-même cet engagement "total". Elle s'intègre à un contexte de branche favorable plutôt qu'elle ne le détermine. Le paritarisme en matière de formation débute avant l'arrivée des EDDF dans le secteur : en tant que fonds d'assurance formation à gestion paritaire, PLASTIFAF est ainsi créé dès 1983. De plus, rappelons que le dispositif reste jusqu'en 1993 assez peu mis au service d'une politique de branche véritablement constitutive d'une régulation du marché du travail sectoriel, encore, certes, en phase de rodage, mais faisant déjà l'objet de textes signés par l'ensemble des cinq organisations syndicales (accords nationaux de branche signés en 1985 et en 1988).

### *2.1.3. Au niveau central, les relations avec l'État sont marquées par la confiance*

Les agents de l'État impliqués dans la mise en œuvre des EDDF dans la branche plasturgie appartiennent à deux ministères : le ministère du Travail, via la DFP et plus particulièrement un de ses chargés de mission<sup>53</sup>, et le ministère de l'Industrie, surtout avant 1993, moment à partir duquel il se désengage relativement. Ces deux acteurs publics participent au montage de l'accord-cadre et à la procédure de sélection des dossiers en CTNA. C'est surtout le chargé de mission de la DFP qui anime et gère l'instance.

Après plus de dix années d'expérience, on peut dire que les relations nouées avec les représentants de la branche siégeant au CTNA sont plutôt de nature "consensuelle". Capacité à construire un compromis entre "compétitivité" et "employabilité", haut degré de concertation sociale, implication concrète des organisations syndicales dans les procédures d'attribution, puissant travail d'ingénierie réalisé par la branche (notamment à l'occasion d'opérations exemplaires comme ADC) : tout ceci a incontestablement contribué à envoyer des "signaux positifs" aux représentants de l'État.

Cette impression positive est telle qu'un moment donné, l'expérience de la plasturgie devient une référence pour la politique publique contractuelle et sa promotion vis-à-vis des autres branches. Les services de l'État se servent même de son exemple (parmi d'autres) pour légitimer en quelque sorte leur action. C'est ainsi le cas lors d'un colloque de juin 1994, où la plasturgie est prise comme exemple de branche qui a su passer d'une logique de "saupoudrage" à une logique de "véritable formation qualifiante" (Perrien et Thierry, 1994). En quelque sorte, l'État a aussi besoin de cette expérience "réussie" que la branche a besoin de son aide.

---

<sup>53</sup> A noter, par rapport à la stabilité des personnes de la branche siégeant au sein du CTNA, la forte mobilité de ces chargés de mission (six changements depuis le lancement du dispositif dans la branche).

Génératrice de confiance, pareille situation ne garantit pas, bien sûr, l'inexistence de tensions et de divergences. On ne reviendra pas sur celles qui entravent la signature du prochain accord-cadre (voir §1.). On insistera davantage sur le "trouble" provoqué par la rationalisation des procédures générales d'accès aux EDDF à la suite de l'édition de la circulaire de 1993. En dépit d'une situation jugée "favorable" et allant dans le "bon sens", les acteurs de branche ont eu le sentiment d'être "victimes" de l'expérience malheureuse d'autres branches. De ce point de vue et contrairement à la philosophie contractuelle, l'État n'aurait pas su différencier son intervention en fonction des caractéristiques et des expériences des différentes branches.

## **2.2. Délicate régionalisation du dispositif**

La régionalisation du dispositif se traduit très concrètement par l'élaboration d'une convention régionale d'application, censée établir un compromis entre contenus généraux de l'accord-cadre et caractéristiques régionales du secteur, ainsi que par la mise sur pied d'un CTRA, fonctionnant normalement comme au niveau national sous un régime "tripartite", avec présence de représentants de l'État (DRTEFP, DRIRE - Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) et de la branche (organisation patronale et organisations syndicales de la région). Si elle introduit de la complexité, en faisant intervenir d'autres acteurs, la régionalisation se justifie par le rapprochement des lieux contractuels vis-à-vis des entreprises. Dans un secteur aussi fortement composé de PME comme la plasturgie, cette logique de rapprochement apparaît tout à fait légitime. D'autant plus que le contexte de décentralisation s'y prête. Néanmoins, se pose le problème de la capacité à reproduire à l'échelle régionale la qualité de la contractualisation établie au plan central, dans une branche encore mal implantée et peu reconnue dans certaines régions.

### *2.2.1. L'hypothèse d'une régionalisation complète n'est pas souhaitée*

La déclinaison régionale de l'accord-cadre, précoce dans le cas de la plasturgie, est à mettre en relation avec l'existence de zones géographiques très marquées historiquement et structurellement par cette activité (cf. la zone d'Oyonnax). Elle est cependant limitée dans un premier temps aux deux régions les plus "plasturgistes" de France<sup>54</sup> : Rhône-Alpes en 1986 (20 % des effectifs salariés du secteur), Ile-de-France en 1989 (10 %).

A ce moment, la négociation et la signature des conventions régionales résultent avant tout de démarches propres aux organisations patronales de ces régions. Celles-ci cherchent, à l'instar de l'union patronale au plan national, à renforcer leur légitimité auprès des entreprises<sup>55</sup>. Déjà bien structurées et en relation avec les pouvoirs publics par rapport à d'autres régions, elles entendent préserver une certaine liberté d'action

---

<sup>54</sup> Dès 1986, la région PACA aurait pu être concernée. Les négociations entre l'organisation patronale dans cette région (le GIP-Med) et la DRFP ont pourtant échoué du fait de l'impossibilité de trouver un compromis sur les finalités des formations : actions d'adaptation aux nouvelles technologies et à la qualité pour la profession et actions visant à accroître les niveaux de qualification pour l'administration.

<sup>55</sup> Ainsi, après que le groupement des industries de la plasturgie de Rhône-Alpes a monté sa convention régionale, on a observé une augmentation du nombre de ses adhérents !

par rapport au niveau national. Une grande marge de manœuvre leur est de fait laissée pour mettre en œuvre le dispositif et élire les formations à aider.

En 1993, la démarche de régionalisation passe à la vitesse supérieure et change de sens. Avec les régions Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, le nombre des conventions d'application régionale passe de deux à sept. Cette augmentation des conventions régionales coïncide paradoxalement avec une moindre marge de manœuvre pour définir et adapter leurs contenus (du moins dans leur forme rédigée...). Par ailleurs, même si les organisations patronales sont parties prenantes dans la démarche, l'impulsion procède, semble-t-il, cette fois des pouvoirs publics en quête d'une plus grande déconcentration de la gestion des accords-cadres nationaux. Elle est à replacer dans le contexte ambiant de la décentralisation/déconcentration qui incite les échelons déconcentrés de l'administration à réclamer plus d'autonomie d'action par rapport aux services centraux.

Pas forcément enthousiaste, car le processus pose d'une certaine manière la question du devenir d'une logique nationale de branche fraîchement établie ; la branche tente pourtant de s'adapter rapidement à ce contexte. Concernant le dispositif en tant que tel, la personne responsable des EDDF au sein de la Fédération de la plasturgie, assistée des DPF "locaux" de PLASTIFAF et en collaboration avec les structures patronales compétentes dans les régions concernées, apporte son aide au montage effectif des conventions et à la mise sur pied des CTRA dans les régions les plus propices - où l'activité de plasturgie est la plus étoffée - (Tallard et *alii*, 1996). De manière plus générale, et afin de préserver la cohérence de sa politique nationale de formation, la branche entend multiplier les "contrats d'objectifs" avec les pouvoirs publics régionaux : ayant pour objet de réguler au plan régional l'ensemble des formations initiales et continues préparant aux emplois de la plasturgie, et s'appuyant sur des études prospectives sur les "besoins" en formation des entreprises du secteur, ces contrats peuvent inclure *a priori* un volet EDDF.

Hypothèse mise en avant par les représentants de l'État, soucieux aussi de repositionner la politique publique contractuelle dans le contexte de décentralisation, dans la perspective du nouvel accord-cadre de 1996, la régionalisation systématique des EDDF dans le secteur n'apparaît pourtant pas souhaitable aux représentants de la branche.

Même si elle s'inscrit dans le processus de régionalisation et cherche à développer son réseau régional, la branche voit d'un mauvais œil le projet d'une régionalisation du dispositif à marche forcée. Certaines régions ne présentent pas (encore ?) tout le "potentiel" nécessaire : un tissu "plasturgiste" insuffisamment étoffé, et donc l'anticipation d'un nombre trop faible d'entreprises susceptibles de contracter ; une offre régionale de formation continue dans la spécialité trop peu développée. Dans ces espaces régionaux, l'importante dépense en temps et en énergie que représente le montage d'une convention régionale et d'un CTRA (et toutes les activités de négociation que cela signifie, notamment pour construire la relation avec la DRTEFP) ne semble pas en valoir la peine.

L'effort apparaît d'autant plus vain que la régionalisation, telle qu'elle se gère au sein du dispositif, se révèle source de rigidification. En effet, la détermination des enveloppes régionales par le niveau national a ceci de contraignant qu'elle ne peut pas être révisée en cours d'exercice. Les fonds non affectés dans une région ne peuvent plus l'être dans une autre région ou au plan national. Non accompagnée par des mesures rendant la procédure plus souple, la régionalisation conduit donc à une division rigide des moyens. Ceci explique encore la méfiance des acteurs nationaux de la branche à l'égard du projet de l'étendre à toutes les régions.

Autre élément jouant défavorablement : l'expérience pas toujours satisfaisante qu'ils ont fait de la régionalisation étendue à sept régions depuis 1993. En particulier, la qualité partenariale observable au plan national ne s'est pas toujours reproduite en région.

### *2.2.2. Les partenariats à l'échelle régionale sont souvent de moindre qualité*

On note d'abord la faiblesse syndicale des syndicats de salariés de la branche au niveau régional. Alors même qu'ils sont systématiquement invités (c'est le cas du CTRA en Rhône-Alpes), ils ne sont pas forcément présents aux réunions de CTRA. Cet absentéisme renvoie à la faible implantation syndicale dans le secteur et plus spécialement à la difficulté de trouver suffisamment de représentants syndicaux locaux disponibles et qui soient de surcroît "compétents" dans le domaine de la formation. Il renvoie peut-être aussi à la faible réalité contractuelle remarquable dans certaines régions selon plusieurs de mes interlocuteurs.

Ces régions souffriraient de la difficulté des acteurs régionaux et locaux de l'administration à s'adapter à la pratique d'une vraie contractualisation. A ce niveau décentralisé, le problème classique du fractionnement de l'administration resterait entier : entre les services du ministère de l'Industrie (porteurs d'une logique très tournée vers les stratégies économiques des entreprises) et ceux du ministère du Travail (porteurs de logiques plus "sociales") ; entre les DDTEFP (certaines commencent à s'impliquer réellement dans l'instruction) qui ont tendance à réagir avec leur logique traditionnelle de "contrôle", et les DRTEFP qui se réclament davantage d'une logique contraire de "prestation" vis-à-vis des entreprises.

D'autre part, les pratiques d'attribution des aides ne seraient pas partout véritablement "contractuelles", dans le sens où certaines DDTEFP et DRTEFP, occupées à privilégier leur propre réseau d'entreprises et s'octroyant de manière discrétionnaire la gestion de l'aide publique, décideraient seules et se passeraient d'un détour réel par les acteurs de la branche. La difficulté des uns et des autres à nouer des relations de confiance expliquerait ce manque de dynamique partenariale en région. Au total, même si ces remarques mériteraient d'être confirmées et creusées (nous n'avons pas enquêté dans les régions visées), elles posent néanmoins le problème de l'apprentissage d'une culture de la contractualisation au sein des services déconcentrés de l'État.

Cet apparent défaut de contractualisation dans certaines régions est par ailleurs de nature à contrarier la coordination globale du dispositif et des CTRA. En effet, sachant que l'organisation d'une coopération "verticale" avec le CTNA n'est déjà pas

une mince affaire, comment s'assurer que les CTRA les moins "contractuels" se réfèrent bien dans leurs modes d'attribution à l'accord-cadre ? A travers l'examen des procédures de suivi et de bilan, on reviendra dans la troisième partie sur cette question délicate de la coordination entre les niveaux régionaux et le niveau central.

Sur le plan du partenariat régional, il faut encore noter la faible implication des conseils régionaux dans la mise en œuvre des conventions d'application régionale. Peu d'entre eux ont abondé les actions de formation continue aidées par l'État. Les premiers contrats d'objectifs signés effectivement par la branche portent essentiellement sur la formation professionnelle des jeunes, même si dans certains d'entre eux il est fait mention d'un recours possible aux EDDF (c'est par exemple le cas du contrat d'objectif signé en Alsace). Aussi, jusqu'en 1996, la régionalisation du dispositif n'en fait pas paradoxalement un instrument au service des politiques régionales de formation qui commencent à prendre essor. A l'avenir, et dans le cadre du prochain accord-cadre, il faut toutefois s'attendre à une implication plus fréquente des conseils régionaux : de par les publics touchés et l'objectif d'employabilité sur le marché sectoriel du travail, les régions où seront montées des opérations ADC devraient représenter des espaces favorables à cette implication.

### **2.3. Une appropriation souvent plus "gestionnaire" que "stratégique" au sein des entreprises**

Dernier niveau à considérer : le niveau de l'entreprise. Celui-ci constitue à l'évidence un niveau clef de la contractualisation, car c'est là où prend définitivement sens et forme l'EDDF et où se récoltent ses éventuels "effets" en termes de compétitivité et de qualifications. En même temps, il représente un niveau où l'aide publique se réduit souvent à ses dimensions financière et gestionnaire, et se traduit rarement par des dynamiques d'acteurs et de dialogue aussi consistantes qu'au niveau central.

#### *2.3.1. Le dispositif des EDDF se révèle de plus en plus sélectif*

Loin, bien sûr, d'impliquer toutes les entreprises du secteur, le dispositif se montre sélectif quant au type d'entreprise qu'il concerne (surtout par rapport à la taille de l'entreprise). Croissante selon nos interlocuteurs, cette sélectivité s'explique principalement par la rationalisation des procédures.

De manière plus marquée relativement aux branches composées de grandes unités, la "lourdeur" du dispositif effraie quantité d'entreprises. Les représentants de la branche observent que certaines d'entre elles, à cause de cette "lourdeur", renoncent à constituer un dossier ou se reportent vers d'autres aides jugées plus accessibles (le FNE-prévention jusqu'en 1995, le crédit-impôt-formation). Alors que les référents communs parviennent à rester larges et souples (en tout cas jusqu'à la fin du troisième accord-cadre), les procédures se durcissent, notamment à la suite de la circulaire de 1993. Cette situation gêne en premier lieu les petites entreprises du secteur, les moins accoutumées aux pratiques administratives et les plus dépourvues en moyens internes pour prendre en charge la réalisation du dossier.

Le repositionnement du dispositif, voire son recentrage exclusif en 1996 sur le référent "employabilité/marché du travail" ne risque t-il pas de conduire également à

un renforcement de la sélectivité ? Nous l'avons déjà indiqué dans le §1. : l'évaluation réalisée récemment a montré qu'ADC correspond, de fait, à une démarche "élitiste", en ce qu'elle suppose des entreprises suffisamment mûres sur les questions de formation et de gestion des ressources humaines, donc rarement des petites entreprises (Ten Conseil, 1996). De même, la conception dominante de la formation dans les entreprises reste celle d'un "investissement" spécifique au profit de leur adaptation et de leur compétitivité, en particulier dans le domaine de la "qualité"<sup>56</sup> On peut donc se demander si toutes les entreprises sont prêtes à accepter que les formations qu'elles mettent en œuvre s'inscrivent dans un registre plus général de fonctionnement du marché du travail.

La sélectivité du dispositif dans la branche tient encore à la manière par laquelle les acteurs de branche pratiquent leur mission d'intermédiation auprès des entreprises. Celles qui bénéficient de l'aide publique sont souvent celles qui se trouvent plus "proches" d'eux ou qui sont susceptibles d'y accéder de leur point de vue. Ceci renvoie directement à leurs activités concrètes d'information et de présélection des entreprises (voir §3.).

### *2.3.2. Les logiques d'entrée dans le dispositif sont rarement d'ordre "stratégique"*

Une remarque évidente et commune à toutes les entreprises désireuses d'EDDF : l'entrée dans le dispositif se fait dans une optique dominante de consommation de crédits publics. Le "contrat" a un sens très concret pour les entreprises : on s'engage avant tout sur un plan de formation à caractère pluriannuel pour que l'État apporte son cofinancement. Avant de parler de stratégie, les entreprises parlent toujours d'argent.

Ce qui distingue les expériences d'entreprises, c'est le rôle qu'occupe cet apport financier de l'État par rapport aux contenus et aux ambitions des plans de formation. Dans quelle mesure l'EDDF les influence et joue, ce faisant, sur les stratégies de formation et de gestion des ressources humaines des entreprises ? On observe à ce propos différentes situations possibles qui confirment la capacité du dispositif à s'adapter à la diversité des cas d'entreprises du secteur mais montrent en même temps qu'il est loin de les faire évoluer sensiblement à lui seul.

Les trois exemples étudiés (qui mériteraient une confrontation avec d'autres exemples d'entreprises et qui ne prétendent pas, bien sûr, former une typologie) donnent bien à voir cette différenciation et cet impact "stratégique" non vérifiable pour l'ensemble des cas (voir encadré) :

- chez MODE, l'entrée dans le dispositif vient soutenir une puissante volonté stratégique de changement et d'innovation de la part de la direction ;
- chez ALIM, elle permet la réalisation d'un plan de formation audacieux prédéfini par la direction, notamment pour financer un programme ADC de requalification des personnels de production ;

---

<sup>56</sup> Citons un autre référent à l'égard de la formation tout à fait propre aux entreprises : elle servirait encore d'outil de mobilisation des ressources humaines. Cette conception managériale de la formation risque néanmoins de s'appuyer sur des actions pas forcément cohérentes avec le référent "qualification / marché du travail".

- chez CHIPI, elle a pour simple vocation de rechercher un effet d'aubaine, dans le sens où la stratégie de formation et le plan auquel elle donne lieu seraient mis en place quoi qu'il arrive (au mieux, elle accélère leur mise en œuvre).

### Encadré 3

#### Trois exemples d'entrée dans le dispositif<sup>57</sup>

Les trois entreprises étudiées - sélectionnées avec l'aide du Groupement des industries de la plasturgie de Rhône-Alpes (GIPRA), l'organisation patronale compétente dans cette région (hormis la zone d'Oyonnax) - montrent bien l'hétérogénéité des situations et des logiques d'entreprises adhérant au dispositif des EDDF. C'est un signe qu'au cours de l'accord-cadre 1993-1995, malgré le durcissement des procédures d'accès, le dispositif arrive à préserver dans la branche une bonne marge de souplesse et de flexibilité par rapport aux divers projets d'entreprises.

1) **MODE** est une PME familiale de 60 personnes, avec un chiffre d'affaires de 50 millions de francs en 1995, spécialisée dans la conception et la production d'outillages. Son EDDF, signé en 1994, coïncide avec une volonté de la part de la direction de développer significativement la formation et d'en faire un axe stratégique majeur pour aller vers la certification ISO 9002.

L'entrée dans le dispositif marque une rupture avec les pratiques de formation antérieures, autant en ce qui concerne leur place dans la stratégie d'entreprise que du point de vue des méthodes développées : alors qu'auparavant, tout était dicté par la direction, celle-ci aspire à mieux prendre en compte les "besoins" exprimés par les personnels. L'EDDF apparaît dès lors comme une ressource financière essentielle pour mener à bien ce changement de management.

2) **CHIFI**, entreprise de transformation des matières plastiques de dimension plus importante (160 personnes), a des objectifs plus "terre à terre" par rapport à l'aide publique : contribuer à financer un important budget de formation apparaît comme l'unique logique qui conduit cette entreprise à entrer à deux reprises dans le dispositif EDDF, la première fois en 1986, la seconde en 1994.

Même si l'entrée dans le dispositif est mise en regard avec les objectifs stratégiques que CHIPI poursuit dans les domaines de la qualité totale et de la certification (passage à la norme ISO 9002), elle n'influe en aucune manière sur cette stratégie et ses déclinaisons en matière de formation. Celles-ci lui préexistent et auraient été de toute façon mises en œuvre sans son concours ; au mieux, l'entrée dans le dispositif ne fait qu'accélérer leur application.

De l'aveu de l'interlocuteur contacté, cette attitude typique d'un "effet d'aubaine" s'expliquerait par le comportement de la direction de l'entreprise, "*toujours à l'affût de toutes les aides publiques*", quelle que soit leur vocation (recherche, exportation, emploi, formation, etc.).

3) **ALIM**, entreprise de plus de 100 salariés, spécialisée dans la fabrication et la distribution d'emballage alimentaire et appartenant depuis peu à un groupe, en est également à son second EDDF. Le premier a été signé en 1990 et visait à accompagner financièrement un effort de formation supplémentaire, mais de nature "standard".

Le second, signé en 1995, poursuit également une logique financière, mais s'inscrit dans une dynamique plus stratégique : faire face à d'importantes réorganisations internes ; accroître les compétences des personnels de production et de maintenance, directement confrontés à ces réorganisations ; permettre la mise en place de la certification d'entreprise ISO 9002. Le second EDDF n'engendre pas à lui seul cette démarche stratégique, mais de par le caractère ambitieux de celle-ci, il autorise ni plus ni moins sa mise en œuvre dans les délais souhaités par les responsables d'ALIM. Compte tenu de son objectif de requalification des personnels de production, ce second EDDF s'intègre d'ailleurs au dispositif ADC et bénéficie à ce titre d'abondements de la branche (à l'initiative de l'opération) et d'aides européennes complémentaires.

Notons encore que la définition d'un tel plan de formation et le recours à l'aide publique n'ont pas pour référent unique l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise grâce au développement des compétences et des qualifications de son personnel ; ils ont aussi pour buts implicites d'aider à la "remobilisation" de ce personnel, déstabilisé depuis le rattachement d'ALIM à son groupe, et de justifier auprès des dirigeants de ce groupe les lourds "investissements" qu'elle consent en matière de formation.

De manière générale, la constitution du dossier de candidature de l'entreprise constitue rarement un "moment" stratégique fort. Au pire, elle exaspère (ALIM,

<sup>57</sup> Par souci de préserver l'anonymat des entreprises concernées, leur raison sociale est ici travestie.

CHUPI) ; au mieux, elle aide les responsables de l'entreprise à formaliser leurs intentions et à les rendre plus cohérentes (MODE). Elle représente surtout une tâche "gestionnaire", rarement susceptible d'avoir un véritable impact sur les intentions stratégiques des entreprises, qui préexistent dans la plupart des cas. D'ailleurs, le dossier de l'entreprise n'est jamais conçu comme quelque chose de spécifique par rapport au plan de formation global de l'entreprise. Ce n'est pas un plan de formation bis ; il représente le plan de formation ou une partie de celui-ci (la partie qui le rend *a priori* éligible).

### 2.3.3. *L'implication et le dialogue autour de la gestion de l'EDDF restent limités*

Au niveau de l'entreprise, on remarque que la gestion de l'EDDF en tant que telle (le montage du dossier, le suivi) implique peu d'acteurs et de véritables débats. Comme au niveau régional, mais de manière encore plus accentuée, la qualité de la contractualisation établie au niveau central ne se reproduit pas à ce niveau.

On note d'abord que le dossier EDDF est souvent placé sous la responsabilité d'une seule personne dans l'entreprise. En fonction de la taille de l'entreprise, mais aussi en fonction de l'importance accordée au dossier, ce sera le directeur ou l'un de ses adjoints, le directeur du personnel ou de la formation ou l'un de ses collaborateurs. Il semble que plus le dossier est conçu dans une simple logique financière et gestionnaire, ayant peu d'influence sur la stratégie des ressources humaines de l'entreprise, plus la personne qui s'en occupe possède un profil de "technicien administratif", membre du service du personnel et éloigné de l'équipe de direction.

Hormis le service comptable (ce qui confirme le positionnement "gestionnaire" du dispositif dans l'entreprise), les autres services de l'entreprise n'apparaissent pas impliqués dans le montage du dossier et son suivi ; ils le sont indirectement par le biais du plan de formation, qui est en fait le vrai document faisant sens dans l'entreprise, indépendamment de l'aide publique.

Dans les entreprises étudiées (mais il semble que cela soit observable dans la majorité des autres entreprises accédant au dispositif (Ten Conseil, 1996)), la gestion de l'EDDF implique très peu les institutions représentatives du personnel quand elles existent (comités d'entreprise ou d'établissement ou délégués du personnel) : les débats sur les formations à faire aider sont inexistantes ou très rares<sup>58</sup>. Les plans de formation eux-mêmes ne semblent pas faire l'objet de débats passionnés, la formation restant l'apanage des directions dans la plupart des entreprises. Contrairement au niveau de la branche, elle n'apparaît pas comme un objet de débat capable de générer de l'acteur syndical.

