

---

---

## **La mobilisation des branches professionnelles dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le cas des engagements de développement de la formation**

---

*Damien BROCHIER \*, Marc LECOUTRE \*\**

**M**obiliser des acteurs relais dans la mise en œuvre de ses politiques constitue une pratique relativement récente dans le registre des actions de l'Etat. L'idée d'intermédiaire ou d'intermédiation est de plus en plus souvent mobilisée à ce propos, en particulier dans les champs de l'emploi et de la formation. A partir de l'étude récente d'un dispositif public d'aide au développement de la formation continue dans les entreprises (les engagements de développement de la formation - EDDF) <sup>1</sup>, nous proposons d'analyser cette fonction d'intermédiation consistant pour l'Etat à s'appuyer sur des acteurs relais - les branches professionnelles en l'occurrence - dans la mise en œuvre de politiques d'emploi et de formation, et de décrire les effets de cette mobilisation sur ces mêmes acteurs.

---

\* Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq - Marseille).

\*\* Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CER-Céreq - Clermont-Ferrand).

1. Depuis le milieu des années 1980, l'Etat a mis en œuvre plusieurs dispositifs d'incitation au développement de la formation continue dans les entreprises, en particulier les PME. La plupart d'entre eux repose sur le principe d'une contractualisation entre les pouvoirs publics et les employeurs : l'objectif de cette étude consistait à dégager des modalités d'évaluation de ces aides en relation avec leur caractère contractuel (Verdier E., Brochier 1997).

Notre aborderons, à propos du cas de ce dispositif d'aide du ministère du Travail, la nature de cette fonction d'intermédiation dans la mise en œuvre d'une politique. Nous questionnerons dans un second temps le modèle standard de la branche implicitement véhiculé par les acteurs nationaux dans le cadre de cette politique. Nous nous attacherons ensuite à décrire les positionnements stratégiques que suscite la rencontre entre d'un côté une volonté publique s'adressant de façon standardisée aux branches professionnelles et de l'autre les dynamiques internes et les niveaux de structuration pour le moins différenciés de ces mêmes branches. Cela nous conduira pour finir à nous interroger sur les évolutions que provoquent des dispositifs de ce type sur la nature des acteurs qu'ils mettent en jeu.

## **1. Les branches professionnelles comme intermédiaires d'une politique publique**

La notion d'intermédiaire apparaît de plus en plus souvent dans le champ de l'emploi ou de la formation. Cette notion recouvre un éventail assez large de situations, d'organismes, voire de problématiques<sup>2</sup>. De nombreuses expressions sont employées à son propos : intermédiaires de l'emploi, intermédiaires de l'insertion, intermédiaires du marché du travail, intermédiaires des politiques publiques de l'emploi..., et celles-ci recouvrent manifestement des sens différents<sup>3</sup>. Pour notre part, nous retenons ici comme définition de la fonction d'intermédiation celle qui désigne les phénomènes de mobilisation par l'Etat d'acteurs relais dans la mise en œuvre de ses politiques, tels qu'ils apparaissent dans certaines politiques publiques d'emploi et de formation professionnelle. Il s'agit bien d'étudier la façon dont ces acteurs, les branches professionnelles dans la suite de cet article, assurent une fonction d'intermédiation dans le cadre d'une politique générée et pilotée par les pouvoirs publics.

### **1.1. Les caractéristiques d'une fonction d'intermédiation**

Le principe général de cette fonction vient du constat que l'Etat cherche à s'appuyer sur un acteur particulier, propre au dispositif qu'il envisage, pour mettre en œuvre sa politique. C'est le cas du dispositif des Engage-

---

2. Par exemple différents travaux du Centre d'Etudes de l'Emploi (Baron et *alii* 1994, Baron et *alii* 1995...), un cahier du CEE (Bessy et Eymard-Duvernay, 1997), une réflexion générique de Jean Vincens (1995), des travaux sur l'organisation du marché du travail (Lesueur, Lièvre, 1994), sur le fonctionnement des intermédiaires (Meyer, 1998), ou encore les actes d'une journée d'étude DARES sur les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi (DARES, 1997).

3. Ainsi une acception courante de la notion d'intermédiaire est celle désignant les phénomènes d'organisation à l'œuvre sur le marché du travail, les opérations de mises en relation entre offreurs et demandeurs d'emploi, réalisées par des agents ou des organismes en tierce position.

ments De Développement de la Formation (EDDF), lorsqu'il décide de confier à une branche professionnelle le soin d'atteindre les PME, cibles qu'il s'est fixées dans son objectif de développement de la formation continue au sein des entreprises à l'aide de subventions incitatives (cf. encadré 1). Les branches professionnelles sont alors considérées comme des intermédiaires situées aussi bien au niveau national que dans l'environnement proche de ces entreprises, et donc capables d'entrer aisément en contact avec elles pour leur fournir le service adéquat (Verdier, 1990). Cette fonction d'intermédiation possède selon nous trois caractéristiques de base :

- L'acteur ou l'organisme chargé de l'assurer est clairement distinct de l'Etat, cela signifie que cette fonction se différencie du travail spécifique de traduction et d'interprétation des directives issues des services centraux, réalisés par les agents de l'Etat au niveau local ou décentralisé<sup>4</sup>.

- Cet acteur a été délibérément choisi par l'Etat pour être intermédiaire de sa politique. Ce type d'intermédiation n'est donc jamais un phénomène spontané ou ponctuel. Il s'inscrit pleinement dans le cadre des relations structurelles qui s'établissent entre des organisations porteuses d'intérêts sociaux et l'Etat (Mény et Thoenig, 1989).

- Enfin, cette fonction est distincte d'une simple relation de sous-traitance, puisque le service proposé par l'intermédiaire est autant construit par l'Etat (et ses différents services) que par l'intermédiaire lui-même. L'autonomie – par essence – de l'acteur intermédiaire dans ses relations négociées avec l'Etat l'amène à intervenir dans la construction de la politique.

L'étude d'un tel type de fonction d'intermédiation s'inscrit ainsi dans une double filiation théorique. Elle relève tout d'abord, dans le domaine des sciences politiques, de l'analyse des politiques publiques et des formes d'action de l'Etat (Warin, 1995 ; Jobert et Muller, 1987 ; Jobert, 1995). Il s'agit d'observer les conditions de production des politiques publiques (Verdier, 1995), et nous nous intéressons ici plus particulièrement à celles des politiques publiques de formation professionnelle. Mais par ailleurs, les intermédiaires que nous observons ici sont des branches professionnelles. Cela nous renvoie alors à l'étude du système français de relations professionnelles, et en particulier à l'analyse de la constitution et de la dynamique des branches dans ce système (Saglio, 1991). Nous faisons l'hypothèse que l'exercice d'une fonction d'intermédiation d'une politique publique par une branche professionnelle peut structurer très fortement son mode de régulation.

---

4. Ce qu'ont par exemple étudié Bessy et *alii* (1995) à propos de l'instruction des dossiers des Contrats Emploi Solidarité par les agents des DDTEFP.

### **Les engagements de développement de la formation : un contrat entre l'Etat et l'entreprise**

Les Engagements de développement de la formation (EDDF) ont été institués par la loi du 24 février 1984. Ils ont constitué le premier instrument de la politique contractuelle de l'Etat en matière de formation continue. Ils « *sont destinés aux entreprises assujetties à l'obligation légale de participation au développement de la formation professionnelle qui accroissent, en quantité et en qualité, leur effort de formation dans le cadre d'un programme pluriannuel dont les objectifs sont partagés par l'Etat et les partenaires sociaux* » (préambule de la circulaire).

Un EDDF peut être défini plus précisément comme une aide financière de l'Etat au développement de la formation dans une entreprise, conditionnée à la négociation et la passation d'un contrat entre les deux parties, qui impose le respect d'un certain nombre de critères.

Ainsi l'entreprise doit réaliser une programmation pluriannuelle des actions de formation. Son engagement doit correspondre à une augmentation nette de ses dépenses de formation par rapport aux années antérieures. Enfin, le plan de formation envisagé doit être à la fois ambitieux en matière d'élévation des compétences, et cohérent avec la stratégie d'évolution technologique, économique ou organisationnelle de l'entreprise.

En contrepartie, l'Etat s'engage à apporter sa contribution financière, selon des taux de prise en charge déterminés par la négociation (qui peuvent s'élever jusqu'à 70 % du montant des dépenses pour les entreprises de moins de 500 salariés, et jusqu'à 50 % pour les entreprises de plus de 500 salariés).

Les institutions représentatives du personnel de l'entreprise sont consultées afin de donner leur avis sur le projet d'engagement de développement de la formation.

Sources : Gérard et *alii*, 1993 ; Verdier, 1990 ; circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996.

#### **1.2. Les engagements de développement de la formation : un cas type d'intermédiation**

L'objectif du dispositif des EDDF est de stimuler le développement de la formation continue au sein des petites et moyennes entreprises (PME) à l'aide de subventions incitatives au plan de formation. Il constitue une forme relativement nouvelle d'intervention de l'Etat (Verdier et Brochier, 1997).

