Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle ?

Olivier MÉRIAUX *

De 1970 à 1993, la formation professionnelle continue a pu s'ériger en figure emblématique d'un art de gouverner autrement [1] : « c'est très délibérément que dans ce domaine, plus que dans tout autre et avant tout autre, l'Etat a accepté de se déposséder d'une partie du pouvoir de direction, d'impulsion, d'organisation des choses » [2]. La priorité chronologique accordée à la négociation interprofessionnelle sur le travail législatif (« la loi négociée ») et l'autonomie accordée aux partenaires sociaux dans la gestion des fonds issus de l'obligation légale de financement [3] constituaient les deux manifestations les plus évidentes de « l'acte de foi » [4] fondateur du système français.

1. Ce texte s'appuie sur le matériau collecté d'octobre 1995 à octobre 1996 pour une étude sur la restructuration du système paritaire de collecte des fonds de la formation professionnelle, menée pour le Cereq en collaboration avec Damien Brochier (Cereq). L'essentiel de ce matériau est composé de près de 60 entretiens avec des administrateurs et directeurs d'organismes collecteurs. Une première synthèse de cette étude a été publiée dans *Cereq-Bref*, n°131, mai 1997, sous le titre « La gestion paritaire des fonds de la formation : genèse et enjeux d'un nouveau système ». Le présent article vise avant tout à répondre à l'axe problématique proposé par les coordinateurs de ce numéro spécial. Il n'est pas en tant que tel le produit de l'étude susmentionnée et n'engage que son auteur.
2. André Ramoff, lors de son audition devant la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle. *Cf.* rapport n°1241, documents d'information de l'Assemblée Nationale, mai 1994, tome II, p. 33.
3. Rappelons que l'élément fondamental dans ce domaine est l'obligation pour les employeurs de consacrer une fraction de leur masse salariale (1,5 % aujourd'hui pour les entreprises de 10 salariés et plus) au financement de la formation professionnelle : plan de formation, soit par dépense directe dans l'entreprise, soit par cotisation à un organisme agréé; congé individuel (éventuellement capital temps de formation) et contrats de formation en alternance, par versement à un collecteur. On se limite ici aux modes d'utilisation les plus courants.
4. Ramoff, in *op. cit.*

* *CERAT-IEP Grenoble*

La loi quinquennale sur l'emploi et la formation professionnelle de décembre 1993 marquera sans doute pour l'histoire l'apostasie des milieux politico-administratifs. Pour la première fois, les partenaires sociaux n'étaient pas invités à dégager par la négociation les principes d'une réforme structurelle de la formation professionnelle. L'article 74 de la loi fixait au 31 décembre 1995 l'échéance des 440 agréments délivrés par l'Etat aux organismes de collecte. Il subordonnait l'agrément des nouveaux organismes à l'existence d'un accord collectif national, régional, ou inter-régional, condamnant ainsi les associations de formation (ASFO), organismes purement patronaux, et tous les collecteurs départementaux ou locaux. Le législateur renvoyait à la négociation interprofessionnelle le soin de rendre applicables ces principes, mais dans le même temps créait une commission d'enquête parlementaire, dont la tonalité inquisitoriale laissait clairement entendre qu'une nouvelle intervention de l'Etat pourrait suppléer à toute hésitation des partenaires sociaux.

A l'issue d'une série de décisions conventionnelles et réglementaires, un nouveau paysage institutionnel se mettait en place autour de deux filières de collecte : celle des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) professionnels, s'articulant sur des accords collectifs de branches ; et celle des structures régionales ou régionalisées à vocation interprofessionnelle, composée des fonds de gestion du congé individuel de formation (FONGECIF), des nouveaux OPCA régionaux (OPCAREG) et des Agefos-PME. Les regroupement opérés faisaient passer le nombre d'organismes de 255 à 96.

Conférant aux branches professionnelles un pouvoir d'orientation accru et des moyens financiers plus importants – alors même qu'une nouvelle étape dans la décentralisation de la politique de formation professionnelle des jeunes semblait devoir appeler un renforcement de la dimension régionale et interprofessionnelle (Lamanthe, Verdier, 1996) – la réforme des collecteurs influera, à n'en pas douter, sur la régulation globale du système français de formation continue (Chevallier, Gaudeul, 1996 ; Mériaux, 1997). Mais c'est moins cet aspect que nous retiendrons ici que l'impact sur les relations professionnelles et les modes de fonctionnement des institutions paritaires.

La réforme correspond en effet à la mise en place d'une nouvelle forme d'organisation paritaire. Dans une dizaine d'organismes de collecte de branches [5], ainsi que dans les nouveaux organismes interprofessionnels régionaux (OPCAREG), certaines missions, impliquant un contact direct avec les entreprises, sont déléguées à des personnes morales patronales, agissant sous l'autorité et le contrôle du conseil d'administration paritaire. Ce parita-

5. FORMAHP (hospitalisation privée), FORMAPAP (industrie papetière), FORTHAC (textile, cuir; habillement), INTERGROS (commerce de gros), OPCA BANQUES, OPCA C2P (chimie, pharmacie, pétrole), OPCA EFP (enseignement et formation privés), OPCAIM (métallurgie), OPCASSUR (assurances), OPCIB.

risme « d'orientation et de contrôle », par opposition au paritarisme « de gestion », marque une rupture très nette dans les représentations et les pratiques des acteurs de la formation. Ce n'est plus le paritarisme dans lequel *« on voit passer les dossiers »*, pour reprendre une expression souvent entendue, mais un paritarisme dans lequel l'intervention syndicale se limite à édicter des règles (de priorité, de prise en charge) et à en contrôler l'application par les structures mises en place par les employeurs.

Le rôle exact des organismes paritaires de collecte, et davantage encore leur fonctionnement interne, sont en général peu connus. Pour cette raison, il nous a semblé utile de présenter succinctement les deux grands types d'organisation paritaire (1), avant de voir plus en détail, sur la base d'observations de terrain, ce que le mécanisme de la délégation modifie dans le travail des instances paritaires et le positionnement des acteurs (2) [6]. Il faut alors, pour apprécier la portée de ces changements, revenir sur la genèse de ce que certains souhaitent constituer en un paritarisme exemplaire, et suivre les investissements stratégiques dont il est issu (3). Enfin, nous essayerons de définir ce que pourrait être le rôle des partenaires sociaux, plus particulièrement de la partie syndicale, dans ce paritarisme (4).