Sur le plan du dialogue avec l'"externe", la gestion des EDDF (surtout pendant la phase de montage du dossier) est l'occasion de renforcer les liens de l'entreprise avec l'organisation professionnelle, celle-ci lui apportant un service précieux pour préparer

---

<sup>58</sup> Cette absence courante de concertation sociale au niveau de l'entreprise ne veut pas dire que les membres des comités techniques d'attribution des aides (surtout les syndicalistes) ne soient pas sensibles aux avis émis par les IRP. Au contraire, il s'agit d'une ressource cognitive forte pour juger la qualité et la validité des dossiers présentés (surtout, il va sans dire, quand les avis sont négatifs...).

et faciliter son entrée effective dans le dispositif (voir §3.). En revanche, ce n'est apparemment pas le cas avec les services de l'État. Les relations, les échanges directs sont en fait assez limités et de surcroît médiatisés par l'organisation professionnelle. En même temps, les règles générales d'accès à l'aide publique, les "instruments" utilisés (le dossier à monter, la forme du formulaire, le déroulement de l'instruction, ses délais, les documents de suivi et de bilan à remplir) apparaissent extrêmement contraignants. L'administration reste donc omniprésente à travers une série d'"objets" que les entreprises jugent désuets ou inadaptés. Cette situation ne contribue donc pas à changer le rapport de défiance que les entreprises ont généralement à son égard ; au contraire, elle l'accroît parfois.

### **3. LES PROCÉDURES EN ACTION : L'AMONT AU DÉTRIMENT DE L'AVAL**

L'examen des procédures contractuelles, telles qu'elles sont traduites et mises en place dans le cas spécifique de l'EDDF-Plasturgie, se justifie par le fait qu'aucun critère formel, aucun ratio défini lors du montage de l'accord-cadre et des conventions régionales d'application ne prédéterminent vraiment les EDDF dans la branche (du moins, jusqu'en 1996). Ceci montre l'importance des compétences des acteurs en charge de l'animation et du pilotage du dispositif, ainsi que des coopérations qu'ils tissent entre eux pour assurer sa mise en œuvre. La rationalisation des procédures générales d'accès aux EDDF et de suivi à partir de 1993 invite également à se pencher sur les processus concrets de contractualisation dans la branche : en effet, comment les acteurs arrivent-ils encore à intéresser des entreprises (certes de manière sélective) et à produire des EDDF, dans un univers procédurier vécu désormais comme contraignant à l'extrême ? De l'aveu d'un agent de l'administration, *"c'est devenu un miracle de parvenir à faire encore des EDDF dans le secteur"*.

Il s'agit donc de voir comment les acteurs engagés dans la mise en œuvre du dispositif "travaillent" : quelles activités et quelle instrumentation révèlent effectivement leurs compétences et autorisent leur coordination, à chaque niveau du processus (centre, régions, entreprises) comme entre les différents niveaux ? Quelles sont les différentes formes de travail que supposent successivement la mise en œuvre et la gestion des EDDF ? Quel sens donner au travail de médiation réalisé par les acteurs de branche ?

Dans le cas de la plasturgie, on constate un déséquilibre net entre la phase "amont" et la phase "aval" de la contractualisation : l'investissement en temps et en efforts est plus conséquent pour monter les dossiers d'entreprises que pour les suivre et les évaluer *ex post*. De manière générale, malgré la production de véritables savoirs sur l'expérience des entreprises (en leur sein comme à l'intérieur des comités techniques d'attribution des aides) et mis à part le cas "exemplaire" des opérations ADC, on note un déficit récurrent en matière de capitalisation et de coordination.

#### **3.1. A l'amont des contrats, un important travail de médiation**

Au commencement, il y a le puissant travail d'"ingénierie" ou d'"accompagnement" réalisé par la Fédération de la plasturgie ou, par voie de délégation, les DPF de PLASTIFAF. Il s'agit d'un service de médiation effectuée au bénéfice des entreprises désireuses d'accéder au dispositif et des services de l'État, qui entendent décliner leurs

objectifs généraux dans le secteur. Il est d'autant plus essentiel que c'est lui, à travers les activités qui lui incombent, qui permet la contractualisation réelle avec les entreprises. Trois types d'activités, se rapportant à des compétences et des instruments spécifiques, sont précisément repérables au cours de cette phase "amont" :

- être en mesure d'intéresser des entreprises en nombre suffisant et *a priori* éligibles ;
- aider celles qui se lancent dans la démarche à monter leur dossier ;
- gérer les relations des entreprises avec les services de l'administration durant les phases d'instruction, particulièrement lorsque surgissent des problèmes avec ces services.

Seules les deux premières activités sont décrites et analysées ici.

### *3.1.1. L'organisation professionnelle effectuée d'abord un important travail d'intéressement*

Ce travail réfère aux activités d'information et de promotion du dispositif auprès des entreprises, par voie de *mailings* et de réunions collectives. Mais il renvoie surtout à l'activité d'incitation et de "vente" des EDDF menées en direction de certaines entreprises, présélectionnées en quelque sorte au regard de leur situation *a priori* compatible avec les objectifs et les exigences du dispositif. Activité assurée grâce à un important travail de terrain réalisé par les représentants de la branche, comptant sollicitations directes et déplacements en leur sein.

De fait, la décision d'entrer dans le dispositif (du moins, pour la première fois) est prise dans la plupart des cas après qu'un conseiller en formation continue de l'organisation professionnelle ou un DPF de PLASTIFAF a informé l'entreprise de l'opportunité éventuelle qu'elle a d'accéder à l'aide publique. Cette information "ciblée" se fait naturellement en direction des entreprises qui leur apparaissent plus "proches" : celles qui sont adhérentes à l'organisation professionnelle, souvent les entreprises de taille importante ou moyenne, plus susceptibles de développer des actions de formation qualifiante et de s'engager dans la lourde procédure de l'EDDF.

De manière plus générale, la "présélection"<sup>59</sup> s'effectue aussi en fonction de la situation de l'entreprise et de ses chances et capacités d'entrer dans le dispositif, "diagnostiquées" par le représentant de la branche. A un moment, il "sent" qu'une entreprise est en mesure d'adhérer au dispositif EDDF : c'est seulement à ce moment qu'il lui en fait la proposition.

A partir de quand cela arrive-t-il ? Cette question ne trouve pas de réponse facile. Le "choix" des entreprises éligibles renvoie aux perceptions individuelles des représentants de la branche, à leurs façons de voir les entreprises et le dispositif lui-même, à leurs propres conceptions de la formation. Compte tenu de l'ouverture potentielle du dispositif à de nombreux cas possibles, ce "choix" n'est jamais réductible à un seul modèle d'entreprise : par exemple, la PME "intéressante" n'a certainement pas les mêmes caractéristiques et projets que la grande entreprise "intéressante".

---

<sup>59</sup> Contradictoire avec l'idée d'une "représentation" des intérêts de l'ensemble de la profession (donc, sans privilège accordé à certaines catégories d'entreprises), elle ne dit d'ailleurs jamais son nom.

Cependant, quelques "règles" partagées et forgées par l'expérience semblent être admises. C'est ainsi que les entreprises de moins de 20 salariés apparaissent souvent écartées du travail d'intéressement : disposant de peu de ressources en temps et anticipant des difficultés importantes pour les faire entrer dans un dispositif basé sur la pluriannualité et des procédures administratives éloignées de leur culture d'entreprise, ils préfèrent d'emblée miser sur des entreprises de taille plus importante. De la même manière, on note la sensibilité du représentant de la branche à un certain type de langage tenu par les entreprises : la firme est potentiellement éligible "*dès qu'elle est capable de tenir des propos cohérents sur ses stratégies de ressources humaines, de marchés et d'investissements*" (secrétaire adjointe d'un syndicat professionnel en région).

Pour établir ses "diagnostics", le représentant de la branche dispose d'informations "objectives" sur la situation de l'entreprise (par exemple, sur ses dépenses en matière de formation, à partir de la base de données de PLASTIFAF). Ses principales ressources cognitives relèvent pourtant de sa connaissance personnelle d'un tissu d'entreprises, tirée de son expérience plus large en matière de services et de conseils. Celui qui détecte l'entreprise "intéressante" correspond d'ailleurs le plus souvent à un membre d'un syndicat professionnel du secteur ou un DPF, rattaché à un territoire spécifique et assumant un service de proximité qui dépasse largement les seules tâches relatives à la gestion des EDDF.

Il faut encore mentionner le cas de figure minoritaire, mais non marginal, de l'entreprise qui contacte par elle-même l'organisation patronale dans la perspective d'accéder au dispositif (dans ce cas, elle a été souvent informée par un acteur du service public). Même si sa situation et ses projets paraissent "insatisfaisants", le principe est de l'informer et de l'aider au même titre que les autres entreprises. Les conseils, les avertissements qui lui sont adressés peuvent néanmoins lui faire réviser son intention. Ce peut être aussi l'occasion de l'aiguiller vers une autre solution : par exemple, l'orienter vers d'autres aides publiques apparemment plus accessibles comme le FNE-prévention (jusqu'en 1995) ou le crédit d'impôt-formation.

### *3.1.2. L'organisation professionnelle apporte ensuite un appui aux entreprises pour les "transformer" en dossiers recevables*

Il s'agit de traduire les projets de l'entreprise en dossiers *a priori* acceptables par le comité technique d'attribution des aides, aussi bien du point de vue du fond (compatibilité avec ce qui apparaît éligible) que du point de vue de la forme (mode de présentation des projets).

Dans un premier temps, le travail de traduction a pour enjeu de "mettre en sens" les projets spécifiques de l'entreprise au regard des objectifs plus généraux de l'accord-cadre et de l'État. Il s'agit d'identifier quels seront les "meilleurs" référents pour chaque entreprise : par exemple, l'entreprise de taille relativement conséquente et/ou ayant déjà bénéficié d'un EDDF sera plus incitée à présenter un dossier donnant la part belle aux publics peu qualifiés et aux actions qualifiantes que la PME augmentant pour la première fois ses dépenses de formation et confrontée à des problèmes de qualité déterminants pour son avenir. Au niveau de chaque entreprise, il s'agit de reconstruire,

en quelque sorte, un compromis entre "compétitivité" et "employabilité" approprié à la situation.

Concrètement, ce travail suppose deux contributions potentielles de la part du représentant de l'organisation professionnelle :

- Aider l'entreprise à définir une politique de formation adaptée à sa situation et articulée à ses objectifs économiques et en matière de ressources humaines. Cette définition n'a rien d'évidente : les responsables d'entreprises doivent faire un effort de clarification et de cohérence que tous n'ont pas forcément l'habitude de faire dans le domaine de la formation ; même s'il existe des régularités dans les problématiques des entreprises, le représentant de la branche doit se plonger dans l'épaisseur de chaque entreprise.

- Aider l'entreprise à monter son plan de formation proposé pour l'EDDF ; cette assistance peut aller jusqu'au choix des contenus, actions et organismes de formation.

Pour accomplir pareil travail, le représentant de la branche mobilise la compétence qu'il a acquise plus largement en matière d'aide à l'élaboration des plans de formation (il s'agit d'un service apporté par la branche). Contrairement à d'autres branches comme la métallurgie (avec son Plan compétences-compétitivité), la branche n'a pas, semble-t-il, instrumenté et formalisé une démarche spécifique aux dossiers EDDF. A noter qu'il arrive que l'entreprise bénéficie d'une expertise préalable, sous la forme d'une aide publique au conseil (ACE, FRAC), parfois après recommandation du représentant de la branche. Cette expertise constitue une puissante ressource "instrumentale" pour mettre en sens le dossier EDDF (MODE reconnaît par exemple en avoir fait l'expérience) mais reste apparemment assez rare.

Aussi important que la mise en sens du projet, il y a encore sa mise en forme dans le cadre d'un dossier standardisé. Les informations demandées étant nombreuses (présentation de l'entreprise, de sa situation financière, de ses effectifs, de son effort de formation passé et prévisionnel, sous forme de tableaux et avec plusieurs indicateurs physico-financiers), il arrive que des entreprises délèguent au moins une partie du montage du dossier au représentant de l'organisation professionnelle. Les ajustements de "vocabulaire" et de "style" qu'il propose aux entreprises, au sein de la "lettre de présentation" de leur projet (la pièce essentielle du dossier), apparaissent particulièrement importants. Ce travail de réécriture est décrit comme un "*exercice de style pour éviter le couperet*" et rester ainsi conforme à l'esprit de l'accord-cadre et aux attentes du comité technique. Il fait néanmoins courir le risque d'une déréalisation des dossiers présentés par les entreprises par rapport à leurs vrais spécificités et projets.

Au total, ce sont donc bien des opérations de traduction que l'organisation professionnelle opère au bénéfice des entreprises aspirant accéder au dispositif. Incertaines quant à leur résultat, se concrétisant par plusieurs visites dans les entreprises (selon un représentant de la branche, il faut compter en moyenne cinq déplacements dans une entreprise pour l'aider à élaborer son dossier), ces traductions exigent un long et fastidieux travail de confrontation et de va-et-vient. Il arrive souvent qu'elles cessent en cours de route, après que l'entreprise a renoncé à l'EDDF.

Force est pourtant de reconnaître que le temps, l'énergie et les compétences mobilisés effectivement varient en fonction des entreprises et des dossiers. Pour les opérations "exemplaires" s'appuyant sur un lourd travail d'ingénierie et d'accompagnement, ainsi que pour les dossiers impliquant des PME peu accoutumées à la gestion prévisionnelle des ressources humaines et peu outillées à l'interne pour prendre en charge à elles seules le montage du dossier, le représentant de la branche réalise un puissant travail de traduction. Pour les autres dossiers, celui-ci tend à se limiter à une aide apportée en cas de problèmes rencontrés. En fait, en fonction de son temps disponible et des ressources des entreprises candidates au dispositif, le représentant de la branche module son degré d'assistance.

### **3.2. Au "moment" des contrats, une sélection fondée sur des règles non écrites**

Dans cette section, on ne s'intéresse pas à la phase d'instruction des dossiers gérée par les services de l'État, entre le dépôt du dossier et le "moment de la contractualisation", c'est-à-dire le passage devant le comité technique d'attribution des aides. Cette phase d'instruction qui fait intervenir les DDTEFP et se caractérise parfois par la réalisation d'une "enquête technique préalable" (ETP) n'est évidemment pas spécifique à l'expérience de la plasturgie. On s'intéresse directement au travail collectif réalisé au sein des comités techniques d'attribution des aides, au moment du jugement et de la sélection des dossiers. Sa description et son analyse portent principalement sur le CTNA et le CTRA Rhône-Alpes, deux comités techniques qui fonctionnent plutôt bien dans la branche. Comment ces comités s'y prennent donc pour évaluer *ex ante* les dossiers présentés par les entreprises ? Cette activité de sélection génère-t-elle des apprentissages collectifs qui dépassent les cas particuliers et apparaissent susceptibles d'être capitalisés et réinvestis ultérieurement ?

#### *3.2.1. Les comités techniques s'imposent comme de véritables lieux d'apprentissage*

L'apprentissage se fait par l'expérience, à force d'examiner et d'évaluer des dossiers d'entreprises lors des réunions du comité technique. Organisées au niveau central à environ cinq reprises par an, en fonction des besoins et des disponibilités des membres du comité, celles-ci se déroulent selon un rituel bien huilé et bien admis. Après avoir fixé l'ordre du jour et après avoir fait collectivement le bilan des EDDF en cours de réalisation (*cf. infra*), les nouveaux dossiers sont introduits par le représentant de l'organisation professionnelle et discutés un à un, chaque acteur en ayant reçu un exemplaire avant la réunion. Des décisions (attribution ou non de l'aide, fixation du taux de prise en charge, modifications conseillées aux entreprises) sont immédiatement prises pour chacun des dossiers.

Au cours de ces réunions, le représentant de l'organisation patronale défend bec et ongles l'ensemble des dossiers présentés par les entreprises : l'enjeu est pour lui de faire admettre un maximum de dossiers et d'atteindre les taux de prise en charge les plus élevés, même en ce qui concerne les dossiers qu'il estime lui-même "justes" ou de "faible qualité". Les autres membres du comité technique (les représentants de l'État et les syndicalistes) ont quant à eux un regard "critique" sur chaque dossier. Les syndicalistes essaient d'influer sur les prises de décision en mettant en avant les critères qui les préoccupent en premier lieu : la part de l'effort de formation réservé aux salariés les moins qualifiés, mais aussi les coûts de formation des actions

proposées. Le représentant de la DFP ou de la DRTEFP arbitre entre les diverses opinions émises, et prend la décision finale.

La pièce essentielle à partir de laquelle s'établissent les jugements individuels et collectifs est bien sûr le dossier, qui "résume" la situation de l'entreprise, sa démarche en matière de formation et le sens qu'elle entend lui donner<sup>60</sup>. D'autres ressources cognitives sont parfois mobilisées : les ETP, outils d'expertise utilisés à l'initiative de l'administration pour les projets coûteux ou litigieux, mais dont l'usage est demeuré plutôt rare jusqu'ici ; les réseaux syndicaux, quand l'entreprise concernée dispose d'une présence syndicale en son sein (ce qui est loin d'être toujours le cas) et quand l'avis du CE ou des DP inséré au dossier sur le projet d'EDDF apparaît mitigé ou négatif.

Comment se construit à partir de là le jugement d'un dossier ? Par souci d'"économie" perceptuelle, mais avec le risque de négliger tout ce qui fait l'épaisseur spécifique de l'entreprise, les acteurs s'attachent à regarder d'emblée "ce qui correspond ou non" : le caractère éligible ou non des formations proposées (par exemple, les formations au secrétariat sont normalement rayées), l'accroissement ou non de son effort de formation pour les trois années à venir, la répartition des efforts de formation par CSP (en comparant par exemple l'effort prévu pour les ouvriers non qualifiés par rapport à l'encadrement).

Le principal critère pour se déterminer sur la "qualité" d'un dossier reste cependant le "projet de l'entreprise", traduit dans la lettre de motivation du dossier. C'est à partir de sa lecture que les acteurs se font une idée de l'entreprise et de sa démarche. A les entendre, leur "expertise" essentielle dans le dispositif proviendrait en fin de compte de cette capacité de lecture et de compréhension leur permettant de dénicher les "bons" comme les "mauvais" projets d'entreprises. De manière générale, ce "projet" doit faire "qualifiant" (ce qui n'est à l'évidence jamais facile à déterminer, quand les formations proposées ne font pas l'objet d'une reconnaissance explicite par la convention collective, c'est-à-dire dans la majorité des cas). En même temps (et c'est l'expérience qui a généré cette curieuse règle de conduite), il ne doit pas faire trop "audacieux". Le doute s'abat sur la qualité d'un projet quand il apparaît trop optimiste ou trop ambitieux. Les acteurs soupçonnent la capacité de l'entreprise à pouvoir le mettre en place effectivement.

Cette façon d'évaluer les dossiers laisse une grande marge d'interprétation et de manœuvre aux membres des comités techniques. Elle montre que le traitement de chaque dossier est toujours au moins en partie imprévisible. Elle permet aux acteurs de moduler leur appréciation en fonction des situations d'entreprise, en particulier en fonction de leur taille. Par rapport aux entreprises de taille conséquente ou appartenant à des groupes, les PME sont regardées avec plus d'indulgence. Les acteurs acceptent même pour leur cas des projets comportant des formations en principe non éligibles.

---

<sup>60</sup> Autrefois, ce dossier différait entre le niveau central et la région Rhône-Alpes. Depuis 1993, on a assisté à une élimination des principales différences ; seuls quelques éléments sont toujours spécifiques. Cette rationalisation est à mettre en relation avec la tendance à la re-réglementation observée depuis 1993.

Si le travail en CTNA (ou en CTRA Rhône-Alpes) est plutôt d'ordre "consensuel" (les débats spécifiques sur chaque dossier d'entreprise ne se transforment pas en débats "politiques" plus généraux de branche), il arrive évidemment que les jugements individuels ne convergent pas complètement. Il revient alors au représentant de l'État d'arbitrer en fonction des différents avis émis. En cas de désaccord manifeste (ce qui est rare), il peut procéder à une sorte de vote pour réguler la situation. Règle de fonctionnement non reconnue explicitement et non mise en œuvre forcément, cette forme de consultation n'est pourtant pas perçue par l'ensemble des participants au comité technique.

En tout état de cause, les comités techniques dans la branche (à condition que l'ensemble des acteurs jouent le jeu, ce qui est le cas aux niveaux central et de Rhône-Alpes) apparaissent comme de véritables lieux d'apprentissage. A l'occasion de chaque examen de dossier, des réflexions, des connaissances, des "règles" à vocation plus générale peuvent sortir des débats, se façonner et s'intégrer à la mémoire des acteurs. Sans jamais l'écrire, chaque comité s'est par exemple fixé comme norme de ne pas dépasser un certain coût de l'heure-formation. De manière plus générale, si le CTNA semble plus "dur" dans ses conditions effectives d'attribution que l'accord-cadre (comme nous l'a confié l'un de ses syndicalistes membres !), c'est peut-être parce que ses membres se sont construits une sorte de "ligne de conduite" qu'ils sont seuls à pouvoir discerner, dans leur pratique.

### *3.2.2. Les règles et les connaissances produites par les comités techniques ne sont pas suffisamment capitalisées*

Si les comités techniques apparaissent comme des lieux où s'effectuent d'importants apprentissages collectifs, se pose le problème de leur capitalisation. En effet, faute de temps (la rapidité de l'examen de chaque dossier contraste avec le délai important de son montage et de son instruction préalable), mais aussi faute d'avoir essayé de l'organiser, les membres des comités techniques ne s'accordent pas de véritables moments pour réfléchir sur les pratiques et les logiques de leurs modes d'attribution de l'aide publique. Il n'y a pas d'écriture ou de formalisation des connaissances, des règles forgées par l'expérience du groupe. Il n'y a pas de réflexion générale menée sur les caractéristiques et les problèmes relatifs aux entreprises qui accèdent au dispositif.

Ceci explique le sentiment d'incertitude dans lequel se trouvent plongés en permanence les membres du comité technique. Mises à part quelques descriptions très générales, aucun d'entre eux n'est capable de définir avec précision ce qu'est un "bon" dossier. Le choix a toujours quelque chose de très aléatoire. Parce que non écrites, les "règles" apparemment valables à un moment donné peuvent être remises en question à tout moment, ce qui est déstabilisant pour ceux qui les revendiquent. Dans une position plus critique que les représentants de la fédération patronale (ceux-ci jouant d'ailleurs avec la situation d'incertitude), les représentants des organisations syndicales sont davantage gênés par cette instabilité.

Le manque de capitalisation pose par ailleurs le problème de la "mémoire perdue" en cas de départ du groupe. Tout est potentiellement à reconstruire et à renégocier auprès des services de l'État quand le comité technique change par exemple de chargé

de mission (ce fut le cas à six reprises). L'apprentissage de la personne qui rejoint un comité n'est par ailleurs pas facilité.

Un autre problème soulevé par ce manque de capitalisation est celui des difficultés de coordination effective entre les différents comités. Comme rien n'est écrit et formalisé au-delà de l'accord-cadre et des conventions régionales d'application, chaque comité se fait sa propre religion en matière de critères d'accès au dispositif. Critère aisément standardisable *a priori*, le coût de l'heure/formation n'est pas plafonné de la même manière suivant les régions. Même chose pour les durées moyennes de formation acceptables : 20 heures dans cette région, 40 heures dans cette autre région. Cette situation met dès lors à mal la cohérence de l'ensemble du dispositif. On note que les entreprises comptant des établissements dans plusieurs régions en jouent en déposant des dossiers dans chacune d'entre elles, et sans que les membres des comités correspondants en soient forcément avertis.

Ces carences en capitalisation et en coordination deviennent pourtant encore plus manifestes à l'aval des "contrats" signés avec les entreprises, lors des opérations de suivi et de bilan.

### **3.3. A l'aval des contrats, un travail de suivi et d'évaluation globalement limité**

En faisant abstraction des opérations ADC, qui reposent sur une vraie démarche d'accompagnement et d'évaluation concomitante, on est frappé par la faiblesse des procédures de suivi et de bilan mises en œuvre. Tout se réduit à la recherche d'écart entre le "prévisionnel" et le "réalisé", à partir d'une série d'indicateurs physico-financiers standards qui s'attèlent simplement à vérifier si les engagements sont effectués ou non. Se pose alors le problème principal du suivi et de l'évaluation pour un dispositif contractuel comme les EDDF : comment faire remonter une information riche et pertinente du "terrain", des entreprises ou des comités régionaux, en cours et à l'issue de l'action ?

#### *3.3.1. Les pratiques de suivi et de bilan restent globalement pauvres*

Le suivi des EDDF consiste à se focaliser sur les réalisations effectives des entreprises par rapport à leurs engagements, et tend à négliger tout le versant "qualitatif" des actions de formation correspondantes.

Le suivi réside d'abord dans la réalisation d'un document de suivi au sein de l'entreprise. A ce stade, il semble que l'organisation professionnelle intervienne moins pour l'aider que lors de la phase de montage du dossier. Plongée dans les procédures contraignantes d'accès au dispositif, ses représentants n'ont plus le temps de procéder à des opérations de suivi et de bilan extrêmement fines. On a donc une interprétation limitée de ce que doivent représenter les activités de suivi et de bilan qui leur sont déléguées dans le cadre de la convention d'ingénierie. Ils s'impliquent néanmoins lorsqu'il faut argumenter le réajustement de l'EDDF en cours de réalisation auprès du comité technique compétent.

Chaque année, durant le temps de l'EDDF, les membres du comité technique font précisément le bilan de l'avancée du programme de l'entreprise et vérifient si elle a

bien exécuté les actions prévues et pour lesquelles elle reçoit un financement public. Ce "point-bilan" est important, car, en cas d'écart entre le "prévisionnel" et le "réalisé", il peut se conclure par des sanctions pécuniaires ou par l'exclusion de l'entreprise du dispositif. Charge incombant justement à l'entreprise, via le représentant de l'organisation professionnelle, de justifier le réajustement de son programme de formation. Les raisons données concernent souvent des événements imprévus : difficultés conjoncturelles, actions de formation exigées par le donneur d'ordre, etc. Généralement "compréhensif", le comité technique tend à accepter le réajustement quand il ne remet pas en cause le sens de la démarche générale<sup>61</sup>.