### L'intermédiation dans le cas de la politique contractuelle des EDDF

L'une des caractéristiques majeures de ce dispositif public est d'instituer un relais officiel entre l'acteur public et la cible qu'il vise. En fait, l'analyse de l'histoire des engagements de développement de la formation a bien montré que cette politique publique a connu, cinq ans après son lancement en 1984, un tournant dans ses modes d'intervention. Auparavant centrée sur la construction de liens directs entre les entreprises et l'Etat, l'intervention publique prend de plus en plus appui, à partir de 1989, sur un niveau intermédiaire : celui des branches professionnelles (Mirochnitchenko et Verdier, 1997). Les circulaires fondatrices de ce nouvel équilibre <sup>5</sup>, publiées en 1989 et en 1993, ont défini des règles qui ont été régulièrement confirmées dans des textes plus récents <sup>6</sup>. Elles dessinent ce que nous appelons un modèle canonique de l'intervention publique médiatisée.

L'Etat souhaite atteindre une cible particulière, les PME, et il a besoin pour cela de mobiliser des acteurs relais spécifiques. Ceux-ci sont désignés comme étant les organismes professionnels du secteur ou de la branche, spécialisés sur la formation. Les techniciens de ces organismes sont chargés par convention avec le ministère du Travail de trouver les entreprises susceptibles de prétendre à une aide de l'Etat pour développer leur programme de formation continue, de les aider à monter le dossier d'aide <sup>7</sup>, et de présenter celui-ci à l'instance de décision d'attribution pilotée par les services de l'Etat. Ce n'est donc plus un représentant de l'Etat qui agit directement sur le terrain pour organiser l'entrée d'entreprises potentiellement bénéficiaires dans un dispositif d'aide public, mais, dans le cas des EDDF, une structure professionnelle de branche désignée au niveau national au sein d'accords de branche qui trouveront leur déclinaison au niveau régional pour l'action publique déconcentrée. Le schéma général selon l'Etat de cette fonction peut donc dans le cas des EDDF être représenté ainsi :



5. Circulaire DFP n°902 du 3 mars 1989 et circulaire n°1767 du 5 juin 1989 / circulaire de 1993.

6. Circulaire de 1995 / circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996.

7. Relativement lourd, l'accord EDDF étant conclu pour une période de deux à trois ans.

Avant d'analyser les principales caractéristiques de ce modèle canonique, on doit décrire de façon schématique les procédures de base de fonctionnement d'un EDDF, en mettant plus particulièrement l'accent sur la place qu'y occupent les représentants de l'Etat.

### **Une architecture administrative à plusieurs niveaux**

Le moteur de base de l'actuel dispositif des EDDF est constitué par la négociation d'une convention-cadre entre l'Etat et une organisation professionnelle de branche, formalisant des objectifs et allouant des moyens au service d'un développement des efforts de formation des entreprises appartenant à cette branche.

Pour être viable et connaître une application effective, cette convention doit être au préalable discutée et validée au sein d'une instance nationale, le groupe « politique contractuelle ». Cette structure, typique du tripartisme à la française, réunit régulièrement des représentants des pouvoirs publics et des représentants des organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés. Ses membres examinent les dossiers qui leur sont présentés et prennent ensuite des décisions de financement de telle ou telle convention de branche. Ces décisions s'appuient sur les priorités définies dans le cadre des circulaires régissant le fonctionnement des EDDF.

Chaque accord-cadre signé avec une organisation de branche au niveau national définit l'architecture des instances de pilotage et de suivi du dispositif. Celle-ci doit correspondre à un schéma précis. Le pivot en est au niveau national un comité technique national d'attribution des aides (CTNA) qui « *veille à la bonne exécution de l'accord national* ». Par le biais de conventions régionales d'application, l'action de ce comité peut être relayée au plan régional par des comités régionaux (CTRA). Leur rôle est fixé dans le cadre de conventions régionales d'application de l'accord-cadre national. Si celles-ci peuvent s'écarter du contenu de l'accord national pour « *tenir compte notamment de la réalité économique et sociale des entreprises et des politiques locales* », elles restent cependant fortement dépendantes de son contenu.

La composition et le fonctionnement de ces instances sont sensiblement équivalentes. Présidées par des représentants de l'Etat, et réunissant des représentants des pouvoirs publics d'un côté et des délégués des organisations professionnelles de l'autre, leur rôle consiste à examiner les dossiers de demandes d'aides des entreprises appartenant à la branche signataire de l'accord cadre, préalablement déposés et instruits par les services des Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP).

Les entreprises, qui constituent les cibles de la politique, sont pour leur part mobilisées dans la phase de réalisation du dossier qui leur permettra

d'entrer « dans le circuit » décrit précédemment. Son contenu doit correspondre au maximum aux priorités énoncées dans l'accord-cadre national. Il doit en outre faire l'objet d'une consultation préalable auprès des institutions représentatives du personnel de l'entreprise.

Ces entreprises qui entrent dans le dispositif EDDF sont sélectionnées par les techniciens des organismes (des conseillers-formation par exemple) qui ont été désignés pour cela au sein de chaque branche. Ainsi, il peut s'agir des chambres syndicales territoriales de la métallurgie pour les entreprises relevant de l'UIMM, des associations régionales de type AREF pour celles du BTP, ou encore des structures territoriales de l'AGEFOS-PME pour l'accord interprofessionnel. Ce travail de « recrutement » des entreprises est bien sûr essentiel : c'est sur ces techniciens que repose la question de l'identification des entreprises potentiellement bénéficiaires et de leur préparation à l'entrée dans le dispositif. Ceci positionne ces organismes à l'intersection de logiques publique et privée dont l'articulation n'apparaît pas si évidente.

Cette brève présentation met en évidence le fait que le dispositif des EDDF correspond pour chaque branche à la construction de formes d'intermédiation avec tous les niveaux de l'administration publique. Plus précisément, on remarque que l'Etat est ici impliqué dans le dialogue avec la branche aussi bien au niveau central (à travers sa participation au Groupe Politique Contractuelle et dans les CTNA) qu'à travers les échelons locaux du ministère du Travail (avec la participation des DRTEFP et des DDTEFP aux CTRA).

### **1.3. Un modèle canonique d'intermédiation pour l'Etat**

Au delà de cette description, on peut maintenant esquisser les grands traits du modèle qui sous-tend la mise en œuvre de ce dispositif. L'approche de l'intermédiation comme institution d'un acteur relais entre un acteur public et sa cible dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique doit être analysée à nos yeux selon deux axes. Il s'agit tout d'abord d'explicitier la nature du double lien qui s'organise entre l'Etat et l'intermédiaire d'un côté, et entre cet intermédiaire et les cibles de la politique de l'autre ; ensuite se pose la question de la consistance même de cet intermédiaire pour assurer la fonction qui lui est dévolue.

#### **L'intermédiation : une double relation**

Ce premier axe concerne la nature de la relation d'intermédiation elle-même. Il s'agit de détailler le type de pouvoir que confie l'Etat à l'acteur intermédiaire dans la mise en œuvre de la politique. Identifier les composantes de la fonction d'intermédiation implique de distinguer analytiquement les deux relations qui la constituent.

### **Une relation Etat-intermédiaire sous contrôle...**

La première relation relie l'Etat à un acteur intermédiaire. En se penchant sur les compétences qui lui sont accordées par l'Etat, il s'agit de mesurer le degré d'autonomie dont dispose l'intermédiaire dans la conduite de la politique. Celle-ci est-elle totalement « sous contraintes », ou au contraire les marges de manœuvre sont-elles suffisamment larges pour permettre l'élaboration d'une stratégie propre, en partie distincte de celle des pouvoirs publics ?

Sur le plan de la fonction d'intermédiation, les textes soulignent combien l'Etat cherche, à travers un suivi multiforme à plusieurs « étages », à cadrer très strictement la nature de cette relation. Tirant les leçons des premières années de mise en œuvre de ce dispositif, au cours desquelles les pouvoirs publics avaient délégué la gestion des aides à des associations patronales (Mirochnitchenko et Verdier, 1997), l'Etat entend conserver d'abord la totale maîtrise des flux financiers qui constituent le moteur du dispositif. Il se positionne ensuite comme l'énonciateur des critères prioritaires d'attribution de l'aide aux entreprises. Ceux-ci font bien entendu l'objet de précisions et de formulations spécifiques au sein de chaque accord de branche, mais ils doivent s'inscrire dans le canevas global tracé par la circulaire. De la même façon, les déclinaisons locales de l'accord, notamment la formulation des termes de l'engagement d'une entreprise demandeuse, ont à respecter les orientations considérées comme prioritaires. Ainsi, tout en faisant intervenir un intermédiaire à plusieurs niveaux de mise en œuvre de sa politique, l'Etat cherche à maintenir cette relation sous contrôle constant, en offrant à ses agents les moyens d'infléchir à chaque instant le cours de son déroulement. La formule selon laquelle « *les représentants de l'Etat peuvent, dans les comités d'attribution des aides, imposer l'examen de la demande présentée par une entreprise entrant dans le champ d'application d'un accord et disposent d'un droit de veto au versement de l'aide à une entreprise* »<sup>8</sup> est à cet égard très explicite.