1. Paritarisme « de gestion » *versus* paritarisme « d'orientation et de contrôle »

L'appellation d'« organisme collecteur » masque le principal de l'activité de ces structures. En réalité, les tâches administratives liées à la collecte de la contribution des entreprises (envoi des bordereaux d'appel aux entreprises, traitement des chèques, envoi de reçus libératoires, etc.) ne représentent qu'une part modeste, et très saisonnière, du travail qu'elles effectuent. L'essentiel de leur activité, et en tous cas le plus déterminant pour le contenu des politiques de formation des entreprises, réside dans les missions d'information, de conseil et d'assistance à leurs adhérents. Les organismes collecteurs ont bien souvent, en particulier vis-à-vis des PME, un rôle fondamental à jouer dans l'organisation des actions de formation. Outre cette activité d'ingénierie, ils remplissent une fonction d'interface entre l'offre et la demande de formation et prennent en main le montage de dossiers administratifs et financiers souvent très complexes (contrats de formation en alternance, engagements de développement de la formation, subventions du Fonds social européen, etc.).

Si les organismes collecteurs ont drainé en 1997 plus de 17 milliards de francs [7], ils ne sont donc pas simplement des « banques » qui mutualisent les

6. Etant entendu que ces observations concernent la phase de mise en place des organismes, avec ce que cela implique comme ajustements et incertitudes. Depuis lors, le travail accompli a permis de trouver des fonctionnements plus stabilisés.

contributions des entreprises, ou en tous cas ils ne devraient pas l'être. En théorie, ils assurent l'application des orientations politiques déterminées par les commissions paritaires nationales de l'emploi. Ils sont donc en mesure d'agir, de l'extérieur, sur les politiques de formation des entreprises, en fixant par exemple des taux de prises en charge différenciés selon les catégories d'actions ou les publics visés, ou encore en posant des critères restreignant l'accès à certaines qualifications. Pour des organisations syndicales n'ayant que de très faibles possibilités de peser, au niveau même de l'entreprise, sur les options patronales en matière de formation continue, la question du gouvernement de ces institutions est fondamentale. L'enjeu n'est pas moins important du côté des employeurs et de leurs représentants, puisque c'est la marge d'autonomie du pouvoir de gestion patronal qui peut être affectée par le mode d'organisation des collecteurs.

C'est à partir de ces éléments qu'il faut apprécier la portée des changements induits par le paritarisme « d'orientation et de contrôle » dans les organismes énumérés plus haut. Dans le système dit du « paritarisme de gestion » ou du « paritarisme intégral », une instance paritaire exécutive (conseil d'administration) ou des comités plus restreints ont à charge de fixer les règles de financement et d'en assurer l'application. Le travail concret auprès des entreprises adhérentes et des partenaires institutionnels est assuré par des conseillers, qui sont des salariés de l'organisme lui-même. Ceux-ci rendent compte de leur activité aux instances paritaires (souvent par l'intermédiaire du directeur de l'organisme), qui avalisent les dossiers remplissant les critères définis et statuent sur les cas dérogatoires. D'où cette image d'un paritarisme dans lequel *« on voit passer les dossiers »*. Via le support des demandes de subventions, c'est la politique de formation des entreprises qui se matérialise aux yeux des administrateurs.

Ainsi, ce mandataire de la CGT dans une Agefos-PME affirme qu'il peut *« intervenir indirectement sur les plans de formation parce que les instances paritaires suivent tous les dossiers de subventions. On vérifie que les délégués du personnel ou que le comité d'entreprise soient informés de ce que l'entreprise demande, et au besoin on envoie les conseillers informer les représentants du personnel de ce qui se passe au niveau du plan de formation »*. Certes, il n'arrive que très rarement qu'une demande soit bloquée pour défaut de consultation car l'examen des dossiers intervient alors que les choses sont déjà engagées. Mais, selon un directeur d'organisme, « c'est

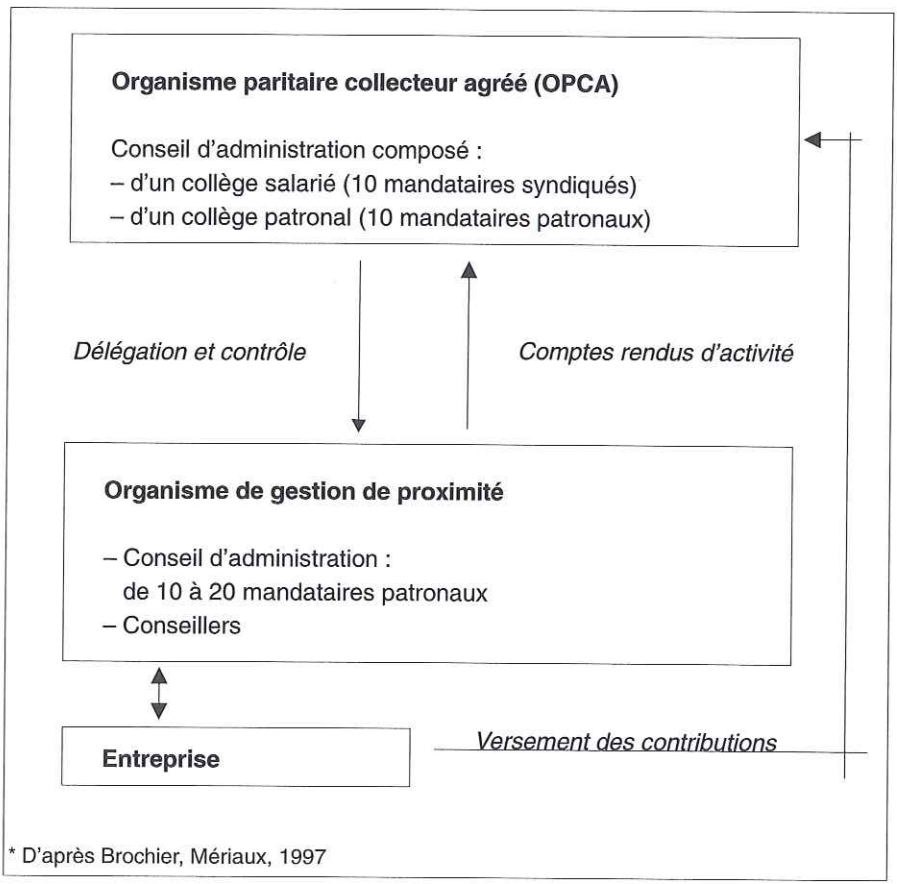
---

7. *Cf.* le dossier très complet d'*Entreprise et carrières* du 28 avril 1997, qui donne notamment les chiffres provisoires de la collecte 1997 pour chaque organisme. Selon les types de collecteurs, les chiffres sont les suivants (millions de francs) :
- OPCA de branches (champ et hors-champ) : 11 015
- OPCA interprofessionnels régionaux (OPCAREG et Agefos-PME) : 3 932
- FONGECIF : 2 800.