Le suivi s'accompagne donc d'éventuels débats sur l'expérience de l'entreprise. Il reste pourtant assez pauvre et centré sur les indicateurs physico-financiers du document de suivi. Sauf si elles peuvent servir à justifier les écarts par rapport aux engagements, très peu d'informations qualitatives remontent de l'entreprise, qui se contente de transmettre le document. Tout un ensemble d'informations, d'"impressions" ou de "savoirs", qui seraient profitables à la gestion des EDDF dans la branche, échappent de ce fait aux comités techniques : évolution du mode de management de la formation au sein de l'entreprise, évolution des représentations à l'égard de la formation continue depuis la mise en œuvre du projet, "effets" éventuels sur l'implication des personnels et la qualité de la production, etc.

Cette absence de remontée d'informations est d'autant plus regrettable qu'elles sont parfois disponibles dans les entreprises. Si beaucoup d'entreprises ont certainement à progresser dans le domaine de l'évaluation de la formation, elles ont toutes une opinion à communiquer sur leur expérience. Un nombre croissant d'entre elles développent d'ailleurs des procédures et des méthodes de travail, issues des démarches d'assurance-qualité et de qualité totale, qui les amènent à mieux suivre leurs efforts en matière de formation : réunions de direction, tableaux de bord, démarches de recueil des besoins et d'évaluation, etc. Des entreprises vont parfois loin dans le domaine de l'évaluation, en organisant des tests et des entretiens d'évaluation quelques mois après la fin des stages suivis par leurs salariés. Il existe donc tout un savoir issu de l'entreprise, malheureusement perdu faute de savoir le restituer.

Le même problème se pose à propos des comités techniques. Chaque année, les CTRA réalisent un bilan annuel de leur intervention pour le CTNA, en charge de la coordination. Comme pour les EDDF, ce bilan se centre sur des indicateurs physico-financiers et néglige tout ce qui a pu se vivre et se constater au sein du CTRA pendant l'année écoulée. Le "résumé" établi perd toute une série d'informations susceptibles de générer des apprentissages collectifs. Il conduit à renforcer les difficultés de coordination avec le CTNA et les autres CTRA.

### 3.2.2. *Un système d'évaluation permanent continue à manquer*

Ce que les acteurs de l'EDDF-plasturgie désignent par le terme "évaluation" représente les études récapitulatives menées en fin d'accord-cadre pour en faire un bilan et préparer la reconduite du prochain accord. Cette forme d'évaluation *ex post*

---

<sup>61</sup> Ce qui est révisable ou non souffre cependant à nouveau d'un manque de formalisation et de clarification.

est surtout mise en place à l'initiative de la DFP, qui éprouve progressivement le besoin de connaître l'impact de son action. Elle est plutôt bien acceptée par la branche, surtout par les syndicalistes du CTNA, qui aspirent désormais à en faire un moyen de contourner le déficit de capitalisation. Elle est confiée à des consultants externes, gage d'indépendance pour une évaluation *ex post*.

- La première démarche de ce type vient clôturer l'accord-cadre 1989-1993. Compte tenu des faibles moyens engagés, il s'agit davantage d'une "photographie" qu'une étude d'évaluation proprement dite. L'accent est mis sur la dynamique de l'EDDF dans les entreprises, son pilotage au niveau de la profession et ses dysfonctionnements. Des perspectives et des recommandations sont indiquées dans le but de préparer les contenus du prochain accord.

- La seconde démarche achève le troisième accord-cadre de la branche. Elle vise à "contribuer à la réflexion sur le renouvellement de l'accord-cadre". Sont mis en avant les "effets" de l'EDDF sur la couverture du territoire national, les pratiques de formation des entreprises, leurs politiques de gestion des ressources humaines, les partenariats entre les acteurs. De par leur place attendue dans le nouvel accord-cadre, les consultants se sont efforcés d'isoler et de spécifier les "effets" des opérations ADC.

Ces démarches en fin d'accord-cadre offrent des informations tout à fait pertinentes sur l'expérience de la branche dans le dispositif. Même si elles instrumentent les acteurs qui négocient le renouvellement de l'accord-cadre, elles ont pourtant l'inconvénient d'être récapitulatives (elles tirent les leçons de l'expérience après sa réalisation), et non endoformatives (rétrospectives, elles demeurent évidemment sans impact sur l'action évaluée).

En complément de ces études, on peut donc se demander si l'enjeu n'est pas de mettre au point un système d'évaluation permanent, autorisant un véritable apprentissage concomitant. Cela suppose qu'au niveau de chaque contrat avec les entreprises, il soit question de la manière par laquelle elles vont elles-mêmes suivre et évaluer leurs propres actions de formation. Au moment de la contractualisation, l'effort de clarification ne porterait pas seulement sur le sens et l'éligibilité du projet de formation, mais aussi sur les instruments qu'elles comptent mettre en œuvre ou adopter pour voir en quoi ce projet lui sera bénéfique. Cela favoriserait l'échange d'expériences entre entreprises, via l'organisation professionnelle et les comités techniques.

Avec cette façon d'intervenir, il s'agirait de se donner les moyens de faire remonter l'information "dormante" et "cachée" des entreprises, de mettre au point un procédé de suivi plus riche. Mais il s'agirait plus fondamentalement d'"intéresser" les entreprises à ce procédé et de les introduire à part entière dans le système d'évaluation. Centrée sur des informations utiles à leur propre apprentissage, la démarche de suivi pourrait leur servir de véritable outil de gestion.

Cette perspective est moins utopique qu'elle y paraît, comme le montrent les opérations ADC. Comme pour leurs finalités et leurs résultats, elles peuvent être qualifiées d'"exemplaires" sur le plan de leur suivi et de leur accompagnement. Cela s'est vérifié en tout cas pour l'expérimentation d'ADC sur le site d'Oyonnax (1992-

1995). Les entreprises participant à cette expérimentation ont été amenées à faire part de leur expérience à un comité de pilotage composé de représentants de la branche et de l'État. Grâce à cette remontée d'informations, celui-ci fut en mesure d'apprendre sur l'action en cours et de proposer des ajustements à l'opération. Les entreprises ont trouvé "intérêt" à s'engager dans cette démarche d'évaluation en cours, dans le sens où ces ajustements les concernaient directement et permettaient d'améliorer leurs propres actions.

Cette forte instrumentation des opérations ADC est bien sûr à mettre en relation avec cette phase d'expérimentation : la branche investit lourdement dans un travail de suivi et d'accompagnement pour se préparer à transférer ADC sur d'autres sites ; elle fait d'ailleurs réaliser une étude de transférabilité à cette fin. On ne peut sans doute pas reproduire un tel travail pour tous les EDDF, l'apport en serait limité par rapport au coût. L'expérience montre néanmoins la fécondité d'un engagement "intéressé" des entreprises pour évaluer efficacement de manière concomitante leur contrat.



## CHAPITRE VI

### LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DANS LA GRANDE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE : GENÈSE ET MISE EN ŒUVRE DE L'EDDF

Damien Brochier

#### INTRODUCTION

Ce texte analyse la genèse et le déroulement de la convention liant le ministère du Travail et les représentants des entreprises de la grande distribution alimentaire, en matière d'aide au développement de la formation professionnelle dans ce secteur. Son objectif principal vise à reconstituer et à analyser le mode de construction de cet accord, en s'appuyant d'une part sur des entretiens avec plusieurs acteurs ayant participé à son élaboration et à son suivi, et d'autre part sur un certain nombre de documents d'archives<sup>62</sup>. Ont également servi de soubassement à l'analyse un certain nombre de travaux d'étude et de recherche relatifs à l'évolution de la branche et des stratégies des entreprises qui la composent, notamment dans le domaine des ressources humaines<sup>63</sup>.

Tout en se voulant largement descriptif, cet exposé vise également à identifier et à analyser les spécificités de cet accord. Celles-ci se retrouvent nettement dans chacune des parties de cette monographie. Dans un premier temps, nous présenterons la genèse de ce dispositif en insistant sur la nature de l'articulation entre le contrat d'études prévisionnelles (CEP) réalisé au sein de la branche professionnelle et l'accord-cadre de développement de la formation (voir 1). Nous décrirons ensuite les instances et les procédures de gestion de l'accord. Celles-ci ont comme particularité d'être très centralisées dans la mesure où les tentatives de régionalisation de l'accord ont échoué très rapidement. Le cœur du dispositif est ainsi composé d'une seule instance, le comité national d'attribution des aides, qui joue un rôle central dans la conduite et l'évolution des opérations (voir 2). Enfin, nous aborderons le problème de la mise en œuvre de l'accord sur la base d'une analyse du comportement des entreprises ayant choisi de signer avec les pouvoirs publics un engagement de développement de la

---

<sup>62</sup> **Documents consultés**

- Accord du 30 janvier 1985 relatif à la formation professionnelle continue,
- Accord-cadre du 20 avril 1988 sur les mutations technologiques,
- Accord-cadre de développement de la formation professionnelle pour le développement des compétences des salariés et la compétitivité des entreprises de la grande distribution alimentaire (4 octobre 1991),
- Comptes rendus de 9 séances du comité national d'attribution des aides, prévu dans le cadre de l'accord de développement de la formation professionnelle (1991-1995).

<sup>63</sup> Lorsqu'ils sont utilisés, leur référence figure entre parenthèses dans le texte.

formation (voir 3). Nous mettrons notamment en évidence la forte hétérogénéité de leurs stratégies en matière de recours à l'aide publique.

A l'instar des autres monographies sectorielles, nous mettrons l'accent, au-delà des règles de fonctionnement de l'aide publique, sur le rôle des acteurs publics et privés dans la conduite et le pilotage du dispositif. Nous nous intéresserons notamment à la façon dont les différents protagonistes élaborent des compromis à partir des référents qui guident leurs choix. Cette dimension des jeux d'acteurs nous apparaît particulièrement importante ici, dans la mesure où le nombre d'individus engagés à un titre ou à un autre dans le processus est relativement réduit, ce qui pousse *a priori* vers une forte composante relationnelle dans la gestion du dispositif. Ainsi, contrairement aux autres branches étudiées, le pilotage de la démarche n'est pas partagé entre plusieurs instances situées à différents niveaux d'intervention. Il est au contraire le fait d'un nombre réduit de personnes (moins d'une quinzaine) siégeant au sein d'une seule et même structure. De même, le bilan quantitatif des entreprises concernées par l'accord montre que leur nombre est relativement peu élevé (cf. tableau 1), ce qui ouvre potentiellement la voie à une gestion plus personnalisée des dossiers.

Tableau 1  
**Bilan de l'accord-cadre de développement de la formation  
de la grande distribution alimentaire**

années	1992	1993	1994	1995	Total
nombre d'entreprises	29	35	48	33	145
- dont PME (*)	25	29	42	30	126
- dont grandes entreprises	4	6	6	3	19
Effectifs stagiaires	5 596	17 784	23 459	15 766	62 605
nombre d'heures de stages	171 557	569 262	691 750	485 463	1 918 032

source : direction du Commerce intérieur - ministère des PME, du Commerce et de l'Artisanat

(\*) le terme de PME recouvre, selon l'article 1 de l'accord, des entreprises de moins de deux cent salariés. Lors de la première réunion du comité, il a été précisé que cette définition s'applique à des "entreprises présentant un dossier regroupant une très forte majorité d'établissements employant moins de deux cent salariés".

## 1. LA GENÈSE DE L'EDDF

Dans cette première partie, nous nous focaliserons sur les conditions de naissance de l'EDDF. Nous analyserons d'abord la manière dont cet accord participe d'un processus de dialogue social entamé plusieurs années auparavant au niveau de la branche, et portant sur les mutations du secteur et ses conséquences sur les métiers et les qualifications. Nous verrons ensuite comment le contenu de l'accord s'est très directement appuyé sur ces réflexions antérieures, en proposant de ce fait des formes originales de contractualisation entre l'État et les entreprises.

### 1.1. Un chaînon supplémentaire dans une dynamique contractuelle active

L'accord de développement de la formation professionnelle signé en octobre 1991 entre l'État et trois organisations professionnelles de la grande distribution alimentaire est loin de constituer un tournant dans les relations entre les acteurs de ce secteur. Au contraire, serait-on tenté de dire, on se situerait plutôt ici dans le registre du prolongement d'une dynamique entamée plusieurs années auparavant. Celle-ci se caractérise d'abord par la signature en janvier 1985 puis en avril 1988 de deux accords-cadres signés par les partenaires sociaux du secteur. Le premier est relatif à la formation professionnelle continue, le second étant centré sur les mutations technologiques. Tout en portant sur des thèmes différents, l'un comme l'autre prévoient cependant le lancement d'une recherche sur *"l'incidence de l'introduction de nouvelles technologies dans la distribution : conséquences sur l'emploi, évolution des métiers, besoins de formation correspondants"*.

Cette recherche va trouver en 1988 un terrain d'élection particulièrement approprié dans la procédure des Contrats d'études prévisionnelles (CEP) qui vient tout juste d'être ajoutée à cette période à la palette des outils disponibles dans le champ de la politique contractuelle. Réalisé dans les deux années suivantes par des équipes du Céreq et de l'ADEP, le CEP va finalement donner lieu à la fin de l'année 1990 à la publication d'un rapport, puis d'un livre (voir Bertrand, 1990). Ce document met notamment l'accent sur l'évolution d'un certain nombre de qualifications propres au secteur de la grande distribution. Il contient également des propositions relatives au développement de la formation continue dans les politiques de gestion des ressources humaines des entreprises de la grande distribution alimentaire (*cf.* encadré 1).

## Encadré 1

### Quelques extraits du contrat d'études prévisionnelles de la grande distribution alimentaire

#### \* Les objectifs du CEP (p. 5)

Le Contrat d'études prévisionnelles vise à :

- instituer un accord de partenariat, fondé sur un contrat particulier entre l'État et une branche professionnelle pour mener en commun des travaux de prospective sur l'emploi, les qualifications et les besoins de formation dans cette branche ; (...)
- alimenter les structures paritaires compétentes de la branche par des analyses synthétiques et des propositions d'orientation pour le développement des politiques de formation ;
- utiliser les résultats des travaux pour finaliser les instruments d'incitation au développement de la formation mise en place par l'État et donner aux entreprises les éléments nécessaires pour une meilleure conduite de leurs plans de formation.

#### \* Les compétences à développer (p. 144-146)

- L'encadrement opérationnel

En ce qui le concerne, la *priorité* porte sur le développement des compétences en management. (...)

La deuxième priorité porte sur la gestion, ce qui recouvre notamment une meilleure capacité à organiser son travail et surtout à gérer son temps. (...)

- Les employés

Pour les employés, une partie des compétences à développer sont générales, les autres spécifiques. Les compétences générales comprennent les mécanismes fondamentaux qui devraient normalement constituer des acquis scolaires, mais qu'il peut être nécessaire de renforcer ou de rappeler : capacité d'expression, écrite et orale, analyse de problème. (...) Les compétences plus spécifiques concernent la connaissance des produits pour les employés de libre-service, plus encore pour les vendeurs et peut-être aussi pour les caissières (...). Enfin, la maîtrise de la technique de vente est de plus en plus considérée comme une exigence essentielle pour ceux qui sont en contact avec le public. Elle suppose un apprentissage.

#### \* Propositions pour développer la formation en cours d'emploi (p. 162-163)

- Valoriser la fonction formation au sein de l'entreprise :

(...) le statut et le prestige de la fonction formation sont encore souvent insuffisants : place accessoire dans l'organigramme, manque de moyens, fonction parfois remplie par un administratif. Donner une priorité à la formation suppose que ces conditions changent. (...)

- Accroître l'effort financier en le considérant comme un investissement :

(...) dans le commerce alimentaire, le niveau moyen de dépense de formation continue par rapport à la masse salariale (1,8 %) est sensiblement inférieur à la moyenne nationale (2,8 %). Un objectif possible pourrait consister à atteindre ce niveau moyen pour la branche, sachant que certaines entreprises ont déjà dépassé les 4 %.

Source : Céreq en collaboration avec l'ADEP (1990).

La phrase qui clôture le CEP mérite d'être mentionnée tant elle constitue un bon condensé du lien étroit qui va être établi entre ce scénario prospectif et l'EDDF : "*Le rôle accru donné à la formation (...) devrait constituer un investissement productif pour les entreprises qui en ont fait le choix et renforcer leur compétitivité*" (Céreq, ADEP, 1990, p. 172).

## 1.2. La construction de l'accord : une volonté commune d'innovation

De fait, selon les dires des principaux artisans de l'accord, les conclusions du CEP vont constituer la principale source d'inspiration du contenu qualitatif de l'EDDF qui va faire l'objet d'une négociation entre l'État et les organisations professionnelles au cours de l'année 1991. Le préambule de l'accord est explicite sur ce point puisqu'il reprend intégralement les conclusions du CEP, parmi lesquelles figure la phrase citée plus haut (*cf.* encadré 2).

Mais cette articulation CEP-EDDF va être encore renforcée à travers une innovation dans le contenu de l'accord. Dans ses articles 2 et 15, celui-ci institue un cadrage très précis des taux de prise en charge des frais de formation par l'État. Alors que, dans d'autres accords, la négociation de ces taux pour chaque dossier de demande d'aide constitue l'un des principaux motifs de fonctionnement des comités chargés du suivi de l'accord, elle est, pour ainsi dire, **cadrée *ex ante*** dans l'EDDF de la grande distribution alimentaire.

Le principe retenu pour définir ces taux est le suivant : seront affectés d'un fort taux d'intervention (pouvant aller jusqu'à une prise en charge de 70 % des coûts pédagogiques) des actions de formation correspondant très directement aux priorités en matière de formation énoncées dans le CEP. Ainsi, par exemple, le renforcement des compétences en management et en organisation du travail du personnel d'encadrement se voit attribuer un coefficient de 0,7 (soit une prise en charge de 70 %). D'autres types d'actions, également considérées comme prioritaires dans le CEP, sont mentionnées mais avec des taux inférieurs (entre 30 et 50 % de prise en charge). En tout et pour tout, neuf types d'actions de formation concernant trois catégories de salariés sont considérées comme éligibles aux fonds publics (*cf.* tableau 2).

## Encadré 2

### **Accord-cadre de développement de la formation professionnelle pour le développement des compétences des salariés et la compétitivité des entreprises de la grande distribution alimentaire - Extraits du préambule -**

(...) Considérant que les études prévisionnelles (...) ont débouché sur les conclusions suivantes, à savoir que :

- le choix le plus fréquent à l'avenir d'une stratégie plus orientée vers la qualité, le service et le professionnalisme implique une main-d'œuvre plus qualifiée, mais également plus stable, bien intégrée dans l'entreprise et motivée par rapport à ses objectifs ;
- les réponses possibles incluent une organisation du travail plus qualifiante, l'aménagement d'étapes d'évolution et de filières de mobilité et un management plus participatif ;
- l'encadrement continuera à jouer un rôle central dans les évolutions à venir, mais ce rôle devrait se modifier pour faire place à des professionnels plus orientés vers l'animation de leur équipe, la vente et la gestion, en s'appuyant sur des services techniques plus étoffés ;
- en vue de l'élévation indispensable du niveau de qualifications, il faudra veiller à l'équilibre entre promotion interne et recrutement externe ;
- ces évolutions exigent nécessairement un effort accru de formation du personnel en cours d'emploi combinant une ambition plus large (ouvrir l'esprit de l'ensemble du personnel et le sensibiliser à un éventail de thèmes : expression, circuits d'information, gestion) et un rôle moteur de l'encadrement ;
- faire passer ces nouvelles priorités dans les faits ne sera possible que grâce à une volonté politique des dirigeants et à un changement d'attitude et même de culture, en particulier de la hiérarchie intermédiaire, mais aussi à des outils de gestion mieux adaptés pour assurer une cohérence entre les objectifs économiques et sociaux assignés aux responsables et les moyens mis à leur disposition ;
- le rôle accru donné à la formation (en collaboration toujours étroite avec le système éducatif que cela implique) devrait constituer un investissement productif pour les entreprises qui en ont fait le choix et renforcer leur compétitivité.

Que les conclusions de ces études ont été rendues publiques en février 1990 et ont été largement diffusées auprès des administrations de l'État, des régions et des entreprises.

Que les orientations et propositions qu'elles comportent, insistent en particulier sur le développement de la formation en cours d'emploi.

(...)

L'État et les organisations professionnelles décident de coopérer pour développer la formation professionnelle (...).

Avec cet article 15, l'EDDF de la grande distribution alimentaire représente finalement un pari assez particulier sur la nature de l'engagement des entreprises. A travers l'élaboration d'un mécanisme d'incitation strictement financier (les taux de prise en charge différenciés), les signataires de l'accord espèrent que les entreprises vont orienter leurs plans de formation dans un sens conforme aux priorités définies dans le CEP. Comme le note l'un des négociateurs, *"on voulait amener les entreprises, en poursuivant leur intérêt, à servir l'intérêt de l'accord"*.

Cette définition stricte des priorités en matière de formation comporte un deuxième avantage. Elle apparaît comme un moyen d'unifier *ex ante* les référents des acteurs en charge de juger de la pertinence des projets des entreprises qui leur seront présentés. En procédant de la sorte, les membres du comité d'attribution des aides disposent, dès le démarrage du dispositif, d'une norme reconnue par tous. Comme nous allons le voir, celle-ci va imprimer sa marque sur les procédures de gestion du dispositif.

Tableau 2  
**Critères de détermination du taux des aides de l'État  
en fonction du choix des actions prioritaires de formation**

Catégorie de personnel	Actions prioritaires	Coefficient
personnel d'encadrement	Renforcement des compétences en management - organisation du travail	0,7
	Formation à son rôle de formateur, de tuteur	0,5
	Remise à niveau	0,3
employés et ouvriers	Acquisition d'une première qualification ou formation de base donnant accès à un emploi qualifié	0,7
	Acquisition des mécanismes de bases (mathématiques...)	0,5
	Techniques professionnelles	0,3
	Accueil clients, vente	0,3
	Formation de tuteur	0,3
Commerçant franchisés, Gérants mandataires	Formation ayant pour objet de leur conférer un meilleur professionnalisme	0,5

Source : Annexe de l'accord-cadre de développement de la formation dans la grande distribution alimentaire, concernant l'application de l'article 15.

## 2. LES PROCÉDURES DE GESTION DE L'ACCORD

Traiter du volet des procédures de gestion de l'accord-cadre implique dans un premier temps de comprendre pourquoi la gestion déconcentrée de l'accord s'est soldée par un échec quasi total en dépit de ce qui était prévu au départ. Cela nous amènera ensuite à regarder avec d'autant plus d'attention les procédures de gestion de l'accord au sein de l'unique instance de pilotage de l'opération, à savoir le comité national d'attribution des aides. Nous mettrons enfin l'accent sur les interactions particulières qui se sont nouées entre les acteurs membres de ce comité.

### 2.1. L'échec des conventions régionales d'application

L'accord-cadre prévoyait une décentralisation partielle des modalités de gestion des contrats avec les entreprises, dans trois régions (Aquitaine, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais). A l'instar d'autres accords, avaient ainsi été formellement prévus des comités régionaux d'attribution des aides, dont la composition était sensiblement identique à celle du comité national. Ces instances avaient pour mission de juger des dossiers d'entreprises entrant dans leur champ de compétence, le critère retenu étant

celui d'entreprises dont tous les établissements sont situés "*exclusivement dans la région administrative dans laquelle le comité est constitué*". Compte tenu du fait que la plupart des entreprises du secteur disposent d'établissements situés dans plusieurs régions, un tel critère introduisait d'emblée une limite forte à l'activité de ces comités.

Toutefois, cette observation ne permet pas d'expliquer l'échec quasi total de ces formes de gestion territoriale de l'accord-cadre. En effet, un constat très simple peut être établi. Si l'on excepte une réunion du comité régional dans la région Aquitaine, la régionalisation du dispositif n'a jamais vu le jour. L'explication de cette situation est à rechercher dans la faiblesse des structures de l'organisation professionnelle au niveau régional. Dans les trois régions considérées, celles-ci n'étaient en fait constituées que "sur le papier" et reposaient sur l'implication personnelle d'un responsable d'entreprise de la branche implanté régionalement. Celui-ci, ne disposant d'aucun support humain ou matériel pour traiter des affaires relevant de l'accord-cadre, s'est trouvé dans l'impossibilité d'assumer les missions qui lui étaient confiées. Hormis quelques cas, c'est donc au niveau du comité national que va être finalement traité l'ensemble des dossiers d'entreprise.

## **2.2. Une saine gestion de l'accord au niveau central**

Compte tenu de ce qui vient d'être évoqué, la procédure relative à l'examen des dossiers des entreprises souhaitant bénéficier des dispositions de l'accord est finalement assez unifiée : après avoir manifesté son intérêt pour un EDDF, une entreprise reçoit un dossier de demande d'aide qu'elle doit remplir et renvoyer aux deux acteurs publics (la DFP et la direction du Commerce intérieur) et à l'organisation professionnelle (la FEDIMAS) chargés du suivi global de l'opération. Le dossier est ensuite traité par la FEDIMAS qui le condense et l'adresse sous une forme synthétique aux membres du comité d'attribution des aides.