### **...pour mieux cadrer la relation intermédiaire-cible.**

La question de l'autonomie potentielle de l'acteur intermédiaire renvoie à la deuxième facette de la fonction d'intermédiation, celle qui le relie à la cible définie dans les objectifs de la politique publique. En quoi cette relation témoigne-t-elle du caractère public de la politique ? Ne comporte-t-elle pas des risques d'absorption dans le cadre plus général de la stratégie d'action de l'acteur intermédiaire ? Dans le cas de la politique contractuelle de formation, on se situe ici au cœur de la relation entre une branche et les entreprises qu'elle représente.

---

8. Circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996, p. 10 (souligné par nous).



La relation entre l'organisation de branche et les entreprises cibles de la politique semble en apparence être moins placée sous la ligne de mire de l'Etat. Pourtant, et c'est relativement paradoxal, c'est bien à ce niveau que l'Etat attend le plus de son « association » avec une organisation professionnelle, comme le souligne clairement la justification apportée à son caractère désormais prioritaire lors du « tournant » de 1989 : « *[Les] conventions de branche conclues au niveau national (...) permettent d'appréhender globalement les problèmes de formation qui se posent face à une stratégie de développement et d'adaptation d'un milieu professionnel et de toucher un grand nombre d'entreprises qui appartiennent à ce milieu* »<sup>9</sup>. Sans qu'elle soit explicitement formulée, une représentation de la branche comme institution ayant une capacité de mobilisation des entreprises qui composent un secteur professionnel donné est donc manifestement à l'œuvre dans le modèle de la politique contractuelle.

#### **La branche « mythique », une organisation socialement et géographiquement structurée**

En rendant visibles les deux dimensions de la relation d'intermédiation, on débouche logiquement sur la question centrale de la consistance de l'acteur intermédiaire. Ce deuxième axe touche à la structuration de la branche professionnelle : sur la base de quelle organisation interne une branche professionnelle est-elle en mesure de remplir les missions d'intermédiation qui lui sont confiées par l'Etat ? De quels éléments se compose-t-elle pour assurer la double relation mise en évidence précédemment ? Le cas des EDDF est particulièrement intéressant, dans la mesure où il permet de rendre compte des problèmes posés par la « promotion » par les pouvoirs publics de la branche professionnelle comme acteur intermédiaire central dans le système français des relations professionnelles. Deux points nous semblent mériter un éclairage particulier.

##### *Quelle définition de la branche ?*

Le premier renvoie à la définition même de la branche, à sa structuration et aux limites qu'on lui assigne quand on l'évoque. Dans son dialogue avec l'Etat, doit-elle correspondre à son acception stricto sensu « professionnelle », c'est-à-dire à un regroupement d'employeurs ayant décidé de s'organiser collectivement autour d'une profession ou d'un métier donné ? Ou doit-elle inclure sa composante « sociale » en intégrant le résultat du dialogue entre partenaires sociaux, cristallisé notamment dans des accords collectifs ?

---

9. Circulaire n°1767 du 5 juin 1989, article III-1.

C'est, bien sûr, cette seconde acception de la branche qui prédomine dans la conception des acteurs publics. S'il est clair que les conventions qui constituent le cœur du dispositif EDDF (qu'elles soient conclues au niveau des branches ou des entreprises) sont passées exclusivement entre des employeurs (ou des représentants d'employeurs) et l'Etat, il n'en reste pas moins que ce dernier considère implicitement les organisations syndicales de salariés comme des partenaires majeurs dans la procédure.

Leur consultation au sein des différentes instances paritaires de concertation nationales, régionales ou d'entreprise (CPNE, CPTE, COPIRE, COREF<sup>10</sup>) est prévue dans les textes de référence. De même, leur association au sein des instances de suivi du dispositif est suggérée, sans pour autant prendre un caractère obligatoire<sup>11</sup>. Enfin, leur présence au niveau national interprofessionnel est reconnue, à travers la participation de leurs représentants au sein du groupe politique contractuelle. Faisant écho au contrôle multiforme exercé par différents agents de l'Etat, l'intervention réelle ou potentielle des syndicats de salariés dans le dispositif est sous-tendue par l'idéal type d'un système de relations professionnelles dans lequel les partenaires sociaux sont en capacité d'établir un dialogue constructif autour de la gestion d'un objet commun<sup>12</sup>.

#### *L'ancrage territorial de la branche*

Le deuxième point, et non des moindres, concerne les relais susceptibles de démultiplier l'action de la branche sur tout ou partie de l'espace national. C'est la question incontournable du cadre territorial dans lequel un intermédiaire se doit, selon l'Etat, d'inscrire son action. La question sous-jacente est ici celle des formes d'articulation pouvant exister entre ces instances locales ou régionales, dont l'existence est peu ou prou instituée par le dispositif EDDF, et les échelons déconcentrés du ministère du Travail, le postulat étant qu'en provoquant un rapprochement des représentants locaux de l'Etat et de l'acteur intermédiaire, on améliore le pilotage de la politique publique.

Là encore, les textes induisent clairement un mode d'organisation de la branche particulièrement adapté au suivi du dispositif. Celui-ci se fonde sur l'existence d'un ensemble de pôles régionaux, à la fois étroitement connec-

10. CPNE : commission paritaire nationale de l'emploi ; CPTE : commission paritaire territoriale de l'emploi ; COPIRE : commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi ; COREF : comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Les attributions et les rôles de ces différentes instances sont bien analysés dans un rapport sur les acteurs de la formation professionnelle récemment remis au Premier Ministre (Lindeperg, 2000).

11. « Quoique l'article L.951.5 du Code du Travail ne prévoit pas l'association des organisations syndicales de salariés représentatives au suivi des engagements de développement de la formation, il apparaît nécessaire de la prévoir si la demande s'exprime en ce sens. » (circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996, p. 10).

12. C'est ce même idéal qui peut être considéré comme l'une des origines de l'extension du paritarisme à l'ensemble des organismes de gestion mutualisée des fonds de la formation.

tés à l'organisation nationale qui doit rester le pôle d'impulsion, et dotés d'une certaine autonomie qui les rende capables d'apprécier les conditions d'une bonne contextualisation du dispositif. En prônant ouvertement la formule des conventions régionales d'application, l'Etat vise finalement au décalque de la structuration des branches sur son propre découpage administratif. C'est le dialogue au sein des CTRA qui garantit à ses yeux la qualité d'une bonne intégration territoriale de ce dispositif public.

Derrière son apparente complexité, le dispositif des EDDF fait donc apparaître de la part de l'Etat une vision assez normative d'une intermédiation considérée comme efficace dans l'atteinte de ses objectifs. Gardant une large maîtrise sur la conduite du dispositif, l'Etat utilise un intermédiaire comme instrument de mobilisation de ses cibles, en cherchant à le contraindre dans ses modes d'organisation.

## **2. Un comportement stratégique des branches professionnelles dans leur activité d'intermédiation**

L'étude du dispositif des engagements de développement de la formation constitue un bon analyseur de la notion d'intermédiation. Les résultats des investigations menées conduisent ainsi à interroger largement le modèle de l'action publique médiatisée. Plus précisément, en présentant la réalité des pratiques observées dans trois branches et deux régions<sup>13</sup> engagées dans la politique contractuelle de formation, nous cherchons à interpréter le sens et la portée du repositionnement du rôle de la branche au cœur de l'intervention publique (Mirochnitchenko et Verdier, 1997). Notre approche se fondera sur les axes d'analyse de la branche comme acteur relais d'une politique publique que nous avons développés précédemment. Elle fait apparaître des configurations très différenciées de l'activité d'intermédiation des branches.

### **2.1. La métallurgie<sup>14</sup> : une intermédiation « captive »**

La métallurgie est historiquement une branche « phare » de la dynamique de la politique contractuelle en France (Sellier, 1984), et le *modèle industriel métallurgique* a constitué une référence majeure dans la constitution du système français de relations professionnelles (Saglio 1991). Elle compte une représentation puissante (l'Union des Industries Métallurgiques et Minières-UIMM), assise sur une base territoriale extrêmement structurée, composée d'environ 70 chambres syndicales territoriales (CST) couvrant

---

13. Il s'agit des régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur (PACA).

14. Le contenu de ce paragraphe est largement inspiré du chapitre IV de l'étude du Céreq, rédigé par S. Hanchane, M. Lecoutre, K. Mirochnitchenko et E. Verdier : « L'accord UIMM-Etat : mauvais exemple ou modèle à suivre ? » (Verdier et Brochier, 1997, pp. 69-153).

l'ensemble du territoire. Réunissant sept fédérations, 1,8 million de salariés pour 20 000 entreprises adhérentes, c'est la première fédération du patronat français, contribuant pour 20 % au budget de fonctionnement du Medef (ex-CNPF)<sup>15</sup>. Son poids est tel dans la représentation patronale en France que cela permet à Bunel (1997) de dire que « *s'il y a une unité apparente dans l'action collective patronale, c'est parce qu'elle est dominée par le rôle hégémonique de quelques grandes professions comme la métallurgie et l'UIMM. Groupe de pression actif, référence dans la négociation collective et dans le droit social (...)* ».

**Un intermédiaire « fort » et autonome,  
au niveau national comme au niveau local**

Les EDDF n'échapperont pas à cette position dominante, et l'UIMM, malgré une certaine proximité entre institutions du niveau national, n'intégrera jamais l'ensemble de la logique publique qui sous-tend les EDDF.

