nº 25 – Automne 1997

LA REVUE DE L'IRES

Crise syndicale, renaissance européenne ?
Adelheid Hege

L'emploi commercial aux Etats-Unis et en France et les difficultés des comparaisons internationales
Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice

Problèmes de l'emploi au Brésil
Jorge Mattoso

Les sources de la performance : public et privé
Gilles Jeannot

La représenttion sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluation
Hughes Blassel et Jean-Paul Jacquier

L'hétérogénéité des classes au collège : quels effets sur les acquisitions des élèves ?
Marie Duru-Bellat et Alain Mingat

IRES ■ Institut de Recherches Economiques et Sociales

La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluations

Hughes Blassel et Jean-Paul Jacquier *

Dans le domaine de la représentation des salariés, il existe deux grands types d'institutions sociales, celles créées dans l'entreprise et celles mises en place à l'extérieur de celle-ci.

Ces dernières se sont développées à différents niveaux, sur des champs et pour des contenus variés tant au plan professionnel qu'interprofessionnel.

L'étude que nous avons menée porte sur la représentation sociale territoriale interprofessionnelle, celle qui concerne partenaires sociaux et pouvoirs publics aux autres nivaux que national et international, et pour des représentations ne portant que sur des missions communes à toutes les professions.

Il n'existe pas de panorama global et synthétique de la représentation interprofessionnelle territoriale, d'étude descriptive d'ensemble : quelles institutions, jouant quels rôles, demandant quel travail aux organisations représentées, pour quels résultats ?

Corrélativement, la représentation sociale n'est pas évaluée. Elle est d'abord objet de positions : son caractère indispensable ou relatif est posé comme donné par différents acteurs. Dans le même temps, de nombreux jugements existent et se font connaître sur le sujet, des plus négatifs (trains de vie exagérés de certaines institutions paritaires, moyens d'obtenir des ressources pour les organisations), à des jugements plus positifs (les régimes de retraites complémentaires sont, finalement, bien gérés).

Notre démarche a été essentiellement pragmatique : quelles sont les for-

* Sociologues à Chroniques S... Etude réalisée pour la CFDT, dans le cadre de l'agence d'objectif de l'IRES.

mes de la représentation sociale existante au plan territorial, quelles en sont les missions, quel est le volume de cette représentation ? Nous nous sommes efforcés de dresser cet inventaire de l'existant, en proposant différentes typologies. Puis, dans un second temps, nous avons tenté de proposer une première évaluation du rôle de ces instances et institutions et de la replacer dans le contexte de la régulation sociale française.

Ce travail est un défrichage. Il peut suggérer aux chercheurs d'autres investigations, aux partenaires des réflexions et des réformes.

Les milliers de représentants qui arpentent avec modestie les couloirs des multiples institutions sociales ne rencontrent qu'indifférence de la société. Ils entretiennent pourtant une grande part de la machine à tempérer les fractures sociales. Quand les citoyens sociaux n'ont plus que des droits et pas de participation, que les sociétés se tournent vers l'Etat et non vers les acteurs sociaux, quand les militants cathodiques et l'inculture sociale font bon ménage, les militants de la défense sociale quotidienne deviennent des soldats de l'ombre. Ils n'en sont pas moins nécessaires.

Partie I – Description

1. Quelle classification ?

Cinquante institutions ou instances ont été repérées au plan territorial.

A. Le critère géographique

Vingt et une institutions correspondent strictement au niveau régional. Quatorze correspondent strictement au niveau départemental.

Les réalités territoriales et la carte géographique des institutions mettent en évidence une situation parfois plus complexe.

La capacité de certaines zones ou villes à affirmer leur identité au sein des grands découpages administratifs ne peut pas être négligée. Les cartes de compétence géographique des CRAM, des ASSEDIC, des CPAM ne recoupent que partiellement celle des régions et départements. Par ailleurs, les ressorts des cours d'appel et des TGI ont su résister depuis plusieurs siècles pour offrir aujourd'hui une « carte judiciaire » un peu surprenante. Les conseils de prud'hommes se trouvent déterminés par les curiosités de cette carte.

Dès que l'on descend à un niveau infra départemental, les choses deviennent encore plus délicates. Bassins d'emploi, « pays », districts, agglomérations, communautés urbaines, ... plusieurs regroupements ou découpages territoriaux sont possibles

B. Le critère « paritarisme »

Les conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale, les OPCAREG, la COPIRE, ... sont qualifiés de paritaires. Par différence, sont identifiées comme « commissions », les diverses institutions où l'Etat consulte les partenaires sociaux. Dès que l'on étudie les institutions de notre liste, des différences plus nombreuses apparaissent. Nous employons les termes :

- « *paritaire* », lorsque seuls des représentants d'employeurs et de salariés, à parité de nombre, siègent dans l'institution ou l'instance. Neuf institutions ou groupes d'institutions peuvent être qualifiés, sans hésitation, de « paritaires ».

- « *paritarisme modifié* » pour les cas où, à côté des représentants d'employeurs et de salariés, siègent également soit des représentants d'autres organisations (associations, groupements), soit des personnes qualifiées. Six institutions connaissent une situation de « paritarisme modifié », dont les caisses de Sécurité sociale.

- « *instance de consultation* » pour les cas où l'administration consulte les organisations d'employeurs et de salariés, et elles seulement. Dans ces cas, la règle est que les représentants sont en nombres égaux pour les deux parties. Huit institutions correspondent à notre catégorie des « instances de consultation des partenaires sociaux par l'Etat ».

- « *d'instance de consultation élargie* », lorsque l'Etat consulte non seulement les organisations d'employeurs et de salariés mais, en même temps, bien d'autres catégories ou groupements. Les instances élargies ont un caractère « mixte » dans la mesure où leurs champs de compétence concernent à la fois l'Etat et les collectivités territoriales. Quinze institutions sont des « instances mixtes élargies ».

D'une part, des représentants des collectivités territoriales sont presque toujours amenés à siéger à côté des représentants de l'Etat, d'autre part, représentants des employeurs et des salariés voient souvent figurer à leur côté des représentants d'autres groupements ou associations.

- « *instances élargies et mixtes* » où la présence de représentants des salariés et des employeurs est possible sans être de droit. Nous les qualifieront de « facultatives ». Trois sont dans ce cas.

Sept constituent des cas particuliers : les conseillers du salarié, les comités de bassins d'emploi, les ARACT, les CA des OPAC, les commissions régionales du schéma des formations initiales régions, les CARIF.

C. Le critère de la nature « fonctionnelle »

Ce critère nous sert à exprimer ce que produisent les lieux où siègent ensemble représentants des employeurs et représentants des salariés. Cette production dépend pour une large part, mais pas seulement, du fait que ces

lieux sont des instances au sein d'institutions ou, au contraire, qu'instances et institutions se confondent en une seule et même entité.

Nous appelons « *décisionnaires* », les institutions et/ou instances qui produisent un acte ayant des conséquences directes pour des individus. Ces actes sont des décisions de justice ou des décisions à caractère administratif. Huit institutions ont un caractère « décisionnaire » dépourvu d'ambiguïté.

Les entités « *administrantes* » sont celles où se distinguent le mieux les deux éléments du couple institution-instance. Le cas dominant est celui des conseils d'administration, qui orientent, décident et contrôlent (au moins d'après les textes) une organisation dans laquelle on trouve des niveaux de responsabilité dans la réalisation de la production, dont l'échelon de direction. Dix institutions sont « administrantes ».

Nous qualifions de « *consultatives* » les institutions qui ont pour mission principale de formuler des avis, d'éclairer des personnes ou institutions qui sont, elles, responsables des décisions et de leur mise en œuvre. Vingt et une institutions sont à caractère « consultatif ».

Toutefois, le travail de création des catégories s'avère particulièrement délicat. Deux questions importantes se posent, en effet.

La première est de savoir en quoi la consultation engage l'Etat ou une collectivité territoriale qui y est obligée, et jusqu'à quel niveau ? Le fait d'avoir réuni et écouté les membres d'une institution vaut-il consultation, indépendamment d'une prise en compte du contenu des avis formulés ? Ou bien, les propos tenus contraignent-ils l'Etat quant à sa décision finale ?

La seconde question revient sur la réalité du pouvoir exercé par certains conseils d'administration. Pour le critère de la place du paritarisme, nous avons fait le choix d'une approche formelle. Avec le critère de la nature fonctionnelle, nous faisons le choix de classer les institutions du point de vue des représentants patronaux et salariés. Une délibération d'un CA, valide en droit, peut pourtant apparaître à certains de ses membres comme un acte de consultation, qui oblige peu ou pas les détenteurs du pouvoir réel de décision. L'obligation juridique de consulter un comité peut se traduire par une procédure purement formelle.

Il reste dix institutions que nous ne classons pas dans les trois catégories ci-dessus. Pour ce qui est des commissions départementales et locales de l'insertion, elles nous semblent hésiter entre les trois catégories. Comités de bassin d'emploi, comités d'expansion et instances d'orientation des missions locales peuvent également avoir un caractère très différent selon les initiatives prises par leurs membres

Les COPIRE sont difficiles à classer, compte tenu du caractère récent de la dynamique constatée pour cette institution. Entre le non-lieu, ce qu'elles étaient encore il y a peu, dans beaucoup de régions, l'instance d'information régulière mais minimale qu'elles sont encore souvent et leur transformation

en instances productrices de normes ou d'orientations régionales dans le champ des relations professionnelles, il est difficile aujourd'hui de les définir sans hésitation.

L'hésitation sur les ARACT tient aux différences constatées d'une région à l'autre. Il en va de même pour les CARIF. Les commissions régionales de conciliation des conflits collectifs ne semblant avoir aucune activité, il est impossible de les classer. Enfin, les conseillers du salarié se classent mal dans nos catégories.

D. Le critère des champs de compétence

Neuf types de champ de compétence sont nécessaires pour aboutir à une description satisfaisante des institutions. Certains ont des proximités importantes, sans devoir pour autant être confondus.

Par ailleurs, certaines institutions ont des champs de compétence précisément délimités quand d'autres sont nettement polyvalents. Cette polyvalence nous oblige à classer certaines institutions dans plusieurs catégories, notamment le CESR dont le champ de compétence est circonscrit.

L'une des utilités de cette dernière description du système institutionnel est de faire apparaître des redondances, la coexistence d'institutions de nature différente sur des champs de compétence identiques.

1. La *formation professionnelle* connaît huit institutions à caractère territorial interprofessionnel. Quatre sont des institutions « paritaires ».

2. *L'emploi* regroupe sept institutions. L'une, la COPIRE est « paritaire » et à champ de compétence polyvalent. Les six autres ont toutes un caractère élargi et sont également souvent polyvalentes.

3. *L'éducation.* Avec un certaine insistance mise sur la question de l'ajustement entre l'éducation et l'emploi, cette catégorie regroupe neuf institutions. La COPIRE et le CESR sont, une fois encore, à compter dans ce groupe, ainsi que les COREF et CODEF, ce qui montre bien la forte liaison existant entre ces trois premiers champs de compétence.

4. *La lutte contre l'exclusion* et l'action en faveur de l'insertion économique et sociale. Le nombre d'institutions à classer dans cette catégorie n'est pas simple à déterminer. Si les missions locales, les commissions départementales et locales d'insertion se classent sans hésitation dans cette catégorie, il faut se souvenir aussi que les CPAM et CAF contribuent également à ces objectifs, de même qu'une part de la politique de formation professionnelle. On peut, enfin, choisir d'y classer ou non les ASSEDIC, selon l'appréciation que l'on porte sur des mesures nouvelles qu'elles développent.

5. *La protection sociale.* Prise au sens des organisations gestionnaires des systèmes de cotisation et prestations, elle compte huit institutions, « pa-

ritaires » et « paritaires modifiées » pour l'essentiel, auxquelles s'ajoutent deux instances consultatives mixtes élargies.

6. *Prévention et amélioration des conditions de travail.* Quatre institutions interviennent dans ce domaine.

7. *Handicapés.* Quatre institutions ont pour champ la situation des travailleurs handicapés.

8. *La régulation des tensions et conflits du travail.* Cette catégorie comprend cinq institutions dont les conseils de prud'hommes, les conseillers du salariés.

9. *Aménagement et vie sociale.* Nous plaçons dans cette catégorie, des institutions qui ont en commun de contribuer à l'aménagement du territoire et au développement économique et social. Nous y plaçons bien sûr le CESR, mais également les comités de bassin d'emploi et d'expansion, les comités départementaux et régionaux de l'habitat, du transport, etc.

2. De la désignation et de la nomination

A. Élection ou désignation ?

Depuis 1967, cette question accompagne inéluctablement des réformes majeures de la protection sociale en France.

« A l'imitation des formules retenues par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires et l'assurance chômage, les conseils d'administration furent composés par des représentants, en nombre égal, des employeurs et des salariés, désignés par le CNPF dans un cas, les organisations les plus représentatives des travailleurs dans l'autre, à principe du paritarisme. La suppression des élections marquait ainsi l'abandon d'un des grands desseins de 1945, l'idée de démocratie sociale » [1].

1982 a entraîné un retour aux élections pour les CA des CPAM et des CAF (pour les CRAM comme les URSSAF, il s'agit d'une désignation prenant en compte la représentativité obtenue lors des élections aux CA), 1996 voit un retour de la désignation.

Les conseils de prud'hommes restent donc la seule des institutions sociales locales à caractère interprofessionnel pour laquelle il est recouru à des élections. Les partenaires sociaux choisissent la désignation pour les institutions qu'ils gèrent paritairement.

Mais le terme de désignation n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire. Il convient, d'abord, de distinguer le cas des institutions « paritaires » où les organisations sont souveraines : elles choisissent leurs représentants et ce choix s'impose aux autres organisations. Cette situation se rencontre également pour les comités de bassin d'emploi, les comités

1. Jean Jacques Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, Paris, editions Dalloz, 1993, p. 236.

d'expansion, les missions locales lorsque employeurs et salariés y sont représentés.

B. Des représentants « choisis » par l'administration

C'est le cas des assesseurs au tribunal des affaires de Sécurité sociale, des représentants des employeurs et des salariés dans la COTOREP et dans la commission départementale des travailleurs handicapés, de leurs représentants dans la commission régionale de conciliation, des représentants des employeurs au sein du CA des OPAC.

A chaque fois, le mécanisme est différent. Pour le tribunal des affaires de Sécurité sociale, c'est le Premier président de la cour d'appel qui nomme, par ordonnance, les deux assesseurs (un représentant des salariés, un des employeurs) « sur une liste dressée par les autorités de l'Etat sur proposition des organisations patronales et ouvrières les plus représentatives » (Code de la Sécurité social).

Pour la COTOREP, la situation est particulièrement curieuse puisque employeurs et salariés peuvent y être représentés par deux voies, au titre des CA des CPAM et CAF, au titre des organisations représentatives. Mais dans les deux cas, un choix intervient. Il est lourd de conséquence pour la représentation des organisations syndicales de salariés, puisqu'elles ne disposent, en tout, que d'une seule place.

Pour la commission départementale des travailleurs handicapés, le préfet « choisit » parmi les membres du CODEF appartenant à ces deux catégories, le représentant des salariés et le représentant des employeurs.

Le cas de la commission régionale de conciliation est également étrange : organisations d'employeurs et de travailleurs proposent une liste qui contient un nombre de noms double de celui des sièges qui leur reviennent. Le préfet établit la liste des membres après avoir pris l'avis du DRTEFP et des DDTEFP.

• Des désignations indirectes, incertaines.

Les deux organisations syndicales de salariés les plus représentatives dans le département ont, de droit chacune un siège dans le CA d'un OPAC. Les employeurs, quant à eux, dépendent d'un mécanisme plus complexe : les organismes collecteurs de la contribution des employeurs établissent une liste de trois noms, le préfet désigne un représentant dans cette liste.

• Le reflet de la diversité d'organisation des employeurs et des salariés.

C'est le texte précisant quelles sont les organisations qui bénéficient du pouvoir de désigner des représentants au sein du CESR qui met le mieux en lumière toute la complexité des mécanismes de représentation. Pour ce qui est des représentants des employeurs, le texte s'allonge significativement : « Les représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées sont désignés soit par les chambres régionales de commerce et d'in-

dustrie, les chambre régionales d'agriculture, les conférences régionales des métiers ou les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture et les chambres des métiers, soit par les organisations, syndicats ou ordres professionnels représentatifs des entreprises dans la région, soit par les responsables des entreprises dont l'activité revêt une importance particulière pour la région, soit par les responsables des entreprises coopératives exerçant une activité de production dans la région » (Décret n° 82 866).

Ces curiosités des mécanismes de désignation peuvent toutes recevoir une explication. Dans certains cas, l'Etat souhaite faire un signe en direction des professions agricoles ou des artisans, qui s'estiment mal ou pas représentés par les unions régionales du CNPF. Dans d'autres, c'est le souci de ménager les organismes consulaires, de respecter une certaine continuité historique. Etc. ...

Au plan pratique, toutefois, cette diversité et cette complexité des mécanismes de désignation ont plusieurs effets négatifs. Elles favorisent, surtout, la méconnaissance et rendent ainsi mystérieux le fonctionnement de certaines institutions.

Pour les institutions dans lesquelles les cinq organisations syndicales ne disposent en tout que d'un seul siège un mécanisme complexe de désignation peut entraîner le quasi oubli de l'existence et du rôle de ces institutions.

Il est possible que l'administration elle même se trouve confrontée à des risques de méconnaissance. Est-il si sûr que toutes les préfectures maîtrisent parfaitement la liste des institutions qu'elles ont à animer, les modes de désignation des membres et l'ensemble des règles particulières qui s'appliquent ?

3. Le volume et le coût de cette représentation

Si nous imaginons une « région théorique » de quatre départements, plutôt de petite taille sur le plan démographique, nous trouvons donc, au total :

- près de 1 300 sièges à pourvoir par les organisations syndicales, dont un peu plus de 200 dans des instances de niveau régional et près de 1 100 dans des instances de niveaux départemental et infra départemental. Les conseillers prud'homaux et les défenseurs des salariés, avec 160 sièges chacun, représentent le quart de cet effectif.

- un peu plus de 900 sièges à pourvoir par les organisations d'employeurs, dont 200 dans des institutions à caractère régional, un peu plus de 700 dans des institutions de niveaux départemental et infra départemental. Les conseillers prud'homaux constituent le groupe le plus important (17 %).

Pour un département « moyen » de cette région théorique, département plutôt de petite taille, la seule représentation des niveaux départemental et infra-départemental comprend environ 275 sièges pour les organisations syndicales (dont 30 % correspondent aux conseillers prud'homaux et aux défenseurs des salariés) et un peu moins de 200 sièges pour les employeurs (un tiers sont des conseillers prud'homaux).

Cet essai de chiffrage appelle deux remarques.

Pour ce qui est du niveau régional, les chiffres sont fiables. Nous n'avons pas a eu à faire d'hypothèses périlleuses sur l'effectif de tel ou tel type d'institution, à l'exception des institutions des régimes ARRCO et AGIRC. D'une région à l'autre, les variations vont dépendre pour l'essentiel du nombre des membres du CESR, de la carte géographique des ASSEDIC.

Pour le niveau départemental, les résultats sont plus aléatoires. Les taux d'existence de certaines institutions infra départementales (commissions des services médicaux du travail, comité de bassin d'emploi, missions locales, conseils de prud'hommes...) influent de manière forte sur les nombres trouvés. Ces taux d'existence dépendent pour une bonne part du niveau de population des départements, mais également d'autres variables : nature du tissu économique, existence forte de « pays », histoire des rapports de force entre organisations ... Il serait intéressant de dresser une carte de France du niveau de la représentation sociale en intégrant ces facteurs.

Une représentation d'une taille excessive ?

Les estimations auxquelles nous parvenons conduisent à considérer qu'il existe 70 000 mandats pour l'ensemble du territoire français. 40 000 pour les syndicats, 30 000 pour le patronat. Compte tenu des cumuls pratiqués, le nombre des personnes exerçant une mandat se situe sans doute dans une fourchette comprise entre 25 et 35 000 personnes. Que peut-on penser d'un tel chiffre ?

Le CNPF conclut à un poids trop important de la représentation à assumer et à l'excès du nombre d'instances et d'institutions. Ce point de vue d'une organisation désignante est certes à prendre en compte. Le patronat doit assumer la question du nombre de ses mandatés qui doivent être, dans beaucoup d'institutions, équivalents en nombre à celui des organisations syndicales. Celles-ci étant au nombre de cinq, le patronat doit dégager beaucoup plus de représentants que chaque organisation syndicale. On comprend bien, de ce point de vue, son interrogation d'autant que la modification de l'organisation des caisses de Sécurité sociale va aggraver cette difficulté en augmentant le nombre de représentants patronaux. Pour autant, il faut se garder de conclure trop vite sur la seule base d'un chiffre global qui n'est pas mis en relation avec les situations et les publics concernés, ni comparé aux autres modalités de représentation existant en France.

Il y a 15 millions de salariés du secteur privé, 8 millions de retraités, 3 millions de chômeurs, 1 million de rmistes. Rapportés à ces grandeurs, que sont 70 000 mandats et 25 000 représentants ? Et il y a 35 000 communes, donc autant de conseils municipaux, les élus cantonaux, les conseils géné-

Tableau de synthèse

Dénomination	Critère géographique	Critère place du paritaire	Critère nature fonctionnelle	Critère champs de compétence
1. AGEFOS-PME	Régional	Paritaire	Administrante	FPC [1]
2. ASSEDIC	Régional	Paritaire	Administrante	Chômage
3. ARACT	Régional	Variable selon régions	Administrante	Prévention et ACT [2]
4. CAEN	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Education
5. CA des IUT et Universités	Variable	Instance mixte élargie	Consultative	Education
6. CAF	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale
7. CARIF	Régional	Facultatif	Incertain	FPC
8. CESR	Régional	Paritaire modifié	Consultative	Polyvalent
9. CFA	Variable	Paritaire modifié	Consultative	FPC
10. Comité de bassin d'emploi	Infra départemental	Cas particulier	Cas particulier	Emploi
11. Comité départemental de la consommation	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
12. Comité départemental emploi-fonction (CODEF)	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Polyvalent
13. Comité départemental de l'habitat	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
14. Comité départemental de lutte contre le travail clandestin	Départemental	Instance de consultation	Consultative	Régulation des tensions
15. Comité départemental d'organisation sanitaire et social	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Protection sociale
16. Comité départemental transport	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
17. Comité d'expansion	Variable	Facultatif	Cas particulier	Développement économique et social
18. Comité régional éducation-économie	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Education
19. Comité régional emploi-formation	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Polyvalent
20. Comité régional Médecine du travail	Régional	Instance de consultation	Consultative	Prévention et ACT
21. Comité régional Transport	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
22. Comités Techniques Régionaux (CTR)	Variable	Paritaire	Décisionnaire	Prévention et ACT
23. Commission départementale de contrôle de l'emploi	Départemental	Instance de consultation	Décisionnaire	Chômage, insertion
24. Commission départementale « présence du service public en milieu rural »	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
25. Commission départementale d'insertion	Départemental	Facultative	Incertain	Insertion

1. F.P.C. : Formation Professionnelle Continue.
2. A.C.T. : Amélioration des Conditions de Travail.

26. Commission locale d'insertion	Infra départemental	Facultative	Incertain	Insertion
27. Commission départementale des travailleurs handicapés, ...	Départemental	Instance de consultation	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
28. Commission régionale de formations initiales	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Education
29. Commission régionale conciliation des conflits collectifs	Régional	Instance de consultation	Cas particulier	Régulation des tensions
30. Commission régionale d'insertion des travailleurs immigrés	Régional	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
31. Commission régionale d'inaptitude au travail	Régional	Instance de consultation	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
32. Commission régionale d'invalidité et d'incapacité permanente	Régional	Instance de consultation	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
33. Conseil départemental de la famille	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
34. Conseil départemental des retraités et personnes âgées	Départemental	Instance mixte élargie	Consultative	Développement économique et social
35. Conseil de Prud'hommes	Variable	Paritaire	Décisionnaire	Régulation des tensions
36. Conseiller du salarié	Départemental	Cas particulier	Cas particulier	Régulation des tensions
37. COPIRE	Régional	Paritaire	Incertain	Polyvalent
38. COTOREP	Départemental	Instance mixte élargie	Décisionnaire	Travailleurs handicapés
39. CPAM	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale
40. CRAM	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale
41. FONGECIF	Régional	Paritaire	Administrante	FPC
42. Institutions des régimes complémentaires	Variable	Paritaire	Administrante	Protection sociale
43. OPAC	Variable	Cas particulier	Consultative	Développement économique et social
44. OPCAREG	Régional	Paritaire	Administrante	FPC
45. OPCA-IL	Variable	Paritaire	Administrante	Développement économique et social
46. Mission locale	Infra départemental	Facultatif	Incertain	Emploi
47. Services médicaux interentreprises du travail	Infra départemental	Paritaire	Consultative	Prévention et ACT
48. Tribunal des affaires de sécurité sociale	Variable	Cas particulier	Décisionnaire	Régulation des tensions
49. CR ANPE	Régional	Tripartite élargie	Consultatif	Emploi
50. URSSAF	Variable	Paritaire modifié	Administrante	Protection sociale

raux, plus de 600 députés. Que signifie « beaucoup » dans l'ordre de la représentation des diversités, comme dans celui de la liaison entre représentants et représentés, c'est à dire la capacité à tenir un dialogue suffisamment régulier ?

La critique de la représentation sociale ne peut être instruite à partir du seul nombre des mandatés qu'elle mobilise, d'autant que le chiffre de mandatés ne doit pas faire illusion sur le volume du temps passé dans ces fonctions. Ces mandats, comme le montrent les chiffres recueillie par notre enquête auprès des mandatés, ne sont pas des mandats à plein temps. Certains ne prennent que quelques demi journées par an. Il parait plus logique de procéder institution par institution pour voir où se trouvent d'éventuelles improductivités, des redondances peu utiles et de chercher où et comment des allégements pourraient utilement se faire.

La question du coût de la représentation sociale

Les mandatés coûtent peu à la collectivité nationale. Cette affirmation peut paraître péremptoire au regard de certains débats sur tel ou tel sous ensemble de la protection sociale, ou de critiques formulées contre la formation professionnelle. On ne peut pas, certes, écarter la possibilité de tel ou tel abus dans certaines institutions. Mais, les conditions de prise en charge d'une grande part des mandatés sont assez transparentes, puisqu'elles sont fixées par des textes le plus souvent, et ne laissent pas apparaître de rente de situation. Les salaires sont maintenus, les déplacements remboursés. Pour certains mandats, mais pas tous, il y a existence de vacation pour un travail effectué à domicile. Mais il y a aussi des mandatés qui perdent des revenus parce que certains de leurs frais ne sont pas remboursés, tels les conseillers des salariés.

Si on les compare aux prix pratiqués par les consultants privés, les mandatés sont peu chers. Si l'on regarde le coût de la représentation politique, 120 000 F par mois par parlementaire, les mandatés sociaux restent d'une grande modestie. Cette prise en charge est d'ailleurs partagée. Les institutions elles-mêmes, l'Etat, les organisations syndicales et patronales, les personnes et les entreprises partagent le coût de cette représentation sociale. Sans doute pour éviter tout procès d'intention, les partenaires sociaux pourraient s'employer à davantage de transparence en ce domaine.

Un coût pour les organisations

Même si les mandatés sont remboursés de certains frais, leur activité représente un coût pour les organisations syndicales qui les désignent. Il faut les réunir, leur proposer des activités de formation, une documentation régulière, des confrontations avec d'autres mandatés de la même activité. Pour certains dossiers, il faut organiser le dispatching des informations, organiser des réunions internes de confrontation. Qu'il soit plus ou moins bien assumé, ce suivi des mandatés et de l'activité des organismes et instances prend du temps et de l'énergie aux différentes organisations syndicales et patronales. En général, ce coût n'est pas pris en compte par les différentes

institutions. On prend en charge la dépense personnelle du mandaté, pas la dépense collective des organisations qui les mandatent.

Partie II – Evaluation

1. Un ensemble hétérogène

A. Une grande diversité formelle

Non seulement ces thèmes couverts sont multiples, mais en plus, pour certains thèmes, les institutions sont multiples comme dans les cas de l'éducation ou de la formation professionnelle, avec recouvrement plus ou moins fort des champs de compétence. L'existence fréquente d'un double niveau territorial en est en partie responsable.

Il y a, aussi, diversité dans le statut juridique des institutions et organismes : associations relevant de la loi de 1901, institutions publiques, juridictions, associations paritaires, commissions administratives. Toutes ces formes ont été choisies pour des raisons différentes, tenant aussi bien aux missions, qu'aux choix des créateurs, ou au moment où ces instances ou institutions ont vu le jour.

Certains de ces organismes sont en concurrence, tels ceux liés à la prévoyance complémentaire. D'autres exercent un monopole tels les organismes de la Sécurité sociale. Des organismes sont soumis à une forte tutelle de la part d'une structure nationale et apportent des prestations définies à un échelon supérieur. D'autres bénéficient d'une large autonomie.

Sur tous ces différents plans, il n'y a donc pas de modèle dominant. Si la diversité n'est pas, en soi, un défaut, il faut bien convenir qu'elle pose inéluctablement des problèmes de connaissance aux organisations représentatives.

B. Un ensemble marqué par des logiques contradictoires

Ce système d'institutions territoriales est héritier de l'histoire, ou plus exactement de l'histoire de la fondation des garanties et des droits des salariés. Il est bien connu que dans cette fondation s'opposent différentes logiques, différentes philosophies. Selon les institutions et le contexte de leur création, selon les acteurs impliqués, telle ou telle logique a prévalu et continue à marquer l'identité des institutions. De ce point de vue aussi, nous avons affaire à un ensemble hétérogène.

Une première opposition se joue entre une logique girondine et une logique jacobine. Les premières sociétés de secours, les premières mutuelles sont locales et interprofessionnelles, assises sur le développement des bourses du travail. A ce mouvement de création par le bas va se superposer un développement par le haut, national et interprofessionnel, des institutions de

protection sociale. Issues du Programme de la Résistance, les structures de la Sécurité sociale héritent d'une logique de construction nationale qui met en place les caisses nationales dont les caisses territoriales ne sont que des structures de déconcentration. Les caisses de retraites complémentaires, professionnelles et les mutuelles échapperont, pour leur part, à cette concentration : l'ARRCO est une confédération; la FNMF aussi.

Les informations recueillies montrent que les modes de fonctionnement des représentants syndicaux et patronaux, les formes de coordination dont ils se dotent et les mécanismes des prises de décision ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'institutions créées du haut ou d'institutions fédératrices, nées par le bas.

Une seconde opposition se joue entre l'extension des garanties par l'Etat, donc la réponse par la loi, et l'extension par la négociation, donc la réponse paritaire. Pour la Sécurité sociale, le paritarisme des instances s'est maintenu au fil des réformes, l'essentiel des décisions revient, depuis longtemps, à l'Etat. Pour l'assurance chômage ou, les retraites complémentaires, au contraire, les partenaires ont pris l'initiative et ont conservé leur autonomie. Pour la formation professionnelle, la situation est étonnement complexe. Si l'accord national interprofessionnel a précédé la loi, celle-ci a néanmoins établi une certaine tutelle administrative et parlementaire sur ce sujet. Ceci explique peut être à la fois le foisonnement des institutions – les partenaires sociaux cherchant à reconquérir de l'autonomie – et l'éclatement du suivi de ce thème. Lorsque la loi l'emporte, ce sont des institutions consultatives qui vont être mises en place. Lorsque, pour des raisons politiques, la loi maintient le rôle apparemment décisionnel des partenaires sociaux, il transparaît qu'en dehors du niveau national, les instances (CA notamment) disposent d'un pouvoir restreint.

Ces situations tendent à favoriser les fonctions tribuniciennes et de lobbying. Les instances paritaires, à l'inverse, créent plus souvent une obligation de gestion, du moins lorsqu'elles ont un objet délimité et des ressources propres.

Une troisième tension oppose une structuration par les professions à une structuration interprofessionnelle territoriale. Sur ce point, la situation est particulièrement opaque. Les organisations syndicales représentatives n'ont pas choisi le même niveau principal d'organisation territoriale interprofessionnelle. Le monde patronal connaît deux types différents d'organisation (l'interprofessionnelle du CNPF et les CCI). En revanche, pour ce qui est de la négociation entre patronat et syndicats, la solution interprofessionnelle territoriale a été repoussée, ne laissant se développer que l'échelon national.

Ainsi, alors que le professionnel a pu jusqu'à ce jour créer et développer des espaces de responsabilités et de droits comme structurer des usages, des règles et de l'identité, l'interprofessionnel territorial n'a pas pu se structurer

par une contribution à la régulation sociale comme protagoniste de plein exercice. L'interprofessionnel, patronal comme syndical, a été, est-on tenté de dire, cantonné dans une cogestion souvent dominée par la tutelle de l'Etat, ainsi que dans des fonctions d'assistanat et de représentation.

De là provient sans doute le fait que les institutions territoriales ne forment pas l'élément d'une politique de régulation sociale territoriale. Les représentants patronaux et syndicaux se rencontrent au sein d'institutions ; ils arrivent parfois à une bonne capacité de travailler ensemble. Mais cela ne constitue pas un élément de confrontation territoriale plus vaste que le champ de compétence des institutions.

C. Des institutions qui ne forment pas un réseau territorial

Du point de vue des organisations patronales ou syndicales territoriales qui assument la représentation en leur sein, l'ensemble de ces institutions ne forme pas un tout homogène.

Ce fait est clairement apparu avec la surprise de nos interlocuteurs devant notre champ d'étude. Étudier une institution particulière ou un groupe d'institutions ayant le même domaine d'intervention, soit. Mais toutes les institutions où s'exerce une représentation sociale territoriale, quelle étrange idée. Seuls, finalement, dans les préfectures, des chargés de mission auxquels il est demandé d'établir la liste des institutions tripartites animées par les différents services déconcentrés se posaient une question de cet ordre. Ce qui se traduit d'ailleurs, à nos yeux, par un constat qui mérite réflexion : l'administration ne connaît plus dorénavant le nombre, la nature et la composition de toutes les commissions dont elle assume la tutelle.

A l'évidence, les instances ou institutions ne forment pas un réseau ; elles appartiennent chacune au réseau de leur champ, de leur spécialité : les représentants interrogés insistent plus sur les coordinations de niveau national que régional. Les élus prud'hommes de telle confédération se rencontrent à Paris. Les administrateurs de CAF sont réunis à l'échelon national par leur organisation, ils se concertent « juste avant les réunions ou par téléphone » au plan de la région et du département.

Les différents représentants entretiennent un dialogue bilatéral avec la structure qui les désigne, mais ne constituent apparemment pas une sorte de « corps constitué » au sein de cette structure.

A fortiori, nous n'avons pas trouvé trace de réunion entre mandatés territoriaux des différentes composantes syndicales et patronales. On se voit à l'intérieur de chaque institution, mais pas au dehors. Ou alors, c'est qu'il y a changement de casquette : c'est le secrétaire général d'un syndicat qui rencontre le président de l'union patronale.

On a donc affaire à des réseaux séparés. Il n'y a pas de pouvoir central territorial qui s'exerce sur l'ensemble de ces réseaux . Il n'y a pas de politi-

que commune sur quelque point que ce soit entre ces réseaux. Il n'y a pas une pensée partenariale sur l'évolution générale de cet ensemble.

2. Une prise en charge inégale

Comme l'ont montré nos entretiens, auprès de responsables syndicaux comme auprès de responsables de l'administration, l'implication des organisation syndicales et patronales dans ces institutions est différente et selon les étiquettes selon les priorités de chacune à l'échelon départemental ou régional.

Chaque organisation n'accorde pas la même valeur aux missions et à l'activité de chaque institution. A l'intérieur de chacune, l'intérêt pour la formation, les conditions de travail ou la protection sociale ne sera pas identique d'une région à une autre.

Si, en droit, chaque institution est semblable sur le territoire national, dans la pratique, la politique et la capacité d'initiative des différents partenaires contribuent à une diversité dans leur mode d'implication et donc dans la place tenue par chaque institution dans le paysage social territorial.

Par ailleurs, l'histoire sociale locale influe encore aujourd'hui sur les relations sociales, et influence les alliances entre organisations. Elle pèse sur les pratiques et sur le rôle des différentes institutions. Ce qui vaut dans une région ou un département ne vaut pas nécessairement ailleurs.

A. Vue d'ensemble des prise en charge

La gestion des prestations sociales, (Sécurité sociale, ASSEDIC, régimes complémentaires), est assurée globalement dans toute la France. Il est vrai que de véritables entreprises ont été créées pour assurer ces prestations et qu'au fil des ans les acteurs sociaux et les ayant-droits ont pesé pour un certain niveau de qualité du service des prestations.

Les recours individuels auprès des ASSEDIC ou de la Sécurité sociale, comme auprès des prud'hommes paraissent bien pris en charge et ce de manière assez homogène sur l'ensemble du territoire. Cette fois, il s'agit de services pour lesquels l'engagement direct des représentants patronaux et syndicaux est déterminant. Traiter avec attention et scrupule les cas individuels parait l'une des caractéristiques des représentants sociaux.

Par contre, la prise en compte d'autres questions par les partenaires sociaux est contrastée selon les départements et les régions. L'emploi, la formation initiale professionnelle, la santé au travail semblent être les parents pauvres de la représentation sociale territoriale, pour ce qui est du travail au sein des institutions compétentes. Une explication à ce fait serait, essentiellement, que ces questions ne sont pas prises en charge par une instance unique, à compétence clairement délimitée. Leur suivi est éclaté entre les différents échelons, national, départemental et régional, et entre diverses

institutions (qu'on pense au cas de la santé au travail avec simultanément les services de médecine du travail, les CTR, les COTOREP, les ARACT, ...).

Dans le cas de la formation professionnelle, la multiplication des mesures et des produits, l'empilement des structures, instances et lieux de prise en charge partielle aboutissent à un éclatement du suivi de ces questions par les partenaires sociaux. Toutefois, les récents accords nationaux interprofessionnels qui entraînent la création d'un seul OPCA par région, semblent avoir potentiellement une fonction de clarification pour une partie de cette question, même si l'articulation entre les branches et les régions est tout sauf simple.

Les politiques publiques de l'emploi, d'une façon générale, paraissent être restées entre les mains des pouvoirs publics. Ce sont eux qui, dans des conditions de management éclaté entre ANPE, DDTEFP, préfecture, et collectivités territoriales, organisent le suivi des publics demandeurs d'emploi ou d'insertion, et s'évertuent à faire utiliser les différentes aides et mesures en faveur de l'emploi. Ce sont les entreprises qui constituent la cible privilégiée des pouvoirs publics. Les partenaires sont informés, réunis périodiquement, mais ils ne sont pas des acteurs reconnus comme importants dans cette politique [2]. Les institutions qui traitent de cette question sont parmi les plus critiquées par les représentants que nous avons rencontrés.

Ce n'est pas au travers des institutions que les partenaires sociaux se mobilisent sur l'insertion. Des responsables d'entreprise y participent, des militants y sont engagés à titre individuel. Mais il n'y a pas, sauf exception, de forme organisée d'action partenariale sur cette question. Associations, collectivités, pouvoirs publics, entreprises, militants individuels et partenaires sociaux se démènent dans des initiatives multiples.

Le conseil économique et social régional occupe une place à part dans cette analyse. Institution dont le champ de compétence n'est quasiment pas borné, elle a, de plus, très vite bénéficié d'une forte attractivité pour les organisations patronales et syndicales, qui ont bien vu que les lois de décentralisation leur imposent de trouver une tribune pour influencer les acteurs politiques territoriaux de manière nouvelle.

Ce consensus stratégique, ici explicité, là implicite, fait que le CESR produit de la confrontation, des vœux, des études. Y compris sur des sujets pour lesquels d'autres institutions sont compétentes, puisque ces institutions s'avèrent « décevantes » quant à leur efficacité, selon nos interlocuteurs.

Cette institution a donc un statut particulier. Pour autant, elle ne semble, pas plus que les autres, avoir permis le transfert d'une confrontation entre les partenaires de l'arène institutionnelle au face à face direct.

---

2. Sous réserve de différences régionales.

B. Le poids croissant du recours individuel

Prud'hommes, conseillers des salariés, commissions de recours diverses, COTOREP, tous sont très sollicités. Ces interventions sont en progression dans la majorité de institutions. Elles démontrent ainsi leur nécessité et leurs membres prouvent ainsi leur utilité. Mais certains soulignent, en même temps, le côté insatisfaisant de cette activité de réparation, dont ils ne voient pas la fin.

Ce développement est l'indicateur, de difficultés sociales grandissantes quand il s'agit d'aides sociales ou l'indicateur de la complexité du droit ou d'une volonté de le transgresser pour ce qui est du développement de l'activité des prud'hommes et des conseillers des salariés. Ces derniers ont une activité en fort développement. De création récente, ils apparaissent indiscutablement utiles.

L'augmentation des appels individuels en matière de droit du travail n'est pas seulement sensible aux prud'hommes et auprès des conseillers du salarié. Elle l'est aussi pour la DDTEFP. C'est un point longuement développé par les directeurs départementaux que nous avons rencontrés. Les plaintes occupent dans chaque direction départementale plusieurs personnes et de nombreuses journées de permanences.

Ce flux des demandes individuelles est révélateur. Révélateur de la complexité du droit, de l'ignorance sociale de beaucoup de chefs d'entreprise de PME, de la croissance des licenciements. Mais il est, plus profondément encore, révélateur du recul des organisations syndicales et de la gestion en direct des désaccords et conflits entre organisations syndicales et employeurs, au niveau de l'entreprise. La disparition d'un certain nombre de représentants du personnel dans les entreprises crée un recours à l'information et à la défense de salariés par l'extérieur. Et même, au delà des murs des entreprises, le recul des moyens des structures syndicales extérieures à l'entreprise contribue aussi à la solitude du salarié de PME. Des unions locales disparaissent, les unions départementales ont peu de moyens et laissent de nombreux salariés à eux-mêmes. Le reflux des organisations et donc des dimensions collectives de la régulation sociale nourrit presque mécaniquement la croissance des institutions et des formes individuelles de la régulation sociale.

La situation des organisations patronales est sans doute la même pour ce qui concerne les chefs d'entreprise, à l'exception de professions plus organisées, comme la métallurgie. En tout cas pour réussir à toucher les PME, certaines directions départementales du travail ciblent les comptables et experts-comptables bien plus qu'elles ne s'adressent aux fédérations professionnelles locales.

C. Une consultation administrative décevante

Le constat des mandatés est net : les instances convoquées par l'Administration pour consulter les organisations syndicales et patronales ne donnent pas lieu à beaucoup d'échanges. Elles se limitent à recueillir des informations et des avis qui prennent parfois la forme d'interventions de caractère général de la part des partenaires sociaux. L'essentiel de leur intérêt est dans l'apport d'information et de documentation qu'ils exploitent après la réunion.

Le tripartisme consultatif sous l'égide de l'administration ne produit pas vraiment d'échanges de fond, ni de réel partage dans la prise de décision. Conséquence inéluctable, autant le service individuel aux personnes apparaît utile et justifié, autant ces institutions, qui ont pourtant une visée collective, paraissent incertaines, à faible rentabilité, sans résultat bien précis. Comme disent beaucoup de mandatés « il faut y être » ou plutôt « comme les autres y sont, on ne peut en être absent ».

La capacité des représentants des organisations syndicales et patronales à s'accepter sans s'affronter, ou à débattre de sujets qu'ils maîtrisent mal, est, peut être, une première explication de la faible efficacité de ces instances. Mais il y a aussi une certaine incapacité de l'Administration publique à manager de façon efficace et participative la confrontation avec d'autres que les siens. L'Administration sait mal interroger la société. Elle s'en méfie. Certains de nos interlocuteurs vont jusqu'à dire qu'elle la méprise. Elle ne sait pas imaginer puis faire fonctionner les conditions amont et aval d'une confrontation avec les partenaires sociaux.

Le caractère systématique de la mise en place d'instances régionales et/ou départementales par les pouvoirs publics interroge donc. Ces créations ne sont pas forcément utiles ou nécessaires.

D. L'émergence d'un rôle régional nouveau ?

Quelques initiatives récentes dans différentes régions, parfois à l'initiative des partenaires sociaux seuls, parfois dans un dialogue entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux laissent peut être présager une évolution dans le traitement de l'emploi au plan territorial. La mobilisation des ASSEDIC et des partenaires sociaux , dans quelques régions, pour mettre en œuvre la mesure de départ à la retraite après quarante ans de cotisations, avec embauche de jeunes ainsi que les initiatives de certaines ASSEDIC pour l'utilisation de conventions spécifiques, contribuent à cette évolution.

Par ailleurs, l'Etat commence à jouer du niveau territorial. Les contrats de plan Etat/Région prennent en compte certaines actions sur l'emploi et la formation. Des programmes régionaux pour l'emploi des jeunes sont en train d'être discutés entre État, élus régionaux et partenaires sociaux. Il y a

développement d'une prise en charge par le niveau régional, associant les partenaires sociaux de l'action en faveur de l'emploi, et de l'insertion des jeunes. Ce mouvement, au-delà de ses vicissitudes, ne devrait pas être contrarié.

Les régions commencent à penser leur rôle sur le terrain de l'emploi. Les initiatives prises par les régions Rhône-Alpes et Poitou-Charentes sur l'orientation professionnelle, ou sur la durée du travail, indiquent le sens d'un mouvement qui, s'il n'est pas encore général, apparaît inéluctable.

Des expériences et des réalisations locales sur l'emploi, notamment l'insertion des jeunes, se multiplient. Leurs formes peuvent répondre à des découpages territoriaux nouveaux, bassins d'emploi par exemple, comme elles peuvent correspondre à des zones définies sur place par des « entreprenants du social » issus du mouvement syndical, des élus locaux, des responsables d'entreprise.

Plus significatif encore, pour le propos de cette étude, on constate que, dans différentes régions, les COPIRE ont pris des initiatives novatrices et se lancent dans des actions en faveur de l'insertion des jeunes ; elles se mobilisent pour mettre en œuvre l'accord entre partenaires sociaux sur l'embauche de demandeurs d'emploi en échange de départs en retraite après quarante ans de cotisation de retraite. Un accord direct est même intervenu dans une région entre patronat et syndicats sur l'emploi et la formation.

La loi quinquennale, puis l'accord national interprofessionnel du 11 mars 1994 et l'avenant du 5 juillet 1994, paraissent avoir ouvert une période dont l'une des caractéristiques parait bien être la naissance d'un espace de confrontation et de négociation des interprofessionnelles régionales. Certes, rien n'est définitivement joué. Une tension existe entre la tradition du primat territorial de la branche et l'émergence d'un pouvoir régional, l'attitude de l'UIMM vis à vis du CNPF, sur cette question, le révèle suffisamment. Par ailleurs, les différences entre grandes et petites entreprises imposent une double structuration régionale, avec les AGEFOS-PME d'un côté et les OPCAREG de l'autre.

Pour autant, des données que nous avons recueillies et des travaux sur ce sujet [3], il parait logique de retenir l'interrogation suivante :

« La négociation des OPCAREG a-t-elle constitué un moteur des transformations des relations paritaires permettant d'ouvrir un nouvel espace contractuel ? » [4].

3. Voir notamment sur cette question : « Les CPNE et les COPIRE », *Rapport d'étude* (27 octobre 1993) Institut International de Paris La Défense, « Bilan de la négociation collective relative à la formation professionnelle en 1995 », *Rapport d'étude* (septembre 1996), L'Observatoire des relations professionnelles et de l'innovation sociale. Anne Chevallier, Sophie Gaudeul, « Formation professionnelle continue : une articulation des différents niveaux ?, *La Revue de l'IRES*, n° 22, automne 1996, pp. 165-195.
4. *In* « Note d'évaluation du rapport de l'Observatoire... » (*opus* cité ci-dessus).

Interrogation à laquelle nous tendons à proposer une réponse positive, en additionnant les initiatives dans le domaine de l'emploi, celles sur la formation professionnelle continue et, moins étudiée, mais, à nos yeux, également importante, la dynamique des ARACT dans quelques régions.

Près de trente ans après leur définition contractuelle, les COPIRE pourraient-elles devenir un lieu de confrontation régional, de construction de propositions, voire de décisions d'actions sur l'emploi et la formation ? C'est ce que tendent à montrer les très récentes initiatives constatées dans certaines régions, et ce, simultanément, sur plusieurs thèmes : emploi, formation professionnelle, insertion des jeunes, conditions de travail.

Il est trop tôt pour apporter une réponse certaine à cette interrogation. Cette évolution se ferait, sûrement, de façon progressive, compte tenu de l'histoire, des méfiances et de l'inexpérience des uns et des autres.

Partie III – Les paradoxes de cette représentation

1. Un ensemble important et méconnu

A. Une situation doublement paradoxale

La représentation sociale territoriale touche à la plupart des activités concernant les conditions d'emploi et de vie des salariés et anciens salariés. Ses usagers sont donc nombreux et ce à plusieurs titres. Comme salariés, comme familles, comme demandeurs d'emploi ou de formation, comme accidentés du travail ou atteints d'une maladie professionnelle, comme pensionnés, comme demandeurs de logement... La nature de son intervention est étendue : formation professionnelle continue et initiale, protection sociale en matière de maladie, prestations familiales, accidents de travail, retraites, chômage, conditions de travail, logement, emploi, développement économique, cadre de vie ... Son poids est donc important dans la société française. Considérée au plan territorial, elle structure une part très importante des mécanismes d'ajustements sociaux : par le nombre de bénéficiaires permanents ou potentiels ; par les milliards de francs de ressources et de dépenses que représentent le budget de la protection sociale, celui de l'assurance chômage, celui de la formation continue et de la formation initiale professionnelle... ; par les moyens mis en œuvre, salariés permanents des institutions et organismes, moyens matériels...

Nos investigations montrent qu'il faut distinguer les institutions où l'Etat joue, de fait, « en solitaire » ou presque et celles où les partenaires sociaux exercent une responsabilité forte. Mais, une fois ce tri effectué, la part du « partenarial » reste nettement plus importante qu'on est amené, usuellement, à le penser. Pour un pays où l'intervention de l'Etat est particulièrement importante et celle des partenaires sociaux considérée comme

relative, cette représentation sociale territoriale occupe, de manière assez surprenante, une place importante dans la gestion et l'utilisation de nombreuses garanties sociales.

La France dispose, ainsi, d'un secteur où la « cogestion sociale » a pris une dimension particulière et se traduit par l'existence et le fonctionnement d'institutions et d'organismes où la présence des organisations syndicales et patronales est significative, voire déterminante. Mais il n'est pas évident que l'opinion ou les usagers réalisent l'étendue et la portée des services rendus, et surtout qu'ils sachent que ces services ou ces politiques sont entretenus par les organisations syndicales et patronales [5].

Il parait plus juste de considérer que l'existence et l'activité de ces institutions sociales permettent aux salariés de bénéficier de services utiles, créés par les partenaires sociaux et en particulier les syndicats, et ce sans la moindre reconnaissance sociale. Enoncée de façon triviale, la situation est la suivante : les syndicats donnent du temps, de l'argent, des militants, des idées, des signatures, et en retour, ils ne reçoivent rien, en tout cas de ceux à qui cette représentation apporte garanties, prestations et défense ou recours [6].

Comment se fait-il que nous ayons à la fois un tel champ de responsabilité des partenaires sociaux et une telle sous-estimation de ces acteurs ?

B. L'échec d'un projet d'implication ?

Le paritarisme fait l'objet de deux perceptions opposées. L'une manifeste une méfiance envers le développement de telles institutions, dont on ne peut être totalement sûr qu'elles respecteront bien les principes d'indépendance et d'égalité des droits. L'autre pose comme principe que le paritarisme est bon en soi, qu'il apporte une contribution importante à la démocratisation des sociétés modernes, en permettant aux bénéficiaires des droits et garanties d'intervenir sur les questions qui les concernent.

Cette deuxième position anime, on le sait, la question de la place des partenaires sociaux dans les organismes de Sécurité sociale. Elle explique également la recherche d'une autonomie plus nette dans le domaine de la formation professionnelle. L'idée est que la prise en charge de questions sociales par les intéressés eux-mêmes est une solution *a priori* préférable à la solution administrée.

5. Le faible nombre d'études et d'ouvrages sur cette question confirme que ce n'est pas seulement l'opinion publique, en général, qui est indifférente à la nature de la gestion des institutions gérées par les partenaires sociaux. Pour un approche et une bibliographie variées de la question voir *La Revue de l'IRES*, numéro spécial Le Paritarisme, n° 24, Printemps-Eté 1997.
6. Rédigée avant les élections prud homales de décembre 1997 cette conclusion n'est pas démentie par les résultats de cette consultation électorale.

Mais il ne parait pas qu'on puisse pour autant en déduire que toute institution paritaire est plus légitime parce que ce sont des personnes mandatées par des organisations qui y siègent. Le fait que des représentants, mandatés par les syndicats d'employeurs et de salariés, soient impliqués dans la gestion n'apporte pas, automatiquement, un plus en matière de lien social et de reconnaissance par les bénéficiaires à l'égard des syndicalistes ou du syndicalisme. Ce qui apparaît, plutôt, c'est que le fonctionnement de ces institutions ne crée pas de sentiment d'appartenance ou de reconnaissance à l'égard des mandatés qui les administrent. Le salarié apprécie ces organismes ou institutions comme des « prestataires de service » ou comme des administrations, non comme le résultat de l'investissement d'organisations et de militants qui représentent et défendent les salariés. Les organismes liés à la représentation sociale participent à l'application de garanties ou à l'usage de droits. C'est par ces résultats matériels qu'ils existent aux yeux de leurs utilisateurs, non par la participation des partenaires sociaux dans leur gestion.

Ce décalage entre la visée, une certaine démocratie sociale, et le résultat, des institutions comme les autres, s'explique sûrement en bonne partie par des questions de pratiques et par le piège de la notion de représentativité dans le droit social français. Les mandatés ne sont pas seulement représentatifs parce qu'ils sont désignés par des syndicats déclarés représentatifs par la loi. Encore faut-il que ces mandatés soient collectivement et individuellement représentatifs, par leur pratique et leurs liens avec la réalité sociale. Des mandatés par des organisations qui font moins de 5 % des voix sur une zone géographique et qui de ce fait n'ont de lien qu'avec une part infime de la population, sont-ils représentatifs ?

Si l'institution gérée paritairement ne prend jamais de recul et se contente de gérer techniquement ses missions, sans réfléchir au sens et aux liens de ses missions, si les administrateurs ne se confrontent pas sur les orientations à retenir, peut-on dire que l'institution paritaire est préférable ? La présence des partenaires ne garantit pas que cette présence est dynamique, porteuse d'un plus quant aux rapports à la société. La notabilisation de certains mandatés est aussi la dérive potentielle de toute institution sociale, et le paritarisme n'y échappe pas plus que d'autres institutions.

C. Des organisations « mangées » par les institutions qu'elles créent ?

En plusieurs générations, les partenaires sociaux ont construit des réponses sociales par la création d'organismes, d'instances. Au regard des garanties ou services à rendre aux salariés et aux entreprises, ces réponses ne souffrent pas d'énormes critiques, pour une part assez importante de ces institutions. Mais, sans le vouloir ni s'en rendre compte, les partenaires ont construit des systèmes qui enrichissent les organismes qui délivrent la pres-

tation ou la garantie, mais qui n'enrichissent pas leurs créateurs, ni ne les valorisent. C'est ainsi que la négociation collective a permis aux organismes de prévoyance et de retraites complémentaires de se développer et de connaître une certaine aisance, qui tranche avec la pauvreté des partenaires sociaux. Il n'est que de voir les moyens directs dont disposent les partenaires au plan territorial, ou comparer leurs locaux à ceux des organismes de retraite complémentaire, pour constater l'étonnante situation acceptée par les partenaires sociaux.

Les partenaires ont créé des marchés et ont laissé des institutions ou des entreprises s'en emparer. Et ces marchés ont été proposés aux salariés sans droits d'entrée, sans rapport avec le rôle que syndicats et patronat avaient joué dans la fondation du droit ou de la garantie.

D. Égalité républicaine et « ticket gratuit [7] » systématique ?

Les partenaires et en particulier les syndicats, mais aussi la population française et en particulier ses fonctionnaires, considèrent, de façon majoritaire, que les droits sociaux doivent être accessibles directement aux salariés. Les droits et garanties négociés par eux entrent dans une logique d'usage individuel, sans relation avec l'existence d'organisation collective. Le syndicat n'existe que collectivement pour revendiquer et négocier, et non comme un intermédiaire dans l'usage des droits obtenus.

Les partenaires sociaux ont, par exemple, créé le congé individuel formation. Ce droit est accessible directement par chaque salarié qui n'a pas à savoir ni encore moins à être reconnaissant aux syndicats de l'avoir créé et de l'entretenir. Il y a, dans la mise en œuvre des droits créés, un effacement des organisations collectives qui s'apparente à du masochisme, à moins de considérer qu'il s'agit de la poursuite implicite de la vision révolutionnaire de 1789, qui considère les intermédiaires comme douteux et ne croit qu'à l'individu libre à l'égard des organisations, et à l'Etat, garant de cette liberté individuelle. Les corps intermédiaires, « corporatistes par nature », ne sont dans cette pensée que des menaces de fractionnement et de perversion. Tout semble s'être déroulé comme si les partenaires sociaux, parfois avec, parfois contre l'Etat, avaient construit des systèmes qui assistent les salariés avec une relative efficacité, mais sans que ces partenaires en obtiennent une quelconque reconnaissance.

L'Etat, pour sa part, a accompagné ces créations, mais il a également construit des systèmes qui contournent ou concurrencent les partenaires sociaux voire qui les mettent dans des situations de subordination. Il les prend

7. Nous reprenons ici le concept avancé par Mancur Olson pour expliquer la non participation à des actions ou des organisations collectives. Mais nous en changeons la signification en suggérant que le principe d'égalité juridique constitue en France le fondement de la gratuité du ticket.

ainsi, souvent, comme spectateurs de ses activités, les invite comme témoins de ses actions et les étouffe dans une concertation molle et multiple, quand ils auraient tant d'autres choses à faire.

2. Le peu d'effet sur les relations professionnelles

Dans la majorité des institutions, les mandatés apprennent à se connaître, à se reconnaître, parfois à s'apprécier, et à travailler ensemble. Mais ce rapprochement ne va pas au-delà de l'institution et de l'activité précise de l'institution. On aurait pu penser que la multiplication de ces institutions, la durée d'existence de certaines d'entre elles, la fréquence des réunions entre mandatés des différents syndicats et entre des syndicalistes et des représentants des employeurs créeraient une évolution chez ces représentants et participeraient à une évolution dans les relations intersyndicales d'une part et partenariales d'autre part.

Selon les données que nous avons recueillies, il n'en est rien, si l'on excepte, toutefois, le frémissement que nous avons noté sur le thème de l'emploi et celui de la formation professionnelle continue. Le travail régulier des différents administrateurs ne semble pas avoir une grande influence ni sur les rapports intersyndicaux, ni sur les rapports syndicats/patronats. La cogestion sociale dans des organismes extérieurs à l'entreprise ne semble pas avoir pour d'effet de faire évoluer les relations sociales entre les partenaires sociaux. Il y a discontinuité entre la cohabitation ou la coopération employeurs/syndicats dans ces divers organismes sociaux et les relations sociales établies entre patrons et syndicalistes sur le terrain. Ainsi, le recours aux prud'hommes est en augmentation générale. Mais il n'y a pas de confrontation directe des responsables patronaux et syndicaux pour voir s'il serait possible de mettre un frein à une telle croissance. La représentation sociale dans les différents organismes cohabite avec des cultures sociales ordinaires, qui vont de l'indifférence à l'affrontement. Entre l'interne des institutions et l'interne des entreprises, il y a une rupture : les deux univers ne communiquent pas.

On retrouve ici les conditions particulières dans lesquelles les relations professionnelles se sont développées dans notre pays. En effet, les syndicats ont été reconnus plus rapidement en dehors de l'entreprise pour leurs fonctions contractuelle et congestionnaire que dans l'entreprise. On se rappellera que le premier accord sur les retraites complémentaires date de 1947 et celui sur le régime de l'UNEDIC de 1958 alors que la loi sur la section syndicale date de 1968 et que la reconnaissance de la fonction négociatrice des syndicats dans l'entreprise n'a été attribuée qu'en 1982.

3. Les représentants : un facteur déterminant, mais fragile

Avec la représentation sociale territoriale, nous avons affaire à des institutions assumant une mission sociale dont les membres, administrateurs ou juges sont mandatés, élus ou désignés par des organisations syndicales et patronales. Ces mandatés sont des personnes. Chacune a sa personnalité, ses capacités. Chacune peut trouver un intérêt plus ou moins grand à son ou ses mandats. Chacune y mettra plus ou moins de disponibilité. Chacune fera briller de façon différente ses capacités dans son mandat. Selon que l'institution est portée par un ou plusieurs mandatés qui s'y passionnent et qui s'y révèlent, ou que l'institution n'est entourée que de mandatés présents « parce qu'il faut que mon syndicat y soit », le dynamisme de l'institution et sa légitimité seront différents. Le patronat, comme les syndicats, commence à avoir des difficultés de renouvellement de ses mandataires. Leur vieillissement, la multiplication des cumuls en sont des indicateurs. Les entreprises dégagent moins volontiers des mandataires sociaux patronaux. L'intérêt de ces tâches convainct les jeunes générations de DRH ou de cadres. Le risque de confier le fonctionnement de ces instances et institutions à des anciens ou des employeurs décrochés de la réalité est réel.

Représentants des salariés

Comme l'a montré notre interrogation par questionnaire, les militants siègent dans ces institutions depuis plusieurs mandats et les retraités sont nombreux à exercer ces fonctions. On peut se féliciter que de nombreux retraités trouvent ainsi l'occasion de poursuivre une activité d'utilité sociale et de participer à un travail de solidarité. On peut aussi redouter que certains mandats ne trouvent plus preneurs lorsque cela sera nécessaire. Ce phénomène de vieillissement des mandatés traduit un problème d'attractivité des fonctions de la représentation sociale. Il interroge fondamentalement l'avenir.

Les militants mandatés reconnaissent apprendre beaucoup : connaissance de réalités précises, prise de conscience de la complexité des textes, découvertes de situations sociales pénibles. Ils apprécient d'être utiles. Ce bénévolat a un coût personnel : des frais pour certains qui ne sont pas totalement remboursés, du temps pris sur les loisirs et la famille pour préparer des dossiers, se déplacer, rendre compte, maintenir sa qualification dans le mandat. Sans doute, certains et en particulier ceux qui sont élus présidents, y trouvent une valorisation personnelle, une reconnaissance sociale. Pour la majorité des mandatés, il ne semble pas que le galon soit la source de leur « dévouement », mais bien l'attachement à leur organisation et la conscience de l'utilité de leur fonction. Les militants marchent aux valeurs, leur justification de leur présence dans ces institutions le confirme.

Le renouvellement des mandatés, menacés de vieillissement ou d'absence de remplaçants doit impérativement prendre en compte cette donnée.

Mais si l'attachement à une organisation diminue chez les adhérents et militants, si l'action au nom de valeurs ne mobilise plus, on pourra s'interroger sur la relève de la représentation sociale.

Représentants des entreprises

L'entreprise parait prendre ses distances avec la régulation macrosociale et mésosociale. Dotée d'une autonomie de négociation, axée sur les nouvelles méthodes internes de gestion des ressources humaines, elle tend à se contenter de payer ses cotisations sociales, en faisant remarquer qu'elles sont trop élevées. La représentation de la partie patronale dans les institutions n'apparaît pas comme une question qui préoccupe les DRH.

Bien sûr, la réalité est extrêmement diverse et il faudrait pouvoir étudier bien plus en finesse où en sont les différents mondes patronaux quant à leur présence dans les institutions. Il est néanmoins frappant de constater que, d'une part, les filières de formation aux métiers du social en entreprise n'abordent quasiment pas la question des mandats externes, et que, d'autre part, le CNPF manifeste des interrogations sur le sens de sa présence dans des institutions majeures.

Mais les entreprises sont, également, le lieu d'où proviennent une part des mandatés syndicaux. D'après nos données, ce sont les salariés des grandes entreprises qui assument la majorité des mandats *méso* et *macro* sociaux. Les grandes entreprises paient ainsi, d'une certaine manière, pour l'ignorance ou les comportements brutaux des petites et moyennes entreprises.

Comment la grande entreprise peut elle trouver un forme de « retour sur cotisations » vis-à-vis des principales institutions dont elles contribuent à assurer le fonctionnement de deux manières ? C'est ce raisonnement qui sera producteur d'une prise en charge non passive par les entreprises de leur environnement social.

Ici ou là, des débats s'engagent autour du concept d'entreprise citoyenne. L'emploi et l'insertion sont les deux questions qui nourrissent le plus cette approche. Nous sommes tentés d'y ajouter l'interrogation sur la représentation sociale territoriale. La question n'est pas d'ordre moral. L'entreprise doit établir des liens avec les institutions et organismes de la régulation sociale pour des raisons fonctionnelles et de management.