un contrôle continu *a posteriori*, qui permet aux partenaires sociaux de dire " la prochaine fois, veillez à cela ou faites attention à ceci"... »

Dans le paritarisme « d'orientation et de contrôle », la perception que peuvent avoir les administrateurs syndicaux des politiques des entreprises n'est plus si immédiate. Les missions impliquant un contact direct avec les entreprises sont en effet déléguées par le conseil d'administration, totalement ou pour partie, à une ou plusieurs structures patronales par voie de convention (*Cf.* encadré). Cela signifie que les principales opérations administratives liées au recouvrement de la collecte, et surtout l'information, la sensibilisation et le conseil aux chefs d'entreprise sont réalisés par des personnels subordonnés, ne serait-ce que par leurs contrats de travail, à une personne morale patronale. En théorie, ces conseillers n'ont de compte à rendre qu'au directeur et au conseil d'administration de l'organisme dit « de proximité » qui les emploie, instance formée du collège patronal du conseil de l'OPCA.

La délégation de gestion : un schéma-type *



* D'après Brochier, Mériaux, 1997

2. Le paritarisme « d'orientation et le contrôle » des règles à la pratique

Pour une part, le fonctionnement de l'OPCA et ses relations avec le ou les organisme(s) patronaux sont réglés par le statut de l'organisme collecteur et la convention de délégation : dans les branches ayant opté pour cette formule et dans les régions (pour la mise en place des OPCAREG), l'élaboration de ces deux documents a d'ailleurs toujours constitué le point d'achoppement des négociations. Mais l'observation de la période de lancement des organismes montre aussi que ces règles écrites sont entourées, complétées et quelques fois annulées par une série de règles informelles, parfois héritées des anciens organismes, parfois issues d'interactions plus ou moins conflictuelles.

Paritarisme de contrôle ou paritarisme de comptables ?

Le mécanisme de la délégation modifie considérablement la nature du travail des instances paritaires, qui devient, en un sens, beaucoup plus abstrait. Dans les 6 OPCA que nous avons suivis de leur création officielle à leur première collecte, le conseil d'administration, dégagé des lourdes tâches liées à la mise en place des structures et une fois fixés les critères de prise en charge, a vu son activité se concentrer sur l'examen des tableaux de bord et des indicateurs synthétiques rendant compte de l'activité des organismes de proximité. Compte-tenu de l'incertitude qui pesait alors sur le montant des collectes et des difficultés de gestion liées à la dévolution entre anciens et nouveaux organismes, cette focalisation sur le quantitatif n'est pas en elle-même étonnante.

Reste néanmoins un changement structurel : en fonctionnement normal, le conseil d'administration n'a plus à connaître des décisions particulières de l'organisme envers les demandes de financement qui lui sont adressées [8]. Toute l'information lui arrive sous une forme agrégée, et, compte-tenu de la fréquence quadriannuelle des réunions du conseil d'administration, avec un délai de plusieurs semaines Seule exception, mais qui ne touche qu'une petite fraction des dossiers : les demandes nécessitant une dérogation par rapport aux critères établis sont traitées une à une par un comité paritaire.

La délégation implique également que les administrateurs syndicaux n'aient plus la possibilité d'intervenir directement auprès des conseillers de la structure de proximité : « *S'il y a bien un contrôle de l'OPCAREG sur l'ARFP* (nb : la personne morale patronale ayant reçu une délégation), *en*

8. La plupart des conventions de délégation prévoient néanmoins qu'une commission de suivi paritaire peut « *exercer à tout moment* » sur la structure patronale les contrôles et audits qu'elle estime nécessaires. Dans certains cas, plus rares, la convention prévoit que « *tout administrateur a accès à tout moment à l'intégralité des dossiers* ».

matière de gestion des hommes, l'OPCAREG n'a pas son mot à dire. Pour nous, la seule obligation de l'ARFP c'est une obligation de résultats. » En d'autres termes, si les représentants syndicaux au conseil ont bien une légitimité à réclamer une transparence sur les performances produites par l'organisme, ils ne peuvent, en tout cas si l'on s'en tient aux chartes fondatrices de ce paritarisme-là, exiger une transparence sur les mécanismes de la gestion et sur les compétences mobilisées pour répondre aux entreprises [9].

Certains administrateurs de gros OPCA, ayant siégé dans des FAF ou siégeant par ailleurs dans une Agefos-PME, disent avoir le sentiment de ne plus travailler que sur des chiffres et des flux financiers : « *Ça rentre, ça sort, mais entre les deux, on ne sait pas trop ce qui se passe...* ». Plus le champ d'intervention de l'OPCA est grand et plus ce sentiment est affirmé. Quand les structures de proximité se chiffrent par dizaines, comme les 61 Adefim de l'OPCA des industries de la métallurgie, les systèmes informatiques restent la seule ressource offerte par l'institution aux administrateurs pour se construire une vision de l'action des organismes patronaux. A cette échelle, les administrateurs syndicaux (mais pas seulement eux) ont fréquemment le sentiment que l'essentiel leur échappe, quel que soit le degré de sophistication des outils mis en place (suivi en temps réel, échange de données, messagerie interne, etc...). Le problème est alors de « *mettre un peu de chair autour des chiffres* », en restant dans les limites des attributions du conseil d'administration (visites collectives « sur le terrain ») ou en s'en affranchissant discrètement, tel ce syndicaliste de province qui « *passe de temps en temps boire le café avec le directeur de l'Adefim locale* ».

Les règles et les personnes

Les acteurs du paritarisme savent d'expérience que « *les choses, en pratique, ne se passent pas comme dans les textes* » et dans une certaine mesure ils l'anticipent. Le degré de précision des statuts ou de la convention de délégation est ainsi étroitement dépendant de la réputation des personnes et du degré de confiance mutuelle qu'elles s'accordent, sur la base de leurs relations passées.