Dès lors qu'elle y a vu son intérêt, l'UIMM va donc se montrer comme un intermédiaire particulièrement impliqué mais aussi très indépendant : ainsi, lors du démarrage expérimental des EDDF en 1984-1986, alors même que les branches professionnelles ne font pas encore partie des cibles privilégiées du dispositif, l'UIMM sera présente dans l'environnement proche de l'administration centrale. Plus tard, l'UIMM va jouer un rôle structurant dans tous les registres de cette action publique, ce qui lui vaudra d'être à la fois la référence dans la constitution du dispositif au niveau national, et la cible des critiques venant des partenaires sociaux et des acteurs publics, devant ce qui a pu être perçu comme une tentative d'appropriation de l'aide publique<sup>16</sup>. Dans les périodes plus récentes, l'UIMM aura été l'instigatrice de certains critères de fonctionnement du dispositif dans le cadre d'un partenariat effectif<sup>17</sup>. Mais elle aura aussi pesé de tout son poids en terme de référentiel, par exemple en maintenant le cap d'une vision de la formation comme variable stratégique relevant uniquement de l'entreprise malgré l'accent nouvellement mis par l'Etat sur le développement des compétences pour les salariés (circulaire de 1993) ; elle aura même parfois imposé ses vues dans le volet social de son accord-cadre de branche (*cf.* plus loin).

La relation de la branche avec les entreprises montre aussi sans surprise son autonomie (schéma 1, page 103). Cette relation est assurée sur le terrain par les Chambres Syndicales Territoriales. Dans la conception de l'UIMM, la branche est *au service* de l'entreprise. Les CST jouent donc auprès des

15. *Le Monde*, du 30 juillet 1998.

16. Durant une période, L'Etat a en effet délégué la gestion des fonds de l'accord métallurgie à une association dépendante de l'UIMM, l'APRODEM.

17. Exemple du « restant à charge de l'entreprise » (RACE), ratio destiné à clarifier les questions de cumul de aides publiques mis au point par le service Compétitivité et Gestion des ressources humaines de l'UIMM.

entreprises un rôle de conseiller dans de nombreux domaines, et disposent à cet effet de personnels spécialisés. Des conseillers-formation visitent ainsi régulièrement les entreprises. Dans le cadre de la convention EDDF, la mise au point par les services centraux de l'UIMM d'un outil de conseil en stratégie de formation, toujours centré sur l'efficacité strictement économique de l'entreprise selon le credo de la branche (le plan compétence-compétitivité), met les CST dans une position de conseil en formation assez appréciée des entreprises.

Cependant, à la différence d'autres branches, ces CST avaient déjà, avant la mise en œuvre des EDDF, une activité très développée, même si les EDDF ont été l'occasion d'élargir leurs activités (donc leur légitimité) sur un champ encore assez neuf. Pour les conseillers-formation, l'EDDF a donc représenté un atout parmi d'autres dans la palette des services susceptibles d'être offerts aux entreprises. Ces dernières ont en général connu le dispositif à travers l'action décisive de ces conseillers-formation, ceci comportant le risque de noyer l'idée d'aide de la part de l'Etat au milieu d'interventions relevant uniquement de la branche. Le fait que ce soit une aide de l'Etat a ainsi pu échapper à la perception de l'entreprise. Ici, l'intermédiaire est alors devenu en quelque sorte « écran » ; ceci doit cependant être nuancé selon le profil plutôt « conseiller » ou plutôt « vendeur » de ces CST, ce dernier cas, peu propice au développement de l'intérêt public, ayant semblé-t-il peu à peu disparu au cours des accords-cadres EDDF successifs.

#### **Une structure interne en décalage avec le modèle « canonique » imaginé par l'Etat**

Déjà fortement constituée, la branche ne correspondra jamais totalement non plus au moule imaginé par l'acteur public pour assurer la fonction d'intermédiation qu'il attend. L'UIMM est traditionnellement peu ouverte au dialogue social à propos de la formation, et ne dispose pas d'un véritable échelon régional organisé garantissant une similitude de fonctionnement entre accords-cadres nationaux et accords régionaux (ou conventions d'application régionale), ce second point n'étant d'ailleurs pas propre à la métallurgie.

A partir de 1993 (circulaire « *Changer le travail* »), la volonté publique érige la négociation en principe régulateur. S'appliquant aux EDDF, ce principe suppose l'implication effective des représentants des salariés au sein des diverses instances mises en place pour assurer la fonction d'intermédiation de l'UIMM (CTNA, CTRA). Cela va s'avérer difficile. Tout d'abord, la conception générale de l'organisation patronale en matière de dialogue social est qu'il ne doit pas interférer avec les stratégies d'entreprise. La formation étant par ailleurs considérée comme relevant de la responsabilité stratégique de l'employeur, les accords-cadres de la métallurgie n'ont donc

jamais associé explicitement les représentations syndicales. Ceci perdurera après 1993 : le compromis obtenu limite alors l'implication des représentants syndicaux aux instances déjà existantes et non spécifiques aux EDDF (commissions paritaires de l'emploi, nationales et territoriales), à travers une politique d'information minimum.

Cette absence d'une composante de l'intermédiaire tel que l'aurait souhaité l'Etat ne peut cependant être totalement mise sur le compte de la position de l'UIMM. Que ce soit au niveau national ou aux différents échelons territoriaux, un ensemble de problèmes pèse sur les possibilités effectives d'implication des représentants syndicaux : multiplication des instances nécessitant potentiellement leur présence, difficultés de communications entre les divers niveaux, spécialisation accrue des questions qu'ils doivent traiter, en particulier à propos de la formation. Au total, la réticence de l'UIMM ainsi qu'une certaine faiblesse structurelle des syndicats de salariés ont donc abouti à ce que l'acteur syndical soit tenu en lisière du dispositif en ne participant pas aux différentes instances de gestion des EDDF.

Une fois le travail d'élaboration des conventions cadres nationales terminé, la branche, par la voix de son instance nationale, se définit comme neutre vis à vis des tâches pratiques occasionnées par l'accord (prises de contact avec les entreprises, élaboration des dossiers) ; toutes les tâches de mise en œuvre sont renvoyées aux composantes internes de la branche, qui doivent s'organiser en conséquence. Est ainsi occulté, derrière l'apparente neutralité des opérations techniques réalisées sur le terrain par les « fantasins » - pourrait-on dire, tout le travail de mise en mouvement d'acteurs, d'appropriation et de retraduction des dispositifs, et d'intégration dans des stratégies autonomes. De même, la vision des conventions régionales d'application des EDDF, correspondant à une forme de reprise de l'accord national aménagé aux spécificités régionales, postule *a priori*, mais sans que cela soit explicite, l'existence d'un niveau régional organisé au sein de la branche. Celui-ci est censé représenter effectivement toutes les entreprises des divers bassins de la région et être à même de conventionner, à ce titre, avec la DRTEFP, pour composer l'instance régionale de régulation des EDDF, le comité technique régional d'attribution des aides.

Cela n'est pas vraiment le cas pour l'UIMM. La composante de base fondamentale de cette branche est la CST, représentation des entreprises d'un bassin industriel. L'UIMM n'offre pas d'échelon régional véritablement représentatif, d'un niveau décisionnaire équivalent à celui d'une DRTEFP. De même, les expressions de l'organisation patronale qui peuvent se manifester à ce niveau peuvent sensiblement différer selon les régions.

On peut prendre à titre d'exemple deux régions : Rhône-Alpes et PACA. Dans le premier cas, c'est la CST du Rhône, riche et puissante, qui « porte » le niveau régional au CTRA, par délégation à travers une sorte d'union ré-

gionale. Elle essaie de jouer le jeu de la coordination régionale, malgré les inévitables tiraillements entre structures ne partageant pas toujours la même philosophie, en s'assurant par exemple de la prise en compte dans la convention régionale des spécificités de *l'ensemble* de la région. Elle essaie par ailleurs de maintenir une certaine équité entre les diverses CST de la région pour éviter des phénomènes d'accaparement des budgets au détriment de CST moins dynamiques : elle assure leur information régulière sur l'évolution des dispositifs EDDF, les invite à défendre elles-mêmes leur dossier, etc. Dans le second cas, on assiste plutôt à un phénomène d'appropriation : c'est ainsi l'une des CST de PACA, celle du Vaucluse, qui a longtemps occupé l'espace laissé plus ou moins vacant par les autres et a été l'interlocuteur unique au sein du CTRA.

L'absence de coordination régionale, mais aussi de mobilisation et d'intérêt effectif de la part des autres CST, avait abouti ainsi à un recours à l'aide des EDDF centré en grande partie sur les entreprises de la métallurgie d'un seul sous-ensemble de l'espace régional <sup>18</sup>.

On distingue ainsi clairement deux logiques. Du point de vue de l'administration centrale, c'est l'ensemble de l'UIMM qui est considéré comme l'intermédiaire assurant de manière homogène sa fonction sur tout le territoire sans distinction de ses composantes internes. Or, compte tenu de la différence de poids de la métallurgie entre les régions ou les CST, on doit bien constater que l'autonomie et la diversité constatées sur le terrain engendrent des variations d'intensité dans le recours à l'aide publique, indépendamment du dynamisme propre aux entreprises elles-mêmes.