Comme dans la plupart des autres EDDF, la composition du comité est tripartite. Y siègent en effet, au nom des pouvoirs publics, des représentants de la délégation à la Formation professionnelle et de la direction du Commerce intérieur qui marquent la présence des deux ministères directement impliqués dans cette opération. La représentation patronale est assurée par une permanente de la principale fédération professionnelle du secteur (la FEDIMAS), ainsi que par un certain nombre de représentants d'entreprises de la grande distribution spécialistes dans la gestion des ressources humaines ou de la formation. Enfin, sont présents des représentants de 4 des 5 principales organisations syndicales (la CGT n'a jamais participé à cette instance).

La lecture des comptes rendus des séances du comité corrobore largement les propos tenus par certains de ses membres que nous avons rencontrés, à savoir la grande rigueur avec laquelle l'accord a été géré au sein de cette instance. En effet, les procédures formelles de fonctionnement semblent avoir été scrupuleusement suivies. Ainsi, si l'on reprend le cheminement d'une demande émanant d'une entreprise au stade de son examen par le comité, on constate que son dossier fait l'objet d'observations précises de la part des membres du comité. Comme le note l'un d'entre eux, "*les dossiers ont été étudiés avec sérieux*". Les remarques portent le plus souvent sur la question de l'éligibilité des actions de formation prévues par l'entreprise à l'aide

de l'État, **compte tenu des critères précis fixés dans l'article 15 de l'accord**. Aux dires de nos interlocuteurs, les échanges au sein du comité ont conduit à la recherche et à l'obtention quasi systématique d'une unanimité dans les avis de cette instance. Le comité est en effet amené à formuler, à l'issue de la présentation de chaque dossier, un jugement qui conditionne la suite du processus. Soit le dossier est accepté (moyennant, dans certains cas, des demandes de précision sur certains points de détail), ce qui entraîne un avis favorable à l'attribution d'une subvention d'un certain montant. Soit il fait l'objet d'une demande de clarification, ce qui l'amène à être repoussé en l'état, mais avec la perspective d'un nouvel examen lors d'une séance ultérieure. Soit enfin, il donne lieu à un refus ferme et définitif, motivé par le non respect manifeste des termes de l'accord. C'est le cas par exemple lorsque le service de formation d'une entreprise de distribution présente un dossier relatif au nom de plusieurs établissements, sans avoir obtenu l'adhésion volontaire et écrite de ces derniers à la démarche.

L'attention portée par le comité à l'examen des dossiers qui lui sont présentés se retrouve également aux autres stades de la démarche. La lecture des comptes rendus montre en effet qu'un bilan régulier des opérations de formation effectivement réalisées dans les entreprises est effectué. Ce suivi va même jusqu'à déboucher, dans certains cas, sur des demandes de remboursement de la subvention versée par les pouvoirs publics, notamment dans les situations où des entreprises ont concentré leur effort de formation sur une seule année, en supprimant de ce fait le caractère pluriannuel de l'engagement passé avec l'État.

### **2.3. Des acteurs engagés dans une appropriation collective de l'accord**

Il est intéressant de revenir sur l'attachement que portent les membres du comité au respect des règles de jugement des dossiers d'entreprise qu'ils examinent au cours des séances du comité. En effet, les protagonistes de cette instance soulignent que ces règles ne découlent pas toutes d'une application stricte du contenu de l'accord-cadre. Beaucoup d'entre elles ont été définies en commun sur la base de l'examen de dossiers spécifiques au cours de différentes séances.

Un exemple simple a été fourni par l'un des participants. Au cours d'une des premières réunions, les membres du comité examinent un dossier, dans lequel l'aide demandée par l'entreprise porte sur l'ensemble des actions de son plan de formation. Ce cas étant en contradiction manifeste avec le texte de l'accord-cadre (centré comme on l'a vu sur la notion d'actions prioritaires), il va être décidé de créer un ratio permettant de rendre compte de la proportion d'actions prioritaires par rapport à l'ensemble des actions de formation. La production de cette donnée nouvelle permet au comité de se forger un nouveau critère de jugement : au-delà d'un certain pourcentage (80 %), le dossier sera considéré comme irrecevable et/ou devra faire l'objet de modifications sensibles.

Cet exemple éclaire bien le fait que le pilotage central du dispositif a impliqué pour une part que ses acteurs apprennent collectivement à "*s'étalonner*" et à "*inventer la méthode*", pour reprendre les termes d'un participant. Celui-ci note avec justesse qu'*il a fallu s'approprier le fonctionnement de l'accord*".

Dans le même registre des jeux d'acteurs au sein du comité, il est intéressant de porter une appréciation qualitative sur le rôle particulier joué par trois acteurs singuliers.

- Le directeur juridique et de la formation de la FEDIMAS : cette personne est considérée, aux dires de nombreux observateurs, comme ayant "*porté l'accord à bouts de bras*". Comme nous le verrons en détail plus loin, c'est notamment sa bonne connaissance des entreprises de la branche qui a permis d'assurer un suivi précis de l'EDDF.

- Le responsable du suivi de l'EDDF au sein de la délégation à la Formation professionnelle : son expérience passée à la DFP, notamment dans le suivi d'autres EDDF, l'amène à faire de cet accord une expérimentation dans le domaine des taux de prise en charge (*cf. supra*).

- La responsable du suivi de la formation au sein de la direction du Commerce intérieur : par sa présence, elle contribue à assurer le volet financier de l'opération, dans la mesure où les conventions, qui conditionnent le déblocage des fonds publics, sont passées directement entre les entreprises et cette direction du ministère du Commerce.

Les interactions nombreuses que ces trois acteurs vont nouer entre eux au cours de la période de déroulement de la convention (souvent en dehors des séances du comité) laissent finalement penser que l'EDDF de la grande distribution alimentaire n'a pas été géré de manière strictement bureaucratique. En complément du respect des procédures, d'autres facteurs liés au fonctionnement "en réseau" de différents acteurs du processus ont indéniablement contribué à l'avancement de la démarche.

### **3. LA DICHOTOMIE DES ENTREPRISES FACE AUX ENJEUX DU DISPOSITIF**

En accord avec la problématique générale de ce travail, nous nous pencherons dans cette dernière partie sur le positionnement des entreprises dans le dispositif. Notre optique consiste, en quelque sorte, à observer l'engagement de développement de formation "par le bas", c'est-à-dire en partant des bénéficiaires de l'aide eux-mêmes. En appréhendant l'aide publique de ce point de vue, nous postulons que la question de la mise en œuvre de la politique contractuelle doit être posée non seulement à travers l'analyse de la chaîne de traitement des dossiers d'attribution d'aide mais aussi à partir de l'examen des pratiques et des représentations du "public cible", à savoir les entreprises.

Pour aborder ce problème, nous proposerons dans un premier temps une grille de lecture des pratiques d'entreprises qui souligne trois enjeux majeurs de leur engagement dans la dynamique contractuelle. Puis nous montrerons comment, au regard de ce triple enjeu, les entreprises de la grande distribution alimentaire se sont positionnées de manière dichotomique par rapport à la logique initiale de l'accord-cadre.

### **3.1. Les entreprises face à un triple enjeu**

En prenant appui sur la configuration singulière des procédures de fonctionnement de l'accord-cadre dans la grande distribution alimentaire mise en évidence dans les deux parties précédentes, il apparaît que l'implication des entreprises dans la dynamique contractuelle renvoie à leur capacité à maîtriser trois enjeux.

#### *3.1.1. L'enjeu de l'information*

L'information sur l'EDDF constitue un premier enjeu clé pour les entreprises du secteur. Plus précisément, la question posée est celle des voies de communication par lesquelles les entreprises vont être informées de l'existence de l'aide publique. Il y a là un enjeu d'autant plus fort que l'échec dans la mise en œuvre des régulations régionales prévues initialement dans l'accord-cadre a conduit, comme on l'a vu plus haut, à une dynamique de pilotage de l'accord largement centralisée.

#### *3.1.2. L'enjeu de l'innovation*

Comme on l'a vu plus haut, l'émergence de pratiques de formation innovantes était au cœur de la stratégie des concepteurs de l'accord-cadre. Les entreprises engagées dans l'accord (ou en exprimant le souhait) sont placées devant un enjeu clair de réorientation d'une partie de leurs actions de formation dans un sens conforme aux priorités exprimées dans l'accord. On touche ici à la finalité centrale de l'EDDF : constituer un mécanisme incitatif suffisamment attractif pour enclencher un effet d'entraînement permettant de sortir "par le haut" de la dynamique sociale relativement pauvre de la majorité des entreprises de ce secteur.

#### *3.1.3. L'enjeu de la régulation*

Un dernier enjeu, moins directement visible, apparaît pourtant central pour l'engagement des entreprises : celui des modes de régulation qui vont être développés au sein de chaque entreprise, dès lors que cette dernière a déposé un dossier de demande d'aide. On touche ici à la question des ressources humaines et des moyens matériels qui vont être engagés par l'entreprise pour assurer en interne la conception, le lancement et le suivi de la démarche.

### **3.2. Deux stratégies d'entreprises face à l'EDDF**

Même s'ils reconnaissent que chaque dossier d'entreprise a constitué un cas singulier, les responsables du suivi de l'accord-cadre sont unanimes pour établir une distinction claire entre deux types d'entreprises. D'un côté, des entreprises auraient d'emblée "joué le jeu" de l'accord, en se situant dans la logique des priorités définies conjointement par l'État et l'organisation professionnelle. De l'autre, des entreprises, *a priori* moins réceptives au message initial, auraient eu plus de difficultés pour intégrer les finalités de l'accord.

Confortant cette ligne de partage, nos propres investigations nous amènent à préciser la nature de ces modes d'engagement différenciés des entreprises. En utilisant la grille de lecture proposée précédemment, on voudrait ainsi souligner le lien fort qui existe,

pour chaque entreprise, entre les différents enjeux précités. Ceux-ci ne sont pas isolables, mais au contraire se cumulent pour entraîner l'entreprise dans une trajectoire donnée. Sans prétendre dresser un état complet de la situation des entreprises à l'égard de l'EDDF, on peut néanmoins faire clairement émerger deux trajectoires typiques.

### *3.2.1. Les entreprises pilotes : le cercle vertueux de la dynamique contractuelle*

Un premier ensemble d'entreprises est assez facilement repérable parmi les dossiers soumis et acceptés par le comité. Il s'agit d'entreprises pour lesquelles l'EDDF va constituer un "plus" dans une stratégie interne de formation déjà structurée. Cet accrochage réussi d'une aide publique sur des objectifs propres de l'entreprise n'a cependant rien de fortuit. Il résulte au contraire d'un emboîtement minutieux de plusieurs éléments, qui renvoient aux trois enjeux énoncés plus haut.

#### **- Des entreprises déjà "initiées"**

Au point de départ de la démarche, ces entreprises se caractérisent par un degré d'information largement supérieur aux autres entreprises sur la politique de l'organisation professionnelle dans le domaine de la formation. Cette maîtrise de l'information tient tout simplement au fait que des représentants de ces entreprises (le plus souvent les directeurs des ressources humaines ou de la formation) siègent au sein d'une ou de plusieurs instances de travail mises en place par la FEDIMAS, notamment la commission sociale et la commission formation. Leur action au sein de ces structures les amène à jouer à la fois un rôle de coconstructeurs de la stratégie de branche et de réceptacles d'informations stratégiques diverses pouvant intéresser directement leurs propres structures. L'organisation professionnelle dispose ainsi d'un "réseau de proximité" constitué d'un nombre restreint d'entreprises trouvant le temps, les moyens et l'intérêt d'animer les instances qui justifient pour une part l'existence et l'utilité de la branche. Il va de soi que la taille des entreprises joue un rôle fortement discriminant dans leur appartenance à ce réseau : seuls les grands groupes intégrés du secteur sont véritablement en mesure d'accorder à un de leurs cadres dirigeants le temps suffisant pour s'engager activement au sein des instances professionnelles.

Dans le cas des EDDF, ce réseau va être sollicité à plusieurs niveaux pour lancer le processus. Les entreprises Auchan et Docks de France, que nous avons étudiées, en constituent incontestablement les figures emblématiques. En effet, ces deux entreprises, par l'intermédiaire de cadres de leurs équipes de direction, étaient largement impliquées dans les différentes commissions de la FEDIMAS qui ont accompagné la naissance de l'EDDF. A ce titre, elles ont été sollicitées et ont accepté de siéger au Comité national d'attribution des aides prévu dans l'accord-cadre. Elles ont enfin joué le jeu jusqu'au bout en déposant, dès la deuxième réunion du comité en avril 1992, un dossier de demande d'aide, ce qui leur a permis, après acceptation, de bénéficier du soutien de l'État !

Une lecture un peu rapide de cette implication dans le processus pourrait laisser à penser qu'on assisterait ici à une forme de "délict d'initié" dans le domaine des aides publiques à la formation. Or, une telle formulation ne correspond pas à la réalité dans la mesure où les représentants des entreprises concernées n'ont pas participé aux

délibérations concernant l'examen de leur dossier<sup>64</sup>. Sous une autre acception, il est toutefois pertinent de retenir le terme d'entreprise "initiée". En effet, les entreprises concernées, par leur participation préalable aux débats internes à l'organisation et leurs échanges avec les pouvoirs publics à l'occasion du CEP, ont appris à maîtriser un certain nombre de problèmes relatifs à la formation dans leur branche, ce qui les a sensibilisé aux enjeux de l'EDDF. En outre, il s'agit d'entreprises pouvant s'appuyer en interne sur une politique de formation déjà bien structurée.

Elles constituent donc, pour l'organisation professionnelle, des cas susceptibles de servir de "locomotives" pour donner rapidement une image positive de l'accord et ainsi susciter l'adhésion d'autres entreprises de la branche, moins avancées dans le domaine de la formation. Cependant, et c'est un point clé sur lequel nous reviendrons, l'accès à l'aide publique ne représente pas pour ces entreprises un véritable tournant dans leur stratégie de gestion des hommes. Leur entrée dans l'EDDF constitue par contre une occasion de disposer de moyens supplémentaires pour améliorer leurs objectifs stratégiques dans le domaine de la formation, comme le formule très justement l'un de nos interlocuteurs : *"on ne détermine pas nos politiques en fonction du baromètre des aides, mais on ne refuse pas les opportunités"*.

On comprend, dans un tel contexte, que l'entreprise Auchan considère comme un facteur déclencheur de son engagement... le fait d'appartenir à une commission de la branche ! Elle fait d'ailleurs état d'une *"douce pression"* de la part de la permanente de l'organisation professionnelle pour constituer un dossier d'aide. Dans le même ordre d'idées, on remarque que le groupe Docks de France, composé de six sociétés filiales régionales, va laisser à chacune d'entre elles le choix de l'adhésion au dispositif, compte tenu de leur positionnement différent par rapport à la formation. Seule la moitié d'entre elles vont finalement signer un EDDF, ce qui va constituer une aide leur permettant de rattraper le niveau élevé de formation déjà atteint par les autres filiales.

#### **- Des actions stratégiques... à portée limitée**

Cette explicitation sur les motivations de départ de ce type d'entreprises amène à préciser la question du sens donné à l'innovation dans cette démarche. On se trouve en effet dans des situations où la mise en conciliation du plan de formation de l'entreprise avec les priorités définies dans l'accord-cadre va se réaliser sans problèmes majeurs. L'explication de cet état de fait est somme toute assez simple. Comme on l'a déjà souligné, les entreprises concernées ont participé sous des formes diverses à la réflexion sur les évolutions futures des métiers et des compétences contenue dans le CEP (cf. chapitre I). Elles ont pu notamment contribuer, à partir de problèmes rencontrés au sein de leur propre organisation, à faire avancer la réflexion générale de la branche sur un certain nombre de sujets. Elles ont pu également s'approprier, beaucoup plus facilement que d'autres, le principe des actions prioritaires qui constitue le pivot de l'accord-cadre.

---

<sup>64</sup> Ce point a d'ailleurs été explicitement prévu dans les règles générales de fonctionnement du comité, définies lors de sa première réunion en novembre 1991 : *"suivant les principes généraux du droit, un membre du comité qui présente un dossier ne peut participer à la délibération qui le concerne"*.

Il n'est pas surprenant, dans de telles conditions, que ces mêmes entreprises puissent sans grosse difficulté mettre en adéquation ces critères prioritaires avec certains axes de leur plan de formation, retenant de ce fait l'attention du comité d'attribution des aides. A titre d'illustration, on peut citer le commentaire mentionné dans le compte rendu du comité au sujet du dossier présenté par l'entreprise Auchan. Celui-ci est en effet qualifié de dossier "*respectant la lettre et l'esprit de l'accord-cadre*". A ce titre, il bénéficie d'une décision favorable du comité.

Pour être plus précis sur ce point, et en nous appuyant sur les propos du directeur des ressources humaines de cette entreprise, on peut dire que l'EDDF a en fait consisté à faire coïncider un certain nombre d'actions stratégiques décidées en interne avec les impératifs définis dans l'accord-cadre. En rentrant plus précisément dans le détail des opérations soutenues, on remarque par exemple que l'EDDF a contribué au financement d'une école interne de vente pour les vendeurs et les chefs de rayon électroson, à savoir une formation très ciblée touchant une catégorie définie de personnel, que le DRH qualifie "*d'action stratégique à portée limitée*". Selon un principe similaire, l'EDDF va être utilisé pour abonder le financement d'une école de formation de base à l'excellence, destinée aux Employés libre service (ELS) dotés déjà d'une certaine ancienneté dans l'entreprise (Baret, 1994).

Ces exemples confirment que, dans de telles entreprises, l'utilisation du financement public ne vient pas provoquer de changement décisif dans leur mode d'usage de la formation. Il s'agit plutôt pour elles, grâce à l'EDDF, de venir conforter des innovations partielles concernant des catégories ciblées pour lesquelles un effort supplémentaire de formation est jugé nécessaire.

#### **- Des acteurs d'interface au cœur du pilotage**

Les propos précédents pourraient laisser penser que l'intégration de l'EDDF dans la stratégie de formation des entreprises concernées s'est réalisée de manière quasi spontanée, compte tenu de leur grande proximité d'objectifs. Pourtant, dès lors que l'on aborde la question des moyens dont les entreprises se sont dotées pour assurer la gestion et le suivi de l'accord en leur sein, un constat s'impose d'emblée : au sein de chaque entreprise, la diffusion et le suivi de l'engagement de développement de la formation ont fortement dépendu du rôle joué par un acteur individuel, à l'interface entre les différentes composantes internes et externes de ce dispositif. En prenant appui notamment sur les cas d'Auchan et de Docks de France, on peut détailler les différentes facettes de cette fonction essentielle, mais pourtant non formalisée.

Le premier élément est constitué par la capacité d'un acteur de l'entreprise à être reconnu comme un interlocuteur fiable des représentants des pouvoirs publics et de l'organisation professionnelle signataires de l'accord-cadre. Comme on l'a vu plus haut, cette reconnaissance a pu être obtenue dans le secteur de la grande distribution à travers des relations nouées progressivement au sein d'un réseau "de proximité", constitué par un noyau dur de responsables de fonctions "sociales" d'entreprises de la branche (DRH, responsables de formation...), certains permanents de l'organisation professionnelle et des représentants techniques de différents ministères.

Un tel rôle apparaît particulièrement utile pour le suivi d'un EDDF dans le sens où il permet d'instaurer un principe de confiance mutuelle entre acteurs, qui autorise le dépassement du cadre formel du contrat initial. Deux éléments complémentaires peuvent notamment être soulignés. D'une part, dans une logique "descendante" de mise en application du dispositif central, l'organisation professionnelle dispose d'un acteur-relais unique, qui va être en mesure de *"vendre l'accord au sein de l'entreprise"*, ce qui peut s'avérer particulièrement utile lorsque la structure de cette dernière est complexe, comme nous le verrons plus loin. D'autre part, dans une perspective de circulation "ascendante" de l'information, l'entreprise possède les moyens de peser sur l'orientation du dispositif en faisant admettre aux membres du comité la pertinence des critiques sur son fonctionnement concret, à partir de sa propre expérience. L'illustration en est fournie par la mise en œuvre du principe de gestion pluriannuelle de l'engagement. Entériné dans l'accord-cadre, un tel principe est apparu délicat à respecter dans la pratique, notamment au niveau de la formulation d'une politique de gestion prévisionnelle des besoins de formation à un horizon de trois ans. En expliquant aux concepteurs du système que *"les activités commerciales ont un rythme qui n'est pas celui de la formation"*, des responsables du personnel d'entreprises signataires ont obtenu une *"application intelligente"* de l'EDDF au sein du comité. En cas de fluctuations notables de l'activité d'une entreprise au cours de la période de l'engagement, le comité a ainsi fait preuve d'une certaine souplesse de jugement, en admettant la transformation, voire la suppression de certaines formations prévues au départ.

Le fait qu'un acteur de l'entreprise assure avec brio la régulation des relations avec les protagonistes extérieurs ne doit pas occulter le fait que sa fonction de base consiste à assurer en interne la conduite de l'accord. Ce rôle, qui rentre dans le cadre des missions "classiques" d'un directeur des ressources humaines, comporte cependant des spécificités. Celles-ci sont liées notamment à la configuration particulière de nombreuses entreprises du secteur, composées d'établissements (les magasins) jouissant d'une forte autonomie par rapport à des fonctions centrales relativement réduites (Le Corre, 1991). La régulation interne de l'accord au sein d'une entreprise se traduit ainsi, pour le gestionnaire du "social", par le cumul de plusieurs fonctions.

La première est parfaitement résumée par cette formule du DRH d'Auchan : *"j'ai été le traducteur des intentions et de la réalité d'Auchan par rapport aux impératifs de l'accord-cadre"*. Il s'agit pour cet acteur de se positionner comme intermédiaire entre les besoins de formation exprimés par les responsables des ressources humaines des magasins et les axes stratégiques de développement de la formation dans l'entreprise, influencés notamment par des éléments extérieurs comme l'EDDF.

L'occupation de cette place particulière conduit à assumer une deuxième fonction de mise en cohérence des stratégies de formation diversifiées présentes dans l'entreprise. Comme le note la responsable de formation de Docks de France, on se situe ici à *"un niveau d'harmonisation des politiques"*. Rappelons que, dans cette entreprise, ce sont les filiales régionales qui se sont positionnées de manière autonome par rapport à l'EDDF, certaines d'entre elles choisissant de ne pas déposer de dossier, d'autres décidant au contraire de bénéficier de l'aide, et réalisant à ce titre des plans singuliers. Dans une telle configuration, la fonction centrale n'a conservé en direct que la seule gestion *"d'une ou deux lignes communes"* à l'ensemble des filiales, notamment le

montage de "Docks de France université", cycle de formation au management réalisé en partenariat avec une grande école (HEC).

Ces fonctions de traduction et de mise en cohérence des axes de formation ne peuvent cependant être remplies que si les acteurs d'interface en assument conjointement une troisième : celle de support de la mise en œuvre opérationnelle de l'EDDF. A ce niveau, l'enjeu est double. En amont, il s'agit d'abord de s'assurer en quoi le ou les dossiers de demande d'aide déposés par l'entreprise correspondent aux critères d'éligibilité énoncés dans l'accord-cadre, mais surtout aux règles de jugement progressivement établies par les membres du comité. A cet égard, le fait de siéger au comité constitue à l'évidence un atout précieux puisque cela permet de construire un dossier en ayant une vision assez précise des modalités de son examen. Cependant, une telle position implique d'engager avec les différents contributeurs internes à ce dossier un travail d'explicitation du bien-fondé d'un exercice de *"décorticage des coûts de formation"*, vécu par les opérationnels comme une contrainte purement administrative... En aval, c'est-à-dire après acceptation du dossier, le problème reste en partie le même, puisqu'il s'agit désormais de "faire vivre" l'accord sur plusieurs années, dans une organisation caractérisée par une gestion économique à court terme, qui ne dépasse que rarement le stade de la programmation annuelle. Là encore, les propos du DRH d'Auchan résument clairement la situation : *"au départ, tout le monde comprend l'intérêt. Puis on ne met plus de pression, le souffle retombe. Et l'année suivante, on est obligé de remonter au créneau"*. Une activité de veille sur la mise en œuvre effective de l'accord s'impose donc. Elle nécessite de la part de celui qui l'exerce un certain doigté, puisqu'il s'agit de conserver un équilibre entre le maintien d'une dynamique formative au sein de l'entreprise et la prise en compte de contraintes économiques susceptibles de la remettre en cause de manière plus ou moins importante.

L'engagement de développement de la formation dans la grande distribution alimentaire a donc suscité l'adhésion d'une première catégorie d'entreprises qui ont véritablement joué le rôle de structures-pilotes dans ce dispositif. Bien que peu nombreuses, ces entreprises ont incontestablement répondu aux attentes des concepteurs de la politique contractuelle dans ce secteur. Les éléments qui viennent d'être présentés permettent de souligner les facteurs de cette réussite. Ceux-ci tiennent en grande partie au fait que **l'EDDF est venue ici conforter la dynamique d'un réseau d'acteurs déjà constitué**, en lui donnant l'occasion de tester sa cohérence, à travers la mise en œuvre d'un projet collectif. Si l'on en revient au triple enjeu auquel les entreprises étaient confrontées à travers l'EDDF, on remarque effectivement que les modalités de circulation de l'information et le sens donné à l'innovation dans les pratiques de formation ont pu être construits de manière relativement consensuelle du fait de l'existence préalable de formes de régulation de proximité dont la gestion de ce dispositif a élargi et renforcé l'intérêt. Au bilan, l'EDDF a contribué à améliorer la circulation de l'information au sein de la branche en développant des relations interactives entre la base (les entreprises) et le sommet (l'organisation professionnelle). Il a également permis de positionner l'aide publique comme élément complémentaire de stratégies d'entreprises déjà structurées. Mais surtout, sa mise en œuvre a fait apparaître le rôle incontournable joué par un noyau d'acteurs, situés à l'interface entre les régulations internes et externes aux entreprises, pour assurer la continuité du dispositif. Comme nous allons le voir, c'est précisément l'absence de tels acteurs qui

va peser fortement sur le mode d'implication de la deuxième catégorie d'entreprises dans le dispositif.