La connaissance des personnes empêche rarement les conflits caractéristiques des phases de création institutionnelle. Les dispositions négociées et inscrites dans les textes subissent toujours une mise à l'épreuve, à travers laquelle chaque partie affirme son interprétation des règles et signifie ce qui est

---

9. Le jeu sur ces deux registres de la transparence a été mis en lumière par Laurent Duclos (1997, p. 61), à propos du fonctionnement des conseils d'administration des Caisses d'Allocations Familiales : « *S'agit-il de réduire l'opacité de fonctionnement* (d'un organisme) *: il faut pouvoir accéder aux rouages de l'organisation pour en comprendre le fonctionnement. S'agit-il plutôt de réduire l'opacité du milieu* (grâce au travail de l'organisme) ? *Alors que la transparence*1 renvoie aux problèmes de gestion de l'activité, aux compétences déployées* (par l'organisme), *la transparence*2 concerne l'établissement des critères de la performance, l'efficacité sociale de l'activité (de l'organisme)* ».

et ce qui n'est pas tolérable dans les comportements adverses. L'information sur l'activité des structures de proximité, comme le suivi des délibérations du conseil d'administration (dont le secrétariat est généralement assuré par l'organisation patronale) sont alors les premiers enjeux autour desquels se confrontent les acteurs.

L'écart entre les attentes de la partie syndicale et le fonctionnement impulsé par le collège patronal sera fonction du degré de « culture paritaire » des organisations d'employeurs, de leur familiarité avec les procédures et les régles non-écrites de l'univers du paritarisme. La phase d'ajustement est d'ailleurs toujours moins conflictuelle là où existaient auparavant des FAF que lorsque l'OPCA succède à des Asfo. Dans ce dernier cas, les administrateurs syndicaux se souviennent *« des discussions épiques sur les documents qu'ils devaient nous communiquer, sur les comptes-rendus des séances... »*. Il s'agit alors pour eux de faire comprendre que malgré la délégation, *« l'OPCA n'est pas* une *annexe (du) service formation »* de l'organisation patronale.

En dehors ou à la marge de la sphère « politique », le directeur de la structure de proximité occupe une position essentielle dans le fonctionnement du mécanisme de la délégation. Son mode de désignation, consensuel ou unilatéral, est un bon indice de la pénétration de la culture paritaire dans les organisations professionnelles. Encore plus significatif est le fait que cette fonction est parfois cumulée avec celle de directeur de l'OPCA. Pour beaucoup d'administrateurs syndicaux, c'est un gage de bonne circulation de l'information : *« On évite les dilutions de responsabilités. Comme on s'adresse au même bonhomme, on ne peut pas nous dire : " je suis le directeur de l'ARFP, je n'ai pas à vous répondre. " »* Mais il existe aussi, de notre point de vue, un risque de voir la partie syndicale ne plus être en mesure de distinguer les nécessités et les contraintes techniques – qui légitiment en théorie la voix du technicien – des possibles « inflexions » opérées par le conseil d'administration de la structure patronale. Seule la qualité des relations entre le directeur et le collège syndical peut alors empêcher le cumul de tourner à la confusion.

Ce qui apparaît là une nouvelle fois, c'est que le principe même de la délégation engage des mécanismes de confiance et de réputation. Le propre de ceux-ci est d'être attachés à la qualité des personnes. L'aspect positif réside dans les « économies » que les acteurs réalisent quotidiennement dans leurs relations. L'aspect plus problématique est que les personnes ont (en théorie) une durée de « vie » dans le système inférieure à celle des règles. Comme l'a relevé un administrateur d'OPCAREG, *« comme beaucoup de choses dans ce système, tout dépendra de la manière dont l'ARFP joue le jeu. Avec les responsables actuels, on sait que ça ira, mais le jour où ils partent... »*

Politiques et technocrates : qui gouverne ?

La séparation entre les « politiques » et les « techniciens » est à la base du fonctionnement des organisations professionnelles et paritaires. Dans les discours, la distinction est toujours fortement revendiquée par les deux parties : *« L'important est que le politique ne s'occupe pas de choses techniques et vice-versa. Cette séparation, c'est la condition pour que le paritarisme marche. »* Mais on sait d'expérience qu'au fil du temps, les politiques tendent à se transformer en experts et que les technocrates (les directeurs) accumulent la réalité du pouvoir. Le dispositif de la délégation permet-il alors *« d'éviter la déviation des buts de l'organisation et la perte du pouvoir de ceux qui sont désignés pour la gouverner »* (Casella, Tanguy, Tripier, 1988, p. 57) ?

Pour les partisans, syndicalistes et patrons confondus, du paritarisme « d'orientation et de contrôle », la délégation de la gestion opère une clarification entre les compétences des instances paritaires et le champ d'intervention des technocrates. Dégagés des contraintes de la gestion « quotidienne », les administrateurs seraient en mesure d'investir plus résolument le terrain politique et de garder la maîtrise de l'organisme. Nos observations, limitées à la phase de mise en place des organismes, ne permettent pas d'évaluer la portée des changements intervenus. Néanmoins, on relèvera deux points relatifs à cet aspect des choses.

Il s'avère d'abord que dans la phase de négociation, l'argument anti-technocratique, fréquemment utilisé par la partie patronale, a souvent convaincu les représentants syndicaux de « lâcher du lest » sur la délégation : *« On aurait voulu restreindre davantage les missions déléguées. Mais est-ce qu'il vaut mieux ça que de laisser la techno-structure prendre le pouvoir »*, s'interrogeait ainsi un vice-président d'OPCA. Si cet argument a pu porter, c'est que la forme traditionnelle du paritarisme, en particulier dans le fonctionnement des Agefos-PME, n'est pas exempte de vices sur ce plan. Les administrateurs syndicaux d'OPCA exerçant également un mandat au conseil d'une Agefos-PME se plaignent fréquemment de *« l'emprise des techniciens de l'Agefos »*. Ils expliquent qu'il n'est matériellement pas possible pour le conseil d'administration d'opérer un suivi des dossiers et de l'activité de l'organisme sans que ne se mette en place une « délégation implicite », qui au bout du compte laisse une grande latitude aux techniciens et à la partie patronale : *« On sait parfaitement que des décisions sont prises sans nous. Quand le président est syndical, ça va encore. Mais quand la présidence est CGPME, ça fonctionne en binôme avec la direction et on ne voit plus rien »*.