## **2.2. La plasturgie <sup>19</sup> : une intermédiation exemplaire**

La branche de la plasturgie est régulièrement citée par les services du ministère du Travail comme une référence, un exemple à suivre en matière d'appui à la mise en œuvre des politiques publiques d'emploi et de formation. L'observation des modalités d'application du dispositif des EDDF dans cette branche permet d'expliquer les raisons de cet attrait. Celles-ci tiennent à la forte proximité existant entre les caractéristiques du modèle d'intermédiation prôné par l'Etat à travers les circulaires et la conception de l'intermédiation développée au sein de cette branche.

---

18. Situation qui a évolué depuis, avec l'implication de la CST des Bouches du Rhône dans le dispositif régional.

19. Le contenu de ce paragraphe est largement inspiré du chapitre V de l'étude du Céreq, rédigé par J.P. Cadet : « La mise en œuvre des EDDF au sein de la branche plasturgie : description et analyse d'une référence » (Verdier et Brochier, 1997, pp. 155-193).

### Un intermédiaire actif entre l'Etat et les entreprises

Au regard d'autres branches, et notamment de la métallurgie décrite dans le chapitre précédent, la plasturgie constitue une branche que l'on peut qualifier de « neuve ». La création d'une fédération patronale unifiée<sup>20</sup> véritablement représentative des entreprises de ce secteur<sup>21</sup> ne remonte en effet qu'à la fin des années quatre-vingt. Cette jeunesse explique le souci constant des acteurs de cette branche de trouver une « *légitimation institutionnelle* » aussi bien auprès des pouvoirs publics que des entreprises (Bessucco *et alii*, 1998). L'intégration de la formation comme élément du dialogue social à travers le dispositif des EDDF a constitué pour cette branche une opportunité non négligeable et a tout de suite pris place dans sa volonté permanente et forte de renforcement de son identité professionnelle (Saglio, 1991).

Dans un tel contexte, la recherche par les pouvoirs publics d'organisations professionnelles capables de relayer son action dans le domaine de la formation va rencontrer ici un écho très favorable. Ainsi, en 1985, la plasturgie est l'une des premières branches à signer un accord-cadre de développement de la formation avec l'Etat. Cette démarche marque la volonté d'élever le niveau de qualification de la main d'œuvre (environ 70 % des salariés des entreprises sont non qualifiés) afin d'accompagner une forte dynamique d'investissements techniques, dans un secteur marqué par un fort taux de croissance. Ainsi, la fonction d'intermédiation allouée à la branche par l'Etat n'est pas perçue comme une contrainte. Elle relève plutôt d'un enjeu stratégique commun aux deux parties : celui de la place centrale à accorder à la formation comme élément du renforcement de la compétitivité des entreprises. Celui-ci va d'ailleurs se prolonger et s'affiner au cours des années suivantes, à travers la signature de deux nouveaux accords-cadre. De plus, un autre instrument de la politique contractuelle de formation, le contrat d'études prévisionnelles, va être mobilisé par cette branche en 1991-92, afin de réfléchir sur l'évolution de l'ensemble des pratiques de formation (initiale et continue) relatives à cette activité. En lançant un regard rétrospectif sur une dizaine d'années, on peut sans conteste affirmer que la plasturgie s'est structurée en partie autour de ce rôle d'acteur-relais des politiques publiques de formation.

Une des illustrations les plus nettes de la priorité accordée à cette fonction d'intermédiation est constituée par l'implication croissante de l'organisme collecteur des fonds de formation de la branche (Plastifaf) dans la construction des relations avec les entreprises (schéma 1). Une de ses con-

20. L'organisation professionnelle de la plasturgie, la Fédération de la Plasturgie, n'a pris sa forme actuelle qu'en 1990 à la suite d'un mouvement de regroupement interne.

21. La plasturgie regroupe environ 140 000 salariés dans plus de 4 000 établissements industriels.



tributions essentielles réside en effet dans l'aide qu'il apporte à la fédération patronale en matière d'ingénierie : des « délégués pour la formation » (DPF), salariés de Plastifaf, se font les relais de la branche au niveau régional. Ils assistent la représentante de la fédération patronale en charge des EDDF dans l'information des entreprises et le montage de leurs dossiers. Cette participation de Plastifaf à l'accompagnement et à la gestion du dispositif s'est vue renforcée à partir de 1993, lorsque les objectifs des EDDF ont été recentrés vers des formations qualifiantes destinées aux salariés du secteur ayant les plus bas niveaux de qualification. Pour atteindre cette cible, Plastifaf a conçu et piloté des opérations « Action de Développement des Compétences » (ADC). Elles se fondent sur le principe 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<sup>22</sup>. Organisées sur une base locale, ces opérations débouchent sur un « certificat ADC » reconnu par la branche pour les salariés et les demandeurs d'emploi qui en bénéficient. Travaillant ainsi en symbiose avec les lignes directrices définies par la branche, l'organisme mutualisateur constitue une pièce maîtresse du système d'intermédiation.

#### **Une branche structurée par le dialogue social et ancrée sur des territoires**

La mise en œuvre des EDDF dans la branche de la plasturgie révèle un mode de structuration qui la rend particulièrement apte à assumer sa fonction d'intermédiation vis-à-vis des pouvoirs publics. Une première dimension est fournie par la nature et les motivations des partenaires impliqués dans le suivi et la gestion du dispositif. A l'instar des autres branches, la fédération patronale joue un rôle moteur à ce niveau, notamment en mobilisant 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. Cette procédure, en elle-même relativement commune, se double cependant d'une deuxième beaucoup plus originale, qui touche à la place occupée par l'acteur syndical. Les cinq principales centrales syndicales, à travers leurs fédérations professionnelles, sont en effet totalement impliquées dans la mise en œuvre du dispositif : leurs représentants siègent au sein du comité technique national d'attribution des aides où ils participent à l'examen, à la sélection et au suivi des dossiers d'entreprises. Cet engagement dépasse cependant largement le seul cadre de la régulation nationale du dispositif, puisque plusieurs d'entre eux (anecdotiquement qualifiés de « *turbo-syndicalistes* » par certains) sont

---

22. Pour une présentation succincte de cette opération, voir Marie-Claude Betbeder, *Opération sauvetage dans la plasturgie*, Le Monde, supplément Initiatives Métiers, p IV, mardi 16 Janvier 1996.

également présents dans des instances de pilotage situées aux autres niveaux du dispositif : les institutions représentatives du personnel de leurs entreprises, les comités techniques régionaux d'attribution des aides et les structures paritaires de la branche (Commission nationale permanente de l'emploi, conseil d'administration et de gestion de Plastifaf). Cette capacité à être présents dans ces différentes instances a conféré au fil du temps à ces syndicalistes une compétence largement reconnue par leurs partenaires patronaux ou publics. Elle fait d'eux de véritables agents d'intermédiation, seuls capables de donner une cohérence et surtout une continuité de la base (les entreprises) au sommet (le CTNA) du dispositif public.

Cet engagement conjoint de la fédération patronale et des organisations syndicales dans le suivi de l'EDDF peut en outre s'analyser comme un moyen pour ces deux instances de renforcer leur légitimité auprès de leurs mandants. Pour la fédération de la plasturgie, l'EDDF est un moyen intéressant pour construire et consolider son identité en tant qu'organisation fédérative d'employeurs en utilisant la formation comme une ressource dont les entreprises ont particulièrement besoin, notamment du fait de l'importance du personnel peu qualifié. Pour les syndicats, l'enjeu plus prosaïque est celui de l'implantation dans un secteur d'activité faiblement syndiqué<sup>23</sup>, car composé en majeure partie de PME et dépourvu d'une tradition revendicative ouvrière. Ce contexte explique en partie la place importante du paritarisme dans cette branche que symbolise parfaitement l'action de l'OPCA Plastifaf décrite précédemment.

La gestion de l'EDDF au niveau territorial constitue un deuxième élément-clé pour comprendre la spécificité de la structure de la branche de la plasturgie. Rappelons d'abord que si l'activité plasturgique est répartie sur l'ensemble du territoire, elle comprend une forte sur-représentation dans certaines régions et certaines zones d'emploi (notamment la ville d'Oyonnax). Cette configuration explique le fait que la déclinaison régionale de l'accord-cadre national se soit limitée dans les premières années aux régions les plus « plasturgistes » de France (Rhône-Alpes et Ile de France, qui représentent à elles deux environ un tiers des effectifs salariés du secteur). A cet égard, la réaction des acteurs de la branche face à l'hypothèse d'une régionalisation étendue puis systématique des EDDF avancée par les représentants de l'Etat à partir de 1993 est particulièrement révélatrice. En effet, au souci des pouvoirs publics d'étendre la gestion territoriale du dispositif répondent de fortes réticences de la part des représentants de la branche devant ce qui leur apparaît comme une régionalisation « à marche forcée ». Les arguments avancés sont de deux ordres. Le premier renvoie aux difficultés d'élaborer une intermédiation vraiment efficace dans des espaces qui

---

23. La CGT ne compterait par exemple que 150 sections syndicales dans le secteur, pour environ 4 400 établissements.

ne disposent pas du « potentiel » considéré comme nécessaire. Ainsi, certaines régions n'ont pas un tissu « plasturgiste » suffisamment étoffé. Dans d'autres, l'offre régionale de formation continue dans la spécialité est trop peu développée. Enfin, il apparaît souvent difficile de trouver au plan régional des acteurs prêts à jouer le jeu pour que la création d'un CTRA ait un sens, c'est-à-dire qu'une relation partenariale de qualité se noue entre les partenaires. Le deuxième argument porte sur la rigidification du dispositif qu'est susceptible d'entraîner sa régionalisation. 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. En prônant finalement une démultiplication progressive et conditionnelle d'une gestion territorialisée des EDDF, les acteurs de la plasturgie définissent finalement les bases d'une intermédiation que l'on peut qualifier de maîtrisée.