### *3.2.2. Les entreprises périphériques : le cercle vicieux de l'effet d'aubaine*

La deuxième catégorie d'entreprises engagées dans le processus des EDDF constitue, pour les gestionnaires de l'accord-cadre, un ensemble qui s'oppose très largement au modèle de référence des "entreprises-pilotes". De manière générale, elle regroupe les entreprises dont les motivations pour s'engager dans la démarche apparaissent décalées par rapport aux exigences des concepteurs du dispositif, ce qui implique de la part de ces derniers un travail de réajustement et de contrôle des termes du contrat. Tout comme nous l'avons fait pour la catégorie précédente, on peut s'appuyer utilement sur les trois enjeux mis en évidence précédemment pour spécifier les comportements de ce type d'entreprises.

#### **- Les difficultés de l'information directe**

Dès lors que l'on sort du cercle des entreprises déjà sensibilisées, que nous avons décrit plus haut, la question des modalités d'information des entreprises de la branche sur le dispositif des EDDF se pose dans des termes tout à fait différents. En effet, l'organisation professionnelle ne dispose pas, contrairement à d'autres, d'un réseau d'antennes territoriales lui permettant de démultiplier l'information auprès de ses adhérents. Il apparaît par conséquent nécessaire d'engager des actions spécifiques pour toucher rapidement et directement les bénéficiaires potentiels. Les opérations menées à ce niveau s'apparentent à une campagne de promotion classique. Elles consistent dans un premier temps de la part de l'organisation professionnelle à organiser une réunion d'information pour ses adhérents et à publier des articles dans la presse professionnelle. Cependant, le faible "rendement" de ces premières démarches à l'issue de la première année de l'accord-cadre<sup>65</sup> conduit dans un second temps les membres du comité à opter pour une opération de plus grande ampleur. Elle consiste à faire réaliser et diffuser par voie postale une plaquette d'information (un "quatre pages") à destination de l'ensemble des établissements du secteur<sup>66</sup>. Ce document présente de manière simple et imagée le contenu de l'accord-cadre, en insistant fortement sur les enjeux financiers du dispositif<sup>67</sup>. Cependant, cette deuxième tentative ne produit pas les résultats escomptés : les 10 000 exemplaires diffusés vont se traduire par moins de 200 demandes de renseignements complémentaires auprès de la FEDIMAS, mais surtout par... aucune signature d'EDDF !

Derrière ces chiffres, qui soulignent l'ampleur du problème, émergent des questions centrales sur le mode d'entrée des entreprises dans l'EDDF. En effet, le choix de

---

<sup>65</sup> Moins de trente entreprises ont adhéré au dispositif lors de la première année...

<sup>66</sup> Le fichier utilisé va être composé par les destinataires d'une publication professionnelle largement diffusée dans les entreprises et les établissements de la branche.

<sup>67</sup> La première page de la plaquette contient le titre suivant : *"Vous voulez développer la formation de vos salariés, l'État peut vous y aider."* En pages centrales, le message est plus explicite : sous le titre *"L'État finance..."*, sont présentés les enjeux de l'accord-cadre : *"Développer la formation professionnelle en valorisant les compétences des salariés renforce la compétitivité des entreprises du commerce moderne alimentaire. Aussi, l'État peut aider financièrement votre entreprise si vous investissez encore plus dans la formation de vos collaborateurs"*.

diffusion de cette plaquette revenait implicitement à postuler que les responsables des structures professionnelles de base du secteur (les magasins) seraient *a priori* intéressés par l'opportunité financière de l'opération, ce qui les pousserait *a fortiori* à s'engager dans des actions de formation prioritaires.

La réalité des comportements observés montre un fort décalage par rapport à ce schéma. Elle souligne le faible effet incitatif que représente l'information directe sur l'aide publique en matière de formation, dès lors qu'elle n'est pas accompagnée de relais actifs permettant d'en expliquer les enjeux concrets au niveau du terrain. Elle rend notamment compte du fait que la réalisation du dossier de demande d'aide constitue une contrainte suffisamment dissuasive pour que bon nombre d'entreprises, pourtant intéressées, renoncent immédiatement à poursuivre leurs démarches.

Au bilan, si l'on peut admettre que *"l'accord n'a pas été suffisamment connu de la part des entreprises"*, selon la formule de l'un de nos interlocuteurs, il faut noter également que l'information brute sur le contrat proposé par l'État à travers l'EDDF constitue rarement un levier suffisant pour susciter l'adhésion des entreprises. Celle-ci va dépendre d'autres facteurs, et notamment du rôle très particulier joué par la responsable de l'organisation professionnelle chargée du suivi de l'accord, que nous étudierons plus loin.

#### **- Une conception élargie des critères prioritaires**

En dépit de ces difficultés de mobilisation des entreprises autour de l'accord-cadre, un certain nombre de dossiers vont néanmoins être pré-instruits par la FEDIMAS, puis présentés et discutés au sein du comité d'attribution des aides. Sans qu'il puissent déterminer avec précision le nombre ou le pourcentage d'entreprises concernées, les membres du comité rencontrés insistent tous sur un point : la logique de conception de nombreux dossiers consiste à faire cadrer des actions relevant du *"plan de formation habituel"* de l'entreprise avec les types d'actions prioritaires énoncés à l'article 15 de l'accord-cadre. Ces derniers étant suffisamment généraux dans leur formulation, il s'ensuit dans un certain nombre de cas une superposition entre les deux logiques, comme le montre le commentaire relatif à un dossier examiné en première instance lors d'une séance du comité : *"Tout le plan de formation est considéré comme prioritaire ; il est nécessaire de disposer d'un fil conducteur annonçant la politique de formation et montrant quelles sont les actions prioritaires s'insérant dans cette politique"*<sup>68</sup>. Une telle remarque donne une idée de l'écart entre le référentiel servant de base au jugement des membres du comité et les logiques d'action de beaucoup d'entreprises. D'un côté, les représentants de la branche et de l'État s'arc-boutent sur le principe des actions de formation prioritaires, qu'ils considèrent comme un moyen privilégié pour l'entreprise de définir une véritable politique de formation. De l'autre, les responsables d'entreprise voient au départ dans l'EDDF un moyen d'alléger temporairement et globalement leurs charges financières en matière de formation. L'établissement d'un dossier n'implique pas pour eux une phase d'élaboration d'un projet structuré.

---

<sup>68</sup> Rappelons que ce type de dossier a amené le comité à établir un ratio lui permettant de détecter les cas posant problème (cf. 2)

Ainsi, dans de nombreux cas, les prescriptions contenues dans l'EDDF ne semblent pas constituer en elles-mêmes un facteur incitatif suffisamment explicite pour réorienter la logique d'usage classique de la formation des entreprises. Ces dernières cherchent à bénéficier de l'aide publique, sans pour autant que l'on puisse parler d'une véritable innovation dans leurs pratiques de formation. Cependant, de la même manière qu'elle intervient en amont en matière de circulation de l'information, l'organisation professionnelle va intervenir ici pour réguler le dispositif.

### **- La régulation de proximité de l'organisation professionnelle**

Nous avons déjà noté à plusieurs reprises le rôle particulier joué par le directeur juridique et de la formation de la FEDIMAS dans la gestion et le suivi de l'accord, notamment dans le pilotage central du dispositif au sein du comité d'attribution des aides. Cependant, à cette mission "officielle" peuvent être associées d'autres fonctions non formalisées qui concernent directement les relations avec les entreprises dont les comportements viennent d'être présentés. Ces relations prennent deux formes complémentaires qui correspondent aux deux enjeux évoqués plus haut.

Dans la phase amont du dispositif, cette responsable réalise un travail important d'information préalable, en n'hésitant pas à se déplacer elle-même dans des entreprises de toutes tailles pour présenter le dispositif. Elle noue également des contacts avec des structures comme les Chambres de commerce dans des départements d'outre-mer, où la FEDIMAS n'est pas implantée<sup>69</sup>. Sa bonne connaissance du milieu professionnel et son activité de promotion de l'accord jouent un rôle important dans l'engagement initial des entreprises, qui va suppléer en partie au caractère impersonnel de la diffusion massive de la brochure présentée plus haut.

Sitôt qu'une entreprise a accepté de se lancer dans la démarche, cet acteur va nouer directement avec elle un dialogue, afin de mettre en compatibilité ses options et les finalités de l'EDDF, qui s'avèrent souvent discordantes. Le terme de "*maternage*", exprimé par un autre membre du comité ayant observé cette pratique, coïncide tout à fait avec la description que fait la personne concernée de son rôle. Celui-ci consiste pour une large part à accompagner et à soutenir les entreprises dans les différentes étapes de leur démarche. Lors de la phase de pré-instruction des dossiers, l'assistance est de type administratif. Elle vise à ce que l'entreprise satisfasse aux normes minimales permettant le passage du dossier devant le comité. Il s'agit notamment d'aider l'entreprise à remplir les tableaux relatifs aux données pédagogiques et financières prévisionnelles présents dans le dossier. Puis, en cas de remarques du comité, du type de celles présentées plus haut, l'échange porte plus sur le fond. Il s'agit cette fois d'expliquer la signification particulière de l'aide publique contractuelle, notamment le fait qu'elle ne concerne que des actions prioritaires, s'inscrivant dans un projet. Cette phase peut s'avérer plus ou moins longue et impliquer plusieurs "navettes" du dossier entre le comité et l'entreprise.

Même si elle n'est pas toujours couronnée de succès, cette action d'explicitation des attendus du comité auprès de l'entreprise permet néanmoins de convaincre beaucoup d'entreprises du bien fondé d'une démarche de formation innovante, et par là de leur

---

<sup>69</sup> C'est ainsi par exemple que six magasins de la Réunion bénéficieront de l'aide publique.

faire bénéficier d'une aide appréciable pour soutenir leur engagement dans ce processus.

La description d'une telle fonction nous amène à revenir, en conclusion de l'analyse sur les comportements d'entreprise, sur les enjeux de l'EDDF. En effet, en dépit du constat d'une forte différence de positionnement entre deux types d'entreprise, on doit constater cependant le statut central occupé dans chaque configuration par un acteur chargé de réguler les tensions générées par le dispositif. Celui-ci contribue à assurer la viabilité de l'accord, en offrant une sorte de garantie minimale de respect des termes du contrat initial. Son positionnement, à l'interface entre les différents niveaux de mise en œuvre du dispositif (magasin, siège social de l'entreprise, comité d'attribution des aides), lui permet de trouver les compromis nécessaires pour que l'EDDF puisse effectivement se dérouler sans risque majeur de "dérapage".

En soulignant la centralité d'une telle fonction, on peut légitimement se demander si la mise en œuvre du dispositif n'a pas contribué à générer ici un profil professionnel indispensable pour assurer la gestion de l'accord, en complément des procédures centralisées développées au sein du comité. Au vu de nos observations, il apparaît clairement que la dynamique de l'EDDF implique une activité de traduction des enjeux de la politique contractuelle entre le "centre" (symbolisé par le comité) et la périphérie (les entreprises et leurs établissements), quels que soient les types d'entreprises considérées.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

L'analyse de la mise en œuvre de l'accord-cadre de développement de la formation dans la grande distribution alimentaire nous conduit à formuler un constat paradoxal sur l'évolution de la politique contractuelle au sein de cette branche au milieu des années quatre-vingt-dix.

D'un côté, la politique contractuelle sort incontestablement renforcée de cette période. Elle a conforté la place de l'organisation professionnelle comme moteur et fédérateur des attentes des entreprises du secteur. Elle a permis à l'État d'initier un processus de développement de la formation professionnelle dans une branche où elle était notoirement insuffisante. Elle a intégré d'une manière active les représentants salariés en leur reconnaissant une place effective au sein de l'instance de pilotage du dispositif. Enfin, elle a donné sens à une dynamique de réflexion prospective engagée plusieurs années auparavant, justifiant la liaison entre les CEP et les EDDF comme une tendance forte de son évolution. Au bilan, l'accord-cadre a produit des résultats concrets. Mais surtout, il a contribué à fonder les bases d'un langage commun au sein d'un réseau de partenaires publics et privés.

On peut cependant tirer de l'analyse une appréciation sensiblement différente sur la portée de la politique contractuelle. En effet, l'observation détaillée de l'impact de l'accord-cadre montre que celui-ci n'a pas réussi clairement à dépasser un "noyau dur" d'entreprises déjà largement imprégnées d'une vision stratégique de la place de la formation dans l'entreprise. Au-delà de ce cercle restreint, l'information sur l'aide publique a rencontré des problèmes de diffusion et les entreprises signataires ont surtout cherché à bénéficier d'un effet d'aubaine.

En fait, tout se passe comme si le diagnostic du CEP, qui notait la quasi inexistence d'une culture de la formation au sein de la branche, se trouvait largement corroboré par la mise en œuvre de l'EDDF. En se focalisant sur l'établissement quasi mécanique d'un lien entre les préconisations du CEP et les critères d'éligibilité de l'EDDF (à travers l'article 15 de l'accord-cadre), les pilotes de l'opération ont largement sous-estimé les problèmes liés aux conditions de mise en œuvre de l'accord. L'intense activité de régulation qu'ont dû réaliser un certain nombre d'acteurs pour que le dispositif puisse se déployer au sein des entreprises de la branche témoigne de la difficulté du milieu professionnel à adhérer à un discours renouvelé sur l'intégration de la formation au sein des logiques économiques.

Loin d'être négatif, un tel constat permet au contraire de dresser des perspectives quant aux modalités de diffusion de la politique contractuelle dans des secteurs où la formation constitue un enjeu faiblement mobilisateur. Dans un tel contexte, il apparaît de manière très nette que l'enjeu principal ne réside pas dans l'atteinte d'objectifs quantitatifs correspondant à des normes préétablies. Il s'agit d'abord de constituer et de structurer un réseau d'acteurs mettant en commun leurs expériences, pour trouver ensemble les voies d'une meilleure intégration de la formation dans les stratégies d'entreprises. Loin de se cantonner à des individus placés dans des fonctions de responsables fonctionnels, comme cela a été le cas avec l'accord-cadre, ce réseau devrait progressivement intégrer des acteurs opérationnels engagés à leur niveau dans des démarches innovantes. Moins centrée sur l'atteinte de résultats à court ou moyen terme, la politique contractuelle pourrait par contre y gagner en crédibilité, en faisant évoluer de l'intérieur et très graduellement les représentations des acteurs.



Troisième partie

---

## Conclusions et préconisations en matière d'évaluation

---



Les conclusions et les préconisations qui suivent sont centrées sur l'outil majeur que constituent les engagements de développement de la formation professionnelle (EDDF). Le contexte institutionnel, depuis le moment où l'étude a été lancée, a connu des évolutions sensibles. Le FNE-prévention a été supprimé (mais les EDDF bilatéraux rétablis) tandis que se développaient les moyens de mise en œuvre de l'objectif 4 du FSE sur l'adaptation des salariés aux mutations industrielles. Par ailleurs, la place du crédit d'impôt formation ne voyait pas son rôle être particulièrement mis en avant par les pouvoirs publics. Les questions de la coordination entre les diverses aides publiques, sans être absentes de ce qui suit, ne seront abordées qu'allusivement (voir à ce sujet le chapitre I de la première partie). En outre, parmi les EDDF, conformément au champ de l'étude, l'accent sera mis sur les accords nationaux de branches. Cette priorité conduit logiquement à s'intéresser au rôle des CEP qui sont censés s'articuler avec ces engagements.

## **1. LES PRINCIPAUX CONSTATS SUR LE FONCTIONNEMENT DES EDDF**

Les trois principaux axes d'investigation retenus dans les analyses qui précèdent sont repris pour tracer le cadre "objectif" dans lequel seront amenées à se mettre en œuvre des préconisations en matière d'évaluation.

### **1.1. La pluralité des objectifs : de l'explicite à l'implicite**

Cette dimension est évidemment préjudicielle. Selon les objectifs retenus - et l'on a vu qu'ils avaient évolué au cours du temps et qu'ils pouvaient différer d'une branche à l'autre - l'organisation de la politique publique et la configuration d'acteurs concernés variera sensiblement.

Ainsi que l'a souligné l'approche historique de la politique contractuelle, les objectifs affichés par la politique contractuelle sont certes restés centrés sur la recherche de la compétitivité mais l'acception de celle-ci a sensiblement évolué. D'une compétitivité avant tout industrielle et marchande (accompagnement de la diffusion des nouvelles technologies, formation conçue comme un "investissement" immatériel), la politique publique a tendu à se référer à une compétitivité plus globale incluant notamment la régulation des changements économiques et sociaux par la négociation et la structuration du marché du travail, en particulier au niveau des branches, cadre privilégié par l'intervention publique depuis 1989.

D'une logique de soutien direct aux stratégies d'entreprise, l'action publique est passée progressivement à la recherche de compromis entre des objectifs macro- ou méso-économiques et des objectifs micro-économiques : l'entreprise demeure bien un lieu décisif puisque c'est en son sein que se concrétise pour une large part la politique publique mais son statut se transforme. De bénéficiaire premier, elle devient un relais pour toucher des personnes désignées comme cibles prioritaires : salariés peu qualifiés et/ou menacés à terme de perdre leur emploi, femmes aux possibilités d'évolution professionnelle très limitées... Sont ainsi en jeu les modalités d'articulation de l'individuel et du collectif : dans l'acception originelle, cette articulation est

totale interne à l'entreprise à laquelle il revient d'organiser les retombées positives pour ses salariés des gains de compétitivité marchande et industrielle apportés par la nouvelle politique de formation ; dans le second cas, le lien entre l'individuel et le collectif est conçu pour partie en dehors de l'entreprise, aux niveaux de la branche ou de la région...

### *1.1.1. La nature de la contractualisation*

Selon l'acception retenue, la nature du contrat est différente. Si l'entreprise constitue la cible première (le soutien à sa stratégie par exemple), le contrat vaut bien valeur d'engagements réciproques : l'État calibre et "cible" des moyens, l'entreprise met en œuvre des actions de formation inscrites dans son projet stratégique et qui lui-même contribue à un objectif de la politique publique industrielle (par exemple, permettre à des PME de répondre plus facilement aux exigences de leurs donneurs d'ordre en terme de qualité, ou encore favoriser l'accès de ce type d'entreprises à l'exportation) ; le Plan compétences-compétitivité qui est l'instrument majeur de la dernière convention État-UIMM illustre clairement cette approche. Le problème majeur dans ce cas est d'éviter l'effet d'aubaine qui en tel cas enlèverait au contrat son caractère synallagmatique.

Si l'objectif premier de la politique publique est constitué de publics "prioritaires" (voir par exemple, l'opération ADC dans la plasturgie), le contrat se définit d'emblée à un niveau interentreprises et dégagera donc un ensemble de prescriptions (durée de formation, certification, reconnaissance de la formation en terme de classification...) qui tendront à s'imposer à celles-ci. L'engagement de l'entreprise peut alors devenir une sorte de contrat d'adhésion si l'intermédiaire (l'organisation professionnelle en règle générale) introduit systématiquement ces clauses générales dans chaque convention d'entreprise (ce que l'UIMM, par exemple, a cherché à éviter). La circulaire de 1993 a indéniablement introduit un paradoxe à cet égard : systématisant le principe de la conclusion d'une convention entre l'État (en l'occurrence, la DDTEFP) et l'entreprise, elle expose celle-ci à l'ensemble de normes préexistantes (et qui, avec la circulaire de 1995 se sont encore renforcées notamment en terme de durée de formation). Auparavant, le principe d'une délégation d'administration de l'aide de l'État vers l'organisation professionnelle laissait le jeu totalement libre et dans le cas de la métallurgie, on ne pouvait pas véritablement parler de contrats puisque l'entreprise ne souscrivait pas d'engagement direct auprès de la puissance publique.

Le "contrat" qui lie les parties privées et publiques est fatalement incomplet pour deux types de raisons :

- il vise à modifier des comportements d'acteurs sur des registres qui peuvent être éminemment qualitatifs comme le degré d'intégration de la formation à la stratégie de l'entreprise ou même le caractère qualifiant de l'organisation du travail. Dès lors, il est quasiment impossible de décrire *a priori* les différents "états du monde" qui sont susceptibles de résulter de la mise en œuvre de cette politique.
- il concerne la relation entre formation et compétitivité dont il est bien difficile de dégager avec certitude les liens de causalité.

### *1.1.2. La construction de compromis*

Les évolutions, qui ont marqué les référentiels de l'action publique, ne peuvent être lues comme la simple substitution d'un type d'objectifs à l'autre, et ceci pour deux raisons principales : d'une part, l'acception la plus globalisante de la compétitivité n'exclut pas en soi la dimension marchande et industrielle, loin s'en faut, puisqu'il s'agit de concilier dans un même instrument l'accroissement de l'efficacité économique et le renforcement de la cohésion sociale ; d'autre part, l'affichage d'objectifs renouvelés ne signifie pas que la contractualisation ne maintienne pas une place importante, si ce n'est même prééminente, à la première génération d'objectifs.

On a ainsi pu montrer que, par delà une rhétorique de la nécessaire convergence entre "l'économique et le social", un accord de branche tel que celui signé entre l'État et l'UIMM pouvait continuer à privilégier une acception avant tout micro-économique de la finalité de l'accord (permettre à l'entreprise d'améliorer ses performances économiques) qui visera à construire des qualifications pertinentes pour la stratégie de l'entreprise et donc largement spécifiques à celle-ci. L'option consistant à identifier des publics-cibles, que ce soit en terme de niveau de qualification et/ou de fonctions exercées, conduira à privilégier l'employabilité des salariés concernés : selon le positionnement des personnes sur le marché du travail, l'action publique devrait inciter à préserver l'emploi des personnes aux qualifications les moins valorisables sur le marché externe (prévention d'un risque de chômage de longue durée) et plus largement à favoriser la construction de qualifications transversales aux entreprises ou même transférables, par l'obtention par exemple d'une certification reconnue (au niveau national - certification de l'Éducation nationale ou de la commission d'homologation - ou à celui de la branche - certificats de qualification professionnelle par exemple).

La question de savoir quel est le type d'objectifs privilégié par un accord contractuel et comment celui-ci s'articule ou se concilie avec d'autres devient tout à fait décisive pour l'évaluation : non seulement la hiérarchie des objectifs n'est pas la même mais en outre les configurations d'acteurs peuvent différer et la cohérence de la politique publique ne se définit pas de la même manière comme on le verra ci-dessous.

### *1.1.3. Le renforcement de l'intermédiation : un objectif implicite ?*

La rhétorique de la politique publique est focalisée sur l'entreprise et/ou ses salariés. Or, il est manifeste que depuis le moment où elle s'est centrée sur les PMI, la politique contractuelle a eu pour objectif, peut-être majeur, de renforcer les acteurs intermédiaires. A l'origine, la politique ne privilégiait pas un type d'intermédiation plutôt qu'un autre, de sorte que tout regroupement d'employeurs était potentiellement éligible sans qu'il y ait de hiérarchie formelle entre eux : de l'UIMM à la ZIRST de Meylan en passant par le syndicat des fondeurs du sud-est, la palette était large (Verdier, 1990). Depuis 1989, la branche nationale constitue le niveau privilégié au sein duquel peuvent trouver place des regroupements locaux et qui, en outre, fait souvent l'objet de "déclinaisons régionales". Dès lors, le renforcement des intermédiaires et de leur capacité de négociation ne doit-il pas devenir un objectif en lui-même ? Il reste que le statut même de l'intermédiation est parfois incertain : objectif à part entière ou moyen au service des objectifs de compétitivité quelle qu'en

soit l'acception ? Les hiérarchies d'objectifs sont rarement explicites à ce sujet. Tout au plus, dans le texte du dernier accord UIMM-État, trouve-t-on une référence directe à la mobilisation des capacités d'ingénierie constituées notamment dans le cadre des précédentes conventions. Or, dans les faits, c'est une dimension décisive pour la "politique contractuelle".

## **1.2. Le rôle de l'intermédiation ou la complexité de la politique publique**

Pour qualifier la politique des EDDF, on a évoqué à plusieurs reprises l'existence d'un "chaîne de contrats" articulant les différents niveaux d'action depuis le plus global, l'interprofessionnel national, jusqu'au plus décentralisé, c'est-à-dire celui de l'entreprise de petite taille et *in fine* le salarié formé, en passant par la branche et/ou la région. Malgré des clarifications sur la hiérarchie des niveaux, les accords contribuent à définir des configurations d'acteurs particulièrement complexes et ce, quelle que soit la nature des objectifs poursuivis. Elles doivent être considérées comme constitutives de quasi organisations (dont en principe la durée de vie est limitée), ce qui conduit à mettre l'accent sur la question de la coordination entre les différents acteurs parties prenantes.