Pour notre part, nous devons avouer un certain scepticisme quant aux vertus intrinsèquement anti-technocratique du mécanisme de la délégation. Sans doute est-ce parce que nous prêtons moins d'importance aux règles et aux procédures établies qu'à l'investissement stratégique et au sens pratique

des acteurs. En tout état de cause, le risque de « collusion » (le mot est sans doute un peu fort) entre la direction des organismes et la partie patronale ne paraît pas moins grand.

3. Un projet politique pour un « autre paritarisme »

L'introduction du mécanisme de la délégation, et les changements que nous nous sommes efforcés de décrire dans le fonctionnement des organismes collecteurs, ont une portée plus large que la simple ingénierie institutionnelle. Il y a, derrière ce paritarisme, un projet et un entrepreneur politiques, en l'occurrence le patronat de la métallurgie, qui a su imposer ses conceptions à l'ensemble des partenaires sociaux et aux pouvoirs publics. La délégation est en effet, chronologiquement, une disposition conventionnelle avant d'être une faculté légale. Le décret du 28 octobre 1994, qui porte application de l'article 74 de la loi quinquennale, reprend sur ce point, dans une formulation proche, l'article 82.2 de l'accord interprofessionnel de juillet 1994. Celui-ci précise que les signataires des accords portant création des OPCA peuvent déterminer *« les modalités de délégation à une ou plusieurs personne(s) morale(s) relevant de la ou des organisation(s) professionnelle(s) signataire(s) dudit accord, de tout ou partie des missions de l'organisme nécessitant une relation directe avec l'entreprise ».*

Une contrepartie à la transformation des Asfo

En apparence anodine, cette disposition est en réalité une pièce essentielle du compromis sur lequel repose l'ensemble de la réforme. Elle est, plus précisément, la principale contrepartie à la généralisation du paritarisme qu'encourage le législateur quand il conditionne l'agrément des nouveaux collecteurs à l'existence d'un accord collectif. Le premier effet de cette mesure est de supprimer les Asfo, en tant qu'organismes cumulant des fonctions de collecteur et de dispensateur de formation [10]. La vieille revendication syndicale d'extension du paritarisme aux fonds du plan de formation gérés par les Asfo triomphe enfin, mais seulement comme conséquence de la séparation fonctionnelle, exigée par les pouvoirs public, entre collecte des fonds et production de la formation.

L'intention du législateur se heurte néanmoins à une réalité politique. Outre l'assise matérielle issue de la gestion des fonds, les organisations patronales trouvent dans la maîtrise des Asfo un moyen essentiel de maintenir ou d'améliorer leur représentativité, l'adhésion des entreprises étant pour

10. Les Asfo, créées non pas par accord collectif mais sur la base d'une simple convention multilatérale entre organisations patronales, n'avaient à l'origine qu'un rôle de conseiller et de dispensateur. Certaines ont toutefois développé localement une activité de collecte du plan de formation, en outre de la collecte de l'alternance pour laquelle nombre d'entre-elles ont été agréées à partir de 1984.

l'essentiel motivée par les services dont elles peuvent bénéficier (Bunel, 1995). Or pour les représentants des employeurs, il ne fait pas de doute que l'introduction du paritarisme dans la gestion des fonds de la formation, qu'ils ont toujours refusée par le passé sauf quand la loi les y contraignait (avec la mise en place dans les Asfo de conseils de perfectionnement paritaires pour le suivi des fonds de l'alternance), nuirait à la qualité du service offert et ferait peser des menaces sur les prérogatives de l'employeur concernant l'élaboration du plan de formation.

L'UIMM, entrepreneur politique

L'UIMM est la principale concernée par cette éventualité : les plus importantes des 170 Asfo recensées par le CNPF en 1994 sont en effet des créations de ses chambres syndicales territoriales. Contrainte d'accepter la création d'un organisme paritaire collecteur à compétence nationale en lieu et place de ses Asfo, l'UIMM ne peut concevoir une représentation syndicale dans les organes de direction des structures de proximité du futur OPCA, dont le personnel est simplement transféré des Asfo. Pour l'UIMM, qui répète depuis des décennies à ses adhérents que la « gestion paritaire, voilà l'ennemi », ce serait ouvrir la boîte de Pandore de la négociation obligatoire du plan de formation.

L'UIMM dispose d'une solution alternative, mise en pratique depuis près de 10 ans. Face aux revendications constantes sur l'extension du paritarisme aux conseils d'administration des Asfo, le patronat de la métallurgie a en effet répondu par la mise en place de groupes techniques au sein de la commission paritaire nationale de l'emploi. Ces instances, comme le groupe paritaire qui contrôle le financement des Centres de Formation des Apprentis par transfert des fonds collectés pour l'alternance, édictent des règles et en surveillent la bonne application par les structures patronales. Mais à aucun moment elles n'interviennent directement dans la politique des Asfo ou le fonctionnement des CFA.

Au printemps 1994, et alors que s'engage la négociation interprofessionnelle imposée par la loi quinquennale, la commission d'enquête parlementaire offre aux dirigeants de l'UIMM l'opportunité de faire la promotion de « leur » paritarisme. Face à des députés découvrant (ou faisant mine de découvrir) l'autonomie des organismes collecteurs et les libertés prises par certains, l'UIMM insiste sur les vertus de la délégation de gestion : si le contrôle et le suivi des orientations déterminées par les CPNE doivent relever d'un *« paritarisme renforcé »*, une gestion des fonds purement patronale *« présenterait le double avantage d'éviter la confusion des rôles et de bien distinguer les responsabilités »* souligne ainsi Dominique de Calan, secrétaire général-adjoint de l'UIMM, lors de son audition. Et il ajoute, faisant

référence à la négociations en cours : « *J'espère rallier l'ensemble du CNPF à cette logique et, pourquoi pas, la majorité des syndicats.* [11] »