### **2.3. La grande distribution alimentaire<sup>24</sup> : une intermédiation limitée**

Au regard des logiques d'intermédiation décrites dans les deux branches précédentes, le cas de la grande distribution alimentaire apparaît relativement paradoxal. Cette branche se caractérise en effet par une adhésion forte à la dynamique d'intervention publique en jouant un rôle actif pour la mise en œuvre des EDDF dans les entreprises du secteur entre 1992 et 1995. Cependant, une 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, très impliquées dans les instances de la principale organisation professionnelle du secteur. Au delà de ce cercle restreint, le rôle d'intermédiaire de la branche semble avoir été beaucoup plus difficile à tenir.

#### **Une distinction nette entre deux formes d'intermédiation**

La fonction d'intermédiation accordée à la grande distribution alimentaire, à travers l'accord-cadre de développement de la formation professionnelle signé en 1991 entre l'Etat et trois organisations professionnelles de cette branche<sup>25</sup> s'inscrit dans le prolongement d'une dynamique de partena-

---

24. Le contenu de ce paragraphe est largement inspiré du chapitre VI de l'étude du Céreq, rédigé par D. Brochier : « La politique contractuelle dans la grande distribution alimentaire : genèse et mise en œuvre de l'EDDF » (Verdier et Brochier, 1997, pp. 195-215).

25. Seule la plus importante d'entre elles, la Fédération des entreprises de distribution, de magasins à prédominance alimentaire et de services (Fedimas), devenue depuis la Fédération des entreprises de commerce et de distribution (FCD), va réellement s'impliquer

riat entamée plusieurs années auparavant. Celle-ci a débuté par la signature, en 1985 puis en 1988, de deux accords-cadres signés par les partenaires sociaux du secteur, portant respectivement sur les domaines de la formation professionnelle continue et des mutations technologiques. Ayant débouché sur un consensus autour de la nécessité d'une meilleure connaissance de l'impact des nouvelles technologies sur l'évolution de l'emploi, des métiers et des formations, les acteurs de la branche vont trouver un premier terrain d'entente avec les pouvoirs publics en procédant à la réalisation d'un Contrat d'études prévisionnelles (CEP) qui vient tout juste d'être ajouté à cette période à la palette des outils de la politique contractuelle de formation. Ce sont les conclusions de ce CEP qui, en mettant l'accent sur la nécessité de « valoriser la fonction formation au sein de l'entreprise » pour développer un certain nombre de compétences propres au secteur de la grande distribution, vont constituer la base de la négociation de l'accord-cadre sur les EDDF entre l'Etat et les organisations professionnelles du secteur. Un lien explicite va même être établi entre CEP et EDDF, à travers une innovation dans le contenu de l'accord : seules les actions de formation correspondant aux priorités énoncées dans le CEP se verront affecter du taux maximum de prise en charge de l'aide publique (soit 70 % des coûts pédagogiques), les autres types d'action bénéficiant de taux plus faibles (30 ou 50 %). Avec cette clause, les signataires font le pari qu'une incitation financière de cette nature sera en mesure d'infléchir les plans de formation des entreprises dans un sens conforme aux priorités définies dans le CEP. Le rôle d'intermédiation confié à la branche par l'Etat apparaît ainsi cadré par une règle claire, censée émettre un signal explicite aux entreprises quant à l'évolution attendue de leur démarche de formation.

L'analyse *a posteriori* du mode d'adhésion des entreprises à la démarche des EDDF amène cependant à relativiser ce constat. Elle met en évidence une forte dichotomie entre deux types d'entreprises, dont on peut décrire à grands traits les principales caractéristiques.

D'un côté, les EDDF vont être élaborés par les grands groupes intégrés de la branche <sup>26</sup> (schéma 1). Leur engagement dans ce dispositif s'explique largement par leur implication particulière au sein de l'organisation professionnelle. En effet, les représentants de ces entreprises (le plus souvent les directeurs des ressources humaines ou de la formation) siègent au sein des instances « sociales » de la Fedimas, à savoir la commission sociale et la commission formation. Leur action au sein de ces structures les amène à jouer à la fois un rôle de co-constructeurs de la stratégie de branche et de

---

dans la gestion et le suivi de cet accord. C'est d'elle dont nous parlons dans la suite du texte lorsqu'on emploie le terme d'organisation professionnelle.

26. Il s'agit principalement des grandes enseignes de la distribution : Auchan, Carrefour, Casino, Docks de France, ...

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. En participant au sein de ce réseau aux débats internes à l'organisation et aux échanges fréquents avec les pouvoirs publics (notamment à l'occasion du CEP et de la négociation de l'accord cadre de développement de la formation), les représentants de ces entreprises se sont progressivement « initiés » aux enjeux de l'EDDF, auxquels ils n'ont finalement pas eu de difficulté majeure à adhérer. Ainsi, les plans de formation conçus dans ce cadre ont respecté scrupuleusement les règles du jeu incitatives suggérées par les taux de prise en charge différenciés des actions. L'acteur intermédiaire se confond ici en quelque sorte avec la cible de la politique, ce qui facilite évidemment la mise en place de cette dernière. On se trouve ici dans une configuration très proche de la « *régulation oligopolistique* » décrite par Saglio (1991), dans laquelle des services de l'Etat sont en mesure de contractualiser avec un groupe limité de grandes entreprises qui trouvent un intérêt commun, au delà de leurs positions concurrentielles, à établir un « *espace collectif de négociation et discussion* ».

Une deuxième catégorie d'entreprises a pu bénéficier de l'aide publique, mais dans des conditions radicalement différentes des précédentes. Il s'agit d'entreprises souvent de beaucoup plus petite taille, qui sont très peu intégrées dans le réseau de l'organisation professionnelle. Elles ont eu à connaître le dispositif essentiellement par des campagnes d'information et de promotion mises en place à l'occasion de la signature de l'accord-cadre. Cet éloignement vis-à-vis des enjeux initiaux les conduit à être attirées d'abord par la perspective d'un financement supplémentaire global de leur plan de formation. Par contre, elles ne perçoivent pas ou peu la logique de réorientation ciblée de leurs actions de formation proposée par la branche. Dans ces conditions, le rôle de l'organisation professionnelle s'avère alors décisif pour faire entrer ces entreprises dans la logique de l'accord-cadre.

A travers l'action menée par le permanent en charge de la gestion des EDDF, ces entreprises sont accompagnées et soutenues, notamment durant toute la phase d'instruction et d'élaboration de leur dossier de demande d'aide auprès du CTNA. L'intermédiation prend ici le sens précis d'une activité de traduction des enjeux de la politique publique entre le « centre » de la branche (symbolisé par l'organisation professionnelle) et sa périphérie représentée par les entreprises. Mais elle apparaît d'autant plus difficile à gérer lorsque celles-ci ne sont pas parties prenantes d'un réseau déjà fortement établi. On peut considérer alors que la gestion de l'EDDF n'a permis qu'à un nombre très faible d'entreprises de sortir de ce que Jean Saglio (1991) appelle cette fois-ci une « *régulation minimale* », qui définit leur po-

sitionnement au sein d'une logique de branche assumant deux modes de régulation différents selon qu'il s'agit d'entreprises situées au cœur de la branche ou dans sa périphérie.

### **Une branche bien structurée mais très centralisée**

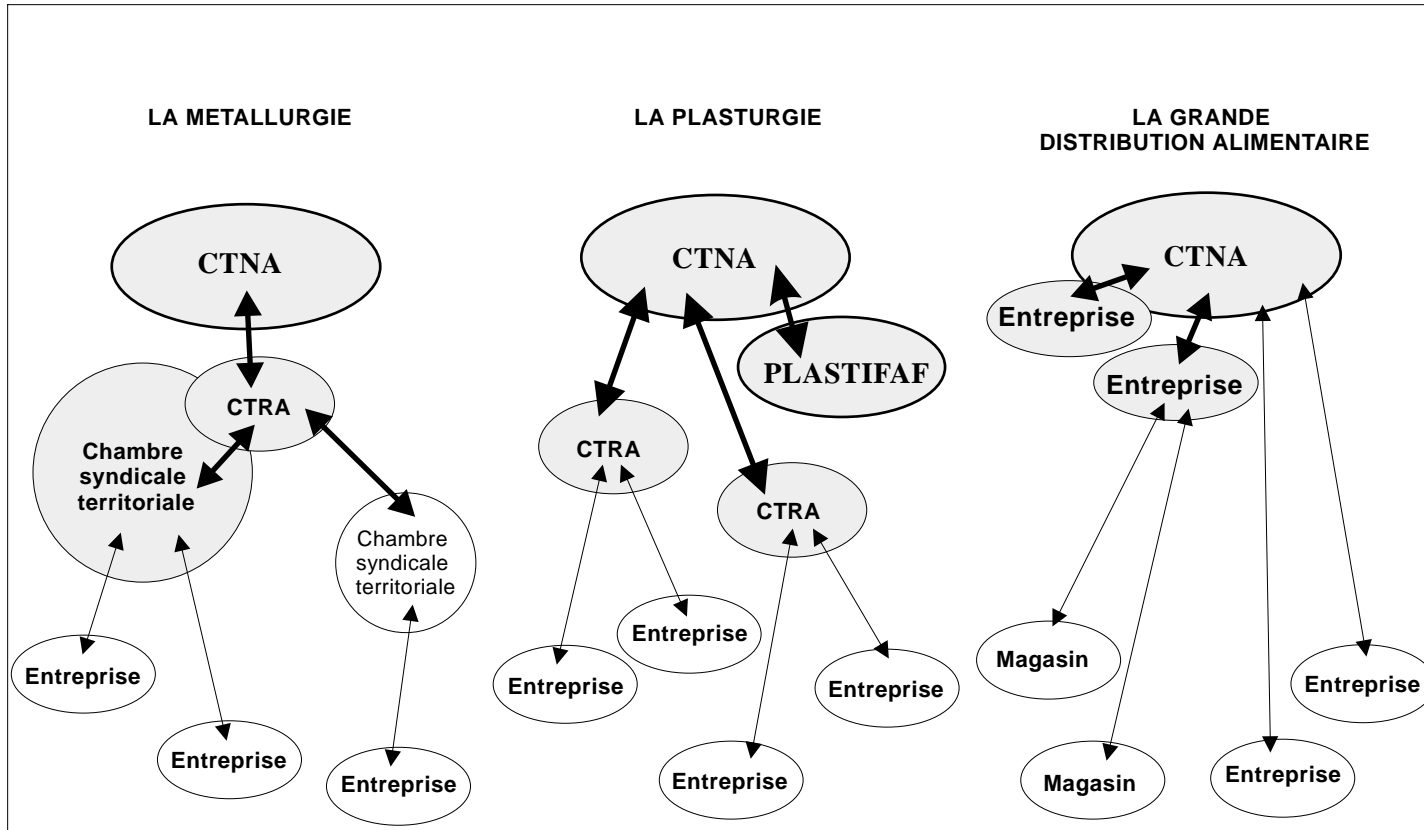
Pour compléter l'approche de l'intermédiation au sein de la grande distribution alimentaire, un regard sur la structuration interne de cette branche à l'occasion des EDDF s'avère nécessaire. Il souligne d'abord le souci de l'organisation professionnelle de respecter au maximum le modèle de base des pouvoirs publics fondé, comme on l'a vu, sur le développement de la concertation sociale dans le suivi des accords. Dans les faits, à l'instar de la plasturgie, des représentants des organisations syndicales vont être pleinement intégrés dans le comité national d'attribution des aides, aux côtés des représentants des pouvoirs publics et des entreprises de la branche. Au sein de cette instance, les règles posées par l'accord-cadre sont scrupuleusement respectées.

De nombreuses demandes d'entreprises sont ainsi repoussées dans un premier temps du fait de renseignements insuffisants sur leur démarche de formation. En outre, le comité joue un rôle important en matière de suivi des actions menées. Celui-ci 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'Etat.

Ce caractère exemplaire de la structuration de la branche en matière de gestion de l'accord au niveau national contraste singulièrement avec l'absence quasi-totale de la dimension territoriale. En effet, en dépit d'efforts réalisés à la demande des pouvoirs publics pour régionaliser l'accord, en créant des CTRA dans trois régions, la régionalisation du dispositif débouche sur un échec complet et amène à concentrer l'ensemble de la gestion des dossiers sur le seul CTNA. L'explication de cette situation est à rechercher dans l'absence de structures de l'organisation professionnelle au niveau territorial.

Ce déficit d'intermédiation territoriale de la part de la Fedimas va cependant être compensé en partie par le mode de gestion des EDDF à l'intérieur des grandes entreprises signataires. Au sein de celles-ci, les acteurs chargés de la gestion de la formation au niveau central jouent un rôle important pour suivre et contrôler l'application de l'EDDF dans les nombreuses enseignes et magasins qu'elles fédèrent sur l'ensemble du territoire. Compte tenu des modes de fonctionnement de la grande distribution, ces structures se voient en effet d'ordinaire accorder une forte autonomie dans leur stratégie de gestion des hommes. Cette régulation « externe » opérée par un

Schéma 1. Des pôles principaux d'intermédiation différents selon les branches



acteur sur leurs actions de formation constitue finalement une manifestation singulière mais réelle de l'activité d'intermédiation.

### **3. L'Etat et les branches : vers une action publique co-construite ?**

A l'issue de ces observations sur la manière dont trois branches professionnelles ont assuré une fonction d'intermédiation relativement nouvelle pour elles dans le cadre du dispositif public des EDDF, on ne peut manquer de s'interroger plus largement sur l'impact d'une telle dynamique sur la nature même des acteurs en présence. S'il convient d'éviter toute généralisation abusive à partir d'une analyse qui reste nécessairement partielle et localisée, il est néanmoins possibles de soulever deux types de questions : dans quelle mesure la reconnaissance explicite du rôle des branches professionnelles au cœur de la gestion d'une politique publique permet-elle de maintenir le caractère public de cette politique ? Comment dans un tel cadre la légitimité des branches est-elle confortée et/ou remise en question ?

#### **Un compromis instable entre efficacité accrue des politiques publiques et comportements opportunistes des branches**

Comme le montre l'analyse des inflexions successives du dispositif des EDDF depuis sa création, l'Etat a clairement procédé au cours des années quatre vingt dix à une « *réaffirmation du rôle de la branche* » comme partenaire central dans le système de relations professionnelles français (Mirochnitchenko et Verdier, 1997 ; Besucco et *alii*, 1998). En plaçant cet acteur au sommet de la hiérarchie des niveaux de négociation, il a voulu marquer son souci de prendre en compte de manière plus fine la réalité du tissu économique constitué en majeure partie de PME jusque là difficiles à mobiliser par le seul canal de l'administration publique. En élargissant potentiellement son champ d'intervention, l'Etat s'est ainsi ouvert de nouvelles perspectives en terme de mise en œuvre de ses politiques sociales. Pour autant, ce choix l'a confronté d'emblée à des modes de gestion plus complexes de sa relation avec les branches. Les situations présentées soulignent à cet égard la diversité de leurs modes de relations avec l'Etat. Elles montrent que l'introduction d'un intermédiaire privé dans la mise en œuvre d'une politique publique ne va pas de soi, quand bien même il repose sur une politique contractuelle formellement établie.

Pour éclaircir ce point, il convient de revenir sur les deux composantes de la fonction d'intermédiation mises en évidence au début de notre article. En effet, si l'on en reste au seul volet des relations entre l'Etat et les acteurs centraux des branches (organisations professionnelles patronales et/ou représentants fédéraux des syndicats de salariés), on peut considérer que le



dialogue et les compromis noués au sein des nombreuses instances de concertation créés à l'occasion de la mise en œuvre de la politique contractuelle de formation professionnelle a largement contribué à rapprocher les points de vue des protagonistes, et à positionner la branche comme « *instance de médiation* » chargée d'une « *mission de régulation du marché du travail* » à travers la promotion de stratégies de formation adaptées (Besucco et alii, 1998).

Cependant, ce constat doit être pour le moins relativisé dès lors qu'on se penche sur les relations nouées par les organisations de branche avec les cibles visées, à savoir les entreprises. Les structures mobilisées autour de cet objectif se trouvent confrontées à la question de l'articulation entre les logiques d'institution privée dont elles sont porteuses et la logique d'action publique qui leur est confiée. Ainsi, dans la métallurgie, les conseillers formation des CST sont des opérateurs tout à fait pertinents pour une politique qui cherche à atteindre les PME faiblement outillées du point de vue de la formation et plutôt éloignées de l'administration. Cependant, le fait de devoir rendre des comptes à leur « commanditaire » (l'Etat), en particulier sur le nombre d'entreprises bénéficiaires, tout en étant sensible à l'augmentation du nombre des adhérents, a pu parfois générer des comportements potentiellement opportunistes dans la sélection des cibles, et donc concourir à ce que l'importance du nombre d'entreprises atteint par le dispositif devienne un enjeu au détriment de la pertinence des choix opérés et de la qualité des opérations aidées. Dans la grande distribution alimentaire, le constat qui peut être tiré est celui de la difficulté du dispositif d'aide public à influencer le mode d'organisation de la branche pour toucher véritablement d'autres entreprises que celles qu'elle mobilisait antérieurement. Enfin, c'est dans la plasturgie que, semble-t-il, les compromis les plus viables ont pu être trouvés entre les attentes des pouvoirs publics et les objectifs des entreprises du secteur.

