

Marc Lecoutre

♦ Professeur de Sociologie des organisations et MRH ♦

Proximité et intermédiation territoriale dans le champ des politiques de formation professionnelle



■ Résumé

Modèle de texte :

■ Abstract

Modèle de texte :

■ Mots clés / Keywords

Formation professionnelle, intermédiation territoriale, Politique de formation, intervention de l'Etat, EDDF, branche professionnelle



Centre d'Etudes
Et de Recherches
GROUPE ESC CLERMONT

Cahier de recherche 3/2005

Groupe ESC
CLERMONT
GRADUATE SCHOOL
OF MANAGEMENT

Sommaire

Introduction	5
1 Mobiliser des acteurs intermédiaires proche des entreprises pour développer leurs pratiques de formation.....	6
<hr/>	
1.1 Le dispositif des EDDF	6
1.2 Les nécessaires médiations territoriales des politiques de formation professionnelle7	
2 Les enjeux de cette fonction d'intermédiation locale en matière de formation professionnelle.....	8
<hr/>	
2.1 Autonomie et neutralité de l'intermédiaire	8
2.2 La question de la définition et de la consistance territoriale de l'intermédiaire ...	9
3 Trois exemples d'intermédiation assumés de façon variable selon la structuration de la branche	11
<hr/>	
Conclusion	13
Bibliographie	15

Introduction

L'évolution des modes d'intervention de l'Etat met en jeu aujourd'hui des acteurs de plus en plus nombreux, au plus près des réalités des cibles de ses politiques (Simonin 1995 ; Lallement 1996). Ainsi, parmi les différents registres possibles de ses actions, l'Etat dispose de la faculté de mobiliser des acteurs de proximité au niveau territorial dans la mise en œuvre de ses politiques de formation. Ces acteurs sont en général distincts des services déconcentrés de l'Etat. Dans le champ de la formation, cela désigne un ensemble d'acteurs présents sur les territoires, le plus souvent organisés autour d'une branche professionnelle. La pièce maîtresse de ce système est donc la branche professionnelle, secondée sur le terrain dans le cas de la formation professionnelle par son organisme paritaire collecteur agréé (OPCA). Celui-ci assure des prestations servies directement à ses adhérents, et prend en charge des relations croissantes avec nombre d'instances techniques ou politiques à caractère public, en passant par l'ensemble des institutions ou partenaires propres au marché de la formation¹. L'idée *d'intermédiaire ou d'intermédiation au niveau local* peut être mobilisée pour désigner cette façon d'agir (Simonin 1995 ; Bessy, Eymard-Duvernay 1997). Que recouvre cette fonction, et quels en sont les enjeux ? Nous analysons ici cette fonction à partir de l'exemple d'un dispositif du ministère du travail, les engagements de développement de la formation (EDDF)², dont l'objectif est de stimuler le développement de la formation continue dans les entreprises. Dans un premier temps, nous rappelons quel est l'objectif et le fonctionnement du dispositif des EDDF, puis nous précisons en quoi consiste cette fonction d'intermédiation territoriale dans le champ de la formation et ses caractéristiques. Nous identifions ensuite quelques enjeux liés au rôle actif joué par l'intermédiaire au niveau local, puis appliquons cette réflexion au cas des trois branches étudiées.



¹ Cette contribution s'appuie sur un travail réalisé avec Damien Brochier au sein de l'étude menée au Céreq en 1996-1997 sur la politique contractuelle de formation professionnelle (Brochier, Lecoutre 2000 ; Verdier, Brochier 1997). Outre cette étude, nous nous sommes inspirés à plusieurs endroits d'un travail en cours, réalisé avec Anne Moisan-Louazel et Gérard Podevin sur la proximité territoriale OPCA - PME, et montrant leurs différentes formes d'implication au niveau territorial. Ce travail prend place au sein d'une étude plus vaste débutée en 2003 et menée au Céreq par Michel Théry et Elyes Bentabet sur les OPCA comme acteurs de la formation dans les petites entreprises (Bentabet, Théry, dir, 2005). Je remercie par ailleurs les membres du groupe Céreq-centres associés « Formation et territoire », et tout particulièrement Françoise Dauty et Maiten Bel, pour leurs relectures et leurs remarques judicieuses.

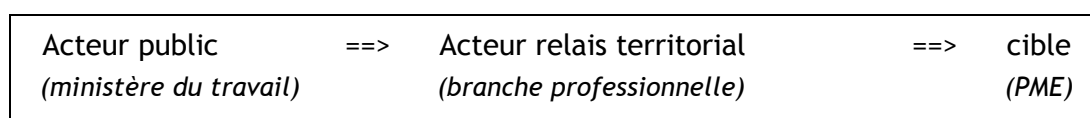
² Depuis le milieu des années 1980, l'Etat a mis en œuvre plusieurs dispositifs d'incitation au développement de la formation continue dans les entreprises, en particulier les PME. La plupart d'entre eux repose sur le principe d'une contractualisation entre les pouvoirs publics et les employeurs.