L'euphémisation du discours dissimule mal la position de force de l'UIMM dans toute négociation interprofessionnelle. Exerçant une influence déterminante sur la politique du CNPF, grâce notamment à sa capacité d'expertise et à sa contribution au budget de la confédération patronale (Bunel, 1995), l'UIMM rencontrera peu d'obstacles pour faire adopter la délégation de gestion dans les rangs patronaux. Il lui est d'autant moins difficile de faire valoir son exigence que cette solution répond à l'impératif premier de l'organisation patronale, la préservation du pouvoir de l'employeur sur les options stratégiques de l'entreprise. Très significativement, le directeur de la formation et de l'enseignement du CNPF exprime son ralliement à la position de l'UIMM en réaffirmant que la détermination du plan de formation ne saurait être une compétence partagée, que l'intervention syndicale vienne de l'intérieur de l'entreprise ou d'organes paritaires extérieurs : « *Autant il nous paraît important que les fonctions d'orientation et de contrôle soient paritaires, autant le travail auprès de l'entreprise nous paraît difficilement pouvoir être paritaire. On conçoit mal un syndicaliste rencontrer un chef d'entreprise pour lui expliquer comment il doit faire son plan de formation.*[12] »

Retour sur l'idée de paritarisme en matière de gestion des fonds de la formation

Fondé sur l'idée que les dépenses de formation constituent un investissement stratégique – idée que la communauté patronale est parvenue à imposer à la société comme une évidence objective – cet argumentaire s'inscrit dans le droit fil d'une doctrine affirmée depuis le début des années 1970 : la formation est un élément de la gestion de l'entreprise, or, selon le sacro-saint principe édicté par le CNPF en 1965, « *en matière de gestion des entreprises, l'autorité ne peut se partager* » [13]. Cette doctrine, dont l'UIMM a été et reste le principal promoteur, justifie non seulement le refus de négocier le plan de formation mais également l'opposition à la gestion paritaire telle qu'elle est à l'œuvre dans les FAF.

Si l'ensemble des fédérations patronales a toujours refusé d'aller plus loin qu'une simple consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation, les idées de l'UIMM sur le paritarisme n'ont jamais acquis une hégémonie totale dans le monde patronal. Certains secteurs d'activité (BTP, plasturgie, etc), ainsi que la CGPME, ont au contraire opté, certains dès le début des années 1970, pour une gestion totalement paritaire (*cf.* Vincent, dans ce numéro). L'idée sous-jacente était que l'efficacité de la formation dépendait

---

11. *Rapport de la commission d'enquête... op. cit*, tome II, p. 142.
12. Alain Dumont, *Rapport de la commission d'enquête...*, id. p.112.
13. Douzième point de la « charte libérale » adoptée par le CNPF en janvier 1965.

avant tout du degré d'implication des salariés, et que celui-ci pouvait être favorablement modifié par l'association des organisations syndicales aux décisions. Dans cette conception, qui était également celle des « Pères fondateurs » du système français de formation continue [14], le paritarisme, loin de n'être que la simple technique de gestion à laquelle certains, et pas seulement des acteurs patronaux, voudrait le réduire, est davantage conçu comme un outil ou une institution politique pouvant, selon une terminologie commune, « rapprocher les points de vue ».

Le discours affiché par les organisations patronales ne reflète naturellement qu'une partie du projet. Il est clair, si l'on se place du point de vue des représentants des salariés, que la gestion paritaire a toujours eu une vertu prophylactique à l'égard de l'intervention syndicale dans les entreprises. C'est en tout cas en ces termes qu'un responsable d'union régionale analyse la situation : « *Quand on voit l'hostilité des petits patrons aux syndicats et l'attachement de la CGPME au paritarisme, on comprend bien ce qu'ils cherchent : ils veulent bien que les syndicats participent mais en-dehors des entreprises. Pour eux, le paritarisme c'est un moyen de garder les syndicats à l'extérieur. Pour nous, c'est un moyen d'intervenir indirectement sur les plans de formation* » [15]. Ce type d'affirmation tendrait à montrer que les syndicats n'ont jamais été dupes de la valeur stratégique du paritarisme pour le patronat. Mais peut-être faut-il aller plus loin, et dire que les organisations syndicales ont elles-même alimenté cette stratégie, en y trouvant un confort institutionnel, c'est aujourd'hui une évidence (Mériaux, 1995), mais également, et c'est un point qui demanderait de plus amples développements, une commodité idéologique certaine.

Comme nous l'avons montré par ailleurs, la partition des rôles est incorporée dans l'échange politique au fondement du paritarisme et elle suit les lignes de force tracées par l'objectivation des champs de l'économique et du social dans le compromis fordiste (*cf.* Duclos, Mériaux, dans ce numéro). C'est cela qui confère au paritarisme sa cohérence analytique, par-delà la diversité des agencements organisationnels. Mais le domaine de la formation professionnelle, par sa proximité à la sphère de la production, permet sans doute de faire apparaître plus distinctement les ambiguïtés de l'attitude syndicale à l'égard du compromis implicite inscrit dans le paritarisme. Faire de la négociation du plan de formation autre chose qu'un mot d'ordre reven-

---

14. En 1971, Jacques Delors, alors secrétaire général du comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, disait de l'institution FAF qu'elle « *est plus qu'une technique de mise en œuvre et de gestion (...) parce que les finalités et les moyens d'une politique de formation permanente ne peuvent être admis et compris par tous que s'ils font l'objet d'une réflexion en commun (...)* », *in* Luttringer, 1995, p. 280.
15. Les promoteurs patronaux de la délégation de gestion font d'ailleurs usage de cet argument pour convaincre de la fidélité de leur modèle à « l'esprit du paritarisme » : « *Contrairement à d'autres professions, qui voudraient nous donner des leçons de paritarisme, nous, nous avons encore des syndicats dans nos entreprises.* »

dicatif agité à chaque réforme du système de formation aurait nécessité un préalable : lever le « tabou de la gestion » (Lojkine, 1996). Or malgré quelques tentatives isolées, l'acteur syndical dans son ensemble n'a jamais été en mesure de procéder aux révisions doctrinales que cela aurait supposé. De surcroît, la désyndicalisation a introduit une nouvelle donne tactique en étendant les zones vierges de toute implantation. Dès lors la gestion paritaire est devenue une manière de faire de nécessité vertu, non pas tant en se soumettant au rapport de forces avec le patronat qu'en se repliant sur l'idée d'une impossibilité matérielle à assumer une autre forme d'action [16].