Ces différents constats nous amènent finalement à mettre en question l'assimilation trop systématique faite entre les régulations de branche et leur définition juridique centrée sur le seul enjeu du développement de la négociation collective au niveau central. L'exemple d'une politique publique prenant délibérément appui sur les branches souligne combien l'enjeu des régulations locales constitue un élément décisif, mais souvent ignoré ou amoindri, du système français de relations professionnelles (Saglio, 1991). Elle permet notamment de souligner les formes de détermination réciproque qui s'exercent, au niveau du contact avec les entreprises, entre les objectifs des représentants de l'Etat et les finalités des acteurs de branche.

### La légitimité des branches en question

Les propos précédents conduisent à s'interroger pour finir sur la nature de la branche comme acteur pertinent des politiques publiques fondées sur l'intermédiation. Peut-on finalement parler de la branche au singulier, en considérant implicitement qu'elle renvoie à une forme d'organisation dont la structure interne serait stabilisée aux yeux des pouvoirs publics ? Ne doit-on pas plutôt s'interroger face à la variété des situations que masque l'idéal-type de la branche tel qu'il est défini dans les circulaires d'application de ce dispositif ? L'analyse d'une politique publique médiatisée comme les EDDF permet à cet égard de suggérer plusieurs variables explicatives de cette diversité des branches professionnelles.

Deux premières variables étroitement liées rendent compte de la consistance des partenaires sociaux au niveau de la branche. Elles portent d'une part sur la nature du dialogue social entre les organisations patronales et syndicales en présence (qui varie singulièrement selon les cas) et d'autre part sur la manière dont ces organisations sont structurées au plan de leur implantation territoriale. A titre d'exemple, l'organisation patronale de la métallurgie apporte des gages importants aux pouvoirs publics en matière de « couverture » du territoire national tout en étant organisée territorialement sur une base qui n'est pas celle de la région. Elle représente par ailleurs un contre-exemple flagrant en matière d'acceptation des syndicats des salariés comme acteurs de la politique contractuelle. La grande distribution alimentaire forme une image inversée de cette première situation en se caractérisant par une grande qualité de dialogue tripartite au niveau national, qui contraste singulièrement avec l'absence notable de représentation territoriale des intérêts de la branche. On comprend mieux dans ces conditions que la plasturgie représente un partenaire apprécié des pouvoirs publics. Cette branche développe en effet une capacité à être clairement présente au double niveau national et territorial, en s'appuyant sur un engagement conjoint et constructif d'un noyau bien identifié de partenaires patronaux et syndicaux.

Une troisième variable joue un rôle important dans l'identification de la spécificité d'une branche. Elle a trait à l'existence ou non en son sein ou dans sa sphère d'influence d'instances permettant d'outiller sa relation de proximité avec les entreprises. Ainsi, dans les cas étudiés, l'existence du réseau des chambres syndicales territoriales dans la métallurgie et le rôle actif d'un organisme collecteur des fonds de la formation (Plastifaf) dans la plasturgie contribuent à une meilleure identification et reconnaissance de la branche.

Enfin un dernier élément peut être pointé. Il porte sur le degré de congruence entre les objectifs poursuivis par une branche professionnelle et les perspectives poursuivies par les pouvoirs publics et matérialisées au cours

du temps par la mise en œuvre de politiques spécifiques. Celui-ci peut être fort, et produire des effets vertueux sur plusieurs années comme on peut l'observer dans la plasturgie. Mais il peut également être plus conjoncturel, comme dans la grande distribution alimentaire.

Ces quelques jalons pour une appréhension des branches professionnelles en terme d'acteurs et d'institutions mobilisables amènent à être particulièrement prudent face à l'idée selon laquelle le renforcement de la négociation de branche autour de nouveaux enjeux comme la gestion des compétences (Besucco & Tallard, 1999) ou la réduction du temps de travail serait susceptible d'affermir le système français de relations professionnelles. Certes, comme on a pu le montrer par ailleurs (Brochier & Verdier, 1999), ce type de stratégie trouve son fondement dans un échange politique entre l'Etat, cherchant à transformer ses logiques d'intervention vis à vis des entreprises, et des partenaires sociaux trouvant par là les moyens d'affirmer leur légitimité. Sans remettre en question ce rôle fondateur de la négociation des accords collectifs dans la légitimation des branches professionnelles, nos observations nous conduisent simplement à mettre l'accent sur un problème complémentaire : celui de la capacité des branches à transposer dans les faits, au niveau des entreprises et des salariés qu'elles emploient, des règles et des compromis négociés au niveau central, le plus souvent en étroite articulation avec les pouvoirs publics. Les questions qui se posent dans ce cadre touchent essentiellement à la capacité des partenaires en présence à constituer et à stabiliser de véritables réseaux d'acteurs et d'institutions en mesure de traiter avec les compétences nécessaires des dossiers et des problèmes qui leur sont soumis. Notre regard sur l'état actuel de la situation, pour partiel soit-il, nous conduit à proposer d'approfondir la question de la légitimité des branches professionnelles sous l'angle de l'hétérogénéité de leur consistance.

### Références bibliographiques

- Baron C., Bureau M.C., Le Dantec E., Nivolle P. (1994), *Les intermédiaires de l'insertion*, Centre d'Etudes de l'Emploi, dossier n°1, (nouvelle série), Paris, 71 p.
- Baron C., Bureau M.C., Leymarie C., Nivolle P. (1995), « L'action des intermédiaires : animation du marché local du travail, mobilisation de la main d'œuvre, médiation sociale », in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n°34, PUF, Paris, pp. 213-233.
- Bessy C., Eymard-Duvernay F. (dir.) (1997), *Les intermédiaires du marché du travail*, Cahier du Centre d'études de l'emploi n°36, PUF, Paris, 416 p.
- Bessy C., Eymard-Duvernay F., Gomel B., Simonin B. (1995), « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n°34, PUF, Paris, pp. 3-34.
- Besucco N., Tallard M., (1999), « L'encadrement collectif de la gestion des compétences : un nouvel enjeu pour la négociation de branche ? », *Sociologie du travail*, n° 41, pp. 123-142.
- Besucco N., Tallard M., Lozier F., (1998), *Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche*, Cahier Travail et Emploi, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, La Documentation française, 132 p.
- Brochier D., Verdier E. (1999), « Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique », *Revue Politiques et management public*, volume 17, n°3, pp. 129-149.
- Bunel J. (1997), « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et emploi*, n°70, pp. 3-20.
- DARES (1997), *Intermédiaires des politiques publiques d'emploi*, actes de la journée d'étude du 9 décembre 1997, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 33 p.
- Gérard D., Lhotel H., Mouy P., Serfaty E. (1993), *Contribution à l'évaluation des engagements de développement de la formation - Rapport final*, tome 1, Céreq, Marseille.
- Jobert B. (1995), « De la nécessaire incohérence de l'action étatique », in Theret B. (ed.), *L'Etat, la finance et le social - souveraineté nationale et construction européenne*, Ed. La Découverte, Paris, pp. 223-238.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action - politiques publiques et corporatismes*, PUF (collection recherches politiques), Paris, 242 p.
- Lecoutre M. (1997), *Branche et territoire : consistance du niveau régional et rôle des acteurs intermédiaires sur le terrain. L'exemple des accords cadres régionaux des EDDF dans la métallurgie*. Intervention à la journée d'échanges du 16 octobre 1997 sur la politique contractuelle, ministère de l'Emploi et de la Solidarité (DARES, DGEFP), Paris, 7 p. (document ronéoté).

- Lesueur J.-Y., Lièvre P. (1994), *L'intermédiation de l'ANPE dans les modèles organisationnels des offres et des demandes d'emploi*, communication aux 4<sup>es</sup> journées du SESAME, université Lyon 3, 8-9 septembre, 35 p.
- Lindeberg G. (2000), *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, La Documentation française, collection Rapports officiels, Paris, 320 p.
- Meny Y., Thoenig J.C. (1989), *Politiques publiques*, PUF, Paris, 391 p.
- Meyer J.L. (1998), « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, n°3/98, pp. 345-364.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (1997), *La politique contractuelle - anticiper pour agir*, synthèse des débats, journée d'échanges du 16 octobre 1997, Paris, 44 p.
- Mirochnitchenko K., Verdier E. (1997), « Contrat et action publique. Le cas de la formation professionnelle continue », *Travail et emploi*, n°72, pp. 51-66.
- Saglio Jean (1991), « La régulation de branche dans le système français de relations professionnelles », *Travail et emploi*, 1/1991, n°47, pp. 26-41.
- Sellier F. (1984), *La confrontation sociale en France - 1936-1981*, PUF, Paris, 240 p.
- Verdier E. (1990), « L'efficacité de la formation continue dans les PME », *Sociologie du travail*, n° 3/90, pp. 295-320.
- Verdier E. (1995), « Quelques commentaires au texte « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahier du CEE, n°34, PUF, Paris, pp. 43-48.
- Verdier E., Brochier D. (éditeurs) (1997), *Les aides publiques à la formation continue dans les entreprises : quelles modalités d'évaluation ?*, Céreq, document n°124, série Évaluation, Marseille, 254 p.
- Vincens J. (1995), *L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi*, note 181 (95-2), LIRHE, université des Sciences Sociales de Toulouse, 12 p.
- Warin P. (1995), « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*, Ed. L'Harmattan, Paris, pp. 85-101.