1 Mobiliser des acteurs intermédiaires proche des entreprises pour développer leurs pratiques de formation

1.1 Le dispositif des EDDF

L'objectif du dispositif des EDDF est de stimuler le développement de la formation continue au sein des petites et moyennes entreprises (PME) à l'aide de subventions incitatives au plan de formation (Verdier et Brochier, 1997). Cette forme d'intervention de l'Etat a vu le jour au début de la décennie 1980, et a constitué le premier instrument de la politique contractuelle de l'État en matière de formation continue³. Il s'agit d'une aide financière de l'État au développement de la formation dans une entreprise, conditionnée à la négociation et la passation d'un contrat entre les deux parties, qui impose le respect d'un certain nombre de critères. L'entreprise doit réaliser une programmation pluriannuelle des actions de formation. Son engagement doit correspondre à une augmentation nette de ses dépenses de formation par rapport aux années antérieures. Enfin, le plan de formation envisagé doit être à la fois ambitieux en matière d'élévation des compétences, et cohérent avec la stratégie d'évolution technologique, économique ou organisationnelle de l'entreprise. L'État en contrepartie s'engage à contribuer financièrement selon des taux de prise en charge négociés. Enfin, les institutions représentatives du personnel de l'entreprise sont consultées afin de donner leur avis sur le projet d'engagement de développement de la formation⁴. des cibles jusqu'à présent, l'Etat souhaite atteindre plus massivement les PME. Il prend conscience de la difficulté que cela représente dans la mesure où, malgré une certaine proximité de ses services déconcentrés au niveau territorial, elles apparaissent relativement éloignées de l'environnement culturel étatique sur ce champ particulier de la formation continue en entreprise et de son articulation au développement de celles-ci (Bentabet, Michun, Trouvé, 1999 ; Bentabet, Michun 2003).

Il décide alors de mobiliser des acteurs relais spécifiques. Ceux-ci sont désignés comme étant les organismes professionnels du secteur ou de la branche spécialistes de la formation et proches des entreprises au niveau territorial. Ces organismes sont chargés par convention de trouver les entreprises susceptibles de prétendre à une aide de l'Etat pour développer leur programme de formation continue, de les aider à monter le dossier d'aide, et de présenter celui-ci dans l'instance d'attribution. Ce n'est donc plus un représentant de l'Etat qui agit directement sur le terrain pour inciter les entreprises à développer leur formation avec des aides financières, mais une structure professionnelle de branche désignée au niveau national au sein d'accords de branche déclinés ensuite au niveau régional pour l'action publique déconcentrée. Le schéma général de cette fonction peut être représenté ainsi :



³ Selon le préambule de la circulaire fondatrice de 1984, les EDDF "sont destinés aux entreprises assujetties à l'obligation légale de participation au développement de la formation professionnelle qui accroissent, en quantité et en qualité, leur effort de formation dans le cadre d'un programme pluriannuel dont les objectifs sont partagés par l'État et les partenaires sociaux

⁴ Gérard et alii, 1993 ; Verdier, 1990 ; circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996

Si l'architecture administrative des EDDF est à plusieurs niveaux (Brochier, Lecoutre 2000)⁵, l'essentiel du travail se réalise au niveau territorial dans l'environnement des entreprises-cibles. Celles-ci sont mobilisées dans la phase de réalisation d'un dossier correspondant au maximum aux priorités nationales. Elles sont sélectionnées par les techniciens des organismes (des conseillers-formation par exemple) qui au sein de chaque branche ont été désignés pour cela. Ainsi, il peut s'agir des chambres syndicales territoriales de la métallurgie pour les entreprises relevant de l'UIMM, mais les OPCA sont le plus souvent impliqués : associations régionales AREF pour le BTP, structures territoriales de l'AGEFOS-PME pour l'accord interprofessionnel, par exemple. Ce travail de "recrutement" des entreprises est bien sur essentiel : c'est sur ces techniciens que repose la question de l'identification des entreprises potentiellement porteuses de projets de formation ou simplement réceptives à son développement. Mais ce sont aussi eux qui se trouvent chargés d'opérer une certaine traduction des textes et orientations définies dans les circulaires nationales et les accords régionaux, de construire une sorte d'équivalence conventionnelle entre des pratiques d'entreprises par essence multiformes et relevant de logiques privées, et les attentes des acteurs publics locaux en charge de l'attribution des aides.

1.2 Les nécessaires médiations territoriales des politiques de formation professionnelle

Pour rendre compte de la fonction assurée par ces organismes et leurs techniciens dans le champ de la formation professionnelle, la notion d'*intermédiaire* (Vincens 1995) apparaît plus éclairante que celle d'acteurs *relais*, supposant une certaine neutralité qui s'avère illusoire. Cette notion apparaît de plus en plus souvent dans le champ de l'emploi ou de la formation, et recouvre certes des situations assez différentes⁶. Elle semble enfin faire l'objet d'une reconnaissance comme thème de recherche émergent et d'un consensus sur la nécessité d'en approfondir l'analyse dans le champ de l'action publique " (...) *parce que la caractérisation de ces dynamiques intermédiaires est loin d'être acquise* " ⁷. Nous retenons ici comme définition les phénomènes de mobilisation par l'Etat d'acteurs situés hors de sa propre sphère, ancrés territorialement et intervenant dans la mise en œuvre de ses politiques de formation professionnelle. Son principe général vient du constat des difficultés rencontrées par l'Etat pour atteindre les PME, nouvelles cibles cruciales des EDDF, et qui par nature sont à la fois éloignées des services de l'Etat et cultivent une certaine distance à la formation professionnelle (Bentabet, Michun 2003). L'Etat dispose alors de la faculté de s'appuyer sur un acteur particulier propre au champ de la formation professionnelle, et dont il anticipe qu'il sera plus efficace pour entrer en contact avec les cibles qu'il s'est fixées.

Dans l'exemple des EDDF présenté ici, le ministère du travail a décidé de confier aux branches professionnelles le soin d'atteindre les PME relevant de leur champ. Ces intermédiaires, organisés au niveau national, sont perçus comme ayant développé une proximité territoriale avec les PME et comme étant spécialisés - entre autres - dans le champ du dispositif public, la formation professionnelle en entreprise. A ce titre, ils apparaissent capables d'entrer aisément en contact avec elles pour leur fournir le service adéquat (Verdier 1990 ; Lecoutre, Moisan-Louazel, Podevin 2005). Cette capacité de proximité avec les cibles de l'EDDF suppose alors une présence organisée au niveau territorial et local, répondant en cela à la personnalisation des liens et l'inscription dans

⁵ Leur fonctionnement est constitué d'une convention-cadre entre l'Etat et une organisation professionnelle de branche au niveau national, formalisant des objectifs et fixant des moyens pour le développement des efforts de formation des entreprises appartenant à la branche. Chaque accord-cadre peut être décliné dans des conventions régionales d'application impliquant les services de l'Etat et ceux de la branche à ce niveau.

⁶ Cf. les différentes contributions à cet ouvrage.

⁷ In *Les dynamiques intermédiaires. Approches interdisciplinaires*, texte de présentation du colloque organisé à Toulouse les 16 et 17 septembre 2004 par le CERTOP.

des réseaux locaux caractéristiques du fonctionnement de nombre de PME (Bentabet, Michun 2003). Ainsi, ces acteurs de la branche professionnelle apparaissent devoir être dépositaires d'une double légitimité : acteurs intermédiaires spécialisés mobilisés par et pour une politique publique de formation professionnelle initiée par l'Etat d'un côté ; mais aussi de l'autre, ressource effective et reconnue de l'environnement proche des cibles, les PME, et mobilisée par celles-ci dans leur fonctionnement habituel⁸.

2 Les enjeux de cette fonction d'intermédiation locale en matière de formation professionnelle

L'étude de 1996-1997 s'appuyait sur une analyse de trois branches professionnelles : la métallurgie, la plasturgie et la grande distribution alimentaire. Elle a montré que l'exercice d'une fonction d'intermédiation par une branche professionnelle en matière de politique de formation professionnelle n'était pas neutre quant à la régulation de l'action publique (Brochier, Lecoutre 2000). Nous reprenons ici certains des éléments évoqués pour montrer comment cette fonction d'intermédiation, conçue de manière homogène par l'Etat, est confrontée à deux enjeux selon le degré de structuration de la branche : le pouvoir d'infléchissement de l'intermédiaire et la faiblesse de sa consistance territoriale qui déterminent l'un et l'autre l'effectivité de la fonction.

2.1 Autonomie et neutralité de l'intermédiaire

Par essence, au plan formel, l'intermédiaire est dans une position lui conférant un pouvoir potentiel conséquent. L'analyse des réseaux sociaux a bien montré comment un tiers pouvait tirer avantage de sa posture d'intermédiaire (Degenne et Forsé 1994). Dans le cas que nous traitons ici, la branche professionnelle développe une stratégie d'articulateur plutôt que de « *tertius gaudens* », dans la mesure où elle met en relation deux intermédiés n'ayant pas (ou peu) de relations entre eux (l'Etat et les PME), à l'initiative de l'un d'entre eux (l'Etat), plutôt qu'elle ne cherche à tirer parti de conflits existant entre les deux intermédiés. Cette stratégie d'articulateur est bien celle que l'Etat cherche à lui confier, cohérente en cela avec le rôle de « *représentant* »⁹ que la branche professionnelle occupe vis à vis des entreprises. Mais si ce rôle de « *représentant* » est l'une des positions possibles pour l'intermédiaire, il peut de façon tout à fait symétrique se considérer comme un « *gardien* » de l'accès à ceux qu'il représente (Degenne et Forsé 1994, pp. 149-151). L'Etat est donc l'initiateur de la fonction d'intermédiation dévolue aux branches au niveau territorial. Comment peut-il alors contrôler et encadrer l'activité de ces acteurs intermédiaires dans la réalisation de cette fonction ? Quel type de pouvoir leur est-il confié ?

L'analyse, à travers les textes des circulaires, des compétences accordées par l'Etat à l'intermédiaire permet de mesurer le degré d'autonomie dont celui-ci dispose dans la conduite de la politique. L'Etat cherche à travers un suivi multiforme, à plusieurs « *étages* », à garder sous contrôle sa relation avec l'intermédiaire et à cadrer très strictement sa nature. Il entend conserver la totale maîtrise des flux financiers qui constituent le moteur du dispositif (Mirochnitchenko et Verdier, 1997). Il se positionne ensuite comme l'énonciateur des critères prioritaires d'attribution

⁸ L'étude de la fonction de ces intermédiaires pourrait ainsi s'inscrire dans un double champ théorique : celui des sciences politiques d'un côté, plus précisément celui de l'analyse des politiques publiques et des formes d'action de l'Etat (Warin, 1995 ; Jobert et Muller, 1987 ; Jobert, 1995) et de leurs conditions de production (Verdier, 1995). De l'autre, ces intermédiaires sont des branches professionnelles, et l'analyse de leurs dynamiques constitue un axe important de l'étude du système français de relations professionnelles (Saglio, 1991 ; Lallement 1996).

⁹ Reprenant les travaux de Gould et Fernandez, Degenne et Forsé présentent cinq rôles possibles pour un articulateur : l'intermédiaire, le représentant, le gardien, le médiateur et le coordinateur, selon l'appartenance ou non de l'articulateur et des individus qu'il relie aux mêmes cercles sociaux (1994, p. 150).

de l'aide aux entreprises. Ceux-ci font bien entendu l'objet de précisions et de formulations spécifiques au sein de chaque accord de branche, mais ils doivent s'inscrire dans le canevas global tracé par la circulaire. Les déclinaisons locales de l'accord, en particulier la formulation des termes de l'engagement d'une entreprise demandeuse, doivent respecter les orientations considérées comme prioritaires. Tout en faisant intervenir un intermédiaire à plusieurs niveaux de la mise en œuvre de sa politique (établissement de conventions aux niveaux national et régional, identification et accompagnement des cibles au niveau local), l'Etat cherche ainsi à maintenir cette relation sous contrôle constant, en offrant à ses agents les moyens d'infléchir à chaque instant le cours de son déroulement. La formule selon laquelle " *les représentants de l'Etat peuvent, dans les comités d'attribution des aides, imposer l'examen de la demande présentée par une entreprise entrant dans le champ d'application d'un accord et disposent d'un droit de veto au versement de l'aide à une entreprise* "10 est à cet égard très explicite.

L'autonomie potentielle de l'acteur intermédiaire se manifeste plus fortement encore dans la seconde relation de la fonction d'intermédiation, celle le liant aux cibles du dispositif public. La question qui se pose alors est celle du maintien du caractère public de la politique. Les risques d'absorption dans le cadre plus général de la stratégie de l'acteur intermédiaire ne peuvent être ignorés. Les marges de manoeuvre apparaissent parfois suffisamment larges pour permettre l'élaboration d'une stratégie propre en partie distincte de celle des pouvoirs publics. Dans le cas de la politique contractuelle de formation, les objectifs des EDDF sont censés être congruents avec ceux de la branche, mais sont confrontés au risque de se trouver englobés dans les enjeux plus larges de la relation entre une branche et les entreprises qu'elle représente. De son association avec une organisation professionnelle, l'Etat attend en effet beaucoup. Sans que cela soit explicitement formulé, les branches sont ainsi perçues comme de véritables " *ensemblers* " du service visé par l'Etat : " *[les] conventions de branche conclues au niveau national (...) permettent d'appréhender globalement les problèmes de formation qui se posent face à une stratégie de développement et d'adaptation d'un milieu professionnel et de toucher un grand nombre d'entreprises qui appartiennent à ce milieu* "11. Cela laisse cependant de côté le fait que les organismes composant ces branches et implantés au niveau local sont aussi offreurs d'autres services aux entreprises visées et que ceux-ci ne sont pas forcément tous gratuits. La tentation existe alors que cela contribue à stimuler outre mesure la recherche d'entreprises répondant aux critères de sélection, en favorisant du même coup les effets d'aubaine.

2.2 La question de la définition et de la consistance territoriale de l'intermédiaire

Sur la base de quelle organisation interne, de quelle structuration territoriale une branche professionnelle est-elle en mesure de remplir les missions d'intermédiation qui lui sont confiées par l'Etat ? Dans le système français de relations professionnelles, l'Etat a toujours promu la branche comme acteur intermédiaire central de son dialogue avec les entreprises (Saglio 1991 ; Lallement 1996). Le cas des EDDF révèle ici des problèmes et des ambiguïtés soulevés par cette volonté et interroge cette conception quasi "mythique" de la branche. Deux points nous semblent mériter un éclairage particulier.

Le premier renvoie à la définition même de la branche et aux limites qu'on lui assigne quand on l'évoque. Dans son dialogue avec l'Etat, elle peut correspondre à son acception stricto sensu " professionnelle ", c'est-à-dire à un regroupement d'employeurs ayant décidé de s'organiser

¹⁰ circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996, p. 10.

¹¹ circulaire n° 1767 du 5 juin 1989, article III-1.

collectivement autour d'une profession ou d'un métier donné. Mais elle peut aussi inclure sa composante « sociale » en intégrant le résultat du dialogue entre partenaires sociaux, cristallisé notamment dans des accords collectifs. C'est la seconde acception qui prédomine pour les acteurs publics. Certes les conventions d'EDDF sont passées exclusivement entre des employeurs (ou des représentants d'employeurs) et l'Etat, mais ce dernier considère implicitement les organisations syndicales de salariés comme des partenaires de la procédure. Leur consultation dans les différentes instances paritaires de concertation aux niveaux national, régional ou d'entreprise est prévue dans les textes. De même, leur association au sein des instances de suivi du dispositif est suggérée, sans pour autant prendre un caractère obligatoire¹². Enfin, leur présence au niveau national interprofessionnel est reconnue, à travers la participation de leurs représentants au sein du groupe politique contractuelle. L'intervention des syndicats de salariés dans le dispositif est portée une conception d'un système idéal de relations professionnelles dans lequel les partenaires sociaux seraient à même d'établir un dialogue constructif autour de la gestion d'un objet commun¹³.

Le deuxième point, et non des moindres, concerne l'ancrage territorial de la branche, c'est à dire l'existence d'un niveau de structuration susceptible de rendre effectif l'action de la branche sur tout ou partie de l'espace national. L'intermédiaire est en effet crédité dans le champ de la formation professionnelle d'une véritable capacité de mobilisation des PME qui composent son secteur professionnel, indépendamment de la réalité de sa structuration territoriale. C'est la question incontournable du cadre territorial dans lequel un intermédiaire doit, selon l'Etat, inscrire son action, ou, dit autrement, les formes d'articulation pouvant exister entre l'un et l'autre au niveau local. Le postulat est qu'en provoquant un rapprochement des représentants locaux de l'Etat et de l'acteur intermédiaire, on améliore le pilotage de la politique publique. Présent de façon implicite dans la seconde moitié de la décennie 1990, ce thème de la proximité est devenu depuis un mot d'ordre quasi obligé de toute action publique qui se veut crédible, nous y revenons plus loin¹⁴. Là encore, les textes induisent clairement un mode d'organisation de la branche particulièrement adapté au suivi du dispositif. Celui-ci se fonde sur l'existence postulée d'un ensemble de pôles régionaux ayant un ancrage territorial, à la fois étroitement connectés à l'organisation nationale qui doit rester le pôle d'impulsion, et dotés d'une certaine autonomie qui les rend capables d'apprécier les conditions d'une bonne contextualisation du dispositif¹⁵. L'Etat vise finalement au décalque de la structuration des branches sur son propre découpage administratif : c'est le dialogue au sein des institutions régionales d'attribution qui doit garantir à ses yeux la qualité d'une bonne intégration territoriale de ce dispositif public. Cela révèle de la part de l'Etat une vision assez normative de ce que doit être l'intermédiaire. Souhaitant garder une large maîtrise sur la conduite du dispositif de développement de la formation dans les entreprises, tout en introduisant et instrumentalisant un intermédiaire externe, l'Etat cherche à le contraindre dans ses modes d'organisation.

¹² “ *Quoique l'article L.951.5 du Code du Travail ne prévoit pas l'association des organisations syndicales de salariés représentatives au suivi des engagements de développement de la formation, il apparaît nécessaire de la prévoir si la demande s'exprime en ce sens.* ” (circulaire DFP n°96/11 du 16 juillet 1996, p. 10)

¹³ c'est ce même idéal qui peut être considéré comme l'une des origines de l'extension du paritarisme à l'ensemble des organismes de gestion mutualisée des fonds de la formation (OPCA).

¹⁴ Cf. les 3^{ème} (Paris 2001) et 4^{ème} (Marseille 2004) éditions des Journées de la Proximité.

¹⁵ Ce qui ne semble pas forcément aller de soi, comme l'a montré l'étude sur les OPCA (Bentabet, Théry 2005).

3 Trois exemples d'intermédiation assumés de façon variable selon la structuration de la branche

La réalité des pratiques observées dans trois branches et deux régions¹⁶ engagées dans la politique contractuelle de formation révèle des configurations très différenciées de l'activité d'intermédiation de la part des branches. La métallurgie est historiquement une branche très puissante, réunissant 1,8 million de salariés pour 20 000 entreprises adhérentes. Elle compte 93 chambres syndicales territoriales (CST) et est assise sur une base territoriale extrêmement structurée¹⁷. Elle a pu ainsi développer une intermédiation de type "captatif". Elle n'a jamais intégré la logique des EDDF, s'appropriant pendant un temps la gestion des fonds, pesant de tout son poids en maintenant le cap d'une vision de la formation comme variable stratégique relevant uniquement des employeurs et non des salariés. Les unités territoriales de la branche, très proches de leurs adhérents, jouent auprès des entreprises un rôle de conseiller dans de nombreux domaines, en particulier celui de la formation. Ainsi, à la différence d'autres branches, ces CST avaient déjà, avant la mise en œuvre des EDDF, à la fois une structuration locale puissante et une activité très développée, même si les EDDF ont été l'occasion d'élargir leurs activités - donc leur légitimité - sur un champ encore assez neuf. Pour les conseillers-formation de ces CST, l'EDDF a représenté un atout parmi d'autres dans la palette des services susceptibles d'être offerts aux entreprises. Ces dernières ont donc en général connu le dispositif à travers l'action décisive de ces conseillers-formation, et ceci a comporté le risque de noyer l'idée d'aide publique au milieu d'interventions relevant uniquement de la branche. Le fait que ce soit une aide de l'Etat a ainsi pu échapper à la perception de l'entreprise, l'intermédiaire pouvant à l'occasion faire "écran" (cf. le rôle de « gardien » évoqué plus haut). Le pouvoir de l'intermédiaire apparaît ici déterminant. De même, la métallurgie n'offre pas d'échelon régional véritablement représentatif, d'un niveau décisionnaire équivalent à celui d'une DRTEFP : les CST ont seules le pouvoir, certaines jouant le jeu d'une véritable coordination régionale quand d'autres ont pu s'ériger en seules destinataires des aides attribuées au niveau régional.

Dans le cas de la Plasturgie, l'intermédiation est apparue exemplaire dans la mesure où cette branche avait tout intérêt dans sa recherche de légitimité à se conformer au rôle que lui demandait l'Etat. La jeunesse de la branche, devenue véritablement représentative seulement à la fin des années quatre-vingt, explique son souci constant de développer sa légitimation institutionnelle aussi bien auprès des pouvoirs publics que des entreprises (Besucco et alii, 1998). La prise en compte de la formation comme élément du dialogue social à travers le dispositif des EDDF a constitué pour elle une opportunité non négligeable et a tout de suite pris place dans sa volonté permanente et forte de renforcer son identité professionnelle et de développer son organisation territoriale (Saglio, 1991). La plasturgie, aussi bien du point de vue des fédérations patronales que des organisations syndicales, s'est en fait structurée en partie autour de ce rôle d'acteur intermédiaire des politiques publiques de formation, trouvant dans le dispositif un levier pour son propre développement. L'engagement marqué de l'OPCA Plastifaf, très impliqué territorialement auprès des PME d'un secteur composé en grande partie d'ouvriers non qualifiés et ayant de gros besoins de formations, a été déterminante au plan de la constitution d'une expertise rapidement reconnue par tous. Pour la Fédération de la Plasturgie, l'EDDF a été un moyen intéressant pour s'organiser localement et consolider son identité en tant qu'organisation fédérative d'employeurs en utilisant la formation comme une ressource dont les entreprises ont particulièrement besoin. Pour les syndicats, l'enjeu

¹⁶ Il s'agit des régions Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur (PACA).

¹⁷ Le poids de l'UIMM est tel dans la représentation patronale en France (20 % du budget de fonctionnement du Medef) que cela permet à BUNEL (1997, p.14) de dire que " *s'il y a une unité apparente dans l'action collective patronale, c'est parce qu'elle est dominée par le rôle hégémonique de quelques grandes professions comme la métallurgie et l'UIMM. Groupe de pression actif, référence dans la négociation collective et dans le droit social (...)* ".

plus prosaïque a été celui de l'implantation dans un secteur d'activité faiblement syndiqué¹⁸, car composé en majeure partie de PME et dépourvu d'une tradition revendicative ouvrière.

Enfin, à l'opposé des deux branches précédentes, l'intermédiation s'est avérée limitée dans la branche de la Grande Distribution Alimentaire. Bien que qu'ayant manifesté une adhésion forte au principe des EDDF, la faible structuration de la branche au niveau territorial n'a pas permis d'engager un véritable travail d'intermédiation, limitant le nombre d'entreprises touchées. Cette branche se caractérise en effet par une adhésion forte à la dynamique d'intervention publique en jouant un rôle actif pour la mise en œuvre des EDDF dans les entreprises du secteur entre 1992 et 1995. Cependant, l'observation détaillée de l'impact de l'accord-cadre montre que celui-ci n'a pas réussi clairement à dépasser un "noyau dur" d'entreprises, très impliquées dans les instances de la principale organisation professionnelle du secteur. Ce noyau correspond aux grandes entreprises du secteur très présentes dans les instances de pilotage de la branche au niveau national, et aux quelques entreprises de taille plus réduites situées dans leur environnement proche. Au delà de ce cercle restreint, le rôle d'intermédiaire de la branche semble avoir été beaucoup plus difficile à tenir. L'organisation interne du secteur a joué en sa défaveur. En effet, en dépit d'efforts réalisés à la demande des pouvoirs publics pour régionaliser l'accord, en créant des instances de décisions dans trois régions, la régionalisation du dispositif débouche sur un échec complet et amène à concentrer l'ensemble de la gestion des dossiers sur le seul niveau national. L'explication de cette situation est à rechercher à la fois dans l'organisation interne d'un secteur d'activité aux unités implantées partout sur le territoire, mais aux centres de décision extrêmement concentrés au niveau national, et, de façon corollaire, dans l'absence de structures de l'organisation professionnelle au niveau territorial.



¹⁸ La CGT ne compterait par exemple que 150 sections syndicales dans le secteur, pour environ 4400 établissements.

Conclusion

S'il convient bien sûr d'éviter toute généralisation abusive à partir d'une analyse qui reste nécessairement partielle et localisée, on retiendra à propos de cette fonction d'intermédiation, d'un côté l'instabilité du compromis entre efficacité accrue des politiques publiques et comportements opportunistes des branches, et de l'autre le poids des dimensions structurelles territoriales dans l'effectivité de la fonction. Ainsi on peut considérer que le dialogue et les compromis noués entre l'Etat et les acteurs centraux des branches au sein des nombreuses instances de concertation créés à l'occasion de la mise en œuvre de la politique contractuelle de formation professionnelle a largement contribué à rapprocher les points de vue des protagonistes, et à positionner la branche comme "instance de médiation" chargée d'une « *mission de régulation du marché du travail* » à travers la promotion de stratégies de formation adaptées (Besucco, Tallard, Lozier 1998).

Cependant, deux phénomènes intriqués ont finalement joué sur la diffusion effective d'une fonction de médiation censée stimuler les pratiques de formation professionnelle dans les entreprises au niveau local : d'un côté, l'hétérogénéité flagrante de la consistance des branches professionnelles interroge leur légitimité vis à vis de cette fonction ; de l'autre, les organisations de branche mobilisées au niveau local autour de cet objectif se sont trouvées confrontées à la question de l'articulation entre la logique d'institution privée dont elles sont porteuses et la logique d'action publique qui leur est confiée. Si l'intermédiaire doit partager une même définition de la situation avec ses intermédiés pour assurer correctement sa mission, il est clair que, sur le thème de la formation, la proximité des organismes mobilisés sur le terrain - les OPCA le plus souvent - avec les entreprises fait pencher la balance de leur côté. Mais cette proximité est en même temps un « mal nécessaire » puisqu'elle est la source de la légitimité et de la compétence recherchées par l'Etat dans sa mobilisation d'un intermédiaire.

Ainsi, l'organisation patronale de la métallurgie a pu apporter des gages importants aux pouvoirs publics en matière de « *couverture* » du territoire national, même si elle est organisée territorialement sur une base qui n'est pas celle de la région. Dans le même temps, les conseillers formation des CST sont des opérateurs tout à fait pertinents pour une politique qui cherche à atteindre les PME faiblement outillées du point de vue de la formation et plutôt éloignées de l'administration. Cependant, le fait de devoir rendre des comptes à leur « *commanditaire* » (l'Etat), en particulier sur le nombre d'entreprises bénéficiaires, tout en étant sensible à l'augmentation du nombre des adhérents, a pu parfois générer des comportements potentiellement opportunistes dans la sélection des cibles, et donc concourir à ce que l'importance du nombre d'entreprises atteint par le dispositif devienne un enjeu au détriment de la pertinence des choix opérés et de la qualité des opérations aidées. La grande distribution alimentaire s'est caractérisée par une grande qualité de dialogue au niveau national, contrastant avec l'absence nette de représentation territoriale des intérêts de la branche. Le constat qui peut être tiré est celui de la difficulté du dispositif d'aide public à initier un mode d'organisation de la branche plus territorialisé pour toucher véritablement d'autres entreprises que celles qu'elle mobilisait antérieurement. Enfin, c'est dans la plasturgie que, semble-t-il, les compromis les plus viables ont pu être trouvés entre les attentes des pouvoirs publics et les objectifs des entreprises du secteur, à partir d'un objet commun, la formation professionnelle, qui devient alors la source d'un mouvement d'organisation territoriale de l'intermédiaire. Ce secteur représente ainsi le visage idéal du partenaire apprécié des pouvoirs publics. Cette branche a en effet développé une capacité à être clairement présente au double niveau national et territorial, en s'appuyant sur un engagement conjoint et constructif d'un noyau bien identifié de partenaires patronaux et syndicaux.

Nous terminerons ici en nous interrogeant brièvement sur cette question de la proximité. On reconnaîtra que le besoin de se rapprocher des cibles de ses politiques semble devenir incontournable pour l'Etat aujourd'hui. Cette question de la proximité est en fait un mouvement générique qui concerne l'ensemble de la société (Lallement 1998). Ainsi, les transformations des systèmes éducatifs et productifs depuis le milieu de la décennie 1970 ont généré une société plus fluide, plus décentralisée, plus en réseau et moins hiérarchisée. Les nouvelles formes de régulation qui la caractérisent ne sont plus basées sur les grandes oppositions du rapport social qui prévalait dans les années 1950-1970 ; elles se construisent davantage sur l'autonomie et le face-à-face, les stratégies et négociations locales. L'Etat et les grandes institutions de niveau national occupent toujours une place centrale. Mais dans le même temps, ils confient tous à des acteurs de proximité et dans de nombreux champs (école, urbain, services administratifs... et bien sûr formation) le soin de s'ajuster entre eux, de piloter les changements qui les concernent et de produire les normes propres à leurs contextes locaux. Ce retour vers une proximité locale et la confiance qui lui est associée est parallèlement renforcée par l'importance croissante d'un environnement international toujours plus pregnant pour les entreprises et singulièrement les PME, dépassant les cadres territoriaux traditionnels (Boisard, Courault 2000 ; Courault, Trouvé 2001).

La volonté de stimuler la présence au niveau local d'opérateurs légitimes et compétents en matière de formation professionnelle, reconnus et disponibles dans l'environnement des entreprises apparaît donc justifiée de ce point de vue, s'inscrivant dans la tendance des évolutions actuelles. Mais la « *proximité* » est-elle en soi toujours une bonne chose ? Risquons une critique. Cette idée de proximité envahit les discours sur le mode du consensus, et laisse entendre comme par évidence qu'elle serait toujours vertueuse. On peut replacer cette notion de proximité dans son contexte plus large de perception d'un relâchement généralisé du lien social, comme le souligne Lefebvre (2004). Ainsi nombre d'institutions collectives d'encadrement chercheraient aujourd'hui à relégitimer leur action en donnant un poids important à la proximité, selon l'équation : « *proximité = implication = participation = efficacité = légitimité* ». Pour cet auteur, « *Le fétichisme de la proximité et l'idée que la vérité sociale gît dans la « base » et le « terrain » traversent de nombreuses régions de l'espace social. La proximité est considérée comme une valeur sociale refuge dans un monde pensé comme sans repères, impersonnel, anémique, complexe... Réservoir de solutions, elle est unanimement célébrée pour ses vertus pacificatrices, réparatrices, unifiantes, impliquantes* » (Lefebvre 2004, p. 167). Il ne s'agissait pas ici bien sûr de condamner cet engouement de la part de l'Etat et de ses services pour la stimulation d'acteurs de proximité dans le champ de la formation professionnelle, mais bien plutôt de rappeler en quoi cet engouement s'inscrit finalement dans un mouvement beaucoup plus large, auquel il participe, mais qui le dépasse et imprègne la société toute entière.



Bibliographie

- Bel M., Méhaux P., Mériaux O., 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 252 p.
- Bentabet E, Michun S., 2003, « Petites entreprises et réseaux : quelle intermédiation pour la formation continue ? », *Formation Emploi*, n°84, Paris, La Documentation Française.
- Bentabet E., Michun S., Trouvé Ph., 1999, *Gestion des hommes et formation dans les très petites entreprises*, Marseille, Céreq, coll. "Etudes", n° 72, janvier, 175 p.
- Bessy C., Eymard-Duvernay F. (dir.), 1997, « Les intermédiaires du marché du travail », *Cahier du Centre d'Études de l'Emploi*, n°36, PUF, 416p.
- Besucco N., Tallard M., Lozier F., 1998, « Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche », *Cahier Travail & Emploi*, Min. de l'Emploi et de la Solidarité, La documentation française, 132p.
- Boisard P., Courault B., 2000, *Les dynamiques des PME : du local à l'international*, 4 Pages du Centre d'Études de l'Emploi n°42, décembre.
- Brochier D., Lecoutre M., 2000, « La mobilisation des branches professionnelles dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le cas des engagements de développement de la formation », *La Revue de l'IRES*, n°32, 2000/1.
- Brochier D., Verdier E., 1999, « Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique », *Revue Politiques et management public*, Volume 17, N°3, pp. 129-149
- Bunel J., 1997, « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et Emploi*, n°70, pp. 3-20.
- Courault B., Trouvé Ph. (dirs), 2001, *Les dynamiques des PME. Approches internationales*, PUF, coll. « Les Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi » n°38, 488 p.
- Culpepper P., 2003, « L'information privée et les politiques publiques en perspective comparative », in Bel M., Méhaux P., Mériaux O., *La décentralisation de la formation professionnelle*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, pp. 69-84.
- Degenne A., Forsé M., 1994, *Les réseaux sociaux*, Paris, A. Colin.
- Géhin J.-P., 2003, *A la recherche de modalités locales de régulation*, in Bel M., Méhaux P., Mériaux O., *La décentralisation de la formation professionnelle*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, pp. 21-41.
- Giraud O., Mériaux O., 2003, « France et Allemagne : décentralisation et capacité de régulation des systèmes d'acteurs régionaux », in Bel M., Méhaux P., Mériaux O., *La décentralisation de la formation professionnelle*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, pp. 43-67.
- Jobert B., 1995, « De la nécessaire incohérence de l'action étatique », in Theret B. (ed.), *L'Etat, la finance et le social - souveraineté nationale et construction européenne*, Ed. La Découverte, pp. 223-238.

-
- Jobert B., Muller P., 1987, *l'Etat en action - politiques publiques et corporatismes*, PUF (collection recherches politiques), 242 p.
- Lallement M., 1996, *Les relations professionnelles*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 128 p.
- Lallement M., 1998, « Les métamorphoses des systèmes éducatifs et productifs », in Galland O., Lemel Y. (eds), *La nouvelle société française. Trente années de mutations*, Paris, Armand Colin, pp. 117-145.
- Lecoutre M., 1997, « Branche et territoire : consistance du niveau régional et rôle des acteurs intermédiaires sur le terrain. L'exemple des accords cadres régionaux des EDDF dans la métallurgie », communication à la *journée du 16/10/97 sur la politique contractuelle*, DARES, DGEFP, Paris.
- Lecoutre M., Moisan-Louazel A., Podevin G., 2005, « OPCA et proximité territoriale », in Bentabet E. & Théry M. (coord.), *Les OPCA, acteurs du changement des comportements des petites entreprises en matière de formation professionnelle*, Marseille, Cereq, à paraître dans la coll. "Relief".
- Lefebvre R., 2004, *La "proximité" : nouveau capital social au chevet de la démocratie ?*, Actes du colloque « Le Capital social » du 6 février 2003, Cellule Gris n°10, Université de Rouen, 167-199.
- Lindeperg g., 2000, *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, La Documentation Française, coll° "Rapports officiels" Paris, 320 p
- Méhaux P., 2003, « Introduction générale », in Bel M., Méhaux P., Mériaux O., *La décentralisation de la formation professionnelle*, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, pp. 7-15.
- Meny Y., Thoenig J.C., 1989, *Politiques publiques*, PUF, 391 p.
- Michun S., 2004, « Petites entreprises, réseau et formation », *Working paper*, groupe de travail Formation et Territoire, Céreq, 15 p.
- Michun S., « Diversité des entreprises, réseau et formation », contribution à cet ouvrage.
- Mirochnitchenko K., Verdier E., 1997, « Contrat et action publique. Le cas de la formation professionnelle continue », *Travail et Emploi*, n°72, pp. 51-66.
- Muller P., 2003, *Les Politiques Publiques*, PUF, coll. Que sais-je?, 128 p.
- Saglio J., 1991, « La régulation de branche dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi*, 1/1991, n°47, pp. 26-41.
- Simonin B. (dir.), 1995, *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahier du Centre d'Etudes de l'Emploi, n°34, Paris, PUF.
- Verdier E., 1990, « L'efficacité de la formation continue dans les PME », *Sociologie du travail*, 3/90, pp. 295-320.
- Verdier E., 1995, « Quelques commentaires au texte "Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, Cahier du CEE, n°34, Paris, PUF, pp. 43-48.
- Verdier E., Brochier D. (éds), 1997, *Les aides publiques à la formation continue dans les entreprises : quelles modalités d'évaluation ?*, Céreq, Document n°124, série " Evaluation ", 254 p.

Vincens J., 1995, *L'intermédiation dans le domaine du travail et de l'emploi*, note 181 (95-2), LIRHE, Université des Sciences Sociales de Toulouse, 12 p.

Warin P., 1995, « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social », in Faure A., Pollet G., Warin P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques - Débats autour de la notion de référentiel*, Ed. L'Harmattan, pp. 85-101.