D'un paritarisme idéalisé au principe de réalité : le cheminement syndical

L'adoption du paritarisme d'orientation et de contrôle relève de la même logique. En acceptant le principe de la délégation, les organisations syndicales [17] semblent admettre le bien-fondé de l'argumentaire patronal, alors qu'elles avaient jusqu'à présent toujours affirmé leur droit à porter les exigences des salariés depuis le niveau interprofessionnel jusqu'à celui de l'entreprise. On peut certes considérer qu'il ne s'agit-là que d'une concession tactique, en contrepartie de laquelle les syndicats ont obtenu satisfaction sur d'autres revendications. Mais au-delà de la simple logique de « donnant-donnant » inhérente à tout compromis, l'acceptation de la délégation de gestion traduit sans doute un réel changement de stratégie de la part d'une majorité d'organisations syndicales. Cette inflexion doit moins se lire comme ralliement doctrinal que comme adhésion à une sorte de principe de réalité : le système paritaire de gestion des fonds de la formation, tel qu'il était avant la réforme de 1994, n'était plus compatible avec l'état des forces sociales qu'il nécessitait de mobiliser.

Beaucoup de syndicalistes actifs au sein des instances paritaires de la formation professionnelle admettent aujourd'hui que le paritarisme intégral n'était plus réaliste, au regard des « ressources humaines » dont disposent leurs organisations : la technicité des questions de formation, la complexité des dispositifs, et, il faut bien l'avouer, la distance qu'il y a, du point de vue du salarié, entre la formation continue et « la fiche de paye » sont autant de facteurs qui limitent la capacité des syndicats à investir les dispositifs pari-

16. Comme nous l'a avoué un responsable confédéral, *« on n'est jamais arrivés à négocier le plan de formation et c'est peut-être tant mieux. Ça nous poserait des problèmes, car on n'a pas forcément les moyens de faire des contre-propositions. Compte-tenu de l'état des forces syndicales dans les entreprises, je crois qu'il faut mieux essayer de changer les chose là où on peut avoir un contrôle. »*

17. La CGT et la CFTC n'ont pas signé l'accord de juillet 1994 qui introduit la délégation de gestion. Mais la CFTC signera les accords de branches et les accords régionaux (OPCA-REG) et pourra donc siéger dans les instances paritaires.

taires. La situation, il faut le souligner, n'était d'ailleurs pas moins problèmatique pour l'acteur patronal.

Dès lors, la réduction du nombre d'organismes collecteurs et la restriction du paritarisme aux tâches « politiques » pouvait apparaître comme une solution, si ce n'est attrayante, au moins compatible avec les capacités militantes des syndicats [18]. Mais avec le risque de conforter l'opinion patronale, exprimée ici par un responsable d'union régionale, selon laquelle *« les organisations syndicales n'ont ni les moyens ni l'envie de prendre en charge le contact avec les entreprises. Ce n'est tout simplement pas leur fonction et si elles le reconnaissaient, à un niveau plus général, elles auraient moins de problèmes aujourd'hui »*.

Cette formulation est remarquable en ce qu'elle dénote particulièrement bien le risque d'auto-disqualification que porte la stratégie syndicale. Réduire les instances paritaires et leur champ de compétences au motif de la pénurie et de l'incompétence des mandataires, c'est renoncer à s'appuyer sur les habilitations institutionnelles « à connaître » qu'a produites historiquement le paritarisme. C'est, en d'autres termes, inverser le rapport entre les compétences des personnes et la compétence des institutions (Duclos, 1996) : celle-ci n'est pas la somme de celles-là. La compétence collective de l'instance paritaire découle du mandat qu'elle a reçu, et ouvre la possibilité de développer les qualités des mandataires à la mesure des questions que l'instance est habilitée à traiter. Et si malgré tous les obstacles que nous avons décrits plus haut, on trouve aujourd'hui des syndicalistes capables de contester un plan de formation, on le doit à l'apprentissage collectif que la gestion paritaire a produit.

Reste alors, pour les syndicats, s'ils ne veulent pas donner raison à leur adversaire, à relever le pari consistant à faire vivre cet « autre paritarisme » autrement que comme solution défensive, fonctionnant à l'économie.

4. Quel rôle pour les partenaires sociaux dans ce paritarisme ?

La place de l'acteur syndical dans le paritarisme « d'orientation et de contrôle » reste largement à définir. La tâche est d'autant plus difficile que ce mode d'organisation manque singulièrement de fondements juridiques. Les organisations syndicales opposées à la délégation peuvent savoir gré au rapporteur de la commission d'enquête parlementaire de s'être essayé à en

18. Le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds de la formation chiffrait entre 8 et 10 000 le nombre de mandataires dans les diverses instances paritaires de « l'ancien système », estimation vraisemblablement assez surévaluée. Tout chiffrage de ce genre est extrêmement délicat, compte-tenu de la fréquence du cumul, mais on peut estimer que la réforme des collecteurs a opéré une réduction de 50 à 60% du nombre des mandats.

réfuter le principe, pour cause de « *raisonnement juridique fallacieux qui attribue aux fonds affectés à la formation une nature strictement privée et patronale, plus privative encore que la gestion des entreprises* » [19]. Mais cet argument traduit surtout l'attachement à la philosophie du paritarisme originel et au projet politique qui le sous-tend, car en réalité, la qualification juridique des fonds de la formation est tout sauf claire [20].

De manière générale (c'est-à-dire qu'il y ait ou pas délégation de gestion), les organisations syndicales s'efforcent assez logiquement de fonder le rôle de leurs mandataires sur leur connaissance des dispositifs de formation et de qualification. Elles pensent donc légitimement que c'est en accroissant la compétences des personnes qu'elles seront en mesure de peser davantage sur la politique des organismes et d'assurer un contrôle plus strict. La plupart des fédérations ont d'ailleurs saisi l'opportunité de la réforme (et de la réduction du nombre des mandats) pour tenter de dynamiser leur réseau de mandataires, en organisant par exemple des sessions de formation. Mais de notre point de vue, ce type d'actions mériterait d'abord que soient définies les compétences exercées par les organes paritaires, puis par les personnes en leur sein, et surtout de s'interroger sur ce qu'est une compétence de nature « politique » et de quelle manière elle peut se cultiver, si ce n'est se transmettre.