### *1.2.1. La politique publique fonctionne, pour partie, comme une "boîte noire"*

La génération des accords postérieurs à la circulaire de 1993 "changer le travail" est caractérisée par un souci de plus grande transparence dans les procédures d'affectation des fonds publics. C'est notamment à ce titre que les DDTEFP ont été chargées de l'instruction des demandes d'aide lesquelles, en cas d'aboutissement positif donnent lieu à la conclusion d'une convention liant directement chaque entreprise bénéficiaire à l'État, ce qui n'était pas le cas lors de la génération précédente d'accords, en vertu d'un principe de délégation de la gestion aux organisations patronales de branche. De même, des instruments plus formalisés ont été mis au point pour outiller cette procédure d'instruction, tel le Plan compétences-compétitivité dans le cas de la métallurgie.

Néanmoins, cette instrumentation n'est pas exempte de formalisme et il faut en particulier souligner que l'accès au dispositif reste dans les faits dépendant de l'activité déployée par les organisations patronales dans le cadre de conventions d'ingénierie qui confèrent à celles-ci un rôle d'information, de conseil et de mise en forme des projets d'entreprise. Si la consistance des dossiers peut être appréciée par les représentants de l'État lors des séances des comités nationaux ou régionaux d'attribution des aides, il n'en est pas de même sur les conditions et les critères qui conduisent les conseillers en formation des organisations patronales à sélectionner telle ou telle entreprise. Dans le cas de la métallurgie en Rhône-Alpes, il est ressorti que les conseillers des chambres syndicales territoriales jouaient un rôle d'autant plus décisif que les cas de refus étaient extrêmement rares : l'essentiel du filtrage se passait donc en amont du déclenchement de la procédure d'instruction des dossiers. Pour autant, est-on sûr que les entreprises bénéficiaires soient nécessairement celles qui en avaient le plus besoin ? Le critère le plus décisif dans le processus de choix des conseillers n'est-il la capacité *a priori* de l'entreprise à tenir ses responsabilités contractuelles dans la durée ?

Dès lors n'y-a-t-il pas un risque, en sélectionnant des entreprises "fiables" à multiplier des effets d'aubaine, c'est-à-dire à aider des entreprises qui, sans aide publique, aurait mis en œuvre un programme de formation similaire ? Ce risque est pour partie incompressible ; néanmoins, on pourrait probablement réduire sa probabilité en révélant plus explicitement la nature et les critères d'action des conseillers de branches. C'est tout le processus de sélection et ainsi les conditions d'accès à la ressource publique qui seraient ainsi analysables. On peut d'ailleurs penser que les phases de consultation ou de négociation deviendraient ainsi moins formelles et ouvriraient de plus grandes possibilités d'intervention sur le fond aux représentants des salariés.

De même, ainsi que l'a bien montré le cas de la plasturgie, les entreprises elles-mêmes détiennent un savoir sur l'utilité et l'impact micro-économiques de l'aide publique. Mais ces connaissances ne circulent pas et, comme celles des conseillers en formation des CST de la métallurgie, ne font d'ailleurs l'objet d'aucune capitalisation et formalisation. La nature essentiellement administrative et financière du suivi des accords ne contrebalance guère l'impact de cet état de fait.

### *1.2.2. Portée et limites d'une régulation contractuelle : la question régionale*

Il est manifeste que le principe contractuel est d'une force déclinante dès lors que l'on passe du niveau national à celui de l'entreprise. Dans une configuration tripartite, le groupe de politique contractuelle contribue à définir des orientations générales sur la conduite de la politique publique : renforcer le ciblage des aides sur les petites entreprises et les salariés les moins qualifiés, favoriser l'accès des branches tertiaires aux EDDF qui chercheront en outre à concerner des professions transversales confrontées à d'importantes mutations (comme dans le domaine de l'informatique), centrer la dimension proprement nationale des accords sur l'expertise et renvoyer la mise en œuvre du dispositif dans les entreprises au niveau régional. Ceci dit, ce groupe dispose de moyens de pilotage de l'action publique assez réduits qui ne lui donnent guère la possibilité d'aller au-delà de ces généralités en intégrant dans sa réflexion des éléments de connaissance précis et qualitatifs sur les transformations d'organisation et de comportements des entreprises.

Tel devrait être plus le cas dans les comités techniques, en particulier nationaux. Mais là encore un double déséquilibre doit être noté :

- D'une part l'activité de ces comités est essentiellement polarisée sur l'instruction des dossiers sur lesquels une véritable capacité d'expertise se constitue de séance en séance et qui nourrit la constitution progressive d'une doctrine, en particulier sur les refus d'éligibilité des demandes et les modulation des taux de prise en charge par les crédits publics selon les objectifs et la nature des actions de formation.
- D'autre part, il y a souvent une forte asymétrie entre la partie patronale et la partie syndicale, que ce soit en terme de pouvoir de décision ou tout simplement d'influence, ou même simplement d'accès à l'information ; de ce point de vue, les positions sont opposées entre la plasturgie qui associe les syndicats à ces procédures de décision et l'UIMM où n'est mise en place qu'une simple consultation, dans le cadre de groupes techniques *ad hoc* rattachés à la commission paritaire de l'emploi compétente.

Au niveau des entreprises, le déséquilibre est encore plus flagrant. Il est évident que la consultation des instances représentatives dans les PME, qui constituent la cible privilégiée des EDDF, s'avère assez souvent formelle puisqu'il s'agira de joindre un procès verbal de carence au dossier de demande d'aide publique.

Cette question, qui n'est évidemment pas propre aux EDDF, n'a probablement pas d'autres solutions à explorer que celles consistant à agir au niveau territorial. Les formules à adopter doivent probablement être modulées selon la nature des objectifs visés :

- S'il s'agit en priorité de stimuler la compétitivité d'un tissu ou d'une collection de PME, l'intermédiation et la négociation entre les acteurs doivent être construites au niveau local, celui du bassin industriel, où la mise en œuvre de l'accord est susceptible de faire émerger des enjeux communs aux entreprises de la branche concernée par l'accord : de ce point de vue, le fait que la mise en œuvre d'un accord tel celui qui lie l'UIMM et l'État repose sur le niveau des chambres syndicales territoriales est cohérent avec la nature des objectifs poursuivis ; reste entière la question de l'activation de la négociation à ce niveau dans la mesure où des acteurs sociaux ne se constituent pas par décret. Le recours à l'expertise, du type contrat d'études prospectives, peut-il y contribuer ? Rares en tout cas sont les exemples de contrats d'études prospectives régionaux qui aient été articulés à la construction des engagements de développement. En tout état de cause, les limites de l'exercice seront indéniables compte tenu du paradoxe suivant : plus le caractère stratégique de la formation est affirmé, plus l'engagement dans un processus de négociation des directions d'entreprise, qui considèrent avoir le monopole légitime de décision en la matière, sera faible. C'est notamment la leçon des accords UIMM-État.

De facto, le niveau régional n'apporte pas ici de résultats très probants, notamment dans la mesure où des structures du type COREF, de par leur caractère interprofessionnel, s'avèrent inadaptées en devenant des chambres d'enregistrement (l'évaluation de la loi quinquennale dans son volet "Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes" - PRDFPJ - confirme cette conclusion). D'une manière générale, l'implication des conseils régionaux dans l'application décentralisée des accords métallurgie et plasturgie est restée très modeste.

- Si l'objectif premier consiste à contribuer aux régulations du marché du travail sectoriel, par exemple dans la perspective consistant à favoriser des catégories particulières de salariés, la logique régionale des contrats d'objectifs de branche peut revêtir d'autant plus d'intérêt qu'elle permettra de lier les politiques de formation professionnelles initiales et continues. La mise en perspective des constructions institutionnelles de branches, par exemple une convention régionale d'application d'un accord national, prend alors une consistance tout autre que dans le cas de figure précédent.

- Si une articulation (un compromis) doit être trouvée entre ces deux approches, l'OPCA de branche, à la condition qu'il ait un mode de fonctionnement décentralisé, peut être le vecteur de cette convergence. Mais de même que d'une branche à l'autre, il n'y a ni homogénéité des contenus, ni homogénéité des institutions, au sein d'une même activité économique, l'hétérogénéité des produits et des institutions de branche

au niveau régional peut être importante. Dès lors, l'imposition d'une même démarche de régionalisation à l'ensemble des régions concernées par un accord de branche peut jouer plus comme un facteur de rigidification et d'accroissement du formalisme de la démarche que comme un moyen d'accroître l'efficacité.

### *1.2.3. Portée et limites de la régulation contractuelle : la compétence des acteurs*

La richesse de la régulation contractuelle est évidemment pour partie liée à la consistance des acteurs, aux compétences relatives dont ils font preuve pour argumenter dans les discussions, à la qualité de leurs coordinations internes entre les différents niveaux (au sein d'une fédération syndicale, notamment entre le niveau central et la représentation des salariés dans les régions et surtout les entreprises). A cet égard, la partie syndicale rencontre de réelles difficultés pour se constituer en force de proposition, au niveau régional en particulier.

Dans la plasturgie, petite branche homogène et assez fortement concentrée géographiquement, la capacité de coordination des syndicats se nourrit de l'activisme et de la compétence de militants présents aux différents niveaux - (grandes) entreprises, comités régionaux, comité national d'attribution des aides - et dont la présence dans les instances de décision ne fait pas l'objet de contestations de la part de la représentation patronale, au contraire même, puisque la capacité d'intervention syndicale s'est plus particulièrement constituée dans le cadre du fonds paritaire d'assurance-formation de la branche. Ceci dit, la représentation syndicale n'est pas partie prenante de la discussion des choix stratégiques de l'engagement de développement qui résulte de la négociation des seules Administration et organisation patronale.

Dans le cas de la métallurgie où la diversité des activités économiques est très accusée, les syndicats se voient imposer le principe d'une simple consultation, à tous les niveaux, qui certes se révèle moins formelle que pour d'autres thèmes du débat social, mais qui pour autant, ne constitue pas une incitation au développement d'une capacité d'intervention experte de la représentation des salariés. Celle-ci souffre par ailleurs des liaisons faiblement instrumentées entre les niveaux locaux et régionaux d'une part, et le niveau de la fédération nationale d'autre part. En outre, l'absence de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle continue n'a pas offert, contrairement au cas de la plasturgie, un cadre favorable à la construction d'une compétence syndicale reconnue dans ce domaine. Dans cette branche, comme dans bien d'autres, l'intervention publique produit cet effet paradoxal, mais assez classique, d'évincer la représentation des salariés de la négociation de l'accord puisque le contrat, à proprement parler, n'engage juridiquement que l'organisation patronale et l'Administration. De ce fait, l'expression de "politique contractuelle" est porteuse d'une forte ambiguïté dans la mesure où celle-ci s'applique en principe à des accords négociés par les partenaires sociaux, quitte à ce que ce face à face soit soutenu par l'administration publique.

### **1.3. La faiblesse des instruments et des capacités de pilotage**

Au-delà du respect de règles formelles tout à fait nécessaire en soi, la question de l'appropriation de la politique publique par ses relais et ses bénéficiaires ultimes est

posée. Le suivi et l'évaluation peuvent offrir des moyens permettant d'enrichir les accords qui sous-tendent les EDDF.

### *1.3.1. la prédominance en terme de suivi comme de bilan d'approches administrativo-financières*

Les indicateurs quantitatifs, dont on ne peut nier l'intérêt, que ce soit pour garantir la transparence des procédures, apporter une capacité de pilotage minimum ou encore faire le point sur les réalisations au regard d'objectifs quantitatifs affichés, s'avèrent néanmoins limités sinon frustrés.

Dans le souci d'améliorer la transparence des procédures, notamment dans les modalités d'attribution des fonds publics, les partenaires ont produit un gros effort pour élaborer des instruments de suivi physico-financiers. Mais ces instruments souffrent d'importantes lacunes.

En premier lieu, ils polarisent les discussions sur certaines dimensions des accords qui peuvent faire l'objet de quantifications relativement simples dans leur expression (mais parfois contestables dans leurs fondements), telles que l'effet de levier de l'aide publique sur l'effort financier des entreprises en matière de formation, sans que l'on puisse être certain de l'imputation de la croissance des dépenses de formation à la subvention de l'État compte tenu des risques d'effet d'aubaine ou encore la durée des formations qui n'est pas en soi un indice de qualité. Qui plus est, ces indicateurs présentent en général de simples moyennes et ne s'attachent que rarement à prendre en compte la diversité des réalisations, pourtant tout aussi cruciale pour apprécier les modalités de réalisation d'une politique publique de ce type. Les dimensions plus qualitatives des accords, par exemple lorsqu'il s'agit d'impulser des transformations organisationnelles des entreprises, sont de ce fait négligées malgré leur caractère décisif parce que *a priori* structurel et donc plus durable. De ce fait, l'accent est mis sur des dimensions normatives et l'incitation à capitaliser les réalisations de terrain s'en trouve sensiblement affaiblie, ce qui ne favorise ni la mise sur pied de "démarches ascendantes" susceptibles *in fine* d'influer sur la détermination des objectifs nationaux, ni la construction d'apprentissages organisationnels et de langages communs partagés.

### *1.3.2. Favoriser la capitalisation des expériences locales*

A cet égard, un constat complémentaire peut être introduit qui est également important pour la conception de l'évaluation : la politique contractuelle est conçue et mise en œuvre essentiellement, si ce n'est exclusivement, selon un schéma descendant (du national au micro-économique ou au local) qui laisse peu de place à des démarches ascendantes qui feraient valoir des conceptions et des réalisations locales de la politique contractuelle. Cette faiblesse est souvent particulièrement frappante dans le cas de branches qui ont "empilé" plusieurs générations d'accords contractuels. En effet, la constitution et la prise en compte "d'apprentissages organisationnels" sont alors déterminantes pour à la fois apprécier l'apport de chaque accord et surtout pour spécifier le contenu et les cibles de l'éventuel accord à venir. La légitimité même de la poursuite d'une contractualisation entre une branche et l'État en dépend, au moins partiellement. Or, précisément, la révélation de ces apprentissages organisationnels est intimement liée à l'existence de démarches ascendantes qui mettent à jour les

réalisations décentralisées. On peut ainsi faire l'hypothèse qu'il existe un "savoir caché" détenu par certaines catégories d'acteurs locaux ou intermédiaires de la politique contractuelle et qui ne sont pas en mesure de le faire connaître et valoir.

### *1.3.3. La nécessité d'une conception "pluraliste" de l'évaluation*

Les préconisations (présentées ci-après) ne se réfèrent pas à un modèle unique d'évaluation qui, par exemple, s'attacherait exclusivement à mesurer *ex post* les effets d'un accord avant de les rapporter aux moyens investis dans le but d'apprécier leur efficacité. Certes, une telle approche doit être développée mais il faut que ce type d'évaluation soit conforme au principe contractuel et pour cela qu'il soit appropriable par les différentes parties prenantes ; d'autre part, il doit laisser place à une évaluation "concomitante" qui, d'un côté, permette d'aller au-delà des objectifs affichés initialement afin de révéler, s'il y a lieu, des objectifs implicites ou conçus dans le cours même de l'accord, et qui, de l'autre, puisse soutenir la constitution d'effets d'apprentissage de telle sorte que l'action publique soit améliorée dans le cours même de son déroulement. C'est certainement là un moyen de valoriser et de dynamiser les instruments de suivi. C'est en ce sens que la notion de contrôle social utilisée comme justification de l'absence de suivi statistique lors des premières années de mise en œuvre était (est) notoirement discutable puisqu'elle ne s'appuyait pas sur l'existence de modalités de révélation des apports des expériences de terrain. Elle justifiait l'opacité du dispositif que la circulaire de 1993 a cherché à contrebattre.

Toute la difficulté de l'exercice est de construire un continuum, en tout cas une articulation entre les différents registres d'évaluation : celui de la direction du Budget qui s'interroge sur la pertinence de cette politique, compte tenu des objectifs affichés et des moyens investis, et qui se focalisera spontanément sur le supposé "effet de levier" produit par la dépense publique ; celui de la délégation à la Formation professionnelle qui tente de concilier plusieurs types d'objectifs (voir ci-dessus) tout en privilégiant la régulation des marchés du travail sectoriels, celui des organisations de branches qui cherchent d'abord à conforter leur légitimité et à favoriser la compétitivité des entreprises ; celui de l'administration locale qui réinscrira les relations avec la branche professionnelle dans une perspective plus large incluant par exemple l'alternance et l'emploi des jeunes...

## **2. PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION**

Les préconisations qui suivent ont trait dans un premier temps au renforcement des capacités de diagnostic, de pilotage, d'échange, de capitalisation des différents protagonistes de l'action publique en vue d'une évaluation "conjointe" qui s'inscrive dans l'esprit d'une politique qui se veut contractuelle. Elles cherchent également à tenir compte de deux dimensions du champ d'intervention des EDDF : la pluralité des niveaux de mise en œuvre de la politique d'une part, l'hétérogénéité des branches, que ce soit d'un point de vue interne ou comparatif. Dans un second temps, les préconisations sont spécifiées selon la thématique dominante dans les accords de développement de la formation professionnelle : la compétitivité de l'entreprise ou la régulation du marché du travail.

## **2.1. Des préconisations transversales : renforcer les échanges en vue d'une évaluation conjointe**

Une question préjudicielle a trait à la configuration des acteurs parties prenantes de l'accord contractuel. S'agit-il d'un contrat liant exclusivement l'État et la ou les organisations patronales concernées ? Si les organisations syndicales participent, comme cela est le cas dans la plasturgie, aux comités d'attribution des aides, sont-elles également impliquées à l'étape première et cruciale de la négociation des objectifs ? Est en jeu une question décisive qui est l'articulation effective de la politique incitative de l'État en matière de formation, dite "politique contractuelle", et l'activité contractuelle des partenaires sociaux.

### *2.1.1. Analyser les compromis entre les différents types d'objectifs poursuivis par les accords contractuels*

Par exemple, il s'agira de savoir, et ceci aux différents niveaux, si l'accent est mis sur un référent qui privilégie une logique d'entreprise ou plutôt de régulation du marché du travail (par exemple, prévenir l'exclusion de l'emploi des salariés les moins qualifiés). Dans le cas de la métallurgie, on a pu montrer qu'il fallait aller au-delà des affichages de la convention-cadre qui retient tous les objectifs à la fois (valorisation des individus et parcours qualifiants, compétitivité industrielle et marchande...) et que l'un des éléments du compromis avait consisté à construire un objectif d'accès à la formation qui soit "équitable" pour les non qualifiés (c'est-à-dire à hauteur de leur poids dans la structure des emplois), ce qui, soit dit en passant, ne tranchait en rien le fait de savoir si ces formations auraient un caractère qualifiant qui ne soit pas totalement spécifique aux entreprises concernées : la question de la certification n'est pas explicitement posée alors qu'elle est importante pour soutenir la transférabilité des qualifications. Une modalité plus dynamique de compromis consistera à faire évoluer de concert l'organisation du travail des entreprises bénéficiaires et les compétences (et donc l'employabilité) des moins qualifiés. Ceci dit, cette modalité est fortement dépendante de l'existence d'un marché interne dynamique et s'épanouit avant tout dans les grandes entreprises qui ne constituent pas la cible privilégiée des EDDF. Mais en tout état de cause, il faut aller au-delà de la discussion d'éclaircissement des objectifs affichés.

### *2.1.2. Affiner la connaissance des objectifs réellement poursuivis*

Pour cela, il faut analyser les critères d'éligibilité des entreprises bénéficiaires tels qu'ils sont développés dans les différents comités techniques d'attribution des aides. L'examen de l'activité de ces comités a permis de révéler qu'une "doctrine" se constituait progressivement et se cristallisait notamment dans la représentation de "bons" et de "mauvais" dossiers qui contribuent à construire des référents, plus ou moins partagés qui influencent sensiblement les choix des comités techniques. Cette "jurisprudence" est tout à fait essentielle dans la perspective d'évaluations d'impact antérieures. De la qualité de sa formalisation, de son degré d'appropriation par les différentes parties dépendent d'ailleurs la qualité et l'intensité des apprentissages collectifs. Le risque est en fait qu'on se réfère à quelques cas emblématiques qui, du fait de cette exemplarité, aboutissent à reconstituer des normes frappées d'une rigidité certaine. A ce niveau, une aide spécifique pourrait être envisagée afin de favoriser ce

type de capitalisation et permettre un échange sur des résultats plus formalisés (voir ci-dessous ce qui a trait aux instruments de suivi). Il faut impulser des controverses sur les critères d'éligibilité et pas seulement sur les seuls taux de prise en charge des frais de formation par les subventions publiques. Compte tenu de la durée d'un accord (quatre ans pour une branche), il est essentiel de vérifier, de conforter et éventuellement de reformuler le compromis fondateur.

### *2.1.3. Expliciter le fonctionnement de l'organisation qu'est un EDDF*

L'examen des pratiques des comités techniques d'attribution des aides allait déjà dans ce sens. Mais il faut aller au-delà pour éviter d'évaluer la politique publique comme si elle était une sorte de "boîte noire" dont il suffirait de confronter les outputs aux inputs. Par exemple, l'étude de l'accord UIMM-État en Rhône-Alpes a permis de mettre l'accent sur le rôle décisif des conseillers en formation des chambres syndicales territoriales de l'UIMM. Il importe de comprendre les critères de sélection des entreprises pour lesquelles ces agents de la chambre syndicale vont décider de monter un dossier de demande d'aide ; de la même manière, la connaissance qu'ils ont par ailleurs de la situation interne de ces entreprises peut se révéler extrêmement précieuse pour le suivi de la politique. Il y a manifestement un "savoir caché" sur l'insertion de l'entreprise dans le dispositif d'aide publique qu'il convient de révéler et de partager avec d'autres acteurs, par exemple d'origine publique ou syndicale. Plus généralement, il importe d'identifier tous les relais qui contribuent à définir les modalités d'entrée dans l'action publique, ce qui est déterminant pour révéler et étudier d'éventuels biais de sélection.

Une autre dimension organisationnelle de la politique incitative est celle des délais d'administration de l'aide publique : on entend par là le temps calendaire que recouvrent les différentes étapes du processus : de la décision d'une entreprise de s'engager au dépôt d'un dossier devant un comité d'attribution, de ce dépôt à la réponse du comité, de celle-ci - si elle a été positive, en tenant compte des éventuels compléments d'information demandés - à la disposition effective des crédits publics. Cette question de la maîtrise des délais est importante pour l'effectivité et par là pour la crédibilité du dispositif d'intervention surtout lorsqu'il s'agit de s'adresser à de petites et moyennes entreprises. Des indicateurs formalisés devraient être régulièrement établis sur ces différents points.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où le renforcement de l'intermédiation constituerait un objectif de la politique publique - ce qui a été manifestement le cas - et s'appuierait sur une activité d'ingénierie patronale, ne peut-on imaginer qu'un état des lieux sur les compétences et les moyens des intermédiaires (nationaux, régionaux et locaux) soit préalablement dressé, comme cela a été implicitement fait lors du dernier accord État-UIMM ? Il faut pouvoir objectiver les transformations en ce domaine afin de pouvoir apprécier les effets et l'efficacité des conventions d'ingénierie.

### *2.1.4. Diversifier les instruments de suivi de l'action publique en vue de "contractualiser" son évaluation*

En préalable, il faut réaffirmer la nécessité de disposer d'indicateurs simples permettant de confronter les "réalisations contractuelles" aux comportements

habituels des entreprises concernées en matière de formation continue dans le cadre de l'obligation légale : l'accès à la formation par catégories socioprofessionnelles et/ou tailles d'entreprise est-il moins inégalitaire ? Les durées de formation sont-elles plus ou moins longues<sup>1</sup> (avec la nécessité de distinguer la durée moyenne des actions de formation, de la durée de formation par bénéficiaire) ? ... Une statistique représentative nationale s'impose donc, quitte à ce qu'elle soit la plus succincte possible (au prix d'une intégration aux déclarations 24-83 ou 24-86, ce qui serait probablement contradictoire avec l'introduction d'indicateurs relatifs à la certification).

En second lieu, dans le cadre du suivi de chaque accord, une statistique est d'autant plus nécessaire qu'elle résulte pour partie du débat social, comme l'a montré le cas de la métallurgie avec la mise sur pied, à la demande des syndicats, d'une enquête *ad hoc* sur la durée moyenne de formation par bénéficiaire de l'action publique. Mais il faudrait aller au-delà des présentations actuelles, qui se réfèrent uniquement à des moyennes, en élaborant des indicateurs statistiques qui permettent d'apprécier la dispersion des résultats et par là l'hétérogénéité des situations. Une telle approche permettrait de renforcer les échanges que suscitent habituellement ce type d'indicateurs dont l'intérêt est de fonctionner comme des "témoins" du mode de réalisation quantitatif et de ses éventuelles dérives. Sur ce dernier registre, la dimension budgétaire devrait être explicitement présente par l'intermédiaire d'un système de gestion qui permette suffisamment tôt dans l'année de connaître les sous-consommations éventuelles au niveau régional et/ou national, afin de procéder aux réaffectations de crédits nécessaires, en période de fortes tensions sur les finances publiques.

Enfin, il faut construire des outils qualitatifs de suivi permettant de rentrer dans l'"épaisseur" de la réalité de telle ou telle entreprise. On peut imaginer qu'à l'occasion de ses premiers mois de fonctionnement, chaque comité technique sélectionne *a priori* quelques entreprises qui feront l'objet d'un suivi particulièrement approfondi en mobilisant soit des conseillers en formation des organisations professionnelles, soit - ce qui serait déontologiquement plus correct - en confiant cette tâche à des experts extérieurs.

Ces cas, "bons" ou "mauvais", pourraient nourrir des échanges approfondis entre protagonistes du dispositif, favoriser les apprentissages collectifs, renforcer les "doctrines communes", expliciter le sens des compromis passés entre les différents types d'objectifs. Cette approche n'exclut en rien, au contraire, que les acteurs des politiques de niveaux méso et macro-économiques aient l'occasion de se confronter directement à des réalités de terrain. Nous avons été frappés de constater que, parmi l'ensemble des responsables institutionnels interrogés, rares avaient été ceux qui avaient eu l'occasion de débattre directement avec une entreprise bénéficiaire d'un EDDF et surtout qu'aucun moment et espace de discussion autour de cas d'entreprise

---

<sup>1</sup> A ce propos, il faudrait probablement enrichir l'appréhension de la durée de formation, qui est relativement frustrante, par un indicateur portant sur le caractère certifiant des actions de formation à l'instar de ce qui est fait habituellement pour les contrats de qualification (en distinguant deux critères : le nombre de formés engagés dans des actions certifiantes de tel ou tel type, le nombre de salariés parvenant effectivement à obtenir telle ou telle certification).

n'étaient ménagés. Bref, une évaluation conforme à l'esprit de la politique contractuelle, de nature à favoriser une régulation conjointe de l'aide publique, nécessite que des moments de capitalisation des pratiques d'entreprises et/ou locales puissent être ménagés. Là encore, de même que pour l'analyse des compromis dont sont l'objet les objectifs initiaux portés au contrat, il est important que le contenu réel de l'accord soit réexplicité en cours d'engagement de développement, afin de permettre à chacun des protagonistes, sur la base de références partagées, d'être acteur du pilotage de l'action publique.

De ce point de vue, une clarification est nécessaire quant aux acteurs impliqués dans le dispositif. Le suivi et l'évaluation de l'EDDF doit-il se faire conformément à sa nature formelle de contrat passé entre la puissance publique et une organisation professionnelle ou doit-il se référer à l'esprit des mesures et des textes qui revient à impliquer la représentation des salariés comme un partenaire à part entière ? On voit bien que ce débat recoupe la conception et la finalité des EDDF : s'agit-il de favoriser la compétitivité des entreprises en soutenant leur stratégie dans laquelle la formation est considérée comme un "investissement" parmi d'autres ? Ou bien s'agit-il de développer une qualification professionnelle porteuse d'une plus grande et plus large employabilité des salariés, dans le cadre d'une politique de branche ou, tout du moins, d'un regroupement d'entreprises ? La première option tend dans les faits à extérioriser la position des syndicats, la seconde en fait des interlocuteurs d'autant plus légitimes que la formation concerne (potentiellement) des questions relatives aux classifications, aux carrières... qui sont *a priori* du ressort de la seule sphère privée. La légitimité d'une aide publique ne doit-elle pas être motivée par sa capacité à modifier ou du moins, infléchir les comportements et régulations habituellement prévalantes ?

#### *2.1.5. Être en mesure d'apprécier l'éventuel renforcement des acteurs intermédiaires*

On a vu à quel point cet objectif qui est en même temps un moyen d'action, était au centre de la politique contractuelle. Cette approche découle largement des points précédents : capitaliser, échanger sur la base d'expériences concrètes, expliciter les critères de sélection des entreprises... sont de nature à contribuer à ce renforcement. Mais il faut aller au-delà et procéder à une double évaluation : l'asymétrie des moyens d'expertise entre acteurs (employeurs/représentants des salariés) s'est-elle réduite ? Les différents niveaux de régulation (national/régional) parviennent-ils à aller au-delà de la transmission plus ou moins formelle de documents pour favoriser de véritables échanges sur les critères, les modalités de suivi et les réalisations ? Quels sont les lieux où s'opèrent ces échanges et ces rencontres ? La qualité des coordinations entre les différentes instances constitue sans aucun doute l'une des clés de la fiabilité et de la réussite d'une politique contractuelle.

Cette perspective nécessite que des appréciations puissent être portées, et si possible formalisées, sur les compétences et les capacités organisationnelles des différentes parties prenantes des EDDF. Cette exigence paraît d'autant plus nécessaire au niveau régional que ce dernier est appelé à jouer un rôle croissant dans la recherche de cohérence de l'action publique en matière de formation, initiale et continue. A cet égard, la construction d'un lien entre les EDDF et les contrats d'objectif régionaux en matière de formation paraît essentielle (à noter que dans certaines régions, comme le

Languedoc-Roussillon, ces contrats ont comme objectif explicite de contribuer à la constitution des acteurs sociaux partenaires de la Région et de l'État).

## **2.2. Des préconisations adaptées aux types d'objectifs privilégiés par l'EDDF**

A plusieurs reprises, une différence sensible d'orientation en matière d'EDDF est ressortie, selon que le contrat mettait l'accent sur "l'entrée entreprise" et la compétitivité de celle-ci, ou sur une entrée "marché du travail" et des publics-cibles. Il ne s'agit pas de les opposer mais de les distinguer car les implications de *la priorité* retenue sont importantes pour la conception du suivi et de l'évaluation. Sur cette base, on peut montrer que ces deux types d'objectifs peuvent converger à la condition de spécifier les problèmes organisationnels qu'il s'agit de résoudre.

La présentation qui suit schématise ces distinctions dans un but de clarification.

L'entrée par l'entreprise	L'entrée par les publics-cibles
<p>Il s'agit de soutenir le positionnement de la formation dans une stratégie d'entreprise ou d'un regroupement d'entreprises dont les complémentarités productives sont fortes.</p>	<p>L'optique privilégiée consiste à améliorer la qualification de publics-cibles, non seulement au regard des besoins des entreprises qui les emploient, mais aussi d'une employabilité plus large et de plus long terme (qualification transférable).</p>
<p><b>La cohérence de l'EDDF</b> se situe d'abord au niveau de l'entreprise (éventuellement du regroupement). Potentiellement, c'est <b>l'intégralité du plan de formation</b>, en tant que composante clé de la stratégie de l'entreprise qui rentre dans le champ de l'EDDF.</p>	<p><b>La cohérence de la politique</b> se situe d'emblée au niveau de la branche (ou de tel ou tel segment) et il s'agit de déterminer en quoi telle ou telle entreprise va contribuer à la réalisation de ces objectifs collectifs. L'aide publique sera concentrée sur <b>certaines composantes de la politique de formation de l'entreprise, dans la mesure où elles concernent des publics-cibles.</b></p>
<p>Il s'agit alors pour l'EDDF d'être un instrument <b>d'une politique industrielle</b>. Dès lors, l'évaluation (concomitante et <i>ex post</i>) de l'accord contractuel doit être replacée dans le cadre plus large des autres interventions publiques susceptibles de favoriser la compétitivité et l'adaptabilité de l'entreprise aux changements de son environnement (en matière d'investissement, d'accès aux nouvelles technologies, à la recherche-développement...).</p>	<p>L'EDDF est d'abord un outil au service <b>d'une politique de gestion de l'emploi et des qualifications</b>. <i>L'EDDF doit être apprécié en référence aux évolutions des autres grandes composantes de la gestion collective des emplois : classifications et grilles salariales, formations initiales et continues certifiées, système de carrières.</i></p>
<p>Quels sont les <b>critères de sélection</b> des entreprises : s'agit-il de sélectionner des entreprises performantes intrinsèquement (une à une) ou bien s'agit-il de renforcer la cohésion de la branche en terme industriel (évolution des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants) par exemple ? Cette question est importante dans la mesure où les critères d'accès ne sont pas de même nature : dans le premier cas, il s'agit de sélectionner une collection d'entreprises performantes et de consolider en leur sein telle fonction et/ou telle composante de leur personnel plus particulièrement stratégique pour la réalisation des projets de l'entreprise. <i>Ex post, il importera de situer ces entreprises vis-à-vis non seulement de l'ensemble de la branche concernée en termes de caractéristiques économiques (étaient-elles plus ou moins performantes ?) mais aussi vis-à-vis des entreprises bénéficiaires d'autres aides à l'emploi comme les conventions du FNE, adaptation et formation en particulier.</i></p>	<p><b>L'entreprise devient d'abord un terrain d'application</b> et de mise en œuvre d'objectifs déterminés à un niveau collectif, celui de la branche dans son entier ou d'un regroupement <i>ad hoc</i>. Pour cette entrée, la pertinence de contrats d'études prospectives constitue un préalable particulièrement utile. <i>Dans la mesure où l'EDDF cherchera à inciter à la réalisation d'objectifs qui débordent largement l'intérêt propre de l'entreprise, l'évaluation de l'impact du CEP permettra de mieux cerner ensuite la pertinence de l'ingénierie du montage de l'accord contractuel et ses conditions de réalisation qu'il faudra réaliser en tout état de cause : modalités d'accès au dispositif, compétences mises à disposition des entreprises pour réduire l'écart entre leurs stratégies "spontanées" et les objectifs collectifs, répartition des coûts de constitution des dossiers.</i></p>
<p>Dans le cas d'un regroupement, <i>en analysant l'objet du regroupement, il importera de tester la pertinence de son mode de construction territorial et/ou productif.</i></p>	

<b>D'une entrée à l'autre, le rôle des intermédiaires de branche est sensiblement différent :</b>	
<p>L'organisation professionnelle de branche est d'abord un instrument destiné à toucher et soutenir des entreprises "performantes" ou susceptibles de l'être. Dans quelle mesure émergent des objectifs industriels plus collectifs qui érigerait l'organisation de branche en coordonnateur dont l'action serait une source d'efficacité supplémentaire (par exemple, favoriser la structuration d'une offre de formation plus adaptée aux objectifs industriels, réaliser des économies de coût en la matière) ?</p>	<p>L'organisation professionnelle doit s'affirmer sur plusieurs registres qui tous, concernent ses capacités de coordination et d'animation en matière de gestion de l'emploi : <i>capacité à proposer des règles du jeu qui soient incitatives pour les entreprises, notamment en les accompagnant de services et de conseils adéquats ; capacité à coordonner des initiatives qui articulent (aux différents niveaux : national, régional et local) les politiques de formation initiale, en alternance et continue (liens avec le PRDF et le plan régional des formations).</i></p> <p><i>L'évaluation (en cours et ex post) s'attachera à mesurer les capacités d'information et de "sensibilisation" de l'organisation professionnelle : quel est le degré de connaissance du dispositif dans le secteur, est-il positionné vis-à-vis d'autres instruments de politique industrielle ?</i></p> <p><i>Que ce soit au niveau national ou local, l'organisation de branche favorise-t-elle la coordination sur le terrain de la mise en œuvre des différents instruments publics ? Par exemple, au niveau régional, quels sont les effets d'entraînement sur l'activité des OPCA et le contenu des contrats de Plan ?</i></p>

L'entrée par l'entreprise	L'entrée par les publics-cibles
<p>L'évaluation d'impact concernera au premier chef le niveau entreprise mais elle ne devra pas s'y borner. Dans quelle mesure la compétitivité globale de la branche (ou de tel ou tel segment explicitement visé par l'EDDF) se sera-t-elle améliorée, vis-à-vis de ses principales concurrentes ?</p> <p>L'instrumentation privilégiée consistera à mettre sur pied des <b>panels d'entreprise</b> qui pourraient être de deux types :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le premier de nature statistique consistera à mesurer l'impact de "l'investissement-formation" et par là de l'aide publique sur la trajectoire économique de l'entreprise (il importera donc de disposer de données antérieures à l'entrée dans l'EDDF) : le Céreq devrait pouvoir élaborer ce type instruments, sachant qu'il faudra à terme disposer de fichiers qui intégreront des informations sur les différentes aides publiques perçues par l'entreprise et en particulier le crédit d'impôt-formation :</li> </ul> <p>la "dynamique d'intéressement" induite par le face à face contractuel apporte-t-il une valeur ajoutée par rapport à la "coordination à distance" (donc plus économe en temps de négociation) que constitue le crédit d'impôt ? (une question délicate à traiter concernera les cas d'entreprise multi-établissements dont seule une composante s'inscrit dans l'EDDF. Les variables seront nécessairement limitées et synthétiques (niveau d'emploi relatif et absolu, chiffre d'affaires, productivité et rentabilité, exportations...).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le second de nature monographique portera sur des échantillons limités mais qui feront l'objet d'investigations beaucoup plus approfondies afin de déterminer selon quelles modalités la formation est venue outiller la stratégie de l'entreprise et influencer le cours de sa trajectoire (effet de dynamisation, d'accélération, d'accompagnement ...).</li> </ul> <p>Quelle que soit la nature du panel, il importe de souligner que l'évaluation ne pourra être conclue qu'en analysant des trajectoires qui iront au-delà de la durée de l'EDDF.</p> <p>Pour les deux types de panel d'entreprises, <i>il ne faudrait pas surestimer l'approche en terme "d'effet de levier"</i> dans la mesure où il est très difficile de savoir si a joué ou non un effet d'aubaine. L'analyse en terme de trajectoires (notamment sur le plan statistique) et "d'événement déclencheur" permettant de faire ressortir les raisons qui motivent l'entrée d'une entreprise (ou d'un regroupement) dans le dispositif sera tout à fait essentielle à cet égard.</p>	<p>L'évaluation de l'impact se situera au niveau de la branche et notamment de "l'intensité" de son activité en matière contractuelle. Mais elle devra également mesurer son effet d'entraînement sur les accords, formels et informels, au niveau des entreprises.</p> <p>L'objectif sera de tester l'impact de l'EDDF sur les <b>trajectoires des salariés</b>. Il ne suffit pas de tenter d'apprécier l'impact sur les entreprises mais il faut aussi mesurer les conséquences sur les salariés (en terme de mobilités interne et externe, de carrières notamment salariales, d'accès ultérieur à la formation...).</p> <p><i>Dans quelle mesure la gestion de l'emploi des firmes est-elle intégrée dans une régulation d'ordre supérieur, professionnelle et/ou locale qui, tout à la fois, faciliterait les reconversions et renforcerait l'autonomie professionnelle des salariés ?</i></p>

Plus largement, cette approche par les trajectoires, qu'elle concerne les salariés ou les entreprises, constitue sans doute un moyen de faire converger les évaluations telles qu'elles se conçoivent aux différents niveaux et pour les diverses catégories d'acteurs : en permettant de pondérer les effets de levier, elle peut en effet répondre à des attentes exprimées par la direction du Budget sur les effets micro-économiques et, par agrégation, macro-économiques de l'intervention publique, tout en satisfaisant à des demandes plus particulières au ministère du Travail sur l'impact des aides sur la situation de l'emploi et les trajectoires des salariés.

De même, il ne faut sans doute pas durcir excessivement la distinction "entrée par l'entreprise" et "entrée par les publics-cibles". En particulier, les **transformations de l'organisation** peuvent constituer des thèmes fédérateurs ou du moins des formes de compromis entre ces deux approches (voir l'exemple classique de la "détaylorisation" qui peut s'accompagner d'une qualification plus professionnelle et moins spécifique et de la production de produits de meilleure qualité). Plus généralement, l'association entre des objectifs de qualification (et pas seulement de compétences) et des transformations ou du moins des évolutions de telle ou telle fonction peut constituer un angle d'attaque pertinent à cet égard (constitution d'une fonction technico-commerciale, transformation du rôle de la maîtrise...). A un niveau sectoriel, le cas de la plasturgie a été emblématique dans la mesure où, dans un secteur caractérisé par le très bas niveau de sa main-d'œuvre ouvrière, les objectifs en terme d'amélioration du produit et d'élévation de la qualification des salariés par recours à une formation certifiante, allaient de pair.

Il n'en demeure pas moins que, quel que soit le compromis entre les deux entrées (entreprise et publics-cibles), chacune a ses exigences méthodologiques en terme d'évaluation, qu'elle soit *ex ante* (par exemple diagnostic sur les compétences des acteurs de l'accord), concomitante ou récapitulative.

# ANNEXE

## Liste des personnes rencontrées

<i>Niveau national</i>	
Personne interviewée	fonction occupée dans le cadre de la politique contractuelle

<b>MEMBRES DE LA DÉLÉGATION A LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b>	
Mme Martin	Ancienne secrétaire du groupe politique contractuelle à la DFP
M. Bénadon Marc	Chargé de mission à la DFP Responsable de la mission "politique contractuelle"
M. Clémenceau	Ancien chargé de mission à la DFP
M. Farrugia	Ancien chargé de mission à la DFP, en charge du projet et du montage du crédit d'impôt-formation
M. Gilquin	Chargé de mission à la DFP secrétaire du groupe politique contractuelle
M. Le Roux	Ancien directeur adjoint à la DFP
M. Ramoff	Ancien délégué à la Formation professionnelle
Mme Bouillaguet	Adjoint au délégué à la Formation professionnelle
M. Voisin	Chargé des études à la DFP

<b>MEMBRES DU GROUPE POLITIQUE CONTRACTUELLE</b>	
Mme Kaisergrueber	Ancienne responsable du service Qualification et formation professionnelle au ministère de l'Industrie
M. Joubier	Responsable confédéral du secteur Formation de la CGT, représentant la CGT au groupe politique contractuelle
M. Le Gorrec	Actuel président du groupe politique contractuelle
M. Meynet	Représentant de la CFDT au groupe politique contractuelle
M. Traisnel	Ancien représentant du CNPF au groupe politique contractuelle

<b>UIMM</b>	
<i>Niveau national</i>	
Personne interviewée	fonction occupée
M. Gillier Dominique	Secrétaire national politique de Formation professionnelle CFDT-CGT
M. Charbonnier Michel	Secrétaire Fédéral FGMM-CFDT
Mme Hidalgo	Chargée de mission à la DFP Ancienne responsable du suivi de l'accord UIMM
M. Bénadon	Chargé de mission à la DFP Responsable du suivi de l'accord UIMM
M. Debeine	Directeur de la qualité et de la compétitivité de l'UIMM
M. Renaud	FTM-CGT (chargé du suivi de l'accord UIMM pour la CGT)
M. De Navacelle	Directeur de la Formation UIMM
M. Gazon	Directeur adjoint de la Formation UIMM
Mme Daurel	Chargée de mission à la direction générale de l'Industrie
M. Percept	Chargé de mission à la direction générale de l'Industrie

<b>UIMM</b>	
<i>Région PACA</i>	
Directeur du personnel	
Mme Amarouche	Entreprise de traitement nucléaire (165 salariés - Vaucluse)
Mme Pain	Coprésidente du CTRA de la région PACA
M. Brisset	Chambre syndicale territoriale (CST) du Vaucluse
M. Raybaud	Chambre syndicale territoriale (CST) des Bouches-du-Rhône
M. Pérez	Correspondant "politique contractuelle" à la DRTEFP
MM. Tricon et Monclus	Union régionale CGT Représentant au COREF
Responsable du personnel	CFDT-UMM (Union mines et métaux) des Bouches-du-Rhône Entreprise de fabrication de machines agricoles (135 salariés - Vaucluse)

<b>UIMM</b>	
<i>Région Rhône-Alpes</i>	
M. François	
Directeur Général	Directeur de la formation à la Chambre syndicale territoriale du Rhône et responsable emploi-formation à l'UDIMERA
M. Monnet	Entreprise de fabrication de remorques et semi-remorques adaptées (12 salariés - Ain)
M. Vachal	Conseiller formation-emploi CST du Rhône
M. Gontard	FGM-CFDT (Rhône-Isère)
MM. Riboulet et Badiou	Membre de l'Union régionale interprofessionnelle CFDT chargés de mission DRTEFP Rhône-Alpes
PDG	Entreprise de construction de réseaux de transmission (33 salariés - Isère)
Responsable du département export chargé de la formation	Entreprise de fabrication d'arbres à came ( 90 personnes - Loire)

<b>PLASTURGIE</b>	
<i>Niveau national</i>	
Personne interviewée	fonction occupée
Mme Victor	Chargée de la gestion des dossiers EDDF à la fédération de la plasturgie
M. Claverie M. Couillard	Directeur de PLASTIFAF Responsable financier de PLASTIFAF
M. Guth M. Porre M. Helleu	Syndicaliste (FO) Syndicaliste (CGT) Syndicaliste (CFDT) membres du CTNA
M. Nicole	Chargé de mission à la DFP Responsable du suivi de l'accord de la Plasturgie
<i>Niveau régional</i>	
Mme Feppon Mme Evereux	Secrétaire général adjoint Groupement des industries de la plasturgie Rhône-Alpes (GIPRA)
Mme Landry	Déléguée pour la formation de Plastifaf Rhône-Alpes
M. Hanquier Mme Suide	Délégué pour la formation PLASTIFAF PACA Cadre au GIPMED (Groupement des industries de la plasturgie Méditerranée)
1 responsable de la formation 1 directeur adjoint 1 responsable du personnel	Personnes chargées de la formation dans trois entreprises de plasturgie de la Région Rhône-Alpes

<b>GRANDE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE</b>	
Personne interviewée	fonction occupée
Mme Grivaud	Directeur des ressources humaines Société Docks de France Membre du CTNA
Mme Rigodanzo	Chargée du bureau "Formation" Direction du commerce extérieur -ministère des Entreprises et du Développement économique
Mme Saint-Léger	Directeur juridique et social Fédération des entreprises de commerce et de distribution (FCD)
M. Bertrand	Ancien chargé de missions au Céreq membre de l'équipe chargée de la réalisation du CEP de la grande distribution
M. Gilquin	Chargé de mission à la DFP - responsable du suivi de l'accord de la Grande distribution alimentaire
M. Minet	Directeur des ressources humaines Auchan - Membre du CTNA



# GLOSSAIRE

ACE	Aide au conseil en entreprise
ADC	Action de développement des compétences
ADEFIM	Association pour le développement de la formation des industries de la métallurgie
ASFO	Associations de formations
ANACT	Agence nationale pour l'aménagement des conditions de travail
APRODEM	Association pour la promotion et le développement d'actions pour les entreprises de la métallurgie
ARAVIS	Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale (et l'amélioration des conditions de travail)
CEP	Contrats d'études prévisionnelles (aujourd'hui " prospectives ")
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CIF	Congé individuel de formation
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi
CODEF	Comités départementaux de l'emploi et de la formation professionnelle
COREF	Comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle
CPNE	Commission paritaire nationale de l'emploi
CPTE	Commissions paritaires territoriale de l'emploi
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CST	Chambres syndicales territoriales
CTNA	Comité technique national d'attribution des aides
CTRA	Comité technique régional d'attribution des aides
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services

DAO	Dessin assisté par ordinateur
DDTEFP	Délégation départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DFP	Délégation à la formation professionnelle
DRFP	Direction régionale à la formation professionnelle
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRTE	Direction régionale du travail et de l'emploi
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (structure unique par fusion DRFP - DRTE)
EDDF	Engagements de développement de la formation professionnelle
ELS	Employés libre service
ETP	Enquête technique préalable
FACT	Fonds d'amélioration des conditions de travail
FAF	Fonds d'assurance formation
FCD	Fédération des entreprises de commerce et de distribution
FGMM	Fédération générale des mines et de la métallurgie
FIM	Fonds industriel de modernisation
FNE	Fonds national pour l'emploi
FONGECIF	Fonds de gestion du congé individuel de formation
FPC	Formation professionnelle continue
FPPS	Formation professionnelle et promotion sociale
FRAC	Fonds régionaux d'aide au conseil
FSE	Fonds social européen
FTM	Fédération des travailleurs de la métallurgie
GFC	Groupement pour la formation continue

GIPRA	Groupement des industries de la plasturgie de Rhône-Alpes
GNC	Groupe national de contrôle
GNH	Groupement national des hypermarchés
GPAO	Gestion de production assistée par ordinateur
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
GRETA	Groupement d'établissements scolaires (pour la formation continue)
GSI	Groupe de stratégie industrielle
OCA	Organisme collecteur agréé
OMA	Organisme mutualisateur agréé
OPCAIM	Organisme paritaire collecteur agréé des industries de la métallurgie
PCC	Plan compétences-compétitivité
PLASTIFAF	- Fonds d'assurance formation de la plasturgie -
PRDFPJ	Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes
PRIME	Patronat régional des industries métallurgiques
RACE	Restant à charge de l'entreprise
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
SQFP	Service de la qualification et de la formation professionnelle
UDIMERA	Union des industries métallurgiques et électriques de la région Rhône-Alpes
UFA	Unités de formation en alternance
UIMM	Union des industries métallurgiques et minières
UNIMAP	Union nationale des industries de transformation des matières plastiques
URIMEPAC	Union régionale des industries métallurgiques et électroniques PACA
URPMI	Union régionale des petites et moyennes industries

ZIRST      Zone industrielle de recherche scientifique et technique

## BIBLIOGRAPHIE

**Altersohn C.** (1985) "Sous-traitants ou partenaires ?", revue *Enjeux* n°62, Paris.

**Annandale D., Merle V.** (1992) "Négocier la modernisation ou moderniser la négociation ?", *Travail et Emploi* n° 51.

**Baret C.** (1994), *Espace marchand et qualification du travail dans la grande distribution - Essai d'analyse sociétale*, Thèse de doctorat, LEST-CNRS, Aix-en-Provence.

**Betbeder M.C.** (1996) "Opération sauvetage dans la plasturgie", *Le Monde*, supplément *Initiatives métiers*, p IV, mardi 16 janvier.

**Borras I., Brochier D., Hanchane S., Lecoutre M.** (1994) *Sens et statut de l'évaluation des politiques publiques : le cas des dispositifs contractuels d'aide à la formation dans les entreprises*, document ronéotypé Céreq, septembre.

**Bunel J., Saglio J.** (1979), *L'action patronale, du CNPF au petit patron*, PUF, Paris.

**Cadet J.P., Kirsch E.** (1994) "Les aides à la formation du fonds national pour l'emploi : plasticité et ambiguïtés d'une intervention publique négociée", *Formation Emploi* n° 47, La Documentation française.

**Caspar P., Afriat C.** (1988) *L'investissement intellectuel - Essai sur l'économie de l'immatériel*, Economica.

**Céreq - ADEP** (1990), *Emploi, qualification, formation dans la grande distribution alimentaire*, O. Bertrand (dir.), La Documentation française, coll. Prospective Formation Emploi.

**Chaigneau J.** (1988) *Négociation collective, quels enjeux ?*, rapport, Commissariat général du Plan, La Documentation française.

**Clémenceau P.** (1986) "Les filières prioritaires de formation professionnelle - Un dispositif générateur de domaines et de modalités d'intervention renouvelées", *Études et expérimentations* n° 20, juillet/août.

**Clémenceau P.** (1988) " Les nouveaux métiers : prévoir... agir", *Études et expérimentations* n° 32, juillet/août.

**Clémenceau P., Montay M.P.** (1988) "La politique de formation des entreprises - Stabilité apparente... ou changements localisés", *Études et expérimentations* n° 34, novembre/décembre.

**Clémenceau P., Dutoya C., Voisin A.** (1982) "Des politiques sectorielles de formation professionnelle - Fondements et portée", revue *Travail et Emploi* n° 14, octobre-décembre.

**CNIS** (1987) *La prise en compte des investissements immatériels*, Document ronéotypé du Conseil national de l'information statistique.

**Commissariat général du Plan** (1986) *Investissement non matériel et croissance industrielle*, La Documentation française.

**Conseil scientifique de l'Évaluation** (1993) *L'évaluation en développement*, rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, Paris, La Documentation française.

#### **Délégation à la Formation professionnelle**

- (1988) *L'aide à l'investissement formation des entreprises en 1988*, circulaire du 21 mars (10 p.)

- (1989) *Les orientations en matière de politique contractuelle État/entreprises*, circulaire n° 902 du 3 mars (5 p.).

- (1989) *Les conditions de mise en œuvre dans les régions des orientations en matière de politique contractuelle État/entreprise*, circulaire n° 1767 du 5 juin (9 p.).

- (1993) *La mise en œuvre de l'objectif 4 du Fonds social européen*.

- (1995) *Les engagements de développement de la formation (EDDF)*, circulaire n°95-7, juillet.

- (1996) *Politique contractuelle de formation - note relative aux orientations générales*, 23 février, (6 p.).

**Dubar C.** (1990) *La formation professionnelle continue*, La Découverte, Paris.

**Eymard-Duvernay F., Marchal E.** (1994) "Les règles en action : entre une organisation et ses usagers", *Revue française de sociologie* n° 1.

**Gandois J.** (1992) *France : le choix de la performance globale*, rapport de la commission préparatoire au XIème Plan, La Documentation française.

**Gauvin A.** (1993) "Les contraintes de la politique de l'emploi de 1986 à 1992" in INSEE *Données Sociales*.

**Gazon E.** (1995) "La décentralisation des négociations collectives dans la métallurgie. Limites et différenciations", *Travail et Emploi*, n° 65, avril.

**Gérard D., L'Hôtel H., Mouy P., Serfaty E.** (1993) *Contribution à l'évaluation des engagements de développement de la formation*, Rapport final, tome 1, Céreq, (62 p.).

**Gilquin A.** (1993) "Les engagements de développement de la formation : Présentation de la mesure et aspects institutionnels", *Actualité de la formation permanente* n° 125, juillet-août, p.45-52.

**Guillaume Henri** (1987) *Développer la formation professionnelle en entreprise*, La Documentation française.

**Iribarne (d') A., Lemaitre A.** (1987) *La place des partenaires sociaux dans la formation professionnelle en France*, Rapport d'étude pour le CEDEFOP, LEST-CNRS, Aix en Provence, janvier, (132 p).

**Jobert B., Muller P.** (1987) *L'État en action*, PUF, Paris.

**Kirsch E.** (1995), "La mise en œuvre des aides publiques à l'emploi : un processus complexe. L'expérimentation du FNE-prévention", in "Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs", *Cahier du centre d'études de l'emploi* n° 34, PUF.

**Le Corre S.** (1991), "Modèles d'entreprises et formes de gestion sociale dans les hypermarchés : diagnostic et évolution", *Formation Emploi*, n° 35, Céreq, p.26-34.

**Livet P., Thévenot L.**, (1994), "Les catégories de l'action collective", in Orléan A. (dir.), *Analyse économique des conventions*, PUF, p.139-167.

**Luttringer J.M.** (1986) *Le droit de la formation continue*, Dalloz, Paris.

**Marger P.L.** (1985) *Les enjeux de la formation professionnelle face aux mutations des techniques industrielles*, ADEP éditions.

**Mériaux O.** (1994-1995) "Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle", *Revue Travail* n° 32-33, automne-hiver, p. 51-69.

**Mission nationale "Nouvelles qualifications"** (1993) "Éléments de repères sur les aides au conseil et les aides à l'action", extraits du *Guide de l'instruction technique*, mai, (9 p.).

**Muller P.** "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde" in A. Faure, G. Pollet et P. Warin *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, ed. L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

**Plante J.** (1991) "Principes d'une évaluation socialement utile - Leçons d'une expérience québécoise", in *Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, Actes du séminaire Plan-ENA, Paris, La Documentation française, Commissariat général du Plan.

**Parodi M.** (1993) "Responsables de formation : évaluation des politiques publiques ?", *Actualité de la formation permanente*, n° 122, janvier-février, p.6-14.

**Perrien C., Thierry D.** (1994) *Partenaires pour les emplois et les formations de demain*, synthèse du colloque organisé par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle et la Commission des communautés européennes, rédigée par l'association Développement et emploi, 13 et 14 juin.

**Reynaud E., Reynaud J.D.** (1994) "La régulation conjointe et ses dérèglements", *Le Travail humain*, tome 57 n°3.

**Reynaud J.D.** (1979) "Conflit et régulation sociale, esquisse d'une théorie de la régulation conjointe", *Revue française de sociologie* n°2, p.367-376.

**Riboud A.** (1988) *Modernisation, mode d'emploi*, UGE éditions.

**Sellier F.** (1984) *La confrontation sociale en France 1936-1981*, PUF, Paris, (249p).

**Sellier F.** (1986) "La problématique du niveau dans les négociations collectives" in : Salais R. et Thévenot L., *Le travail, marchés, règles et convention*, ed. Economica, INSEE, p.89-104.

**Sellier F.** (1970) "L'évolution des négociations collectives en France, 1950-69", *Droit social* n°9-10, p.431-449.

**Sellier F.** (1993) "Articulation des niveaux de négociation et construction des acteurs" in A. Jobert, J.D. Reynaud, J. Saglio et M. Tallard *Les conventions collectives de branche : déclin ou renouveau ?*, Céreq, coll. Études n°65, novembre.

**Streeck W., Hilbert J., van Kevelaer K-H., Maier F., Weber H.** (1987) *The Role of the Social Partners in Vocational Training and Further Training in the Federal Republic of Germany*, WZB Berlin.

**Strosa S.** (1992) " Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du conseil scientifique en France", *Revue Politiques et management* vol. 10 n° 3, p.83-103.

**Tallard M., Besucco-Bertin N., Lozier F.** (1996) *Impact de la politique contractuelle de formation sur la dynamique de négociation dans les branches professionnelles*, étude réalisée pour le ministère du Travail, du Dialogue social et de la Participation ; document ronéotypé IRIS Travail et Société, novembre.

**Ten Conseil, Développement et Emploi, Fédération de la plasturgie - DFP** (1996) *Évaluation de l'accord-cadre EDDF - Synthèse et recommandations*, février.

**Verdier E.**, (1990) "L'efficacité de la formation continue dans les PME", *Sociologie du travail*, n° 3, p.295-320.

**Vespérini F.** (1990) *Les engagements de développement de la formation, modalités de mise en œuvre*, Document de travail du Céreq, n° 58, juin.

**Vincens J.** "L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi", *note du LIRHE* n°181 Toulouse.

**Voisin A.** (1991) "L'évaluation dans le domaine de la formation continue" *in Outils, pratiques, institutions pour évaluer les politiques publiques*, Actes du séminaire Commissariat général du Plan - ENA, Paris, La Documentation française.



# TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE .....	3
INTRODUCTION GÉNÉRALE .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>UN DISPOSITIF, DES POLITIQUES :</b>	
<b>APPROCHE HISTORIQUE, INSTITUTIONNELLE ET STATISTIQUE DES</b>	
<b>ENGAGEMENTS DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ....</b>	
<b>9</b>	
CHAPITRE I	
DE L'EXPÉRIMENTATION A LA GESTION : HISTORIQUE DE LA POLITIQUE	
CONTRACTUELLE DE LA DÉLÉGATION A LA FORMATION PROFESSIONNELLE .....	
11	
<i>INTRODUCTION</i> .....	
11	
<i>1. LA GENÈSE DES EDDF : ENTRE NORME ET CONTRACTUALISATION</i> .....	
12	
<i>2. L'HISTOIRE DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE : UN COMPROMIS DÉLICAT</i>	
<i>ENTRE EXPÉRIMENTATION ET GESTION</i> .....	
15	
2.1. La grille d'analyse : logiques d'intervention publique et configurations d'acteurs .....	
15	
2.2. Les grandes étapes de la politique contractuelle .....	
18	
2.2.1. L'expérimentation au service du " projet " (1984-1988) .....	
18	
2.2.2. Le temps des règles de gestion (1989-1995) .....	
24	
<i>3. QUELQUES LEÇONS GÉNÉRALES POUR L'ANALYSE DE LA POLITIQUE</i>	
<i>CONTRACTUELLE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION</i>	
<i>PROFESSIONNELLE</i> .....	
35	
3.1. Un système d'acteurs incomplet.....	
36	
3.2. Un déficit d'articulation entre le niveau national et le local.....	
38	
3.3. Une évaluation encore en pointillés.....	
40	
<i>CONCLUSION</i> .....	
41	
CHAPITRE II	
L'ÉVOLUTION DU CHAMP ET DU POIDS D'UNE INTERVENTION PUBLIQUE :	
ESSAI D'APPROCHE STATISTIQUE DES EDDF .....	
45	
1. PÉRIODE 1984-1988.....	
46	
2. PÉRIODE 1989-1995.....	
47	
3. LES EDDF EN 1994 : BILAN STATISTIQUE.....	
50	
3.1. Les types d'accord et entreprises.....	
51	
3.2. Données financières.....	
53	
3.3. Suivi physique.....	
56	
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LA RÉGULATION NATIONALE ET LOCALE DU DISPOSITIF PUBLIC :</b>	
<b>LES LOGIQUES DE BRANCHE.....</b>	
<b>59</b>	
INTRODUCTION .....	
61	
CHAPITRE III	
LE GROUPE POLITIQUE CONTRACTUELLE AU CŒUR DE LA RÉGULATION CENTRALE	
DU DISPOSITIF.....	
63	
1. ÉLABORER UNE "DOCTRINE" : LA NÉCESSITÉ D'UN LANGAGE COMMUN.....	
64	

2. S'ADAPTER A LA DIVERSITÉ : UN EFFORT CONSTANT DE MISE EN COHÉRENCE.....	66
3. ORIENTER LA POLITIQUE PUBLIQUE : UN DISCOURS A PROMOUVOIR.....	67
<b>CHAPITRE IV</b>	
L' ACCORD UIMM-ÉTAT : MAUVAIS EXEMPLE OU MODÈLE A SUIVRE ?.....	69
<b>INTRODUCTION</b>	
L'AIDE DE L'ÉTAT S'INSÈRE DANS LA POLITIQUE DE L'ORGANISATION PATRONALE..	69
<b>SECTION I</b>	
<b>LA RÉGULATION GLOBALE DE L' ACCORD - L' ACTIVITÉ DU COMITÉ TECHNIQUE NATIONAL D' ATTRIBUTION DES AIDES.....</b>	
1. LES RÉFÉRENTS EN DÉBAT.....	74
1.1. Des divergences croissantes entre l'UIMM et l'État ? .....	74
1.2. Conception normative du changement et trajectoires d'entreprises .....	77
1.3. L'importance de l'intermédiation.....	78
1.4. "Le retour de l'État" .....	80
1.5. L'UIMM, de la gestion à l'animation .....	80
1.6. La représentation des salariés : information, concertation, négociation ?.....	83
1.6.1. La conception de l'UIMM en matière de dialogue social .....	83
1.6.2. Les capacités limitées d'intervention et d'analyse des syndicats .....	84
2. LA RATIONALISATION DES PROCÉDURES.....	87
2.1. Un renforcement des critères externes au contrat, notamment de nature financière .....	88
2.2. Le "Plan compétences-compétitivité" et la mise en forme des demandes des entreprises .....	90
2.3. L'expertise favorise l'explicitation des référents de l'action publique .....	92
2.3.1. Un cas "exemplaire" .....	92
2.3.2. La construction d'un compromis .....	93
2.4. Portée et limites d'un apprentissage collectif .....	94
2.4.1. Des engagements de développement "qualitatifs" aux "actions pilotes".....	94
2.4.2. Des débats sur le déroulement de l'accord qui se limitent aux dimensions quantitatives.....	95
2.4.3. Une source de tension : les délais de mise en œuvre .....	96
<b>SECTION II</b>	
<b>CONSTANTES ET CONTRASTES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L' ACCORD UIMM-ÉTAT DANS DEUX RÉGIONS : RHÔNE-ALPES ET PROVENCE-ALPES-CÔTE D' AZUR.....</b>	
1. LA POLITIQUE DES EDDF DANS LA MÉTALLURGIE RHÔNE-ALPES.....	98
1.1. Rappel sur l'organisation territoriale du syndicat professionnel de la métallurgie en Rhône-Alpes... 98	
1.1.1. Découpage et organisation .....	98
1.1.2. Niveau pertinent, rôle .....	99
1.1.3. Les relations entre les niveaux nationaux et régionaux dans le champ de la formation .....	100
1.2. Le niveau régional au sein de l'UIMM dans le cas des EDDF en Rhône-Alpes : histoire d'une autonomisation.....	101
1.2.1. Le rôle pilote de la CST du Rhône en matière d'innovation.....	101
1.2.2. La place du niveau régional dans les accords-cadres nationaux successifs.....	101
1.2.3. La définition des conventions d'application régionale .....	104
1.2.4. La détermination de l'enveloppe financière régionale.....	105
1.3. L'organisation et la coordination des acteurs au niveau régional.....	106
1.3.1. Le contexte global du point de vue de la DRFP .....	106
1.3.2. Des syndicats de salariés à l'écart du champ de l'accord de branche dans la métallurgie .....	107
1.3.3. Capacité d'organisation et gestion des conflits dans la mise en place des conventions régionales.....	111
1.3.4. Les relations entre les différents acteurs.....	112
1.3.5. L'activité du comité technique régional d'attribution des aides (CTRA).....	113
1.3.6. L'arbitrage entre l'EDDF et le FNE (prévention).....	116
1.4. Les pratiques de suivi et d'évaluation .....	117
1.4.1. Du point de vue de l'UIMM.....	117
1.4.2. Du point de vue de la DRFP.....	119
1.5. La mise en œuvre concrète des conventions EDDF au plus près du terrain : le rôle des conseillers formation des CST.....	120
1.5.1. Mode d'information et accès aux entreprises.....	120
1.5.2. Type d'accompagnement et d'ingénierie auprès des entreprises .....	120
1.5.3. Les EDDF dans l'activité des CST.....	122
1.6. Conclusion : quelle fonction d'intermédiation pour ces organismes "relais" ? .....	124

<b>2. ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DANS LA MÉTALLURGIE-PACA</b> .....	125
2.1. Genèse de la politique contractuelle au niveau local.....	126
2.1.1. La dimension territoriale de l'EDDF : les préoccupations de l'UIMM avant la décentralisation de l'accord.....	127
2.1.2. Les premiers pas de la décentralisation de l'accord-cadre.....	129
2.1.3. Élaboration d'une convention régionale.....	136
2.2. Configuration d'acteurs d'une politique contractuelle régionale.....	138
2.2.1. Caractéristiques structurelles du patronat local de la métallurgie.....	139
2.2.2. Place relative des représentants du personnel.....	141
2.3. Contenu et mise en œuvre de la convention régionale d'application.....	143
2.3.1. Carence de la reconnaissance du rôle du CTRA.....	143
2.3.2. Plan compétences-compétitivité et convention régionale : problème de coordination.....	145
2.3.3. Politique contractuelle régionale et configuration d'acteurs.....	148
2.4. Conclusion : Quelle efficacité du niveau régional d'une politique contractuelle ?.....	150
<b>3. CONCLUSION GÉNÉRALE SUR LA POLITIQUE CONTRACTUELLE RÉGIONALE DANS LA MÉTALLURGIE</b> .....	152
3.1. Points de convergence.....	152
3.2. Points de divergence.....	153

## CHAPITRE V

### LA MISE EN ŒUVRE DES EDDF AU SEIN DE LA BRANCHE PLASTURGIE :

<b>DESCRIPTION ET ANALYSE D'UNE RÉFÉRENCE</b> .....	155
<b>1. LES RÉFÉRENTS A L'ÉGARD DE LA FORMATION : A LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS ENTRE COMPÉTITIVITÉ ET EMPLOYABILITÉ</b> .....	158
1.1. 1985 - 1993 : favoriser la compétitivité des entreprises en formant leurs salariés.....	159
1.1.1. Les problèmes socio-économiques du secteur favorisent une implication précoce de l'organisation patronale.....	159
1.1.2. Les deux premiers accords-cadres portent en priorité sur les préoccupations industrielles des entreprises.....	161
1.2. 1993 - 1995 : favoriser la requalification et les PME dans une logique de branche.....	162
1.2.1. La réalisation du CEP aide à repositionner le dispositif.....	163
1.2.2. Les contenus et les objectifs des EDDF demeurent pourtant très ouverts.....	165
1.3. 1996 - 1999 : vers un recentrage sur les opérations ADC ?.....	166
1.3.1. Le ministère du Travail entend recentrer les EDDF sur les opérations ADC.....	167
1.3.2. Des tensions et des incertitudes bloqueraient actuellement la conclusion du nouvel accord-cadre.....	168
<b>2. LA CONFIGURATION D'ACTEURS : DES COMPÉTENCES HÉTÉROGÈNES ET DES PARTENARIATS DE QUALITÉ INÉGALE</b> .....	170
2.1. Une branche qui s'engage, un État confiant.....	170
2.1.1. Le dispositif accompagne la stratégie identitaire de l'organisation patronale.....	170
2.1.2. C'est la branche dans sa totalité qui s'engage.....	173
2.1.3. Au niveau central, les relations avec l'État sont marquées par la confiance.....	175
2.2. Délicate régionalisation du dispositif.....	176
2.2.1. L'hypothèse d'une régionalisation complète n'est pas souhaitée.....	176
2.2.2. Les partenariats à l'échelle régionale sont souvent de moindre qualité.....	178
2.3. Une appropriation souvent plus "gestionnaire" que "stratégique" au sein des entreprises.....	179
2.3.1. Le dispositif des EDDF se révèle de plus en plus sélectif.....	179
2.3.2. Les logiques d'entrée dans le dispositif sont rarement d'ordre "stratégique".....	180
2.3.3. L'implication et le dialogue autour de la gestion de l'EDDF restent limités.....	182
<b>3. LES PROCÉDURES EN ACTION : L'AMONT AU DÉTRIMENT DE L'AVAL</b> .....	183
3.1. A l'amont des contrats, un important travail de médiation.....	183
3.1.1. L'organisation professionnelle effectue d'abord un important travail d'intéressement.....	184
3.1.2. L'organisation professionnelle apporte ensuite un appui aux entreprises pour les "transformer" en dossiers recevables.....	185
3.2. Au "moment" des contrats, une sélection fondée sur des règles non écrites.....	187
3.2.1. Les comités techniques s'imposent comme de véritables lieux d'apprentissage.....	187
3.2.2. Les règles et les connaissances produites par les comités techniques ne sont pas suffisamment capitalisées.....	189
3.3. A l'aval des contrats, un travail de suivi et d'évaluation globalement limité.....	190
3.3.1. Les pratiques de suivi et de bilan restent globalement pauvres.....	190
3.3.2. Un système d'évaluation permanent continue à manquer.....	191

## CHAPITRE VI

### LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DANS LA GRANDE DISTRIBUTION ALIMENTAIRE : GENÈSE ET MISE EN ŒUVRE DE L'EDDF.....

INTRODUCTION.....	195
1. LA GENÈSE DE L'EDDF.....	196
1.1. Un chaînon supplémentaire dans une dynamique contractuelle active.....	197
1.2. La construction de l'accord : une volonté commune d'innovation.....	199
2. LES PROCÉDURES DE GESTION DE L'ACCORD.....	201
2.1. L'échec des conventions régionales d'application.....	201
2.2. Une saine gestion de l'accord au niveau central.....	202
2.3. Des acteurs engagés dans une appropriation collective de l'accord.....	203
3. LA DICHOTOMIE DES ENTREPRISES FACE AUX ENJEUX DU DISPOSITIF.....	204
3.1. Les entreprises face à un triple enjeu.....	205
3.1.1. L'enjeu de l'information.....	205
3.1.2. L'enjeu de l'innovation.....	205
3.1.3. L'enjeu de la régulation.....	205
3.2. Deux stratégies d'entreprises face à l'EDDF.....	205
3.2.1. Les entreprises pilotes : le cercle vertueux de la dynamique contractuelle.....	206
3.2.2. Les entreprises périphériques : le cercle vicieux de l'effet d'aubaine.....	211
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	214

## TROISIÈME PARTIE

### CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION.....

1. LES PRINCIPAUX CONSTATS SUR LE FONCTIONNEMENT DES EDDF.....	219
1.1. La pluralité des objectifs : de l'explicite à l'implicite.....	219
1.1.1. La nature de la contractualisation.....	220
1.1.2. La construction de compromis.....	221
1.1.3. Le renforcement de l'intermédiation : un objectif implicite ?.....	221
1.2. Le rôle de l'intermédiation ou la complexité de la politique publique.....	222
1.2.1. La politique publique fonctionne, pour partie, comme une "boîte noire".....	222
1.2.2. Portée et limites d'une régulation contractuelle : la question régionale.....	223
1.2.3. Portée et limites de la régulation contractuelle : la compétence des acteurs.....	225
1.3. La faiblesse des instruments et des capacités de pilotage.....	225
1.3.1. la prédominance en terme de suivi comme de bilan d'approches administrativo-financières.....	226
1.3.2. Favoriser la capitalisation des expériences locales.....	226
1.3.3. La nécessité d'une conception "pluraliste" de l'évaluation.....	227
2. PRÉCONISATIONS EN MATIÈRE D'ÉVALUATION.....	227
2.1. Des préconisations transversales : renforcer les échanges en vue d'une évaluation conjointe.....	228
2.1.1. Analyser les compromis entre les différents types d'objectifs poursuivis par les accords contractuels.....	228
2.1.2. Affiner la connaissance des objectifs réellement poursuivis.....	228
2.1.3. Expliciter le fonctionnement de l'organisation qu'est un EDDF.....	229
2.1.4. Diversifier les instruments de suivi de l'action publique en vue de "contractualiser" son évaluation.....	229
2.1.5. Être en mesure d'apprécier l'éventuel renforcement des acteurs intermédiaires.....	231
2.2. Des préconisations adaptées aux types d'objectifs privilégiés par l'EDDF.....	232

### ANNEXE.....

### GLOSSAIRE.....

### BIBLIOGRAPHIE.....

### TABLE DES MATIÈRES.....

CÉREQ  
Dépôt légal 2<sup>ème</sup> trimestre 1997



**D**epuis 1984, l'État a mis en œuvre plusieurs types d'incitation au développement de la formation continue dans les entreprises. La plupart d'entre elles repose sur une contractualisation entre les pouvoirs publics et les employeurs. L'objectif de cette étude consiste à dégager des modalités d'évaluation de ces aides publiques qui soient cohérentes avec leur caractère contractuel. Les préconisations formulées s'appuient sur une analyse précise du mode de fonctionnement de ces dispositifs, en particulier du principal d'entre eux - les engagements de développement de la formation professionnelle (EDDF) -. Les investigations ont été menées dans une perspective historique, avec une application particulière à trois branches dont les organisations professionnelles ont signé des contrats avec l'État : la métallurgie, la plasturgie et la grande distribution. Pour chacune d'elles, l'intervention publique a été analysée à différents niveaux : national, régional et local (entreprises). Il en ressort une faible appréhension de la part des acteurs privés et publics des transformations impulsées par ces dispositifs complexes. L'évaluation peut notamment avoir pour rôle d'éclairer le fonctionnement et les effets de ces "boîtes noires", que ce soit sur les entreprises ou sur les intermédiaires (organisations de branches).

ISBN : 2-11-089803-8

ISSN : EN COURS

**CENTRE D'ÉTUDES  
ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS**

10, Place de la Joliette  
BP 176 13474 Marseille Cedex 02  
Tél. : 04 91 13 28 28 / Fax. : 04 91 13 28 80