Paritarisme et « prise de parole »

On se contentera ici d'esquisser une hypothèse, à partir des concepts de « prise de parole » *(voice)* et de « défection » *(exit)* (Hirschman, 1995) : si l'on admet que les instances paritaires n'ont pas à s'occuper de la gestion directe ou de la production de la prestation, leurs membres sont malgré tout en capacité d'œuvrer pour la qualité du service rendu. Plus précisément, les mandataires au sein des instances paritaires doivent être des relais de la « prise de parole » par les bénéficiaires de la prestation. Cette fonction est d'autant plus importante que pour les entreprises, l'*exit* est problèmatique voire impossible. Compte-tenu des règles en vigueur (sur la collecte « captive » de l'alternance notamment, qui force un grand nombre d'entreprises à verser leur contribution à l'organisme de la branche), toute détérioration de la qualité du service ne sera pas nécessairement sanctionnée par une baisse du chiffre

---

19. *Rapport de la commission d'enquête...op. cit*, tome I, p. 163.
20. Les juristes rappellent ainsi que les FAF « *naissent réellement sur une ambiguïté : on affirme le principe de leur paritarisme de gestion, mais on refuse les principes de financement habituels en matière de régimes complémentaires. Les FAF permettent de gérer collectivement une taxe qui a été imposée par l'Etat, alors qu'ils auraient pu être des organes de gestion collective d'une cotisation décidée par les professions* » (Dejean, 1996, p. 44). Mais attribuer une nature fiscale aux sommes collectées par les OPCA (Luttringer, 1995, p. 278), c'est aussi s'en tenir à une approche purement formelle, qui méconnaît la réalité des mécanismes par lesquels est fixé, par négociation entre l'Etat et les partenaires sociaux, le niveau de la contribution obligatoire.

d'affaires de l'organisme. Il revient alors aux administrateurs d'envoyer le signal que le « marché » monopolistique ne peut produire.

Mais la « prise de parole » requiert aussi un certain degré de transparence entre les bénéficiaires des prestations et leurs représentants au sein des conseils d'administration. Or comme nous l'avons relevé, la délégation tend à opacifier l'entreprise aux yeux des administrateurs syndicaux. Si l'hypothèse de la « prise de parole » se confirmait, cela signifierait que l'institution aurait tout intérêt aux stratégies de contournement que les mandataires mettent en œuvre pour regagner un pouvoir de médiation. Mais également que la capacité à relayer la « *voice* » ne peut être que faiblement améliorée par des actions de type formative. Du côté patronal, c'est un autre type de problème qui paraît le plus susceptible d'entraver la « prise de parole » : la composition des collèges d'employeurs laisse en effet fréquemment apparaître une hégémonie des grandes entreprises leaders du secteur. Or il n'est pas certain que dans un contexte de concurrence, les grandes entreprises aient toujours intérêt à ce que l'ensemble des employeurs de la branche puissent bénéficier des qualifications dont ils auraient besoin pour le développement de leurs activités... C'est là un problème de démocratie dans les organisations économiques, qui mériterait également d'être analysé plutôt que simplement mentionné.

Reste que les administrateurs ne doivent pas se laisser enfermer dans une fonction de « petit télégraphiste », porteur des réclamations individuelles du « public » : le conseil d'administration n'est pas simplement l'équivalent d'un comité d'usagers (Bancarel, 1996), et les acteurs qui y siègent ne sont pas là en tant qu'image des destinataires des services de l'organisme, ni même en temps que représentants directs des « intéressés ». Dans l'économie du paritarisme, les mandataires sont avant tout les « délégataires du rapport capital/travail » (Duclos, 1996), habilités par l'Etat à produire des biens collectifs et à œuvrer dans l'intérêt général. Cette dimension politique et collective implique que les messages transmis par les mandataires aient, en particulier aux yeux des techniciens, une valeur autre que celle d'une réclamation clientèliste.

Conclusion

Si l'on considère le destin des innovations dont l'UIMM a été l'initiatrice en matière de formation professionnelle, le paritarisme « d'orientation et de contrôle » est sans doute destiné à s'étendre. Les organisations syndicales ont donc aujourd'hui d'autant plus intérêt à démontrer qu'elles n'ont pas accepté le mécanisme de la délégation par simple commodité idéologique ou matérielle. Car le risque principal est celui de voir les syndicats se laisser confinés à des instances nominalement « politiques » certes, mais démunies de ce qui a toujours fondé l'efficacité politique du paritarisme : le pou-

voir d'œuvrer à la « civilisation de l'entreprise » (Supiot, 1994) depuis une institution extérieure à l'entreprise. On perçoit déjà, dans le fonctionnement de certains OPCA, que se met en place un « pilotage par l'aval » qui marginalise l'instance paritaire au profit de l'organisme de proximité patronal. Cette « dérive » n'est-elle que le résultat d'un rapport de forces particulièrement défavorable aux syndicats, ou signifie-t-elle que la délégation de gestion comporte inévitablement une délégation de pouvoir ?

Références bibliographiques

Bancarel M., (1996), « La nomination des directeurs des caisses du régime général par les directeurs des caisses nationales », *Droit social*, n°3, pp. 339-343.

Brochier D., Mériaux O., (1997), « La gestion paritaire des fonds de la formation : genèse et enjeux d'un nouveau système », *Cereq-Bref*, n°131, mai, pp.1-4.

Bunel J., (1995), *La transformation de la représentation patronale en France*, rapport de recherche pour le Commissariat général au Plan, Lyon, IETL.

Casella P., Tanguy L., Tripier P., (1988), « Le paritarisme contre les experts : l'exemple du BTP », *Revue française de sociologie*, n°1, pp. 55-79.

Chevallier A., Gaudeul S., (1996), « Formation professionnelle continue : une articulation des différents niveaux ? », *La revue de l'IRES*, n°22, pp. 165-195.

Dejean P., (1996), « Les problèmes juridiques posés par la mutualisation des fonds de la formation professionnelle », *Droit social*, n°1, pp. 43-48.

Duclos L., (1996), *Le paritarisme des conseils d'administration des CAF : la médiation des instances de représentation dans la production des services publics*, rapport de recherche, GIP Mutations Industrielles, Marne-la-Vallée.

Hirschman A., (1995), *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

Lamanthe A., Verdier E., (1996), « Décentralisation et construction de référents régionaux de l'action publique : le cas de la formation professionnelle des jeunes », LEST, Aix-en-Provence, ronéo, 25 p.

Lojkine J., (1996), *Le tabou de la gestion,* Paris, éditions de l'Atelier.

Luttringer J.M., (1995), « Formation professionnelle, la réforme des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) », *Droit social*, n°3, pp. 278-286.

Mériaux O., (1995), « Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle », *Travail*, n°32-33, pp. 71-84.

Mériaux O., (1997), « Politiques nationales et construction d'un paritarisme régional à la lumière de la réforme des organismes de collecte des fonds de la formation », CERAT, Grenoble, ronéo, 23 p.

Supiot (A.), 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF.