

UNIVERSITÉ DE NANTES  
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCES POLITIQUES

*ÉCOLE DOCTORALE : Droit, Économie-Gestion, Environnement, Sociétés et territoires*

**Année : 2009/2010**

*N° attribué par la bibliothèque :*

**THÈSE**

pour obtenir le grade de

**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE NANTES**

**Discipline : Droit public**

**Spécialité : Science administrative**

présentée et soutenue publiquement

par

François FALISE

le 20 septembre 2010

L'action de la Fédération Française du Bâtiment dans  
le champ de la formation professionnelle

---

*Directeur de thèse : Professeur Yann TANGUY*

---

**JURY**

M. Jacques FIALAIRE, Professeur à l'Université de Nantes

M. Jean-Claude MASCLÉ, Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon-Sorbonne

M. Michel OFFERLÉ, Professeur à l'École normale supérieure de Paris

M. Bertrand SABLIER, Délégué général de la Fédération Française du Bâtiment, docteur en droit

M. Yann TANGUY, Professeur à l'Université de Nantes

## Remerciements

Au terme de ces 5 années, je souhaite adresser mes remerciements à tous ceux sans qui ce lourd travail n'aurait pu aboutir.

Au professeur Yann Tanguy, tout d'abord, qui a accepté de m'accompagner et qui sut, tout au long de nos rencontres régulières et toujours cordiales, alterner préconisations, suggestions, encouragements, exigences universitaires tout en me faisant partager de nombreuses anecdotes sur la ville de Nantes, son histoire et son Université.

A Bertrand Sablier, qui m'a encouragé depuis l'origine dans mon initiative, m'a autorisé à conduire cette recherche sur la fédération en utilisant les ressources particulièrement riches dont elle dispose, et a su trouver le temps nécessaire, dans un emploi du temps très chargé, pour procéder à une relecture approfondie de ma thèse.

À Dominique Thomas et Chantal Beaugnon qui, dans des registres complémentaires, ont effectué un travail considérable, toujours dans la bonne humeur, pour corriger, modifier, mettre en forme universitaire l'ensemble des textes et des annexes maintes fois corrigés.

À Christine Claudon, pour son accompagnement et son soutien, y compris dans les moments difficiles, pour tout le temps consacré en soirées et weekend, à échanger sur mes travaux, à reprendre l'écriture et à la retravailler au fond et dans la forme, en particulier au cours de ces derniers mois.

À mes parents, qui ont suivi les différentes étapes de ce long parcours avec beaucoup d'intérêt et d'enthousiasme. Une mention particulière pour mon père, Michel Falise, car ses questionnements, relectures et commentaires successifs, m'ont aidé à mieux structurer ma réflexion et exprimer mes idées.

À ma femme, Nathalie et à mes quatre filles adorables qui m'ont accompagné dès le départ, me supportant dans les moments de doute ou de surcharge, et acceptant souvent de réduire les vacances familiales, pour que je puisse terminer cette thèse. Qu'elles en soient infiniment remerciées car sans leur soutien et leur aide, je n'aurais pas trouvé la force d'aller jusqu'au bout.

Enfin, à ma famille, mes amis et collègues, qui m'ont régulièrement interpellé ou encouragé, souvent discrètement, soucieux de ne pas m'ennuyer mais toujours prêts à échanger avec moi sur le sujet.

Merci à tous, très sincèrement.

## **Titre : l'action de la Fédération Française du Bâtiment dans le champ de la formation professionnelle**

### **Résumé**

Les organisations patronales constituent des acteurs collectifs peu étudiés sur le plan universitaire alors qu'ils participent à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques. L'objet de la présente thèse est d'étudier l'action d'une organisation particulière, la Fédération Française du Bâtiment dans le système de formation professionnelle en France. À l'issue d'une présentation et d'une analyse du fonctionnement de la Fédération Française du Bâtiment et des raisons qui justifient son engagement dans ce domaine, la recherche porte sur la façon dont la Fédération participe, aux côtés des autres partenaires sociaux de la branche du bâtiment, à l'élaboration et à la mise en œuvre de différentes politiques publiques développées à plusieurs niveaux, dans un système de formation professionnelle complexe et peu régulé dans son ensemble. Elle montre que les partenaires sociaux sont de plus en plus sollicités pour participer, au niveau territorial, à de nouvelles formes de politiques publiques qui s'inscrivent dans le cadre du dialogue social et précise les raisons qui conduisent à s'interroger sur leur capacité à assurer cette représentation et à participer à la régulation du système.

### **Mots clés :**

Bâtiment - formation professionnelle – groupe d'intérêt – lobbying – organisation patronale – partenaires sociaux – politiques publiques – dialogue social territorial – décentralisation

## **Title : The action of the French Building Construction Fédération (Organization) in the professional Training System**

### **Abstract :**

The employer's organizations constitute collective actors little studied at university level while they participate in the development and implementation of public policies. The subject of this thesis is to investigate the action of a particular organization, the Federation Française du Bâtiment in the system of professional training in France. At the end an overview and analysis of the functioning of the French Federation of building and the reasons for its commitment in this area, searching on the way in which the Federation participates, along with the other social partners branch building, the development and implementation of various public policies developed at several levels, in a complex training system and little regulated as a whole. It shows that social partners are increasingly solicited to participate at the territorial level to new forms of public policy who enroll in social dialogue and specific reasons which lead to wonder about their capacity to ensure this representation and to participate in the regulatory system.

### **Key words :**

Building Construction – interest group – lobby – employer's organization – social partners – public policies – local social dialogue

# Sommaire

Remerciements.....	2
Résumé.....	3
Sommaire.....	4
Introduction générale.....	6
Première Partie : La Fédération Française du Bâtiment : Analyse et fonctionnement.....	35
<b>Chapitre I : La Fédération Française du Bâtiment, un groupe d'intérêt dans le secteur de la construction.....</b>	<b>37</b>
1. Les groupes d'intérêt.....	37
2. Les attentes des chefs d'entreprise de la Fédération du Bâtiment.....	48
3. Du regroupement des individus au rassemblement de groupes d'intérêt.....	54
<b>Chapitre II - L'action de la Fédération Française du Bâtiment dépend des pouvoirs publics.....</b>	<b>60</b>
1. Les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt.....	60
2. Des logiques de régulation différentes selon les politiques publiques.....	69
3. Les répertoires d'action utilisés par la FFB.....	74
<b>Chapitre III - La formation professionnelle : un domaine essentiel pour la FFB.....</b>	<b>90</b>
1. Les entreprises du bâtiment attachées à la qualité de la main-d'œuvre.....	90
2. Vers un renforcement de la gestion des compétences.....	98
3. Les moyens consacrés par la Fédération du Bâtiment à la formation professionnelle.....	103
4. Les actions de la FFB dans le champ de la formation professionnelle.....	107
Deuxième Partie : L'action de la Fédération Française du Bâtiment dans le système de formation professionnelle et son évolution.....	116
<b>Chapitre IV - Le champ de la formation professionnelle : un système complexe en cours de transformation.....</b>	<b>118</b>
1. Le champ de la formation professionnelle recouvre plusieurs sous-systèmes.....	119
2. Les régions occupent une place croissante.....	132
3. Un système complexe et peu régulé.....	137
<b>Chapitre V - Une forte présence des partenaires sociaux du bâtiment.....</b>	<b>148</b>
1. La participation des partenaires sociaux.....	149
2. Les différentes formes de paritarisme dans le bâtiment.....	162

<b>Chapitre VI - L'émergence de nouvelles politiques au niveau des territoires</b>	<b>176</b>
1. Une montée en puissance des territoires	176
2. Un élargissement des politiques de formation professionnelle aux questions d'emploi	179
3. L'émergence de nouvelles politiques publiques au niveau territorial	183
4. Le dialogue social au niveau territorial	189
<b>Chapitre VII - Les partenaires sociaux en difficulté au niveau territorial</b>	<b>199</b>
1. Une crise du militantisme qui touche l'ensemble des organisations	199
2. La participation des partenaires sociaux au dialogue social territorial	209
<b>Conclusion générale</b>	<b>215</b>
1. La formation professionnelle : un système complexe et peu stabilisé	216
2. Les hypothèses d'évolution	221
3. Les scénarios d'évolution	228
<b>Bibliographie</b>	<b>236</b>
<b>Liste des sigles</b>	<b>243</b>
<b>Table des illustrations</b>	<b>246</b>
<b>Index thématique</b>	<b>247</b>
<b>Table des auteurs</b>	<b>250</b>
<b>Table des matières</b>	<b>252</b>

# Introduction générale

Le travail qui suit est consacré à l'étude de l'action d'une organisation patronale, la Fédération Française du Bâtiment, dans un domaine spécifique, celui de la formation professionnelle. Les raisons de ce choix tiennent, pour partie, aux fonctions exercées par l'auteur de cette thèse et à l'expérience qu'il a pu acquérir tant dans la connaissance du fonctionnement de la Fédération du Bâtiment que dans celle du système de la formation professionnelle. Cette double expérience doit permettre de nourrir, de façon concrète, les débats théoriques sur le fonctionnement des organisations et leur collaboration avec les acteurs publics.

Ce travail propose, en outre, une approche originale qui consiste à aborder les politiques publiques à partir de la place qu'y occupent des acteurs privés, les organisations patronales et syndicales. En dépit de l'influence qu'elles peuvent exercer dans la société, les organisations patronales demeurent peu connues et peu étudiées, en particulier lorsque celles-ci sont des organisations patronales sectorielles. On entend, ici, par organisation sectorielle, les organisations qui regroupent des entreprises appartenant à une même profession<sup>1</sup>, exerçant des activités proches, regroupées au niveau d'une branche professionnelle et disposant de règles spécifiques établies dans le cadre des conventions collectives pour les entreprises et salariés de la branche concernée. *A fortiori*, l'action que peuvent engager ces organisations vis-à-vis des pouvoirs publics, pour tenter de répondre aux attentes des entreprises adhérentes, est encore moins connue, alors que les moyens engagés pour peser sur la décision publique ou pour y participer sont parfois lourds.

L'analyse de ces actions dans le champ de la formation professionnelle est d'autant plus intéressante que dans l'un de ses sous-segments, la formation professionnelle continue, « l'État a accepté de se déposséder d'une partie du pouvoir de direction, d'impulsion, d'organisation des choses.<sup>2</sup> » en faveur des organisations patronales et syndicales. Dès lors, il apparaît pertinent de s'interroger sur les conditions dans lesquelles un acteur privé peut participer à l'élaboration de politiques de formation professionnelle. Cette démarche trouve une justification complémentaire au moment où le système de formation professionnelle fait

---

**Les références complètes de chaque renvoi figurent dans la bibliographie.**

1) Le terme profession recouvre plusieurs sens en français. On l'entend comme « l'ensemble des personnes exerçant un même métier ». C. DUBAR et P. TRIPIER observent que, depuis la généralisation de la négociation sociale, le terme profession désigne de plus en plus souvent, la branche professionnelle (salariés, indépendants, patrons) qui travaillent dans le même secteur. C. DUBAR, P. TRIPIER. *Sociologie des Professions*. p. 5.

2) A. RAMOFF. In O. MÉRIAUX. *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*. p. 7.

l'objet d'une nouvelle réforme, avec l'adoption de la loi<sup>3</sup> du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Avant de préciser de façon plus détaillée l'objet de l'analyse et les limites posées à cette investigation, il convient de présenter les principaux travaux conduits sur les organisations patronales et les raisons qui justifient de focaliser l'analyse sur une organisation en particulier, la Fédération Française du Bâtiment. Une rapide présentation du système de formation professionnelle permettra ensuite de mieux situer les questions auxquelles ce travail tente de répondre.

## **a) Les organisations patronales**

### **i. Un domaine peu exploré par la recherche**

La littérature sur les organisations patronales, leurs origines et évolutions, leurs caractéristiques est relativement peu abondante<sup>4</sup>.

Sur un plan historique, l'un des ouvrages de référence est celui de G. Lefranc<sup>5</sup>, ancien responsable du centre d'études de la CGT et historien du socialisme et du syndicalisme. Il propose une vision globale permettant de situer l'apparition des organisations patronales en France, au cours du xx<sup>e</sup> siècle jusqu'à la fin des années soixante-dix. Son ouvrage constitue une ressource majeure pour qui s'intéresse à l'histoire sociale de la France au cours de la première partie du xx<sup>e</sup> siècle.

Quelques autres ouvrages ont traité des organisations patronales. On retiendra notamment les premiers travaux de H. W. Erhman sur les origines de la constitution du CNPF en 1945<sup>6</sup>, ceux de R. Priouret sur les origines du patronat français<sup>7</sup>, de J.-J. Oechslin<sup>8</sup>, les travaux de P. de Calan à la fin des années soixante-dix<sup>9</sup> et d'H. Weber au début des années quatre-vingt<sup>10</sup>. Il convient d'ajouter l'analyse de C. Woll<sup>11</sup> qui s'attache à montrer les difficultés de l'action collective de l'organisation patronale depuis son origine ainsi que la chronologie de

---

3) Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

4) C. DUBAR, P. TRIPER. *Op. cit.* p. 14.

5) G. LEFRANC. *Les organisations patronales en France : du passé au présent.*

6) H. W. ERHMAN. *Organized business in France.* Traduit en français par A. MICHEL. *La politique du patronat français.*

7) R. PRIOURET. *Origines du patronat français.*

8) J.-J. OECHSLIN. Le rôle des organisations d'employeurs en France (titre en anglais). *International Labour Review.* Vol. 106 Issue 5.

9) P. de CALAN. *Le patronat piégé.*

10) H. WEBER. *Le parti des patrons : le CNPF 1946-1986.*

11) C. WOLL. La réforme du Medef chronique des difficultés de l'action collective patronale. *Revue française de sciences politiques.* Vol. 56.

G. Latournerie publiée à l'occasion du cinquantenaire du CNPF<sup>12</sup>. D'autres ouvrages plus récents traitent des organisations patronales d'un point de vue sociologique ou politique. On retiendra, en particulier dans ces domaines, les travaux de M. Offerlé<sup>13</sup> et d'E. Grossman<sup>14</sup> qui feront l'objet d'analyses ultérieures.

Cependant, globalement, les recherches consacrées au syndicalisme patronal en France sont relativement peu nombreuses alors que l'évolution des organisations syndicales fait l'objet d'études plus fréquentes. Au niveau sectoriel, les seuls travaux concernant la Fédération du Bâtiment sont réalisés par J. Lautman<sup>15</sup> et par la Fédération elle-même<sup>16</sup>. Au plan européen, il existe une littérature plus récente et plus abondante qui porte sur la comparaison des organisations patronales en Europe<sup>17</sup> ou sur l'action des groupes d'intérêt au niveau européen<sup>18</sup>.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le faible nombre de références bibliographiques. Le premier tient à l'information disponible sur les organisations patronales et leur fonctionnement. Le régime qui régit ces structures est celui défini par la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels<sup>19</sup>. Il a permis aux syndicats de disposer d'une grande liberté dans la gestion de leurs fonds en ne leur imposant jusqu'à présent aucune obligation en matière de comptabilité et de publicité des comptes. Cette situation devrait évoluer rapidement à la suite de la parution des deux décrets du 28 décembre 2009<sup>20</sup> qui imposent de nouvelles règles en matière de certification et de publication des comptes des syndicats professionnels de salariés ou d'employeurs. Le second facteur tient au comportement des acteurs patronaux. De façon générale, les organisations patronales évitent de communiquer des informations détaillées sur leurs ressources et leur

---

12) G. LATOURNERIE. *La chronologie du patronat français*.

13) M. OFFERLÉ. *Les Organisations patronales*.

14) E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique* ; E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégie de représentation*.

15) J. LAUTMAN. Pouvoirs et buts des organisations patronales. p. 47.

16) Notamment *La Parisienne, 150 ans d'histoire, 2003* ; *La Fédération Française depuis 1904, 2004*. D'autres publications ont été produites par différentes fédérations sur le territoire à l'occasion d'anniversaires.

17) M. BEHRENS, F. TRAXLER. *Les organisations patronales en Europe*. C. DUFOUR, *Représentations patronales des organisations à responsabilités limitées*.

18) Voir notamment les travaux de S. SAURUGGER, E. GROSSMAN, C. DUFOUR, R. BALME.

19) Après avoir été interdits au moment de la Révolution française, les associations professionnelles retrouvent le droit de se constituer pour défendre les intérêts de leurs membres, à la suite de la promulgation de la loi du 21 mars 1884 présentée par le ministre de l'Intérieur du gouvernement de Jules Ferry, Pierre Waldeck-Rousseau. Cette loi leur donne en particulier le droit d'ester en justice, de recueillir des cotisations auprès de leurs membres, mais également de constituer des caisses spéciales de recours et de mutuelle entre leurs membres.

20) Décret 2009-1664 du 28 décembre 2009 relatif à la certification des comptes des syndicats professionnels et associations de salariés et d'employeurs et décret 2009-1665 du 28 décembre 2009 relatif à l'établissement, à la certification et à la publicité des comptes des syndicats professionnels de salariés et d'employeurs et de leurs unions et des associations de salariés ou d'employeurs mentionnés à l'article L 2135-1 du code du travail.

mode de fonctionnement, considérant que ces informations ne concernent que leurs adhérents et en aucun cas, des entités extérieures. Cette méfiance est probablement issue des rapports conflictuels qu'ont longtemps entretenus les organisations patronales avec les organisations syndicales et avec les pouvoirs publics. Historiquement, les groupes de pression, et parmi eux les organisations patronales, ont toujours préféré ne pas dévoiler les moyens et méthodes utilisés pour exercer leur action d'influence, parce que la gestion de l'information participe elle-même à l'action d'influence et conduit fréquemment des organisations concurrentes à pratiquer la surenchère. Ainsi, la nature même de l'action développée par les organisations patronales et l'absence d'informations précises les concernant contribuent à donner du monde patronal une image opaque et secrète.

## ii. L'organisation patronale : un acteur collectif

La définition proposée par M. Behrens et F. Traxler à partir de leur étude sur les organisations patronales en Europe<sup>21</sup> est la suivante : « Les organisations patronales sont un type spécifique d'association représentant des intérêts professionnels qui défend les intérêts collectifs de ses membres concernant le marché du travail et les relations industrielles. Le principal indicateur permettant d'assimiler une association représentant des intérêts professionnels à une organisation patronale est sa capacité et sa volonté de négocier des conventions collectives, directement ou indirectement (par le biais d'associations membres) ». Les auteurs précisent qu'une organisation peut être considérée comme organisation patronale si elle répond au moins à l'un des trois critères suivants : elle peut et veut négocier des conventions collectives, directement ou indirectement ; elle participe aux consultations bipartites et tripartites sur la réglementation du marché du travail et des relations industrielles ; elle dispose d'un service spécifique traitant de ces questions.

Les organisations patronales sont donc des organisations privées, des groupements de chefs d'entreprise qui conduisent des actions collectives, en particulier dans le domaine social et participent à l'élaboration de règles qui concernent le marché du travail et les relations industrielles. Elles sont classées dans la catégorie plus large des groupes de pression ou groupes d'intérêt parce qu'elles exercent une action de représentation et d'influence, notamment auprès des pouvoirs publics, mais pas exclusivement, pour faire valoir les intérêts de leurs membres. Certaines organisations patronales regroupent des dirigeants d'entreprises publiques. Elles

---

21) M. BEHRENS, F. TRAXLER. *Op. cit.* p. 2.

entretiennent, de ce fait, des rapports très réguliers mais d'une autre nature avec les pouvoirs publics. Elles ne seront pas étudiées dans le présent travail.

L'action d'influence à l'égard des pouvoirs publics peut prendre plusieurs formes selon les ressources dont disposent les groupes d'intérêt et le niveau auquel elle s'engage. Le terme le plus fréquemment utilisé pour qualifier l'ensemble des actions conduites par les groupes d'intérêt est le lobbying. Historiquement, le lobbying concernait exclusivement le travail conduit auprès des parlementaires des groupes politiques pour leur faire adopter, par la loi, des décisions favorables aux groupes d'intérêt<sup>22</sup>. Par extension, le lobbying recouvre aujourd'hui l'ensemble des initiatives qui peuvent être conduites tant à l'égard des élus que de l'administration ou d'acteurs extérieurs (médias, associations...) et susceptibles de participer à l'élaboration de la décision publique.

Les groupes d'intérêt patronaux privilégient généralement le *lobbying interne*<sup>23</sup>. Celui-ci est fondé sur l'établissement de relations individuelles construites dans la durée avec les décideurs, et sur une capacité d'expertise du groupe reconnue par les acteurs publics. D'autres groupes d'intérêt, notamment les syndicats de salariés, recourent davantage au *lobbying externe*, caractérisé par le recours aux médias ou à la mobilisation du plus grand nombre (manifestations, pétitions...) pour influencer les pouvoirs publics. Le mode de lobbying choisi par un groupement à un moment donné dépend aussi fortement de la nature des politiques publiques mises en œuvre.

En France, l'existence et l'action de groupes d'intérêt restent largement taboues et, aux yeux de l'opinion publique, entachées d'irrégularité. Pourtant, dans le monde anglo-saxon comme dans le Nord de l'Europe, les groupes d'intérêt sont considérés comme des formes naturelles d'expression d'une communauté d'intérêt, sur un sujet donné. De ce fait, leur organisation comme leurs politiques font l'objet d'analyses régulières. En France, depuis la Révolution française, l'État a développé une grande méfiance à l'égard des corps intermédiaires<sup>24</sup> de toute nature susceptibles d'entraver les relations entre l'État et le citoyen. J.-J. Rousseau, dans *Du Contrat Social*<sup>25</sup>, met en garde contre l'intervention de tout corps intermédiaire entre

---

22) A.-J. ARNAUD (dir). *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. p. 275.

23) Les différentes formes de lobbying sont développées au chapitre II.

24) On entend par corps intermédiaire, tout groupe social ou humain situé entre l'individu et l'État. Les corps intermédiaires sont caractérisés par une indépendance à l'égard des pouvoirs publics, la liberté d'accès ou de retrait de leurs membres, l'autorité sur leur domaine de compétence. Interdits par la loi Le Chapelier, leur rôle a été réhabilité ultérieurement, notamment par E. DURKHEIM.

25) J.-J. ROUSSEAU fut l'un des premiers à stigmatiser le rôle des corps intermédiaires entre l'État et le citoyen. « Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que chaque citoyen n'opine que d'après lui ». *Du Contrat social*, Livre II, chapitre III, p. 194.

les citoyens et l'État incompatible avec l'expression de la volonté générale. Turgot abolit les corporations en 1776, elles sont réintroduites par Necker, mais sous la tutelle beaucoup plus étroite de l'État, avant d'être finalement dissoutes par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 interdisant les coalitions de patrons comme d'ouvriers<sup>26</sup>. Les organisations syndicales ne retrouvent droit de cité qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, en 1884, avec la promulgation de la loi Waldeck Rousseau du 21 mars relative à la création des syndicats professionnels qui leur donne un statut (voir infra).

G. Lefranc, dans ses travaux<sup>27</sup>, a établi que le monde patronal avait mis davantage de temps que le monde ouvrier pour se fédérer à l'échelle nationale, notamment au niveau interprofessionnel. Alors que la CGT se crée directement à l'échelle nationale en 1895, que des branches importantes comme la métallurgie (Union des industries métallurgiques et minières, 1901) ou le BTP (Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics, 1906) s'organisent au début du siècle à travers des structures nationales, il faut attendre 1919 pour qu'apparaisse la Confédération générale de la production française. Pour la profession du bâtiment, les premières tentatives de regroupement datent de 1891 mais ce n'est qu'en 1904 que les cinq fédérations régionales du BTP de Paris, Lyon, Épinal, Bordeaux et Rennes décident de se regrouper en une fédération nationale. Les raisons historiques les plus fréquemment avancées sont au nombre de trois : la crainte face à la structuration du syndicalisme ouvrier, la volonté de réagir à l'égard d'un État centralisé interventionniste et les inquiétudes liées au développement du libre-échange. Sur le deuxième point, les relations entre l'État et les partenaires sociaux – organisations patronales et syndicales – au cours du XX<sup>e</sup> siècle ont souvent été conflictuelles, l'État considérant qu'il est le seul garant de l'intérêt général et, de leur côté, les partenaires sociaux affirmant être les seuls légitimes pour exprimer les attentes des salariés et des entreprises.

La notion d'institution est parfois utilisée pour qualifier les organisations patronales. Cette terminologie souligne le caractère collectif de l'organisation patronale dont la construction relève d'un processus d'institutionnalisation<sup>28</sup> mais également de sa proximité avec les acteurs et politiques publiques. Elle est parfois utilisée pour mettre en exergue une forme de permanence, de résistance au changement qui n'est pas nécessairement adaptée au

---

26) Loi du 14 juin 1791, Art. 1. « L'anéantissement de toutes espèces de corporations des citoyens du même état ou profession étant une des bases fondamentales de la constitution française, il est défendu de les rétablir de fait, sous quelque prétexte et quelque forme que ce soit. »

27) G. LEFRANC. *Op. cit.* p. 311.

28) Voir chapitre I.

fonctionnement et au mode de financement de ces organisations. Dans la suite des travaux, le choix est fait d'utiliser prioritairement le concept d'organisation patronale, plus large, considérant que dans le domaine étudié, les institutions recouvrent déjà de nombreux acteurs publics ou des acteurs privés résultant de la mise en œuvre de politiques publiques<sup>29</sup>.

### iii. Qui participe à l'action publique

Peu connues et moins analysées que les organisations syndicales, les organisations patronales sont des organisations privées, financées par des cotisations volontaires des entreprises, qui participent à l'action publique, depuis l'élaboration des réglementations jusqu'à, parfois, la mise en œuvre des politiques publiques. En tant qu'organisations, elles sont confrontées à la logique de l'action collective. Comme le montre M. Olson<sup>30</sup>, elles doivent développer l'action collective la plus efficace possible auprès des pouvoirs publics, et, simultanément, proposer à leurs membres des contreparties individuelles pour qu'ils choisissent de soutenir l'action du groupement auquel ils apportent leur adhésion. Cette double approche action publique/action privée et action collective/action individuelle mérite une attention particulière. Son analyse doit permettre de mieux qualifier les nombreuses relations que l'organisation patronale entretient à la fois avec les pouvoirs publics et avec ses propres membres.

L'analyse de cette double logique d'action doit également permettre de mieux appréhender la façon dont l'organisation intègre les changements qui interviennent tant dans son environnement extérieur qu'au niveau de ses membres. En ce qui concerne les acteurs publics, les lois de décentralisation, d'une part, la montée en puissance des institutions européennes, d'autre part, modifient les compétences de l'État et les rapports qu'il entretient avec les acteurs privés. Vis-à-vis de ses propres membres, l'organisation patronale, comme de nombreux autres acteurs collectifs, doit faire face au développement de l'individualisme et à un moindre engagement dans le militantisme sous toutes ses formes.

Dès lors, se pose la question de la façon dont les organisations patronales appréhendent cet environnement en mouvement et adaptent leur action. Vouloir traiter celle-ci pour l'ensemble des organisations patronales sur l'ensemble de leurs domaines d'intervention constitue un objectif ambitieux. Cependant, une telle analyse ne présente d'intérêt que si son auteur dispose

---

29) Par exemple, les organismes professionnels sous statut associatif exerçant une mission d'intérêt collectif (développement de l'apprentissage ; financement de la formation continue) mais dont les ressources sont fixées par la loi et bénéficient d'une certaine pérennité.

30) M. OLSON. *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*.

d'informations détaillées, à la fois sur le comportement des acteurs individuels au sein de chacune des organisations, et sur les initiatives très diverses que celles-ci engagent vis-à-vis de leur environnement. Or, pour les raisons évoquées précédemment, les organisations patronales ne diffusent pas ces informations, à l'heure actuelle, et ne disposent pas nécessairement de travaux sur les comportements de leurs membres.

La Fédération Française du Bâtiment constitue, à cet égard, une exception. Elle suit depuis des années les attentes collectives et individuelles de ses membres pour mesurer leurs évolutions. Elle produit annuellement un bilan de l'ensemble des activités qu'elle développe dans tous les domaines. Le choix de l'auteur a donc été de solliciter l'accord de la Fédération Française du Bâtiment pour utiliser l'ensemble de ces données et faire porter le travail de recherche sur l'analyse de son fonctionnement. Le fait qu'il y travaille constitue naturellement un atout pour accéder à l'ensemble de l'information sur l'organisation, ses fondements, ses actions, les enjeux auxquels elle est confrontée.

## **b) La Fédération Française du Bâtiment**

### **i. Une organisation née au XIX<sup>e</sup> siècle**

Alors que les organisations patronales datent, pour les plus anciennes, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le secteur du bâtiment s'est structuré depuis plusieurs siècles. Dès le Moyen Âge, les corporations regroupent par métier les maçons, les charpentiers et d'autres corps d'état<sup>31</sup>. Le système des corporations, souvent réduit ultérieurement à un mécanisme assurant la régulation de la concurrence, présente, dès ses origines, d'autres caractéristiques, notamment l'organisation de l'apprentissage du métier<sup>32</sup>. Mais ce mode d'organisation fait, en France, l'objet de critiques dès le XVI<sup>e</sup> siècle avant d'être aboli au XVIII<sup>e</sup> siècle (voir infra). C'est au début du XIX<sup>e</sup> siècle que réapparaissent, à Paris, les premiers bureaux de charpentiers (1807), de maçons (1809), de paveurs (1810), de plombiers (1817)<sup>33</sup> autorisés par le préfet pour la sécurité des constructions, mais dont le fonctionnement est étroitement contrôlé par les services de police, comme en témoigne l'extrait suivant :

---

31) G. NAGY. *La Fédération Française depuis 1904*.

32) Appelées parfois guildes, les corporations devaient notamment allégeance aux autorités religieuses et royales, offraient des dons, disposaient d'une organisation pour leurs membres (serment lors de l'accès à la maîtrise, participation aux assemblées, vote de statuts, élection de représentants...), organisaient l'apprentissage du métier. Voir à ce propos C. DUBAR, P. TRIPIER. *Op. cit.* p. 18-23.

33) D'autres bureaux verront le jour dans les années suivantes : les entrepreneurs de menuiserie et de parquet (1825), de fumisterie, chauffage et ventilation (1829), de serrurerie et de construction en fer (1830), de peinture et de vitrerie (1831), les miroitiers (1843), les tapissiers (1848). *La Parisienne, 150 ans d'histoire*, p. 20-21.

*« En effet, le code pénal de 1810 ne se montre pas plus indulgent que la législation révolutionnaire. L'article 291 interdit, au risque de peines sévères, les réunions de plus de vingt personnes sans l'autorisation du gouvernement. Les articles 413 et suivants punissent d'emprisonnement les coalitions entre patrons et ouvriers. Si l'État autorise ces deux groupements, c'est qu'il y trouve un certain intérêt. Dans le cas des charpentiers, un véritablement règlement de police, précisant les obligations incombant aux patrons, est imposé en contrepartie de la création du groupement. Par ailleurs, les charpentiers et les maçons sont certainement parvenus à faire comprendre aux autorités que le besoin de se réunir prime sur les craintes qu'inspirent de tels rassemblements. »*

Extrait de *La Parisienne, 150 ans d'histoire*

À l'époque, les entrepreneurs souhaitent se concerter sur les problèmes de leurs métiers respectifs plutôt que d'exprimer leurs revendications aux pouvoirs publics. Il faut attendre le 17 mars 1853 pour que huit chambres syndicales des métiers du bâtiment se regroupent au sein du groupe de la Sainte-Chapelle<sup>34</sup>, afin de gérer au mieux les intérêts collectifs de la profession. La promulgation le 21 mars 1884 de la loi Waldeck-Rousseau autorisant la création de syndicats professionnels donne l'impulsion au développement du syndicalisme ouvrier et favorise la structuration du mouvement patronal engagé depuis quelques années.

La Fédération Française du Bâtiment est l'une des plus anciennes organisations patronales en France et la plus ancienne dans le secteur du bâtiment. Organisée au niveau national depuis 1906, elle présente l'originalité d'être structurée sur l'ensemble du territoire, au niveau départemental et régional :

*« À Paris, Amiens, Rouen, Lyon... les premières chambres syndicales se créent avant la loi sur les syndicats professionnels de 1884. Le succès de tels groupements ? Des réunions où les intéressés se serrent les coudes, où l'on apprend plus en une demi-heure qu'en une journée de travail seul dans son bureau... »*

Extrait de *La Fédération Française depuis 1904*

En 1906, lors de sa création, la Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics (FNBTP), regroupe 17 000 entreprises à travers l'ensemble de ses organisations régionales

---

<sup>34</sup> Le groupe de la Sainte-Chapelle fait référence à l'adresse où sont regroupées les différentes chambres de l'époque, 13, rue de la Sainte-Chapelle à Paris. Il est à l'origine de l'actuelle Fédération Française du Bâtiment, région Paris-Île-de-France. G. NAGY. *Op. cit.* p. 27.

et syndicats primaires. Elle en compte 30 000 à la veille de la Seconde Guerre mondiale et son champ d'intervention touche aux questions économiques, sociales et techniques. Les entreprises les plus importantes de la profession sont, à cette époque, adhérentes à la FNBTP car les chefs d'entreprise ont conscience que la défense de leurs intérêts collectifs passe par une organisation puissante :

*« Il ne suffit pas d'avoir pour nous le droit et la raison. Nos revendications n'auront de chances d'aboutir que le jour où elles seront présentées et soutenues par une fondation puissante par le nombre de syndicats et leur cohésion »*

Extrait d'un procès-verbal de la fédération de la Sarthe, 1902. Cité dans *La Fédération Française depuis 1904*

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la FNBTP se transforme en Fédération nationale du bâtiment (FNB), les entreprises de travaux publics décidant de se regrouper au sein de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP). En 1965, la Fédération nationale du bâtiment annonce 80 000 entreprises adhérentes. En revanche, elle en compte moins de 50 000 au début des années quatre-vingt, alors que le secteur de la construction a perdu beaucoup d'emplois et que de nombreuses entreprises ont disparu du fait de la crise économique. En 2008, la Fédération Française du Bâtiment (FFB) – qui a succédé à la Fédération nationale du bâtiment en 1998 – regroupe, à travers ses différentes instances au niveau national, 57 000 entreprises dont 42 000 entreprises artisanales sur un total de 351 000 entreprises pour la profession au niveau national<sup>35</sup>.

Elle constitue la principale organisation professionnelle du secteur de la construction mais n'est pas la seule organisation patronale dans le champ du bâtiment. Une autre organisation professionnelle concurrence la FFB : la Confédération des artisans et petites entreprises du bâtiment (Capeb)<sup>36</sup>, composée essentiellement d'artisans travaillant seuls, de petites entreprises artisanales et de quelques PME du bâtiment. Une troisième organisation rassemble également des entreprises du bâtiment et des travaux publics. Il s'agit de la Fédération des sociétés coopératives ouvrières de production du BTP (FNSCOP BTP). Elle regroupe un type d'entreprises particulier, les entreprises coopératives, relativement peu nombreuses au plan national dans le secteur du BTP. Enfin, la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) couvre un champ différent du bâtiment, celui des travaux publics, mais elle partage

---

35) Fédération Française du Bâtiment. *Le Bâtiment en chiffres 2009*, édition juillet 2010.

36) Sur son site [www.capeb.fr](http://www.capeb.fr), la Capeb revendique 100 000 adhérents, soit davantage que la FFB mais aucune donnée officielle n'est disponible sur ce point.

avec la Fédération Française du Bâtiment un certain nombre d'entreprises de taille souvent importante, qui exercent une double activité dans le bâtiment et les travaux publics.

Organisation professionnelle puissante et reconnue auprès des pouvoirs publics, la Fédération Française du Bâtiment a été peu étudiée par des observateurs extérieurs<sup>37</sup> au cours de son histoire, alors qu'elle a été étroitement associée à la politique mise en œuvre par le CNPF, depuis ses origines, dans la mesure où elle en constitue un membre puissant. Les entreprises adhérentes représentent la totalité des activités du bâtiment. Elles emploient les deux tiers des salariés de la profession et assurent la même part de la production économique de la branche professionnelle. Les entreprises adhèrent au niveau départemental, à l'une des quatre-vingt-seize fédérations départementales. L'adhésion couvre à la fois la participation aux travaux engagés sur les territoires et dans chacun des métiers du bâtiment, les métiers étant organisés au niveau national dans le cadre de trente unions et syndicats de spécialité. La FFB se caractérise par un grand nombre d'entreprises adhérentes et par une forte hétérogénéité entre celles-ci, liée à la fois à la taille des entreprises, à leur origine géographique ou professionnelle, et aux caractéristiques propres de leurs dirigeants. La Fédération Française du Bâtiment est, depuis 1999, la première organisation professionnelle – l'une des seules en France – à être certifiée Iso 9001 pour ses activités concernant « l'étude et la défense des droits et des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des entreprises du bâtiment ». Cela signifie qu'elle a intégré, dans son mode d'organisation, la prise en compte des transformations de son environnement et que les modalités de son action doivent s'adapter en fonction des attentes exprimées par ses clients/adhérents, les fédérations régionales, départementales et les syndicats nationaux de métier et, à travers eux, les entreprises adhérentes<sup>38</sup>.

## ii. Qui dispose de ressources

Dans leur ouvrage sur les groupes d'intérêt, E. Grossman et S. Saurugger<sup>39</sup> mettent en valeur l'importance des ressources pour l'efficacité de l'action des groupes d'intérêts. Ils en identifient trois formes : les ressources financières ; les ressources sociales constituées des ressources relationnelles qui permettent d'avoir accès aux décideurs par de multiples

---

37) À l'exception des travaux de J. LAUTMAN, en 1966 (chapitre I).

L'ensemble des données sur la fédération est disponible sur le site [www.ffbatiment.fr](http://www.ffbatiment.fr). Les statuts et l'organigramme sont repris en annexes 1 et 2.

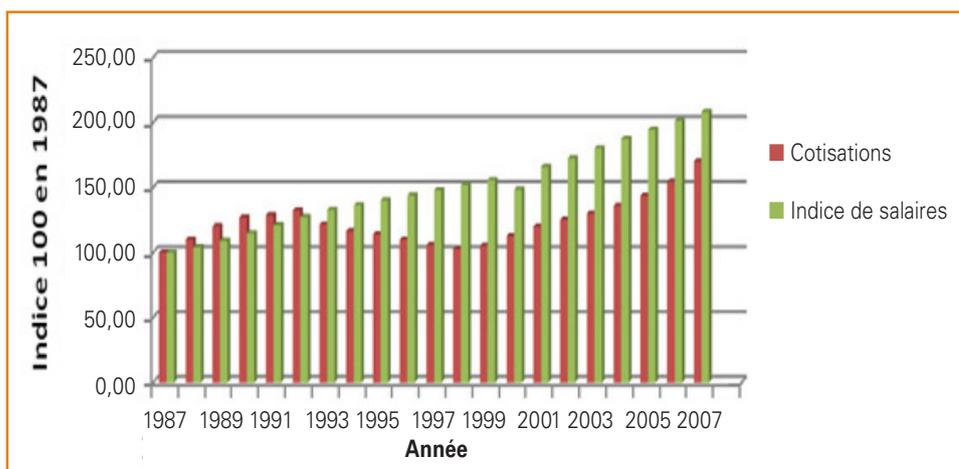
38) La certification est délivrée par un organisme extérieur et remise en cause de façon triennale, dans le cadre d'audit de renouvellement. Elle porte sur le respect des processus mis en place pour définir l'activité, en assurer la traçabilité et l'adapter aux exigences exprimées par les clients, dans le cas présent, les fédérations départementales, régionales, unions et syndicats pour le compte des entreprises.

39) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 14-15.

canaux tels que les réseaux d'anciens, les associations connexes, les réseaux d'experts, les appuis au sein de l'appareil politico-administratif... ; les ressources sociétales, qui concernent plus particulièrement la perception du groupe au sein de la société et la façon dont l'opinion publique réagira aux actions engagées. La Fédération dispose de chacune des trois.

Au niveau financier, les 57 000 entreprises regroupées au sein de la FFB acquittent annuellement une cotisation assise sur leur masse salariale par le canal du réseau des Caisses de congés payés du BTP. Celle-ci évolue en fonction de l'activité des entreprises et de leur nombre de salariés. La cotisation arrêtée au niveau départemental comprend : une partie fixe, appelée cotisation fédérale<sup>40</sup>, identique pour l'ensemble des départements et affectée au niveau national pour assurer le financement de la structure centrale, des unions professionnelles et des fédérations régionales ; une partie variable dont le montant est déterminé par la fédération départementale et qui lui est reversée directement. Deux éléments principaux influencent le niveau de ressources financières de la Fédération : l'évolution du nombre d'entreprises adhérentes, qui fluctue selon la conjoncture et selon le dynamisme des fédérations départementales ; l'évolution de la masse salariale globale distribuée par les entreprises adhérentes, liée à la fois au premier point et à la conjoncture économique du secteur. L'évolution de l'activité du bâtiment étant soumise à des cycles économiques, la Fédération du Bâtiment connaît également une évolution cyclique de ses ressources. Ainsi, entre 1993 et 1997, elle a enduré plus de quarante mois consécutifs de diminution de ses recettes. À l'inverse, elle a vu une progression régulière de ses ressources sur la période 2000-2008. La figure 1 ci-après retrace l'évolution des cotisations sur vingt ans.

**Figure 1 : Évolution des cotisations de la FFB de 1987 à 2007**



Source : Fédération Française du Bâtiment, novembre 2008.

40) Le taux de la cotisation fédérale est fixé au niveau national. Pour des raisons de confidentialité, le taux de cotisation ne peut être indiqué ici. C'est un pourcentage de la masse salariale. Une entreprise cotise donc x% de sa masse salariale, annuellement et environ la moitié de cette cotisation remonte au niveau national.

Le budget permet de financer un ensemble de fédérations sur le territoire, qui emploient environ huit cents salariés en 2009, et qui conduisent au quotidien des actions de différentes natures : études, expertise ; recherche appliquée ; communication interne, communication externe, animation des entreprises, négociation, lobbying... Depuis 2008, les comptes annuels de la Fédération Française du Bâtiment, présentés et approuvés par le conseil d'administration, sont certifiés.

La Fédération du Bâtiment dispose également de ressources sociales. En qualité de partenaire social, elle est identifiée par les pouvoirs publics comme une organisation représentative de l'ensemble des entreprises du bâtiment, capable d'exprimer ses besoins. Elle bénéficie également d'un réseau organisé sur l'ensemble du territoire, reconnu pour sa capacité d'expertise, qui entretient d'étroites relations avec l'ensemble des acteurs institutionnels locaux. Enfin, la Fédération bénéficie des capacités d'expertise disponibles dans l'ensemble des organismes créés au cours du xx<sup>e</sup> siècle par ou avec la profession dans de très nombreux domaines : la protection sociale (Pro BTP, SMBTP<sup>41</sup>) ; la gestion des congés et des intempéries (caisses de congés payés) ; la santé ou la sécurité (OPPBTP) ; la formation initiale ou continue (CCCA BTP, Opcas Bâtiment, FAFSAB, Aref BTP) ; l'assurance (SMA BTP, l'Auxiliaire et la Camacte) ; la banque (BTP Banque) ; la recherche professionnelle ; le logement (SALF) qui vient de fusionner avec Cilogère ; l'ingénierie (CEBTP) ; la certification (Qualibat) ; l'observation économique (cellules économiques du BTP)...

En ce qui concerne les ressources sociétales, le concept renvoie davantage à la perception du groupe au sein de la société, à sa capacité de mobiliser l'intérêt général autour des causes qu'il défend. Sur ce point, en tant qu'organisation patronale, la Fédération dispose certainement d'une moindre attention de l'environnement et des médias et d'une plus faible visibilité que des groupes d'intérêt représentant les consommateurs ou les salariés. En revanche, la Fédération du Bâtiment est une fédération de chefs d'entreprise. Ce sont les chefs d'entreprise qui définissent la politique de l'organisation et qui l'expriment à leur environnement. Ceci contribue à asseoir la légitimité de l'organisation pour s'exprimer au nom de la profession et peut constituer une ressource sociétale dans certaines circonstances.

La Fédération Française du Bâtiment, ancienne et structurée, présente sur l'ensemble du territoire, joue un rôle majeur au sein de la profession sans être la représentation exclusive

---

41) Voir liste des sigles.

des intérêts des chefs d'entreprise, et dispose de moyens pour conduire la politique qu'elle entend développer. Pour l'ensemble de ces raisons, la Fédération Française du Bâtiment constitue un terrain d'investigation particulièrement riche. Mais compte tenu de l'ampleur du champ d'analyse, il a fallu déterminer le sujet sur lequel porteraient les investigations plus approfondies. À l'issue d'une première phase exploratoire, il a été décidé de centrer le travail sur le thème de la formation professionnelle et de l'action qu'y développent les organisations patronales, aux côtés des pouvoirs publics.

### **c) La formation professionnelle**

Plusieurs éléments ont contribué à arrêter ce choix. Le domaine de la formation professionnelle est un champ d'analyse complexe marqué par les politiques publiques mais auquel participent les organisations patronales, en particulier la Fédération du Bâtiment. Bien qu'il ait fait l'objet de nombreuses études, notamment ces dernières années<sup>42</sup>, aucune, à notre connaissance, n'aborde les questions auxquelles il est confronté dans son ensemble du point de vue de l'acteur patronal. Par ailleurs, la délégation progressive des compétences de l'État aux régions en matière de formation professionnelle, dans le cadre de la décentralisation, et l'élargissement des questions de formation professionnelle aux questions d'emploi, ont modifié progressivement les rapports entre acteurs publics et partenaires sociaux et affirmé la nécessité de traiter de ces questions au niveau territorial. La Fédération du Bâtiment est elle-même organisée sur l'ensemble du territoire. Elle est donc en situation de participer aux différentes formes de politiques publiques territoriales. Enfin, le secteur du bâtiment emploie plus d'un million de salariés<sup>43</sup> et les enjeux institutionnels sont importants pour la profession. Il convient de développer brièvement ces différents aspects avant de préciser le déroulement de l'analyse.

#### **i. La formation professionnelle : définitions**

« La formation est aujourd'hui considérée dans la majorité des sociétés occidentales comme un instrument permettant de résoudre des problèmes économiques (accroissement de la compétitivité et de la productivité), politique (remédiation aux effets du chômage) ou culturel (développement des individus). Ainsi présentée et perçue, elle tend à devenir un bien universel

---

42) P. CAHUC, A. ZYLBERBERG. *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive* ; J.-C. CARLE, B. SEILLIER. *Fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle ; Cour des Comptes. La formation professionnelle tout au long de la vie.*

43) 1 205 000 salariés travaillaient en 2009 dans 351 000 entreprises. Chiffres clés FFB, *Le Bâtiment en chiffres*, édition juillet 2010.

recherché par toutes les composantes de la société au même titre que l'éducation ». Cette définition proposée par L. Tanguy<sup>44</sup> illustre l'étendue du champ de la formation ainsi que la diversité des finalités que peuvent poursuivre des politiques publiques ou des politiques professionnelles dans ce domaine. Elle pose, de manière sous-jacente, la question de savoir s'il est possible de poursuivre l'ensemble des objectifs simultanément ou si les acteurs du système de formation attachent la même importance à chacun des objectifs. Dans son analyse, elle montre que le concept de formation est apparu progressivement au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans un contexte où l'accroissement de la productivité économique est recherché par l'ensemble des milieux économiques et de la classe politique, mais où apparaissent des luttes sociales et professionnelles de grande ampleur<sup>45</sup>. Elle prend donc ses origines dans l'entreprise et devient progressivement un instrument de changement des relations de travail et d'amélioration de la performance de l'entreprise<sup>46</sup>. R. Vatier en donne la définition suivante en 1958 : « on peut dire que la formation est l'ensemble des actions propres à maintenir l'ensemble du personnel, individuellement et collectivement, au degré de compétence nécessité par l'activité de l'entreprise. Cette compétence a trait aux connaissances, aux aptitudes, à la volonté de travailler de chaque personne et de chaque groupe<sup>47</sup> ». Cette nécessité sociale de faire évoluer les individus apparaît également dans le concept d'éducation permanente, plus ancien<sup>48</sup>, qui vise à répondre aux changements en cours tout en assurant la promotion des individus. La formalisation du lien entre éducation, formation et emploi date en réalité des premiers travaux du Commissariat au Plan qui ont mis en évidence la nécessité d'articuler éducation et formation d'une part, formation et qualification d'autre part, pour que les formations dispensées par le système éducatif préparent à l'emploi<sup>49</sup>.

Le concept de formation, né dans l'entreprise et ancré sur un métier, une activité, une profession, a progressivement couvert un champ plus large. On pourrait postuler que toute

---

44) L. TANGUY. In G. MOREAU. *Les Patrons, l'État et la Formation des jeunes*. p. 81-93.

45) L. TANGUY. In G. MOREAU. *Op. cit.* p. 83-84.

46) P. BENOIST, dans son ouvrage sur l'histoire de la formation professionnelle dans le BTP, souligne que le concept de formation est d'origine industrielle ; il renvoie à la mise en forme, en fonction des besoins identifiés.

47) Cité par L. TANGUY. *Op. cit.*, p. 86.

48) Le concept d'éducation permanente est considéré comme un prolongement de celui d'éducation populaire dont les origines remontent à la Révolution française. « Ainsi, en 1792, Condorcet dans son rapport sur l'organisation générale de l'Instruction publique énonce ce qui constitue la première définition explicite de la formation pour adultes : « Nous avons observé que l'instruction ne devait pas abandonner les individus au moment où ils sortent de l'école, qu'elle devait embrasser tous les âges; et qu'il n'y en avait aucun où il ne fut plus utile et possible d'apprendre, et que cette seconde instruction est d'autant plus nécessaire, que celle de l'enfance a été resserrée dans des bornes plus étroites ». La notion d'éducation permanente, qui figure encore aujourd'hui dans le code du travail, était née, et avec elle tout un courant de pensée considérant la formation comme un instrument de justice sociale et d'intégration dans la communauté nationale. » Rapport sénatorial n° 179 présenté le 28 janvier 2004 par A. BOCANDÉ sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

49) L. TANGUY. In G. MOREAU. *Op. cit.*, p. 88.

formation est une formation professionnelle compte tenu des objectifs qu'elle poursuit. On considèrera, pour cadrer le champ de l'analyse, que le champ de la formation professionnelle recouvre l'ensemble des actions destinées à préparer, adapter, perfectionner les individus pour leur permettre d'exercer un métier ou une activité spécifique. Partant de cette définition, la formation professionnelle regroupe la formation professionnelle initiale dont bénéficient les jeunes dans le cadre du système éducatif, la formation professionnelle continue dont profitent les salariés dans le cadre de leur activité et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi destinée à favoriser leur retour à l'emploi.

Sur le plan de l'analyse économique, la formation professionnelle initiale est étroitement liée à l'éducation<sup>50</sup>. À ce titre, elle peut être considérée comme un bien public, un bien collectif qui bénéficie à un individu et à son environnement<sup>51</sup>, et auquel chacun doit pouvoir accéder. Elle peut également être considérée comme un bien public lorsqu'elle est engagée au bénéfice de demandeurs d'emploi pour faciliter leur retour à l'emploi. Mais la formation professionnelle est également un bien privé individuel, dont bénéficie chaque individu, pour lequel il dispose de droits (congé individuel de formation ; droit individuel à la formation), qu'il peut mettre au service d'un projet personnel (évolution professionnelle, reconversion professionnelle...). Ce bien se matérialise notamment par l'obtention de diplômes ou certifications professionnelles qu'il utilise dans l'environnement concurrentiel du marché du travail. Enfin, la formation peut être considérée comme un bien privé collectif lorsqu'on évoque le plan de formation de l'entreprise, puisque celui-ci relève de la responsabilité du chef d'entreprise, même si le bien bénéficie aux salariés et que le chef d'entreprise utilise ce bien dans une logique d'investissement.

La diversité de ces angles d'analyse montre que plusieurs acteurs sont légitimes pour intervenir dans le champ de la formation professionnelle. L'État ou les collectivités territoriales, parce qu'ils sont porteurs de l'intérêt général, mais également les partenaires sociaux, organisations patronales et syndicales, pour défendre les intérêts des salariés et des chefs d'entreprise. Il est, dès lors, logique de retrouver les acteurs publics et les acteurs privés dans les différentes dimensions du système de formation professionnelle.

---

50) P. CAHUC et A. ZYLBERBERG rappellent que dans le préambule de la constitution du 27 octobre 1946, on peut lire que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture ». P. CAHUC, A. ZYLBERBERG. *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*. p. 3.

51) Plusieurs études ont été menées sur les rendements collectifs produits par l'éducation initiale et leurs externalités positives : socialisation des individus ; taux de délinquance plus faible. Peu de travaux semblent avoir été conduits sur les rendements collectifs de la formation professionnelle. P. CAHUC, A. ZYLBERBERG. *Id.* p. 19-21.

## ii. Un système complexe en mutation

Le regroupement des acteurs privés et publics dans le cadre de nombreuses institutions, les normes qu'ils élaborent en commun et leurs interactions conduisent, en première analyse, à considérer que l'ensemble des dispositifs et institutions en charge de la formation professionnelle constituent le système de la formation professionnelle. Cette affirmation demande toutefois à être étayée car la juxtaposition de plusieurs dispositifs qui entretiennent des relations d'interdépendance ne suffit pas à considérer que l'ensemble constitue un système. Or, à l'heure actuelle, le système de formation professionnelle recouvre, en réalité, trois sous-systèmes : celui de la formation professionnelle initiale, qui recouvre l'enseignement technique et professionnel, l'apprentissage, et qui s'adresse aux jeunes ; celui de la formation professionnelle continue qui bénéficie aux salariés en activité ; enfin, celui de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi qui s'adresse aux personnes en reconversion professionnelle. Construits à différentes époques, ces sous-systèmes mettent en jeu de nombreux acteurs mais l'État, les partenaires sociaux, et désormais les conseils régionaux, y interviennent.

Pour autant, les différents acteurs n'exercent pas les mêmes prérogatives dans chacun des sous-systèmes.

Le sous-système de formation professionnelle initiale est, depuis ses origines, piloté par l'État dans le cadre du système éducatif. L'État, qui jouit du monopole de la production des diplômes, conduit historiquement, depuis le niveau national, une politique en faveur de l'élévation générale du niveau d'éducation et de l'allongement des scolarités. Il s'oppose sur ce point aux acteurs économiques, favorables à des dispositifs de formation spécifiques, adaptés à leurs besoins particuliers, privilégiant l'acquisition de l'expérience et la souplesse. Ce débat sur les finalités de la loi professionnelle, qui perdure aujourd'hui, date du début du xx<sup>e</sup> siècle, comme le précise G. Moreau dans l'introduction de l'ouvrage collectif sur la formation professionnelle des jeunes<sup>52</sup>. « Depuis la loi Astier de 1919... le centre de gravité entre l'école et l'entreprise n'a jamais été stable. [...] L'Histoire et la Sociologie [...] nous apprennent que loin d'être des accidents ou des péripéties, ces mutations incessantes constituent la trame même de l'enseignement professionnel [...] au travers de la rivalité entre ces deux grandes institutions, se joue une lutte plus sourde entre les intérêts de groupes sociaux bien vivants et très concrets. [...] les divers patronats, d'un côté, [...] les travailleurs et leurs organisations de l'autre. Ces dernières ont depuis longtemps

---

52) G. MOREAU. *Les Patrons, l'État et la formation des jeunes*. p. 11-12.

*délégué à l'État le soin de défendre leurs aspirations et leurs droits en matière de formation, qu'ils souhaitaient à la fois générale et technique, théorique et pratique, à l'abri des besoins à court terme des à-coups de la production, mais immédiatement rentable en terme d'emploi et de salaire sur le marché du travail.* » La loi Astier promulguée le 27 juillet 1919 constitue sans doute le premier compromis entre les positions défendues par l'État et celles des entreprises. En prévoyant la mise en place de cours professionnels obligatoires pour les jeunes de 13 à 18 ans afin de lutter contre le faible niveau de qualification de la plupart des apprentis du commerce et de l'industrie, et en autorisant son financement par l'État, elle ouvre la voie à de nouvelles formes de collaboration entre les acteurs permettant de poursuivre conjointement deux objectifs : l'éducation et l'adaptation au poste de travail<sup>53</sup>. Depuis cette époque, toute l'histoire de l'enseignement technique et professionnel, de l'adaptation et de la construction des diplômes, s'est construite autour de cette dialectique éducation/travail, et des rapports de force qu'ont entretenus, selon les époques, les différents acteurs : patronat, organisations syndicales et État.

Progressivement, les lois de décentralisation du 7 janvier 1983 et du 20 décembre 1993<sup>54</sup> ont transféré aux régions des compétences en matière de gestion de la formation professionnelle et notamment d'apprentissage. Ce faisant, elles ont introduit un acteur public supplémentaire aux côtés de l'État et déplacé une partie du débat sur les finalités de la formation professionnelle initiale au niveau territorial, sans le régler. Car le débat se poursuit, au niveau national, dans le cadre des commissions professionnelles consultatives du ministère de l'Éducation nationale<sup>55</sup> qui associent les partenaires sociaux au processus d'élaboration et d'adaptation des diplômes. Les régions financent désormais majoritairement l'apprentissage et une partie des dépenses des lycées professionnels. Elles pilotent la mise en œuvre de la formation professionnelle au niveau territorial sans pour autant être associées aux débats fondamentaux sur l'évolution des diplômes et leur adaptation aux besoins économiques exprimés par les entreprises.

Le sous-système de la formation continue des salariés construit au début des années soixante-dix relève d'une autre logique de partenariat entre l'État et les partenaires sociaux. La loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle s'inscrit dans le projet politique de « nouvelle société » défendu à l'époque par le gouvernement qui souhaitait s'appuyer sur un dialogue

---

53) G. MOREAU. *Id.* p. 12 ; 27.

54) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État \*loi Defferre. Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

55) Créées en 1948, les commissions professionnelles consultatives (CPC) ont été modifiées par le décret du 4 juillet 1972 puis par le décret du 18 juillet 1983 <http://portail.cereq.fr/FEM/FEM394.pdf> (12/06/10).

social rénové pour faire évoluer les structures sociales. Georges Pompidou, en août 1967<sup>56</sup>, incite les partenaires sociaux à négocier sur l'emploi, mais également sur le reclassement et la réadaptation professionnelle. Le système de formation continue qui voit le jour, en France, à cette époque, est donc le produit d'une double influence : celle des partenaires sociaux et celle de l'État. Il présente une originalité fondamentale puisque l'État, de façon tout à fait inhabituelle, accepte de déléguer une partie de ses prérogatives aux partenaires sociaux pour l'organisation et la gestion de ce dispositif.

Plusieurs innovations majeures marquent la création du sous-système de formation continue<sup>57</sup>. La première est d'avoir introduit, à l'occasion de la réforme des conventions collectives, la formation professionnelle dans le champ de celles-ci. La formation professionnelle est désormais considérée comme une garantie sociale contre l'obsolescence des connaissances : le droit collectif à négocier défini à l'article L 2221-1 du code du travail justifie en lui-même l'intervention des partenaires sociaux sur ce champ. La seconde innovation majeure est d'avoir introduit l'obligation pour les entreprises de consacrer un taux minimum de la masse salariale à la formation professionnelle continue, et d'avoir donné la possibilité aux partenaires sociaux de gérer dans des dispositifs professionnels de branche ou interprofessionnels, les fonds issus de cette obligation. À partir de 1971, la formation professionnelle continue apparaît donc comme un champ emblématique dans lequel l'État a confié aux partenaires sociaux une partie de ses prérogatives, notamment la gestion d'une cotisation obligatoire. La mise en œuvre de cette délégation ne peut cependant être considérée comme un désengagement de l'État car celui-ci, depuis l'origine du dispositif, a toujours porté une grande attention à l'utilisation des ressources. Il est régulièrement intervenu auprès des partenaires sociaux, soit pour les amener à réformer les dispositifs, soit pour les inciter à orienter une partie des ressources vers des publics privilégiés, notamment les jeunes et les demandeurs d'emploi. Rénové a de très nombreuses reprises depuis ses origines et encore très récemment par la loi du 24 novembre 2009<sup>58</sup> relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, le sous-système de formation continue est aujourd'hui sous la responsabilité des partenaires sociaux, mais étroitement contrôlé par l'État. Initialement construit pour accompagner le développement de la qualification des salariés et la compétitivité des entreprises, il intervient désormais, également, pour financer une partie de la formation professionnelle des jeunes,

---

56) C. VINCENT. De l'accord de juillet 70 à la loi de 1971, p. 157.

57) Voir chapitre IV.

58) Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

dans le cadre des dispositifs de l'alternance, ainsi que la formation de demandeurs d'emploi. Les régions n'y exercent pas directement de prérogatives mais elles développent de plus en plus fréquemment des partenariats avec les organismes professionnels ou interprofessionnels au niveau territorial, pour financer la formation des salariés ou des demandeurs d'emploi.

Le sous-système de formation professionnelle des demandeurs d'emploi est construit sur une logique différente des deux premiers. En effet, depuis la Seconde Guerre mondiale, la gestion des fonds de la formation professionnelle destinés aux demandeurs d'emploi a été pilotée par l'État, dans le cadre de la politique de l'emploi et en liaison avec les partenaires sociaux qui participent aux commissions professionnelles consultatives (CPC) du ministère du Travail, de la Solidarité et de la Fonction publique<sup>59</sup>. L'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est fortement développé à la fin des années soixante-dix avec l'apparition d'un chômage de masse. Il s'est progressivement déplacé au niveau des territoires, au gré des crises économiques successives et de l'incapacité des pouvoirs publics à traiter la question de la réduction du chômage à partir de politiques nationales. Les lois de décentralisation ont, en la matière, accompagné un mouvement qui s'était engagé à l'occasion des grandes restructurations industrielles. Désormais, plusieurs acteurs interviennent dans la mise en œuvre des politiques de formation et de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. L'État conserve l'ensemble des prérogatives concernant l'élaboration de mesures spécifiques pour favoriser l'accès à l'emploi de publics particuliers (prime, exonération...). De leur côté, les régions, au même titre que Pôle emploi et que les partenaires sociaux, participent au financement des formations destinées aux demandeurs d'emploi. Elles sont également à l'initiative de politiques territoriales réunissant un grand nombre d'acteurs et destinées à favoriser la transition professionnelle de demandeurs d'emploi sur un bassin d'emploi. Enfin, d'autres acteurs tels que l'Agefiph pour les personnes handicapées, les départements pour les bénéficiaires du CI-RMA, peuvent être associés ponctuellement à des politiques publiques territoriales en faveur de l'emploi et sollicitant les dispositifs de formation.

La présentation succincte de ces trois sous-systèmes met en évidence la complexité de l'ensemble qui associe de nombreux partenaires ne disposant pas des mêmes ressources au niveau national et territorial, et ne partageant pas les mêmes objectifs, selon la position qu'ils occupent dans chacun de ces systèmes. Cette complexité est renforcée par les interactions

---

59) Les commissions professionnelles consultatives du ministère sont gérées par l'Afpa. Elles ont en charge l'élaboration et l'actualisation des titres du ministère.

qui s'opèrent entre les différents systèmes. À titre d'exemple, le recours des entreprises aux différents dispositifs de formation par alternance dépendra, sur un territoire et dans une profession donnés, de plusieurs facteurs : la politique de l'État en matière de formation initiale sous statut scolaire ; la politique du conseil régional en matière d'apprentissage ; la politique de la branche en matière de financement des contrats en alternance ; la politique des partenaires sociaux interprofessionnels en matière de mutualisation des ressources ; la politique de l'État en matière d'exonération sociale et fiscale sur les contrats qui visent à la formation et l'emploi des jeunes.

La difficile coordination de l'ensemble de ces politiques élaborées dans des instances séparées, par des acteurs aux objectifs distincts, soulève la question des mécanismes de régulation de l'ensemble et du rôle de chacun des acteurs dans cette régulation. Dans le champ de la formation professionnelle, compte tenu des enjeux pour les entreprises et leurs salariés, les partenaires sociaux – dont les organisations patronales – devraient occuper une place centrale dans cette régulation. Mais cette hypothèse demande à être vérifiée car elle dépend de plusieurs facteurs qui tiennent, d'une part, aux politiques publiques et à la façon dont les partenaires sociaux y sont associés, d'autre part aux partenaires sociaux eux-mêmes, à leur volonté et capacité à travailler avec les pouvoirs publics sur l'ensemble des questions de formation professionnelle.

## **d) L'enjeu pour la Fédération du Bâtiment**

### **i. Une préoccupation permanente pour une industrie de main-d'œuvre**

Pour la Fédération Française du Bâtiment, cette complexité pose la question des modalités d'intervention les plus appropriées aux différents niveaux pour répondre aux besoins de formation exprimés par les chefs d'entreprise. La Fédération rassemble des entreprises de main-d'œuvre, souvent de taille petite ou moyenne, très attachées à la qualité de la formation professionnelle. Celles-ci attendent de leur organisation patronale une action forte dans le domaine de la formation professionnelle initiale mais également dans la gestion des fonds de la formation professionnelle ou l'orientation des formations en faveur des demandeurs d'emploi.

De ce fait, la FFB s'est toujours beaucoup impliquée dans l'évolution de l'enseignement technique et professionnel ou dans la mise en œuvre de l'apprentissage. Pour répondre à l'ensemble des demandes exprimées par ses adhérents, la Fédération a participé à de nombreux travaux aux côtés des pouvoirs publics et pris, depuis l'origine, des initiatives, seule ou dans le cadre de la profession. La demande exprimée par les chefs d'entreprise dans le champ de

la formation se concentre essentiellement sur l'action collective : agir ensemble auprès de l'environnement de la profession pour faire venir des jeunes et les former aux métiers du bâtiment. Cette demande s'est initialement exprimée en réaction aux initiatives de l'État et plus particulièrement de l'Éducation nationale à qui les chefs d'entreprise reprochaient de privilégier l'enseignement général au détriment de l'enseignement des métiers manuels. Or, depuis le Moyen Âge, les chefs d'entreprise du bâtiment ont toujours été très impliqués dans la transmission des savoirs professionnels<sup>60</sup>. Au cours du xx<sup>e</sup> siècle et au fur et à mesure de la création des différents dispositifs (apprentissage, enseignement technique, formation de la main-d'œuvre – Afpa –, formation continue), la demande d'action des chefs d'entreprise s'est naturellement diversifiée vers l'ensemble des interlocuteurs publics tout en conservant les mêmes objectifs : peser sur les pouvoirs publics (ministère de l'Éducation nationale, ministère du Travail) pour disposer de diplômes et de titres très professionnels afin de proposer aux entreprises des jeunes directement employables à la sortie de leur cursus de formation ; participer directement à la formation des jeunes, mais également à l'élaboration et à la délivrance des certifications ; assurer la réalisation de formations par apprentissage à partir du moment où les pouvoirs publics leur en donnaient la possibilité ; promouvoir la profession, faire reconnaître des métiers souvent méprisés par les milieux intellectuels et dévalorisés aux yeux des jeunes et de leurs parents ; à partir de 1971, piloter le dispositif de formation continue de la branche du bâtiment et des travaux publics. P. Benoist, dans son ouvrage sur la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics<sup>61</sup>, constate que la profession possède la particularité d'être fortement impliquée dans quatre systèmes complémentaires de formation :

- La formation professionnelle sous statut scolaire, organisée, mise en œuvre par l'Éducation nationale avec l'appui des branches professionnelles ;
- L'apprentissage géré par la profession depuis la Seconde Guerre mondiale, aujourd'hui en partenariat avec les conseils régionaux ;
- La formation des demandeurs d'emploi, pilotée par l'État depuis sa création, aujourd'hui transférée aux régions ;
- La formation continue des salariés des entreprises du bâtiment, gérée par la profession depuis l'origine.

Cette implication illustre à elle seule l'importance que les professionnels ont accordée depuis

---

60) Le système des cours professionnels hérité du compagnonnage existait, en effet, dès le xix<sup>e</sup> siècle et les premières écoles de métiers du bâtiment créées par des chambres syndicales sont apparues dès le début du xx<sup>e</sup> siècle. L'école de Felletin, dans la Creuse, a été créée en 1909. Elle demeure un établissement de référence de la profession.

61) P. BENOIST. *Histoire de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics, 1950-1990*.

toujours à la formation des hommes, leur volonté de défendre les métiers auxquels ils sont très attachés. Elle permet une forme d'équilibre entre les différents systèmes, une diversité dans les modalités d'acquisition des compétences proposées aux jeunes comme aux demandeurs d'emploi. Le tableau 1 reprend quelques dates importantes dans l'histoire de la formation professionnelle pour la profession du bâtiment et les actions conduites par la Fédération ou auxquelles elle a participé.

**Tableau 1 : Quelques dates dans l'histoire de la formation professionnelle pour le bâtiment - Actions de la Fédération Française du Bâtiment**

Dates	Événements
1919	Participation à l'élaboration de la loi Astier qui organise l'enseignement technique et rend obligatoires les cours professionnels pour les jeunes de moins de 18 ans. Création du CAP
1942	Création du comité central de coordination de l'apprentissage dans le BTP (CCCA-BTP) par l'État et les partenaires sociaux du BTP
1948	Création des commissions professionnelles consultatives de l'Éducation nationale – participation de professionnels du BTP
1949	Création de l'ANIFRMO qui deviendra l'Afpa en 1966 en charge de la formation de la main-d'œuvre. Forte activité consacrée au bâtiment
1965-1970	Créations des premiers centres de formation d'apprentis du BTP par la profession, avec l'appui du CCCA-BTP
1965	Création des APROBA pour le perfectionnement des chefs d'entreprise
1970	Accord sur la création du GFC-BTP pour le développement de la formation continue des salariés des entreprises de 10 salariés et plus du BTP
1988	Lancement de la campagne de communication « Profession Bâtiment, tempérament gagnant »
1989	Création du FAF.SAB pour la formation continue des salariés des entreprises artisanales du BTP
1989	Lancement des premières formations d'ingénieur par l'apprentissage BTP
1993-1996	Opération « Former plutôt que licencier » pour les salariés des entreprises de 10 salariés et plus, avec le soutien de l'État
1996	Création de l'Opca Bâtiment, pour la formation continue des salariés des entreprises de 10 salariés et plus dans le bâtiment (réforme du GFC)
1997	Création du premier certificat de qualification professionnelle (CQP) par les CPNE du BTP
1998	Accord national du 6 novembre 1998 relatif à l'emploi des jeunes dans les branches du bâtiment et des travaux publics
1999	Lancement de l'opération de communication « Coup de Jeune au Bâtiment » pour impliquer les chefs d'entreprise dans la valorisation de l'image des entreprises et de la profession
1995-2005	Signatures de contrat d'objectifs entre les représentants des organisations patronales du BTP et les régions
1995-2005	Conventions de partenariat FFB avec le ministère de l'Éducation nationale, l'Afpa, l'ANPE...
2003	Création de collecteurs de taxe d'apprentissage BTP dans chaque région
2003	Lancement de l'opération de communication FFB « 30 000 femmes dans le bâtiment »
2004	Accord des partenaires sociaux du BTP sur la formation tout au long de la vie. Accord portant sur les six axes de progrès pour la formation initiale et l'apprentissage dans le BTP. Accord sur les missions, l'organisation, le fonctionnement des CPNE et CPREF du bâtiment et des Travaux Publics
2005	Accord du 8 février 2005 relatif au statut de l'apprenti dans le BTP
2006	Accord national du 6 septembre 2006 relatif à l'apprentissage et au CCCA-BTP
2009	Accord du 4 décembre 2009 relatif au financement de la formation dans les entreprises du bâtiment et des travaux publics

Source : FFB – Direction de la Formation. 2010.

## ii. Des enjeux institutionnels

Au-delà des motivations exprimées par les chefs d'entreprise depuis l'origine, la participation aux différents dispositifs de formation professionnelle représente un enjeu pour la profession. En effet, compte tenu du nombre de jeunes et de salariés formés, la profession du bâtiment représente un acteur majeur dans l'environnement institutionnel de la formation professionnelle, et les sommes dépensées dans chacun des sous-systèmes sont telles qu'elles justifient que les chefs d'entreprise, par l'intermédiaire de leurs organisations patronales, participent à leur gestion car leurs entreprises en financent la majeure partie.

Ainsi, en formation initiale<sup>62</sup>, près de 100 000 jeunes ont obtenu un diplôme de formation professionnelle dans le BTP en 2009, selon la répartition suivante : 33 000 certificats d'aptitudes professionnelles (CAP) ; 25 000 brevets d'études professionnelles (BEP) ; 10 000 baccalauréats professionnels (Bac Pro) ; 4 500 brevets de technicien supérieur (BTS) ; 6 300 bacs technologiques ; 6 300 brevets professionnels (BP) ; 4 000 diplômes universitaires technologiques (DUT) ; 1 150 licences professionnelles et 2 100 titres d'ingénieurs.

Au niveau des établissements de formation, plus de 1 000 établissements préparent, dans le cadre de la formation professionnelle initiale, à 73 diplômes qui conduisent à des métiers du bâtiment.

Par ailleurs, les centres de formation par apprentissage accueillent, en 2007, environ 90 000 jeunes sur les 185 000 jeunes en formation professionnelle initiale, principalement pour la préparation du CAP et du BP, mais pas uniquement, puisque l'apprentissage se développe sur les bacs professionnels et dans l'enseignement supérieur.

Rapporté à l'ensemble des secteurs d'activité, l'apprentissage dans les métiers du bâtiment représente environ 20 % de l'apprentissage au niveau national, cette part variant entre 15 % et 30 % selon les régions. Le budget consacré par l'ensemble des acteurs publics et privés à l'apprentissage dans les métiers du bâtiment représente environ cinq cents millions d'euros. Sur celui-ci, les partenaires sociaux de la branche en gèrent environ deux cents millions dans le cadre du CCCA-BTP et des différents collecteurs de taxe d'apprentissage professionnels<sup>63</sup>. Au niveau de la formation des demandeurs d'emploi, le principal opérateur au plan national est l'Afpa. Avec près de 35 000 stagiaires accueillis chaque année dans 110 centres, pour

---

62) *Les indicateurs sociaux du bâtiment*. Fédération Française du Bâtiment, février 2010, p. 57 et suivantes.

63) Il n'existe aucune donnée agrégée officielle sur le coût de l'apprentissage dans le secteur du bâtiment. Le CCCA-BTP produit des estimations à partir de ses propres informations. Elles concernent le bâtiment et les travaux publics mais, à l'heure actuelle, l'apprentissage demeure peu développé dans les entreprises de travaux publics.

préparer un des 69 titres professionnels, le secteur du bâtiment constitue le premier client de l'Afpa, et le plus ancien. Enfin, dans le domaine de la formation continue des salariés et chefs d'entreprise, les organismes collecteurs agréés (Opca) de la profession ont financé, en 2007, la formation de 190 000 stagiaires et 20 000 artisans sur l'ensemble du territoire. Leur participation aux dépenses de formation engagées par les entreprises représente un montant cumulé de deux cent quatre-vingts millions d'euros<sup>64</sup>. Au total, on dénombre 217 diplômes, titres professionnels et certifications propres au secteur du bâtiment, ce qui traduit une activité institutionnelle forte entre les représentants de l'État et les partenaires sociaux de la branche, dans le domaine de la certification.

Ces quelques données illustrent l'importance de la formation professionnelle dans la construction et notamment la part majeure de la formation professionnelle ouvrière initiale, construite autour de la notion de métier (84 % des sortants de formation professionnelle ont obtenu un diplôme de niveau V ou IV contre 54 % pour l'ensemble de la population active). Elles mettent surtout en exergue le poids institutionnel du secteur du bâtiment dans le domaine de la formation professionnelle : première branche professionnelle et principal interlocuteur des régions en matière d'apprentissage, seule branche professionnelle à disposer de collecteurs de taxe d'apprentissage régionaux ; premier client de l'Afpa, principal opérateur en matière de formation des demandeurs d'emploi ; opérateur important dans le champ de la formation continue des salariés, organisé de façon paritaire au niveau régional ; interlocuteur permanent des ministères pour l'ensemble des certifications de la profession.

Le champ de la formation professionnelle constitue donc, pour la Fédération, un champ emblématique pour les chefs d'entreprise qui y adhèrent et un espace institutionnel dans lequel l'ensemble de la profession occupe une place majeure. Organisée de façon paritaire, au niveau national et au niveau régional, elle est en position idéale pour participer à l'émergence de nouvelles formes de politiques territoriales dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle et à la régulation des différents dispositifs aux côtés des pouvoirs publics.

## **e) Objet de l'analyse : limites et modalités de la démarche**

### **i. Objet de la thèse et limites de l'analyse**

Sur la base des éléments qui viennent d'être présentés, le travail qui suit portera sur la façon dont

---

<sup>64</sup>) La répartition des dépenses est la suivante : salariés des entreprises de 10 salariés ou plus : 172,3 millions d'euros pour 142 000 stagiaires ; salariés des entreprises artisanales (moins de 10 salariés) : 93,5 millions d'euros pour 47 300 stagiaires ; artisans non salariés : 14 millions d'euros pour 20 000 artisans ou conjoints d'artisan.

une organisation patronale, la Fédération Française du Bâtiment, peut participer et selon quelles modalités, directement ou aux côtés des partenaires sociaux, à l'élaboration des politiques territoriales dans le champ de la formation et à la régulation des différents dispositifs.

L'hypothèse centrale de cette thèse peut être énoncée de la manière suivante : les organisations patronales sont légitimes pour participer, seules ou aux côtés des autres partenaires sociaux de la branche professionnelle, aux différents politiques publiques dans le champ de la formation professionnelle et à la régulation de l'ensemble du système. Leur participation dépend, d'une part, des pouvoirs publics, de leur volonté d'associer ou non les partenaires sociaux à leurs initiatives et des modalités de leur mise en œuvre. Elle dépend, d'autre part, des ressources de chaque organisation, de sa décision de s'investir ou non sur ces questions et des moyens qu'elle entend y consacrer. Partant de l'analyse de ces éléments, nous nous attacherons à montrer que les conditions ne sont pas, ou plus, réunies, à l'heure actuelle, pour de nombreuses organisations patronales et syndicales, en particulier au niveau territorial où émergent de nouvelles formes de politiques publiques. La faiblesse de la représentation des partenaires sociaux, au niveau territorial, constitue un facteur d'instabilité et participe à la complexité de dispositifs jugés peu efficaces. Elle conduit l'État à remettre en cause l'organisation du système de formation et la place dévolue aux principaux acteurs publics et privés dans sa régulation.

L'analyse portera sur l'acteur collectif que constitue la Fédération Française du Bâtiment et la façon dont il inscrit son action dans des politiques sociales professionnelles ou des politiques publiques liées à la formation professionnelle et mises en œuvre par l'État ou les régions.

Les politiques européennes développées dans le champ de la formation ne font pas l'objet d'une analyse spécifique. Ce choix repose sur le constat que, dans leurs modalités de déclinaison actuelles, elles sont sollicitées par les services de l'État ou les services des régions qui utilisent les financements européens pour abonder les ressources affectées à leurs propres politiques. Elles participent, de ce fait, à la mise en œuvre des politiques publiques mais indirectement, puisque leur mobilisation dépend des acteurs nationaux. Cependant, cette dimension nécessiterait d'être approfondie car les instances européennes développent avec l'ensemble des groupes d'intérêts des relations de travail qui méritent d'être étudiées en tant que telles<sup>65</sup>.

---

65) Voir chapitre II le pluralisme au niveau européen.

L'analyse ne porte pas davantage sur les effets de la formation professionnelle sur des différents publics, sujet sensible qui renvoie aux modalités de délivrance de la formation et à l'évaluation de ses résultats. Le débat mériterait, là encore, d'être conduit, en particulier dans un secteur professionnel tel que le bâtiment qui accueille des publics de faible niveau de qualification car il fait l'objet de discussions fréquentes entre chefs d'entreprise et formateurs sur le niveau des jeunes et les résultats attendus à la sortie de l'appareil de formation. Il conviendrait néanmoins de préciser le champ et les objectifs de l'analyse pour produire des résultats tangibles, utilisables pour l'adaptation des certifications et de leurs modalités de délivrance.

Enfin, l'analyse exclut les certifications établies dans le champ de la formation professionnelle pour les métiers du bâtiment. Celles-ci constituent un élément à part entière des politiques de formation professionnelle car l'établissement d'un diplôme ou d'une certification constitue à la fois une norme professionnelle et un compromis entre les intérêts divergents des organisations patronales et des organisations syndicales ou de l'État. L'établissement de ces normes participe à la régulation de l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle. Mais leur étude suppose un investissement spécifique dans le champ correspondant pour déterminer, exemples à l'appui, et au-delà de l'analyse du processus d'élaboration de cette certification, en quoi la création d'un certificat de qualification professionnelle ou l'actualisation d'un diplôme modifie les conditions de délivrance de cette certification et les bénéfices liés à son obtention.

## ii. Déroulement

Compte tenu de l'objet étudié, la démarche adoptée s'inscrit dans le champ de la science administrative. En effet, selon les termes utilisés par J. Chevallier<sup>66</sup> « parler de science administrative (au singulier) signifie que la connaissance scientifique du phénomène administratif passe par la combinaison de diverses approches, que sa véritable configuration ne peut apparaître que par/dans l'intégration de différents points de vue ; il s'agit de briser la balkanisation du savoir, les cloisonnements étranges et stériles entre disciplines, pour produire un savoir nouveau sur l'administration... Il convient donc, non pas de juxtaposer, ni même de synthétiser les enseignements tirés de ces disciplines mais de les confronter, de les croiser pour chercher à progresser dans la connaissance du phénomène administratif ». Plusieurs disciplines universitaires seront donc sollicitées et confrontées au cours de ce travail.

---

66) J. CHEVALLIER, *Science administrative*. 3<sup>e</sup> édition refondue, p 50.

L'approche juridique permettra de situer le cadre dans lequel les acteurs sont amenés à collaborer entre eux et la façon dont celui-ci évolue. Elle sera nécessaire pour comprendre l'articulation entre la production de normes professionnelles par les partenaires sociaux et le cadre législatif et réglementaire en vigueur. L'analyse sociologique est indispensable pour comprendre le fonctionnement des acteurs collectifs et les rapports que peuvent entretenir les individus avec les organisations, en particulier au sein de la Fédération Française du Bâtiment. Par ailleurs, les sciences politiques seront également mises à contribution pour analyser les politiques publiques et les modes de collaboration entre les acteurs publics et privés. Enfin, l'approche économique sera également sollicitée car, pour les chefs d'entreprise, l'adhésion à l'organisation patronale comme l'utilisation de la formation relèvent de décisions économiques, même si d'autres critères entrent en ligne de compte. La thèse sera conduite essentiellement à partir de l'étude de travaux bibliographiques, complétée de données produites par la Fédération du Bâtiment et de leur confrontation avec l'expérience acquise par l'auteur, qui a exercé des responsabilités dans le champ de la formation professionnelle, aux niveaux national et territorial.

La première partie de ce travail portera sur l'étude de la Fédération Française du Bâtiment en sa qualité d'organisation patronale. Il sera d'abord montré que celle-ci, en tant que groupement de fédérations, doit être considérée comme un groupe d'intérêt et que la diversité des motivations d'adhésion de ses membres conduit à l'appréhender de façon dynamique (chapitre I). Dans un deuxième temps, l'analyse des relations que la Fédération peut entretenir avec les pouvoirs publics apportera un éclairage sur leurs différentes modalités de partenariat éventuel et sur leurs incidences sur le fonctionnement interne de la Fédération (chapitre II). Il conviendra, enfin, de vérifier que l'investissement de la Fédération sur les questions de formation répond à un besoin des entreprises et d'examiner les moyens qu'elle mobilise pour y répondre (chapitre III).

La seconde partie de ce travail sera consacrée à l'étude du système de formation professionnelle, le rôle que peuvent y jouer les principaux acteurs et les nombreuses transformations auxquelles il est confronté. Dans un premier temps, il conviendra de montrer que l'ensemble du système de formation professionnelle constitue une architecture complexe de trois sous-systèmes dont la régulation globale n'est pas assurée (chapitre IV). Les partenaires sociaux y occupent néanmoins une place particulière, fortement développée pour ceux du bâtiment qui sont présents dans l'ensemble du dispositif sous des formes variées (chapitre V). Dans ce contexte, l'émergence de la dimension territoriale constitue un facteur d'évolution qui appelle un examen approfondi. L'analyse du développement des politiques de formation professionnelle conduites au niveau territorial élargie aux questions d'emploi permettra de

mettre en exergue l'émergence, aux côtés de politiques traditionnelles, de nouvelles formes de politiques publiques, plus incertaines dans leur périmètre et leurs objectifs, car relevant davantage d'un dialogue social élargi (chapitre VI). Il sera montré que les partenaires sociaux, au-delà de la volonté maintes fois affichée, sont, dans leur configuration actuelle et pour la très grande majorité d'entre eux, souvent incapables de relever les défis de la participation aux différentes formes de dialogue social territorial (chapitre VII). Enfin, la conclusion reprendra l'essentiel des résultats en vue de proposer un cadre de réflexion prospectif dans lequel plusieurs hypothèses d'évolution seront esquissées.

## Première Partie

# La Fédération Française du Bâtiment : Analyse et fonctionnement

# Introduction

Statutairement, la Fédération Française du Bâtiment est une union de syndicats résultant de la décision de groupements professionnels patronaux du bâtiment de se rassembler<sup>67</sup>. Acteur privé financé par les cotisations volontaires de ses membres depuis ses origines, la Fédération développe à leur demande conformément à son objet social un certain nombre d'activités, qui sont peu connues et ont rarement fait l'objet d'analyses spécifiques<sup>68</sup>. Par ailleurs, elle participe aux côtés des pouvoirs publics à l'élaboration et à la mise en œuvre d'actions spécifiques pour le secteur du bâtiment. La terminologie utilisée pour la qualifier, qui varie selon qu'elle est employée par les entreprises ou par l'environnement institutionnel extérieur, illustre le flou qui prévaut quant à son rôle et à ses modalités de fonctionnement.

L'objet de cette première partie est de mieux définir la nature et le fonctionnement de l'acteur que représente la Fédération Française du Bâtiment et les relations qu'il peut entretenir avec la puissance publique et ce, afin d'appréhender ensuite la place qu'il occupe dans l'environnement institutionnel. La démarche d'analyse sera conduite en trois temps.

Le premier chapitre sera consacré à l'examen de la Fédération Française du Bâtiment en sa qualité de rassemblement de groupements d'entreprises. Il portera sur la nature même du groupement, les motifs qui peuvent conduire des chefs d'entreprise à se rassembler ainsi que sur les actions que la Fédération est tenue d'engager pour répondre aux attentes exprimées par ses membres.

Le deuxième chapitre sera plus particulièrement consacré aux différents types de relations que peut entretenir la Fédération avec les pouvoirs publics et leurs variations selon les politiques publiques engagées. À cette occasion, les répertoires d'action collective que peut utiliser la Fédération seront inventoriés et analysés au regard des objectifs poursuivis.

Enfin, le troisième chapitre portera sur l'intérêt que présentent les questions de formation professionnelle pour les adhérents de la Fédération et les ressources que celle-ci mobilise pour répondre aux attentes qu'ils expriment.

---

67) Article premier des statuts de la Fédération : « Il est formé, en conformité à la partie II - livre 1 - chapitres I, II et III du code du travail, entre les groupements professionnels patronaux du bâtiment et des activités annexes ou connexes qui adhèrent aux présents statuts et ceux qui adhéreront par la suite, une union de syndicats qui prend le nom de Fédération Française du Bâtiment ».

68) À l'exception des travaux de J. LAUTMAN évoqués précédemment et qui seront étudiés par la suite.

# Chapitre I. La Fédération Française du Bâtiment, un groupe d'intérêt dans le secteur de la construction

Groupe de pression, groupe d'intérêt, groupe d'influence, lobby. La terminologie employée par les acteurs eux-mêmes ou par leur environnement pour qualifier l'action des groupes organisés envers la structure politique illustre la diversité des points de vue et la très forte hétérogénéité de ces groupes. Elle traduit une conception particulière de la société et une appréciation sur le rôle que peuvent ou non jouer des organisations privées dans un environnement public. Celle-ci varie selon les lieux et les époques et fera l'objet d'une analyse au chapitre II.

Au préalable, il convient de qualifier les termes qui seront employés par la suite et de préciser au regard de quels critères il est possible de considérer que la Fédération Française du Bâtiment est un groupe d'intérêt.

De façon complémentaire, il est nécessaire d'analyser les raisons qui peuvent conduire des individus à se regrouper car celles-ci déterminent l'existence du groupement et conditionnent ses ressources. Les travaux menés par la Fédération auprès de ses membres feront l'objet d'une étude spécifique : ils illustrent la diversité des attentes des chefs d'entreprise et permettent de comprendre pourquoi l'organisation est tenue de conduire en permanence une action en direction de ses membres, en complément de celle développée à l'égard de la puissance publique.

Enfin, il sera montré que le rassemblement de groupes d'intérêt peut s'inscrire dans des stratégies institutionnelles diverses et qu'il ne répond pas nécessairement aux attentes des membres de chaque groupe. Pour réguler les tensions internes issues de la diversité des membres, la Fédération se doit d'entretenir une identité professionnelle forte et de développer des actions collectives qui rassemblent le plus grand nombre.

## 1. Les groupes d'intérêt

### a) Définitions

La terminologie utilisée pour qualifier l'action des groupes organisés dans la sphère publique est variable. Le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* propose, pour les groupes de pression, la définition suivante : « Groupes organisés – en principe volontaires – qui cherchent à réaliser leurs intérêts en obtenant des décisions favorables des rouages de la structure politique ».

Les auteurs observent cependant que ce vocable est trompeur car il met en avant une tactique particulière – la pression – qui n’est pas la seule employée et considèrent que l’emploi du terme groupe d’influence serait plus approprié que groupe de pression ou groupe d’intérêt, même s’il est moins fréquemment utilisé<sup>69</sup>.

Le groupe d’intérêt entre dans la catégorie des « corps intermédiaires » au sens où il intervient entre l’individu et la structure politique. Dans le sens le plus large défini par E. Grossman, il peut être considéré comme « une entité qui cherche à représenter les intérêts d’une section spécifique de la société dans l’espace public »<sup>70</sup>. E. Grossman le distingue du groupe de pression qui cherche à « influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts, sans pour autant participer à la compétition électorale ce qui le distingue du Parti ».

La notion de lobbying est plus restrictive : elle renvoie au terme américain de « *lobby* », une activité qui consiste à rencontrer les parlementaires dans les couloirs des assemblées (lobby désigne le couloir en anglais) pour défendre ses intérêts<sup>71</sup>. Or, l’activité des groupes d’intérêt ne se limite pas au démarchage auprès des élus. Elle englobe d’autres travaux de veille et de production d’analyses en amont de l’action politique.

J. Meynaud, dans ses travaux sur les groupes de pression, en souligne l’extrême hétérogénéité. Le groupe est caractérisé par un réseau de relations, un sentiment d’appartenance partagé et une communauté de desseins<sup>72</sup>. L’auteur distingue les groupes dont l’objet essentiel est « la conquête d’avantages matériels pour leurs adhérents ou la protection de situations acquises » – catégorie dans laquelle il classe les organisations professionnelles – et les autres qui défendent de façon désintéressée des positions spirituelles ou morales<sup>73</sup>.

La terminologie « groupe de pression » est connotée négativement, en particulier en France. L’activité des groupes de pression est perçue historiquement et par de nombreux analystes comme une entrave à la démocratie et à l’exercice de la liberté individuelle. Le terme même de pression, ainsi que le souligne J. Meynaud, laisse supposer que la pression ne s’exerce que dans un sens, à l’initiative des groupes, alors que la réalité est souvent différente : à la fois parce que les gouvernements sont eux-mêmes à l’origine de nombreuses actions ;

---

69) En effet, le terme groupe d’intérêt comporte un élément de tautologie dans la mesure où les individus se regroupent pour réaliser un intérêt. Les groupes de pression jouent un rôle de « corps intermédiaire » entre l’individu et la structure politique. A.-J. ARNAUD. *Op. cit.* p. 245.

70) E. GROSSMAN. *Op. cit.* p. 6.

71) X. MOLÉNAT. La sociologie confrontée à l’actualité. *Sciences humaines*. n° 177. p. 8.

72) J. MEYNAUD. *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*.

73) J. MEYNAUD. *Les groupes de pression*. p. 13.

également parce qu'en amont de l'action, les groupes produisent de la ressource (analyses, expertises) et des mesures de l'opinion utilisable par les décideurs et souvent mises à profit par les gouvernements pour orienter leurs choix politiques.

Pour M. Offerlé<sup>74</sup>, un groupe de pression se caractérise par une capacité à faire pression – ce qui suppose un certain degré de structuration – mais également par un choix d'organisation : syndicat ; association loi 1901. Il insiste sur la notion même de groupe tout en observant que le terme « groupe d'intérêt », plus large, supplante progressivement la notion de groupe de pression qui renvoie essentiellement à l'activité politique. L'auteur propose comme définition du groupe d'intérêt : « *Groupe dont l'objet premier est de faire pression sur les détenteurs de positions de pouvoir bureaucratique-politique en accédant à la position d'acteur pertinent reconnu, ou à tout le moins existant, dans la définition des politiques publiques en général ou de certaines politiques sectorielles* ». M. Offerlé observe également que si les groupes d'intérêt influencent le pouvoir politique, ils ne sont pas des partis politiques et n'en sont pas dépendants.

## **b) La Fédération Française du Bâtiment : un groupe d'intérêt particulier**

### **i. La Fédération Française du Bâtiment est un groupe d'intérêt**

Sur la base de ces éléments, il convient de considérer que la Fédération Française du Bâtiment est un groupe d'intérêt dans le secteur de la construction, au sens que lui donne E. Grossman : « *Une entité qui cherche à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public... Cette définition permet de concevoir le groupe d'intérêt comme un acteur qui cherche à influencer non seulement les pouvoirs politiques, mais également d'autres groupes ou l'opinion publique plus générale*<sup>75</sup> ». La Fédération Française du Bâtiment constitue bien un groupe car elle rassemble à travers son réseau professionnel et territorial, 57 000 chefs d'entreprise qui partagent une communauté de desseins relevant de la promotion, la représentation et la défense des intérêts des entreprises du bâtiment.

Selon les termes de ses statuts, l'objet de la Fédération est le suivant<sup>76</sup> :

#### **Article 3 : Objet**

- 1° d'étudier toutes les questions d'ordre général, professionnel, économique, social et technique intéressant les industries du bâtiment, et de défendre les solutions adoptées ;*
- 2° de fournir aux groupements adhérents toutes études et documentations ;*

<sup>74</sup> M. OFFERLÉ, *Sociologie des groupes d'intérêt*, p. 26.

<sup>75</sup> E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 11.

<sup>76</sup> Cf. article 3 des statuts de la Fédération Française du Bâtiment. (Annexe 1).

- 3° d'examiner toutes propositions ayant pour objet le développement et la défense des industries qu'elle représente et de poursuivre la réalisation des résolutions adoptées par elle ;
- 4° d'introduire ou de suivre, devant toute juridiction compétente, des instances présentant un caractère d'intérêt général pour ces industries ;
- 5° de représenter les industries du bâtiment, tant auprès des pouvoirs publics qu'auprès de tous organismes et d'entretenir avec eux la collaboration la plus large ;
- 6° de procéder à la création de tous organismes et de tous services utiles aux professions du bâtiment, dans les domaines intéressant leur activité, ou de participer financièrement à tous établissements ou sociétés entrant dans cet objet ;
- 7° et, d'une manière générale, d'accomplir tous les actes se rattachant à son objet et, notamment, ceux qui sont prévus par la partie II – livre I du code du travail.

Organisée et disposant de ressources pour mener des actions dans l'intérêt de ses membres, la Fédération présente les caractéristiques du groupe d'intérêt telles que les définit E. Grossman. Cependant, à la différence d'autres groupes d'intérêt, elle rassemble non pas des individus mais des groupements. Sa composition est définie de la façon suivante :

#### **Article 4 : Composition**

*Font partie de la Fédération :*

1° Les groupements professionnels patronaux à compétence territoriale :

- a) Syndicats généraux départementaux, fédérations, chambres syndicales ou unions départementales ;
- b) Fédérations régionales, qui groupent les organisations syndicales départementales précitées.

2° Les groupements professionnels patronaux à caractère national :

- a) Unions nationales professionnelles groupant les sections ou syndicats territoriaux d'un même corps d'État ;
- b) Syndicats nationaux groupant les entreprises d'une même spécialité, agréés par décision du conseil d'administration.

*Tous les groupements adhérents susvisés doivent être constitués conformément à la partie II - livre I du code du travail.*

La Fédération réunit des chefs d'entreprise qui exercent leur activité dans les industries du bâtiment : ce rassemblement s'effectue au moyen d'une double logique de représentation par territoire et par spécialité<sup>77</sup>. Celle-ci trouve son origine dans le champ d'action tel qu'il

---

77) Cela signifie concrètement que lorsqu'un chef d'entreprise exerçant son activité dans le gros œuvre, à Toulouse, adhère à la Fédération, il sera représenté au sein des instances de la FFB à la fois par la Fédération du bâtiment de Haute-Garonne, par la Fédération du bâtiment de Midi-Pyrénées et par l'Union de la maçonnerie et du gros œuvre.

est défini au premier alinéa de l'article 3 de ses statuts. La Fédération a vocation à étudier « toute question économique, sociale ou technique », ce qui lui confère un champ d'action particulièrement large, les différents groupements pouvant poser des questions de nature différente selon qu'ils regroupent des entreprises sur un territoire ou sur une activité. Ce mode de représentation des intérêts conduit d'emblée à faire deux observations sur lesquelles il conviendra de revenir de façon plus approfondie par la suite.

En premier lieu, d'un point de vue sociologique, le rassemblement d'individus ne se confond pas avec le rassemblement de groupements, même s'ils apparaissent indissociables dans l'organisation de la Fédération<sup>78</sup>. Le premier renvoie à des choix et comportements individuels alors que le second renvoie à des stratégies d'acteurs collectifs. Les deux aspects seront étudiés successivement dans la suite de ce chapitre.

En second lieu, le rassemblement de groupements construits eux-mêmes sur des intérêts spécifiques – représentation d'un territoire ou d'activités du bâtiment – est, par construction, générateur de tensions au sein de la Fédération, puisque chacun de ces groupements est chargé de représenter les intérêts spécifiques de ses membres. En d'autres termes, la Fédération peut être confrontée à des tiraillements internes non seulement parce que les intérêts des chefs d'entreprise peuvent être divergents, mais également parce que l'organisation de la Fédération favorise l'expression collective d'intérêts différents, voire opposés<sup>79</sup>. Il conviendra d'examiner l'incidence que peut avoir ce mode de représentation sur l'action développée par la Fédération.

## ii. Mais également un partenaire social

Organisation représentative au sens de l'article L 2231-1 du code du travail dans le secteur du bâtiment, la Fédération Française du Bâtiment est un partenaire social, c'est-à-dire un acteur collectif qualifié de représentatif par les pouvoirs publics et habilité à négocier avec les autres partenaires sociaux de la branche concernée. Elle constitue, à ce titre, un groupe d'intérêt spécifique, au même titre que l'ensemble des organisations représentatives<sup>80</sup>.

Le statut de partenaire social confère au groupe d'intérêt des droits et des devoirs dans le champ de la négociation collective, notamment la possibilité de conclure des accords

---

78) Le chef d'entreprise ne paie qu'une seule cotisation, ensuite répartie entre les différentes structures de la Fédération qui disposent d'instances et de budgets propres.

79) Les syndicats de spécialités (gros œuvre, menuiserie charpente, aménagement finitions, corps d'état techniques) sont complémentaires mais peuvent être concurrents lorsqu'une activité évolue et peut être exercée par différents types d'entreprises. C'est le cas à l'heure actuelle, par exemple, pour les marchés de l'isolation thermique par l'extérieur, revendiqués par plusieurs spécialités de métiers.

80) Cette notion importante est développée au chapitre V consacré à la présentation des partenaires sociaux de la branche du bâtiment et à leurs actions dans le champ de la formation professionnelle.

collectifs qui s'appliqueront éventuellement, par la volonté de l'État, dans le cadre de la procédure d'extension des accords, au-delà du périmètre des seuls membres de l'organisation. Il offre aux groupes concernés une position particulière à l'égard de la puissance publique, notamment au plan juridique, puisque celle-ci leur donne la possibilité de produire à leur initiative, conjointement avec les autres organisations et sous le contrôle de l'État, des normes juridiques dans le champ de leur représentativité. Ce statut permet aux organisations représentatives d'entretenir avec les pouvoirs publics des relations régulières et privilégiées, dans le champ professionnel ou interprofessionnel concerné.

Le fait d'être une organisation représentative place également la Fédération dans une situation singulière vis-à-vis de ses adhérents car, sur les questions sociales, elle se doit d'agir non seulement pour les intérêts de ses adhérents mais également pour l'ensemble de la collectivité professionnelle qu'elle représente. Elle est tenue d'entretenir un dialogue régulier avec les organisations syndicales et avec l'État, même si cela ne correspond pas à une demande de ses membres. Elle peut enfin être amenée à « produire de la contrainte » lorsqu'elle signe des accords qui se traduisent par des augmentations de charges pour les chefs d'entreprise.

Ce point central fera l'objet de développements ultérieurs lorsque seront examinées les relations que peut entretenir la Fédération avec les pouvoirs publics, dans le domaine de la formation professionnelle, car il induit une forme de collaboration avec l'État que ne peuvent revendiquer que les partenaires sociaux. À ce stade, il convient de retenir que les partenaires sociaux constituent en eux-mêmes une catégorie de groupe d'intérêt spécifique, à la fois au regard des relations que ceux-ci entretiennent avec l'État mais également dans celles qu'ils entretiennent avec leurs membres.

Certains auteurs utilisent le terme de groupement plutôt que groupe d'intérêt. Dans le cas présent, on considérera que les deux termes sont synonymes<sup>81</sup> car le groupe s'entend au sens d'une entité organisée et non pas au sens général dans lequel il est parfois utilisé pour différencier des catégories (groupes sanguins). Dans la suite des travaux, le terme groupe d'intérêt sera privilégié.

Dans son ouvrage *Sociologie des groupes d'intérêt*, M. Offerlé montre qu'ils sont des organisations complexes car « *si tout intérêt moral ou matériel, personnel ou collectif est susceptible d'être suivi ou représenté, la structuration du groupe ne va pas de soi* ». Il est

---

81) Selon ses statuts, la Fédération regroupe des groupements professionnels et des fédérations départementales ou régionales.

nécessaire d'examiner maintenant les raisons qui peuvent amener des individus à se grouper, à partir des principaux travaux qui ont été conduits sur la question.

### **c) La structuration des groupes d'intérêt**

L'analyse théorique éclaire plusieurs aspects des comportements des individus à l'égard d'un groupe d'intérêt. Ils permettront de mieux appréhender les comportements des chefs d'entreprise à l'égard de la Fédération Française du Bâtiment.

#### **i. La théorie groupale**

Dans son ouvrage *The Governmental Process*, D. Truman, en 1951, considère l'individu comme un animal social qui fait naturellement partie « de groupes qui partagent les mêmes attitudes et interagissent... L'organisation d'un groupe est fortement encouragée par le défi que pose l'existence d'autres groupes ou par le changement dans l'environnement socio-économique ». Pour l'auteur, la constitution de groupements patronaux et leur évolution s'inscrit dans cette logique. Le fait de posséder des valeurs communes ne signifie pas, pour autant, que celui-ci est homogène ; les membres peuvent appartenir à plusieurs groupes et l'un des rôles centraux de l'élite du groupe est de diminuer les clivages par de la propagande interne et par l'accent mis sur les menaces externes. Truman développe son analyse aux États-Unis, dans une société de type pluraliste<sup>82</sup> qui laisse une large place aux groupes d'intérêt de toute nature.

#### **ii. La critique de M. Olson**

Cette approche a été fortement remise en question par M. Olson, dans son ouvrage majeur, *La Logique de l'action collective*, paru aux États-Unis en 1965<sup>83</sup>. Dans une approche économique, M. Olson s'appuie sur l'hypothèse que l'individu est un être rationnel qui cherche à maximiser son bien-être. De ce fait, les êtres ne seront enclins à créer un groupe que s'ils en attendent des bénéfices qui peuvent être matériels, de solidarité, idéologiques, ces bénéfices étant collectifs ou sélectifs s'ils ne profitent qu'aux membres du groupe. Cette dernière distinction joue, comme le soulignent E. Grossman et S. Saurugger<sup>84</sup>, un rôle crucial. En effet, M. Olson considère que les biens collectifs présentent deux caractéristiques majeures :

- La non-excludabilité : le bien public bénéficie à tous les individus, qu'ils soient membres du groupe ou non (par exemple un aéroport) ;

---

82) Les caractéristiques du modèle pluraliste sont développées au chapitre suivant.

83) M. OLSON. *Op. cit.*

84) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 24.

- La non-rivalité : l'usage du bien par un individu ne se fait pas au détriment des autres (par exemple l'amélioration de la qualité de l'eau).

Dès lors, l'individu, en être rationnel, ne s'engagera dans le groupe que s'il considère que le coût de son investissement lui produira un bénéfice. Dans la majorité des cas, son influence individuelle est négligeable sur l'action du groupe. Plus précisément, plus un groupe rassemble d'individus, plus la contribution marginale de l'un d'entre eux à la réussite de l'ensemble de la communauté est faible. De ce fait, l'individu préférera l'attitude du « passager clandestin » (*free rider*) : il ne s'engage pas, n'en supporte pas les coûts et espère que les autres s'engageront à sa place. Les bénéfices individuels en seront d'autant plus élevés si l'action aboutit. M. Olson en déduit le paradoxe suivant<sup>85</sup> : « *Les grands groupes peuvent rester inorganisés et ne jamais passer à l'action même si un consensus sur les objectifs et les moyens existe* ».

Pourtant, l'observation empirique montre que l'action collective existe, les groupes d'intérêt se créent et se développent. M. Olson y voit deux facteurs explicatifs. Soit les groupes sont suffisamment petits pour que l'individu perçoive l'effet direct de son engagement, soit le groupe offre à ses membres des incitations sélectives. Celles-ci peuvent être positives et prendre la forme de services ou d'avantages accordés aux seuls membres, ou elles peuvent être négatives et prendre la forme d'exclusion pour les non-membres<sup>86</sup>.

E. Grossman et S. Saurugger identifient trois faisceaux de critiques à l'encontre des travaux de M. Olson : celui concernant la rationalité limitée des acteurs ; celui soulignant la nécessité d'un entrepreneur politique ; celui enfin, traitant des facteurs d'information et de valeurs.

### iii. La rationalité limitée des acteurs

De nombreux travaux traitent de la question majeure des déterminants de la prise de décision au sein des organisations. H. Simon, dans son ouvrage *Administration et processus de décision*, publié aux États-Unis en 1945, cherche à analyser les comportements des individus et introduit le concept de « rationalité limitée des acteurs »<sup>87</sup>. L'auteur rejette l'idée d'optimisation de la décision et considère que trois facteurs concourent au caractère limité de la rationalité : l'imperfection de la connaissance, les difficultés d'anticipation et le champ des comportements possibles. Sur cette base, le système décisionnel repose sur deux principes

---

85) M. OLSON. *Op. cit.*

86) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 27.

87) P. SCIEUR. *Sociologie des organisations*. p.69.

: la mise en œuvre d'une démarche séquentielle et l'acceptation de la première norme de satisfaction. Le premier souligne le caractère itératif de la démarche individuelle qui s'adapte en fonction des solutions possibles. Le second met en valeur le caractère individuel de la décision : chacun définit sa norme de satisfaction en fonction de la situation et des choix possibles. H. Simon souligne, par ailleurs, l'importance des processus d'identification à l'organisation et le fait que chaque membre internalise progressivement les valeurs de celle-ci<sup>88</sup>.

R. Kimber (1981) développe une analyse proche<sup>89</sup> de celle de H. Simon. À partir de l'étude d'Olson, il considère que le choix rationnel de l'individu est de savoir s'il peut se permettre d'être un passager clandestin. Avant d'entrer dans le groupe, il n'en connaît pas les règles de fonctionnement et ne sait donc pas s'il pourra être passager clandestin. Si la mise à disposition du bien collectif est incertaine, l'individu rejoindra le groupe. Par ailleurs, R. Kimber s'interroge sur le fait que les groupes d'intérêt continuent à faire du lobbying si leurs membres rejoignent le groupe uniquement pour bénéficier d'incitations sélectives.

Concernant la rationalité des acteurs, J. March<sup>90</sup>, dans son ouvrage *Décisions et organisations* paru en 1989, identifie six formes de rationalité mises en œuvre dans les comportements courants des individus : la rationalité contextuelle ; la rationalité des jeux ; la rationalité de processus ; la rationalité adaptative ; la rationalité sélectionnée et la rationalité *a posteriori*. Il n'est pas utile de développer chacune de ces formes pour la suite de nos travaux mais il est intéressant de noter la part que peuvent prendre le contexte, la démarche, le jeu des acteurs, la réglementation sociale des rôles dans la prise de décision individuelle.

#### iv. L'entrepreneur politique

R. E. Wagner, en 1966, puis R. H. Salisbury, en 1969, s'attachent comme M. Olson à la problématique de la structuration et de l'organisation des groupes d'intérêt<sup>91</sup> et introduisent la notion d'entrepreneur politique pour expliquer la constitution de groupes d'intérêt et le développement d'actions collectives. Pour R. H. Salisbury, « *la raison pour laquelle l'entrepreneur accepte d'investir du temps et de l'énergie dans une telle entreprise est l'espoir d'obtenir un poste de choix à l'intérieur de l'organisation et éventuellement d'obtenir un poste de fonctionnaire ou de permanent rémunéré* ». Il met également en avant l'importance

---

88) J. CHEVALLIER. *Identité, Organisation, Institution*.

89) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 31.

90) P. SCIEUR. *Op. cit.* p. 71.

91) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 32.

des échanges internes au sein du groupe au bénéfice de ses membres plutôt que le lobbying externe. Si elle rencontre un écho important, cette analyse, qui s'inscrit dans le cadre de la théorie de l'échange, n'est pas nécessairement validée par les enquêtes auprès des membres de la Fédération Française du Bâtiment, qui considèrent que les bénéfices collectifs politiques demeurent la raison principale d'adhésion au groupe.

Pour autant, le concept d'entrepreneur politique généralement attribué en sciences économiques à R. E. Wagner et repris par la suite par de nombreux auteurs<sup>92</sup>, est essentiel pour expliquer le passage d'un intérêt partagé par quelques individus à la constitution d'un groupe d'intérêt.

Ce rôle est également identifié par M. Hauriou, en d'autres termes, dans ses travaux sur le processus d'institutionnalisation. Il définit cinq phases qui permettent de passer de l'idée d'œuvre à la création d'une institution avec ses pouvoirs, ses rôles, ses statuts, son organisation<sup>93</sup>. L'idée d'œuvre ce n'est pas seulement un but, des idées ou des principes partagés par un groupe d'individus, mais une manière de l'atteindre, un projet d'action avec des lignes directrices portées par une ou plusieurs personnes<sup>94</sup>. Beaucoup d'associations naissent de cette façon pour défendre une cause ou un intérêt particulier avant qu'un public plus large ne les rejoigne et contribue à leur donner une représentativité plus forte.

Au niveau de la Fédération, peu d'entrepreneurs, à notre connaissance, investissent l'organisation professionnelle dans la perspective d'en devenir un salarié permanent. En revanche, il est évident qu'un certain nombre d'entre eux s'y impliquent avec l'ambition d'occuper un poste au sein de l'organisation patronale, illustrant ainsi par leur comportement la théorie générale des besoins développée par A. Maslow<sup>95</sup>. Ce n'est pas véritablement un élément constitutif de la création du groupe mais un élément explicatif de l'implication de l'individu au sein de celui-ci.

Le concept d'entrepreneur politique est sur ce point particulièrement pertinent à la fois pour comprendre comment se structure un groupement d'intérêt, à partir de l'initiative de quelques-uns et les raisons qui peuvent inciter des membres à s'y impliquer.

---

92) F. FACCHINI. L'entrepreneur politique. *Eoli*.

93) « Pour M. Hauriou, le processus d'institutionnalisation se décomposerait en 5 phases successives : 1° une idée d'œuvre est lancée par quelques individus, 2° cette idée se propage et un groupe de gens s'accorde pour le réaliser, 3° dans ce groupe s'élève un pouvoir qui s'empare de la domination pour réaliser l'entreprise, 4° un débat s'engage et débouche bientôt sur une définition des rôles et des statuts, 5° enfin cette organisation devient une institution après une assez longue durée de rapport pacifiés en son sein... », O. MARTY. Fins et moyens dans le processus institutionnel. *Actualités de la recherche*, n° 9.

94) G. JEANNOT. Les associations, l'État et la théorie de l'institution de Maurice Hauriou. *Les annales de la recherche urbaine*, n° 89.

95) P. SCIEUR. *Op. cit.* p. 26.

## v. L'importance des valeurs

T. Moe (1980)<sup>96</sup> ainsi que C. Offe (1984) ont apporté des critiques au modèle développé par M. Olson. Pour T. Moe, l'analyse de M. Olson éclaire sur le choix des alternatives mais n'explique pas ce que l'individu choisira. À partir d'une étude menée auprès de membres de cinq groupes d'intérêt économiques, il observe que la valeur accordée aux services ou au lobbying varie fortement selon les individus. Il suggère que les bénéfices tirés de l'appartenance peuvent être d'une autre nature, notamment le fait de montrer son soutien à une cause. D. Marsh (1976) montre, de la même façon, que certains dirigeants d'entreprise peuvent subir une pression sociale pour se joindre à l'organisation. Ces éléments se confirment également dans les enquêtes réalisées auprès d'adhérents de la Fédération Française du Bâtiment. Certains dirigeants de PME, notamment de PME structurées et donc les moins susceptibles de solliciter les services de l'organisation professionnelle, sont parfois plus sensibles à la cause commune et à la nécessaire solidarité, voire à la pression de leur environnement professionnel pour faire partie de l'organisation.

C. Offe, pour sa part, concentre son analyse sur les mouvements syndicaux et met en lumière l'importance de la croyance partagée pour créer une cohésion interne au sein d'organisations dont les membres représentent une grande diversité d'intérêts.

À l'issue de ces développements, il paraît utile de résumer les premiers enseignements concernant les groupes d'intérêt, leur émergence et leur fonctionnement.

En premier lieu, l'émergence d'un groupe d'intérêt, comme celle de toute organisation, est favorisée au départ par la présence d'un entrepreneur politique qui partage avec d'autres individus un objectif commun et accepte de supporter les coûts de la mise en place de l'organisation nécessaire pour atteindre ce but<sup>97</sup>. L'idée d'« œuvre », défendue par M. Hauriou dans la théorie de l'institution et le rôle qu'il assigne au fondateur se rapprochent de cette conception, à ceci près que la notion de calcul économique individuel présente chez l'entrepreneur politique n'apparaît pas.

En second lieu, le fonctionnement du groupe d'intérêt ne peut être assuré durablement que si le groupe produit à la fois des bénéfices collectifs et des bénéfices individuels qui permettent de trouver un intérêt supplémentaire pour les membres du groupe. Bien que plusieurs critiques aient été formulées à l'égard de ce modèle explicatif proposé par M. Olson, il constitue une

---

96) *The Organization of Interest* -1980 - cité par E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p 35.

97) F. FACCHINI. *Op. cit.*

référence y compris pour le champ professionnel étudié. Chaque groupe d'intérêt se doit de développer une double logique d'action : *ad extra*, afin d'obtenir des résultats collectifs ; *ad intra*, afin de pérenniser l'adhésion de ses membres à travers le développement d'incitations sélectives. Pour autant, ces incitations ne suffisent pas à justifier ni surtout à pérenniser l'appartenance au groupe. D'autres facteurs entrent en jeu, notamment la dimension identitaire déjà présente dans la théorie groupale développée par D. Truman.

Il convient maintenant d'examiner les travaux qui ont été conduits auprès des membres de la Fédération, à différentes époques, pour en tirer des enseignements sur les comportements des chefs d'entreprise et les caractéristiques de l'acteur collectif que constitue la Fédération.

## **2. Les attentes des chefs d'entreprise de la Fédération du Bâtiment**

Plusieurs études ont été conduites auprès des adhérents de la Fédération au cours des dernières décennies. Ces travaux, à caractère confidentiel pour certains, ont une visée essentiellement opérationnelle. Ils permettent à la Fédération de mieux connaître les membres adhérents de l'organisation, les attentes qu'ils expriment à son égard, dans le champ de l'action collective comme au niveau des services individuels qui peuvent leur être proposés. Deux investigations principales seront examinées : celle de J. Lautman, en 1966, et celle de P. Rivard, au fil des vingt dernières années. Ils permettent de définir, de façon complémentaire, deux typologies portant sur les comportements des chefs d'entreprise à l'égard de l'organisation et sur leurs caractéristiques sociologiques.

### **a) Les travaux de Jacques Lautman**

En 1966, J. Lautman, dans le cadre d'une étude sociologique sur le rôle des organisations professionnelles<sup>98</sup>, réalise une première enquête auprès d'un panel de quatre-vingt-treize responsables d'entreprise et élus de l'organisation professionnelle du bâtiment, la Fédération Nationale du Bâtiment<sup>99</sup>. Il n'est pas utile de revenir ici sur les résultats de l'enquête elle-même qui fournissent des indications – probablement précieuses à l'époque mais sans intérêt pour ce travail – sur la satisfaction des adhérents interrogés et leur jugement sur l'action de l'organisation. En revanche, à partir de ces entretiens, J. Lautman s'est attaché à déterminer le niveau d'attente du chef d'entreprise qui adhère au syndicat. Il en identifie trois :

---

98) J. LAUTMAN. *Op. cit.* p. 69.

99) Ancienne appellation de la Fédération Française du Bâtiment.

- **Attente individuelle** : le syndicat est perçu par le chef d'entreprise comme un groupe d'individus ; il y adhère par intérêt personnel pour rejoindre un groupe ou un club de « collègues », avec la perspective d'en tirer des bénéfices individuels, voire d'y acquérir une notabilité.
- **Attente d'entreprise** : le chef d'entreprise adhère, conscient qu'il intègre un groupe dans lequel il peut y avoir des conflits d'intérêts entre les entreprises mais aussi une nécessaire solidarité entre les membres ; les attentes individuelles sont secondaires par rapport à celles de l'entreprise.
- **Attente professionnelle** : le motif d'adhésion fait moins référence aux entreprises actuellement dans le syndicat qu'au devenir de la profession. Les conflits qui peuvent survenir entre entreprises sont secondaires au regard des enjeux en matière de développement des compétences, d'accès à de nouveaux marchés. Les bénéfices attendus ne sont pas immédiats mais à moyen terme.

L'originalité de cette démarche est de croiser ensuite ces attentes avec l'intensité de participation à l'action syndicale établie sur une échelle de participation à trois niveaux : négative, neutre, positive. À partir de ce croisement, J. Lautman dégage neuf catégories de chefs d'entreprise et de comportements possibles au sein de l'organisation.

**Tableau 2 : Classement des chefs d'entreprise selon leurs attentes et participation**

Attentes	Participation négative	Participation neutre	Participation positive
Individuelle	1	4	7
Entreprise	2	5	8
Profession	3	6	9

Source : J. Lautman, Pouvoirs et buts des organisations patronales, 1966, p. 138.

Les différents comportements identifiés peuvent être résumés de la façon suivante :

**Type 1** : La non-participation entraîne le refus d'adhérer et un jugement hostile à l'égard du syndicat, considéré comme une mafia, qui ne profite qu'à ses élus.

**Type 2** : Le refus de participation n'est pas nécessairement un obstacle à l'adhésion mais le jugement sur le syndicat est négatif, il ne répond pas aux besoins des entreprises.

**Type 3** : L'adhésion est synonyme de contestation systématique des choix de l'organisation professionnelle, jugée peu ambitieuse. Le chef d'entreprise est néanmoins présent et accepte les règles de l'organisation.

**Type 4** : L'adhésion est le produit de la norme du milieu, une volonté de ne pas se

désolidariser. Comportement utilitariste à l'égard du syndicat et acceptation improbable d'une discipline syndicale.

**Type 5 :** Le chef d'entreprise adhère pour que son entreprise soit représentée ou défendue, même s'il ne participe pas personnellement. Plus enclin à accepter une discipline syndicale. Le syndicat dispose de marges de liberté à l'égard de ce type d'adhérent.

**Type 6 :** Cas peu probable. Le chef d'entreprise, qui a des attentes à l'égard de la profession, s'engage (adhésion) ou s'implique ailleurs éventuellement. Dans certains cas, il peut adhérer par conformisme personnel et juger que le lieu d'action le plus pertinent pour faire évoluer la profession est ailleurs<sup>100</sup>.

**Type 7 :** Forte implication du chef d'entreprise avec l'objectif d'en retirer des avantages soit honorifiques, soit en termes de marché ou d'accès à des informations privilégiées. Présence dans les instances syndicales patronales. Risque d'utilisation du syndicat patronal à des fins personnelles.

**Type 8 :** Groupe des syndiqués actifs. Contribution rationnelle aux activités du syndicat avec attentes de résultats concrets immédiats pour l'entreprise. C'est l'adhérent idéal pour le syndicat patronal, exigeant pour l'entreprise mais impliqué dans l'organisation.

**Type 9 :** Chefs d'entreprise convaincus que l'avenir de l'entreprise passe par celui de la profession et convaincus que le syndicat est le bon levier pour agir, par opposition au type 6. Militantisme fondé sur des valeurs communes et l'acceptation des différences au sein de la branche. Adhérent idéal pour des syndicats forts tournés vers le développement.

Cette typologie, fondée non sur les caractéristiques socio-économiques des chefs d'entreprise mais sur leurs motivations personnelles et leur engagement, peut être mise en perspective avec l'analyse précédente sur les motivations qui poussent les individus à rejoindre un groupe d'intérêt. Elle confirme l'analyse de M. Olson sur des attentes à la fois collectives et individuelles, en introduisant une segmentation selon la nature des attentes : attentes individuelles ; attentes pour l'entreprise ; attentes pour la profession. Cette typologie renvoie

---

100) Ce cas est relativement fréquent pour de grandes entreprises qui adhèrent à leur syndicat ou au Medef et s'impliquent essentiellement dans d'autres cercles de chefs d'entreprise comme Entreprise et Progrès, Croissance Plus, l'Agref...

au chef d'entreprise lui-même et aux demandes qu'il exprime. Or celles-ci varient<sup>101</sup> selon le niveau de formation et l'âge de l'intéressé, les difficultés qu'il rencontre au quotidien, la taille de l'entreprise, éventuellement son créneau d'activité, sa capacité à peser sur le marché, l'aptitude du dirigeant à appréhender des questions plus macroéconomiques telles que l'intérêt de la profession... Par ailleurs, J. Lautman introduit une deuxième notion déterminante : le comportement du chef d'entreprise. Celle-ci renvoie à la rationalité des acteurs et aux travaux de J. March. Enfin, il introduit une troisième notion non abordée jusqu'à présent, la durée, dans la mesure où le chef d'entreprise peut évoluer dans ses attentes à l'égard de l'organisation au regard de l'activité de son entreprise, son développement, sa disponibilité personnelle pour s'investir dans l'organisation.

Cette dernière observation amène à s'interroger : les facteurs qui justifient l'adhésion au groupe sont-ils également ceux qui pérennisent l'appartenance de l'individu au groupe ? Cette question renvoie à la place de l'individu dans l'organisation et à la rationalité de ses choix. Le groupe d'intérêt évolue sous l'effet de l'entrée de nouveaux membres. Son devenir dépend du nombre de membres, de la taille de l'organisation et de son fonctionnement plus ou moins bureaucratique. Le comportement de l'individu se modifie également : devenu membre du groupe, la question pour lui ne sera plus de savoir s'il peut être « passager clandestin » au sens défini par M. Olson, mais plutôt comment optimiser aux plans individuel et collectif son appartenance au groupe.

C'est par rapport à cette dernière question que l'analyse de J. Lautman prend tout son intérêt. À partir de ses observations, il montre qu'une partie des chefs d'entreprise se comporte de façon plus ou moins rationnelle : elle adhère au groupe mais participe peu voire pas du tout aux actions de celui-ci. Dès lors, l'hypothèse développée par M. Olson et reprise par C. Woll<sup>102</sup>, notamment de l'adhésion au groupe d'intérêt pour bénéficier d'incitations sélectives, ne peut être suffisante pour expliquer la pérennité de la participation de l'individu au groupe.

L'analyse de J. Lautman demeure, cinquante ans après avoir été formulée, très utile pour appréhender de façon dynamique les comportements des chefs d'entreprise, à un moment où la question de la participation des adhérents/militants au groupe est au cœur des préoccupations de nombreuses organisations patronales et syndicales<sup>103</sup>.

---

101) En effet, les chefs d'entreprise confrontés à de fortes difficultés au quotidien ont logiquement plus de difficultés à se projeter sur des questions de moyen terme qui concernent l'ensemble de la profession.

102) C. WOLL. *Op. cit.*

103) Les chefs d'entreprise de type 7, type 8 et type 9 sont logiquement présents parmi les élus des organisations patronales : membres de bureau, de conseil d'administration, militants acceptant d'occuper des mandats.

## **b) Les travaux de Pierre Rivard**

En 1989, la Fédération Française du Bâtiment, soucieuse de fidéliser ses adhérents, confie à un cabinet spécialisé la réalisation d'une étude portant sur « l'aide à la définition d'une politique d'offre de produits et de services nouveaux ». En 1997, elle réitère les mêmes demandes en confiant à la même société « une étude prospective de stratégie de l'organisation syndicale ». Ce travail est de nouveau réalisé en 2006.

Ces études ont été menées avec la même méthodologie auprès d'un panel de deux cents chefs d'entreprise de taille et de métiers distincts, dans différentes régions françaises. Les résultats détaillés ont fait l'objet d'exploitations par les services de la Fédération dans le cadre de la politique d'animation syndicale. Les principaux enseignements des enquêtes sont repris en annexe 5.

Il est frappant de constater que les travaux menés par la FFB auprès de ses adhérents corroborent les critiques adressées, en 1980, par T. Moe<sup>104</sup> à l'analyse de M. Olson. Les entreprises, à huit ans d'intervalle et dans des situations économiques différentes, attendent d'abord de la Fédération du Bâtiment qu'elle défende les intérêts collectifs de la profession, développe l'identité professionnelle, fasse du lobbying, assure la régulation de la profession, aide au développement des marchés par des mesures publiques...

Ces résultats confirment également la pertinence de la notion d'incitation sélective développée par M. Olson et reprise par D. Marsh. Les entreprises attendent de la Fédération qu'elle assure un certain nombre de services pour le compte de ses adhérents.

Les études de P. Rivard mettent également en exergue l'hétérogénéité de la population des chefs d'entreprise et la diversité de leurs attentes, y compris en matière de lobbying. L'hétérogénéité, pour toute organisation, est génératrice de complexité car elle impose à l'organisation de multiplier les actions pour satisfaire le plus grand nombre en veillant à ne pas décevoir les minorités. Pour réduire cette difficulté de mise en œuvre dans la politique syndicale, la FFB a défini six catégories de chefs d'entreprise parmi ses adhérents.

Cette typologie socio-économique<sup>105</sup> permet de mieux comprendre et d'anticiper les demandes exprimées par les adhérents au niveau individuel et collectif. Elle est présentée dans le tableau 3.

---

104) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.*

105) Document interne à la FFB, inédit.

**Tableau 3 : Typologie des chefs d'entreprise adhérents de la Fédération Française du Bâtiment**

Type A : l'artisan local
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il veut rester maître de ce qu'il dirige</li> <li>• Il ne cherche pas nécessairement à grandir dès lors qu'il a un revenu suffisant</li> <li>• Il a une intervention constante sur l'évolution des chantiers</li> <li>• Il fait du sur-mesure</li> <li>• Il est plutôt généraliste</li> <li>• Il joue sur la proximité et commercialise par réseau, bouche à oreille</li> <li>• Il va sur tous les marchés autour de lui</li> <li>• Il ne croit pas aux outils de coordination</li> <li>• Il ne s'intéresse pas à la gestion</li> </ul>
Type B : l'artisan spécialiste
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il veut rester maître de ce qu'il dirige</li> <li>• Il ne cherche pas nécessairement à grandir dès lors qu'il a un revenu suffisant</li> <li>• Il a une intervention constante sur les chantiers</li> <li>• Il est spécialisé sur un créneau et maîtrise le savoir-faire correspondant</li> <li>• Il fait du sur-mesure</li> <li>• Il est fier de ce qu'il fait et peut même se comporter en « créateur » attaché à son œuvre</li> <li>• Il va partout où il y a de la demande pour sa spécialité</li> <li>• Son marché peut être national</li> </ul>
Type C : le systémicien ou l'industriel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il a intégré les concepts de systèmes pour organiser et piloter son entreprise</li> <li>• Il valorise la maîtrise technique d'un procédé grâce auquel il peut proposer une prestation technique de bon niveau</li> <li>• Il investit sur les processus de réalisation et a une logique industrielle : il parie sur un marché et investit pour être compétitif</li> <li>• Il a une argumentation convaincante basée sur la différence de technicité</li> <li>• Il peut cibler sa clientèle et vendre « plus » cher</li> <li>• Il aime bien que la gestion soit « carrée » en l'informatisant</li> <li>• Il aime les chantiers qui sortent de l'ordinaire</li> </ul>
Type D : le gestionnaire
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il a intégré le concept de systèmes pour organiser et piloter son entreprise</li> <li>• Il se concentre sur l'organisation et le pilotage</li> <li>• Il met en place des outils de contrôle de gestion et de suivi de la rentabilité</li> <li>• Il délègue la gestion des chantiers et, quand il peut, la vente</li> <li>• Il développe et gère une « marque » et investit sur l'image pour attirer des prospects</li> <li>• Il cherche à se différencier par des « formules » de prestation et par des slogans renvoyant à des utilités très générales</li> </ul>
Type E : la PME familiale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il s'attache à pérenniser le nom de son entreprise</li> <li>• Très soucieux de sa renommée et de sa respectabilité, il préfère rester de taille moyenne plutôt que de perdre le contrôle</li> <li>• Il développe pour lui et son personnel les qualités de sérieux, d'honnêteté et de fidélité</li> <li>• Il s'impose une discipline de « zéro défaut » pour maintenir sa réputation</li> <li>• Dans la logique, le client vient à lui pour sa réputation et lui reste fidèle</li> <li>• La relation avec ses salariés est un lien de confiance et de responsabilités réciproques</li> </ul>
Type F : le businessman
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il se définit par sa capacité à faire des affaires</li> <li>• Il n'investit ni en technique ni en organisation</li> <li>• Il est à l'affût de l'évolution de la demande</li> <li>• Il cherche à répondre à la demande en profitant au maximum des potentialités de la filière</li> </ul>

Source : FFB (voir note 105, p. 57).

Cette typologie fondée sur les caractéristiques et comportements des chefs d'entreprise sur leurs marchés et dans leur entreprise, sert à identifier différentes catégories de chefs d'entreprise afin de cibler l'action syndicale. Elle montre la variété des comportements et donc des

attentes que peuvent exprimer, à une même époque, des chefs d'entreprise tous adhérents de la Fédération. Ainsi, pour l'artisan local, le gestionnaire ou le businessman, le métier de chef d'entreprise ne recouvre pas les mêmes activités, les marchés sont différents et les attentes à l'égard de la Fédération peuvent être distinctes voire opposées<sup>106</sup>. Cette typologie confirme l'analyse de T. Moe sur la pluralité des attentes à l'égard des groupes d'intérêt. Elle invite la Fédération à développer des biens collectifs et des services de toute nature pour répondre à l'hétérogénéité des attentes. Dans une perspective dynamique, la politique développée par la Fédération dépend directement de la part de ces groupes d'entrepreneurs dans l'organisation et de la place qui leur est accordée.

L'analyse de ces travaux complète utilement la revue théorique précédente en illustrant la grande diversité des attentes que peuvent exprimer des chefs d'entreprise et la nécessité d'appréhender leurs motivations dans une perspective dynamique, car celles-ci évoluent au gré des situations individuelles des chefs d'entreprise et de leur environnement. Elles mettent également en exergue la difficulté permanente que constitue, pour la Fédération, le défi de répondre à l'ensemble des sollicitations de ses adhérents, tant les profils et les attentes des uns et des autres peuvent apparaître divers, voire contradictoires.

### **3. Du regroupement des individus au rassemblement de groupes d'intérêt**

Dans le cas de la Fédération du Bâtiment, les groupes de chefs d'entreprise ont décidé de se rassembler, à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, dans le cadre de fédérations régionales puis d'une fédération nationale. Ils ont donc constitué un nouveau groupe d'intérêt susceptible, à son tour, de produire des biens collectifs ou des services. La thèse défendue ici est que les règles qui ont prévalu à ce regroupement sont différentes de celles qui viennent d'être évoquées pour le regroupement d'individus.

Sur le plan théorique, le rassemblement de groupes d'intérêt constitués résulte de décisions d'organisations et non de choix individuels. Il renvoie au fonctionnement même de chacune de ces entités et à leurs processus décisionnels. Les conditions du rapprochement peuvent dépendre à la fois de facteurs endogènes aux groupes et de facteurs exogènes tels que l'environnement politique, économique ou social. Ces éléments constituent la clé de voûte du fonctionnement

---

106) Voir annexe 5. Selon le type de chef d'entreprise, les attentes peuvent être très différentes, notamment au niveau des services.

d'une fédération car ils déterminent sa capacité, à travers l'ensemble des organisations qu'elle regroupe sur un territoire, à évoluer en fonction de ses membres et de son environnement.

Dans le cas présent émerge une série de questions organisationnelles sur la légitimité de la Fédération par rapport aux différents groupes, les ressources dont elle dispose, les modalités de décision, qui ne se posent pas dans le cas de l'adhésion individuelle à un groupe. En reprenant les termes de l'analyse de M. Olson, on peut formuler l'hypothèse que le groupement d'intérêt est lui-même un acteur rationnel : il envisage son adhésion en termes de coût/bénéfice, de biens collectifs attendus, d'incitations sélectives proposées aux membres. Il convient d'ajouter à cela deux notions qui interviennent dans la décision d'adhésion du groupe à un autre groupe d'intérêt : la concurrence et la complémentarité entre organisations.

La première renvoie aux actions collectives ou individuelles produites par le groupe pour le compte de ses membres. Le groupe d'intérêt qui adhère à une fédération cherche à augmenter la satisfaction de ses propres adhérents, en leur proposant de nouveaux biens ou services associés, et à limiter les risques de concurrence liés à la production de services par la fédération, pour le compte d'autres groupes d'intérêt adhérents. Ce propos peut être illustré dans le champ des organisations patronales. Les organisations interprofessionnelles territoriales (Medef, CGPME) regroupent à la fois des syndicats structurés tels que le bâtiment, la métallurgie, la chimie, le transport, mais également des associations professionnelles peu structurées, voire des entreprises qui adhèrent directement parce qu'elles ne bénéficient pas de représentation professionnelle locale ou parce qu'elles souhaitent accéder à des services spécifiques. La logique d'action de l'organisation interprofessionnelle, à la fois fédération de groupements patronaux et groupement d'intérêt, sera de développer les services pour le compte de l'ensemble de ses adhérents et en particulier pour ceux qui disposent de moins de ressources. La logique d'action du syndicat structuré sera de limiter le développement, au sein de l'organisation interprofessionnelle, de services qu'il est lui-même capable de proposer à ses adhérents et d'utiliser son pouvoir d'influence pour orienter l'action de celle-ci dans un autre domaine. En d'autres termes, le groupement patronal qui adhère à une fédération interprofessionnelle n'a aucun intérêt à ce que celle-ci développe des services qu'il peut apporter lui-même directement à ses membres, sauf si le coût d'accès à ces services est inférieur à ce que lui coûte leur production. Ceci renvoie à la seconde notion, la complémentarité.

L'individu qui adhère à un groupement espère un bien collectif qu'il ne peut produire lui-même. Le groupe d'intérêt qui adhère à une fédération pose la problématique différemment.

Il effectue un arbitrage entre sa capacité à produire seul le bien collectif – ce qui renvoie à ses moyens, son organisation, ses registres d'action – ou la délégation de la recherche du bien collectif à une fédération qui disposera soit de plus de moyens, soit de plus de légitimité, soit d'un répertoire d'actions plus vaste. La dimension organisationnelle interviendra dans le cas présent alors qu'elle ne se pose pas pour l'adhésion d'un individu à un groupement.

Les deux notions de concurrence et de complémentarité sont essentielles pour comprendre la logique de construction de réseaux d'acteurs. On peut les définir comme un ensemble d'acteurs qui entretiennent des relations de complémentarité, sans être directement en concurrence, de telle sorte que la relation produise des effets positifs pour chacun d'entre eux. Le réseau sera d'autant plus actif que ses membres partageront des préoccupations et des valeurs communes. *A contrario*, la disparition de préoccupations communes conduit à réduire les liens au sein du groupe d'intérêt et à le rendre moins opérationnel.

Cette problématique est sous-jacente à l'analyse de C. Woll à propos de l'action collective du patronat français<sup>107</sup>, au niveau interprofessionnel. À partir d'une analyse historique, elle montre que l'action collective du patronat français (CGPF puis CNPF) a été entretenue par la montée en puissance du syndicalisme ouvrier et par l'interventionnisme de l'État en matière économique et sociale, les « biens collectifs » attendus par les membres de l'organisation patronale étant, alors, la paix sociale et la défense de l'entreprise. La désyndicalisation et le désengagement de l'État en matière économique ont considérablement réduit le champ d'intervention du Medef sur ces domaines et ont contribué à déplacer son action sur un autre domaine : la communication.

En guise de conclusion sur ce point, on empruntera à C. Woll la citation de W. Streeck<sup>108</sup> en 1991, dans son ouvrage *Interest Heterogeneity and Organizing Capacity : Two Logics of Collective Action ?* : « *loin de s'organiser facilement, les patrons semblent disposés à rejoindre des associations seulement si elles sont assez proches pour répondre à leurs intérêts spécifiques immédiats et si elles sont assez petites pour offrir des coûts de transaction réduits et des avantages plus élevés que d'être passager clandestin.* »

Il apparaît ici que le rassemblement de groupes d'intérêt répond à une logique différente du rassemblement d'individus car il concerne des acteurs collectifs dont les champs sont

---

107) C. WOLL. *Op. cit.* p. 256.

108) *Ibid.*

complémentaires mais qui doivent néanmoins produire des avantages pour l'ensemble de leurs membres. Il en résulte automatiquement des débats au sein du regroupement pour déterminer les lieux et les modalités du développement de ses services, avec potentiellement un risque de concurrence entre les membres.

Pour la Fédération, cela signifie qu'elle doit construire son organisation et l'ensemble de ses actions pour que les facteurs de cohésion internes l'emportent sur les tensions liées à la concurrence entre groupements adhérents à la Fédération ou entre un groupement et la Fédération elle-même. Dans ce cadre, elle porte une attention permanente à la pérennisation de la culture professionnelle, traditionnellement forte dans les métiers du bâtiment, ainsi qu'à la culture propre à la Fédération. Cela se traduit, dans le cas présent, par de nombreuses initiatives pour rassembler le plus grand nombre d'adhérents (manifestations de grande ampleur, communication forte vis-à-vis de l'extérieur, promotion du bâtiment...) mais également par le respect de traditions qui, au-delà de leur caractère apparemment désuet, peuvent contribuer au maintien de valeurs et d'une culture partagée par l'ensemble des membres de la Fédération<sup>109</sup>.

J. Chevallier définit l'identité organisationnelle de la façon suivante<sup>110</sup> : « *Constituée de l'empilement ou de la combinaison mal jointe de pratiques ou de règles qui sont de nature, d'époque, d'inspiration différentes voire opposées, cette culture organisationnelle ne présente sans doute pas l'aspect d'un bloc monolithique et stable, dont les différents éléments formeraient un tout cohérent et sa consistance est variable selon les organisations ; néanmoins, toute organisation implique l'existence de valeurs communes qui constituent un moyen privilégié de régulation de son fonctionnement interne.* »

Il rejoint en cela l'analyse de J.-D. Reynaud<sup>111</sup> qui, dans sa théorie de la régulation sociale, souligne l'importance du processus d'échange au sein de tout acteur collectif car cet échange, conflictuel ou non, conduit à produire un ensemble de règles qui évoluent, se transforment et contribuent à forger l'identité de l'acteur collectif.

---

109) La Fédération ouvre ainsi chacun de ses conseils d'administration par un hommage aux responsables syndicaux disparus ainsi que par des félicitations à l'ensemble des présidents élus ou réélus, ou récipiendaires d'une distinction nationale. De la même façon, elle remet chaque année des médailles à un certain nombre d'élus en remerciement de leur engagement. Dans un registre différent, les réunions statutaires se déroulent en règle générale le matin et se terminent par un repas, formule qui permet d'entretenir la convivialité, valeur forte des entreprises du bâtiment.

110) J. CHEVALLIER. *Op. cit.* p. 241.

111) F. GUÉRIN. *À propos de l'ouvrage dirigé par Gilbert de Terssac, la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud.*

## Conclusion

Les développements qui viennent d'être présentés permettent de mettre en évidence une première série de résultats.

D'un point de vue sociologique, l'acteur collectif que constitue la Fédération Française du Bâtiment (FFB) est considéré comme un groupe d'intérêt. En réalité, la FFB est un groupement de groupes d'intérêt, chaque groupe rassemblant des chefs d'entreprise du bâtiment présents sur un même territoire géographique ou exerçant le même métier. Ces chefs d'entreprise partagent une forte identité professionnelle liée à l'activité du bâtiment, ce qui favorise l'émergence et l'identification d'un seul acteur collectif, la Fédération Française du Bâtiment, notamment vis-à-vis des pouvoirs publics. Pour autant, il est lui-même un groupement d'acteurs collectifs et il peut être confronté à des tensions internes liées à des cultures, des enjeux économiques et sociaux différents selon les métiers ou les territoires, des logiques d'organisation propres à telle ou telle entité départementale, régionale ou union professionnelle.

Chacun des groupes d'intérêt constitutifs de la Fédération rassemble lui-même des chefs d'entreprise qui présentent des caractéristiques sociologiques distinctes, mais ne partagent pas les mêmes rationalités. Ils rejoignent la Fédération pour des raisons qui tiennent, certes, à l'action de la Fédération, mais pas uniquement. Ils expriment des attentes individuelles et participent plus ou moins au fonctionnement du groupe. Les travaux de J. Lautman et P. Rivard mettent en lumière l'hétérogénéité du groupe et des comportements, ainsi que la nécessité pour la Fédération de suivre régulièrement ses adhérents, dont les attentes peuvent évoluer dans la durée, en déployant des ressources substantielles pour pérenniser l'adhésion de ses membres et répondre à leurs attentes tant collectives qu'individuelles.

Vis-à-vis de son environnement extérieur, la Fédération est également un partenaire social. D'une part, cette caractéristique la situe, de fait, dans un rapport particulier à l'égard de ses membres puisqu'elle est amenée à conduire une série d'actions au nom de l'ensemble des entreprises du champ professionnel et pas uniquement pour ses propres membres. D'autre part, le fait d'être un partenaire social en capacité de participer à la production des normes professionnelles à travers la signature d'accords collectifs conduit également la Fédération à entretenir des rapports particuliers avec les pouvoirs publics.

Au regard de ces différents éléments, il convient de considérer que l'action d'un groupe d'intérêt tel que la Fédération résulte de choix collectifs et d'arbitrages permanents entre

les différentes demandes de ses membres et l'environnement extérieur, en particulier les pouvoirs publics. Elle ne peut donc être appréhendée que dans une approche dynamique car les tensions internes et externes auxquelles elle est confrontée contribuent à forger sa propre identité collective et déterminent sa capacité d'action. Dans ce sens, la terminologie « corps intermédiaire » parfois utilisée pour qualifier les groupes organisés qui représentent des acteurs individuels vis-à-vis de l'État est mieux adaptée, même si elle demeure trop imprécise<sup>112</sup>. Elle porte en elle l'idée que le corps peut prendre des formes ou des identités différentes selon les époques, qu'il ne peut être appréhendé que globalement, avec son environnement, et que la façon dont évolue l'environnement agit directement sur lui.

Examinons maintenant, pour compléter cette analyse, les rapports que la Fédération entretient avec les pouvoirs publics.

---

112) Ce concept très large recouvre à la fois les groupes d'intérêt économiques ou sociaux mais également l'ensemble des acteurs associatifs, qu'ils rassemblent des personnes physiques ou morales.

## Chapitre II. L'action de la Fédération Française du Bâtiment dépend des pouvoirs publics

Dans le chapitre précédent, il a été montré que la Fédération Française du Bâtiment peut être considérée comme un groupe d'intérêt auquel adhèrent des chefs d'entreprise, notamment pour l'action collective conduite par l'organisation.

Celle-ci s'exprime à l'égard des pouvoirs publics, mais pas exclusivement, puisqu'elle entretient également des relations avec de nombreux acteurs privés<sup>113</sup>. L'objet de ce chapitre est de démontrer que l'action collective de la Fédération peut prendre différentes formes selon les registres d'action dont elle dispose mais, surtout, selon le type de relations que les pouvoirs publics entendent développer avec elle comme avec l'ensemble des corps intermédiaires de la société civile.

Dans un premier temps, une analyse de différents types de politiques publiques permettra de comprendre que, selon les époques et selon les pays, la place accordée aux groupes d'intérêt représentant les acteurs économiques a fortement évolué et qu'ils ne participent pas nécessairement à la régulation des politiques publiques. Celle-ci permettra de confirmer l'hypothèse<sup>114</sup> posée par E. Grossman selon laquelle ce ne sont pas les stratégies de tel ou tel groupe d'intérêt qui déterminent le contexte institutionnel, mais l'inverse.

On s'attachera ensuite à montrer que les groupes d'intérêt disposent de différents registres pour agir à l'égard de la puissance publique, que la Fédération du Bâtiment utilise simultanément plusieurs types de registres, à différents niveaux du territoire, pour promouvoir les intérêts de ses membres et que le choix des registres utilisés influence l'organisation et le fonctionnement internes de la Fédération.

### 1. Les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt

L'analyse des relations entre les groupes d'intérêt et les acteurs publics ne se résume pas aux relations qu'ils entretiennent avec l'État, au niveau central, car les pouvoirs publics sont également présents au niveau territorial et au niveau européen. De nombreux travaux d'analyse concernent

---

113) La Fédération entretient notamment des rapports très réguliers avec l'ensemble des acteurs de la filière de la construction : industriels, négociants, organismes de logement, architectes, organismes de financement, d'assurance, de certification...

114) E. GROSSMAN. *Op. cit.* p. 81.

les relations avec l'État et plus récemment avec l'Union européenne. Ils pourront cependant être utilisés pour qualifier les relations entretenues avec l'ensemble des acteurs publics.

L'examen des relations entre l'État et les groupes d'intérêt mené dans plusieurs pays, à différentes époques, permet d'identifier trois modèles dominants de relation dans les démocraties libérales contemporaines : le modèle pluraliste, le modèle néocorporatiste et le modèle étatiste<sup>115</sup>. Nous montrerons qu'une approche en termes de réseaux permet de dépasser les clivages entre ces différents modèles et qu'elle correspond davantage au type de relations qu'entretient la FFB avec les pouvoirs publics.

Précisons que le terme *politique publique* utilisé dans la suite de ce travail recouvre « l'ensemble des actes et des non-actes qu'une autorité publique choisit d'engager pour intervenir (ou ne pas intervenir) dans un domaine spécifique »<sup>116</sup>.

## a) Le modèle pluraliste

### i. Définition

Issu des États-Unis, pays considéré comme la patrie du lobbying, le modèle pluraliste<sup>117</sup> est défini par P. Schmitter comme « un système d'intermédiation entre les gouvernements et les groupes d'intérêt<sup>118</sup> ». Le concept de pluralisme est généralement attribué à A. Bentley<sup>119</sup> dans son ouvrage *The Process of Government* publié en 1908, mais le pluralisme devient véritablement la référence en sciences politiques à partir de la publication des travaux de D. Truman en 1951<sup>120</sup>. Ce modèle repose sur deux principes fondamentaux :

- La société est divisée en groupes de toutes natures (religieux, économiques, sociaux) qui se forment naturellement et s'organisent au gré de l'évolution de l'environnement et de l'émergence d'autres groupes rivaux ;
- L'équilibre entre intérêts s'opère dans un mécanisme de « *checks and balances* » ce qui signifie littéralement « contrôles et contre-pouvoirs ».

Dans cette vision très libérale qui assimile la régulation sociale à une régulation de marché, l'État joue essentiellement un rôle d'enregistrement des rapports de force entre groupes

115) E. GROSSMAN. *Op. cit.* p. 124.

116) A.-J. ARNAUD. *Op. cit.* p. 457.

117) E. GROSSMAN précise qu'il existe plusieurs pluralismes (*Op. cit.* p. 63) ; Jean MEYNAUD évoque le néo-pluralisme par opposition au pluralisme apparu en Angleterre au début du xx<sup>e</sup> siècle (*Op. cit.* p. 393).

118) R. RHODES, D. MARSH. Pluralisme et corporatisme. In E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*. p. 45.

119) A. BENTLEY : « La politique, c'est la concurrence entre les groupes ». Extrait de *The Process of Government* (1908). E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*. p. 19.

120) E. GROSSMAN. *Op. cit.* p. 59.

d'intérêt, auquel s'ajoute celui de faire émerger, si nécessaire, d'autres entités afin de restaurer l'équilibre entre les acteurs<sup>121</sup>. Ainsi que le souligne M. Attarca<sup>122</sup>, le lobbying est une composante importante de la démocratie américaine, un mode légitime de représentation des intérêts des citoyens.

Le modèle pluraliste caractérise également le système canadien – pays dans lequel il fait l'objet d'une réglementation – ou le système en vigueur en Grande-Bretagne depuis le début des années quatre-vingt et l'arrivée au pouvoir de Margareth Thatcher. Il a succédé à un système corporatiste accusé d'être à l'origine du déclin de l'économie britannique<sup>123</sup>.

## ii. Le pluralisme au niveau de l'Union européenne

Le système communautaire est généralement qualifié par les observateurs de système pluraliste. Cela tient à la fois au mode de fonctionnement des instances communautaires et à la pluralité des acteurs. L'article 11 du traité de Lisbonne<sup>124</sup> stipule que « *les institutions [européennes] donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives, la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union* ». Elles s'engagent par ailleurs à entretenir « *un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile*<sup>125</sup> » et « *en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées* ». Les institutions européennes associent donc formellement les groupes d'intérêt au processus décisionnel, dans un objectif affiché de cohérence et de transparence des décisions publiques, mais à certaines conditions. De toutes les instances, c'est la Commission européenne qui fait l'objet du plus grand nombre d'actions de lobbying car elle est associée à la prise de décision à tous les niveaux (impulsion, exécution, respect des traités) et présente de multiples points d'accès.

Le grand nombre et la variété des acteurs présents au niveau communautaire accréditent également le caractère pluraliste du modèle européen<sup>126</sup>. La majorité des analystes s'accorde,

---

121) J. MADISON. In E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*. p. 16-17.

122) « *Dans la tradition libérale américaine, la pratique du lobbying découle du premier amendement de la constitution qui garantit la liberté d'expression des citoyens et leur droit à se rassembler pour défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Le lobbying est ainsi l'expression du pluralisme des intérêts qui composent la nation américaine* » A. MOURRAD. « *Quelles règles pour la pratique du lobbying en entreprise ?* » *Cahiers de recherche n° 2001-03 GREFIGE*.

123) W. N. COXALL. Royaume-Uni : des relations en pleine mutation. In E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*. p. 57.

124) Version consolidée du traité sur l'Union européenne. Journal officiel de l'Union européenne.

125) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégie de représentation*. p. 209.

126) A. VAN DEN HOVEN. *Le lobbying des entreprises françaises auprès des institutions communautaires*. p. 461.

d'ailleurs, sur le fait qu'aucun groupe d'intérêt ne peut dominer les processus décisionnels. Les fédérations professionnelles ou interprofessionnelles, nationales et européennes sont très nombreuses et souvent concurrentes, les grandes entreprises européennes sont également présentes directement ou par l'intermédiaire de cabinets spécialisés. Pour autant, le processus d'influence n'est pas nécessairement équilibré : les représentants des intérêts économiques disposent de davantage de ressources et de capacité d'intervention que les représentants des consommateurs ou des salariés. R. Balme qualifie le mode de gouvernance européen de « corporatisme libéral européen » dans la mesure où il présente l'originalité de conjuguer une forte association des intérêts publics et privés, lors de l'élaboration de ses décisions, avec une orientation très libérale des politiques publiques <sup>127</sup>.

Plusieurs thèses s'affrontent sur les influences respectives des groupes d'intérêt et des États dans la construction des décisions européennes. En réalité, l'action peut être conduite simultanément aux niveaux des États membres et de l'Europe. Ainsi, lorsque la FFB s'est battue pour obtenir le maintien de la TVA à 5,50 % pour les travaux de rénovation dans le bâtiment – décision qui nécessitait un accord de l'ensemble des États membres au niveau européen – elle est intervenue à la fois auprès de ses instances professionnelles européennes auprès de la Commission et auprès des représentants du gouvernement français siégeant dans les différentes instances pour bénéficier de leur soutien à Bruxelles.

Le niveau européen est désormais essentiel dans de nombreux domaines, ce qui entraîne naturellement une évolution du lobbying développé au niveau européen. Peu structuré dans les années cinquante, le lobbying européen a explosé dans les années quatre-vingt. En 1992, la commission européenne estimait à trois mille le nombre de représentations organisées à Bruxelles. L'activité de lobbying est désormais de plus en plus assurée par des cabinets spécialisés d'avocats, des professionnels de la représentation, au détriment des membres des groupes d'intérêt.

Le modèle pluraliste a fait l'objet de nombreuses critiques de nature politique, sociologique, méthodologique. L'une des principales concerne l'absence d'un mécanisme de rééquilibrage en faveur des groupes les moins favorisés et le risque de corruption des groupes dominants. Une autre critique, particulièrement vive en France, concerne la faible place accordée au citoyen, à travers les institutions qui le représentent dans les décisions politiques <sup>128</sup>. Il reste

---

127) R. BALME, D. CHABANET. *L'action collective en Europe*. p. 116.

128) J. MEYNAUD. *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*. p. 394.

cependant un modèle de référence utile pour notre analyse car il permet d'appréhender la concurrence entre groupes d'intérêt, dans le cadre de la lutte d'influence et les rapports que peuvent entretenir ces derniers avec l'État.

## **b) Les modèles corporatiste et néocorporatiste**

Le corporatisme est un concept à la fois mal connu et souvent décrié. Historiquement, le corporatisme apparaît au Moyen Âge, à une époque où les corporations étaient chargées de la transmission du savoir et de l'organisation de la vie économique. Ce modèle, qui renvoie à une logique d'équilibre entre des groupes sociaux organisés et l'État, a connu des heures sombres au cours du xx<sup>e</sup> siècle qui, encore à l'heure actuelle comme l'observe A. Supiot<sup>129</sup>, discréditent l'utilisation de ce concept.

### **i. Le modèle corporatiste**

Plusieurs auteurs, provenant de pays et disciplines différentes, ont utilisé le terme de « corporatisme » dans des sens relativement différents<sup>130</sup>. Dans le domaine de la représentation des intérêts et des politiques publiques, le corporatisme qui s'est développé dans plusieurs pays européens et notamment en France, au début des années trente, présentait les caractéristiques suivantes : une sphère autonome de régulation sociale ; un monopole de représentation des associations professionnelles (syndicales et patronales) ; l'adhésion obligatoire aux syndicats et l'intégration des formes antérieures de négociation dans les nouvelles institutions.

P. Schmitter définit le corporatisme comme « *un système de représentation des intérêts dans lequel les éléments constituants sont organisés en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non concurrentielles, hiérarchiquement ordonnées et différenciées selon leurs fonctions, catégories reconnues, autorisées par l'État auxquelles on a concédé un monopole de représentation bien précis à l'intérieur de leur catégorie respective en échange d'un droit*

---

129) A. SUPIOT résume la perception habituelle du corporatisme en ces termes : « À l'inverse, pour un Français, le mot "corporatisme" se trouve placé tel un épouvantail, au croisement de deux champs sémantiques : celui des privilèges indus que la révolution de 1789 n'a pas suffi à éradiquer : toute défense des avantages acquis par un groupe professionnel se trouve ainsi marquée au coin du "corporatisme" ; et celui de la collaboration honteuse qui a caractérisé la politique du régime de Vichy aussi bien dans les rapports avec l'Allemagne nazie que dans les rapports entre classes sociales : tout projet visant à instaurer une certaine collaboration entre employeurs et salariés expose aujourd'hui ses auteurs au risque d'être perçus comme les petits-enfants du maréchal Pétain ». A. SUPIOT. « Actualités de Durkheim. Note sur le néocorporatisme en France. » *Droit et Sociétés*. 6-1987, p. 175-192.

130) Le corporatisme est parfois identifié comme un mode de production économique caractérisé par le rôle dominant de l'État sans étatisation de l'économie (PAHL, WINCKLER), une structure politique reposant sur l'intégration des organisations de producteurs (PANITCH), une forme spécifique de représentation des intérêts jouant un rôle d'intermédiation au niveau de la conduite des politiques publiques (SCHMITTER, LEHMBRUCH). P. HASSENTEUFEL. « Où en est le paradigme corporatiste ? » *Politix*, vol.3 n° 12. p. 75.

*de contrôle sur la sélection de leurs dirigeants et l'articulation de leurs revendications et leurs soutiens*<sup>131</sup> ».

Le corporatisme est aujourd'hui discrédité en raison de l'utilisation qui en a été faite par plusieurs régimes autoritaires<sup>132</sup> mais il serait réducteur de l'assimiler à la politique mise en œuvre par ces régimes. Il a fait l'objet d'une véritable doctrine, avec de larges variantes au début du siècle, dans le cadre de l'ensemble des réflexions sur la recherche d'une troisième voie entre le libéralisme total et l'intervention de l'État. Il s'inscrit ainsi, par exemple, dans le Planisme, concept développé en 1926 par le Belge H. de Man, pour faire évoluer le socialisme vers une voie différente du marxisme et proposer ainsi une alternative au fascisme<sup>133</sup>. J.-P. Le Crom<sup>134</sup> identifie, à l'époque de l'entre-deux-guerres, trois courants majeurs de corporatisme :

- Le courant réactionnaire, représenté par le catholicisme social qui, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, prône le retour aux corporations du Moyen Âge et développe l'idée de la nécessité de « corps intermédiaires », thème qui sera repris notamment dans l'encyclique *Rerum Novarum* (1891) puis dans l'encyclique *Quadragesimo Anno* (1931) ; le terme réactionnaire est à prendre au sens premier car il s'inscrit en réaction à l'évolution de la société de l'époque. Ce courant, défendu notamment par la CFTC, composante populaire du catholicisme social, vise d'abord à lutter contre l'individualisme favorisé par le libéralisme, en réactivant les communautés naturelles et notamment professionnelles. Cette vision essentiellement pragmatique, vise à proposer « un système plus adapté aux besoins de l'homme au travail<sup>135</sup> ».
- Le courant réformiste, inspiré des travaux de E. Durkheim, qui souhaite rénover le système des relations professionnelles en créant des institutions représentatives nouvelles, en complément de l'État démocratique parlementaire. Ce courant, qui rassemble des syndicalistes de la CFTC, de la CGT, des socialistes, vise à favoriser l'organisation

---

131) « Still the Century of Corporatism ? » P. SCHMITTER. *Review of politics* 36(1) cité par R. RHODES, D. MARSH in *Lobbying et vie politique*. p 46.

132) Italie fasciste, Allemagne nazie, France pétainiste, Argentine péroniste, Espagne franquiste, Portugal salazariste *Op. cit.* p. 26.

133) J.-P. LE CROM identifie trois caractéristiques principales au planisme : la transformation progressive de l'économie et de la société et le passage graduel au socialisme ; la mise en œuvre avec les partis politiques alliés d'un programme minimum non négociable (le plan) ; l'association des producteurs à la gestion globale de l'économie. « Pour DE MAN, ce qui distingue précisément le plan qu'il préconise des plans de type soviétique tient d'abord dans « l'organisation autonome des intérêts professionnels, c'est-à-dire du corporatisme plutôt que dans la contrainte bureaucratique centralisée, c'est-à-dire l'étatisme ». J.-P. LE CROM. *Les syndicalismes et la crise du libéralisme (1930-1950) entre planisme, corporatisme et liberté*. p. 5.

134) L. ApROBERTS et al. Le Paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels. *Revue de l'Ires*. J.-P. LE CROM p. 28.

135) J.-P. LE CROM. *Op. cit.* p. 10.

sociale à partir de l'insertion des individus dans des groupes intermédiaires, au premier rang desquels figurent les groupes professionnels, donc les corporations<sup>136</sup> ;

- Le courant novateur, plus radical, qui prône le remplacement de l'État par un État corporatiste, à la différence du courant précédent où l'action des groupes venait compléter celle de l'État.

Quels que soient les courants<sup>137</sup>, le corporatisme représente la recherche d'une troisième voie, d'une régulation qui ne soit fondée ni sur le seul marché ni sur la seule intervention de l'État<sup>138</sup>, traditionnellement forte en France.

La France est considérée, aujourd'hui, comme un pays peu corporatiste, caractérisé notamment par une structure syndicale éclatée et des taux de syndicalisation plus faibles que dans d'autres pays. Cette situation trouve ses origines à l'époque de la Révolution française lorsque les corporations sont abolies par le décret d'Allarde du 2 mars 1791, puis par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791, qui interdit les « coalitions » de patrons et d'ouvriers. L'objectif du nouveau régime politique de l'époque est sans ambiguïté : interdire l'expression de tout intérêt intermédiaire entre celui de chaque individu et l'intérêt général défendu par l'État. Il reprend en cela les thèses défendues auparavant par J.-J. Rousseau<sup>139</sup>. Ce n'est qu'en 1884 que l'interdiction de créer des syndicats est levée.

## ii. Le courant néocorporatiste

Le courant néocorporatiste, ou corporatisme libéral, se développe au début des années soixante-dix, dans un contexte de transformations économiques majeures marqué par la fin du plein-emploi et par l'accroissement de la compétition internationale. Il se distingue du corporatisme

---

136) A. SUPIOT relève que la problématique du corporatisme occupe une place centrale dans l'œuvre de E. DURKHEIM qui considère que les sociétés modernes portent en elles les germes de la désagrégation sociale. « Actuellement, les sociétés européennes sont placées dans cette alternative ou de laisser réglementer la vie professionnelle ou de la réglementer par l'intermédiaire de l'État car il n'est pas d'autre organe constitué qui puisse jouer ce rôle modérateur. Mais l'État est trop loin de ces manifestations complexes pour trouver la forme qui convient à chacune d'elle... La seule manière de résoudre cette antinomie est de constituer en dehors de l'État, quoique soumis à son action, un faisceau de forces collectives dont l'influence puisse s'exercer avec plus de variété. Or, non seulement les corporations reconstituées satisfont à cette condition, mais on ne voit pas quels autres groupes pourraient y satisfaire ». Ces corporations reconstituées sont à la base du projet socialiste tel que le définit DURKHEIM, A. SUPIOT. *Op. cit.* p. 178.

137) Il est frappant de constater que l'on trouve des catholiques dans chacun des courants, l'encyclique *Quadragesimo Anno* représentant une forme de synthèse entre les trois, introduisant l'idée de subsidiarité et proposant la présence de corps intermédiaires aux côtés d'un État moderne. L. ApROBERTS. *Formes et dynamiques de la régulation paritaire. Revue de l'Ires*, n° 24. p. 28.

138) Dans ses travaux sur les systèmes professionnels fermés en France, le sociologue Denis SEGRESTIN en donne la définition suivante : « considéré comme système, le corporatisme est un mécanisme de régulation économique et politique... qui tend à isoler une communauté professionnelle pour aboutir à une combinaison optimale des facteurs de production à l'intérieur de ce système ». D. SEGRESTIN. *Le Phénomène corporatiste*. p. 51.

139) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 54-55. Se fondant sur une analyse de l'historien S. KAPLAN, les auteurs montrent que la loi Le Chapelier n'est que l'aboutissement d'une contestation des corporations engagée dès la fin du xv<sup>e</sup> face aux abus des élites des « communautés d'art et de métiers » qui contrôlent notamment les modalités d'accès à leur profession. Cette critique initialement d'ordre économique deviendra par la suite politique avec le développement d'une pensée libérale au milieu du xviii<sup>e</sup> siècle.

dans le sens où ni l'adhésion des individus aux syndicats, ni l'adhésion des syndicats aux arrangements institutionnels ne sont obligatoires. Il marque ainsi sa différence à l'égard des formes autoritaires de corporatisme évoquées précédemment. Ce modèle se distingue du pluralisme sur plusieurs points : le nombre limité de groupes ; leur organisation hiérarchique et leur capacité de contrôle des membres ; les liens étroits entretenus avec l'État.

Le modèle néocorporatiste illustre un autre type de relation entre l'État régulateur, le patronat et le salariat. Il s'est développé dans quelques pays, au début des années soixante-dix, dans un contexte où l'État providence apportait son soutien à un secteur moyennant la paix sociale et la croissance économique. Il repose sur la logique de « l'échange politique », concept développé par le sociologue italien A. Pizzorno<sup>140</sup>, dans les années soixante-dix, à partir d'une analyse des relations professionnelles<sup>141</sup> et, plus particulièrement, des interactions au sommet entre l'État, les organisations syndicales et patronales. Dans son analyse, A. Pizzorno montre que l'État accepte de se dessaisir de certaines prérogatives au profit de groupes particuliers si, en contrepartie, ceux-ci lui assurent une paix sociale et un développement harmonieux.

En Europe, l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, le Luxembourg, connaissent ou ont connu un fonctionnement néocorporatiste marqué par un partenariat social fort, négocié par un nombre limité d'organisations impliquées dans la mise en œuvre. Plusieurs facteurs contribuent aujourd'hui à remettre en question ce modèle qui rencontra un vif succès au début des années soixante-dix :

- L'internationalisation et l'interdépendance croissante des économies et, partant l'incapacité des États à fixer individuellement les règles dans lesquelles évolueront les partenaires économiques et sociaux nationaux ; dès lors, l'État ne dispose plus d'autonomie et de monnaie d'échange vis-à-vis des partenaires nationaux<sup>142</sup> ;
- Les changements économiques et politiques : il ne s'agit plus d'infléchir la répartition des bénéfices de la croissance mais de négocier des restructurations économiques ; l'État, moins riche, se désengage, délègue et n'est plus le seul partenaire à décider ;

---

140) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. « Pour une économie du paritarisme. » *La Revue de l'Ires*, n° 24. p. 50.

141) A. PIZZORNO identifie trois types d'échanges sur le marché du travail : l'échange individuel, entre un employeur et un travailleur, la négociation collective, qui débouche sur une régulation conjointe des termes du travail et l'échange politique au niveau de l'État. O. MÉRIAUX. *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*. p. 43.

142) Le modèle luxembourgeois fait dans ce domaine figure d'exception. Caractérisé comme néocorporatiste par de nombreux auteurs, il a apporté la preuve que l'État et les partenaires sociaux pouvaient conserver ensemble des relations de type néocorporatistes, y compris en situation de crise économique et sociale, dans une économie fortement dépendante de l'extérieur. Certains auteurs de l'école de la Régulation ont travaillé sur la question des arrangements institutionnels dans les économies de petite taille et en ont conclu que cette caractéristique constituait un atout en termes d'adaptation et de proximité des acteurs. P. THILL, A. THOMAS « Le modèle social luxembourgeois au défi de la crise. » *Gouvernance et Emploi*, n° 112.

- Les changements culturels : les tendances à l'individualisation et à la différenciation rendent plus difficiles la mobilisation collective et la négociation au niveau macroéconomique<sup>143</sup>.

Le schéma néocorporatiste n'a jamais été, en France, une référence appliquée à l'ensemble des politiques publiques, pour des raisons liées à la fois à la méfiance de l'État, à la faiblesse comme à la nature des organisations syndicales, la Confédération générale du travail (CGT) notamment, prônant un syndicalisme de lutte des classes difficilement compatible avec ce type de régulation<sup>144</sup>. En revanche, une approche sectorielle ou thématique permet d'appréhender des champs dans lesquels l'État entretient avec un nombre d'acteurs limités, dans un secteur ou un domaine donnés, des relations de type néocorporatistes<sup>145</sup>. C'est le cas notamment dans le champ de la formation professionnelle continue qui s'inscrit dans notre analyse.

### c) Le modèle étatiste

E. Grossman qualifie le modèle étatiste comme « *le modèle le moins abouti en terme d'organisation de la société civile (...) la principale initiative vient de l'État qui peut, selon les cas, choisir de consulter les groupes d'intérêt, mais qui est libre de revenir sur sa décision ou de ne pas prendre en compte les positions des acteurs consultés. Il se caractérise selon les cas par une élite administrative dominante ou par des réseaux politiques qui ont noyauté une grande partie de l'administration*<sup>146</sup> ».

Ce modèle caractérise le système français depuis la Révolution française et, dans une moindre mesure, le système italien qui connaît cependant une évolution récente<sup>147</sup>. Il illustre la méfiance historique de l'État et de la société française à l'égard des groupes d'intérêt perçus comme des obstacles à la démocratie<sup>148</sup>.

Théoriquement, les groupes d'intérêt ne participent pas au processus politique. Lorsque l'État les consulte, c'est davantage pour légitimer son action aux yeux de l'opinion publique que pour

---

143) B. JOBERT. « Actualités des corporatismes. » In E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*.

144) P. HASSENTEUFEL. *Op. cit.* p. 80.

145) A. CAWSON identifie trois niveaux de corporatisme : macroéconomique (l'État), microéconomique (la firme) et méso-économique (le secteur d'activité). Pour cette dernière catégorie, il utilise le concept de méso-corporatisme. P. HASSENTEUFEL. *Op. cit.* p. 76.

146) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 57.

147) E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*. p. 134.

148) S. KAPLAN cite ainsi Le Chapelier lorsqu'il présente la loi qui, le 14 juin 1791, interdit les coalitions : « Il n'y a plus de corporations dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un intérêt de corporation ». E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Les Groupes d'intérêt : action collective et stratégie de représentation*. p. 53.

obtenir un accord avec un secteur particulier ou bénéficiaire de son expertise. Dans ce modèle, l'attitude de l'État ne favorise pas le développement organisationnel des groupes d'intérêt ou des syndicats. Elle favorise la concurrence entre les groupes, limite leur représentativité et s'appuie sur leurs faiblesses pour empêcher toute institutionnalisation des relations avec les pouvoirs publics. Dans ce cas de figure, les groupes d'intérêt économiques disposent de peu de possibilités pour faire valoir leur cause dans la mesure où l'État dirigiste ne recherche pas la concertation ou la consultation mais applique une politique fixée par lui-même, de façon le plus souvent centralisée.

## 2. Des logiques de régulation différentes selon les politiques publiques

Les différentes approches théoriques développées renvoient à des logiques de régulation distinctes qu'il convient de préciser pour bien appréhender la place des groupes d'intérêt dans le processus d'élaboration des décisions et de leur mise en œuvre.

### a) Le concept de régulation

G. Canguilhem, en 1973, donne la définition suivante de la régulation : « *La régulation est l'ajustement, conformément à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou productions que leurs diversités ou leur succession rend d'abord étrangers les uns aux autres* »<sup>149</sup>. Ce concept, utilisé initialement dans le champ de la mécanique ou de la biologie, a fait l'objet de développements dans le domaine des relations sociales, dans les années quatre-vingt, sous l'égide notamment du sociologue J.-D. Reynaud<sup>150</sup>, à l'origine de la théorie de la régulation sociale. La notion de régulation se distingue de celle du pilotage opéré par un acteur sur un système donné. Elle s'inscrit dans une perspective dynamique où différents systèmes fonctionnant selon des logiques, des modalités et des calendriers différents, interagissent. Dans la théorie de J.-D. Reynaud, elle joue un rôle essentiel dans la constitution, l'identité et l'évolution de tout acteur collectif. J.-D. Reynaud oppose, d'ailleurs, la régulation autonome, venant du groupe lui-même et qui résulte de la négociation permanente entre les acteurs au sein d'un groupe, de la régulation de contrôle imposée de l'extérieur<sup>151</sup>.

---

149) Y. BLANC. *Pourquoi a-t-on besoin du concept de régulation ?* p. 1.

150) E. PEZET, P. LOUART. « De l'analyse des relations professionnelles à la théorie de la régulation sociale. Entretien avec J.-D. REYNAUD ». *Gérer et Comprendre*, n° 73 ; F. GUÉRIN. *Op. cit.*

151) J. CHEVALLIER. *Op. cit.* p. 81.

B. Jobert et P. Muller définissent la régulation comme « *l'ensemble des processus qui visent à consolider l'intégration d'un système* ». Pour les auteurs, « *il y a donc problème de régulation quand les différents ensembles, les différents sous-systèmes sociaux tendent à évoluer selon des logiques de plus en plus incompatibles entre elles* »<sup>152</sup>.

Y. Tanguy, dans ses travaux sur le règlement des conflits en matière d'urbanisme, s'attache à la façon dont se construit la régulation entre les acteurs en présence, aux différentes formes que peut prendre celle-ci (régulation administrative, régulation juridictionnelle) mais également aux résultats de celle-ci et à la manière dont ils s'intègrent dans les dispositifs : « *Au-delà de la solution des conflits et de la conciliation des intérêts qui s'y affrontent (et sans doute à cause de celle-ci), la régulation engendre de nouvelles normes. Le problème est de savoir comment elles s'intègrent à l'ensemble du dispositif institutionnel et quelle place elles y occupent* »<sup>153</sup>. Dans le cas présent, la question est de savoir si les groupes d'intérêt participent ou non au processus d'ajustement des politiques publiques et à l'élaboration des normes qui peuvent en découler. Par rapport aux modèles qui viennent d'être examinés, il est possible de distinguer plusieurs types de régulation.

## **b) Les différents types de régulation**

Dans le modèle pluraliste, la régulation se fait à la fois par le marché, c'est-à-dire par l'ensemble des acteurs en capacité d'être présents, à une période donnée, pour influencer les acteurs institutionnels, et par l'État. C'est un modèle qui privilégie le court terme, l'adaptabilité et la diversité. L'État intervient lorsqu'il estime que les conditions d'accès aux acteurs publics ou les conditions d'équilibre sur le marché ne sont pas respectées. Les groupes d'intérêt participent au débat public mais la régulation demeure essentiellement assurée par l'État.

Dans le modèle étatiste, c'est l'État qui détermine à la fois les règles, les objectifs des politiques engagées, les modalités de consultation des groupes d'intérêt, la mise en œuvre des politiques et la façon dont ceux-ci y sont éventuellement associés. L'État est présent à plusieurs niveaux : il assure le pilotage et détermine les modalités éventuelles de la régulation (instances de recours). La régulation intervient dans le cadre du processus démocratique lorsque les individus expriment, par leur vote, leur accord ou désaccord sur les politiques conduites. La participation des groupes d'intérêt y est faible.

---

152) B. JOBERT, P. MULLER. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. p. 18.

153) Y. TANGUY. *Le Règlement des conflits en matière d'urbanisme*. p 26.

Dans le modèle néocorporatiste, la régulation est conjointe : elle dépend à la fois de l'État, qui fixe les termes de l'échange avec ses partenaires, et des acteurs du système néocorporatiste. Dans celui-ci, l'économie et la société sont régies par la négociation centralisée collective au plus haut niveau. L'État n'intervient pas tant que la négociation entre les acteurs permet de concilier le développement économique et la distribution de bénéfices sociaux. L'équilibre global dépend, dans ce cas, à la fois des politiques publiques et de la capacité des différents acteurs des groupes sociaux à proposer, par la négociation, une alternative aux pouvoirs publics. Il y a donc, comme le souligne J.-D. Reynaud, deux niveaux de régulation dans le cas présent : la régulation autonome, qui résulte des négociations et compromis entre acteurs sociaux et la régulation de contrôle, imposée par l'État, lorsque les résultats de la première lui apparaissent insuffisants.

La Fédération du Bâtiment, en sa qualité de partenaire social amené à échanger et à négocier régulièrement avec les organisations syndicales, inscrit naturellement l'ensemble de ses activités conduites dans le domaine social, dans une logique néocorporatiste. À travers la négociation, elle entend définir, avec les autres organisations, les normes professionnelles et participer ainsi à la régulation du secteur aux côtés de l'État.

Selon le type de politique publique, les modalités de la régulation et la participation des groupes d'intérêt évoluent donc sensiblement. L'exemple précédent illustre le fait que dans un pays qualifié de peu corporatiste comme la France, certaines thématiques dans le champ des relations professionnelles, notamment les discussions autour des conventions collectives, relèvent d'une logique et d'une régulation néocorporatiste. Il convient, dès lors, de dépasser ce premier niveau de différenciation entre les politiques publiques pour mieux appréhender les relations entre les groupes d'intérêt et l'État. L'approche par la notion de réseau de politique publique s'inscrit dans cette démarche.

### **c) Les réseaux de politiques publiques**

Face à la difficulté de classer les politiques publiques selon les modèles néocorporatistes ou pluralistes, il paraît utile d'introduire le concept de réseaux de politiques publiques<sup>154</sup>. Développé au cours des années soixante-dix principalement aux États-Unis puis

---

154) M. OUIMET, V. LEMIEUX. *Les Réseaux de politique publique : un bilan critique et une voie de formalisation.*

en Angleterre, celui-ci<sup>155</sup> permet de mettre en lumière l'existence d'un ensemble de sous-systèmes de politiques publiques, où les acteurs interagissent dans un domaine particulier.

La définition même de réseaux de politiques publiques a fait l'objet de querelles de définition au cours des années quatre-vingt, notamment du fait des travaux de R. Rhodes, qui introduit la notion de dépendance financière entre les acteurs du sous-système : « *Le réseau d'action publique est un groupement ou un complexe d'organisations, liées les unes aux autres par des dépendances en termes de ressources, et qui se distingue des autres groupements ou complexes par des différences dans la structure de cette dépendance* »<sup>156</sup>. Les réseaux « *présentent un continuum dont les deux pôles sont des réseaux thématiques et les communautés de politiques publiques* »<sup>157</sup>.

Plusieurs auteurs<sup>158</sup> distinguent différents types de réseaux de politiques publiques allant du plus intégré, la communauté de politiques publiques, au moins intégré, le réseau thématique, à partir de quatre dimensions : la stabilité du *membership*, le nombre de participants, le type d'interdépendance (verticale ou horizontale) et l'articulation entre les acteurs. L'intérêt de ces typologies est de proposer plusieurs niveaux entre la communauté de politiques publiques – fermée, stable, proche du corporatisme lorsqu'elle rassemble un ou plusieurs groupes d'intérêt et les acteurs publics – et, à l'opposé, le réseau thématique, souple, rassemblant un nombre élevé d'acteurs privés et publics faiblement liés entre eux. Ces travaux montrent que, dans un secteur donné et pour un ensemble de politiques publiques, plusieurs réseaux peuvent coexister, voire s'opposer. C'est le cas dans le champ de la formation professionnelle abordé par la suite, dans lequel coexistent des réseaux d'acteurs qui n'ont pas les mêmes caractéristiques.

Une approche complémentaire des réseaux de politique est proposée par M. Ouimet et V. Lemieux à partir des travaux de M.S. Granovetter et R. Burt<sup>159</sup>. Elle présente l'intérêt de caractériser les réseaux à partir des liens forts ou faibles entre les différents acteurs (gouvernement, groupes intermédiaires, groupes subordonnés) et de distinguer des réseaux corporatistes, clientélistes, pluralistes. Elle permet de souligner l'importance de l'information et du contrôle des ressources des acteurs comme composantes des réseaux de politiques publiques.

---

155) Le terme de communauté de politique publique est apparu dans un premier temps ; il est également utilisé dans la littérature scientifique. M. OUIMET, V. LEMIEUX. *Op. cit.* p. 5.

156) S. SAURUGGER. *Penser les relations professionnelles en France*, p.8.

157) S. SAURUGGER. *Id.*

158) R. RHODES, D. MARSH ; M.J. SMITH. *Op. cit.* p. 13-18.

159) M. OUIMET, V. LEMIEUX. *Op. cit.* p. 22-28.

## **d) La Fédération Française du Bâtiment s'inscrit dans un réseau de politiques publiques**

Même si le concept de réseaux de politiques publiques présente des insuffisances, notamment sur l'émergence des sous-systèmes et les liens qui s'opèrent entre eux dans le cadre global d'une politique publique, il n'en demeure pas moins très précieux pour le champ de l'analyse engagée, compte tenu de la diversité des politiques publiques observées. Cette approche n'exclut pas les précédentes. Elle fournit un cadre de lecture supplémentaire des relations professionnelles, utile pour une approche sectorielle. Elle introduit la notion d'interaction, dans la mesure où la politique publique se met en œuvre à différents niveaux à la fois, concept essentiel dans le cadre d'une approche systémique.

B. Jobert<sup>160</sup> observe qu'« *une même profession peut être impliquée dans des mécanismes de régulation corporatistes ou se diviser en groupes de pression rivaux selon le contexte sociopolitique* ». Elle peut ainsi participer à différentes politiques publiques sectorielles dans lesquelles elle n'entretient pas les mêmes relations avec l'État.

Sur la base de ces éléments, il est possible d'affirmer que la Fédération Française du Bâtiment participe à un réseau de politiques publiques au sens où l'entendent B. Jobert, M. Ouimet et V. Lemieux et non R. Rhodes, car il n'y a pas de dépendance financière entre les acteurs de ce réseau. Plusieurs arguments militent dans ce sens.

La FFB entretient des relations d'intensité variable avec l'État : forte pour ce qui concerne le domaine du logement et, globalement, de la construction ; moyenne ou faible avec des ministères disposant d'une compétence transversale. Elle participe à des politiques néocorporatistes lorsqu'elle gère pour le compte de la puissance publique et en liaison avec elle des enquêtes d'activité dans le secteur de la construction ou des organismes techniques participant à la production de normes professionnelles, lorsqu'elle administre un système professionnel de gestion des congés et intempéries pour l'ensemble des entreprises et salariés de la profession. Elle entretient également des relations de type néocorporatiste lorsque, en sa qualité de partenaire social, elle assure, avec d'autres organisations de la profession et avec les organisations syndicales, la gestion de nombreuses structures paritaires dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale, ou lorsqu'elle négocie avec les partenaires sociaux. Elle s'inscrit, enfin, dans des politiques de type pluraliste lorsqu'elle se retrouve en

---

160) B. JOBERT. Actualités des corporatismes. In E. GROSSMAN. *Lobbying et vie politique*.

concurrence avec d'autres secteurs professionnels, dans des domaines où l'État intervient peu ou lorsqu'elle développe une activité de lobbying traditionnelle, sans participer à la mise en œuvre des décisions publiques. Par ailleurs, disposant elle-même d'un réseau sur l'ensemble du territoire, elle mène des actions à plusieurs échelons et entretient, avec les acteurs publics nationaux et territoriaux, des liens plus ou moins étroits.

Cette approche présente, cependant, une limite pour l'analyse car elle donne une place équivalente à l'État et aux acteurs non étatiques – dont les organisations professionnelles – alors qu'en France, l'État joue un rôle majeur dans la structuration des relations professionnelles. La notion de réseau de politique publique apparaît la plus adaptée pour caractériser la diversité des relations entretenues par la Fédération avec les pouvoirs publics.

Après avoir qualifié les relations que peut entretenir la Fédération du Bâtiment avec les différents acteurs publics et en particulier avec l'État, il convient d'en préciser maintenant les modalités selon leur nature. On s'attachera à montrer, à cette occasion, que selon que l'on est dans une configuration pluraliste ou néocorporatiste, les effets ne sont pas identiques pour la Fédération.

### 3. Les répertoires d'action utilisés par la FFB

Au-delà de la qualification globale des rapports que peuvent entretenir les groupes d'intérêt, et en particulier la Fédération Française du Bâtiment, avec l'État, il convient d'appréhender les moyens d'action dont ils disposent pour agir. Dans un premier temps, il est nécessaire d'examiner le concept et les principaux répertoires identifiés. On peut faire l'hypothèse que, disposant de ressources, la Fédération Française du Bâtiment est en capacité d'utiliser plusieurs répertoires simultanément ; dans la mesure où tous ne relèvent pas de la même logique, ils n'ont pas les mêmes effets sur la Fédération. Ce sera l'objet de l'analyse qui suivra.

#### a) Les répertoires de l'action collective

##### i. L'inventaire des moyens de Jean Meynaud

Dans le cadre de ses travaux sur les groupes de pression, J. Meynaud identifie cinq catégories d'action<sup>161</sup> que peut utiliser un groupe de pression pour faire valoir ses intérêts :

- **L'essai de persuasion** : action conduite, tant auprès du gouvernement que de l'administration, privilégiée par des groupes qui aspirent à la respectabilité et disposent de capacités d'expertise ;

---

161) J. MEYNAUD. *Les Groupes de pression*. p. 54.

- **Les menaces** : plus ou moins explicites, davantage utilisées en période d'instabilité politique ou de réélection, lorsque la classe politique est insuffisamment réceptive aux demandes du groupe ;
- **Le rôle de l'argent** : l'auteur distingue ici ce qui relève du financement des partis politiques et ce qui a trait au financement individuel, qui s'assimile à de la corruption. C'est un domaine par définition mal connu mais qui ne peut être ignoré ;
- **Le sabotage de l'action gouvernementale** : ses formes peuvent être multiples mais marquent l'opposition du groupe à la mise en œuvre d'une politique et sa capacité de nuisance ;
- **L'action directe** : par exemple, la grève ou la manifestation de masse. Elle représente l'épreuve de force avec le pouvoir en place.

J. Meynaud souligne que le recours à ces différents modes d'action dépend des moyens directs (financement, ressources) ou indirects (accès aux élus et hauts fonctionnaires), dont dispose le groupe, mais également du moment ou du terrain sur lequel elle sera conduite.

## ii. Les répertoires d'action

La notion de répertoire d'action renvoie aux travaux de C. Tilly<sup>162</sup> qui, à partir d'une analyse historique menée en France et en Grande-Bretagne, défend l'idée que les individus n'utilisent pas indifféremment une forme d'action collective mais choisissent au sein d'un répertoire. Il introduit et définit ainsi la notion de « répertoire de l'action collective » :

*« Toute population a un répertoire limité d'actions collectives, c'est-à-dire de moyens d'agir en commun sur la base d'intérêts partagés. [...] Ces différents moyens d'action composent un répertoire, un peu au sens où on l'entend dans le théâtre et la musique, mais qui ressemble plutôt à celui de la commedia dell'arte ou du jazz qu'à celui d'un ensemble classique. On en connaît plus ou moins bien les règles, qu'on adapte au but poursuivi. [...] Le répertoire en usage dicte l'action collective »*<sup>163</sup>. Ces répertoires varient selon les époques ou les lieux et influencent l'organisation comme l'efficacité de l'action du groupe.

M. Offerlé<sup>164</sup> identifie trois dimensions principales utilisées par les groupes d'intérêt, qui peuvent être interdépendantes :

162) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p. 39-40. C. TILLY évoque les répertoires de l'action collective. La littérature scientifique reprend généralement le terme de répertoire d'action(s) pour désigner le concept développé par l'auteur.

163) M. OFFERLÉ. « Retour critique sur les répertoires de l'action collective (xviii<sup>e</sup>-xix<sup>e</sup> siècles). » *Politix*, p. 541-542.

164) M. OFFERLÉ. 1998.

- **Le recours au nombre**, facteur de légitimité et de représentativité : il peut prendre plusieurs formes (manifestations, pétitions...) ; au-delà du nombre lui-même, ce qui compte c'est son interprétation (comparaison par rapport à d'autres groupes ou à d'autres manifestations) ;
- **Le recours à la science** ou l'appel à l'expertise : à défaut de peser par le nombre, le recours à l'expertise scientifique nécessite des moyens mais permet également de légitimer la démarche du groupe (organisation de colloques, de journées d'étude) ;
- **Le recours à la morale** ou la « scandalisation ». Il peut prendre deux formes différentes : soit effectuer un acte scandaleux pour attirer l'attention des médias sur un sujet (grève de la faim...) soit développer un argumentaire pour démontrer que telle décision est scandaleuse.

Cette approche instructive définit davantage le registre dans lequel se situe l'action que les modalités qui seront utilisées par le groupe. E. Grossman et S. Saurugger, dans leur ouvrage récent sur les groupes d'intérêt, proposent cinq idéaltypes de répertoires d'action qui couvrent l'essentiel des moyens que peut déployer un groupe d'intérêt et auxquels il peut recourir parallèlement<sup>165</sup>.

- **La négociation et la consultation** : répertoires par lesquels les acteurs politiques et administratifs invitent les groupes à participer au processus décisionnel. Dans les systèmes néocorporatistes, la négociation peut être effective. En France, la consultation est plus fréquente ; l'activité de lobbying en fait partie même si elle est peut être à l'initiative des groupes et pas nécessairement des pouvoirs politiques ;
- **Le recours à l'expertise** : plus discret et de plus en plus utilisé, le recours à l'expertise devient une ressource centrale dans des systèmes politiques qui recherchent l'efficacité. L'expertise peut être utilisée de façon objective mais également à des fins d'augmentation de pouvoir<sup>166</sup> ;
- **La protestation** : ce répertoire renvoie au recours au nombre. L'objectif est à la fois de mobiliser l'autorité politico-administrative et de mobiliser les membres du groupe ;
- **La judiciarisation** : ce répertoire d'action renvoie à l'utilisation de la justice pour obtenir gain de cause et défendre ses intérêts. Ce procédé intéresse les groupes car « *les tribunaux rendent des décisions qui apparaissent comme synonymes de l'intérêt général contre certains intérêts spécifiques*<sup>167</sup> » ;

165) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.* p.17-18.

166) *Id.*

167) *Ibid.*

- **La politisation** : ce répertoire particulier conduit un groupe à se transformer en parti politique pour poursuivre son action.

Les cinq idéaltypes ainsi définis concernent l'activité de l'ensemble des groupes d'intérêt et pas exclusivement ceux à caractère économique. L'utilisation de ces répertoires à un moment donné dépendra des ressources du groupe d'intérêt, mais également de l'attitude de l'État à son égard. Dès lors, pour le groupe d'intérêt, deux stratégies distinctes peuvent être envisagées à l'égard des pouvoirs publics<sup>168</sup> :

Une stratégie de lobbying interne qui repose sur un objectif à moyen terme de développement d'une coopération avec les pouvoirs publics. Elle privilégie la consultation, la négociation, l'expertise. Elle est souvent utilisée par les groupes d'intérêt économiques et les groupements patronaux, notamment les partenaires sociaux habilités à conduire la négociation dans le domaine social.

Une stratégie externe qui marque l'hostilité à l'égard des pouvoirs publics et qui sollicite le recours aux médias, la protestation avec l'appel au nombre, la recherche de coalitions larges, ou la politisation. Cette stratégie, qui a le mérite de la visibilité mais dont les effets sont plus imprévisibles, peut être choisie par les groupes ou leur être imposée s'ils n'ont pas d'autres moyens de signaler leurs préférences aux décideurs. Dans la réalité, les groupes recourent de plus en plus fréquemment aux deux stratégies simultanément.

### iii. Le cas particulier du syndicalisme ouvrier

À la différence du syndicalisme patronal, le syndicalisme ouvrier a fait, en France, l'objet de nombreuses analyses. J. Chevallier estime que le syndicalisme ne peut être considéré comme un groupe de pression ordinaire<sup>169</sup> car au-delà de la représentation de l'intérêt des salariés, il défend un projet de société qui lui confère naturellement une position particulière à l'égard de l'État. Le syndicalisme entretient de ce fait avec l'État « *une relation complexe et équivoque parce qu'elle relève de plusieurs logiques ou modèles qui s'imbriquent, s'entrecroisent et interfèrent constamment* ».

J. Chevallier identifie quatre logiques essentielles et concurrentes :

---

168) *Ibid.* p.82-92.

169) J. CHEVALLIER. « Le syndicalisme et l'État : entre autonomie et intégration. » *L'actualité de la charte d'Amiens.* p. 68.

- **La logique de l'affrontement ou le syndicalisme contre l'État** : héritage du passé et de relations conflictuelles, dominée par une vision du syndicalisme contre l'État, elle s'est atténuée avec le temps mais demeure toujours présente et alimente la méfiance mutuelle ;
- **La logique de l'influence ou le syndicalisme tourné vers l'État** : les syndicats se comportent en groupe de pression et essaient d'utiliser l'État pour peser dans leurs négociations avec le patronat. Deux stratégies complémentaires sont utilisées : activer les réseaux d'influence et les représentants politiques pour amener l'État à défendre les intérêts des travailleurs ; faire pression par une action directe, externe (manifestation, grève) afin de sensibiliser l'opinion et de peser sur les gouvernants ;
- **La logique du partenariat ou le syndicalisme avec l'État** : les syndicats acceptent de nouer un dialogue avec l'État tout en conservant leur autonomie. Le développement de la concertation conduit à un échange de légitimité pour les deux parties mais également à un échange de rationalité<sup>170</sup>. À terme, le partenariat conduit à une atténuation progressive de la distance entre le syndicalisme et l'État ;
- **La logique de l'intégration ou le syndicalisme dans l'État** : elle est marquée par le développement du syndicalisme fonctionnaire mais également par la présence dans des organismes de concertation tripartites tels que le Conseil économique et social (institutionnalisation de la consultation). L'incorporation est poussée plus loin lorsque l'État se décharge sur les syndicats de la gestion de services d'intérêt collectif<sup>171</sup>, créant des organisations de type corporatiste avec une imbrication étroite du syndicalisme, de la profession et de l'État.

J. Chevallier considère que les syndicats, compte tenu de leurs origines révolutionnaires et du projet de changement de société qu'ils affirment, constituent des groupes de pression particuliers. Cette analyse est contestée notamment par M. Offerlé<sup>172</sup> qui soutient que d'un point de vue sociologique, les syndicats sont des groupes de pression comme les autres. Dans les faits, les organisations syndicales sont souvent, au même titre que les organisations patronales, des partenaires sociaux représentatifs et donc constituent une catégorie spécifique de groupes d'intérêt compte tenu des rapports entretenus avec l'État.

---

170) *Id.* p. 103.

171) J. CHEVALLIER. *Ibid.* p. 113.

172) Dans leur ouvrage *Les Élités socialistes au pouvoir* (1985), D. GAXIE et M. OFFERLÉ contestent la distinction au sein des groupes de pression entre organisation professionnelle et groupements à vocation idéologique. Pour eux, les intérêts que les syndicats de salariés mettent en scène ne sont pas, du point de vue sociologique, différents de ceux qui sont l'objet d'interventions d'organisations économiques. *Ibid.* p. 68.

L'analyse présentée ici concerne une organisation patronale, la Fédération Française du Bâtiment, et ne porte pas sur la nature des répertoires d'actions utilisés par les organisations syndicales. En revanche, il est utile d'observer que la Fédération du Bâtiment intègre les trois premières logiques dans son action et qu'elle les utilise alternativement selon les périodes, les dossiers et le type de dialogue avec les pouvoirs publics. En voici quelques exemples.

L'action engagée contre la mise en place des 35 heures en octobre 1999 relevait de la logique de l'affrontement car toute tentative de conciliation entre les organisations patronales et le gouvernement avait échoué. Les actions conduites régulièrement pour obtenir une fiscalité incitative sur les travaux liés à la rénovation des bâtiments s'inscrivent dans une logique de d'influence car la Fédération a su convaincre les pouvoirs publics de l'intérêt de ces mesures pour relancer l'activité économique et la consommation des ménages. Les actions menées en faveur de l'intégration de personnes peu qualifiées issues des banlieues dans les entreprises du bâtiment correspondent à du partenariat car elles reposent sur une mobilisation conjointe des acteurs publics et privés pour résoudre un problème. *A contrario*, la logique d'intégration semble moins adaptée à l'action de la FFB. En effet, elle ne se confond pas avec la logique néocorporatiste présentée précédemment par laquelle l'État délègue à d'autres acteurs une partie de ses missions, sous réserve que ceux-ci puissent garantir un équilibre économique et social de l'ensemble. La logique d'intégration relève davantage d'une stratégie de prise de pouvoir au sein de l'État.

En privilégiant les logiques de partenariat et dans une moindre mesure d'influence, l'organisation patronale opte pour le lobbying interne. Ce faisant, elle s'expose à un glissement de rationalité<sup>173</sup> dans la mesure où le développement du partenariat entre les services administratifs de l'État et les membres de l'organisation professionnelle suppose que l'un et l'autre intériorisent, au moins partiellement, la logique d'action de l'autre (voir infra).

## **b) Les répertoires d'action utilisés par la Fédération Française du Bâtiment**

Les différents répertoires d'action susceptibles d'être mobilisés par la Fédération viennent d'être examinés. Plusieurs auteurs observent que le recours simultané à plusieurs répertoires est fréquent. La Fédération Française du Bâtiment s'inscrit dans cette pratique, selon les périodes, les sujets, le caractère d'urgence ou de confidentialité, la qualité du dialogue avec les pouvoirs publics.

---

173) J. CHEVALLIER. *Science administrative*, p. 509.

Elle les met en œuvre parfois simultanément, non seulement au niveau national mais également au plan régional et départemental, en fonction des ressources dont elle dispose et des compétences des collectivités, compétences qui ont été largement renforcées par les lois de décentralisation. L'État centralisé dispose de services territoriaux au même titre que les collectivités et ils sont au contact des organisations les plus structurées.

Rappelons que la FFB est une fédération de syndicats départementaux, régionaux, et de spécialités (unions et syndicats de spécialité), l'ensemble de ces syndicats regroupant les 57 000 entreprises adhérentes situées sur l'ensemble du territoire et exerçant une activité du bâtiment.

L'animation auprès des chefs d'entreprise est assurée essentiellement au niveau départemental. C'est le niveau auquel l'entreprise adhère à l'organisation. Les fédérations départementales disposent de moyens limités (cinq à trente collaborateurs). Elles utilisent les ressources régionales, nationales ainsi que celles des unions professionnelles pour répondre aux demandes des adhérents.

À partir des données recueillies, il est possible d'établir le tableau 4 qui suit : il croise les deux dimensions *répertoires de l'action collective* et *niveau territorial*, qui sont les plus fréquemment sollicités. Il montre, à partir de quelques exemples, que, selon l'échelon territorial, la Fédération Française du Bâtiment peut privilégier prioritairement tel ou tel répertoire. Ce tableau synthétique des actions de la Fédération Française du Bâtiment mérite d'être complété de plusieurs commentaires sur l'articulation entre les différents acteurs du réseau.

Le niveau local privilégie l'animation des entreprises. Il est en permanence au contact des chefs d'entreprise qui attendent de la Fédération, au-delà de son action de lobbying, qu'elle réponde à leurs sollicitations. Par ailleurs, il dispose pour développer directement un lobbying actif de moins de ressources propres que le niveau national, riche en ressources et en expertises, qui consacre une part importante de son action au lobbying auprès des instances nationales voire européennes et adapte son organisation et son fonctionnement à son environnement institutionnel. La majorité des normes étant produites au niveau national, notamment dans le domaine technique, la Fédération dispose logiquement de ressources importantes à ce niveau.

**Tableau 4 : Répertoires d'actions et déclinaison territoriale dans le réseau FFB**

Répertoires Niveau d'action de la FFB	Consultation Négociation	Expertise	Protestation	Judiciarisation	Politisation
National	Contacts ministères, Accords, Commissions et instances nationales	Rapports, Expertise, Normes professionnelles Mandats, Journée d'étude	Recours aux médias, pétition, manifestation	Recours devant les tribunaux	Interpellation des Élus en campagne
Régional (24)	Contacts préfet, Conseil régional Recteur, CESR Accords régionaux	Tableaux de bord, journées d'études, adaptation travaux nationaux	Médias régionaux		Interpellation conseillers régionaux
Départemental (96)	Contacts élus locaux Conseil général	Études locales Déclinaison Études nationales ou régionales	Médias locaux Réunion d'entreprise Manifestation	Recours devant les tribunaux	Interpellation députés sénateurs
Union/Syndicat (30)	Commission technique, normes, Formation, Colloque	Études techniques Expertise	Revue professionnelle		

Source : FFB.

Le recours devant les tribunaux est le plus souvent porté au niveau national ou mené au niveau local avec l'appui et les ressources nationales, l'objectif étant de gagner devant les tribunaux et d'en faire bénéficier l'ensemble des entreprises.

La protestation prend des formes différentes selon le niveau auquel elle se situe : plus institutionnalisée ou médiatisée au niveau national, elle peut gagner en efficacité et en légitimité au niveau local, en présence des adhérents. À l'échelle nationale, elle est peu fréquente car elle suppose une mobilisation forte de l'ensemble du réseau pour être significative, la pétition demeurant, sur ce point, la modalité la plus adaptée.

Les instances de consultation et de concertation sont nombreuses. Elles illustrent la multiplicité des institutions et, par là même, la complexité du fonctionnement de l'ensemble. Une présence dans l'ensemble des instances de concertation exige des ressources significatives, prioritairement des chefs d'entreprise bénévoles et des collaborateurs salariés permanents de la Fédération.

La négociation se déroule encore essentiellement au niveau national même si elle existe au plan régional<sup>174</sup> dans le domaine social et dans le champ de la formation. Elle est marginale dans les départements.

Le répertoire de la politisation est particulièrement sensible et risqué dans son utilisation. La Fédération Française du Bâtiment est une organisation professionnelle et non un parti politique. Pour autant, le fait même de participer au débat public donne à son intervention une coloration politique. Elle évite aujourd'hui au maximum de politiser ses interventions : les opinions politiques des chefs d'entreprise sont diverses, la politisation présente des risques au sein de la Fédération y compris pour l'action de lobbying à moyen terme, compte tenu de l'alternance politique. Cependant, sur certains sujets qui touchent à l'entreprise, elle peut manifester à un moment donné une opposition de nature politique, son action prenant nécessairement une dimension politique forte. Ce fut le cas par exemple, lors des débats sur la mise en place des 35 heures<sup>175</sup>. Par ailleurs, de façon régulière, la Fédération saisit l'opportunité d'une échéance électorale pour interroger les différents candidats sur leurs projets ou pour les sensibiliser à des préoccupations exprimées par les chefs d'entreprise adhérents de la Fédération.

L'analyse que nous venons de conduire peut également être développée dans une approche thématique. Dans le champ de la formation professionnelle, qui fait l'objet de notre recherche, les répertoires d'action utilisés sont majoritairement la consultation, la négociation et l'expertise pour des raisons qui tiennent également à la complexité du champ lui-même. Le partage des compétences dans ce domaine amène la Fédération à conduire son action à la fois aux niveaux national et régional. L'organisation professionnelle adopte donc là une stratégie de lobbying interne qui vise à influencer ses partenaires publics dans le cadre d'une démarche partenariale et non d'opposition. Dans certains cas, le recours à la protestation peut être envisagé aux différents niveaux mais il est globalement peu sollicité.

Le réseau de la FFB dans son ensemble est donc soumis à deux logiques d'action parfois antagonistes : celle qui concerne le service et l'animation des entreprises, portée par le niveau

---

174) La négociation régionale dans le BTP se déroule quasi exclusivement en déclinaison territoriale d'accords nationaux (conventions collectives, salaires, formation). Il est rare que les partenaires sociaux engagent, au niveau régional, une négociation sociale à leur propre initiative. Cela arrive parfois, notamment pour mettre en place des dispositifs facultatifs qui reposent sur une libre adhésion des entreprises à un système professionnel qui peut bénéficier aux salariés (chèque vacances, comité interentreprises...).

175) Le 4 octobre 1999, le Medef, la CGPME et les branches professionnelles dont la Fédération du Bâtiment rassemblèrent 10 000 chefs d'entreprise à la porte de Versailles pour manifester contre la mise en place des 35 heures.

local, et celle qui relève du lobbying auprès des institutions, portée par le niveau national et, de plus en plus, par le niveau régional. Cette double logique n'est pas spécifique à la Fédération du Bâtiment. Il a été démontré dans le premier chapitre qu'elle est inhérente à tout groupe d'intérêt qui, au-delà de l'action collective, se doit de développer des incitations sélectives pour ses membres s'il souhaite pérenniser leur soutien.

### **c) L'incidence de l'utilisation des répertoires d'action sur la FFB**

L'analyse détaillée qui vient d'être conduite confirme donc que la Fédération Française du Bâtiment utilise simultanément plusieurs répertoires d'action pour exercer son activité de lobbying auprès des pouvoirs publics et ce, à différents niveaux du territoire.

Selon que les répertoires d'action relèvent d'une logique de lobbying externe (protestation, judiciarisation, politisation) ou de lobbying interne (consultation, expertise), les rapports avec les pouvoirs publics ne sont pas de même nature. Dans le cas du lobbying externe, chacun des acteurs reste sur son propre registre. À l'inverse, dans le cas du lobbying interne et plus encore, lorsque le groupe entretient avec l'État des relations de type néocorporatiste, la coopération suppose que les différents interlocuteurs, de part et d'autre, partagent ou se construisent un langage commun, s'accordent sur une méthode de travail, en adaptant éventuellement leurs propres pratiques. Cela signifie concrètement que se développe progressivement un référentiel<sup>176</sup> commun entre les représentants de la Fédération et les services de l'État, notamment des codes et un agenda partagés sur les priorités d'action et les modalités de leur mise en œuvre<sup>177</sup>.

Le risque pour la Fédération, lorsqu'elle développe ce type de relations avec l'État, est une déconnexion progressive entre les actions conduites au niveau national, dans le cadre de ce partenariat, et la perception qu'en ont les chefs d'entreprise au quotidien. La Fédération Française du Bâtiment a déjà été confrontée à ce type de difficultés. En effet, à la fin des années soixante-dix, dans une conjoncture économique dégradée, la Fédération Nationale du Bâtiment a connu une crise sévère marquée par de très nombreuses défections d'entreprises qui lui reprochaient de s'être trop éloignée de la base et de passer davantage de temps dans les ministères plutôt qu'au service des entreprises. Elle a alors engagé une réorganisation

---

176) L'importance du référentiel a été développée par P. MULLER et B. JOBERT notamment dans leur ouvrage *L'État en action*, paru en 1987. À partir de l'analyse de politiques publiques, ils montrent l'importance du référentiel sectoriel qui fournit une représentation du secteur et permet d'en baliser les frontières, sa configuration et sa place dans la société.  
177) J. CHEVALLIER. *Op. cit.* p. 457-480.

complète qui s'est traduite par la réduction drastique des effectifs au niveau national et le redéploiement des moyens sur l'ensemble du territoire, afin de renforcer le contact régulier avec les entreprises et leur accompagnement. C'est notamment pour remédier à ce risque de « distanciation » qu'elle associe désormais fortement l'ensemble des membres de son réseau aux actions de lobbying menées auprès des membres du gouvernement<sup>178</sup> ou des parlementaires.

L'utilisation de l'un ou l'autre des registres de lobbying a donc des incidences sur le fonctionnement de la Fédération. Elle suppose qu'elle adapte sa propre organisation, ses ressources, au cas par cas, qu'elle veille à ce que son action soit à la fois efficace vis-à-vis des acteurs publics et compréhensible de la part de ses membres. Les analyses du langage utilisé comme de l'agenda administratif illustrent les risques liés à la mise en œuvre d'une stratégie de lobbying interne, qui peut être efficace vis-à-vis des pouvoirs publics mais peu compréhensible des membres de la Fédération.

### i. Le langage

Les acteurs administratifs bénéficient d'une double légitimité : professionnelle, fondée sur leurs savoirs et compétences acquises (concours administratifs...) et représentative, fondée sur leur aptitude à défendre les intérêts du secteur qu'ils ont en charge<sup>179</sup>. Ils développent, vis-à-vis des élus, un monopole du savoir basé sur des compétences. Dans l'administration sectorielle, cela s'accompagne du développement d'un langage de spécialiste, scientifique, qui, comme l'écrit J. Chevallier « *au même titre que le langage de la rigueur juridique, met les raisonnements à l'abri de tout questionnement critique*<sup>180</sup> ». Plus généralement, il constate que l'administration développe un langage « *qui ne se réduit pas à une simple fonction de communication... mais comme un instrument de différenciation sociale... qui renvoie à un code de référence possédé par les seuls initiés, élève une barrière infranchissable à la communication qui isole l'administration du reste de la société* ». Le code joue comme une contrainte invisible : il est nécessaire pour que les acteurs puissent communiquer entre eux,

---

178) À titre d'exemple, chaque rencontre du président de la FFB avec un membre du gouvernement fait l'objet d'une information à l'ensemble du réseau territorial de la FFB afin que celle-ci puisse être mise à disposition des chefs d'entreprise au niveau local. En effet, la discrétion est une règle majeure en matière d'influence car il n'est pas possible de communiquer sur des résultats lorsque ceux-ci ne sont pas acquis et il n'est pas nécessairement pertinent de s'approprier ces résultats lorsque des acteurs publics acceptent de défendre l'intérêt de la profession. Il en résulte parfois et assez naturellement des incompréhensions (« Mais que fait la Fédération pour nous défendre ? ») qui justifient un travail d'information constant au sein du réseau.

179) B. JOBERT. *in* J. CHEVALLIER. *Op. cit.* p. 507.

180) J. CHEVALLIER. *Op. cit.* p. 118, 581, 599.

mais il pèse inconsciemment sur leurs discours et leurs représentations. Il constitue une règle non écrite qui renvoie aux pratiques et à l'organisation des institutions. Pour une action donnée, il convient de s'interroger sur l'interlocuteur à solliciter en premier, l'instance à saisir, la forme de la saisine, l'agenda dans lequel il faut s'inscrire. Autant de questions qui renvoient non pas à la nature de la demande et à sa légitimité mais aux pratiques des institutions et aux processus d'élaboration des décisions.

On peut faire l'hypothèse que le langage comme les codes sociaux de l'institution, aussi ésotériques soient-ils, sont compris et utilisés par les experts des différents groupes sectoriels qui travaillent avec l'administration, dans le cadre de leurs relations. C'est une condition nécessaire mais non suffisante dans le cadre d'une stratégie de lobbying interne. Mais le langage comme les codes internes de l'administration ne sont pas intelligibles pour les acteurs qui ne développent pas de relations avec ces entités et, *a fortiori*, pour les membres de l'organisation professionnelle que sont les chefs d'entreprise du bâtiment. La Fédération se doit donc de pratiquer en continu un travail de décodage et d'encodage, à la fois pour justifier auprès de ses membres des modalités de l'action qu'elle conduit à l'égard de l'administration, mais également pour mettre en forme les demandes issues de ses membres et présentées à l'administration. En effet, la Fédération développe elle-même ses propres codes, son propre langage, son « référentiel sectoriel<sup>181</sup> » qui participe à l'affirmation d'une identité professionnelle centrale pour la cohésion du groupe. En collaborant avec les services de l'État, elle prend elle-même part à la transformation de la perception que peuvent avoir les représentants de l'État du secteur du bâtiment. Plus ceux-ci travaillent avec les représentants de la profession du bâtiment, plus ils en partagent les codes et le langage.

## ii. L'agenda

En première analyse, l'agenda administratif est déterminé sous la double contrainte de la demande sociale et de la contrainte politique émanant des élus. Cependant J. Chevallier les distingue<sup>182</sup>. L'agenda institutionnel traite de l'ensemble des questions pour lesquelles l'administration s'est vu confier la gestion durable d'activités. L'agenda politique ou agenda conjoncturel renvoie à l'émergence de questions nouvelles et à leur problématisation dans le cadre d'un débat politique. Si les deux interagissent naturellement, ils n'en sont pas moins différents.

---

181) « Représentation d'un secteur, d'un domaine ou d'une profession » selon la définition qu'en donne P. MULLER dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, 2006.

182) J. CHEVALLIER. *Id.* p. 457-480.

L'agenda institutionnel recouvre en principe la sphère de la gestion publique. C'est le lieu de rencontre entre la demande sociale et une offre administrative fortement institutionnalisée avec des règles précises qui fixent l'étendue des questions que l'administration est à même de traiter. L'accès à l'agenda institutionnel répond à des règles qui varient selon le type d'organisation de la société. Dans les sociétés d'inspiration libérale, la demande sociale peut en principe s'exprimer par de multiples canaux. Néanmoins, pour éviter d'être paralysée par le nombre croissant de demandes, l'administration privilégie le recours à des médiateurs<sup>183</sup> qui ont la capacité de filtrer, sélectionner, reformuler la demande. Dans le cadre d'une stratégie de lobbying interne fondée sur le partenariat, la Fédération se positionne comme médiateur, ce qui lui permet d'accéder aux services de l'administration et de valoriser sa capacité d'intervention auprès de ses membres. Ce faisant, elle introduit un filtre supplémentaire entre ses membres et l'administration. En s'inscrivant dans le cadre du fonctionnement de l'administration, elle impose l'espace-temps défini par l'administration selon le rythme des commissions ou les modalités de traitement des questions, au détriment de celui défini par ses adhérents.

L'agenda politique, ou agenda conjoncturel, concerne le traitement de questions nouvelles formulées auprès des élus et qui pourraient nécessiter une intervention administrative ultérieure. Les périodes d'élection sont naturellement propices à la mise sur agenda de propositions et divers canaux peuvent être sollicités : ministres, membres du gouvernement, élus parlementaires. Pour qu'une demande fasse l'objet de débats politiques, il lui faut remplir plusieurs conditions. En premier lieu, elle doit être formulée dans des termes et des codes qui la rendent compréhensible par l'administration. En deuxième lieu, elle doit être problématisée, acquérir du sens, proposer des solutions pour pouvoir être portée sur la scène publique et pour que l'administration la juge recevable. Enfin, il faut que des forces se mobilisent pour obtenir son inscription au débat public. Le rôle du médiateur<sup>184</sup> est à ce stade essentiel car « *le champ politique étant un champ saturé*<sup>185</sup> », les demandes sont en situation concurrentielle. Cela signifie que le médiateur lui-même devra arbitrer en fonction des demandes pour lesquelles il est sollicité, et définir celles qui sont susceptibles de représenter des enjeux pour l'ensemble des membres. Il intervient donc dans le processus de construction de la demande

---

183) J. CHEVALLIER. *Ibid.* p. 460.

184) La notion de médiateur fait cependant débat. P. ROSANVALLON souligne que le syndicat se conçoit d'abord « *comme la forme consciente du groupe professionnel, il est totalement immédiat et ne s'en distingue pas. Le rapport du syndicat au groupe professionnel ne saurait donc reproduire la relation des électeurs à un député : il n'est pas un rapport de médiation et de délégation, mais une simple forme d'organisation et d'expression* ». (P. ROSANVALLON, 1988 cité par L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 5).

185) P. FAVRE. In J. CHEVALLIER. *Ibid.* p. 471.

et peut être amené à décaler des sollicitations issues de ses propres membres, compte tenu de l'encombrement de l'agenda et des dossiers prioritaires.

Pour un groupe d'intérêt, la mise sur agenda constitue donc une étape importante dans la politique de lobbying interne auprès des pouvoirs publics. Pour autant, son action n'est pas neutre car, à partir du moment où il privilégie le partenariat, il s'inscrit dans le calendrier défini par l'administration en fonction de ses propres contraintes.

Or « *l'administration fait le temps à son image* »<sup>186</sup>. En fonction de son organisation, des priorités fixées par les politiques, de ses propres contraintes, c'est elle qui détermine non seulement le temps nécessaire à l'émergence d'une question et à son appropriation par les élus, mais également le temps de la mise en œuvre des modalités administratives de la décision (publication de décrets d'application, examen d'une demande d'extension en sous-commission, financement...)

Face à cette situation monopolistique, la seule stratégie possible pour les groupes d'intérêt qui ne disposent pas de médiateurs ou qui veulent accélérer l'agenda administratif, c'est la stratégie de débordement<sup>187</sup>. Celle-ci ne peut être mise en œuvre que dans le cadre d'un lobbying externe (recours à des répertoires d'action extérieurs à l'administration pour faire pression) ou en s'appuyant sur des éléments internes à l'administration qui profitent de ces circonstances pour faire évoluer leur propre place au sein du processus de décision.

### iii. L'organisation interne

Plusieurs auteurs ont montré, à partir de l'analyse de politiques publiques, que celles-ci avaient un effet sur l'organisation même des groupes d'intérêt. Dans une tentative de distinction des deux paradigmes<sup>188</sup> du pluralisme et du corporatisme, P. Hassenteufel<sup>189</sup> constate que « *dans le cadre du pluralisme, les groupes sont autonomes par rapport à l'État et leur interrelation est à sens unique sous la forme de l'influence par le biais du lobbying entre organisations concurrentes. Dans le cas du néocorporatisme, les groupes sont intégrés à l'État. L'interrelation est double dans ce cas ; d'une part les groupes d'intérêt influencent et légitiment les politiques publiques ; d'autre part, l'État légitime les organisations représentatives et leur confère un rôle*

---

186) P. CALAME. *Mission Possible*. p. 196.

187) J. CHEVALLIER. *Ibid.* p. 461.

188) Au sens large, le paradigme est l'ensemble des croyances, valeurs reconnues, techniques et méthodes qui sont communes aux membres d'un groupe scientifique donné. A.-J. ARNAUD. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. p. 541.

189) P. HASSENTEUFEL. *Op. cit.* p. 76.

*de régulation ne les impliquant pas dans la mise en œuvre des politiques publiques* ». Il observe également que « *dans le cadre du paradigme pluraliste, les organisations peuvent présenter des structures diverses, susceptibles de faciliter notamment la prise de parole de la base ; dans le cadre du néocorporatisme, on est en présence d'organisations fortement institutionnalisées, bureaucratisées et hiérarchisées.* » Sur le premier point, il vient d'être montré que selon les répertoires d'action utilisés, les groupes ne restent pas nécessairement « autonomes » vis-à-vis de l'État s'ils développent une stratégie de lobbying interne. Néanmoins, ils ne sont pas associés à la mise en œuvre, ce qui constitue effectivement une différence fondamentale par rapport au modèle néocorporatiste qui impose de disposer d'acteurs structurés, capables de développer un partenariat dans la durée.

Cette analyse rejoint celle développée par O. Mériaux dans son examen des théories de l'échange politique en relations professionnelles : « *De surcroît, l'échange politique, davantage encore que la négociation collective, conduit les représentants à développer des objectifs propres, divergents de ceux des adhérents. Au fur et à mesure qu'ils deviennent des acteurs spécialisés de la représentation, leurs attentes vis-à-vis de l'action collective s'écartent de celles des membres ordinaires de l'organisation... La faculté des acteurs collectifs à s'imposer comme des partenaires fiables dans l'échange politique sera alors non seulement fonction de leurs caractéristiques organisationnelles mais également du degré de confiance entre les dirigeants et les adhérents* »<sup>190</sup>.

Dans les relations qu'elle entretient avec les pouvoirs publics, la Fédération se trouve donc face à différentes alternatives. Celles-ci dépendent naturellement de la place que l'État entend accorder à ses demandes mais également des modalités que la Fédération envisage d'utiliser pour faire valoir ses intérêts. En l'espèce, elle dispose de plusieurs répertoires possibles et l'utilisation de l'un ou l'autre produit des effets à la fois sur l'acteur public mais également sur la Fédération elle-même.

---

190) O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p.45-46.

## Conclusion

Les développements de ce chapitre ont permis de mettre en évidence plusieurs enseignements indispensables pour la compréhension des relations entre la Fédération et les pouvoirs publics.

Le premier concerne les pouvoirs publics eux-mêmes. Le type de politique publique qu'ils mènent à un moment et dans un lieu donnés influence fortement le niveau de participation des différents groupes d'intérêt et les répertoires d'action collective qu'ils peuvent solliciter pour essayer de peser sur le débat. En d'autres termes, les acteurs publics prédéterminent très largement par leurs choix, le type d'action que vont conduire les différents groupes d'intérêt pour essayer de participer aux débats.

Le deuxième enseignement concerne la difficulté de classer les relations qu'entretient la Fédération avec les pouvoirs publics et ses incidences internes pour le réseau de la Fédération. L'analyse montre que l'approche la plus pertinente pour qualifier ces relations est la notion de réseau de politiques publiques car la Fédération conduit simultanément des actions qui relèvent d'une logique néocorporatiste, notamment dans le domaine social où elle mène des négociations, un lobbying plus traditionnel, voire des actions relevant d'un registre plus offensif (actions en justice, protestation) et entretient donc avec l'État et ses différents services des rapports très contrastés, voire antagonistes.

Le troisième enseignement concerne l'incidence des relations avec les pouvoirs publics sur la Fédération. La grande diversité de situations et leurs interactions peuvent conduire à des tensions internes au sein de la Fédération, liées à des arbitrages selon l'importance des dossiers et le contexte des relations avec l'État ; mais également à des incompréhensions de la part des acteurs locaux qui ne maîtrisent pas l'ensemble des informations et privilégient certains répertoires d'actions (mobilisation, protestation). La Fédération est donc tenue de trouver un juste équilibre dans l'ensemble des actions qu'elle engage vis-à-vis des pouvoirs publics, et de consacrer des moyens considérables, non seulement pour faire valoir les intérêts de ses membres auprès des acteurs publics, mais également pour valoriser, expliquer, justifier les choix opérés, le plus souvent au niveau national, pour défendre un dossier.

Avant d'appliquer l'ensemble de ces résultats aux relations qu'entretient la Fédération dans le champ de la formation professionnelle, il convient de préciser en quoi ce champ d'investigation mobilise les chefs d'entreprise ainsi que les moyens consacrés par leur organisation professionnelle.

## Chapitre III. La formation professionnelle : un domaine essentiel pour la FFB

Les deux chapitres précédents ont permis de mieux appréhender la Fédération en tant qu'acteur collectif regroupant des chefs d'entreprise du bâtiment et les rapports que celle-ci peut entretenir avec la puissance publique. Il a été montré que la Fédération pouvait entretenir une grande variété de relations en fonction des acteurs publics en présence, des répertoires d'action utilisés par la Fédération et des secteurs concernés.

Le domaine de la formation professionnelle est, à cet égard, un champ d'analyse particulièrement révélateur de la diversité des relations professionnelles et des rapports aux pouvoirs publics, qui a connu de nombreuses évolutions au cours des dernières décennies. Avant d'étudier la place qu'y occupe la Fédération du Bâtiment et les actions qu'elle conduit, il convient de regarder à présent ce qui justifie que la Fédération du Bâtiment s'intéresse au domaine de la formation professionnelle et la façon dont les entreprises adhérentes expriment leurs demandes.

Dans les pages qui suivent, il sera montré que, le bâtiment étant une industrie de main-d'œuvre, les chefs d'entreprise cherchent à disposer de salariés qualifiés pour pouvoir exercer leur activité dans les meilleures conditions et produire de la valeur ajoutée. L'évolution des marchés et de la demande des salariés conduit les chefs d'entreprise à accorder une importance croissante aux questions de formation continue. La Fédération se doit de les accompagner dans ce domaine.

L'examen des ressources, de toute nature, que la Fédération y consacre confirmera l'attachement que les chefs d'entreprise adhérents à l'organisation patronale portent à la formation professionnelle.

Enfin, un examen des initiatives prises dans le domaine de la formation professionnelle permettra de distinguer, pour la suite des travaux, ce qui relève de l'action interne de la Fédération, à destination des adhérents, de ce qui est engagé avec les pouvoirs publics, aux côtés d'autres acteurs de la profession.

### **1. Les entreprises du bâtiment attachées à la qualité de la main-d'œuvre**

Le secteur du bâtiment recouvre l'ensemble des activités nécessaires à la construction, l'entretien, la maintenance de bâtiments à usage résidentiel ou non. Il rassemble des entreprises de toutes tailles mais la grande majorité d'entre elles emploient moins de dix salariés. À

l'exception des entreprises disposant d'ateliers de fabrication <sup>191</sup>, elles exercent une activité de main-d'œuvre essentiellement sur chantier, caractérisée par l'importance de la masse salariale rapportée au chiffre d'affaires.

En 2008, les 333 000 entreprises françaises du bâtiment ont réalisé, avec 1 005 000 salariés, 129 milliards d'euros de chiffre d'affaires <sup>192</sup>. Les 312 000 entreprises artisanales employant 356 000 salariés ont réalisé environ 55 milliards de chiffres d'affaires, soit 42,6 % de l'activité totale, qui se répartit pour moitié dans la construction neuve et pour moitié dans l'entretien, la maintenance et la réhabilitation des bâtiments.

À la différence d'autres secteurs industriels, la part de la main-d'œuvre dans l'activité des entreprises du bâtiment a peu évolué au cours des dernières décennies. Les phénomènes d'industrialisation, de production en série pour dégager des économies d'échelle ont eu un impact mesuré sur la productivité d'ensemble du secteur (durée de construction, mètres carrés construits par salarié) mais peu d'effet sur la structure globale de l'activité et la part des dépenses de main-d'œuvre dans le coût de production global. Selon la direction des affaires économiques de la Fédération du Bâtiment, les gains de productivité horaire ne dépassent guère 1 % les meilleures années. La justification principale de cette situation tient dans la nature des chantiers sur lesquels les entreprises interviennent seules ou simultanément. Dans la construction neuve et plus encore dans l'entretien-amélioration, chaque chantier est unique et se prête mal à une approche standardisée dans l'organisation des tâches.

### **a) La qualité de la main-d'œuvre, clé de la performance de l'entreprise**

Dans une industrie de main-d'œuvre fortement concurrentielle comme le bâtiment, la performance de l'entreprise dépend essentiellement de trois facteurs : les ressources en savoir-faire dont dispose l'entreprise ; la maîtrise des coûts et la capacité d'organisation, pour utiliser, en fonction des chantiers, les meilleures ressources, au meilleur moment ; la stratégie développée par l'entreprise en matière de politique commerciale, d'innovation, de recours ou non à la sous-traitance ou à la co-traitance.

---

191) Entreprises de miroiterie, de métallerie, de menuiserie industrielle.

192) 129 milliards d'euros hors taxes. Fédération Française du Bâtiment. *Le Bâtiment en chiffres 2008*, publication juin 2009.

La qualité des ressources humaines est une variable clé dans des métiers où le savoir-faire, au-delà de la formation initiale, s'acquiert, dans le domaine technique, principalement sur les chantiers compte tenu des changements d'environnement (nature des sols, contraintes techniques extérieures, conditions climatiques, environnement en site occupé...). Pour disposer de ressources, le chef d'entreprise peut recourir à trois solutions : recruter sur le marché du travail des personnes compétentes ; sous-traiter les marchés correspondants à des entreprises spécialisées qui disposent du savoir-faire exigé par les marchés, ou disposer de collaborateurs compétents ayant acquis leur savoir-faire par la formation et/ou par transfert de savoir-faire au sein de l'entreprise.

Sans qu'il soit possible de disposer de statistiques en la matière, il apparaît que de nombreux chefs d'entreprise optent pour la troisième solution. Ceci n'empêche pas le recours aux deux précédentes mais la troisième solution, qui exige davantage de temps et un engagement plus fort de l'entreprise, rend celle-ci moins dépendante du marché du travail et des sous-traitants éventuels. L'acquisition des compétences des collaborateurs peut se réaliser à l'occasion de la formation initiale, en particulier lorsque celle-ci se déroule en alternance<sup>193</sup> entre l'établissement de formation et l'entreprise, ou dans le cadre de la formation continue pour les salariés. Dans le second cas, elle peut être assurée par des prestataires publics ou privés, voire par des industriels.

Par ailleurs, l'évolution technologique dans les activités du bâtiment intervient principalement à la demande de la maîtrise d'ouvrage ou à l'initiative de la maîtrise d'œuvre<sup>194</sup>, lorsqu'elles souhaitent l'utilisation de matériaux nouveaux ou plus performants pour répondre à de nouvelles demandes ou exigences de la réglementation de la construction, ou encore lorsque l'exécution du chantier impose une modification du système productif. Les chefs d'entreprise ont intérêt à disposer d'une main-d'œuvre formée et directement opérationnelle, ce qui les place en situation favorable dans un environnement concurrentiel et limite les risques de non-qualité – et donc de sinistralité – sur les chantiers. Plus l'entreprise est spécialisée, plus elle aura besoin de salariés formés, hautement qualifiés dans leur métier.

---

193) La formation en alternance se déroule généralement dans le cadre d'un contrat de travail, mais le terme est parfois utilisé pour désigner toute formation qui associe un enseignement théorique dans un établissement d'enseignement à une partie pratique en entreprise. Elle a pour objectif de préparer une qualification professionnelle. (voir supra).

194) On appelle maître d'ouvrage (parfois maîtrise d'ouvrage, notée MOA) l'entité porteuse du besoin, définissant l'objectif du projet, son calendrier et le budget consacré à ce projet. Le résultat attendu du projet est la réalisation d'un produit, appelé ouvrage. La maîtrise d'ouvrage maîtrise l'idée de base du projet, et représente à ce titre les utilisateurs finaux à qui l'ouvrage est destiné. Le maître d'œuvre (ou maîtrise d'œuvre, notée MOE) est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser l'ouvrage, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par ce dernier conformément à un contrat. La maîtrise d'œuvre est donc responsable des choix techniques inhérents à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences de la maîtrise d'ouvrage.

<http://www.commentcamarche.net/contents/projet/maitrise-ouvrage-maitre-oeuvre.php3> (18/06/10).

Enfin, sur longue période, on observe une diminution de la durée moyenne et de la taille des chantiers, ce qui conduit les entreprises à disposer d'équipes plus petites et plus autonomes, nécessairement encadrées par des salariés qualifiés, non seulement compétents dans leur métier d'origine mais capables d'encadrer une équipe.

L'analyse des dernières données comptables disponibles issues de l'enquête annuelle d'entreprises conduite par le ministère de l'Équipement<sup>195</sup> auprès des entreprises de vingt salariés et plus du secteur du bâtiment et des travaux publics, fournit les ratios suivants :

**Tableau 5 : Structure des coûts dans les entreprises du BTP**

Ratios	Valeur (en %)
Valeur ajoutée/Chiffre d'affaires	34,4
Valeur ajoutée/Production nette de sous-traitance <sup>196</sup>	43,7
Salaires + charges/Valeur ajoutée	81,7
Excédent brut d'exploitation/Production nette de sous-traitance	6,2
Résultat net/Production nette de sous-traitance	4,2

Source : Enquête annuelle d'entreprise. Ministère de l'Équipement. Données 2005.

Ces données permettent de souligner l'importance des frais de main-d'œuvre dans la valeur ajoutée de l'entreprise. Hors doubles comptes liés à la sous-traitance, on constate que les salaires et charges représentent – hors intérim – plus de 80 % de la valeur ajoutée de l'entreprise et que la rentabilité des entreprises du bâtiment – hors sous-traitance – est en moyenne de 4,2 %.

Les tableaux 6 et 7 de la page suivante reprennent les données issues de la source Alisse qui couvre presque l'ensemble des entreprises de plus de cinq salariés. Ces chiffres doivent être comparés avec prudence aux éléments de l'enquête annuelle d'entreprise, car les bases de données d'entreprises ne sont pas parfaitement identiques<sup>197</sup>. Il convient également d'avoir à l'esprit qu'un grand nombre de dirigeants de petites entreprises se rémunèrent directement sur le compte d'exploitation, ce qui conduit à une surestimation des marges.

195) Enquête annuelle d'entreprises (EAE) 2005 auprès des entreprises de 20 salariés et plus. <http://equipement.bsocom.fr/statistiques> (09/08/07).

196) La production nette de sous-traitance correspond au chiffre d'affaires diminué de l'activité sous-traitée.

197) Alisse : Accès en ligne aux statistiques structurelles d'entreprise, Insee. Les données comptables issues d'Alisse n'excluent, à priori, aucune taille d'entreprise. Cependant, ne sont retenues que celles dont le chiffre d'affaires ressort supérieur à : 76 300 euros pour la période 1996-2000 ; 100 000 euros pour la période 2001-2004. à partir de 2005, seules sont exclues les entreprises réalisant moins de 76 300 euros de chiffre d'affaires ayant opté pour le régime fiscal des « micro-entreprises », soit des entreprises de moins de cinq salariés, pour une large part. Les taux de marge calculés suivant cette source de données ne sont donc pas directement comparables avec ceux issus de l'EAE, notamment sur la période 1999-2004 où les écarts de nombre d'entreprises considérés ne sont pas du même ordre. Néanmoins, pour 2005 et 2006, les divergences s'atténuent. Source : FFB Direction des affaires économiques et internationales, octobre 2008.

**Tableau 6 : Taux de marge (EBE/CA en %) des entreprises de plus de dix-neuf salariés du bâtiment** par corps de métier sur la période 1999-2006 selon les données Alisse

Activité bâtiment	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Construction de maisons individuelles	3,3	3,9	3,6	4,4	5,0	5,2	5,3	5,7
Construction de bâtiment divers	0,5	1,9	3,0	3,1	3,0	3,6	4,3	3,9
Levage, montage	7,5	3,0	6,5	7,1	5,7	6,1	5,4	6,3
Travaux de maçonnerie générale	4,0	5,7	5,4	5,0	4,6	4,8	5,3	5,7
<b>Gros œuvre</b>	<b>1,3</b>	<b>2,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>3,5</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>
Réalisation de couvertures par éléments	4,3	5,5	7,0	6,4	5,6	5,5	4,8	5,1
Travaux d'étanchéification	3,8	5,3	6,0	5,8	5,7	4,8	4,8	-3,4
Travaux de charpente	4,2	6,2	6,8	6,5	5,4	5,7	6,2	6,5
Travaux d'installation électrique	3,3	4,6	3,4	3,7	3,5	2,2	3,9	3,7
Travaux d'isolation	3,8	4,8	5,2	5,3	4,4	3,7	4,9	5,6
Installation d'eau et de gaz	3,1	4,6	4,9	4,9	5,3	4,8	4,3	3,6
Installation d'équipements thermiques et de climatisation	4,0	5,0	5,1	4,8	4,6	4,1	3,9	4,5
Plâtrerie	2,8	3,7	5,0	4,3	NR	3,3	4,0	4,9
Menuiserie bois et matières plastiques	4,8	5,1	5,5	5,4	5,3	4,5	5,7	5,5
Menuiserie métallique ; serrurerie	3,2	5,4	4,9	5,9	6,2	5,6	5,9	6,0
Revêtement des sols et des murs	3,4	3,9	4,0	4,1	4,5	4,5	5,5	5,3
Miroiterie de bâtiment ; vitrerie	4,6	NR	4,1	3,3	2,6	3,8	5,7	2,1
Peinture	3,3	4,2	5,0	5,5	4,8	4,6	4,6	4,6
Agencement de lieux de vente	5,6	5,6	6,5	6,1	5,6	4,7	6,1	5,5
Travaux de finition non compris ailleurs	4,6	4,4	6,0	5,9	6,1	4,7	6,3	6,3
<b>Second œuvre</b>	<b>3,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>
<b>Bâtiment</b>	<b>2,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>

Source : FFB.

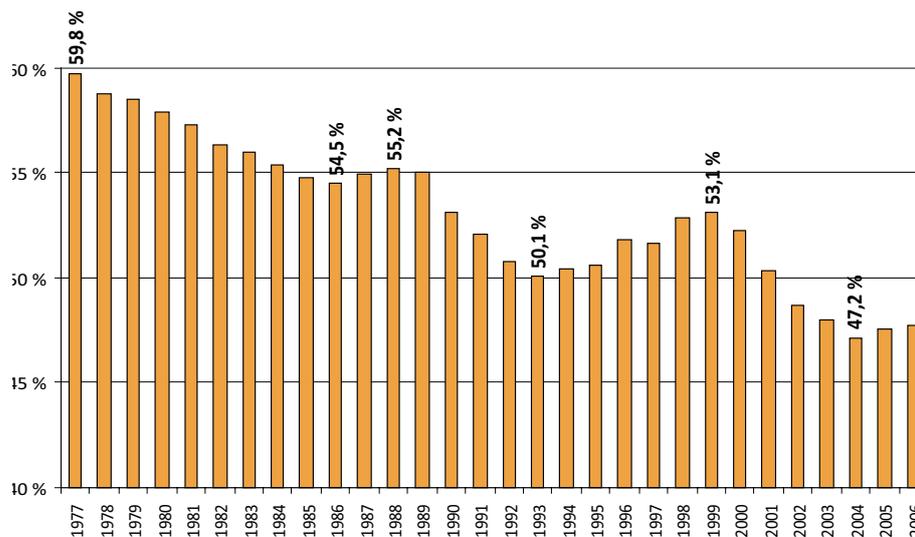
**Tableau 7 : Taux de marge (EBE/CA en %) des entreprises de moins de vingt salariés du bâtiment** par corps de métier sur la période 1999-2006 selon les données Alisse

Activité bâtiment	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Construction de maisons individuelles	5,4	5,9	3,9	5,7	5,5	6,0	6,1	8,5
Construction de bâtiment divers	4,9	5,4	6,1	6,6	7,2	5,9	6,9	6,5
Levage, montage	3,0	9,8	12,9	13,8	9,4	9,0	9,3	10,2
Travaux de maçonnerie générale	9,2	10,8	12,4	11,7	10,2	9,9	10,5	10,1
<b>Gros œuvre</b>	<b>7,7</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>	<b>9,7</b>	<b>8,7</b>	<b>8,6</b>	<b>9,0</b>	<b>9,3</b>
Réalisation de couvertures par éléments	11,5	15,0	16,2	13,4	12,4	12,0	12,3	11,6
Travaux d'étanchéification	6,3	8,0	8,9	8,3	8,1	7,3	8,3	8,0
Travaux de charpente	9,2	11,6	11,4	11,2	10,9	10,7	10,6	10,4
Travaux d'installation électrique	9,5	10,8	11,7	11,0	10,6	10,3	11,5	11,2
Travaux d'isolation	9,1	10,4	10,0	9,1	9,6	8,9	8,3	8,3
Installation d'eau et de gaz	11,9	13,6	13,3	12,9	12,8	12,8	13,3	12,7
Installation d'équipements thermiques et de climatisation	9,1	10,1	10,1	9,9	10,0	10,1	9,9	9,8
Plâtrerie	10,9	11,8	12,3	12,1	NR	11,5	13,3	12,9
Menuiserie bois et matières plastiques	9,9	11,2	13,0	12,7	10,8	10,7	11,7	11,3
Menuiserie métallique ; serrurerie	8,7	10,0	10,4	10,2	9,6	10,8	9,5	9,7
Revêtement des sols et des murs	10,4	11,3	11,7	11,2	10,8	10,7	12,1	12,0
Miroiterie de bâtiment ; vitrerie	7,8	10,0	9,7	9,4	8,3	8,3	8,4	8,7
Peinture	11,3	12,7	12,9	12,1	11,8	11,6	13,9	13,3
Agencement de lieux de vente	6,5	7,8	8,3	8,5	6,5	7,7	7,4	7,1
Travaux de finition non compris ailleurs	7,9	9,6	9,3	8,9	8,8	8,6	9,5	9,1
<b>Second œuvre</b>	<b>10,0</b>	<b>11,5</b>	<b>12,0</b>	<b>11,4</b>	<b>10,4</b>	<b>10,8</b>	<b>11,6</b>	<b>11,3</b>
<b>Bâtiment</b>	<b>9,2</b>	<b>10,7</b>	<b>10,7</b>	<b>10,4</b>	<b>10,1</b>	<b>9,9</b>	<b>10,7</b>	<b>10,4</b>

Source : FFB.

Au-delà de ces remarques et des différences entre corps de métiers, l'examen des tableaux 6 et 7 montre que, pour l'ensemble des entreprises du bâtiment, le taux de marge moyen est faible. Il est inférieur à 5 % pour les entreprises de vingt salariés et plus, dans les activités du gros œuvre comme dans celles du second œuvre, ce qui traduit à la fois une forte concurrence au sein du secteur et une fragilité économique d'un grand nombre d'entreprises. À quelques exceptions près, ce taux de marge a peu progressé au cours des dernières années alors que le secteur connaissait une activité soutenue et que les prix progressaient fortement, notamment dans l'immobilier. Cependant, l'augmentation des prix dans l'immobilier ne peut s'expliquer par le seul accroissement des coûts de la construction. On peut d'ailleurs observer, sur le graphique ci-après, qu'ils représentent une part de plus en plus faible du coût global. L'augmentation des prix dans l'immobilier s'explique également par l'accroissement des prix d'acquisition du foncier, particulièrement élevés en zone urbaine ou périurbaine, et des frais financiers, le développement des coûts liés à la maîtrise d'œuvre (bureau d'études, coordination, contrôle) ainsi qu'à la gestion administrative et contentieuse des chantiers.

**Figure 2 : Part du coût de la construction dans le prix de vente des logements**



Source : FFB 2007.

Les coûts de la construction ont pourtant progressé durant cette période, sous l'effet de trois facteurs principaux : la hausse des prix des matières premières ; la mise en œuvre de nouvelles réglementations (réglementation thermique et acoustique ; accessibilité des bâtiments aux travailleurs handicapés...) ; l'augmentation sensible des salaires dans le bâtiment, notamment pour attirer et fidéliser davantage la main-d'œuvre, dans un contexte de pénurie de jeunes sur le marché du travail et de concurrence entre les secteurs professionnels pour les recruter.

Les coûts de main-d'œuvre représentent une part importante des coûts d'exploitation des entreprises du bâtiment et plusieurs facteurs économiques contribuent à faire de la qualité de la main-d'œuvre un facteur de compétitivité et un élément déterminant – même s'il n'est pas le seul facteur en jeu – de l'efficacité de l'entreprise et de sa capacité à produire de la richesse, dans un environnement fortement concurrentiel.

La dimension économique n'est cependant pas la seule raison de l'attachement des chefs d'entreprise à la qualité de la formation. La dimension culturelle joue également un rôle important.

### **b) La transmission du savoir : un attachement culturel des chefs d'entreprise du bâtiment**

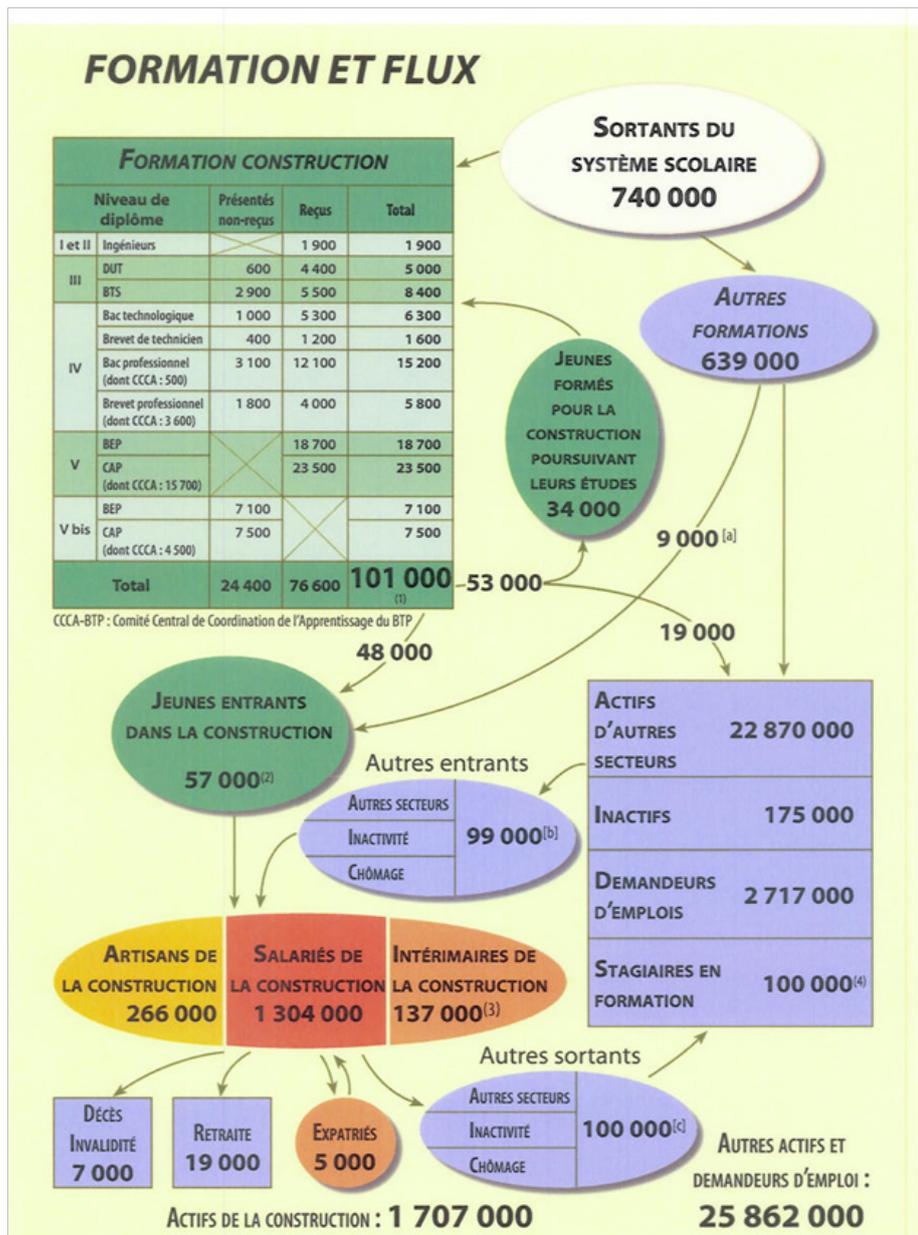
La transmission du savoir-faire de l'entreprise est une valeur historique de la profession, portée par des générations depuis les bâtisseurs de cathédrale. Les chefs d'entreprise expriment une légitime fierté à former leurs compagnons et, pour une partie d'entre eux, à leur permettre une progression sociale dont eux-mêmes ont pu bénéficier. Chaque année, de nombreux salariés quittent leur statut de salarié afin de se mettre à leur compte en tant qu'artisan. Cette transmission du savoir dans les métiers manuels, même si elle a évolué, relève d'abord d'une tradition orale : plus que dans les livres, c'est sur le chantier, au contact des salariés confirmés, qu'on apprend son métier. Chaque chantier présente des particularités liées au type de construction, aux choix constructifs, à la nature des matériaux utilisés, à leurs conditions de mise en œuvre, aux entreprises qui participent au chantier. C'est d'abord la pratique qui permet de constituer un réel capital d'expériences. Cette affirmation nécessiterait naturellement d'être nuancée selon les métiers, les tailles d'entreprise et leurs modes de fonctionnement. Mais elle correspond encore à une réalité professionnelle qui n'est pas sans incidence sur les relations entretenues par les chefs d'entreprise avec leur environnement. Elle permet de mieux comprendre le fort attachement des professionnels à la formation par la voie de l'apprentissage et à la tradition héritée du compagnonnage. Pour nombre d'entre eux, l'apprentissage constitue la voie naturelle de transmission du savoir pour leurs métiers de chantier.

### **c) Un taux de rotation de la main-d'œuvre élevé**

Dans le secteur du bâtiment, les flux de main-d'œuvre sont très élevés. Selon les données publiées par la direction des affaires économiques et internationales du ministère de

l'Équipement présentées dans le tableau 3 ci-après, en 2005<sup>198</sup>, l'ensemble du secteur de la construction (bâtiment et travaux publics) employait 1 304 000 salariés. Il a accueilli 156 000 nouveaux entrants – dont 57 000 jeunes – pour compenser les 126 000 départs et faire face aux besoins en emploi liés au fort niveau d'activité économique. Pourtant, quelle que soit la conjoncture, les entreprises du bâtiment sont confrontées à des besoins de recrutement conséquents. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce phénomène.

**Figure 3 : Flux de main-d'œuvre dans les entreprises du BTP en 2005**



Source : DAEI, 2007.

198) Formation, qualification, emploi dans la construction. Principaux chiffres 2005. DAEI, novembre 2007. La publication de ces données n'a pas été actualisée par le ministère depuis 2007. Le tableau a néanmoins été conservé car au-delà de l'actualisation des chiffres, il illustre l'importance des flux, en entrée comme en sortie, dans la profession.

Au niveau des entrées, le bâtiment est un des secteurs qui forme le plus de jeunes et de demandeurs d'emploi. En premier lieu, pour des raisons économiques et démographiques, car il faut remplacer ceux qui quittent la profession et renouveler une population dont l'âge moyen s'est élevé à la suite de plusieurs crises économiques successives<sup>199</sup>. Ensuite, parce que le secteur du bâtiment demeure un des derniers secteurs d'accueil des populations peu qualifiées, notamment d'origine étrangère ou en échec scolaire. À ce titre, il continue à recruter de nombreux jeunes qui ne souhaitent pas nécessairement se former aux métiers du bâtiment mais qui ne trouvent pas leur place dans le système scolaire. Une partie de cette population reste dans la profession, mais une portion non négligeable la quitte à l'issue de sa formation.

Au niveau des sorties, les entreprises du bâtiment sont confrontées – comme d'autres secteurs – à de nombreux départs à la retraite qui correspondent aux salariés ayant rejoint la profession durant les années 1950 à 1970. Par ailleurs, elles perdent chaque année une partie de leurs effectifs qui quittent leur statut de salariés pour s'installer comme artisans<sup>200</sup>. Enfin, de nombreux salariés quittent la profession, à la suite de difficultés particulières (invalidité, incapacité) ou dans le cadre d'évolutions professionnelles. Les métiers du bâtiment demeurent, pour la plupart d'entre eux, des métiers physiques même si des progrès sensibles ont été enregistrés dans l'amélioration des conditions de travail sur chantier et la limitation des risques inhérents à la construction. Le *turnover* y demeure plus élevé que dans d'autres secteurs professionnels. De ce fait, des efforts doivent être conduits en permanence par les entreprises pour attirer des candidats potentiels, les recruter et les former.

Les chefs d'entreprise attachent une importance forte à la formation initiale des jeunes, parce qu'elle s'inscrit dans leurs pratiques habituelles – et culturelles – de recrutement et leur permet de disposer d'une main-d'œuvre dotée d'un premier niveau de qualification pour satisfaire de forts besoins d'emploi. Elle ne constitue pas, loin s'en faut, la seule modalité de recrutement, puisqu'une partie significative des entrées se compose de demandeurs d'emploi formés ou non aux métiers du bâtiment.

Complétons à présent l'analyse en examinant leurs besoins et pratiques en matière de formation continue des salariés.

---

199) La profession a perdu 40 000 entreprises du bâtiment et 200 000 salariés entre 1993 et 1997 dont une partie des jeunes formés à la fin des années quatre-vingt. Elle a ensuite déployé des efforts considérables pour former et recruter des jeunes depuis 1998.

200) On peut estimer que 10 000 à 15 000 salariés changent ainsi de statut chaque année ; les flux inverses existent mais sont plus faibles.

## 2. Vers un renforcement de la gestion des compétences

Au-delà de la formation initiale et de son utilisation dans le cadre de stratégies de recrutement, les entreprises du bâtiment se doivent désormais de développer davantage la gestion des compétences de leurs salariés. Plusieurs arguments militent en ce sens : l'évolution de leurs activités et l'émergence progressive d'une demande de la part des salariés. Ces deux points seront examinés successivement.

### a) Un développement de la formation continue qui devrait se poursuivre

Les arguments évoqués précédemment sur l'importance de la qualité de la main-d'œuvre, dans la réussite de l'entreprise comme sur la concurrence entre les secteurs, conduisent aujourd'hui les chefs d'entreprise à développer la gestion de leurs ressources humaines, notamment dans le cadre de la formation continue, afin de fidéliser les salariés formés.

Le recours à la formation continue s'est développé progressivement dans les entreprises du bâtiment depuis le début des années soixante-dix dans le cadre de dispositifs professionnels. Jusqu'à cette période, elle était peu formalisée, l'évolution des compétences se faisant principalement par transmission du savoir sur chantier ou au contact des industriels. Les entreprises du bâtiment de dix salariés et plus participent, pour leur part, à un système professionnel mutualisé depuis 1971. Celui-ci est incitatif. Il bénéficie, en priorité, aux entreprises qui décident de développer de la formation et perçoivent un accompagnement financier au-delà du montant de leur cotisation professionnelle, au détriment de celles qui paient uniquement leur cotisation à l'organisme professionnel. Le développement de la formation continue dans les entreprises artisanales s'est effectué plus tardivement, notamment pour des raisons institutionnelles. La mise en place du dispositif de financement de la formation continue découle directement de l'accord du 23 juillet 1989 créant le fonds d'assurance formation des salariés du bâtiment (FAF.SAB). De ce fait, et jusqu'à cette période, les entreprises supportaient en totalité les coûts des actions de formation, ce qui ne les incitait pas nécessairement à en développer.

Les entreprises du secteur du bâtiment, quelles que soient leur taille et leur activité, sont aujourd'hui confrontées à une évolution de leurs marchés sous l'impulsion de trois séries de facteurs :

- **Les évolutions techniques et changements réglementaires** (réglementations sanitaire, thermique, acoustique ; qualifications en électricité, gaz, accessibilité des bâtiments aux

personnes handicapées, nouvelles normes comme la « haute qualité environnementale »...) Ils s'imposent régulièrement au domaine de la construction mais connaissent une accélération depuis plusieurs années, liée à la volonté des pouvoirs publics de faire évoluer les bâtiments en matière de confort, d'accessibilité pour les personnes âgées ou handicapés, de consommation énergétique ;

- **Les changements de comportement des clients publics ou privés** : les clients formulent des exigences accrues et sont mieux informés ; ils attendent plus souvent un engagement sur les résultats et non seulement sur la réalisation et apprécient des services complémentaires ; ils souhaitent un interlocuteur unique sur le chantier qui puisse leur proposer un ensemble de prestations dans le cadre d'une offre globale (maintenance, financements, conseils...) ;
- **La transformation des conditions d'exécution des chantiers** : les interventions sur sites occupés deviennent de plus en plus fréquentes et exigent de fortes adaptations (sécurité, pollution sonore, poussières...). Les délais sont de plus en plus courts pour réaliser les chantiers ; l'interdépendance est plus forte entre les entreprises, les contentieux plus fréquents.

Ces mutations constituent des changements réels pour une profession à forte culture technique, peu habituée à proposer des services complémentaires aux clients dans le cadre d'une démarche structurée. Ils incitent les chefs d'entreprise à recourir davantage à la formation continue afin d'adapter les compétences de leurs salariés – notamment dans le domaine réglementaire – et pouvoir se positionner sur tous types de marchés, publics ou privés. En effet, si elles ne s'adaptent pas aux nouvelles exigences de leur clientèle, les entreprises du bâtiment risquent de se voir supplanter par de nouveaux intervenants (prestataires de services, courtiers de travaux, fournisseurs d'énergie...) susceptibles de définir les prestations en lieu et place de l'entreprise du bâtiment, et de cantonner celle-ci à un rôle d'exécution ou de sous-traitance. L'enjeu est un risque majeur de dépendance et de perte de valeur ajoutée pour les entreprises du bâtiment, que la majorité d'entre elles ne veulent courir à aucun prix<sup>201</sup>.

D'autres motifs peuvent inciter les chefs d'entreprise à vouloir développer une gestion globale des compétences au sein de leur entreprise : l'accompagnement des demandes individuelles de leurs salariés ; le souhait d'avoir une meilleure connaissance des ressources internes ; la valorisation de leur entreprise ; le besoin d'évolution de l'activité liée à l'obtention de

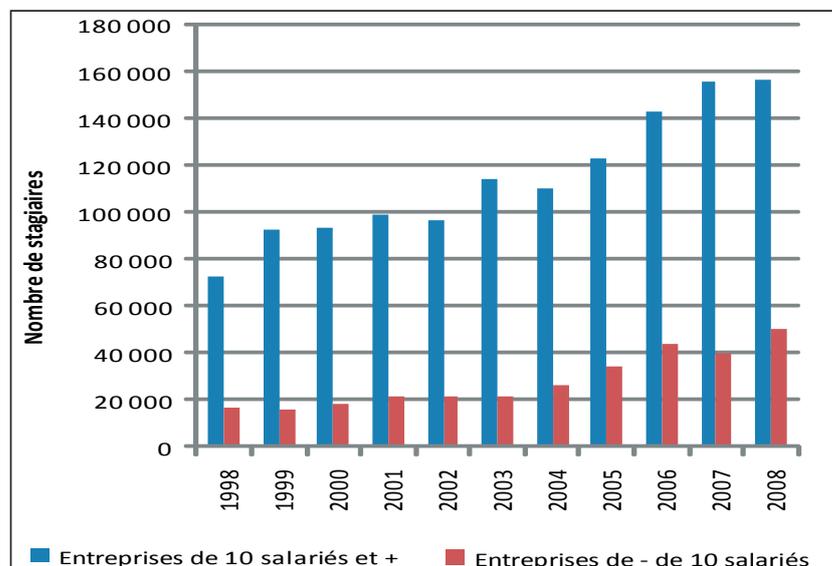
---

201) Certaines entreprises artisanales acceptent de fonctionner de cette façon, notamment celles qui travaillent en sous-traitance pour les cuisinistes ou grandes surfaces de bricolage qui proposent aujourd'hui une prestation globale aux particuliers (conseil, vente de matériaux, pose).

nouveaux marchés. Cette démarche, encouragée par la Fédération depuis plusieurs années, passe notamment par un recours plus fréquent à la formation continue.

L'analyse statistique conduite sur les dix dernières années confirme cette montée en puissance du recours à la formation continue. Ainsi, en dix ans, entre 1998 et 2008, le nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue dans les entreprises de dix salariés et plus a augmenté de 116 %, passant de 72 333 à 156 276 stagiaires. Pour les salariés des entreprises artisanales, le nombre de stagiaires est passé de 16 431 en 1998, à 50 403 en 2008, ce qui correspond à une progression de 307 %. À cela, il conviendrait d'ajouter les stages de formation suivis par les artisans non salariés et leur conjoint. Ils représentent entre 20 000 et 25 000 stagiaires par an et connaissent peu de variations. La figure 4 ci-après reprend l'évolution, année par année sur la période 1998-2008, du recours à la formation pour l'ensemble des salariés. On y observe une progression régulière dans les entreprises de dix salariés et plus : cela correspond à une véritable évolution de fond. Dans le cas des entreprises artisanales, l'évolution est plus contrastée et dépend notamment de l'ajustement de critères financiers de prise en charge des formations<sup>202</sup>. La progression n'en demeure pas moins remarquable dans des entreprises pour lesquelles le départ en formation du salarié pose souvent des difficultés d'organisation interne.

**Figure 4 : Évolution du recours à la formation continue dans le bâtiment**



Sources : Opcat Bâtiment, FAF.SAB.

202) En effet, le FAF.SAB ajuste régulièrement les critères financiers de prise en charge de formation, en fonction de ses propres ressources et de la demande des entreprises. Dans la mesure où la quasi-totalité des coûts sont pris en charge (coûts pédagogiques + salaires et charges), la variation de la dépense globale peut être très forte. À l'inverse, pour les entreprises de 10 salariés et plus, elles sont amenées à participer financièrement à la prise en charge des formations. On observe de ce fait, moins de variations dans les critères de prise en charge de l'Opcat bâtiment et dans le nombre de demandes de formation des entreprises.

## **b) Une demande progressivement à l'initiative du salarié**

Initialement engagé sur proposition du chef d'entreprise qui en garde encore aujourd'hui la maîtrise dans le cadre du plan de formation, l'accès à la formation continue devient progressivement un enjeu d'évolution partagé entre l'employeur et les salariés. La création par les partenaires sociaux du droit individuel à la formation (Dif), dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, marque dans ce domaine un jalon notoire. Une nouvelle étape vient encore d'être franchie, en 2009, dans le cadre de l'adoption de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie<sup>203</sup> qui crée un droit à l'information, à l'orientation et à la qualification professionnelles. Elle stipule, dans son article premier, l'objectif de « *permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle* ». Par ailleurs, la loi organise la transférabilité du Dif, ce qui signifie que désormais, un salarié confronté à une rupture professionnelle pourra utiliser les droits acquis dans son emploi précédent et non utilisés, pour compléter sa formation professionnelle et accéder à un nouvel emploi.

Cette mesure s'inscrit dans la volonté partagée par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics de sécuriser davantage les parcours professionnels des individus, de les rendre acteurs de leurs propres évolutions et d'utiliser la formation pour faciliter les évolutions individuelles sur le marché du travail.

Dans les entreprises du bâtiment, les demandes à l'initiative du salarié sont pour le moment relativement peu nombreuses et sous-estimées<sup>204</sup> mais elles devraient connaître, comme dans l'ensemble des secteurs, un développement réel.

---

203) Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie publiée au Journal officiel du 25 novembre 2009.

204) De nombreux salariés, notamment parmi les ouvriers et les plus âgés, répugnent encore à partir en formation continue pour différentes raisons qui ont fait l'objet d'analyses : refus de retourner à l'école dont ils ont parfois gardé un mauvais souvenir ; sentiment qu'ils maîtrisent leur métier sur chantier et n'ont pas à être évalués par des tiers ; difficultés avec l'écrit... Par ailleurs, le droit individuel à la formation (DIF) étant mis en œuvre dans le cadre d'une codécision entre l'employeur et le salarié, les formations engagées dans le cadre du Dif, sur un plan statistique, ne sont pas isolées des actions engagées dans le cadre du plan de formation lorsque celles-ci se déroulent sur le temps de travail, ce qui est le cas en règle générale.

### **3. Les moyens consacrés par la Fédération du Bâtiment à la formation professionnelle**

La place que la Fédération Française du Bâtiment accorde aux questions de formation peut être appréhendée à travers deux indicateurs principaux : les moyens politiques, qui reflètent la mobilisation des chefs d'entreprise et la place accordée à ces questions dans les débats au sein de l'organisation ; les moyens administratifs et financiers qui accompagnent cette mobilisation. Plusieurs critères permettent de considérer que l'investissement de la Fédération sur les questions de formation professionnelle est significatif et que celle-ci consacre des ressources substantielles pour développer son action.

#### **a) Les moyens politiques**

##### **i. L'organisation de la Fédération**

La première illustration de l'attention apportée par la Fédération à ce sujet tient dans l'organisation de l'institution. La Fédération Française du Bâtiment s'est dotée d'une Commission nationale de formation composée de chefs d'entreprise élus sur l'ensemble du territoire, représentant les régions françaises et les unions et syndicats de spécialités de la profession. Cette commission est présidée par un chef d'entreprise, désigné par le président de la Fédération Française du Bâtiment, qui siège au comité exécutif<sup>205</sup>, au bureau et au conseil d'administration de l'organisation. De ce fait, les questions de formation professionnelle font l'objet de débats très réguliers, à un rythme au minimum mensuel, au plus haut niveau des instances de la Fédération. Le président de la Commission nationale de formation peut s'appuyer sur les commissions régionales de formation, constituées à l'identique au niveau des fédérations et sur les commissions formation des unions ou syndicats professionnels<sup>206</sup>, pour déterminer les priorités d'action de la Fédération au niveau national et s'assurer de la cohérence avec les actions engagées dans les instances territoriales ou de spécialité. Au total, la Fédération dispose d'une cinquantaine d'instances politiques sur l'ensemble du territoire dans lesquelles des chefs d'entreprise adhérents de la FFB échangent sur les questions de formation professionnelle et définissent les priorités qu'ils souhaitent voir développer aux différents niveaux (national, territorial, métier). Ce premier indicateur montre que le débat autour des questions de formation professionnelle occupe une véritable place dans l'organisation de la Fédération.

---

205) L'organisation politique de la Fédération Française du Bâtiment est reprise en annexe 2. Le Comité exécutif, composé d'une douzaine de membres, se réunit tous les mois, tout comme le Bureau, composé d'une soixantaine de membres et dont la composition est déterminée dans les statuts (annexe 1).

206) Exemple : Commission formation de l'Union française de la charpente, menuiserie, parquets ou Commission formation de la Fédération française des industries électriques (FFIE).

## ii. Les mandataires patronaux

Le deuxième indicateur de cette forte implication est le nombre de chefs d'entreprise qui acceptent de siéger, à titre bénévole, sur proposition de la Fédération, dans des organismes ou institutions en charge de formation professionnelle. Ces chefs d'entreprise désignés par l'organisation professionnelle sont identifiés sous le vocable de mandataires patronaux<sup>207</sup>, dans la mesure où ils exercent un « mandat de représentation », acceptent de porter les intérêts des chefs d'entreprise dans l'environnement professionnel et engagent la Fédération dans leurs prises de position<sup>208</sup>. Ils constituent une ressource considérable pour la Fédération dans la mesure où ils participent, au nom de la Fédération et des entreprises qu'elle regroupe, au fonctionnement de très nombreux organismes disposant de responsabilités dans le champ de la formation. L'animation de tels mandataires est un chantier essentiel et difficile pour la Fédération, car l'exercice efficace de la représentation suppose que les chefs d'entreprise qui l'assurent soient accompagnés en permanence et disposent d'informations précises sur les priorités de la Fédération<sup>209</sup>. Pour faciliter cet exercice, la FFB a formalisé ses orientations sur les principaux dossiers de la formation professionnelle et réunit régulièrement ses mandataires afin d'échanger avec eux sur l'exercice du mandat et les difficultés rencontrées (annexe 4).

Dans le seul champ de la formation professionnelle, la Fédération compte parmi ses adhérents, sur l'ensemble du territoire, plus de mille mandataires<sup>210</sup>. Parmi ceux-ci, les contingents les plus importants concernent les conseillers de l'enseignement technologique (550), qui président notamment les jurys d'examen de CAP ; les administrateurs des centres de formation d'apprentis (250) du bâtiment et des travaux publics ; les administrateurs des différents dispositifs de formation continue (150) qui évoluent au niveau national ou régional ; les mandataires qui siègent dans les instances interprofessionnelles nationales ou territoriales<sup>211</sup>.

---

207) À la FFB, l'appellation « mandataire patronal » s'applique à l'ensemble des chefs d'entreprise qui acceptent de siéger dans différentes instances, de façon bénévole. Leur désignation fait l'objet, au niveau national, d'une procédure formalisée : lettre de désignation cosignée par le président de la Fédération et le chef d'entreprise qui accepte le mandat ; informations sur l'organisme et les orientations que défend la Fédération ; formation éventuelle du mandataire (cf. annexe 3).

208) On retiendra la définition de la représentation utilisée par A.-J. ARNAUD dans son *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* (1993) : « Action de représenter, c'est-à-dire permettre d'engager la volonté et la responsabilité d'un sujet absent (le représenté) par l'intermédiaire d'un autre sujet (le représentant) vis-à-vis de tiers en imputant directement au représenté les actes et leurs conséquences effectués par le représentant. ». p. 525.

209) Dans la réalité, l'organisation patronale peine à accompagner simultanément l'ensemble de ses représentants dans l'ensemble des organismes où ils siègent, car ces représentations sont extrêmement nombreuses. De ce fait, le mandat de représentation est souvent exprimé de façon globale, à charge pour le mandataire de revenir vers l'institution qui l'a désigné pour les questions importantes relatives à l'exercice du mandat.

210) Ce chiffre est une estimation de la direction de la formation de la Fédération Française du Bâtiment car elle ne dispose pas d'un recensement de l'ensemble des désignations, une partie importante d'entre elles étant assurée par les fédérations départementales et les fédérations régionales.

211) Dans le cas présent, les chefs d'entreprise sont désignés auprès d'instances interprofessionnelles (Medef, CGPME) pour représenter les intérêts de l'ensemble des entreprises au sein d'organismes ou instances nationales ou régionales en charge de la formation professionnelle.

L'ampleur remarquable de la mobilisation de ces chefs d'entreprise, qui exercent leur mandat en complément de leur activité de dirigeant<sup>212</sup>, est, à notre connaissance, sans équivalent dans le monde professionnel en France. D'un point de vue sociologique, on peut s'interroger sur les motivations individuelles qui poussent un chef d'entreprise à accepter un mandat de représentation des intérêts collectifs de la profession. Elles sont diverses et renvoient aux travaux de J. Lautman évoqués au chapitre I. Cette mobilisation indique, au-delà de toute enquête quantitative, qu'une partie non négligeable des chefs d'entreprise est prête à donner de son temps pour que les différents dispositifs de formation (voie scolaire, apprentissage, formation continue des salariés) répondent au mieux aux attentes des entreprises du bâtiment.

## **b) Les moyens administratifs et financiers engagés par la Fédération**

### **i. Les moyens en personnel**

Les effectifs nombreux que la FFB affecte à la formation professionnelle constituent le troisième indicateur de l'attention qu'elle porte à ce domaine. Au niveau national, la direction de la Formation compte une vingtaine de collaborateurs qui mettent en œuvre les orientations définies par les chefs d'entreprise siégeant à la Commission nationale de formation et accompagnent les mandataires nationaux dans l'exercice de leurs missions. S'ajoutent une dizaine de collaborateurs des unions et syndicats professionnels en charge de la formation professionnelle. Au niveau territorial, les fédérations régionales et environ un tiers des fédérations départementales disposent d'un collaborateur spécialisé dans les questions de formation. Cela représente environ quatre-vingts salariés employés pour développer la formation professionnelle, accompagner les chefs d'entreprise mandataires, renforcer la qualité de la formation, engager des partenariats avec les acteurs publics, promouvoir le bâtiment auprès des jeunes et de leur environnement afin de les inciter à s'orienter vers le secteur du bâtiment. Ajoutons à cela les organismes de formation rattachés à la Fédération du Bâtiment qui disposent de leurs propres ressources<sup>213</sup> et développent des formations

---

212) Les mandataires sont, en règle générale, des chefs d'entreprise en activité ou de jeunes retraités, plus marginalement les collaborateurs permanents de la Fédération.

213) Pour des raisons fiscales, l'activité de formation, considérée comme une activité marchande, est totalement séparée de l'activité syndicale exercée par les fédérations. La Fédération a cependant créé plusieurs organismes pour répondre à des besoins de formations spécifiques. Elle a par exemple créé l'École supérieure des jeunes dirigeants du bâtiment (ESJDB), école qui délivre un titre professionnel de niveau III. Cette école propose une formation en alternance sur dix-huit mois qui permet de préparer à l'exercice du métier de chef d'entreprise. Elle accueille environ deux cents stagiaires par an et emploie sept collaborateurs, l'essentiel des prestations étant assuré par des intervenants extérieurs. La Fédération dispose également d'un réseau d'instituts de formation sur l'ensemble du territoire dont la vocation est de proposer aux adhérents de la Fédération des prestations de formations originales sur des thèmes peu ou mal couverts par les acteurs du marché, notamment dans le champ technique (incidences d'un changement de norme sur l'exercice du métier ; utilisation de nouveaux produits ou procédés...).

destinées aux chefs d'entreprise. Au total, la Fédération emploie directement ou à travers ses différentes composantes plus de cent collaborateurs chargés à tous les niveaux du territoire d'accompagner les chefs d'entreprises sur l'ensemble des questions liées à la formation professionnelle. Cet investissement est d'autant plus lourd qu'il intervient non dans l'acte pédagogique de formation – assuré par des milliers d'enseignants et de formateurs – mais en amont, dans l'organisation des dispositifs, leur financement et leur évolution.

## ii. Les moyens financiers

En complément des dépenses engagées directement pour le fonctionnement de la structure administrative (salaires et charges, déplacements, réunions...), la FFB mobilise des moyens pour organiser et financer chaque année, au niveau national et sur le territoire, de nombreuses manifestations avec ses partenaires institutionnels : Afpas, ministères, établissements de formation, organismes professionnels... Par ailleurs, elle assume l'ensemble des frais inhérents à l'exercice des mandats par ses représentants (formation éventuelle, déplacements), lorsque ceux-ci ne sont pas couverts directement par l'institution dans laquelle est exercé le mandat. Enfin, la Fédération investit des sommes considérables dans la communication vis-à-vis de l'extérieur. Les actions de communication dépassent naturellement le seul champ de la formation mais une part substantielle des initiatives (publications, site internet, affiches, journées portes ouvertes ...) vise à améliorer l'image du bâtiment auprès des jeunes et de leur environnement, à faire découvrir les chantiers aux jeunes, à leurs parents et aux enseignants, à promouvoir le bâtiment auprès du public féminin. Ces actions de communication peuvent prendre des formes variées et représentent, au total, plusieurs millions d'euros chaque année<sup>214</sup>.

Les moyens consacrés par la Fédération du Bâtiment à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle ne constituent au premier abord, qu'une faible partie des dépenses considérables engagées par les chefs d'entreprise et les pouvoirs publics (État, région) pour faire fonctionner les nombreux dispositifs de formation professionnelle : centres de formation d'apprentis, lycées professionnels, organismes de branche pour la gestion de la formation continue, organismes de formation. Pour le seul champ de l'apprentissage, le CCCA-BTP estime à plusieurs milliards d'euros les sommes dépensées annuellement par l'ensemble des acteurs (État, région, entreprises, profession, familles...) pour la rémunération et la formation aux métiers du BTP des apprentis du bâtiment et des

---

<sup>214</sup>) Les actions d'information, de promotion de la profession, de publications représentent en moyenne près de 20 % du budget annuel de la FFB, au niveau national.

travaux publics. Dans le champ de la formation continue, les artisans et entreprises du bâtiment dépensent annuellement, dans le cadre de leurs obligations, près de trois cents millions d'euros<sup>215</sup>.

Cependant, la Fédération ne finance pas le fonctionnement de ces divers organismes. Elle s'investit en amont, dans la construction des dispositifs, dans l'élaboration et la transformation des certifications, dans l'adaptation des formations aux besoins des entreprises et des salariés, dans l'agencement institutionnel et les partenariats entre la profession et les acteurs publics.

#### **4. Les actions de la FFB dans le champ de la formation professionnelle**

Il vient d'être montré, dans le point précédent, que la qualité de la main-d'œuvre est un élément stratégique pour les entreprises car elle contribue fortement à leur performance. Elles doivent également faire face à de forts besoins de main-d'œuvre pour renouveler les salariés qui prennent leur retraite. Elles recherchent donc en permanence de la main-d'œuvre qualifiée.

Les premiers chapitres de ce travail ont permis d'appréhender les mécanismes qui poussent des entreprises à se regrouper au sein d'un syndicat professionnel et les différentes réponses que propose celui-ci, en termes d'actions collectives ou de services individuels. Dans ce cadre, ont également été évoqués les travaux conduits à partir des années quatre-vingt-dix<sup>216</sup> par la Fédération auprès de ses adhérents afin de mieux cerner leur profil socio-économique et leurs attentes tant individuelles que collectives. Les résultats de ces enquêtes montrent que la promotion de la profession et des métiers font partie des premières actions que les entrepreneurs souhaitent que la Fédération engage, immédiatement après la défense de leurs intérêts. Viennent ensuite l'amélioration de la qualification des jeunes et le perfectionnement des chefs d'entreprise<sup>217</sup>.

Nous ne disposons pas d'enquêtes sur les attentes et préoccupations qui animaient les chefs d'entreprise lors de la création de la Fédération ni au cours de ses premières décennies. En

---

215) Soit le total des collectes des différents organismes collecteurs des fonds de la formation continue pour le BTP : Opcba bâtiment (150 M€) ; FAFSAB (98 M€), auquel il faut ajouter les dépenses engagées au-delà des obligations légales et les dépenses supportées par les artisans non salariés qui représentent, ensemble, plus de cinquante millions d'euros par an, sans que ne soient comptabilisées les ressources issues de financements publics.

216) Études de la Cegos en 1990, de Pieriv Conseil en 1998, du Cabinet Stravia en 2006 conduites auprès d'un panel de chefs d'entreprise, selon la même méthodologie.

217) Études Cegos p. 36.

revanche, deux sources distinctes<sup>218</sup> confirment que la formation des jeunes et la pénurie de main-d'œuvre sont deux sujets de débats, dès les origines. À partir de l'examen des principales initiatives engagées, on observe que la demande des chefs d'entreprise concerne principalement une demande d'action collective et qu'au sein de celle-ci, il faut distinguer ce qui bénéficie à l'ensemble de la collectivité de ce qui s'adresse aux seuls membres de la Fédération.

### **a) Des demandes d'action plus collectives qu'individuelles**

Les nombreuses actions engagées par la Fédération au cours du xx<sup>e</sup> siècle, seule ou en concertation avec les organisations syndicales, montrent que le sujet de la formation a occupé régulièrement l'organisation professionnelle et ses représentants. La profession a le plus souvent agi collectivement, soit pour défendre ses intérêts catégoriels face à la puissance publique, soit pour créer des dispositifs professionnels spécifiques susceptibles d'apporter un service aux entreprises.

Les demandes individuelles des chefs d'entreprise se sont développées progressivement à partir des années soixante, au moment où les chefs d'entreprise ont pris conscience de la nécessité d'améliorer la gestion de leur entreprise, dans un marché plus concurrentiel en faible croissance. Elles répondent davantage, soit à une volonté de leur part de se perfectionner, soit à une demande d'accompagnement pour développer la formation de leurs salariés. Elles se confirment à l'heure actuelle : les chefs d'entreprise considèrent, en effet, que la Fédération peut les accompagner dans ce domaine, du fait de sa connaissance des acteurs et de l'environnement légal et réglementaire. Les résultats de l'enquête conduite en 2006 par P. Rivard<sup>219</sup> montrent que les chefs d'entreprise sollicitent un appui de la Fédération dans le perfectionnement du métier de dirigeant comme dans celui du personnel. Ils expriment également un besoin d'accompagnement dans le champ du recrutement. Or, sur ce point, les difficultés sont récurrentes dans certains métiers du bâtiment. Les chefs d'entreprise attendent, plus généralement, un service dans les champs de forte légitimité de la Fédération (social, marchés, juridique, sécurité, qualité...), service qui peut prendre la forme d'actions de formation pour les dirigeants d'entreprise ou leurs collaborateurs, afin de renforcer leur compétence en la matière.

---

218) Fédération Française du Bâtiment. *La Passion de Construire*. p. 68-72, P. BENOIST. *Op. cit.*

219) Voir annexe 5.

## **b) Nature des actions et objectifs poursuivis**

Il a été montré précédemment que la Fédération est à la fois un acteur dans la sphère publique en tant que partenaire social : elle agit alors pour le compte de l'ensemble des entreprises de la profession, et un acteur privé financé par les cotisations de ses adhérents, qui doit leur proposer des services exclusifs. Dans le champ de la formation, elle conduit logiquement des actions dans les deux directions : vis-à-vis des pouvoirs publics, en liaison avec les autres acteurs de la profession, et en direction de ses adhérents. Elles ne sont pas nécessairement de même nature, ne visent pas les mêmes interlocuteurs, ne sont pas mises en œuvre par les mêmes acteurs. Il est important de les distinguer et ce, au regard de deux critères : le caractère collectif ou individuel ; les acteurs en présence.

Le premier critère d'analyse est le type d'action auquel participe la Fédération : action collective ou action individuelle. Les actions individuelles sont engagées au bénéfice des seuls adhérents. Elles relèvent de l'accompagnement des entreprises dans la mise en œuvre de leurs actions de formation : aide à la compréhension des dispositifs, informations sur les établissements et les formations proposées ; aide au montage de dossiers pour les demandes de prise en charge financière. Pour l'essentiel, les actions individuelles sont assurées au niveau territorial, principalement dans les départements, plus rarement dans les régions. Elles sont assumées par des collaborateurs des fédérations départementales et régionales qui disposent des compétences techniques pour répondre et s'appuient, le cas échéant, sur l'expertise nationale.

Dans le champ des actions collectives<sup>220</sup>, plusieurs catégories peuvent être identifiées :

- **Les actions engagées par l'ensemble des organisations patronales et syndicales de la profession**, pour le compte des entreprises du bâtiment et de leurs salariés, dans le cadre de structures paritaires<sup>221</sup> ou d'organismes tripartites. Elles peuvent prendre diverses formes (négociation, consultation, gestion) et reposent, en règle générale, sur un partenariat avec les pouvoirs publics. La Fédération y participe mais elle n'est pas seule à intervenir puisque d'autres organisations patronales et syndicales participent à l'élaboration des décisions ;
- **Les actions engagées au nom de la profession**, pour l'ensemble des entreprises du bâtiment. Elles sont conduites par la Fédération uniquement ou en lien avec les autres

---

220) Voir chapitre sur le lobbying et les différents modes d'action.

221) Voir chapitre V sur le paritarisme.

organisations patronales du bâtiment et des travaux publics<sup>222</sup>. Ces actions, pour l'essentiel, sont dirigées vers l'État et les collectivités territoriales (surtout les régions) et visent à défendre ou promouvoir les intérêts des chefs d'entreprise du bâtiment dans le domaine de la formation. Elles relèvent du lobbying (consultation, expertise, contestation) et éventuellement de la contractualisation. Elles sont engagées au niveau national et, désormais, au niveau régional. La Fédération peut jouer un rôle de leader dans l'émergence et la réalisation de ces actions mais elle y associe néanmoins d'autres acteurs de la profession ;

- **Les actions engagées par la Fédération** pour le compte des seuls adhérents ou principalement des adhérents. Elles visent à valoriser les entreprises adhérentes à la Fédération, vis-à-vis de leur environnement (institutions, grand public) ou à développer des initiatives pour répondre à la demande de plusieurs entreprises : organisation de sessions de formation pour dirigeants d'entreprise, création de groupements d'employeurs ou de centres de formation, conventions de partenariat ; réunions d'information, création d'événements<sup>223</sup>, campagnes de communication, diffusion d'informations à l'ensemble des adhérents. Elles s'inscrivent dans le cadre de la stratégie d'animation de la Fédération. Dans le cas présent, la Fédération dispose d'une plus grande marge de manœuvre puisqu'elle seule engage l'action avec ses propres ressources.

La distinction statique entre ces catégories doit être nuancée car il est, en effet, fréquent que la Fédération soit à l'origine d'une initiative pour ses adhérents et que celle-ci bénéficie, dans un second temps, à l'ensemble des entreprises et des salariés. C'est le cas, par exemple, de la campagne de communication de promotion des métiers du bâtiment auprès des jeunes ou de partenariats avec les acteurs publics qui font l'objet d'une extension à l'ensemble de la profession, à l'issue d'une première expérimentation réussie avec la Fédération.

Le tableau 8 ci-joint illustre les catégories d'action auxquelles participe la Fédération.

222) Fédération nationale des travaux publics ; Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment ; Fédération nationale des sociétés coopératives ouvrières de production du BTP.

223) Une illustration des services rendus aux adhérents est reprise en annexe 6. Il s'agit d'un dossier technique diffusé dans la revue bimensuelle *Bâtiment actualité* aux entreprises pour répondre aux principales questions qu'elles se posent en matière de formation professionnelle.

**Tableau 8 : Actions de la Fédération dans le champ de la formation professionnelle**

Catégorie d'action	Actions <sup>224</sup>
<b>Actions collectives paritaires</b> (ensemble des partenaires sociaux : FFB, FNTP, FNSCOP, Capeb ; CGT Construction, CFDT, CFTC, FO, CFE-CGC)	Pilotage de la branche professionnelle au niveau national (CPNE) et régional (CPREF) Création de certificats de qualification professionnelle (CQP) Préparation d'accords de branche dans le champ de la formation Gestion de centres de formation (CFA) et de l'organisme national de coordination (CCCA) Gestion des dispositifs de formation continue au niveau national (Opca ; FAFSAB ; GFC) et régional (AREF) Participation aux commissions paritaires consultatives du ministère de l'Éducation nationale et du ministère du Travail
<b>Actions collectives patronales</b> (FFB, FNTP, FNSCOP, Capeb)	Gestion du dispositif de formation des artisans non salariés (FAFAB) Gestion des collecteurs régionaux de taxe d'apprentissage Signature de contrats d'objectifs territoriaux avec l'État et la région Participation aux jurys d'examen Participation aux dispositifs interprofessionnels patronaux ou paritaires Lobbying
<b>Actions collectives FFB</b>	Campagnes de communication : « Couloirs du bâtiment » ; « Un jeune, un jour, une entreprise » ; « Femmes dans le bâtiment » Conventions de partenariat FFB avec l'Afpa, l'ANPE, différents ministères (Éducation, Emploi, Défense nationale, Ville...) Gestion d'organismes de formation créés par la FFB : IFRB, ESJDB (dirigeants) Formation de mandataires dans le champ de la formation (CET) Réunions d'information ; rencontres de partenaires de la profession Accueil de professeurs en entreprise
<b>Actions individuelles FFB</b>	Aide au montage de dossiers de formation Informations individuelles sur les dispositifs de formation, les interlocuteurs, les modalités d'accès. Accompagnement des chefs d'entreprise (gestion des ressources humaines ; démarche compétence...) Formation de dirigeants Service juridique dans le champ de la formation initiale et continue

Source : FFB.

Cette segmentation permet de souligner deux caractéristiques de l'action de la Fédération dans le champ de la formation professionnelle. La première caractéristique est la variété des actions engagées par la Fédération. Celle-ci conduit simultanément, à tous niveaux et avec de multiples acteurs, des initiatives qui peuvent concerner l'ensemble de la profession ou ses seuls adhérents. Les conditions d'émergence, de prise de décision, les modalités de mise en œuvre varient naturellement selon le nombre d'acteurs impliqués dans les différentes étapes. Gardons à l'esprit que la Fédération dispose de plusieurs possibilités d'action et que, implicitement ou explicitement, elle effectue des arbitrages permanents entre ce qu'elle souhaite faire seule ou avec d'autres acteurs de la profession. La seconde caractéristique de l'action de la Fédération concerne les relations avec la puissance publique. Celles-ci se déroulent soit dans un cadre paritaire, soit à l'initiative des seules organisations patronales. La Fédération du Bâtiment dispose donc d'une alternative pour la mise en œuvre de certaines

224) L'ensemble des sigles utilisés dans le tableau est développé dans la liste des sigles.

actions mais l'orientation vers l'une ou l'autre voie est un véritable choix politique qui a des incidences sur les décisions qui peuvent être prises – résultats de compromis plus ou moins difficiles à obtenir – et sur le rapport aux acteurs publics et aux partenaires sociaux dans le cadre de la branche professionnelle.

## Conclusion

Nous venons de nous interroger sur les motivations qui conduisent la Fédération Française du Bâtiment à s'investir sur le champ de la formation professionnelle. Plusieurs enseignements exposés dans ce chapitre méritent d'être mis en exergue.

Les entreprises du bâtiment sont des entreprises de main-d'œuvre dont la rentabilité sur moyenne période est peu élevée. Elles exercent leur activité dans un environnement fortement concurrentiel, marqué par de faibles capacités de se distinguer les unes des autres, au niveau des autres facteurs de production<sup>225</sup>. De ce fait, la qualité de la main-d'œuvre est un élément déterminant de la valorisation de l'entreprise et de sa capacité à dégager de la valeur ajoutée. L'évolution des marchés ne devrait que renforcer cette tendance.

Les entreprises recourent aujourd'hui fortement à la formation initiale et notamment à l'apprentissage car cette modalité s'inscrit à la fois dans leur culture et dans les pratiques usuelles en matière de recrutement, en particulier dans les petites entreprises. L'utilisation de la formation continue, plus récente, est appelée à se développer pour répondre aux évolutions du marché et à la demande émergente des salariés.

L'intérêt des chefs d'entreprise du bâtiment pour les questions de formation professionnelle se traduit par un autre marqueur : leur très fort engagement dans l'ensemble des organismes de la profession et des établissements d'enseignement publics qui dispensent des formations aux métiers du bâtiment.

Convaincue que la formation est un domaine stratégique pour les entreprises du bâtiment, la Fédération lui alloue des ressources considérables. Son organisation et la place qu'elle occupe dans les débats politiques reflètent l'attachement que manifestent l'ensemble des acteurs du réseau aux niveaux national et territorial, dans tous les métiers.

Dans son action quotidienne, la Fédération peut agir simultanément sur différents registres, soit pour le compte de ses seuls adhérents, directement ou en liaison avec les pouvoirs publics, soit dans un cadre plus général où elle agit avec d'autres partenaires et travaille avec les pouvoirs publics. C'est en particulier sur ce type d'actions que va désormais porter notre analyse.

---

225) En effet, les entreprises du bâtiment ont à leur disposition un vaste réseau de négociants spécialisés réparti sur l'ensemble du territoire. Les écarts de coûts dans les approvisionnements renvoient donc à leurs capacités d'achat et de négociation. On peut considérer que les entreprises qui achètent des volumes importants bénéficient de conditions avantageuses. Elles ont, en revanche, des charges de structure plus lourdes que les entreprises artisanales.

## Conclusion de la première partie

Au terme de cette première partie consacrée à l'analyse de l'acteur collectif que constitue la Fédération Française du Bâtiment, les relations que celle-ci peut entretenir avec les acteurs publics et les motivations de son engagement en matière de formation, il nous faut mettre en perspective les principaux enseignements.

La Fédération Française du Bâtiment doit être considérée comme un groupe d'intérêt au sens où elle défend les intérêts d'acteurs privés, les chefs d'entreprise du bâtiment, auprès de la puissance publique. Le fait qu'elle soit elle-même un regroupement de fédérations départementales et régionales, d'un côté, d'unions et syndicats de spécialités, de l'autre, (chaque groupe rassemblant des chefs d'entreprise aux caractéristiques sociologiques distinctes), institutionnalise les débats internes à l'organisation et contribue à formaliser la régulation entre chefs d'entreprise aux intérêts et modes de fonctionnement différents. Elle participe à la construction d'une identité professionnelle forte qui résulte à la fois des règles internes issues de décisions et débats au sein de la Fédération, et d'actions d'envergure conduites auprès de l'environnement extérieur, qui bénéficient à l'ensemble des entreprises (TVA à 5,50 %, campagne de communication sur le bâtiment, opposition aux 35 heures...).

La Fédération entretient avec les acteurs publics des relations variées qui dépendent, en premier lieu, de la volonté ou non des pouvoirs publics de travailler avec elle. Mais elles dépendent aussi de la Fédération et des répertoires de l'action collective qu'elle entend utiliser pour influencer l'action des pouvoirs publics dans des modalités qui soient compréhensibles et partagées par les différentes fédérations et les membres de l'organisation. Cette tension entre la logique d'intervention externe et l'impératif de cohésion interne est un élément déterminant pour appréhender le fonctionnement de la Fédération. Cette analyse rejoint celle proposée par O. Mériaux : « Or, cette tension permanente entre "l'intérieur" et l'"extérieur" des groupes, entre les compromis qu'impliquent l'établissement de relations coopératives avec d'autres acteurs et la nécessité de préserver l'adhésion des unités représentée est une donnée fondamentale pour comprendre la marge de manœuvre stratégique des acteurs collectifs "privés" associés à la production d'un bien collectif. Toute une série de travaux en langue anglaise ont précisément mis en évidence les changements subis par les mécanismes d'agrégation et de mobilisation des intérêts "au contact" des acteurs publics, et, réciproquement, l'influence du développement organisationnel des groupes d'intérêts sur la forme prise par les politiques publiques »<sup>226</sup>.

---

226) O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 41.

Le fait d'être partenaire social installe la Fédération dans une relation privilégiée avec les pouvoirs publics et lui permet de développer des politiques de type néocorporatiste, marquées par une forte délégation de l'État aux acteurs privés tant au niveau de l'élaboration des règles professionnelles que dans leur mise en œuvre. *A contrario*, cette position institutionnelle, distincte de celle du lobbying traditionnel qui influence l'action publique sans participer à sa mise en œuvre, comporte en elle-même des risques vis-à-vis des adhérents et introduit potentiellement des écarts entre une action institutionnalisée négociée, marquée par ses propres règles, son langage spécifique, son agenda, et les demandes des chefs d'entreprise, peu associés aux processus d'élaboration de compromis fixés au niveau national.

Chefs d'entreprises de main-d'œuvre, les adhérents de la FFB sont, par nature, concernés et conscients des enjeux de la formation. La FFB en a donc, logiquement, fait un axe stratégique de son action et s'est fortement engagée au plan institutionnel. Cependant, vu la complexité des mécanismes, l'examen du jeu des acteurs dans le champ de la formation professionnelle mérite une attention particulière. Examinons maintenant la place accordée à la Fédération et aux partenaires sociaux du bâtiment et des travaux publics dans le système de formation professionnelle et la façon dont celle-ci évolue au gré des politiques publiques.

## Deuxième Partie

L'action de la Fédération  
Française du Bâtiment  
dans le système  
de formation professionnelle  
et son évolution

## Introduction

Le domaine de la formation professionnelle est un sujet privilégié d'étude des rapports entre acteurs publics et acteurs privés. Construit par strates successives au cours du xx<sup>e</sup> siècle, le système de formation professionnelle réunit un nombre considérable d'acteurs, d'institutions de dispositifs et vise des objectifs variés pour des publics distincts.

Le terme système, en lui-même, pose d'ailleurs problème. On peut se faire l'écho de l'interrogation d'O. Mériaux sur le système de formation continue : « *Il n'est pas évident, ni a priori, ni a posteriori, que la somme des acteurs, des institutions, des dispositifs contribuant à la formation professionnelle forme un système empirique* »<sup>227</sup> et la généraliser à l'ensemble du système de formation professionnelle sur lequel porte notre analyse.

Le premier chapitre de cette seconde partie portera sur ce point. Il vise à mieux définir les acteurs en jeu dans les principaux dispositifs, les objectifs qu'ils s'assignent séparément ou collectivement et à préciser si, sur la base de ces éléments, il est possible de considérer qu'il y a un système de formation professionnelle et étudier la façon dont celui-ci est régulé.

Partant de cette analyse, l'action de la Fédération Française du Bâtiment et, au-delà, celle des partenaires sociaux du bâtiment et des travaux publics, pourra être resituée et qualifiée dans cet environnement complexe.

La suite de ce travail sera consacrée à l'émergence de nouvelles formes de politiques publiques au niveau territorial et à la façon dont celles-ci interrogent l'ensemble des partenaires sociaux, dont ceux du bâtiment et des travaux publics. Nous tenterons de montrer à cette occasion que toutes les conditions ne sont pas réunies pour que les partenaires sociaux occupent toute la place qui leur est proposée dans les formes émergentes de dialogue social territorial, notamment dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

---

227) O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p.136.

# Chapitre IV. Le champ de la formation professionnelle : un système complexe en cours de transformation

## Introduction

Dans le chapitre introductif ont été évoquées les différentes aspirations de la société à l'égard de la formation professionnelle : élévation du niveau général d'éducation, adaptation au poste de travail, promotion sociale ou accès à l'emploi... Ce sont là des ambitions exprimées depuis toujours à l'égard de l'enseignement technique et professionnel, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale lorsqu'a été formulé le concept de formation<sup>228</sup> ou plus récemment lorsque la formation professionnelle est apparue comme un remède aux problèmes d'emploi, en particulier pour les jeunes. Pour répondre à l'ensemble des demandes de la société, s'est construit au fil des années, souvent autour de logiques différentes, un ensemble d'institutions et de dispositifs plus ou moins coordonnés. Aux côtés de l'État, ont émergé progressivement deux acteurs majeurs : les partenaires sociaux et, plus récemment, les régions.

Tout observateur du dispositif global peut légitimement se demander si l'ensemble « fait système » au sens où il constitue un ensemble organisé, cohérent, disposant de règles propres et d'institutions interdépendantes<sup>229</sup>. L'idée directrice développée est que le système de formation professionnelle est en réalité constitué de trois sous-systèmes qui disposent de leurs règles propres, de leurs finalités et modalités de régulation. La faible coordination de ces sous-systèmes, l'absence de régulation et leurs interactions au niveau territorial sont à l'origine de la complexité globale et justifieraient que l'ensemble ne soit pas qualifié de système de formation professionnelle.

Pour étayer cette argumentation, présentons dans un premier temps, succinctement, les acteurs en présence afin d'identifier leur rôle dans chacun des sous-systèmes et caractériser leur mode de régulation. Dans un second temps, les évolutions récentes et la place qu'occupent désormais les régions seront analysées.

---

228) Voir à ce propos l'article de L. TANGUY. La construction de la catégorie de formation en France (1945-1970). In G. MOREAU. *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*. p. 81-94.

229) Système : d'origine grecque, signifie « troupe ou ensemble organisé ». En sociologie du droit, le système est « un ensemble de normes, d'institutions et/ou de comportements collectifs caractérisés par des interdépendances réciproques, considérés dans leur insertion au sein du système social global et/ou du système politique ». A.-J. ARNAUD. *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. p. 598.

## 1. Le champ de la formation professionnelle recouvre plusieurs sous-systèmes

Le système de la formation professionnelle recouvre en réalité trois sous-systèmes apparus successivement qui mettent en jeu de nombreux acteurs mais dans lesquels l'État, les partenaires sociaux, et désormais les conseils régionaux, sont présents : la formation professionnelle initiale, qui recouvre l'enseignement technique et professionnel ainsi que l'apprentissage ; la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en reconversion professionnelle ; la formation professionnelle continue, qui bénéficie aux entreprises et aux salariés exerçant une activité.

Il est proposé, pour chacun de ces sous-systèmes, d'en rappeler les origines et de présenter succinctement la façon dont sont présents les différents acteurs.

### a) La formation professionnelle initiale des jeunes

#### i. De l'enseignement technique à la formation professionnelle initiale

Plusieurs auteurs se sont attachés à étudier l'histoire de l'enseignement technique et professionnel ainsi que son évolution au cours du xx<sup>e</sup> siècle. L'ouvrage coordonné par G. Moreau, *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*<sup>230</sup>, propose sur ce thème une synthèse particulièrement riche de la genèse de l'enseignement technique et des principaux facteurs qui ont conduit à l'évolution du système. Les multiples contributions mettent en lumière le fait que l'enseignement technologique et professionnel actuel regroupe des institutions qui ont eu des histoires et des ambitions parfois divergentes.

L'enseignement technique – qui recouvre les filières technologiques actuelles – est issu des écoles nationales professionnelles et pratiques, créées sous la III<sup>e</sup> République, dévolues à la formation d'ouvriers hautement qualifiés et de techniciens. Depuis leur origine jusqu'à la fin des années soixante, ces établissements ont été très sélectifs ; ils forment l'encadrement moyen des entreprises industrielles<sup>231</sup> et bénéficient d'un réseau relationnel particulièrement actif dans l'encadrement des entreprises comme au sein de l'administration. L'enseignement professionnel apparu entre les deux guerres et développé largement à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, notamment avec les centres d'apprentissage, est moins élitiste. Il n'en demeure pas moins sélectif, bénéficie de réseaux de solidarité et permet à de nombreux jeunes

---

230) G. MOREAU. *Op. cit.*

231) V. TROGER. L'identité perdue des enseignements techniques et professionnels. In G. MOREAU. *Op. cit.* p. 51.

de milieux populaires de venir préparer un diplôme synonyme d'emploi, de qualification et de promotion sociale.

Ces deux types d'enseignement partagent des valeurs communes : sélection à l'entrée, solidarité, référence à une valeur travail<sup>232</sup>, principes qui leur permettent d'être reconnus à une époque où la poursuite des études est limitée, même si l'enseignement général bénéficie d'un fort prestige social.

Depuis la fin des années soixante, la formation professionnelle s'est beaucoup déployée et diversifiée du fait notamment de la création de nouveaux diplômes (brevet d'études professionnelles en 1966, baccalauréat professionnel en 1985). Mais les nouvelles formations ne se sont pas substituées aux anciennes : elles se sont superposées alors que dans le même temps, s'allonge progressivement la durée de scolarité. Dès lors, l'identité des formations techniques et professionnelles s'est progressivement diluée dans un ensemble plus vaste de formations professionnelles initiales, plus ou moins bien articulées entre elles et avec le monde du travail, par le biais des conventions collectives et des classifications.

## ii. Les enjeux

La formation professionnelle initiale relève de l'éducation. Elle vise un double objectif : donner un enseignement général minimum à tout individu afin de lui permettre de tenir sa place dans la société et lui donner les bases de la technique professionnelle qui lui permettront d'y exercer un métier. Cette double finalité est en elle-même porteuse de débats et d'arbitrages entre, d'une part, l'État représenté par le ministère de l'Éducation nationale, qui a en charge l'élaboration et la préparation de l'ensemble des diplômes<sup>233</sup>, qui privilégie l'éducation de l'individu et, d'autre part, les représentants du monde économique, qui privilégient la finalité professionnelle de la formation et l'adaptation immédiate à l'emploi. G. Moreau observe d'ailleurs, à propos de la formation professionnelle, que *« peu de secteurs de l'école ont été autant bousculés, modifiés, ajustés, réformés au cours de leur histoire, comme si un point d'équilibre était impossible à trouver entre les exigences de l'État, représenté par son école publique, et celles des entreprises. »* À partir de l'analyse d'historiens et de sociologues, il montre que *« ces mutations incessantes constituent la trame même de l'enseignement professionnel »* et que la contradiction entre l'école et le monde des entreprises que l'on observe depuis l'origine est une contradiction motrice<sup>234</sup>.

---

232) V. TROGER parle de fonds identitaire commun. In G. MOREAU. *Op. cit.* p. 20 ; 53.

233) Pour le secteur du bâtiment. Dans d'autres domaines d'activités tels que l'agriculture, la responsabilité de l'élaboration et de la préparation des diplômes peut incomber à d'autres ministères.

234) G. MOREAU. *Op. cit.* p. 12.

Les rapports entre l'État et les acteurs économiques ont beaucoup évolué au cours du temps et au gré des nombreuses réformes qui ont jalonné l'histoire de l'enseignement technique, mais la tension entre les deux finalités n'a pas disparu et reste sous-jacente aux débats engagés entre les acteurs à l'occasion de l'adaptation ou de la rénovation des différents diplômes.

La formation professionnelle initiale se dispense aujourd'hui encore principalement par la voie scolaire, dans le cadre de lycées technologiques et professionnels (BEP, bac professionnel, bac STI, BTS) pour le secondaire, à l'université ou dans des établissements d'enseignement supérieur pour les formations supérieures (IUT, licence professionnelle, mastère, titre d'ingénieur, doctorat). Les passages en entreprise prennent la forme de stages ou de périodes de formation en entreprise (PFE), selon le niveau de formation et le diplôme préparé. Pour de nombreuses branches professionnelles et, en particulier, pour celles qui, comme le bâtiment, regroupent un grand nombre d'entreprises artisanales, la formation professionnelle initiale est fondamentale car elle prépare réellement à l'exercice du métier. L'acquisition du savoir-faire durant la formation est prioritaire car les entreprises de petite taille, le plus souvent peu spécialisées, disposent de peu de ressources propres pour investir dans la formation de leurs salariés. Il est donc important que ceux-ci soient rapidement opérationnels dans l'exercice de leur emploi. *A contrario*, dans des secteurs à forte évolution ou dans des entreprises très spécialisées, la professionnalisation se fera essentiellement dans l'emploi. Il convient donc que la formation privilégie la capacité à apprendre de l'individu.

### iii. L'apprentissage

Le développement de l'apprentissage, à partir de la Seconde Guerre mondiale mais surtout à partir des années soixante-dix, a progressivement modifié le paysage de la formation professionnelle initiale. Mise en œuvre dans le cadre d'un contrat de travail, la formation professionnelle initiale par apprentissage est d'abord placée sous la responsabilité du chef d'entreprise, même si une partie du cursus se déroule dans un centre de formation. Ce mode pédagogique donne un rôle majeur à l'entreprise et aux représentants du monde économique. Il leur confère des responsabilités et une place centrale par rapport à celle qu'ils occupent dans la formation professionnelle scolaire.

La formation professionnelle initiale par voie scolaire ou par apprentissage vise les mêmes objectifs d'éducation et de professionnalisation. Elle permet souvent de préparer les mêmes diplômes, mais selon des modalités différentes.

Initialement réservé aux formations professionnelles préparant aux premiers niveaux de qualification des conventions collectives, l'apprentissage a longtemps été perçu comme une filière par défaut pour les jeunes qui ne pouvaient poursuivre un cursus scolaire long. La loi du 23 juillet 1987<sup>235</sup> sur l'apprentissage a modifié en profondeur l'organisation de ce système de formation ouvrant la possibilité de préparer des formations de niveau supérieur par la voie de l'apprentissage, en autorisant la signature de contrats successifs et en reportant l'âge limite d'accès à l'apprentissage à vingt-six ans. Elle a transformé ainsi la formation par apprentissage en une véritable filière de formation professionnelle ou technologique de niveau secondaire et supérieur.

Les deux systèmes de formation initiale sont souvent présentés comme concurrents, l'un, le système scolaire, soutenu par l'État et l'autre, l'apprentissage, soutenu par le monde professionnel. L'émergence des régions dans le champ de la formation professionnelle initiale, à partir du début des années quatre-vingt, a modifié ce rapport de force. Les régions se sont en effet progressivement saisies des compétences qui leur étaient attribuées par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983<sup>236</sup> en matière d'apprentissage pour affirmer leur autonomie vis-à-vis de l'État, développer leurs partenariats avec le monde économique et prendre progressivement le pilotage de la formation professionnelle initiale au niveau territorial.

Dans les débats sur la formation professionnelle des jeunes, est fréquemment évoquée, en complément de la formation professionnelle initiale par voie scolaire ou apprentissage, la formation professionnelle en alternance financée dans le cadre de la formation continue, par les partenaires sociaux. Celle-ci est principalement destinée aux jeunes sans qualification pour leur permettre d'accéder à l'emploi dans le cadre d'un contrat de travail, et d'acquérir, à cette occasion, un premier niveau de qualification validé par un diplôme de l'Éducation nationale, un titre professionnel, délivré par le ministère du Travail, ou un certificat de qualification professionnelle (CQP) délivré par les partenaires sociaux au niveau de la branche professionnelle. La formation professionnelle par alternance, dans le cadre de la

---

235) Article L 115-1 modifié par loi n° 87-572 du 23 juillet 1987 - « *L'apprentissage est une forme d'éducation alternée. Il a pour but de donner à des jeunes travailleurs ayant satisfait à l'obligation scolaire une formation générale, théorique et pratique, en vue de l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme de l'enseignement professionnel ou technologique du second degré ou du supérieur ou un ou plusieurs titres homologués dans les conditions prévues à l'article 8 de la loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres intéressés, après avis de la commission permanente du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi. Les titres homologués qui ont été reconnus par une convention collective de travail étendue sont inscrits de plein droit sur cette liste.* »

236) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État dite loi Defferre ; loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

formation continue, s'inscrit dans une logique d'adaptation aux besoins du marché du travail. Elle répond à des besoins économiques identifiés par une ou plusieurs entreprises. Elle se distingue en cela de la formation professionnelle initiale qui prépare à un diplôme ou à un titre, sous statut scolaire ou par apprentissage, et qui s'inscrit dans une démarche plus globale d'éducation de l'individu et non de réponse aux besoins immédiats de l'entreprise.

L'utilisation du vocable « formation par alternance » est source d'ambiguïté car la formation par apprentissage se déroule également dans le cadre d'une alternance entre l'entreprise et le centre de formation d'apprenti. De leur côté, les jeunes qui suivent une formation professionnelle par la voie scolaire alternent également durant leur cursus cours traditionnels, travail en atelier et périodes de formation en entreprise. Enfin, certaines branches ayant peu développé l'apprentissage dans leur secteur d'activité utilisent les dispositifs d'alternance pour faciliter l'intégration de jeunes diplômés dans les entreprises. Ces différents éléments conduisent à considérer que, plus que le contrat lui-même<sup>237</sup>, c'est la finalité de celui-ci et le contenu du diplôme ou de la certification qui permettent de distinguer les possibilités de formation professionnelle sous contrat de travail proposées aux jeunes.

#### iv. Les acteurs

Les principaux acteurs qui interviennent aujourd'hui dans le champ de la formation professionnelle initiale sont :

- L'État, à travers le ministère de l'Éducation nationale mais également dans le cadre des universités qui disposent d'une certaine autonomie pour créer et mettre en œuvre des formations professionnelles supérieures, éventuellement en partenariat avec le monde économique (départements d'IUT, licences professionnelles, mastères...);
- Les partenaires sociaux qui participent à la création, l'adaptation, la rénovation des diplômes professionnels dans le cadre des commissions paritaires consultatives;
- Les entreprises qui accueillent les jeunes en formation professionnelle initiale, soit en stage d'application soit dans le cadre d'un contrat de travail particulier, le contrat d'apprentissage;

---

237) Au cours des vingt dernières années, de nombreux contrats en alternance ont été créés puis remplacés par d'autres. Le contrat de qualification, le contrat d'adaptation, le contrat d'orientation, les différences entre les types de contrat portant sur les durées de formation, leurs modalités de prise en charge et les exonérations qui pouvaient y être associées. Depuis 2004, il reste un seul type de contrat en alternance, le contrat de professionnalisation, financé sur les cotisations obligatoires au titre de la professionnalisation.

- Les conseils régionaux qui exercent désormais l'essentiel des responsabilités liées à la mise en œuvre (programmation, financement) de l'apprentissage au niveau régional et prennent en charge une partie des dépenses des lycées professionnels ;
- L'ensemble des établissements de formation publics ou privés, lycées professionnels ou centre de formation d'apprentis, établissements d'enseignement supérieur qui accueillent les jeunes en formation professionnelle pour leur faire préparer un diplôme.

## **b) La formation professionnelle des demandeurs d'emploi**

### **i. Un sujet sensible**

Le champ de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi constitue un deuxième domaine institutionnel. Étroitement associée à l'évolution de la situation de l'emploi, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi fait l'objet depuis toujours d'une grande attention des acteurs publics, État et régions, car elle constitue un levier de lutte contre le chômage. Créée à l'initiative de l'État au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour orienter la main-d'œuvre vers les secteurs ayant les besoins les plus marqués, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi vise à l'intégration dans le monde professionnel.

Confiée à l'ANIFRMO<sup>238</sup> devenue l'Afpa en 1966, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi dépend initialement du ministère du Travail. Dans les années cinquante, celui-ci bénéficie du soutien appuyé du ministère de l'Éducation qui dispose de ressources importantes dans l'enseignement technique, tant en ce qui concerne la connaissance des secteurs professionnels et l'élaboration des diplômes que de sa capacité de mise en œuvre des formations. Les titres professionnels délivrés aujourd'hui par le ministère de l'Économie<sup>239</sup> sont élaborés et adaptés à l'évolution des besoins sectoriels au sein de commissions paritaires consultatives qui associent des représentants de l'État ainsi que des représentants des organisations patronales et syndicales des différents secteurs économiques. Initialement assurée par les seuls centres de l'Afpa, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est désormais également dispensée par d'autres organismes de formation, publics ou privés<sup>240</sup>, qui disposent des ressources techniques pour proposer la préparation des titres professionnels du ministère de l'Emploi. Leur activité demeure, cependant, faible au regard de celle de l'Afpa, notamment dans le secteur du bâtiment.

238) P. BENOIST. *Op. cit.* p. 50.

239) L'emploi est désormais rattaché au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

240) Ces organismes disposent jusqu'à présent d'un agrément délivré par l'Afpa.

Ces formations, initialement financées par l'État, le sont désormais par plusieurs acteurs institutionnels : l'Unedic, émanation des partenaires sociaux qui collecte les cotisations assurance-chômage pour le compte de Pôle emploi ; les conseils régionaux qui disposent également de cette compétence, et l'État pour certains publics particuliers. La loi du 24 novembre 2009<sup>241</sup> relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie introduit un nouvel acteur dans le financement de la formation des demandeurs d'emploi : le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) dont l'une des missions définies à l'article 18 est de financer la formation des demandeurs d'emploi<sup>242</sup>. Le FPSPP est financé par les cotisations des entreprises versées au titre de la formation continue. Géré par les partenaires sociaux, il demeure néanmoins sous le contrôle de l'État puisque l'utilisation des ressources est définie dans le cadre d'une convention-cadre entre l'État et les partenaires sociaux, au niveau national.

Le dispositif de formation des demandeurs d'emploi est donc logiquement construit autour du retour à l'emploi des personnes sans activité. Initialement piloté par l'État, il implique désormais un grand nombre d'acteurs au niveau des territoires ainsi que les partenaires sociaux qui interviennent dans le cadre du financement.

## ii. Les acteurs

Participent aujourd'hui au champ de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, cinq principaux acteurs :

- L'État, à l'origine du dispositif, en charge de l'élaboration des certifications professionnelles délivrées en concertation avec le monde professionnel, les titres professionnels du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. L'État intervient également dans les financements directement et dans le cadre de l'action du FPSPP avec lequel il fixe une convention d'objectifs triennale ;
- Les conseils régionaux qui participent également à la programmation des actions collectives de formation des demandeurs d'emploi et en assurent leurs financements ;
- Pôle emploi, né du regroupement de l'Unedic et l'ANPE : Pôle emploi accueille les demandeurs d'emploi et dispose de ressources pour financer leurs formations

---

241) Loi 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

242) « Art. L 6332-21. – Les ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels permettent : 1° De contribuer au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi, au bénéfice de publics dont les caractéristiques sont déterminées par la convention-cadre prévue au présent article. »

notamment dans le cadre de la préparation opérationnelle à l'emploi (POE), dispositif d'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi introduit par la loi du 24 novembre 2009<sup>243</sup> ;

- L'Afpa, créée à l'initiative de l'État, en charge du Secrétariat des commissions professionnelles consultatives, et principal opérateur de la formation des demandeurs d'emploi ; aux côtés de l'Afpa interviennent de nombreux autres opérateurs dont les Greta<sup>244</sup>, dispositif de formation continue reposant sur les établissements de l'Éducation nationale ;
- Les entreprises et partenaires sociaux, associés à l'élaboration des titres professionnels, associés au financement par l'intermédiaire des Opca<sup>245</sup> et du FPSPP et sollicités directement par les organismes de formation (Afpa ou autre) pour accueillir les demandeurs d'emploi en formation.

D'autres partenaires publics ou privés interviennent également dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi, notamment les Fongecif<sup>246</sup>, organismes paritaires interprofessionnels qui gèrent, au niveau régional, le dispositif du congé individuel de formation et qui, à ce titre, accompagnent les transitions professionnelles de nombreux individus. Enfin, les conseils généraux interviennent dans le financement des prestations accordées aux bénéficiaires du CI-RMA<sup>247</sup>. Cette énumération est principalement destinée à illustrer la variété des acteurs sur le champ du financement de la formation. Elle contribue à complexifier un système qui, par nature, devrait se caractériser par la simplicité et la réactivité, puisqu'il vise à faire revenir au plus vite des demandeurs d'emploi vers le marché du travail. Elle permet de constater également que les acteurs sont assez différents de ceux du système de formation initiale, même si une partie d'entre eux participe aux deux systèmes.

---

243) « Art. L 6326-1 – La préparation opérationnelle à l'emploi permet à un demandeur d'emploi de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise auprès de l'institution mentionnée à l'article L 5312-1. L'offre d'emploi est située dans la zone géographique privilégiée définie par le projet personnalisé d'accès à l'emploi du demandeur d'emploi. À l'issue de la formation, qui est dispensée préalablement à l'entrée dans l'entreprise, le contrat de travail qui peut être conclu par l'employeur et le demandeur d'emploi est un contrat à durée indéterminée, un contrat de professionnalisation à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de douze mois. »

« Art. L 6326-2. – Dans le cadre de la préparation opérationnelle à l'emploi, la formation est financée par l'institution mentionnée à l'article L 5312-1. Le fonds mentionné à l'article L 6332-18 et l'organisme collecteur paritaire agréé dont relève l'entreprise concernée peuvent contribuer au financement du coût pédagogique et des frais annexes de la formation ».

« L'entreprise, en concertation avec l'institution mentionnée à l'article L 5312-1 et avec l'organisme collecteur paritaire agréé dont elle relève, définit les compétences que le demandeur d'emploi acquiert au cours de la formation pour occuper l'emploi proposé. »

244) Greta : groupement d'établissements de l'Éducation nationale.

245) Opca : Organisme paritaire collecteur agréé. (voir supra).

246) Fongecif : Fonds de gestion du congé individuel de formation.

247) Depuis la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), les départements ont été conduits à redéfinir leurs politiques d'insertion en direction des bénéficiaires du RMI. Ils développent des partenariats avec les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle pour favoriser l'insertion professionnelle des publics bénéficiaires de ces allocations.

## c) La formation professionnelle continue des salariés

Durant la période des trente glorieuses, la formation professionnelle continue existe déjà mais elle oscille entre deux pôles : promotion sociale<sup>248</sup>, à l'initiative du salarié, et majoritairement hors du temps de travail ; adaptation de la main-d'œuvre à l'initiative de l'entreprise, en dehors du système éducatif et sans implication des organisations syndicales. Bien qu'elles soient en capacité de négocier sur ce qui deviendra une garantie sociale puis un droit, ces dernières ne considèrent pas alors la formation continue comme une priorité dans leurs négociations<sup>249</sup>.

Du point de vue de l'État, en revanche, formation professionnelle et politique de l'emploi ont toujours été liées, notamment dans la période d'après-guerre où l'adaptation de la main-d'œuvre au marché du travail était une priorité<sup>250</sup>. C'est l'État, en la personne de Georges Pompidou, en août 1967<sup>251</sup>, qui incite les partenaires sociaux à négocier sur l'emploi, mais également le reclassement et la réadaptation professionnelle. Le système de formation continue qui a vu le jour, en France, en juillet 1971, est donc le produit d'une double influence : celle des partenaires sociaux et celle de l'État. Il présente une originalité fondamentale puisque l'État, de façon tout à fait inhabituelle, a accepté de déléguer une partie de ses prérogatives aux partenaires sociaux, pour l'organisation et la gestion de ce dispositif<sup>252</sup>.

### i. L'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971

Le 9 juillet 1970, les partenaires sociaux signent un accord historique à l'issue de quinze mois d'une négociation longue et difficile dont les origines remontent au constat de Grenelle, en juin 1968<sup>253</sup>. Cet accord introduit de véritables avancées notamment pour ce qui relève de la prévention du licenciement et l'adaptation de la main-d'œuvre, tout en laissant à l'entreprise l'élaboration de la politique de formation. Il ne règle pas le problème du financement et renvoie la décision sur les prises en charge de formations liées aux problèmes d'emploi, aux commissions paritaires de branche. La loi du 16 juillet 1971<sup>254</sup> ne se contente pas de reprendre

---

248) La loi du 31 juillet 1959 publiée au JO du 6 août 1959 relative à la promotion sociale vise notamment à faciliter l'accès des travailleurs à un emploi de qualification supérieure dans l'entreprise.

249) À l'exception de la CGC. La CGT en revanche, s'est historiquement intéressée aux questions d'éducation – sans distinguer éducation et formation – comme un moyen au service de l'émancipation du prolétariat. Voir à ce propos H. LENOIR. À l'origine du syndicalisme : l'éducation ou éduquer pour émanciper. *Syndicalisme et formation*. p. 17-47.

250) Le 11 janvier 1949, paraît le décret créant l'Association nationale pour la formation des adultes (Afpa) appelée à l'époque Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre.

251) C. VINCENT. 1997, p. 157.

252) « *C'est très délibérément que dans ce domaine, plus que dans tout autre et avant tout autre, l'État a accepté de se déposséder d'une partie du pouvoir de direction, d'impulsion, d'organisation des choses* » A. RAMOFF. In O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 7.

253) O. MÉRIAUX *Id.* p. 158.

254) Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

le texte de l'accord. Elle impose aux entreprises et à leurs organisations professionnelles l'obligation de financement et la forme paritaire, là où l'accord avait échoué sur ce point. Elle introduit de nouvelles dispositions, en particulier :

- La création d'un droit individuel à la formation rémunéré sur le temps de travail (congé individuel de formation) ;
- L'obligation de consacrer un taux minimum de la masse salariale à la formation professionnelle continue ;
- La généralisation de la concertation avec le comité d'entreprise et au sein d'instances paritaires nationales et régionales ;
- La possibilité de création de fonds d'assurance formation paritaires, pour mutualiser les obligations de dépenses formation des entreprises, jouer un rôle de redistribution vers les plus petites entreprises et gérer la formation.

La loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle s'inscrit dans le projet politique de « nouvelle société » défendu à l'époque par le gouvernement qui souhaite s'appuyer sur un dialogue social rénové pour dépasser l'archaïsme des structures sociales<sup>255</sup>. L'autre innovation majeure de l'époque est d'avoir introduit, à l'occasion de la réforme des conventions collectives, la formation professionnelle dans le champ de celles-ci. La formation professionnelle est désormais considérée comme une garantie sociale contre l'obsolescence des connaissances : un droit collectif à négocier<sup>256</sup> y est défini à l'article L 2221-1 du code du travail : « *le présent livre est relatif à la détermination des relations collectives entre employeurs et salariés. Il définit les règles suivant lesquelles s'exerce le droit des salariés à la négociation collective de l'ensemble de leurs conditions d'emploi, de formation professionnelle et de travail ainsi que de leurs garanties sociales* ». C'est là que se situent selon J.-M. Luttringer « *la légitimité et le fondement de l'intervention des organisations syndicales pour négocier pour le compte des salariés* ».

À partir de 1971 et jusqu'en 1993, la formation professionnelle est donc apparue comme un champ emblématique dans lequel l'État confie aux partenaires sociaux une partie de ses prérogatives, notamment la gestion des fonds issus des obligations de financement. Cependant,

---

255) Auditionné dans le cadre de la mission sénatoriale sur la formation professionnelle, Jacques DELORS a rappelé les origines de l'accord du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971 qui posèrent les fondements du système de formation professionnelle français et les cinq objectifs qu'il s'était assignés : former les jeunes sortis de l'école sans qualification ; préparer à la conversion des activités à l'intérieur ou l'extérieur de l'entreprise ; entretenir et perfectionner les connaissances ; développer la promotion professionnelle ; favoriser le développement personnel des individus.

256) J.-M. LUTTRINGER. De l'action syndicale à travers la négociation. In *Syndicalisme et formation*. p. 103-104.

l'État n'a pas souhaité laisser aux seuls partenaires sociaux l'initiative de l'utilisation de ces ressources. Tout au long de cette période, il est régulièrement intervenu soit directement – dans le cadre de la loi – soit indirectement – en poussant les partenaires sociaux à la négociation – pour orienter une partie des moyens de la formation continue vers les jeunes et les demandeurs d'emploi. Certains auteurs utilisent le terme de « loi négociée » pour qualifier le dispositif de formation continue, issu d'un « partage des tâches où interventionnisme étatique et autonomie contractuelle des partenaires sociaux se renforcent et se complètent<sup>257</sup> ».

## ii. La loi quinquennale de 1993

La loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993<sup>258</sup>, réformant l'ensemble du dispositif de collecte sans négociation interprofessionnelle préalable, constitue un changement de politique à l'égard des partenaires sociaux<sup>259</sup>. Elle marque une reprise en main de l'État<sup>260</sup> et dessine un nouveau paysage institutionnel autour de deux filières de collecte obligatoirement paritaires : les organismes paritaires collecteurs agréés (Opc) professionnels articulés sur des accords collectifs de branche et agréés au niveau national ; les collecteurs régionaux interprofessionnels (Fongecif, Agefos PME, Opcareg<sup>261</sup>). Elle introduit une modification majeure dans le dispositif existant, en actant la séparation entre la réalisation des actions de formation continue et leur financement. Ce faisant, elle renforce le pouvoir d'orientation et les moyens des branches professionnelles, alors que dans le même temps, la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes s'affirme.

## iii. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003

Le 5 décembre 2003, les partenaires sociaux signent, au niveau interprofessionnel, un accord pour le développement de la formation professionnelle tout au long de la vie. Cet accord, paraphé par l'ensemble des organisations et salué par la classe politique, est transposé par la loi du 4 mai 2004<sup>262</sup> et décliné en 2004 et 2005, dans le cadre de quatre cent cinquante accords signés par deux cent cinquante branches professionnelles<sup>263</sup>. Il renforce la logique d'intervention des branches et introduit la notion de parcours de formation du salarié tout

---

257) M. TALLARDE, L. DE TAILLAC. In O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 110.

258) Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

259) O. MÉRIAUX. « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle. » *Revue de l'Ires*, n° 24. p. 192.

260) L'État, à travers la loi quinquennale, impose aux partenaires sociaux une réforme de la gestion paritaire à laquelle ils n'avaient pu aboutir par voie conventionnelle. O. MÉRIAUX. *L'action publique partagée*. p. 117.

261) Les Opcareg se dénomment aujourd'hui Opcalia. Voir table des sigles annexe 5.

262) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

263) F. DA COSTA. Audition du 9 mai 2007 au Sénat.

au long de sa vie, notamment par l'entretien professionnel obligatoire et la création du droit individuel à la formation (Dif). Il affirme la capacité des partenaires sociaux à travailler au niveau territorial avec les conseils régionaux pour articuler les dispositifs de formation. Enfin, il confirme la volonté des partenaires sociaux d'utiliser les fonds de l'alternance pour qualifier des jeunes sans qualification ou des demandeurs d'emploi et non pour financer la formation professionnelle initiale.

#### iv. L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et la loi du 24 novembre 2009 <sup>264</sup>

L'accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels signé le 7 janvier 2009, réaffirme la volonté des partenaires sociaux d'accompagner l'individu tout au long de sa vie professionnelle, quel que soit son statut social. Repris pour l'essentiel par la loi du 24 novembre 2009, il crée notamment le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, financé par l'ensemble des organismes paritaires collecteurs agréés et destiné à accompagner financièrement la formation des salariés peu qualifiés et celle des demandeurs d'emploi, aux côtés des acteurs traditionnels. Cependant, au-delà des ambitions fixées par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier, la loi du 24 novembre 2009 marque une évolution fondamentale dans les rapports entre l'État et les autres principaux acteurs de la formation professionnelle. Elle traduit, à travers une série de dispositions nouvelles <sup>265</sup>, la volonté de l'État de reprendre le contrôle à la fois sur l'action des partenaires sociaux et sur l'action des conseils régionaux.

Bien qu'il soit trop tôt pour tirer les enseignements de cette évolution, la loi du 24 novembre 2009 marque incontestablement une étape dans la reconfiguration du paysage de la formation professionnelle en France et une redistribution des rôles entre acteurs publics et, au niveau des partenaires sociaux, entre acteurs professionnels et interprofessionnels.

Conçu dans un contexte de croissance économique caractérisé par des taux d'emploi élevés, le système de formation continue a connu au cours de son histoire de très nombreuses

---

264) Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

265) La loi introduit notamment : le contrôle renforcé des organismes paritaires collecteurs agréés et l'établissement d'une convention triennale d'objectifs avec l'État (article 41) ; la contractualisation entre l'État et le FPSPP sur l'utilisation des ressources de celui-ci (article 18) ; elle renforce également la place de l'État au niveau régional dans le cadre des CPRDF (article 57) qui se substituent aux PRDF élaborés précédemment sous le contrôle des conseils régionaux (article 214-13 du code de l'éducation).

adaptations de nature conventionnelle ou législative qui traduisent une évolution des rapports entre l'État et les partenaires sociaux au cours des trente-cinq dernières années. Elles montrent que progressivement le système de formation continue, qui préfigurait de nouvelles formes de partenariat entre l'État et les partenaires sociaux, a été de plus en plus sollicité pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi.

#### v. Les acteurs

Quatre acteurs principaux interviennent dans ce champ :

- L'État, qui fixe les règles, exerce le contrôle sur l'utilisation des fonds collectés dans le cadre de l'obligation légale ou des accords conventionnels, participe au financement de certaines actions de formation dans le cadre d'accords avec les partenaires sociaux au niveau professionnel ou interprofessionnel ;
- L'entreprise : les chefs d'entreprise mettent en œuvre les actions de formation pour les salariés dans le cadre du plan de formation de l'entreprise. Les salariés, bénéficiaires de la formation, peuvent être à l'origine de la demande (congé individuel de formation) ou associés à la prise de décision (droit individuel à la formation). Dans les entreprises de plus de cinquante salariés, le comité d'entreprise est consulté sur le plan de formation ;
- Les partenaires sociaux, qui occupent une place importante dans le dispositif, participent à la définition des orientations et à la gestion des fonds de formation professionnelle continue dans les dispositifs professionnels ou interprofessionnels ;
- Les organismes de formation, publics ou privés, qui proposent leurs prestations aux entreprises dans le cadre d'un marché concurrentiel. Ces organismes sont aujourd'hui très nombreux (voir ci-dessous) mais une minorité d'entre eux occupent une place essentielle.

**Tableau 9 : Les organismes de formation continue en 2007**

Catégories d'organismes	Nombre d'organismes	Chiffre d'affaires	Nombre de stagiaires
<b>Ensemble</b>	<b>14 200</b>	<b>6,3 milliards euros</b>	<b>10,8 millions</b>
Dont Privé lucratif	35 %	39 %	39 %
Dont Privé non lucratif	28 %	31 %	33 %
Dont Individuels	31 %	4 %	9 %
Dont Public et parapublic	6 %	26 %	19 %

Source : Annexe formation professionnelle. Projet de loi de finances 2010. p. 129.

Les conseils régionaux interviennent peu, jusqu'à présent, dans le champ de la formation professionnelle continue des salariés. Ils disposent pourtant, de par la loi<sup>266</sup>, de compétences générales en matière de formation, notamment en ce qui concerne l'organisation et le financement de la validation des acquis de l'expérience (VAE) qui s'inscrit dans le parcours professionnel des individus au même titre que la formation continue.

Le système de la formation professionnelle est donc constitué d'un ensemble de trois sous-systèmes regroupant des acteurs parfois identiques, mais qui agissent séparément et poursuivent des objectifs distincts selon les sous-systèmes. Les acteurs publics y occupent une place centrale mais celle-ci est marquée par des divergences croissantes entre l'État et les régions sur lesquelles nous revenons à présent.

## 2. Les régions occupent une place croissante

### a) Des compétences accrues

#### i. Le tournant des années quatre-vingt

Dans le champ de la formation professionnelle, l'année 1983 est une date pivot en matière de décentralisation. Les lois du 7 janvier<sup>267</sup> puis du 22 juillet<sup>268</sup> affirment les compétences de la région en matière de création et de financement des centres de formation d'apprentis (CFA) tout en préservant les compétences de l'État pour une série d'actions particulières. Le second jalon marquant de la décentralisation de la formation professionnelle est la loi quinquennale du 20 décembre 1993<sup>269</sup> sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle. Celle-ci transfère aux régions les actions de formation et d'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, en les dotant d'un outil de programmation à travers le plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFJ).

Deux nouvelles lois, au début des années 2000, vont compléter la compétence dévolue aux régions en matière de formation<sup>270</sup> :

266) L'article 214-13 du code de l'éducation stipule que « la région adopte le plan régional de développement des formations et s'assure de sa mise en œuvre. Ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience ». L. DUBOIS et al. *Plans Régionaux de Développement de la Formation, entre ardente obligation et mission impossible*. p. 113 ; 139.

267) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État \*loi Defferre.

268) Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

269) Loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

270) Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration. *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État*. p. 12.

- La loi du 22 février 2002<sup>271</sup> étend le champ d'application du PRDF aux adultes et confie aux régions la responsabilité de l'élaboration du schéma régional des formations de l'Afpa ;
- La loi du 13 août 2004<sup>272</sup> relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert aux régions des crédits de la commande publique destinés à l'Afpa d'ici fin 2008. Elle leur confie le réseau des points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE), transfère de nouvelles compétences aux régions en matière d'apprentissage (enregistrement des contrats, modulation des primes) et de formations sanitaire et sociale et met fin à la compétence résiduelle de l'État en matière de formation professionnelle des jeunes. Enfin, elle ouvre un droit à expérimentation au niveau territorial.

Désormais, les compétences de la région dans le champ de la formation professionnelle apparaissent clairement dans le code de l'éducation, notamment aux articles L 214-12 : *« la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une orientation professionnelle »* et L 214-13, qui consacre le rôle de chef de file de la région en matière de formation professionnelle en lui confiant la responsabilité de l'élaboration du PRDF, et qui a pour objet de *« définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation »* sur son territoire.

## ii. Le retour de l'État

Après avoir confié aux régions des compétences majeures en matière de formation professionnelle, l'État marque, aujourd'hui, sa volonté de rester associé aux processus d'élaboration et de décision des politiques de formation professionnelle développées au niveau territorial. Cette ambition s'est formalisée, en particulier, à deux reprises au cours des dernières années.

Dans le domaine de l'apprentissage tout d'abord : l'article 32 de la loi du 18 janvier 2005 introduit, avec le contrat d'objectif et de moyens<sup>273</sup>, un nouveau mode de contractualisation entre l'État, la région et les acteurs économiques territoriaux afin de développer quantitativement et qualitativement l'apprentissage. Ce faisant, elle marque un premier retour de l'État dans un champ désormais piloté par les conseils régionaux.

271) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

272) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

273) Article 32 de la Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale repris dans l'article L 118-1 du code du travail.

La transformation du plan régional de développement des formations (PRDF) en contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) introduite par l'article 57 de la loi du 24 novembre 2009<sup>274</sup> constitue une autre manifestation du retour de l'État, cette fois sur l'ensemble de la politique de formation professionnelle établie au niveau régional. Il est, en effet, stipulé que « *le contrat de plan régional est signé par le président du conseil régional au nom de la région après consultation des départements et adoption par le conseil régional, par le représentant de l'État dans la région au nom de l'État et par l'autorité académique. Il engage les parties représentées au sein du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle* ».

Les étapes successives de la décentralisation ont donc, progressivement, conduit les régions à assurer le pilotage du dispositif d'apprentissage et de formation professionnelle, mais celui-ci est remis en cause aujourd'hui par l'État. Les conseils régionaux ont pris la mesure de cette délégation de compétence. Investir le champ de la formation professionnelle est devenu, pour les élus politiques, une véritable priorité alors que ce champ apparaissait, il y a quelques années, comme un domaine très technique géré par une minorité de bureaucrates. Ils y consacrent, aujourd'hui, des moyens budgétaires considérables et en font un des fers de lance de l'attractivité de leurs territoires.

## **b) La formation professionnelle : un facteur d'attractivité des territoires et un enjeu politique**

Deux raisons principales justifient cet investissement des régions sur le champ de la formation professionnelle : l'importance de l'attractivité économique et sociale des territoires, l'enjeu politique.

### **i. L'attractivité économique et sociale des territoires**

Le renforcement de la mondialisation depuis la décennie 1980 a produit deux phénomènes complémentaires : le développement des besoins de formation et l'importance des territoires. Sur le premier point, l'accélération des changements scientifiques et techniques accentue les besoins de formation de tous types et notamment de formation professionnelle. Les entreprises recherchent en permanence – d'abord dans leur environnement immédiat mais non exclusivement – des ressources pour adapter les compétences de leurs salariés. Par ailleurs, l'intensification de la concurrence met de plus en plus en cause les composantes indirectes de

---

274) Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

la compétitivité des entreprises qui relèvent de son environnement territorial : infrastructures, fiscalité, tissu économique de clients et fournisseurs, disponibilité et qualité de la main-d'œuvre, équipements de formation et de recherche... De ce fait, la concurrence entre les entreprises entraîne également une concurrence entre les territoires, de nature différente mais réelle. Cette dimension territoriale est renforcée du fait de l'extrême mobilité des capitaux financiers qui caractérise la mondialisation et qui provoque, pour un territoire, des menaces de délocalisation comme des possibilités d'attirer des capitaux extérieurs. Ces deux évolutions – importance de la dimension territoire et de la dimension formation – se combinent pour faire de la formation professionnelle, à l'échelle régionale, un enjeu économique majeur et donc une priorité pour les conseils régionaux.

Cette priorité économique est également sociale. L'une des finalités de la formation professionnelle est de préparer à l'emploi. Elle constitue ainsi un outil essentiel de la lutte contre le chômage et contre toutes les paupérisations qui en découlent. De plus, la main-d'œuvre est, dans l'ensemble, peu mobile. Il est essentiel de disposer, aussi souvent que possible, de sites de formation à proximité pour adapter les compétences des salariés aux besoins en emplois. En outre, disposer d'un appareil de formation sur place, travaillant en partenariat avec les milieux économiques, représente pour les élus locaux l'une des meilleures garanties contre le chômage et l'appauvrissement des territoires.

## ii. Un enjeu politique

En affirmant leur rôle de pilote dans le champ de la formation professionnelle, en demandant à récupérer les prérogatives dont ils ne disposent pas encore en matière d'emploi ou de formation pour des publics spécifiques, en usant de leur droit à l'expérimentation, les élus régionaux entendent affirmer leur autonomie à l'égard de l'État. Dans la mesure où ils disposent désormais également de compétences en matière économique, les conseils régionaux affirment leur volonté de prendre en main le destin de leurs régions et d'occuper leur place dans le contexte européen voire international, d'autant que les politiques européennes favorisent l'implication des territoires dans la mise en œuvre de leurs orientations. Mais cette vision dynamique, promue au nom de l'efficacité de la gestion au plus près des acteurs locaux, peut se heurter au principe de l'égalité républicaine si les inégalités s'accroissent entre les régions.

Les régions disposent donc aujourd'hui de prérogatives et de moyens pour développer la politique de formation professionnelle au niveau de leurs territoires. Cependant, le système de formation professionnelle demeure encore cloisonné au niveau territorial, des moyens conséquents peuvent être engagés par différents acteurs sans coordination réelle entre leurs politiques.

## c) Des moyens conséquents

Selon les données présentées en annexe au projet de loi de finances pour 2010<sup>275</sup>, les régions occupaient en 2007, la deuxième place au rang des financeurs de la formation professionnelle avec 4,4 milliards d'euros contre 4,3 milliards pour l'État et 12 milliards pour les entreprises<sup>276</sup>. Les régions sont désormais passées devant l'État<sup>277</sup> dans la mesure où elles récupèrent les moyens alloués par l'État à l'Afpa. En 2007, l'effort de formation des régions est essentiellement consacré à l'apprentissage et aux jeunes en insertion professionnelle. Le développement de l'apprentissage au cours des dernières années devrait, lui aussi, désormais, contribuer à majorer la participation financière des régions à la formation professionnelle. Cet effort, même en progression, ne représente qu'une partie des moyens considérables investis dans la formation professionnelle des différents publics : jeunes ; salariés du privé ou du public ; demandeurs d'emploi. Au total, ce sont 28,4 milliards d'euros qui ont été engagés en 2007 par les entreprises, l'État et les régions, les collectivités publiques pour leurs agents et l'Unedic selon la répartition suivante :

**Tableau 10 : Dépenses des financeurs finaux par public bénéficiaire en 2007**

*En milliards d'euros*

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Demandeurs d'emploi	Actifs occupés du privé	Agents publics	Total	En %
Entreprises	1,04	1,03	/	9,91		11,98	42,2
État	1,49	0,63	0,89	1,25	2,89	7,15	25,2
Régions	2,04	0,71	1,21	0,29	0,16	4,41	15,5
Autres collectivités territoriales	0,03		/	0,02	1,82	1,87	6,6
Autres administrations publiques et Unedic	0,1	/	1,18	0,02	0,62	1,92	6,8
Ménages	0,23	/	0,2	0,66	/	1,09	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>4,93</b>	<b>2,37</b>	<b>3,48</b>	<b>12,15</b>	<b>5,49</b>	<b>28,42</b>	<b>100,1</b>
En %	17,3	8,3	12,2	42,8	19,3	100	

*Champ : France entière.*

*Source : Dares.*

Peu présentes dans le champ de la formation au début des années quatre-vingt, les régions revendiquent aujourd'hui le pilotage de l'ensemble du dispositif et le transfert des compétences résiduelles de l'État au motif qu'elles interviennent déjà très fortement sur l'ensemble du

275) Annexe formation professionnelle. Projet de loi de finances 2010. p. 16.

276) L'ensemble des collectivités et l'État en tant qu'employeurs publics, dépensent 5,5 milliards d'euros pour la formation de leurs agents. Voir projet de loi de finances 2009.

277) Si l'on prend en compte la formation des agents du secteur public, la dépense de l'État s'élève à 7,15 milliards d'euros et reste supérieure en 2007 à celle des régions.

champ de la formation professionnelle et y consacrent des moyens pratiquement équivalents à ceux de l'État.

Cette posture politique est aujourd'hui contestée par l'État pour de multiples raisons et en particulier parce que l'efficacité des politiques développées au niveau régional est remise en cause. Pourtant, les conseils régionaux n'étant pas les seuls acteurs engagés au niveau territorial, ils ne sauraient porter seuls la responsabilité de ces insuffisances, qui resteraient d'ailleurs à évaluer au regard d'objectifs précis et de modalités des mises en œuvre.

Pour mieux comprendre les politiques développées au niveau territorial et mesurer leur capacité à répondre aux objectifs des acteurs institutionnels, revenons à présent sur la complexité des politiques publiques avant d'aborder, dans le prochain chapitre, les modalités particulières d'intervention des partenaires sociaux.

### **3. Un système complexe et peu régulé**

Le système de formation professionnelle est donc composé d'un ensemble de trois sous-systèmes de formation qui regroupent des acteurs parfois identiques, mais dont les finalités ne sont pas exactement les mêmes en fonction des publics auxquels ils s'adressent. Pour mieux analyser l'ensemble du dispositif, il est utile de l'appréhender au regard des missions complémentaires assurées par les principaux acteurs en présence. Cette approche permettra de démontrer que le système est complexe et peu enclin à se réguler.

#### **a) Les quatre dimensions de la formation professionnelle**

L'ensemble des observateurs s'accorde aujourd'hui sur le fait que les moyens financiers sont globalement suffisants pour développer une formation professionnelle de qualité. Mais l'efficacité du système dans son ensemble fait l'objet de vives critiques de la part de nombreux experts et notamment de la Cour des comptes<sup>278</sup>. Au-delà de la distinction en fonction des publics concernés (jeunes, salariés, demandeurs d'emploi) qui fonde les trois

---

278) La Cour des comptes, dans ce rapport issu de deux ans d'investigation au niveau national et régional, juge globalement le système inefficace et fait trois séries de constats pour expliquer cette inefficacité : les formations sont largement inadaptées aux besoins des individus et des entreprises, qu'il s'agisse de formation initiale ou de formation continue ; les financements sont abondants mais insuffisamment mutualisés, le système actuel peu transparent générant des coûts élevés ; l'action des différents acteurs est faiblement cohérente : cloisonnement, absence de pilotage, absence d'évaluation. Cour des comptes. *Op. cit.* p. 4.

sous-systèmes qui viennent d'être présentés, il est nécessaire de distinguer quatre dimensions complémentaires de la formation professionnelle :

- L'élaboration des normes et contenus de formation ;
- La prescription et le financement des formations ;
- La mise en œuvre des formations ;
- Le contrôle.

La première dimension concerne les objectifs qui sont assignés à une action de formation : préparer un diplôme ou une certification, accéder à un emploi, se perfectionner... Elle dépend des aspirations des individus, des besoins économiques formulés par les entreprises, du système de formation. Dans ce domaine sensible, s'affrontent les intérêts de l'État, qui fixe les priorités de la nation en matière d'éducation, et ceux des acteurs économiques et sociaux, qui privilégient l'accès à l'emploi et l'adaptation des compétences des salariés. En effet, les classifications négociées par les partenaires sociaux dans les conventions collectives renvoient notamment aux diplômes, titres ou certifications professionnelles des individus.

La deuxième dimension est économique. Elle renvoie aux moyens mis en œuvre pour réaliser les formations des différents publics (jeunes, salariés, demandeurs d'emploi). Les ressources dépensées sont considérables<sup>279</sup>. Les acteurs privés et publics qui financent les actions de formation disposent donc de réels leviers d'action à la fois au niveau national, professionnel ou interprofessionnel, et au niveau territorial.

**Tableau 11 : Dépense globale de formation par public bénéficiaire**

*En millions d'euros*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Structure en 2007 (en %)	Évolution 2007/2006 (en %)	Évolution 2006/1999 (en %)
<b>Pour les jeunes</b>	5 563	5 764	5 867	5 612	5 835	5 922	6 324	6 702	7 094	25	+ 5,9	+ 27,5
Apprentissage	3 400	3 620	3 669	3 432	3 688	3 798	4 002	4 361	4 740	16	+ 8,7	+ 39,4
Alternance/Professionalisation	1 274	1 361	1 446	1 397	1 348	1 270	1 300	1 225	1 341	5	+ 9,4	+ 5,3
Autres formations et accompagnement des jeunes	889	783	752	783	799	854	1 022	1 116	1 013	4	- 9,2	+ 14,0
<b>Pour les demandeurs d'emploi</b>	3 739	3 476	3 514	3 444	3 464	3 620	3 537	3 429	3 397	12	- 0,9	- 9,2
<b>Pour les actifs occupés du secteur privé</b>	8 822	8 992	9 352	9 490	9 726	9 969	10 583	11 423	12 141	43	+ 6,3	+ 37,6
<b>Pour les agents du secteur public*</b>	4 312	4 436	4 644	4 935	4 978	5 128	5 113	5 244	5 433	19	+ 3,6	+ 26,0
Investissement**	303	352	365	332	370	391	343	288	352	1	+ 22,4	+ 16,2
<b>TOTAL</b>	<b>22 739</b>	<b>23 020</b>	<b>23 742</b>	<b>23 813</b>	<b>24 373</b>	<b>25 030</b>	<b>25 900</b>	<b>27 086</b>	<b>28 417</b>	<b>100</b>	<b>+ 4,9</b>	<b>+ 25,0</b>

\* Hors investissement.

\*\* Y compris l'investissement pour les agents du secteur public.

Champ : France entière.

Source : Dares.

279) La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage s'élève à 28 milliards d'euros en 2007. Ce chiffre intègre les dépenses engagées par l'État et les collectivités pour la formation professionnelle des agents publics mais ne prend pas en compte le budget de l'Éducation nationale. Source : Formation professionnelle. Annexe au projet de loi de finances pour 2010. p. 13.

La troisième dimension s'attache aux acteurs de la formation professionnelle. Elle est à la fois opérationnelle et pédagogique. Elle renvoie à l'organisation du marché de la formation professionnelle, aux produits qui sont proposés aux différents publics et à leurs caractéristiques.

Enfin, la dernière dimension a trait au contrôle sur la réalité des actions de formation et leur financement. Celle-ci est à la fois politique et administrative car le contrôle peut s'exercer sur de multiples aspects de la formation et prendre des formes différentes selon qu'il concerne des acteurs publics ou privés.

Le tableau 12 résume les domaines d'intervention des intervenants majeurs dans les quatre dimensions du système de formation professionnelle. Il appelle plusieurs observations.

La première d'entre elles concerne l'État. Même si l'État, depuis les lois de décentralisation de 1983, a progressivement délégué aux régions la compétence en matière de formation professionnelle, il demeure extrêmement présent dans l'ensemble du dispositif, à plusieurs niveaux :

- L'élaboration de l'ensemble des certifications publiques (titres, diplômes) ;
- La programmation de la formation professionnelle initiale (rectorat) ;
- Le financement de la formation de certains publics (jeunes scolaires ; demandeurs d'emploi ; salariés),
- Enfin, le contrôle des différents dispositifs.

Il devrait donc logiquement jouer un rôle pivot dans la régulation de l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle dans la mesure où il intervient dans chacun d'entre eux.

La seconde observation concerne les régions. En vingt-cinq ans, les régions sont graduellement devenues des acteurs majeurs de la formation professionnelle au niveau territorial. La loi ne leur ayant pas donné l'ensemble des leviers pour piloter les dispositifs de formation, les conseils régionaux ont développé des stratégies de partenariat avec les acteurs locaux de la formation professionnelle : rectorat, services déconcentrés de l'État, branches professionnelles, universités, organismes consulaires, afin de renforcer la cohérence de l'ensemble des actions et de la mettre au service de l'attractivité économique de leur territoire.

**Tableau 12 : Les principaux intervenants dans le champ de la formation professionnelle**

Nature de la formation	Formation initiale (voie scolaire et apprentissage)	Formation continue des jeunes (alternance)	Formation continue des adultes (y compris CIF <sup>o</sup> )	Formation continue des demandeurs d'emploi
Missions				
Élaboration des contenus	Ministère de l'Éducation nationale (CPC <sup>280</sup> diplômes, universités)	Entreprises Partenaires sociaux (Certificats de Qualification Professionnelle)	Entreprises Partenaires sociaux (Certificats de Qualification Professionnelle)	Ministère de l'Économie (CPC <sup>281</sup> - Titres professionnels) Partenaires sociaux
Financement des formations	État (fonctionnement ; exonérations de charge) ; régions (apprentissage et équipements scolaires, ATOS) ; branches professionnelles (taxe d'apprentissage) Entreprises familles	Organismes paritaires collecteurs agréés ; fonds d'assurance formation (partenaires sociaux) État (exonérations) Entreprises, familles	Organismes paritaires collecteurs agréés Fonds d'assurance formation (partenaires sociaux) État (EDEC <sup>282</sup> ) Entreprises Individus	Région Pôle Emploi (prescription), départements (financement RMI/RMA) État
Mise en œuvre	Lycées professionnels Centres de formation d'apprentis IUT Universités	Greta, CFA, Organismes publics et privés, Afp	Organismes de formation publics et privés	Afp, Greta, organismes de formation publics ou privés
Contrôle	État (ministère de l'Éducation) Région (service apprentissage)	État (instances nationales et DRTEFP <sup>283</sup> )	État (instances nationales et DRTEFP)	État

Source : FFB.

Dans le même temps, les régions ont accru sensiblement leurs capacités d'expertise comme leurs interventions financières dans différents domaines : financement de l'apprentissage, rénovation des lycées professionnels, développement des universités, contractualisation avec les branches professionnelles dans le cadre de contrats d'objectifs, formation des demandeurs d'emploi dans les pays et bassins d'emploi. Peu associées aux réformes engagées au niveau

280) Commissions professionnelles consultatives du ministère de l'Éducation nationale chargées de l'élaboration et de l'adaptation des diplômes, composées de représentants de l'État et des représentants des partenaires sociaux des branches professionnelles.

281) Commissions professionnelles consultatives du ministère du Travail, chargées de l'élaboration et de l'adaptation des titres professionnels, composées de représentants de l'État et des représentants des partenaires sociaux des branches professionnelles. Le secrétariat des CPC du ministère du Travail est assuré par l'Afp.

282) EDEC/ADEC : cofinancements de l'État et des branches professionnelles destinés à favoriser le développement de la formation continue dans les entreprises.

283) Les DRTEFP et DDTEFP sont désormais intégrées aux directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

national par l'État ou les branches professionnelles, elles se sont efforcées de développer une approche transversale des questions d'emploi et de formation, au plus près des territoires.

La troisième observation concerne la place des partenaires sociaux dans le système de formation professionnelle français. Celle-ci peut paraître surprenante car, dans la tradition française, l'État tout-puissant a laissé depuis la Révolution française, peu de place aux corps intermédiaires<sup>284</sup> dont l'action est jugée néfaste et contraire aux intérêts des citoyens. Cependant, dans le domaine de la formation professionnelle, la concertation entre les représentants de l'État et les représentants du monde économique existe depuis l'origine et sous différentes formes qui sont analysées par la suite.

La dernière observation concerne les acteurs de la formation, eux-mêmes c'est-à-dire les organismes qui dispensent la formation professionnelle. Très nombreux, d'origine publique ou privée, ils peuvent intervenir dans le champ de la formation professionnelle initiale ou continue, selon les compétences dont ils disposent.

Pour les entreprises du bâtiment, les principaux opérateurs qui travaillent dans le champ professionnel, sont les suivants :

- L'Afpa : elle dispose d'un réseau national, intervient depuis sa création dans le champ de la formation des demandeurs d'emploi et, plus récemment, dans celui de la formation continue des salariés. Au regard du nombre de stagiaires formés, le bâtiment est le premier client de l'Afpa ;
- Les lycées professionnels et Greta (groupement d'établissements) pour la formation continue : de nombreux établissements sur l'ensemble du territoire sont spécialisés dans le BTP ;
- Les centres de formation d'apprentis, notamment les CFA créés à l'initiative de la profession (CFA BTP), gérés paritairement et bénéficiant d'une structure d'appui professionnelle nationale, le comité de coordination et de concertation de l'apprentissage dans le BTP (CCCA BTP) ;
- Les établissements de formation spécialisés dans le BTP (organismes consulaires ; Compagnons du Devoir...) ;
- Les Instituts universitaires technologiques ;
- Les organismes de formation patronaux, créés par les fédérations pour développer la formation de leurs membres.

---

284) Voir chapitre II.

À cette liste, viennent s'ajouter les très nombreux organismes qui proposent des formations à caractère plus transversal (formations tertiaires, informatique, management, ressources humaines...) qui travaillent pour l'ensemble des secteurs professionnels, dont le BTP.

## **b) Un système complexe peu régulé globalement**

À partir du tableau qui vient d'être présenté et des observations qui l'accompagnent, s'impose le constat que le système de formation professionnelle est complexe et insuffisamment régulé dans son ensemble.

### **i. Un système complexe**

Plusieurs arguments permettent de soutenir cette assertion. Le premier tient au champ lui-même. Construit par strates successives au cours du xx<sup>e</sup> siècle, le système de formation professionnelle réunit un ensemble de sous-systèmes qui mettent en jeu de très nombreux acteurs publics et privés qui poursuivent des objectifs différents. Chaque sous-système a ses propres finalités mais les trois sous-systèmes interagissent.

Le deuxième point concerne les acteurs et leur rôle dans l'ensemble des dispositifs. L'État, les régions, les partenaires sociaux sont présents dans l'ensemble des sous-systèmes mais n'y exercent pas les mêmes prérogatives. Or, les sommes injectées dans le financement de la formation professionnelle sont considérables, ce qui pousse chacun des acteurs à chercher à la fois à optimiser la dépense qu'il maîtrise et à peser sur celle des autres acteurs pour qu'elle serve ses intérêts. Par exemple, un jeune pourra se former à l'exercice d'un métier indifféremment par la voie scolaire (à la charge de l'Éducation nationale donc de l'État), par la voie de l'apprentissage (à la charge de la région, de l'État, de la branche professionnelle et des entreprises), dans le cadre d'un contrat de professionnalisation (à la charge des partenaires sociaux) ou d'une formation proposée aux demandeurs d'emploi (à la charge de la région, de Pôle emploi ou des partenaires sociaux). Or, la multiplicité des dispositifs et des financeurs, sans coordination globale dans l'espace et dans le temps, engendre de la complexité car les modalités d'ajustement dépendent d'acteurs différents. Ainsi, une même formation pourra être proposée par un organisme de formation à des tarifs différents, selon le public auquel elle s'adresse et les modalités de prise en charge proposées par les acteurs institutionnels.

Le troisième facteur de complexité provient de l'hétérogénéité des acteurs eux-mêmes et des moyens dont ils disposent pour assurer leurs missions. Les branches professionnelles les plus

organisées comme celle du bâtiment disposent globalement des moyens qui leur permettent d'assurer un dialogue avec les acteurs publics à la fois au niveau national et au niveau régional, et de rechercher une mise en cohérence des différents dispositifs. À l'inverse, de nombreuses branches ne disposent pas de suffisamment de ressources pour assurer ce même dialogue, ce qui impose aux pouvoirs publics d'adapter leur modalité de collaboration aux acteurs. Il en va de même au niveau des acteurs publics qui disposent des mêmes prérogatives mais de ressources très différentes selon les territoires.

Le dernier facteur de complexité tient à la place de l'État lui-même. À la fois acteur et contrôleur de nombreux dispositifs, disposant de prérogatives fortes mais de ressources insuffisantes dans de nombreux domaines, il entretient avec les partenaires sociaux comme avec les régions des relations ambiguës, marquées à la fois par la volonté de développer des partenariats et par un besoin de contrôle.

## ii. Un système peu régulé globalement

Le système global composé de trois sous-systèmes de formation est un ensemble complexe dans lequel de nombreux acteurs agissent, conjointement ou séparément selon des modalités qui leur sont propres (État, organisations syndicales et patronales, entreprises, collectivités territoriales, organismes de formation).

Celui-ci pourrait être globalement régulé si l'un ou plusieurs des acteurs participant à chacun des sous-systèmes, utilisent alternativement l'un ou l'autre pour corriger les déséquilibres d'un des sous-systèmes.

En réalité, l'ensemble du système est globalement peu régulé parce qu'aucun des acteurs à la capacité de coordonner l'ensemble, mais également parce que les finalités et le mode de régulation de chacun des sous-systèmes s'inscrivent dans des espaces et des temporalités différents. Sur le premier aspect, le seul acteur qui pourrait légitimement assurer la régulation de l'ensemble est l'État. Or, l'État assure le contrôle de l'ensemble des dispositifs mais ne les régule pas à l'heure actuelle. Sur le second point, précisons les finalités et mode de régulation des trois sous-systèmes pour situer leurs spécificités.

### • L'intervention de l'État dans le cadre du système éducatif

La logique d'intervention de l'État s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale destinée à assurer, sur l'ensemble du territoire, un égal accès des jeunes au système éducatif et au monde professionnel. Elle repose sur une approche nationale qui concilie orientation courte

vers les filières professionnelles et accès aux études supérieures, via l'université. L'objectif affiché par l'État pour la nation est d'amener un nombre de jeunes, aussi élevé que possible, au niveau du baccalauréat, afin de leur offrir une capacité à évoluer ultérieurement dans le monde professionnel.

Les principes fondamentaux du système éducatif reposent, en effet, sur l'accès du plus grand nombre aux études les plus élevées. Les bases du système éducatif sont la liberté d'accès, l'égalité des jeunes devant la formation et l'unité du système de formation. Le pilotage du système de formation initiale est assuré par l'État à travers la définition des filières de formation et la mise en œuvre des formations sous statut scolaire, même si les régions co-pilotent de plus en plus celui-ci.

La régulation de ce système de formation professionnelle initiale dépend de la politique publique développée en matière d'éducation, des choix opérés par les jeunes et de l'évolution économique générale qui provoquent des tensions et arbitrages avec le monde professionnel sur les filières à créer ou à supprimer à moyen terme afin de répondre aux évolutions de la société. Elle dépend également de l'équilibre avec les autres voies de formation qui concourent à l'intégration des jeunes dans le monde économique, notamment l'apprentissage. Elle est assurée par l'État, sur le moyen terme.

L'espace de la politique publique de formation professionnelle initiale est le territoire national, car les diplômes en France sont élaborés et sanctionnés au niveau national. La politique territoriale est une déclinaison de la politique nationale en fonction de l'évolution des besoins et des capacités d'adaptation du système éducatif. Celui-ci est caractérisé par une cohérence de la politique développée sur l'ensemble du territoire mais par une faible capacité d'adaptation aux mutations économiques car l'objectif premier est l'éducation des jeunes et non leur accès à l'emploi<sup>285</sup>.

#### **• L'intervention des conseils régionaux dans le cadre de la formation des demandeurs d'emploi**

Le système de formation professionnelle des demandeurs d'emploi répond, à l'inverse, à une logique de proximité territoriale. Il repose sur un principe de réactivité. Dans la mesure où les demandeurs d'emploi sont peu mobiles, l'objectif de la politique de formation développée

---

285) Il faut en moyenne deux années pour créer ou rénover un diplôme professionnel compte tenu du mode de fonctionnement actuel des commissions professionnelles consultatives du ministère de l'Éducation nationale.

au niveau territorial est de leur permettre de retrouver un travail le plus vite possible en fonction des besoins exprimés par le tissu économique local. Par ailleurs, il a été souligné précédemment que le dynamisme économique du territoire et la qualité de son offre de formation professionnelle participent à son attractivité, dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires. La régulation de ces politiques territoriales est assurée par un ensemble de facteurs : le dynamisme démographique régional, la qualité de l'appareil de formation professionnelle, la situation de l'emploi au niveau territorial liée elle-même au dynamisme économique et à la présence de secteurs en tension ou en restructuration, les politiques publiques développées par l'ensemble des collectivités (communes, départements, région) et, en particulier, le conseil régional.

La régulation n'a pas de caractère automatique même si dans la majorité des cas, l'action de Pôle emploi et des conseils régionaux devrait contribuer à améliorer la situation de l'emploi, notamment en élevant le niveau de qualification des demandeurs d'emploi. Les pouvoirs publics peuvent injecter des moyens importants pour requalifier les demandeurs d'emploi mais ils demeurent cependant tributaires de la situation de l'emploi, elle-même déterminée par des facteurs économiques qui échappent majoritairement aux acteurs locaux : conjoncture ; pouvoir d'achat des ménages ; compétitivité des entreprises locales face à la concurrence étrangère ; potentiel de développement économique local.

L'espace de référence est le territoire<sup>286</sup> mais ce concept ne recouvre pas les mêmes réalités, selon les acteurs publics, les acteurs économiques, les niveaux de formation professionnelle. Ainsi, le territoire pertinent sera le bassin d'emploi pour résoudre un problème de restructuration et de redynamisation apparu à la suite de la fermeture d'une usine importante à l'échelle du bassin. *A contrario*, l'accompagnement d'un secteur professionnel en difficulté nécessitera une approche interdépartementale voire régionale en fonction des lieux de production du secteur (ex : viticulture, sylviculture...).

Le temps de référence est le court terme ou le moyen terme pour l'accompagnement des reconversions industrielles. Il dépend de la vitesse à laquelle sont obtenus des résultats en matière de lutte contre le chômage.

---

286) Le concept de territoire est à utiliser avec prudence car il peut correspondre à des zones géographiques, administratives, politiques et varie selon les acteurs. Il fait l'objet de développement dans le chapitre suivant. Dans le cas présent, il faut l'entendre comme une zone géographique où travaillent et vivent les individus.

**• L'intervention des partenaires sociaux dans le cadre de la formation professionnelle continue des salariés**

Le système de formation professionnelle continue des salariés vise à favoriser l'adaptation des compétences des salariés des entreprises aux exigences de compétitivité imposées par la concurrence économique ainsi que leur évolution professionnelle. Il repose sur une logique d'entreprise ou sur une logique sectorielle. L'unité de temps est liée à la vitesse de mutation du secteur économique. L'unité d'espace est liée au type de spécialisation de l'entreprise, au degré de concurrence locale, nationale ou internationale et à l'activité même de l'entreprise en fonction des marchés auxquels elle répond. Ainsi, les priorités des entreprises du bâtiment ne sont pas celles des services informatiques : le bâtiment privilégie l'adaptation ou le perfectionnement d'une population plus ou moins qualifiée, au niveau local, du fait de l'implantation homogène de ses entreprises sur le territoire ; à l'inverse, les services informatiques privilégient le développement des compétences de salariés mobiles, hautement qualifiés, dans un environnement concurrentiel international.

La régulation est assurée par les marchés – marchés de l'entreprise et marchés de la formation continue – ainsi que, au sein de l'entreprise ou de la branche professionnelle, par les partenaires sociaux qui déterminent, par la voie de la négociation, les moyens qu'ils consacrent à la formation professionnelle – individuelle ou collective – et les priorités de financement. Il en résulte logiquement une forte hétérogénéité dans les politiques mises en œuvre au niveau des branches professionnelles car elles participent prioritairement à l'accompagnement des mutations de secteurs économiques, aux évolutions contrastées.

## Conclusion

Au terme de ces développements, plusieurs enseignements méritent d'être rappelés.

Tout d'abord, les acteurs publics constituent les pivots de l'ensemble du système de formation professionnelle français. L'État, depuis l'origine, est représenté par différents ministères dont le ministère de l'Éducation nationale, qui occupe une place centrale. Les régions, dont les prérogatives se sont progressivement élargies au cours des trente dernières années, interviennent désormais sur le financement de la formation de différents publics et prétendent au pilotage de l'ensemble du dispositif ce qui est aujourd'hui contesté par l'État. Aux côtés des acteurs publics, de nombreux acteurs privés et en particulier, les partenaires sociaux, exercent une responsabilité majeure dans le champ de la formation professionnelle continue depuis le début des années soixante-dix.

L'examen attentif des dispositifs de formation professionnelle permet de montrer que le système global est, en fait, constitué de trois sous-systèmes distincts mais qui interagissent, dans lesquels participent notamment les trois principaux acteurs – État, régions, partenaires sociaux – chacun dans des modalités et responsabilités particulières.

L'ensemble du système de formation professionnelle peut être qualifié de complexe car les logiques de régulation de chacun des sous-systèmes ne sont pas les mêmes, chacun des sous-systèmes répondant à des objectifs distincts pour des publics différents : jeunes en formation initiale ; salariés en entreprise ; demandeurs d'emploi en reconversion professionnelle. Or, les trois principaux protagonistes (État, régions, partenaires sociaux) n'apparaissent pas en mesure de proposer, seul ou conjointement, pour l'instant, une régulation de l'ensemble. Les partenaires sociaux, dans le cadre des accords interprofessionnels du 5 décembre 2003 et du 7 janvier 2009, ont affirmé leur volonté d'être au cœur de la régulation du système de formation professionnelle en élargissant notamment leur capacité d'intervention à la formation des demandeurs d'emploi. Or, la mise en œuvre d'une telle volonté suppose que les partenaires sociaux soient capables de dialoguer à la fois avec l'État et avec les conseils régionaux. Ce partenariat avec l'État est un fait historique. Il peut prendre plusieurs formes qui seront analysées dans le chapitre suivant. Le dialogue avec les régions pose, en revanche, des difficultés pour les organisations patronales et syndicales, structurées très majoritairement de façon verticale autour de champs professionnels. Elles peuvent, de fait, se trouver en difficulté pour participer à la définition et à la mise en œuvre des politiques territoriales aux modalités plus floues qui seront exposées au chapitre VI.

## Chapitre V. Une forte présence des partenaires sociaux du bâtiment

L'analyse historique de l'action de la Fédération du Bâtiment montre que celle-ci, depuis toujours<sup>287</sup>, s'est impliquée dans le domaine de la formation professionnelle, pour répondre à la demande de ses membres, et qu'elle y a conduit des actions de différente nature. Pour l'essentiel, elle agit aujourd'hui aux côtés des autres organisations patronales et syndicales dans le cadre d'instances paritaires, même si elle continue à proposer certaines actions pour les seuls membres de la Fédération. Ce choix est justifié car dans le champ de la formation professionnelle, les organisations d'employeurs entretiennent avec les organisations syndicales des relations régulières qui participent à la régulation sociale de l'ensemble de la profession.

L'importance et le nombre de structures paritaires pour le secteur du bâtiment, dans ce domaine, constitue, en effet, une originalité par rapport à ce qui peut être observé dans d'autres secteurs. Il convient de l'analyser en tant que telle, en particulier au regard des relations que peuvent entretenir ces différentes instances avec les acteurs publics, avant de porter un avis sur la pertinence de ces choix d'organisation.

Au préalable, il apparaît utile de revenir sur les formes de la représentation des partenaires sociaux. Dans le chapitre précédent, il a été montré que la présence des organisations d'employeurs et de salariés dans le champ de la formation professionnelle trouve ses origines dans le fait que les salariés disposent de droit à négocier en matière de formation<sup>288</sup>. Il est cependant nécessaire de réexaminer les lieux et les modalités dans lesquels se formalisent les débats autour des questions de formation. L'hypothèse défendue dans la première partie de ce chapitre est que la branche professionnelle demeure le niveau adéquat de régulation sociale dans ce champ, en complément de l'entreprise. Nous nous attacherons à préciser ensuite les différentes formes de paritarisme et à montrer que leur capacité à participer à la régulation de l'ensemble dépend fortement de l'attitude des acteurs publics, en particulier de l'État.

---

287) Voir introduction. La transmission du savoir faisait partie des principes fondateurs des corporations au Moyen Âge.

288) Article L 2221-1 du code du travail.

## 1. La participation des partenaires sociaux

L'examen des sous-systèmes de formation professionnelle montre que les partenaires sociaux sont présents, selon des modalités différentes, dans chacun d'entre eux. Pour bien appréhender la façon dont cette place est interrogée au niveau territorial, deux angles complémentaires d'analyse sont proposés.

Le premier touche au champ de représentation : les partenaires sociaux peuvent s'exprimer au sein d'une entreprise, d'une branche professionnelle, au niveau interprofessionnel. Il est nécessaire de montrer que le niveau de la branche est pertinent comme lieu de régulation sociale sur le champ de la formation professionnelle. Celui-ci n'est cependant pas sans poser de réelles difficultés compte tenu de l'extrême éclatement des branches professionnelles.

Le second angle d'approche touche aux modalités de participation des partenaires sociaux. Le terme de paritarisme, utilisé généralement pour qualifier une représentation équilibrée des organisations syndicales et patronales, recouvre des modalités de concertation ou de collaboration très différentes. Or, la relation avec les pouvoirs publics et la participation aux politiques publiques peuvent varier fortement selon les formes de paritarisme et la capacité de chacun à participer à la régulation sociale.

Les deux dimensions seront abordées successivement.

### a) La branche professionnelle

J. Saglio définit la branche professionnelle comme une institution du système français de relations professionnelles qui « *se construit à l'articulation entre la régulation économique et la régulation sociale, entre ces deux champs de l'action sociale que l'on nomme plus habituellement les politiques industrielles d'une part et les négociations collectives de l'autre* »<sup>289</sup>.

Dans son rapport de 2008 sur la négociation collective et les branches professionnelles, J.-F. Poisson précise les difficultés de définition de la branche et la façon dont elles se construisent<sup>290</sup> : « *Pour les économistes, la "branche" renvoie à un marché de produits ou de services supposé homogène. Pour les statisticiens, elle peut être employée concurremment*

---

289) J. SAGLIO. Régulation économique et régulation de branche. *Colloque d'Ares*.

290) J.-F. POISSON. *Rapport du premier ministre sur la négociation collective et les branches professionnelles*.

*avec la notion de secteur, c'est-à-dire un ensemble d'entreprises regroupées selon un critère d'activité dominante, et non à partir d'un critère d'activité homogène. Du point de vue du droit du travail, les "branches" sont des constructions de la négociation collective. Autrement dit, les branches professionnelles ne sont pas des cadres préétablis (donnés par le marché, établis par la science ou constitués par l'administration), dans lesquels on ferait entrer des acteurs eux-mêmes préexistants. Cadres pour l'action, leurs contours résultent de compromis entre les acteurs que cette négociation engage... Pour l'essentiel, les processus de construction et d'identification des branches professionnelles combinent ainsi, selon des modes très divers :*

- le fait générateur du découpage ou du regroupement des activités en branches : celui du périmètre, en termes d'activités économiques, des organisations d'employeurs participant à la négociation de branche ;*
- dans la plupart des cas, une appréciation du critère d'activité économique sous l'angle d'un produit ou d'un service, plutôt que sous celui d'une filière, bien que plusieurs regroupements de branches aillent dans ce sens ;*
- au-delà de ce qu'autorise le code du travail, c'est-à-dire au-delà de l'agriculture, un croisement assez contingent de l'activité, au sens de produit ou service, avec le statut de l'employeur (artisanat, professions libérales) ou le mode d'exploitation des entreprises (économie sociale) ;*
- des coïncidences et recoupements de droit entre le périmètre d'une branche et celui des accords collectifs qu'elle produit (conventions collectives, accords collectifs thématiques) à géométrie variable, organisées par la voie contractuelle, celle de la volonté des parties, sauf cas tout à fait exceptionnel d'élargissement par voie de décision administrative unilatérale. »*

### **i. Les origines**

La première illustration de la notion de branche et de la politique que l'État souhaitait y développer remonte à la Première Guerre mondiale et à la formulation de la politique du ministère de l'Armement par A. Thomas<sup>291</sup>. Il exprime alors une double volonté : une volonté industrielle, disposer d'entreprises performantes, modernes pour gagner le combat industriel de l'armement, en soutenant celles qui investissent et embauchent et en leur confiant des marchés ; une volonté sociale, sortir des rapports conflictuels dans les entreprises en poussant à la négociation sur les salaires ouvriers et en développant la formation des travailleurs.

---

291) Au-delà de la maîtrise de la production en temps de guerre, la volonté d'A. THOMAS était de favoriser l'organisation de la classe ouvrière et sa participation à la nation. Il reprenait en cela les idées défendues par Alexandre MILLERAND vingt ans plus tôt. A. BEVORT, A. JOBERT. *Sociologie du travail : les relations professionnelles*. p. 74.

Cette proposition exerce une influence déterminante sur l'action économique publique au cours du xx<sup>e</sup> siècle, jusqu'au début des années soixante. Elle repose sur la logique de l'échange politique développée par A. Pizzorno<sup>292</sup> : les syndicats sont associés aux négociations mais ils doivent reconnaître la légitimité du patron dans l'entreprise et abandonner la grève. Elle pousse au développement d'une politique conventionnelle de branche, lieu pertinent pour négocier les salaires et respecter les conditions de juste concurrence entre les entreprises. Par la suite, on ne retrouve pas une coordination aussi forte à l'initiative de l'État à la fois de la politique économique et de la politique sociale au sein de la branche. Mais elle a donné corps à la branche professionnelle et au double mouvement qui l'anime : réguler au plan économique l'activité d'un ensemble d'entreprises d'un champ professionnel afin de leur permettre de développer leur activité ; développer les relations sociales par un dialogue avec les organisations syndicales, au-delà du champ de l'entreprise, afin de structurer l'espace professionnel dans lequel évoluent les salariés d'un secteur d'activité.

Telle qu'elle est définie, la branche apparaît comme un niveau pertinent de régulation sociale, dans le sens proposé par J.-D. Reynaud<sup>293</sup> où la régulation sociale repose sur trois concepts fondamentaux : le conflit, la règle et la négociation. Les organisations d'employeurs défendent des règles afin de développer l'activité de leurs entreprises ; les organisations syndicales proposent d'autres règles en faveur de la défense de l'intérêt des salariés ; la rencontre conflictuelle de ces éléments conduit à des négociations qui établissent ou non de nouvelles règles et participent à la structuration de la branche professionnelle comme à son évolution.

Selon le rapport Poisson, le nombre de branches professionnelles recensées par la direction générale du travail au travers du bilan annuel de la négociation collective s'élève en 2004 à 687, hors secteur agricole, dont 333 au niveau national, 85 au niveau régional et 269 au niveau départemental<sup>294</sup>. Cette approche administrative masque la diversité des situations et le fait que certains secteurs d'activité négocient à la fois au niveau national et régional, notamment le bâtiment. Seules 75 conventions collectives couvrent 40 000 salariés ou davantage. De même, en termes de dynamisme et régularité de négociation, moins de 100 conventions collectives font l'objet, à minima, de la signature d'un accord par an<sup>295</sup>.

---

292) Voir chapitre II-1-b-ii le courant néocorporatisme.

293) G. DE TERSSAC. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. p 23-24.

294) J.-F. POISSON. *Op. cit.* p. 41.

295) J.-F. POISSON. *Op. cit.* p. 10.

## ii. Les acteurs de la branche professionnelle

Sur le plan économique et social, la branche professionnelle recouvre l'ensemble des entreprises et des salariés qui exercent leur activité dans un champ professionnel précis, défini dans le cadre des conventions collectives. Elle résulte d'un accord privé entre des représentants d'entreprises exerçant une activité économique et des organisations syndicales, visant à déterminer, à travers la convention collective, un ensemble de spécificités pour les entreprises et salariés exerçant cette activité tel qu'il est défini par le code du travail, à l'article L 2222-1 : *« Les conventions et accords collectifs de travail, ci-après désignés “conventions” et “accords” dans le présent livre, déterminent leur champ d'application territorial et professionnel. Le champ d'application professionnel est défini en termes d'activités économiques ».*

Les acteurs habilités à faire évoluer les règles professionnelles dans le champ concerné sont, en dehors de l'État, les partenaires sociaux, c'est-à-dire les organisations patronales et syndicales représentatives au sens défini par l'article L 2231-1 du code du travail : *« La convention ou l'accord est conclu entre : – d'une part, une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives dans le champ d'application de la convention ou de l'accord ; – d'autre part, une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs, ou toute autre association d'employeurs, ou un ou plusieurs employeurs pris individuellement. Les associations d'employeurs constituées conformément aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, qui ont compétence pour négocier des conventions et accords, sont assimilées aux organisations syndicales pour les attributions conférées à celles-ci par le présent titre ».*

Pour les entreprises et salariés du bâtiment et des travaux publics, les partenaires sociaux sont :

- Pour le collège des organisations patronales : la Fédération Française du Bâtiment (FFB) ; la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) ; la Fédération nationale des sociétés coopératives de production du bâtiment et des travaux publics (FNSCOP-BTP) ; la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb).
- Pour les organisations de salariés : la Fédération nationale des salariés de la construction, du bois et de l'ameublement FNCSBA-CGT ; la Fédération nationale des salariés de la construction et du bois - CFDT ; la Fédération générale Force ouvrière du BTP et ses activités annexes CGT-FO ; la Fédération BATI-MAT-TP CFTC ; le Syndicat national des cadres, Etam et assimilés des industries du bâtiment, des travaux publics et des activités annexes et connexes CFE-CGC-BTP.

La Fédération Française du Bâtiment est un des acteurs de la branche professionnelle mais elle n'est pas la seule organisation patronale à représenter les intérêts des entreprises du bâtiment. Au sein de la branche professionnelle elle est tenue de collaborer avec des organisations patronales distinctes, voire concurrentes, comme la Capeb, ce qui a naturellement une incidence sur les objectifs, les modalités et les résultats des négociations auxquelles elle participe. En d'autres termes, lorsque la Fédération négocie, elle est tenue de présenter à ses membres un accord qui constitue un compromis non seulement avec les organisations syndicales mais également avec les organisations patronales concurrentes.

### iii. Les accords de branche

La loi du 11 février 1950<sup>296</sup> instaurant le régime actuel de la négociation collective est à l'origine du développement des accords de branche et, en premier lieu, des conventions collectives de branche qui définissent le statut professionnel des salariés<sup>297</sup>. Ces accords sont conclus le plus souvent au niveau national, les organisations syndicales privilégiant cet échelon. Dans le domaine social ou dans le champ de la formation, ils peuvent cependant être déclinés au niveau territorial<sup>298</sup> par les représentants régionaux des partenaires sociaux si les accords nationaux le prévoient. Les accords de branche interviennent principalement dans deux cas de figure :

- Comme mode de régulation autonome au sein d'une branche professionnelle : c'est notamment le cas pour les conventions collectives, les accords de classification, les accords de salaires. Ils permettent de garantir des minima sociaux via la procédure d'extension ministérielle mais également d'unifier les pratiques des entreprises et de limiter les distorsions entre elles ;
- Comme niveau d'adaptation pour décliner les accords nationaux interprofessionnels ou la législation : accord sur la réduction du temps de travail ; accord sur la formation tout au long de la vie...

Dans le premier cas de figure, il s'agit d'un mode de régulation autonome des partenaires sociaux. Dans le second cas, la régulation est conjointe entre l'État et les partenaires sociaux. On peut parler de régulation tripartite. Comme le souligne J. Freyssinet<sup>299</sup>, l'attitude de l'État

---

296) Loi relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail, promulguée le 11 février 1950.

297) G. ADAM. *La négociation collective entre permanence et changement*.

298) C'est le cas, par exemple, pour les accords de salaires ouvriers dans le bâtiment : la convention collective est nationale mais les accords sur les minima pour les ouvriers et employés, techniciens, agents de maîtrise sont négociés au niveau régional, parfois départemental.

299) J. FREYSSINET. In G. DE TERSSAC. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*. p. 160.

est centrale car c'est elle qui va déterminer ce qui relève de la loi et ce qui relève des accords de branche. « *La loi peut être "négociée" : l'État annonce ses objectifs, invite les organisations patronales et syndicales à négocier et s'engage, en tant que de besoin, à modifier la loi sur la base du contenu d'un éventuel accord. La loi peut devenir "supplétive" lorsque ses dispositions ne s'appliquent qu'en l'absence de conventions collectives qui peuvent fixer des règles différentes. La loi peut être "dispositive" lorsque la mise en œuvre de ses dispositions requiert la signature préalable d'un accord collectif. Enfin, la loi peut autoriser un accord collectif à déroger aux dispositions qu'elle contient ; elle fixe alors les limites des dérogations possibles et les règles que doivent respecter les accords dérogatoires.* »

La loi et l'accord collectif apparaissent davantage comme des modes complémentaires de production des normes plutôt que comme des modes concurrents.

La branche professionnelle du bâtiment étant composée d'un très grand nombre d'entreprises majoritairement de tailles petite et moyenne, la négociation collective s'y est rapidement développée. Pour les organisations syndicales représentatives du bâtiment, la branche professionnelle constitue, en effet, le niveau le plus adéquat et le plus pertinent pour dialoguer avec les représentants des chefs d'entreprise car elles ne sont présentes que dans une minorité d'entreprises et totalement absentes dans les entreprises de taille artisanale<sup>300</sup>.

Ce dialogue, régulier et ancien, s'est traduit par la signature de nombreux accords professionnels au cours de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle ainsi que par la création d'instances professionnelles ou d'organismes paritaires lorsqu'ils concernaient le domaine social<sup>301</sup>. Il perdure aujourd'hui à la fois au niveau national et régional, dans le domaine social et dans le champ spécifique de la formation (voir supra).

#### iv. Une remise en cause des niveaux traditionnels de négociation

Progressivement, l'articulation traditionnelle entre les différents niveaux de négociation – l'entreprise, la branche, l'interprofession – se transforme. Une première étape correspond au projet de nouvelle société et à la volonté de trouver une nouvelle alliance entre capital et

---

300) La question de la représentation des organisations syndicales dans les entreprises artisanales pourrait connaître des évolutions au cours de l'année 2010 car l'UPA, certaines organisations syndicales et les pouvoirs publics souhaitent prendre des initiatives dans ce sens malgré l'opposition du Medef et de la CGPME.

301) Entre 1920 et 1970, plusieurs organismes professionnels ont été créés par la profession, dans le domaine social, notamment : l'organisme professionnel pour la prévention dans le BTP (OPPBT), la caisse de retraite et de prévoyance des Etam (1954), la caisse nationale de retraite ouvrier CNRO (1959). Ils ont été accompagnés de la signature d'accords importants : conventions collectives des ouvriers (1954), des cadres (1956), des Etam (1958), régime des indemnités de grands déplacements (1963), 4<sup>e</sup> semaine de congés payés (1963), régime d'intéressement pour les salariés (1969).

travail. La loi du 13 juillet 1971 en affirmant la reconnaissance du droit des travailleurs à la négociation collective, introduit l'entreprise comme lieu de négociation et promeut, dans le même temps, le niveau interprofessionnel, alors que jusqu'à présent le seul niveau de négociation était la branche professionnelle. La politique mise en œuvre par Raymond Barre au début des années soixante-dix confirme incontestablement cette rupture<sup>302</sup>. En matière de politique économique, l'appui individuel aux entreprises se substitue à la politique industrielle de branche dans un environnement international de plus en plus concurrentiel. Dans le domaine social, elle invite les entreprises à développer le dialogue social en interne plutôt que dans le cadre de la branche professionnelle.

Sur le plan juridique, une modification capitale dans la hiérarchie des normes est intervenue avec l'ordonnance du 16 janvier 1982 puis avec la loi du 13 novembre 1982<sup>303</sup> relative à la négociation collective. Cette loi offre la possibilité de déroger conventionnellement à des dispositions d'ordre public. Elle ouvre la porte, en matière d'aménagement du temps de travail, à la conclusion d'accords dérogatoires qui peuvent écarter l'ordre juridique étatique pour y substituer un ordre juridique professionnel<sup>304</sup>. Enfin, la volonté affichée par le Medef de faire de l'entreprise le niveau privilégié de négociation, la loi Fillon du 4 mai 2004 sur la négociation d'entreprise qui fait suite aux travaux des partenaires sociaux interprofessionnels sur les voies et moyens de la négociation collective, devraient conduire à un développement des accords d'entreprise au détriment d'accords de branche<sup>305</sup>. La loi du 4 mai 2004<sup>306</sup> et plus récemment la loi du 20 août 2008<sup>307</sup> ont poursuivi le bouleversement de la hiérarchie des normes conventionnelles. Cette dernière donne la priorité à l'accord d'entreprise ou d'établissement mais uniquement sur les points qu'elle énumère limitativement et qui concernent la durée du travail.

Pour autant, l'étude de l'évolution du nombre d'accords montre que si les accords d'entreprise se sont effectivement développés, on observe parallèlement un regain de la politique contractuelle au niveau national. L'analyse conduite sur ce point par O. Barrat et C. Daniel<sup>308</sup> fait apparaître

---

302) J. SAGLIO. *Op. cit.* p. 3.

303) Loi relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail, loi n° 82-957 du 13 novembre 1982.

304) A. SUPIOT. Actualité de Durkheim. Notes sur le néo-corporatisme en France. *Droit et Société*. p. 185.

305) P. CHALMEL. Négociation d'entreprise : les stratégies syndicales après la Loi Fillon. *Institut Supérieur du Travail*.

306) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Les accords d'entreprise ne peuvent déroger aux conventions de branche dans quatre domaines : les salaires minima, les classifications, les garanties collectives de protection sociale complémentaire, la mutualisation des fonds de la formation professionnelle.

307) Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

308) O. BARRAT, C. DANIEL, La négociation collective, le statisticien, sa lanterne et le débat social. 2002, p. 27-28.

deux catégories d'entreprises : celles qui négocient régulièrement et pour lesquelles l'accord d'entreprise est un outil de régulation parmi d'autres ; celles qui négocient ponctuellement ou par effet d'aubaine (aides Aubry dans le cadre du passage aux 35 heures) pour lesquelles on n'observe pas sur le moyen terme de développement social organisé dans l'entreprise.

Le transfert des enjeux économiques et sociaux vers l'entreprise participe à la contestation de la légitimité de la branche comme niveau pertinent de régulation. Cependant, dans le domaine social et en particulier salarial, la branche, délimitée par le champ d'application des conventions collectives, reste une référence, un lieu de régulation sociale actif et vivant, particulièrement dans le bâtiment. J. Freyssinet observe d'ailleurs qu'en dehors du Royaume-Uni, on n'enregistre aucune tendance à la disparition de la négociation de branche, le développement de la négociation d'entreprise s'opérant davantage par combinaison que par substitution<sup>309</sup>. Il constate également que le mouvement de dérégulation, de contestation de la pertinence du niveau national pour négocier, largement développé à la fin des années quatre-vingt dans le cadre d'une montée en puissance du libéralisme économique, ne s'est pas confirmé au cours des années quatre-vingt-dix. Au contraire, de nouveaux modes de régulation tripartite ont vu le jour dans de nombreux pays d'Europe, souvent dans le cadre de pactes sociaux portant à la fois sur la compétitivité et l'emploi.

#### v. La branche et la formation professionnelle

Dans le champ de la formation professionnelle, et en particulier de la formation professionnelle continue, la branche constitue un niveau essentiel de négociation pour les partenaires sociaux. Pour les organisations syndicales, la négociation au niveau de la branche permet de peser sur les priorités de formation et sur l'utilisation d'une partie des fonds de la formation professionnelle alors qu'elles ne sont pas nécessairement en capacité d'exercer cette faculté dans l'entreprise puisque le chef d'entreprise a la responsabilité du plan de formation de l'entreprise. Pour les organisations patronales, la négociation au niveau de la branche permet d'orienter les fonds de la formation professionnelle pour qu'ils accompagnent le développement d'une politique sectorielle. Pour l'ensemble des partenaires sociaux, la branche constitue le niveau pertinent pour traiter conjointement des questions d'emploi, de formation et de développement économique, sans que celui-ci ne se substitue au dialogue dans l'entreprise.

---

309) J. FREYSSINET. In G. DE TERSSAC. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. p. 158-161.

Progressivement, les prérogatives ont été renforcées par les différents accords interprofessionnels et par la loi. Désormais, l'obligation de négociation sur les priorités de formation est triennale<sup>310</sup>. Le tableau qui suit reprend les sujets sur lesquels doivent porter les négociations de branche. À cela, il conviendrait d'ajouter l'ensemble des négociations que la branche doit engager pour répondre aux initiatives de l'État ou décliner la loi (voir infra).

Au-delà du cadre contractuel de la négociation, les organisations patronales et syndicales participent également conjointement à la gestion d'un grand nombre d'organismes paritaires professionnels ou interprofessionnels. Ce sont les origines, le fonctionnement et les caractéristiques de ces instances paritaires qui vont maintenant être analysés.

### **Tableau 13 : La négociation de branche**

<p>Le contenu de cette négociation est extrêmement large puisque aux termes de l'article L 934-2 (R 2241-9) du code du travail, il porte « notamment » sur les points suivants :</p> <ol style="list-style-type: none"><li><b>1</b> - La nature des actions de formation et leur ordre de priorité ;</li><li><b>2</b> - La reconnaissance des qualifications acquises du fait d'actions de formation ;</li><li><b>3</b> - Les moyens reconnus aux délégués syndicaux et aux membres des comités d'entreprise pour l'accomplissement de leur mission dans le domaine de la formation ;</li><li><b>4</b> - Les conditions d'accueil et d'insertion des jeunes dans les entreprises du point de vue de la formation professionnelle, notamment dans le cadre des contrats d'insertion en alternance ;</li><li><b>5</b> - Les objectifs en matière d'apprentissage, les priorités à retenir en termes de secteurs, de niveaux et d'effectifs formés ainsi que les conditions de mise en œuvre des contrats d'apprentissage ;</li><li><b>6</b> - Les actions de formation à mettre en œuvre en faveur des salariés ayant les niveaux de qualification les moins élevés, notamment pour faciliter leur évolution professionnelle ;</li><li><b>7</b> - La définition et les conditions de mise en œuvre des actions de formation en vue d'assurer l'égalité d'accès des hommes et des femmes à la formation professionnelle ;</li><li><b>8</b> - Les conditions d'application, dans les entreprises qui consacrent à la formation de leurs salariés un montant au moins égal à l'obligation minimale légale ou celle fixée par convention ou accord collectif de branche relative à la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, d'éventuelles clauses financières convenues entre l'employeur et le salarié avant l'engagement de certaines actions de formation et applicables en cas de démission, les versements effectués au titre de ces clauses étant affectés par l'entreprise au financement d'actions dans le cadre du plan de formation ;</li><li><b>9</b> - La recherche de réponses adaptées aux problèmes spécifiques de formation dans les petites et moyennes entreprises et en particulier dans celles ayant moins de dix salariés ;</li><li><b>10</b> - Les conséquences éventuelles des aménagements apportés au contenu et à l'organisation du travail ainsi qu'au temps de travail sur les besoins de formation ;</li><li><b>11</b> - Les conséquences de la construction européenne sur les besoins et les actions de formation ;</li><li><b>12</b> - Les conséquences sur les besoins et les actions de formation du développement des activités économiques et commerciales des entreprises françaises à l'étranger ;</li><li><b>13</b> - Les modalités d'application par les entreprises des dispositions de l'éventuel accord de branche résultant de ladite négociation.</li></ol>
--

*Source : Mission d'information sénatoriale sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, 2007. Page 147.*

310) Elle était quinquennale. Les partenaires sociaux l'ont porté à trois ans dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 4 décembre 2003, ce qui devrait renforcer le dialogue social dans les branches les moins actives.

## **b) Le paritarisme : un système au cœur des relations professionnelles**

L'examen des actions engagées par la Fédération Française du Bâtiment serait incomplet si l'on se limitait à examiner les relations qu'elle entretient, d'une part, avec ses membres et, d'autre part, avec l'État en omettant d'étudier ses relations permanentes et complexes avec les organisations syndicales, non seulement dans le champ de la négociation collective, mais également dans le cadre de la gestion d'organismes paritaires. Or, les dispositifs paritaires participent, au même titre que la négociation collective, à la mise en place d'une sphère de régulation du social entre le marché et l'État<sup>311</sup>. Cependant, le concept de paritarisme, apparu au lendemain de la Seconde Guerre mondiale avec la création de la Sécurité sociale, recouvre des réalités très diverses et pose des difficultés de définition.

### **i. Le paritarisme : définitions**

Le terme paritarisme en lui-même renvoie à une parité de représentation entre les employeurs et les salariés et instaure les conditions d'une égalité entre les deux parties. La majorité des auteurs s'accordent à distinguer<sup>312</sup> deux types de paritarisme :

- Le paritarisme créé par les partenaires sociaux, à l'image du système d'assurance chômage en 1958, du dispositif des retraites complémentaires ou de celui de la formation professionnelle étudié ultérieurement. Dans le cas présent, l'initiative appartient aux partenaires sociaux, le plus souvent au niveau interprofessionnel dans un premier temps ;
- Le paritarisme imposé par l'État, de source légale, à l'image de la Sécurité sociale créée en 1947, dans lequel les partenaires sociaux n'ont que le pouvoir de mise en œuvre de décisions prises par l'État.

Ce sont souvent les mêmes acteurs (partenaires sociaux, État) qui participent aux deux domaines de gestion paritaire mais la dynamique de création, les logiques de fonctionnement et le degré d'autonomie changent selon les organismes. Quelles que soient les définitions retenues, et au-delà de l'égalité de représentation entre syndicats et patronats, les institutions paritaires présentent deux caractéristiques essentielles<sup>313</sup> : elles constituent d'une sphère autonome – mais pas nécessairement indépendante – de régulation sociale qui se distingue de la régulation par le marché ou par l'État ; elles disposent d'un degré d'autonomie très

311) L. ApROBERTS et al. Formes et dynamiques de la régulation paritaire. *Revue de l'Ires*. p. 21.

312) J. BUNEL. Une vision issue du modèle anglo-saxon. *l'Humanité* ; L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 44 ; L. ApROBERTS et al. *Id.* p. 29.

313) L. ApROBERTS et al. Le paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels. *Revue de l'Ires*, n° 24. p. 7.

variable vis-à-vis de l'État, ce qui conduit à considérer qu'il y a « des paritarismes » selon leurs origines et leur marge de manoeuvre.

Ainsi, J.-P. Jacquier<sup>314</sup> situe dans le champ du paritarisme, les organismes ou institutions suivantes, au niveau interprofessionnel : les organismes de retraites complémentaires, les institutions paritaires de prévoyance, l'assurance chômage, l'association pour l'emploi des cadres, la formation professionnelle et continue, certains centres d'apprentissage, les organismes du 1 % logement, l'association pour l'emploi des personnes handicapées, les tribunaux des prud'hommes.

Il serait possible de considérer le paritarisme comme une des formes de la négociation collective dans la mesure où il permet de résoudre des conflits entre représentants d'intérêts divergents et concerne systématiquement la gestion de ressources du travail. Mais la permanence des rapports et leur institutionnalisation les distinguent des négociations, inscrites dans un processus discontinu<sup>315</sup>. En 1995, André Bergeron définissait le paritarisme, qu'il défendait pour Force ouvrière, de la façon suivante : « *Le paritarisme est un concept opposé à celui de la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble entre gens qui s'opposent par ailleurs* »<sup>316</sup>. Au sens juridique, le concept de paritarisme est mal défini. Il recouvre des réalités disparates. Il a été utilisé au fur et à mesure, de façon pragmatique, pour qualifier des « *organes permanents, exerçant des missions d'intérêt général, composés d'organisations représentatives... qui concourent à la réalisation d'une œuvre... et en partagent les risques* » selon la définition de L. Duclos et O. Mériaux<sup>317</sup> ce qui justifie que des conflits apparaissent avec l'État lorsque les responsabilités ne sont pas clairement identifiées.

Dans le champ de la formation professionnelle, une autre distinction porte sur le paritarisme de gestion ou d'orientation<sup>318</sup>. Cette distinction trouve son origine dans la loi du 20 décembre 1993 qui avait introduit une nouvelle forme d'organisation paritaire. En autorisant les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) à déléguer une partie de leurs missions à une organisation patronale, la loi crée une distinction entre le paritarisme « de contrôle et d'orientation » et le paritarisme « de gestion ou paritarisme intégral<sup>319</sup> ». Dans le premier cas,

---

314) L'auteur observe qu'il conviendrait d'ajouter à cette liste les organismes paritaires de branche qui peuvent jouer un rôle important comme dans l'agriculture ou le bâtiment. In J.-M. LUTTRINGER. Sens et valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle. *Semaine sociale Lamy*. p. 7.

315) J.-M. LUTTRINGER. *Op. cit.* p. 22.

316) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 43.

317) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Id.* p. 48.

318) G. ADAM. *La refondation sociale à réinventer : renouveau du dialogue social au cœur du débat public*. p. 16.

319) O. MÉRIAUX. Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle. *Revue de l'Ires*, n° 24. p. 193-196.

celui du paritarisme de contrôle et d'orientation, l'instance paritaire limite son action à fixer les orientations, s'assurer de la cohérence des décisions avec les orientations des commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) de chaque branche, contrôler l'utilisation des fonds et la nature des actions engagées, fixer les priorités en matière de prise en charge. Elle laisse en revanche l'organisation patronale assurer le contact avec l'entreprise et le montage du dossier de formation. Dans le second cas, celui du paritarisme intégral, l'instance assure également l'ensemble des missions d'information, de conseil et d'assistance aux entreprises et remplit une fonction d'interface entre l'offre et la demande de formation.

## ii. Paritarisme, corporatisme, et néocorporatisme

Au début de ce travail a été présenté le modèle corporatiste tel qu'il s'est développé en France et en Europe au début du xx<sup>e</sup> siècle<sup>320</sup>. Il préfigure en partie le système paritaire en donnant un rôle central aux organisations syndicales et patronales. E. Durkheim fait d'ailleurs de l'existence d'une structure paritaire, une des trois conditions du corporatisme<sup>321</sup>. Mais c'est probablement le corporatisme libéral des années soixante-dix ou néocorporatisme qui s'approche le plus du paritarisme dans la mesure où dans le système néocorporatiste, l'adhésion des individus aux syndicats n'est pas obligatoire, pas plus que la participation des syndicats aux arrangements institutionnels. P. Schmitter<sup>322</sup> définit le néocorporatisme comme un corporatisme sociétal, une forme de partenariat qui ne porte pas atteinte à la démocratie – par opposition au corporatisme autoritaire imposé par l'État – ce qui correspond aux organismes paritaires issus de la négociation des partenaires sociaux.

Pour autant, on ne peut qualifier le paritarisme français de néocorporatiste. En effet, la logique qui sous-tend les arrangements néocorporatistes est le mécanisme de l'« échange politique » développé par A. Pizzorno<sup>323</sup>, processus par lequel l'État délègue une partie de ses pouvoirs de décision aux syndicats moyennant le fait que ceux-ci apportent leur soutien politique, garantissent le consensus et mobilisent leurs propres ressources. Or, comme le soulignent L. Duclos et O. Mériaux<sup>324</sup>, l'une des particularités du paritarisme à la française est d'être confiné au seul domaine du social. Progressivement, les organisations d'employeurs ont accepté de

---

320) L. ApROBERTS et al. Formes et dynamiques de la régulation paritaire. *Revue de l'Ires*, n° 24. p. 23-29.

321) E. DURKHEIM identifie trois caractéristiques majeures de toute forme de néocorporatisme : l'existence d'une structure paritaire ; avoir une organisation congruente avec celle de la vie économique, ce qui implique un regroupement national et des organes secondaires ; diversifier les principes généraux de la législation industrielle. A. SUPIOT. *Op. cit.* p.180.

322) Voir chapitre II.

323) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 50.

324) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Id.* p. 57.

partager avec les organisations syndicales la gestion de la sphère sociale puisqu'ils produisent ensemble des normes professionnelles. Mais, en contrepartie, les organisations patronales se sont toujours fermement opposées à l'introduction du paritarisme dans la sphère économique, dans la gestion même de l'entreprise, ce qui impliquerait partage de l'autorité et donc, cogestion. De ce fait, le paritarisme « à la française » n'a jamais pu proposer une régulation combinée de l'économique et du social ce qui limite naturellement la portée de l'échange politique avec l'État. À l'inverse, les systèmes néocorporatistes d'Europe du Nord (Autriche, Pays-Bas, Suède, Allemagne, Luxembourg) se sont construits sur leur capacité à proposer des arrangements globaux et à garantir une stabilité<sup>325</sup>. Par ailleurs, le faible taux de syndicalisation des salariés en France et l'éclatement de la représentation syndicale limitent également la capacité individuelle et collective des syndicats à « peser » sur leurs troupes pour assurer la paix sociale ou à prendre des décisions qui pourraient être interprétées comme des concessions.

Ces éléments auxquels s'ajoutent la diversité des paritarismes observés et la faiblesse conceptuelle du modèle français conduisent à considérer qu'en France, ce mode de gouvernance ne peut être assimilé complètement à un modèle néocorporatiste. Des îlots de corporatismes sectoriels peuvent exister dans certaines branches professionnelles mais ils sont loin de constituer une sphère autonome de régulation sociale. Pour autant, paritarisme et néocorporatisme partagent la même dynamique d'institutionnalisation : dans les deux cas, c'est la logique d'échange politique<sup>326</sup> qui permet l'association de groupes d'intérêt privés à l'action publique.

### iii. La crise du paritarisme

De nombreux observateurs<sup>327</sup> s'accordent à considérer que le paritarisme est en crise, que le système a montré ses limites, que les partenaires sociaux ne disposent d'aucune autonomie vis-à-vis d'un état qui exerce une tutelle de plus en plus en étroite. Au-delà des éléments évoqués précédemment sur les caractéristiques du paritarisme à la française, ce constat recouvre plusieurs réalités qui doivent être appréhendées séparément et probablement nuancées.

En premier lieu, les instances paritaires sont souvent désignées comme composant une sphère de régulation partagée du social entre le marché et l'État. L'hétérogénéité de ces instances, le

---

325) E. GROSSMAN, S. SAURUGGER. *Op. cit.*

326) C'est particulièrement vrai lorsque l'instance paritaire est créée par les partenaires sociaux car la logique de l'échange politique suppose que chaque acteur ait une finalité propre (DUCLOS, MÉRIAUX 2005). En revanche, les instances paritaires créées par l'État sont des moyens au service d'une politique et ne présentent pas, de fait, de finalité propre par rapport à l'État.

327) Voir à ce propos A. BEVORT, A. JOBERT. *Op. cit.* p. 131-135, J.-M. LUTTRINGER. *Op. cit.* p. 80-83.

mauvais fonctionnement d'une partie d'entre elles, conduisent logiquement l'État à exercer une tutelle de plus en plus forte et à peser sur ces dispositifs pour les rendre plus efficaces, voire à se substituer à eux lorsqu'il estime qu'ils sont incapables de faire face à une situation de crise. Il serait, cependant, excessif de considérer que tous les dispositifs doivent être appréhendés de la même façon. Le paritarisme observé dans le champ de la Sécurité sociale et de l'emploi n'est pas celui observé dans le domaine de la formation professionnelle où les instances paritaires sont fortement corrélées à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de branche<sup>328</sup>. Dans le premier cas, la frontière entre ce qui peut être établi par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ou l'État, fait l'objet de débats permanents, chacun considérant qu'il est le mieux placé pour réguler les intérêts des entreprises et des salariés, l'État privilégiant le recours à la loi, les partenaires sociaux, aux accords négociés. Dans le second cas, les partenaires sociaux contribuent, à travers les accords de branche, à la régulation sociale au niveau sectoriel. Leur action est complémentaire de la régulation interprofessionnelle, qu'elle soit assurée par l'État ou les partenaires sociaux.

En second lieu, il est incontestable que la crise du militantisme<sup>329</sup> à laquelle sont confrontées fortement les organisations syndicales, et les divisions entre elles, les affaiblissent dans les instances paritaires et nourrissent la thèse d'un syndicalisme de plus en plus institutionnalisé, loin de sa base d'adhérents et financé par des ressources extérieures. Pour autant, des organisations syndicales, même en position de faiblesse, peuvent participer à une véritable régulation sociale au sein de la branche professionnelle. Nous nous attacherons à montrer que ceci est le cas notamment dans le champ de la formation professionnelle pour le bâtiment.

## **2. Les différentes formes de paritarisme dans le bâtiment**

Dans la première partie de ce travail, il a été montré que la Fédération Française du Bâtiment attache un intérêt particulier aux questions de formation professionnelle et qu'elle y consacre des moyens conséquents. Les modalités de ses actions varient selon qu'elles sont engagées par la Fédération, pour le seul bénéfice de ses adhérents, ou avec l'ensemble des partenaires sociaux, pour l'intégralité des entreprises et salariés de la profession.

L'objet de cette seconde partie est de montrer que le paritarisme, fort développé dans le champ professionnel du bâtiment, est un choix historique qui recouvre des réalités

---

328) C. SEILER. In J.-M. LUTTRINGER. *Op. cit.* p. 34-43

329) Ce point sera évoqué au chapitre suivant, notamment dans ses incidences au niveau territorial.

institutionnelles dont les caractéristiques peuvent être très différentes, selon la position des acteurs, notamment au regard des relations qu'ils entretiennent avec les acteurs publics. Une proposition de classement des différents organismes professionnels sera présentée au cours des développements qui suivent. Elle vise à mieux les identifier au regard de la nature des relations qu'ils entretiennent avec les acteurs publics et avec l'environnement de la formation professionnelle.

## **a) Le paritarisme dans le BTP : un choix historique**

Le paritarisme est présent depuis longtemps<sup>330</sup> dans le champ de la formation professionnelle initiale ou continue et s'y exprime sous différentes formes. Dans le champ de la formation initiale pour le BTP, le premier organisme paritaire en charge du développement de l'apprentissage, le CCCA-BTP, date de la fin de la Seconde Guerre mondiale et a été créé à l'initiative des pouvoirs publics, sous une forme paritaire<sup>331</sup>. Dans le champ de la formation continue, les partenaires sociaux de la branche ont créé, dès 1971, un dispositif paritaire pour gérer les cotisations formation des entreprises du BTP de plus de dix salariés. En revanche, en 1989, lors de la création du fonds de formation pour les salariés des entreprises artisanales du bâtiment, sous la pression des organisations patronales, ils ont opté pour un dispositif mixte combinant gestion paritaire des fonds et délégation patronale pour le service aux entreprises. Un retour sur ces éléments permet de comprendre ces différents choix.

### **i. Paritarisme intégral ou d'orientation : les choix syndicaux et patronaux**

En confiant aux partenaires sociaux le choix de déterminer eux-mêmes, au niveau professionnel ou interprofessionnel et par accord, les modalités de gestion de la formation professionnelle continue, le législateur les a autorisés, par la loi du 20 décembre 1993<sup>332</sup>, à proposer une alternative qui a été évoquée précédemment et qui est ici rappelée. Son premier terme, « le paritarisme intégral », consiste à confier aux partenaires sociaux le contrôle de l'ensemble des opérations, depuis l'orientation des fonds de la formation en fonction de priorités définies par les partenaires sociaux par accord de branche jusqu'à la gestion paritaire des fonds et l'accompagnement des chefs d'entreprise dans l'élaboration du plan de formation. Le second terme, « le paritarisme de délégation », consiste à confier à l'organisme collecteur paritaire

---

330) Voir les travaux de P. BENOIST sur le sujet.

331) Voir P. CASELLA et al. Le paritarisme contre les experts. L'exemple du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics, *Revue française de sociologie*.

332) Loi quinquennale no 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Voir chapitre IV.

la mission d'orienter les fonds de la formation continue, au regard des priorités définies par accord de branche, mais de déléguer la gestion de ces ressources à un opérateur patronal en charge de l'accompagnement des chefs d'entreprise.

Dans le champ de la formation continue, que les organisations syndicales soient favorables au paritarisme intégral apparaît comme une évidence. N'ayant pas la capacité d'intervenir directement dans l'entreprise pour établir le plan de formation – dans la mesure où celui-ci relève de la responsabilité du chef d'entreprise – elles disposent, dans le cas du « paritarisme intégral », d'un droit de regard sur l'ensemble des dossiers et d'une capacité à peser indirectement sur le contenu et les choix du chef d'entreprise pour la formation des salariés.

L'attitude des organisations patronales, sur ce point, est partagée. C'est la raison pour laquelle la loi du 20 décembre 1993 a laissé aux branches professionnelles le choix entre les deux options. L'UIMM<sup>333</sup> s'est opposée depuis l'origine à étendre le paritarisme à la gestion des dossiers de formation, considérant que la gestion du plan de formation est de la seule responsabilité du chef d'entreprise et arguant qu'une gestion des fonds purement patronale « présenterait le double avantage d'éviter la confusion des rôles et de bien distinguer les responsabilités<sup>334</sup> ». La position de l'UIMM s'appuie sur le fait qu'une des règles fondamentales dans le fonctionnement de ces organismes est la distinction entre « les politiques » – administrateurs employeurs et salariés de l'organisme paritaire – et les « techniciens » de l'organisme. Cette distinction théorique ne résiste cependant pas à l'usage. Au fil du temps, plus les élus politiques sont associés à la gestion, plus ils se transforment en experts, dans le champ de compétence de l'organisme, ce qui tend à faire dévier l'organisation de ses buts initiaux<sup>335</sup>.

## ii. Les choix de la profession du bâtiment

Les branches du bâtiment et des travaux publics ont, dès 1970, pris une option différente, en choisissant une gestion totalement paritaire des fonds de la formation continue pour les entreprises de dix salariés et plus, et en organisant le dispositif paritaire au niveau national et au niveau régional. Le choix opéré, à l'époque, est historique et politique. Choix historique,

---

333) Cette position a été développée par d'autres branches et par le directeur de la formation du CNPF. O. MÉRIAUX. Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle. *Revue de l'Ires*, n° 24. p.202.

334) Déclaration de D. de CALAN, secrétaire général adjoint de l'UIMM devant la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle. Rapport 1241, documents d'information de l'Assemblée nationale, mai 1994. Cité par O. MÉRIAUX. *Id.* p. 201.

335) O. MÉRIAUX. *Ibid.* p. 199.

parce que les branches du BTP disposaient d'une expérience ancienne en matière de gestion paritaire, notamment dans le champ de la formation professionnelle et de la gestion de centre de formation d'apprentis (CFA). En effet, dès 1949, la gestion de l'apprentissage s'est développée dans le cadre d'une institution paritaire, le CCCA-BTP, financée par une taxe parafiscale prélevée sur l'ensemble des entreprises du BTP. Dans la mesure où l'obligation de financement de la formation continue, créé par la loi du 16 juillet 1971, englobe l'effort déjà consenti par les entreprises en matière d'apprentissage, il eût été difficile d'imposer aux organisations syndicales un dispositif exclusivement patronal à partir de cette date. Choix politique, car les professionnels du bâtiment et des travaux publics ont souhaité, depuis l'origine, privilégier le dialogue social au niveau de la branche, dans les instances professionnelles, du fait de la faible présence syndicale dans les entreprises et afin d'en limiter le développement<sup>336</sup>.

Les partenaires sociaux, sous la pression de la Fédération Française du Bâtiment, ont saisi l'opportunité de la loi quinquennale pour réorganiser, en 1996, le dispositif de formation continue pour les entreprises de dix salariés et plus, sans en modifier l'organisation paritaire. Cette réorganisation a été engagée parce que les professionnels du bâtiment et des travaux publics étaient divisés et n'exerçaient plus le pouvoir au sein de l'organisme, de plus en plus piloté par la technocratie. La création par accord de branche du 18 décembre 1995 de l'Opcv du bâtiment, a permis de mieux décliner la politique en matière de formation continue dans le bâtiment.

La principale limite du paritarisme de gestion intégral se trouve dans la difficulté rencontrée par les acteurs pour gérer ensemble, dans la durée, un organisme. En effet, les organisations syndicales, lorsqu'elles se trouvent en position de gestion et d'administration d'un organisme paritaire employant des salariés, participent à l'évolution et l'adaptation de l'organisme en fonction des missions qui lui sont dévolues. Or, le périmètre d'intervention de ces organismes peut varier en fonction de la politique de l'État mais également de la pression du marché si l'organisme exerce une activité également assurée par d'autres institutions<sup>337</sup>. L'expérience acquise dans le secteur du bâtiment montre que les organisations syndicales sont le plus

---

336) Cet argument est pris *a contrario* par les partisans de la convention de délégation patronale qui considèrent que le syndicalisme étant déjà dans leurs entreprises, il n'y a pas lieu de le développer ailleurs. O. MÉRIAUX *Ibid.* p. 203. Dans le secteur du bâtiment constitué majoritairement de très petites entreprises, le chef d'entreprise est culturellement proche de ses compagnons ; de ce fait, le développement du syndicalisme s'est porté logiquement au niveau de la branche.

337) C'est notamment le cas en formation initiale où de nombreux établissements, parfois en concurrence sur un territoire, proposent des formations de même nature dans des modalités parfois différentes (apprentissage ou voie scolaire).

souvent en difficulté vis-à-vis des salariés de l'organisme lorsqu'elles doivent prendre – ou sont associées à – des décisions difficiles en matière d'emploi ou de négociation interne : licenciements, restructuration, modération salariale. C'est un des paradoxes du discours syndical. D'un côté, les organisations expriment une volonté forte d'être associées à l'ensemble de la gestion des organismes pour suivre « au plus près » leur action au contact des entreprises. De l'autre, elles rencontrent une vraie difficulté à concilier les missions d'administrateur et d'« entrepreneur paritaire », coresponsable de la maîtrise et du devenir de l'organisme dont l'État ou les partenaires sociaux lui confient la gestion et la responsabilité<sup>338</sup>. La profession est régulièrement confrontée à cette difficulté dans le champ de l'apprentissage puisqu'elle gère depuis plus de cinquante ans un réseau de CFA paritaires dont une partie rencontre, de façon chronique, des difficultés de financement.

Une autre limite du paritarisme intégral tient dans l'institutionnalisation du paritarisme. La participation des organisations syndicales à la gestion de nombreux organismes paritaires tend à déplacer progressivement la logique d'intervention de représentants syndicaux qui épousent les préoccupations et le fonctionnement de l'organisme dans lequel ils siègent plutôt que de représenter les intérêts des salariés. Un tel phénomène s'accroît si les organismes en question apportent aux organisations syndicales des ressources qui se substituent aux cotisations des adhérents<sup>339</sup>. Une telle évolution tend à transformer le syndicat en une structure administrative plutôt qu'en un parti de militants.

Dans le domaine de la gestion de la formation pour les entreprises artisanales du bâtiment de moins de dix salariés, les choix ont été différents. Le collège patronal, composé de la Confédération des artisans et petites entreprises du bâtiment (Capeb), majoritaire, mais également de la Fédération du Bâtiment, a souhaité confier la délégation aux organisations professionnelles patronales. Trois motivations ont justifié cette position, adoptée en dépit de la réticence des organisations syndicales : le nombre très élevé d'entreprises artisanales qui rendait nécessaire, au moment de la création de ce nouveau dispositif, de pouvoir s'appuyer sur un réseau existant pour pouvoir rencontrer les entreprises artisanales et promouvoir la formation continue ; l'absence de culture syndicale et de pratique de formation continue dans les entreprises artisanales et la réticence exprimée, à l'origine, par les artisans à l'égard d'un dispositif paritaire ; l'intérêt pour les organisations patronales de s'appuyer

---

338) On constate d'ailleurs, une évolution de certains syndicats dont la CFDT qui ne souhaite plus que ses représentants administrateurs dans les organismes aient à intervenir dans la gestion des personnels des structures.

339) P. ROSANVALLON. *La question syndicale*. p. 19 et suivantes.

sur le développement du dispositif de formation continue pour aller à la rencontre de leurs entreprises adhérentes.

On peut légitimement s'interroger sur les motivations qui ont conduit les organisations syndicales à accepter ces conventions de délégation avec les organisations patronales alors qu'elles partagent avec elles une histoire essentiellement paritaire. Il apparaît qu'au-delà du discours idéologique, la stratégie des organisations syndicales<sup>340</sup> est aussi liée à leur capacité à participer à ces multiples instances professionnelles paritaires. En effet, assurer cette représentation impose aux organisations de disposer de personnes disponibles dans les entreprises, de les former, dans le champ complexe de la formation professionnelle, pour qu'ils puissent y exercer une action d'influence. Or, les organisations syndicales sont, dans leur ensemble, confrontées à une diminution du nombre de leurs adhérents (voir supra) et préfèrent parfois réduire leur nombre de représentants pour mieux les accompagner dans l'exercice de leur mandat<sup>341</sup>. Par ailleurs, le champ de la formation n'est pas, jusqu'à présent, celui dans lequel l'action des représentants syndicaux est la plus visible et la plus explicite pour les salariés qu'ils représentent, notamment du fait de l'absence de lien direct avec le bulletin de salaire. Il ne constitue donc pas le champ de représentation prioritaire au niveau des instances syndicales, lorsqu'il faut désigner des administrateurs dans les organismes paritaires.

Ces conventions de délégation, qui avaient été acceptées à l'origine de la constitution du FAF.SAB, en 1989, sont d'ailleurs régulièrement remises en question par les organisations syndicales.

## **b) Classement des différentes formes de paritarisme**

En fonction de l'implication de l'État, des missions des organismes, du champ dans lequel ils évoluent, il existe plusieurs formes de paritarisme dans le bâtiment. Dans tous les cas, les partenaires sociaux sont présents mais les missions qu'ils y exercent ne sont pas de même nature et leur contribution à la régulation des dispositifs de formation professionnelle n'est pas identique. L'objet du présent paragraphe est de montrer qu'il est possible de proposer un

---

340) O. MÉRIAUX. Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle. *Revue de l'Ires*, n° 24. p. 203-204

341) Cette position a notamment été exprimée par plusieurs organisations syndicales de la profession lors des débats préalables à la signature de l'accord du 6 septembre 2006 organisant la régionalisation de l'apprentissage dans la profession et réduisant le nombre d'instances professionnelles paritaires, à moyen terme.

classement des organismes sur la base de plusieurs critères et ainsi d'établir une typologie. Celle-ci conduira à s'interroger sur la pertinence de l'engagement paritaire dans certains organismes ou institutions et l'apport de cet engagement pour l'ensemble des entreprises et des salariés.

#### **i. Proposition de critères de classement des organismes et institutions de la profession**

Au regard des éléments développés précédemment, plusieurs critères permettent de distinguer les formes paritaires.

Le premier concerne le degré « d'effectivité » du paritarisme : celui-ci est élevé pour les instances ou organismes dans lesquels les partenaires sociaux sont seuls représentants et exercent pleinement leurs responsabilités, ce qui est, en principe, le cas pour les institutions créées par les partenaires sociaux. Dans ces organismes, les partenaires sociaux participent fortement à la régulation. À l'inverse, le paritarisme est peu effectif lorsque les partenaires sociaux siègent dans le cadre d'instances multipartites dans la mesure où leurs prises de position s'inscrivent dans un débat plus global, mais n'est pas nécessairement déterminante.

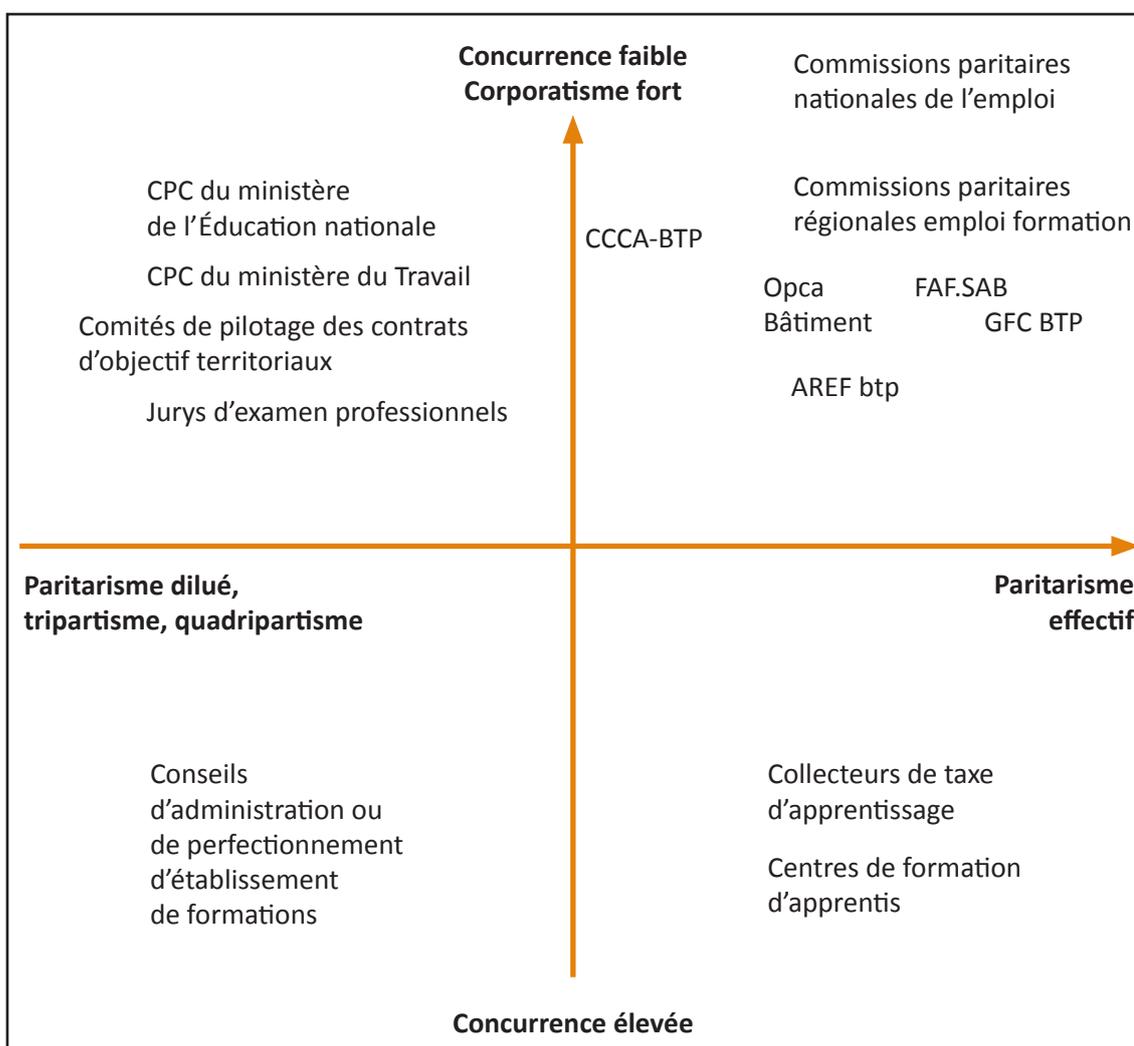
Un deuxième critère pertinent concerne la nature des missions assurées par l'instance ou l'organisme. Selon qu'il s'agit d'une instance de consultation, d'orientation, de préparation des négociations ou d'un organisme de gestion, l'implication et la responsabilité des partenaires sociaux ne sont pas les mêmes. Dans le premier cas, les partenaires sociaux disposent de la liberté de s'exprimer ou non, de participer à la consultation, d'aboutir ou non dans les négociations sur les sujets de leur choix. Dans le second cas, les partenaires sociaux sont dans la position d'« entrepreneurs paritaires ». Ils exercent une mission de gestion dans un organisme lui-même soumis à une réglementation spécifique qui s'impose à eux, par exemple en matière de formation continue ou d'apprentissage.

Un troisième critère permet de distinguer entre eux les organismes paritaires. Il s'agit du caractère concurrentiel ou, au contraire, monopolistique de l'environnement dans lequel s'exerce la mission. Plus l'organisme ou l'institution est en position monopolistique, plus la configuration de la relation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux relève d'un arrangement de type néocorporatiste par lequel l'État délègue aux partenaires sociaux d'une branche professionnelle une partie des responsabilités qu'il aurait pu éventuellement assumer.

À ces trois critères, il conviendrait d'ajouter le champ géographique de l'instance ou de l'organisme car celui-ci détermine aujourd'hui à la fois une proximité territoriale et un environnement institutionnel.

Dans le graphique proposé ci-joint, les différentes instances ou les organismes de la profession sont positionnés selon deux axes : l'axe vertical illustre le caractère concurrentiel ou, au contraire, fortement corporatiste de l'action ; l'axe horizontal illustre le degré d'effectivité du paritarisme.

**Figure 5 : Classement des organismes et institutions paritaires du BTP**



Source : FFB.

## ii. Typologie des institutions paritaires du BTP

Cette représentation permet de dégager quatre groupes d'organismes ou d'instances professionnelles<sup>342</sup> :

Le premier groupe rassemble des organismes ou instances fortement corporatistes, respectant une réelle composition paritaire et disposant de responsabilités clairement identifiées dans leur champ de compétence. Y figurent :

- Deux instances d'orientation de la politique professionnelle en matière de formation et d'emploi : les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) et les commissions paritaires régionales de l'emploi et de la formation (CPREF) qui jouent un rôle essentiel dans la préparation des négociations de branche qui concernent la formation, mais également dans l'élaboration de certifications professionnelles ;
- Quatre organismes de gestion des fonds de la formation continue (Opcat bâtiment, FAF.SAB, GFC-BTP, AREF-BTP) : bien qu'exerçant une activité fortement encadrée par le code du travail, ces organismes disposent, jusqu'à présent, d'une réelle marge d'autonomie pour mettre en œuvre les priorités de branche fixées par les partenaires sociaux. Sur les quatre organismes, trois exercent leur action au niveau national, un seul, l'AREF-BTP au niveau régional ;
- Le CCCA-BTP, organisme à caractère fortement corporatiste créé par l'État sous le régime de Vichy pour gérer la cotisation professionnelle affectée au financement de l'apprentissage ; le CCCA-BTP demeure sous le double contrôle du ministère des Finances et du ministère de l'Éducation nationale, ce qui limite partiellement l'autonomie des partenaires sociaux<sup>343</sup>. Les partenaires sociaux y exercent néanmoins une vraie responsabilité, notamment sur les modalités d'utilisation de la cotisation professionnelle obligatoire payée par l'ensemble des entreprises.

Le deuxième groupe est constitué d'instances ou d'organismes qui concernent les branches du BTP et dans lesquels les partenaires sociaux sont présents, sans être à l'origine de leur création ou sans en être les seuls administrateurs. Y figurent :

- Les commissions professionnelles consultatives du ministère de l'Éducation nationale et celles du ministère du Travail, commissions qui ont en charge respectivement l'élaboration,

---

342) Voir table des sigles.

343) Créé par décret en 1942 dans le cadre des comités d'organisation du BTP, le CCCA-BTP a été transformé en une association professionnelle en 2006. Cependant, dans la mesure où il exerce une mission de formation professionnelle initiale financée par une cotisation professionnelle obligatoire, il demeure sous la tutelle du ministère de l'Éducation et du ministère des Finances qui siègent au conseil d'administration.

la suppression, l'actualisation des diplômes et des titres professionnels délivrés par l'État. Les partenaires sociaux ne sont pas les seuls à siéger dans ces instances consultatives et y exercent une influence variable. Dans les jurys d'examen, en revanche, ils disposent d'un réel pouvoir de validation pour certaines formations initiales (CAP) mais pas pour d'autres (baccalauréat professionnel) ;

- Les comités de suivi ou de pilotage de l'ensemble des actions engagées ponctuellement par la profession avec l'État et/ou avec les conseils régionaux<sup>344</sup>. Ces instances, le plus souvent tripartites ou quadripartites, ont pour objet la mise en œuvre et l'ajustement éventuel des actions engagées. Les partenaires sociaux y développent la contractualisation avec les pouvoirs publics.

Le troisième groupe réunit des organismes paritaires créés par la profession mais exerçant une activité dans un champ concurrentiel. Y figurent :

- Les collecteurs de taxe d'apprentissage régionaux créés par la profession en 2003 à l'occasion de la réorganisation du dispositif de collecte<sup>345</sup>. La profession dispose à travers ces organismes régionaux d'outils pour accompagner les établissements d'enseignement et de formation professionnelle initiale par voie scolaire ou apprentissage. Cependant, l'entreprise demeure libre d'affecter elle-même une grande partie de sa taxe d'apprentissage ou d'en confier l'affectation au collecteur de son choix, voire de la reverser au Trésor public ;
- Les centres de formation d'apprentis paritaires créés par la profession sur l'ensemble du territoire à partir du milieu des années soixante. Administrés par des représentants de la profession et bénéficiant du soutien financier de celle-ci et des pouvoirs publics<sup>346</sup>, ils apparaissent parfois en concurrence, au niveau local, avec d'autres CFA gérés par d'autres acteurs<sup>347</sup> ou lycées professionnels.

Le dernier groupe rassemble les organismes peu corporatistes opérant dans un champ concurrentiel mais dans lesquels siègent néanmoins les partenaires sociaux. On trouve peu d'institutions dans cette catégorie, ce qui semble cohérent au niveau sectoriel<sup>348</sup>. On peut citer

---

344) Au niveau territorial, les organisations syndicales ne sont pas systématiquement associées aux comités de pilotage des contrats d'objectifs.

345) Gérés par les organisations patronales, ces organismes sont néanmoins tenus de consulter les partenaires sociaux sur les propositions d'affectation de fonds aux établissements de formation. Les agréments sont établis au niveau national ou régional par l'État.

346) Le financement de l'apprentissage est désormais de la responsabilité des régions.

347) Établissements publics, organismes consulaires, compagnons du devoir, organismes privés principalement.

348) Au niveau interprofessionnel, il existe d'autres organismes dans lesquels les partenaires sociaux siègent au titre de la représentation économique et sociale, dans un ensemble plus vaste. C'est notamment le cas des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR).

néanmoins les conseils d'administration d'organismes de formation ayant une activité liée au bâtiment et les conseils de perfectionnement d'établissements de formation initiale tels que les lycées professionnels.

### iii. Les enseignements

Cette approche du paritarisme dans le champ de la formation professionnelle pour le bâtiment permet de tirer plusieurs enseignements sur la pertinence de l'engagement des partenaires sociaux.

En premier lieu, la profession dispose d'un nombre conséquent d'instances paritaires qui peuvent être qualifiées de néocorporatistes (premier groupe) dans le champ de la formation continue mais pas exclusivement. C'est, en effet, dans ces organismes que la logique de « l'échange politique » avec l'État est la plus marquée, chaque acteur ayant ses finalités propres<sup>349</sup> mais les partenaires sociaux disposant d'une réelle autonomie et d'un pouvoir de régulation propre, sur l'ensemble de la profession, que ce soit dans les instances d'orientation (création de certifications professionnelles ; préparation de négociation) ou de gestion (définition de formations prioritaires et allocation de financements ; critères de prise en charge...). L'investissement des partenaires sociaux y est donc essentiel. Il l'est également dans certaines instances du deuxième groupe qui concernent le pilotage de la politique contractuelle entre partenaires sociaux et pouvoirs publics. Les partenaires sociaux se doivent d'y être présents pour adapter les modalités d'une action conjointe entre la profession et les pouvoirs publics.

*A contrario*, dans les instances ou organismes qui se situent dans le second groupe et qui exercent une mission de consultation, la logique de l'intervention de l'État – voire des corporatismes internes à l'administration – prime sur la logique corporatiste<sup>350</sup>. Ainsi, il n'est pas rare d'entendre les professionnels qui siègent dans ces instances se plaindre du peu d'impact de leurs discours. La présence des partenaires sociaux dans ces commissions consultatives permet à l'État de les solliciter formellement tout en légitimant ses propres actions. Elle permet également de les associer à toute réforme et donc d'en faciliter la mise en œuvre, mais l'influence réelle des organisations patronales et syndicales y est nettement

---

349) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Op. cit.*

350) Le CCCA-BTP constitue probablement un cas particulier. Illustration caractéristique du corporatisme, il a disposé pendant des années d'une relative autonomie par rapport à l'État et à ses deux ministères de tutelle (Éducation et Finances). Sa réorganisation s'est concrétisée en 2006 par un accord des partenaires sociaux et un décret fixant son nouveau cadre législatif.

plus faible. Pour les partenaires sociaux, l'engagement se situe à un autre niveau et doit être appréhendé par rapport à l'alternative que constitue le boycott ou la politique de la chaise vide, en cas de désaccord.

Les groupes trois et quatre relèvent d'une autre logique : celle de l'intervention des professions dans un champ concurrentiel. La question n'est pas de savoir si les partenaires sociaux peuvent siéger dans ces organismes puisqu'ils en sont à l'origine, notamment dans le groupe trois. Elle concerne davantage l'évolution de l'environnement institutionnel dans lequel est exercée aujourd'hui cette mission (collecte de taxe d'apprentissage ; formation de jeunes par l'apprentissage) et la capacité de la profession à y jouer un rôle. C'est probablement dans ces instances et organismes que devrait être conduit, de façon prioritaire, un travail d'évaluation de l'apport réel des partenaires sociaux car la légitimité y est souvent historique mais la pertinence plus contestable.

Enfin, le dernier enseignement concerne la présence des instances paritaires du bâtiment au niveau territorial. Elle est certes liée à l'histoire du bâtiment, à son ancrage territorial, mais également à la volonté de la profession d'être structurée pour dialoguer avec les pouvoirs publics sur l'ensemble des questions de formation professionnelle. Cette présence est remarquable et une telle situation mérite d'être soulignée car elle fait figure d'exception. Elle couvre le champ de la formation initiale comme celui de la formation continue. Elle donne la possibilité aux pouvoirs publics d'avoir des interlocuteurs professionnels, organisés paritairement, disposant d'instances de discussions, de négociation et de moyens d'actions, présents sur l'ensemble du territoire et coordonnés entre eux<sup>351</sup>.

---

351) La chaîne de prise de décision dans le secteur du BTP, pour la formation continue, est reprise en annexe 7.

## Conclusion

Les analyses proposées tout au long de ce chapitre ont permis de montrer que les partenaires sociaux sont fortement présents dans le champ de la formation professionnelle et que cette présence s'exprime, en premier lieu, dans le cadre de la branche professionnelle. Celle-ci apparaît en effet, encore aujourd'hui, comme le niveau de régulation sociale le plus adéquat, même si le dialogue social se développe dans les entreprises. Ceci se vérifie en particulier dans le secteur du bâtiment, composé d'une majorité de très petites entreprises, dans lequel les partenaires sociaux ont depuis longtemps développé un dialogue social actif. Si la pertinence de la branche professionnelle reste entière comme niveau de régulation, la très grande hétérogénéité des branches et la disparité de leurs moyens posent, en revanche, la question de leur capacité à être autant d'espaces de régulation autonomes et d'interlocuteurs effectifs pour les pouvoirs publics.

La présence des partenaires sociaux s'exprime dans le cadre du paritarisme. Ce concept, qui renvoie à la parité de représentation entre les organisations syndicales et patronales, recouvre en réalité une grande variété d'instances et d'organismes. Dans certaines conditions, le paritarisme participe à la régulation sociale lorsque les partenaires sociaux gèrent seuls et ensemble des dispositifs professionnels ou lorsqu'ils siègent au sein d'instances de concertation professionnelles telles que les commissions paritaires de l'emploi et de la formation. Les partenaires sociaux participent aux côtés de pouvoirs publics, dans d'autres instances mais celles-ci ne peuvent être considérées comme paritaires. Le paritarisme fait l'objet de critiques, à la fois sur sa capacité à proposer une régulation distincte de celle de l'État ou du marché, mais également sur les dérives liées à son financement. Si la question du financement est centrale, en particulier pour les organisations syndicales confrontées à une diminution de leurs ressources, elle ne peut à elle seule suffire à rejeter un modèle original, particulièrement développé dans le champ de la formation professionnelle.

Dans le bâtiment, les dispositifs en charge de la gestion de la formation professionnelle sont, pour la plupart d'entre eux, paritaires. Cette organisation paritaire très développée, à la fois nationale et régionale, est propre aux professions du bâtiment et des travaux publics, notamment pour des raisons historiques<sup>352</sup>. Elle a souvent permis aux professionnels de garder une certaine indépendance à l'égard de l'État, du fait de l'implication forte des partenaires

---

352) BENOIST. *Op. cit.* p. 372.

sociaux. Elle recouvre une grande diversité d'organismes. L'examen attentif de ceux-ci montre que la présence des partenaires sociaux ne se justifie pas de la même façon et qu'elle pourrait être amenée à évoluer dans certains d'entre eux.

Aujourd'hui, les professions du bâtiment et des travaux publics sont les seules à disposer, au niveau régional, de partenaires sociaux organisés dont les missions ont été renforcées par un accord de branche le 13 juillet 2004<sup>353</sup>, et d'organismes paritaires régionaux ou départementaux opérant dans les champs de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.

*A contrario*, cela signifie que les pouvoirs publics, État et conseils régionaux, disposent de peu d'interlocuteurs professionnels, organisés de façon paritaire au niveau régional. Ce constat pose difficulté dans la mesure où les questions liées à la formation professionnelle, de plus en plus liées à la problématique de l'emploi, traitées au niveau des territoires. Si les partenaires sociaux sont légitimes pour s'exprimer sur ces questions, encore faut-il qu'ils soient en mesure d'assurer le rôle institutionnel qu'ils réclament et de participer aux initiatives locales. Or cette dernière condition est loin d'être assurée dans la majorité des secteurs, ce qui conduit les pouvoirs publics à développer des stratégies alternatives de consultation.

---

353) Accord du 13 juillet 2004, missions, organisation, fonctionnement des CPNE et des CPREF conjointes du bâtiment et des travaux publics. Voir annexe 8.

# Chapitre VI. L'émergence de nouvelles politiques au niveau des territoires

## Introduction

La montée en puissance des régions, dans le pilotage du système de formation professionnelle, aux côtés de l'État et des partenaires sociaux, a fait l'objet de développements au cours du chapitre IV. Après avoir examiné les raisons de l'investissement des partenaires sociaux et les modalités de leur engagement, en particulier dans le bâtiment, il apparaît utile d'examiner les formes que peuvent prendre les politiques publiques dans le champ de la formation professionnelle, au niveau territorial car elles se distinguent pour partie des configurations traditionnelles.

Dans un premier temps, nous affinerons la notion de territoire et montrerons pourquoi celui-ci apparaît aujourd'hui pour de nombreux acteurs, comme un lieu pertinent de développement des politiques publiques. Il sera ensuite montré que l'élargissement aux questions d'emploi entraîne un changement de finalité des politiques de formation professionnelle et accroît la complexité de ces politiques, en associant d'autres acteurs territoriaux à la mise en œuvre.

Dans un second temps, nous nous attacherons à montrer que de nouvelles formes de politiques publiques émergent au niveau territorial sans qu'il soit possible d'identifier un modèle dominant. Enfin, une analyse de l'évolution du dialogue social territorial permettra de mieux appréhender la façon dont les partenaires sociaux sont sollicités et de montrer que, selon les différents cas de figure, leur engagement varie fortement à l'égard des acteurs publics.

## 1. Une montée en puissance des territoires

Parmi les collectivités territoriales, la région est aujourd'hui la plus engagée dans le système de formation professionnelle pour les raisons qui ont été développées précédemment. Elle exerce sa compétence sur un territoire administratif qui regroupe lui-même un ensemble de départements et de bassins d'emploi ou d'agglomérations aux frontières plus floues. Avant de développer le concept de politique territoriale, il est nécessaire de préciser la notion de territoire qui peut être entendue différemment selon les acteurs en présence.

## a) Définition

Le concept de territoire est étroitement associé à la gouvernance<sup>354</sup> dans le champ de la formation professionnelle (voir supra). Pour S. Barone<sup>355</sup>, la notion de territoire « renvoie à une réalité qui n'est appréhendable ni en termes purement institutionnels, ni en termes purement politiques, ni en termes purement économiques... c'est un assemblage composite... qui n'existe que parce que différents acteurs le font vivre ». Cette définition a le mérite de mettre en valeur la singularité des territoires et le fait que ses limites sont le résultat d'un agencement entre institutions.

J.-P. Gilly<sup>356</sup>, définit le territoire « comme le résultat de la combinaison de trois dimensions de la proximité : géographique, organisationnelle et institutionnelle. La proximité géographique traite de la séparation des acteurs et des activités dans l'espace ; elle est dépendante des infrastructures de transport et des technologies de communication. La proximité organisationnelle concerne les interactions entre acteurs mobilisant des actifs complémentaires ; elle se construit sur une proximité institutionnelle reposant sur l'adhésion des acteurs, à des règles... à un système commun de représentations, qui orientent les comportements collectifs. ». J.-P. Gilly met en lumière l'importance des processus de construction des territoires mais également le fait que le territoire rassemble, à un moment donné, des acteurs aux logiques contradictoires qui partagent certaines règles et objectifs.

Le caractère à la fois « construit » du territoire et son instabilité accréditent la thèse de la différenciation territoriale développée notamment par E. Négrier<sup>357</sup>. La configuration territoriale dépend d'une pluralité d'acteurs mis en situation d'interdépendance. Elle est donc appelée à varier selon les acteurs, leurs territoires et leurs dépendances. Elle s'oppose à une vision du territoire comme simple lieu de déclinaison géographique des politiques nationales, vision qui ignore le caractère essentiel du jeu des acteurs locaux.

---

354) La notion de gouvernance en sciences politiques renvoie aux systèmes de coalition d'acteurs publics et privés. Voir chapitre VI 3-a.

355) S. BARONE. L'action publique territoriale est-elle soluble dans le néo-institutionnalisme ? Journées d'étude AFSP 15 et 16 juin 2006.

356) J.-P. GILLY, J. PERRAT. La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et globale. Cahiers du Groupement de Recherches Economiques et Sociales, n° 2003-5. p. 4 ; Jean-Pierre GILLY a notamment publié des travaux dans le cadre de « l'École de la proximité » (J.-P. GILLY, A. TORRE ; 2000).

357) E. NÉGRIER. La contingence territoriale de l'État. Une théorie politique du changement d'échelle.

## **b) Les facteurs explicatifs**

Plusieurs facteurs d'ordre économique, sociologique, institutionnels contribuent à faire du territoire le lieu privilégié pour développer les politiques en matière de formation professionnelle. Ils ont fait l'objet de précédents développements, notamment sur le fait que l'attractivité des territoires constitue un enjeu majeur pour les conseils régionaux dans un contexte de concurrence accrue entre les territoires<sup>358</sup>.

Le renforcement du lien entre formation professionnelle et emploi fait partie de ces facteurs. À l'opposé des politiques nationales, macroéconomiques, perçues comme inadaptées et inefficaces en matière de lutte contre le chômage, la proximité territoriale est aujourd'hui privilégiée pour faciliter les rapprochements entre entreprises et individus. Cet attachement au niveau local, pour développer des politiques en faveur de l'emploi, trouve ses origines dans deux dimensions complémentaires : la conviction que le rapprochement entre acteurs locaux (demandeurs d'emploi et entreprises) se fera naturellement, la formation permettant le cas échéant d'adapter la main-d'œuvre à la demande des entreprises ; la possibilité pour les acteurs locaux, élus et techniciens, d'impulser et de maîtriser des politiques publiques dans la configuration la plus adaptée à leur territoire.

Le premier point se nourrit de l'observation de la réalité. Une partie importante des salariés n'est pas mobile, géographiquement, pour de nombreuses raisons, mais risque néanmoins d'être confrontée à des changements d'emploi au cours de la vie professionnelle<sup>359</sup>. Il convient, dès lors, d'organiser au niveau du territoire la rencontre entre les acteurs et d'utiliser la formation professionnelle comme levier de retour à l'emploi. Il faut cependant observer, comme le souligne G. Minguet<sup>360</sup>, que la logique de l'entreprise, tournée vers l'innovation, la mobilité, la recherche de nouveaux espaces de développement, n'est pas nécessairement la logique du territoire, axée sur la préservation de ses ressources et de ses traditions, ce qui entraîne des conflits d'intérêts entre acteurs publics et acteurs privés.

Le second point renvoie à l'idée de régulation au niveau territorial et suggère que, dans un environnement de plus en plus complexe, le territoire, lieu par excellence d'application

---

358) Voir chapitre IV 2 -b.

359) À ce propos, on trouvera de manière inédite en annexe 8, les développements proposés par le Conseil d'analyse stratégique dans un document à paraître en 2010 et auquel a contribué l'auteur de la thèse. Les rapporteurs du groupe de travail développent notamment la thèse que pour les salariés les moins qualifiés, le choix de « l'ancrage territorial » correspond à un choix rationnel, compte tenu de leurs conditions de vie et de leur environnement familial et social.

360) G. MINGUET. Mutations du syndicalisme patronal.

des politiques, est le niveau le plus adapté pour coordonner les acteurs et optimiser leurs interventions en fonction des besoins des individus. Sur ce point, C. Agulhon<sup>361</sup> souligne cependant les risques liés à l'idéalisation du niveau local pour traiter des problèmes d'emploi et, en particulier, ceux liés à l'étroitesse du champ d'analyse, aux perspectives adéquationnistes à court terme de la relation emploi formation et à l'absence d'outils d'évaluation à ce niveau.

Au-delà de ces objections, le niveau territorial apparaît aujourd'hui comme l'échelon pertinent de traitement des questions de formation professionnelle surtout lorsqu'elles sont corrélées aux questions d'emploi. Cet élargissement modifie cependant les finalités de la formation professionnelle comme le jeu des acteurs.

## **2. Un élargissement des politiques de formation professionnelle aux questions d'emploi**

Peu de temps après la création du système de formation professionnelle continue, la situation économique s'est modifiée en profondeur : fin des « trente glorieuses » ; premier choc pétrolier en 1973 ; accroissement de la concurrence internationale. La montée en puissance du chômage à partir du milieu des années soixante-dix a contribué à systématiser les liens entre formation professionnelle et emploi, à travers une double approche : la formation professionnelle initiale doit préparer à un emploi. La formation continue des salariés doit permettre l'adaptation des compétences de chaque individu et le maintien dans l'emploi. Ce qui était à l'origine l'une des dimensions de la formation professionnelle est devenu, en quelques années, l'objectif prioritaire réaffirmé aujourd'hui avec vigueur par les auteurs<sup>362</sup> de la mission d'information sénatoriale sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle.

Cet objectif a été repris par les partenaires sociaux à deux reprises. Le 5 décembre 2003, les partenaires sociaux ont signé, au niveau interprofessionnel, un accord pour le développement de la formation professionnelle tout au long de la vie. Cet accord, transposé par la loi du 4 mai 2004, introduit la notion de parcours de formation du salarié tout au long de sa vie, notamment par l'entretien professionnel obligatoire et la création du droit individuel à la formation (Dif) et affirme la capacité des partenaires sociaux à travailler au niveau territorial avec les conseils régionaux pour articuler les dispositifs de formation. Il confirme leur volonté d'utiliser les

---

361) C. AGULHON. Décentralisation et évaluation, les incertitudes d'une politique nationale de formation professionnelle. *Education&Politique*. p. 4.

362) J.-C. CARLE, B. SEILLIER. *Fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*. Mission d'information sénatoriale.

fonds de l'alternance pour former des jeunes sans qualification ou des demandeurs d'emploi. L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels réaffirme la volonté des partenaires sociaux d'être associés à la sécurisation des parcours professionnels des individus. Il crée en particulier un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), financé par les fonds de la formation continue et destiné notamment à accompagner la formation des demandeurs d'emploi.

Cet élargissement du champ de la formation professionnelle à l'accès à l'emploi a plusieurs conséquences. Il modifie la finalité même de la formation professionnelle. Il contribue à accroître la multiplicité des acteurs et des objectifs, et donc, la complexité de l'action publique.

### **a) Un changement de finalité**

L'analyse présentée dans le chapitre IV a permis d'appréhender l'évolution du système de formation professionnelle et sa construction par strates successives en fonction de l'époque et des intérêts de la puissance publique. Elle a mis en exergue la coexistence de trois sous-systèmes de formation dans le système de formation professionnelle : la formation professionnelle initiale sous statut scolaire ou sous contrat de travail, par l'apprentissage ; la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ; la formation continue des salariés.

La systématisation du lien entre formation professionnelle et emploi entraîne plusieurs conséquences. En premier lieu, elle affirme clairement, pour la formation initiale, la primauté de l'accès à l'emploi sur l'éducation. Or, comme le soulignent C. Agulhon ou G. Moreau<sup>363</sup>, les questions de l'agencement des filières de formation, de la place de l'enseignement professionnel dans le système éducatif, ne sont pas réglées. Elles font l'objet de débats depuis longtemps au niveau national<sup>364</sup> et leur transfert au niveau régional repose la question de savoir si la formation professionnelle initiale doit être rattachée à la formation continue et être indépendante du système éducatif.

En second lieu, la notion d'emploi a évolué. La pérennité d'un emploi n'est plus perçue comme acquise, comme par le passé ; on ne se prépare plus à exercer un métier unique tout au long

---

363) C. AGULHON. *Op. cit.* p. 4. ; G. MOREAU. *Op. cit.* p. 12-13.

364) Notamment dans le cadre des commissions professionnelles consultatives où siègent des représentants des partenaires sociaux et des représentants de l'Éducation nationale.

de sa vie. En revanche, compte tenu des changements économiques et de l'évolution rapide du marché du travail, il semble établi que la plupart des individus devront exercer plusieurs emplois au cours de leur carrière professionnelle. Dès lors, la formation professionnelle continue peut changer de finalité. Elle a été créée dans les années soixante-dix notamment pour « préparer à la conversion des activités à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise »<sup>365</sup> par le développement des compétences des salariés et pour favoriser la promotion sociale. Elle s'oriente dorénavant graduellement vers un soutien aux trajectoires individuelles, à la sécurisation des parcours<sup>366</sup> dans l'esprit de la formation tout au long de la vie.

Ce glissement progressif renvoie nécessairement à la question de la responsabilité et de la légitimité des acteurs à gérer la formation professionnelle continue. Elle est actuellement confiée aux partenaires sociaux dans le cadre de la branche, compte tenu des liens entre formation, emploi, qualification et convention collective. Si la formation continue bénéficie directement aux individus, quel que soit leur statut (jeune en formation, salarié, demandeur d'emploi), les acteurs publics sont aussi légitimes que les partenaires sociaux pour les accompagner.

## **b) Un accroissement du nombre d'acteurs et de la complexité**

L'élargissement des finalités de la formation professionnelle contribue à multiplier à la fois les acteurs, les objectifs poursuivis par les différentes politiques sur des publics cibles et accentue la faible lisibilité du système.

Au niveau des acteurs, il conduit à ajouter à ceux évoqués dans le chapitre IV, les acteurs institutionnels ou associatifs qui exercent une mission relative à l'emploi.

Les premiers d'entre eux sont les départements. Depuis 2003<sup>367</sup>, ils gèrent le revenu minimum d'insertion ainsi que les contrats d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA). À ce titre, ils peuvent abonder financièrement des initiatives locales prises par des associations ou groupements d'employeurs en faveur de l'insertion et la qualification (Geiq) de demandeurs d'emploi.

Parmi les acteurs qui participent également à la lutte contre le chômage, citons : les structures territoriales publiques ou privées constituées au niveau des bassins d'emploi ou des pays : les

---

365) Ainsi que le rappelle son fondateur, Jacques DELORS, dans la mission sénatoriale. J.-C. CARLE, B. SEILLIER. *Op. cit.* p 144.

366) E. VERDIER. L'État social à l'épreuve de la territorialisation de l'action publique. *CNRS*.

367) Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

comités de bassin d'emploi ; les conseils de pays, les conseils régionaux de l'emploi (CRE) ; les maisons pour l'emploi ; les missions locales, permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO) qui exercent pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, un accompagnement social et un accompagnement vers l'emploi ; les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (Geiq) très développés dans le bâtiment ; les entreprises d'insertion ; les opérateurs privés de placement ; les agences d'intérim...

D'autres acteurs (locaux, nationaux, européens) pourraient probablement venir compléter cette liste dans la mesure où, ponctuellement, ils peuvent participer à des actions en faveur de la lutte contre le chômage. C'est le cas notamment pour ceux qui accompagnent des publics particuliers, tels que les handicapés (Agefiph), ou des programmes particuliers de l'État (lutte contre l'illettrisme) mais également pour des acteurs publics nationaux (communauté de communes, syndicats intercommunaux...) ou européens (fonds social européen...)

Cette multiplicité des acteurs peut, au premier abord, se présenter comme une opportunité de mobiliser très largement acteurs publics et privés sur un même objectif. Dans les faits, elle pose souvent des difficultés car elle accroît le nombre d'intervenants et alourdit les procédures en systématisant les cofinancements. Elle conduit à poursuivre plusieurs objectifs à la fois, en fonction des attentes des différents acteurs. Elle offre une faible visibilité sur les responsabilités des différents acteurs dans le processus.

Ce dernier point est accentué par le fait que le partage des responsabilités entre l'État et la région, les deux principaux acteurs publics, demeure inachevé. Ainsi que le relève le rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État<sup>368</sup>, « les modalités d'intervention de l'État n'ont pas été adaptées au contexte nouveau issu de la décentralisation ». En effet, l'État continue à exercer de multiples interventions dans le champ des compétences transférées, en particulier dans les domaines suivants :

- Élaboration des normes ; rédaction des textes législatifs et parlementaires ; élaboration des certifications avec les partenaires sociaux ;
- Missions de contrôle tant au plan national qu'au plan régional ;
- Péréquation, au niveau national, de certains dispositifs financiers notamment en matière d'apprentissage ;
- Orientation ou animation de certaines politiques (apprentissage, formation professionnelle ; insertion) alors même que les compétences relèvent du département ou de la région ;

---

368) IGAS, IGA, IGF. *Op. cit.* p. 23.

- Évaluation des politiques locales ;
- Intervention directe, à travers la gestion d'un certain nombre de dispositifs, sur des publics particuliers (détenus, chômeurs de longue durée, handicapés, lutte contre l'illettrisme) : aides individuelles ; cofinancement de structures locales ou d'actions d'aide à l'insertion, en partenariat avec les collectivités locales.

L'exercice des prérogatives de l'État, parfois sans concertation avec les régions ou contre leur avis, peut poser naturellement des difficultés. Elle illustre la volonté de l'État de garder une capacité d'intervention ponctuelle au service de la politique de l'emploi, politique qui demeure prioritaire quel que soit le gouvernement. Ces dysfonctionnements sont exacerbés sur les questions liées à l'emploi et à la lutte contre l'exclusion. Dans le domaine de la formation professionnelle initiale des jeunes, la coordination entre conseil régional et rectorat a évolué favorablement dans un contexte de diminution démographique qui imposait une concertation renforcée<sup>369</sup>.

L'État est confronté plus fondamentalement à un changement de culture<sup>370</sup>. Les lois de décentralisation réduisent fortement sa capacité à agir dans ce domaine de façon autonome, sans concertation avec les régions ou départements car les questions d'emploi et de formation sont de plus en plus liées. Les modalités de l'action publique en sont transformées, la place de l'État évolue. Elle devient moins hiérarchique et plus partenariale, ce qui génère certaines difficultés de positionnement des acteurs en présence.

### **3. L'émergence de nouvelles politiques publiques au niveau territorial**

Plusieurs études ont été menées au cours des dernières années afin d'observer l'évolution des politiques publiques engagées au niveau territorial dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi. Au-delà de l'observation d'un engagement croissant des conseils régionaux sur le sujet, elles mettent en exergue une grande variété d'initiatives et d'objectifs poursuivis, un nombre d'acteurs fluctuant, de nouvelles formes de gouvernance associant acteurs publics et privés. La qualification de la notion de gouvernance ainsi que de ces politiques permet de comprendre la place que peuvent y jouer les partenaires sociaux dans le cadre du développement du dialogue social territorial.

369) Cereq. La décentralisation de la formation professionnelle en quête d'une offre régionale plus cohérente. *Cereq Bref*, n° 162. p. 2

370) P. HASSENTEUFEL. L'État mis à nu par les politiques publiques. *Sciences Économiques et Sociales*.

## a) La gouvernance territoriale

Empruntée aux sciences économiques, la notion de gouvernance, en sciences politiques, renvoie aux interactions entre l'État ou les collectivités territoriales et la société, c'est-à-dire aux systèmes de coalition d'acteurs publics et privés. Dans le champ de la formation professionnelle, elle est utilisée pour qualifier les multiples initiatives rassemblant les acteurs locaux, le conseil régional, les branches professionnelles, les services de l'État, les institutions consulaires.

J.-P. Gilly, dans ses travaux sur la dynamique institutionnelle des territoires<sup>371</sup>, définit la gouvernance locale « *comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement* ».

Une telle définition insiste sur la notion de processus de co-construction par des acteurs qui disposent de logiques d'actions différentes, mais qui agissent de concert sur un sujet particulier. Elle introduit la notion de proximité, à la fois au niveau géographique et institutionnel, qui renvoie à la notion de convergence d'intérêts, voire de bien commun territorial. Il faut souligner deux dimensions majeures de la gouvernance territoriale : l'importance du processus et l'incertitude sur les résultats.

Ces deux dimensions sont mises en lumière dans le cadre des évaluations faites sur les contrats d'objectifs avec les branches professionnelles<sup>372</sup> ou sur les plans régionaux de développement de la formation professionnelle (PRDF)<sup>373</sup>. Elles font apparaître deux phénomènes :

- L'importance de la concertation et, pour l'ensemble des partenaires, la valeur ajoutée issue de l'échange entre les acteurs (contrats d'objectifs) ; l'importance également de partager un diagnostic en matière d'emploi et de formation, préalablement à l'élaboration d'une politique professionnelle (PRDF) ;
- L'hétérogénéité des résultats liée à la mobilisation des acteurs et la difficulté d'évaluer *a posteriori* l'impact des actions communes.

---

371) J.-P. GILLY, J. PERRAT. *Op. cit.* p. 5.

372) Bernard Brunhes Consultant. 2006. *Évaluation des contrats d'objectifs avec les branches professionnelles*. Rapport établi pour les Pays de la Loire.

373) L. DUBOIS et al. *Op. cit.*

Ces résultats sont intéressants à enregistrer car les contrats d'objectifs comme les PRDF constituent deux piliers essentiels de la politique de formation professionnelle en région et du partenariat avec les services déconcentrés de l'État, l'Éducation nationale et les branches professionnelles.

Une caractéristique complémentaire de la gouvernance concerne la place de l'État. Dans le champ de la formation professionnelle notamment, l'État est de moins en moins en situation d'agir de façon autonome, sauf en matière de certification et de contrôle, car la région dispose de compétences fixées par la loi. Elle consacre des ressources élevées, notamment pour la formation des jeunes, la formation des demandeurs d'emploi, l'équipement et l'entretien des lycées professionnels voire des universités. De ce fait, les politiques publiques sont, de plus en plus souvent, des constructions collectives marquées par une réduction des frontières entre acteurs publics et privés et l'absence de hiérarchie entre les acteurs. Ce processus de « dé-différentiation » de l'État par rapport aux autres acteurs régionaux, identifié par P. Hassenteufel<sup>374</sup>, n'est pas sans conséquence pour celui-ci. Il place l'État au même niveau que d'autres acteurs publics ou privés, alors que ses prérogatives, notamment en matière de contrôle, devraient lui conférer une position particulière.

## **b) Les politiques publiques : entre standardisation et différenciation**

Durant les trente glorieuses, les choix des administrations centrales ont été prééminents dans la logique de l'action publique. Les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix ont été marquées par un double mouvement de décentralisation et de déconcentration de l'État dans de nombreux domaines dont celui de la formation professionnelle. Cependant, la décentralisation ne s'est pas faite à la même vitesse et dans les mêmes conditions, selon les domaines et selon la place occupée par l'État dans les différentes politiques publiques.

La comparaison effectuée par P. Mossé et E. Verdier<sup>375</sup> sur la déclinaison régionale de l'action publique dans le domaine de la formation des jeunes et de la politique hospitalière est, à cet égard, instructive. Elle montre que les objectifs assignés aux politiques publiques sont les mêmes : concilier efficacité économique (meilleur ajustement aux besoins des individus) avec égalité sociale (même accès pour tous aux services publics), mais qu'ils entrent en tension du

---

374) P. HASSENTEUFEL. *Op. cit.*

375) P. MOSSÉ, E. VERDIER. *Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière. L.E.S.T. -C.N.R.S.*

fait de la différenciation territoriale. En revanche, la place de l'État n'est pas la même dans les deux domaines et pèse directement sur la capacité de régulation des politiques publiques. Dans le domaine hospitalier, la tutelle exercée par l'État à travers les agences régionales de l'hospitalisation, ainsi que son intervention financière, ont pesé sur la réorganisation des acteurs privés et la régulation de l'ensemble. Dans le champ de la formation professionnelle, l'État reste à la fois très présent, mais la région est devenue progressivement l'acteur pivot, même si la décentralisation est incomplète. Les cadres de référence nationaux, définis par les différents ministères au niveau des titres ou diplômes en liaison avec les partenaires sociaux, s'imposent en particulier encore largement aux acteurs régionaux qui ont de ce fait des difficultés à sortir des « chemins de dépendance » hérités des pratiques institutionnelles antérieures<sup>376</sup>.

Compte tenu de la diversité des acteurs dans ce champ et de leurs objectifs, les politiques publiques engagées au niveau territorial peuvent prendre des formes très diverses. Elles dépendent :

- Du nombre de partenaires institutionnels privés et publics ;
- De leur capacité à peser individuellement sur la politique ;
- Des objectifs poursuivis par les différents partenaires ;
- De l'histoire et des apprentissages partagés entre les différents acteurs par le passé : collaboration régulière ; partenariat émergent ; conflits institutionnels... ;
- De la situation économique et sociale dans laquelle s'inscrit la démarche : contexte de crise ; pénurie de main-d'œuvre ; développement économique rapide...

Les politiques mises en œuvre peuvent être dans la continuité de pratiques partenariales développées par le passé au niveau national ou territorial, ou, au contraire, en rupture, à l'image des formes de gouvernance territoriale émergentes, qui se caractérisent par un nombre d'acteurs variable, un périmètre d'intervention flou, la primauté du partenariat et l'incertitude sur les résultats. Elles s'inscrivent dans de nouvelles modalités d'un dialogue social territorial élargi sur les questions d'emploi et de formation. (voir supra).

La thèse néo-institutionnaliste défend l'idée d'un certain isomorphisme institutionnel<sup>377</sup>, les organisations ayant tendance à reproduire les normes et procédures dominantes dans leur environnement. L'analyse menée par S. Barone tend à montrer qu'il existe autant de

---

376) P. MOSSÉ, E. VERDIER. *Id.*

377) S. BARONE. *Op. cit.*

tendances à la standardisation qu'à la différenciation des politiques publiques et qu'il n'est pas possible, en conséquence, d'en déduire une règle générale à partir de l'approche néo-institutionnaliste.

E. Négrier<sup>378</sup>, de son côté, souligne l'importance de l'apprentissage institutionnel et de la dialectique entre institutions et territoires. Il développe la théorie du changement d'échelle selon laquelle la politique publique s'adapte au meilleur niveau, dans une logique d'économie d'échelle. Pour J.-P. Gilly, les politiques territoriales sont dynamisées à la fois par le jeu des compromis locaux et par les tensions entre des logiques verticales (sectorielles ; administratives) et horizontales. Cette dialectique peut déboucher sur des comportements routiniers ou, au contraire, être porteuse de décalages qui perdureront. Il défend l'idée d'un double registre d'action, à la fois local et global, des acteurs clés du territoire. De ce fait, la politique mise en œuvre peut être une combinaison de logiques ascendantes (récupération de bonnes pratiques, subsidiarité) ou descendantes (application de normes décidées en d'autres lieux). Dans ce cadre, si les aspects les plus stratégiques continuent à être décidés au niveau national, la gouvernance territoriale risque d'être faible, instable.

C'est un des reproches formulés régulièrement par les régions à l'État et aux partenaires sociaux au niveau national. La loi et les accords interprofessionnels ou professionnels signés par les partenaires sociaux continuent à structurer le champ de la formation professionnelle, limitant de ce fait les capacités des acteurs locaux à expérimenter avec les conseils régionaux de nouvelles modalités de partenariat.

L'analyse menée par la Fédération du Bâtiment, à partir de sa propre observation des politiques engagées au niveau territorial avec la branche, confirme la grande hétérogénéité dans les pratiques des acteurs publics régionaux, en particulier lorsqu'ils prennent des initiatives qui concernent à la fois la formation professionnelle et l'emploi. En revanche, sur certains domaines tels que l'apprentissage (ouverture de sections, financement), les modalités de partenariat entre la profession et les régions ont tendance progressivement à s'harmoniser au fil du temps.

### **c) Les caractéristiques majeures**

À partir des différentes analyses conduites se dégagent cinq caractéristiques majeures des politiques publiques observées au niveau territorial dans le champ emploi formation :

---

378) E. NÉGRIER. *Op. cit.*

- **La dé-hiérarchisation des acteurs.** Les différents acteurs peuvent individuellement, piloter un des sous-systèmes du champ de la formation professionnelle : la région pour la formation des demandeurs d'emploi ; les partenaires sociaux pour la formation des salariés ; l'État pour la politique éducative dans les lycées professionnels. Mais la coexistence de sous-systèmes dans lesquels ils n'occupent pas les mêmes positions réduit naturellement les écarts hiérarchiques entre les acteurs dans la durée, car chacun se trouve alternativement en position de pilotage ou de participant.
  
- **La complexité.** Les politiques dans le champ de la formation professionnelle se caractérisent par la multiplicité des acteurs, l'enchevêtrement de leurs compétences, les tensions entre les logiques verticales, professionnelles ou institutionnelles, et la dimension territoriale. Elles sont à l'évidence complexes dans la mesure où les interactions entre les acteurs se font à la fois au niveau territorial et au sein même des institutions, qui sont elles-mêmes des organisations avec leur propre logique d'adaptation et leurs enjeux de pouvoir<sup>379</sup>. La coexistence, au niveau territorial, de plusieurs sous-systèmes pilotés séparément mais qui interagissent conduit naturellement à créer de la complexité et donc des difficultés organisationnelles dans chacun des sous-systèmes. Les acteurs, individuellement, cherchent à se comporter de façon rationnelle et à optimiser leurs politiques selon un schéma traditionnel : diagnostic – décision – action – évaluation. Or, l'environnement dans lequel ils engagent leur action dépend lui-même des actions engagées dans les sous-systèmes contingents. Le passage à une lecture systémique impose de modifier l'approche de chacune des actions, d'admettre que le processus de décision peut être remis en cause par des facteurs exogènes et nécessiter une adaptation de l'action en cours de processus du fait de l'interaction entre les initiatives des différents sous-systèmes.
  
- **L'importance de l'apprentissage institutionnel.** Ce mode de raisonnement pour le pilotage des politiques professionnelles ou publiques n'est pas naturel. Il introduit l'incertitude dans la prise de décision et interpelle à la fois la culture et l'organisation des différentes institutions. Dès lors, pour chacun des acteurs, développer une approche systémique requiert, selon les termes utilisés par E. Négrier<sup>380</sup>, un « temps d'apprentissage institutionnel » pour que chaque acteur prenne la mesure des interdépendances entre les différents sous-systèmes et adapte ses propres pratiques au niveau du territoire. Pour des observateurs extérieurs, le sentiment dominant doit être celui du désordre

379) E. FRIEDBERG. Les organisations. *La sociologie et les sciences de la société*.

380) E. NÉGRIER, *Op. cit.*

institutionnel. En réalité l'approche systémique s'apparente davantage à un agencement inter institutionnel en mouvement qui nécessite un temps d'apprentissage commun et une volonté des acteurs de servir les mêmes bénéficiaires, pour être efficace.

- **L'incertitude sur les résultats.** Elle découle naturellement des caractéristiques précédentes. Le nombre élevé d'acteurs, l'importance de leurs interrelations, la complexité des politiques engagées, conduisent à privilégier le processus, la qualité du partenariat entre les acteurs, et à adapter éventuellement l'action au cours de son déroulement.
- **Les difficultés de la régulation.** La différenciation des politiques publiques territoriales en matière de formation professionnelle ne doit pas masquer le fait qu'elles concourent toutes aux mêmes objectifs – qui portent en eux-mêmes des facteurs de tension – : améliorer l'efficacité de l'action publique par une politique de proximité tout en conservant le principe républicain d'égalité d'accès des citoyens au service public. Mais l'existence de sous-systèmes de formation professionnelle pilotés par des acteurs institutionnels différents rend la régulation de l'ensemble difficile. Ainsi que le souligne P. Hassenteufel<sup>381</sup> à partir de l'examen du monde de la Santé, l'État est soumis à processus contradictoire de « dé-différenciation » et de « re-différenciation » par lequel il réaffirme son rôle d'État régulateur : passer du faire au faire faire et renforcer les capacités de contrôle. En matière de formation continue, l'État a confié aux partenaires sociaux la gestion de la ressource mais garde le pouvoir d'orientation et de contrôle de son utilisation. Il participe donc à une régulation conjointe. Au niveau territorial, l'État dispose aujourd'hui encore de moyens qui lui permettent de contrôler les politiques publiques dans le champ de la formation professionnelle mais le fait qu'il soit lui-même acteur pose des difficultés au niveau de la régulation. D'autant plus que l'autre acteur public majeur, la région, finance ses propres outils de contrôle et d'évaluation.

Une partie des politiques observées aujourd'hui au niveau territorial relève, pour des observateurs extérieurs, d'une nouvelle forme de dialogue social, le dialogue social territorial. Leur analyse permet de préciser la place que peuvent y occuper les partenaires sociaux.

#### **4. Le dialogue social au niveau territorial**

Le droit social a connu, au cours de ces dernières années, une évolution significative marquée par le développement de la logique contractuelle et un changement dans la place occupée

---

<sup>381</sup>) P. HASSENTEUFEL, *Op. cit.*

par les partenaires sociaux aux côtés du législateur. Les lois du 4 mai 2004 et du 31 janvier 2007<sup>382</sup> sur le dialogue social, la loi du 20 août 2008 relative à la démocratie sociale et à la durée du travail, renforcent ce mouvement en refondant la légitimité des négociateurs. Elles ouvrent la voie à une redynamisation de la politique conventionnelle pour les partenaires sociaux sur de nombreux sujets touchant aux relations sociales, notamment l'emploi et la formation. Pour autant, le développement de la négociation pour répondre au mieux aux besoins des différents acteurs, peut se faire à plusieurs niveaux : national ou territorial, interprofessionnel ou professionnel, dans l'entreprise ou dans un groupe.

À l'échelon interprofessionnel, dans le champ de l'emploi et la formation professionnelle, plusieurs accords importants ont été conclus en 2008 et 2009, en particulier l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail et l'accord du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels. Dans leur prolongement et conformément aux termes de ces accords interprofessionnels, de nombreux accords de branche vont être signés au cours de l'année 2010, pour décliner au niveau des secteurs d'activité une partie des dispositions. Au niveau des entreprises, un développement de la contractualisation est également attendu, notamment pour les plus grandes d'entre elles et les PME, en particulier sur le thème de l'emploi des seniors<sup>383</sup>.

Au niveau territorial, la situation apparaît plus compliquée. De nombreux facteurs économiques, institutionnels, politiques poussent à un développement du dialogue social au plus près des individus et de leurs emplois. Mais celui-ci peut prendre différentes formes depuis la déclinaison d'accords de branche jusqu'à la concertation élargie avec les pouvoirs publics. Or, selon les différentes formes, les partenaires sociaux n'y occupent pas la même place et n'y exercent pas les mêmes rôles. Confrontés à une raréfaction de leurs ressources, ils ne peuvent échapper à un questionnement sur leur capacité de réponse aux sollicitations croissantes des pouvoirs publics et sur le rôle qu'ils sont en mesure d'assumer à leurs côtés. Avant de développer cette problématique stratégique, pour les partenaires sociaux, il est nécessaire de revenir, au préalable, sur les raisons du développement du dialogue social au niveau territorial et sur les formes que celui peut prendre.

---

382) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ; Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social ; loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

383) La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 impose, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, aux entreprises de plus de cinquante salariés ou appartenant à un groupe de même taille, d'être couvertes par un accord ou un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés. À défaut, elles seront redevables d'une pénalité.

## a) Les différentes formes de dialogue social

Le concept de dialogue social territorial peut recouvrir différentes réalités selon le niveau auquel il est appréhendé. Dans la suite de ce chapitre, le dialogue social au sein de l'entreprise est peu abordé parce qu'il concerne les acteurs de l'entreprise elle-même et interfère peu, en principe, directement avec les politiques publiques. Dans la réalité, des interférences existent en particulier lorsque des entreprises engagent des restructurations voire des fermetures de site, car l'impact de leurs décisions pèse sur l'environnement économique et social immédiat. Ces entreprises entretiennent déjà un dialogue social régulier et obligatoire, dès lors qu'elles emploient au moins trois cents salariés, notamment dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences<sup>384</sup>. Elles sont également connues des décideurs publics compte tenu de leur impact sur l'environnement économique et social. En revanche, entrent dans le cadre de notre analyse, celles qui de façon volontaire, décident de s'associer à des initiatives qui relèvent du dialogue social territorial, par exemple en matière de gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC)<sup>385</sup>.

Le dialogue social s'exprime au-delà de l'entreprise, par l'intermédiaire des partenaires sociaux, au niveau professionnel et interprofessionnel, et plus largement lorsque les représentants de la société civile dialoguent avec les pouvoirs publics. En adoptant lors de sa séance du 7 juillet 2009, le rapport « Réalité et avenir du dialogue social territorial<sup>386</sup> », le conseil économique, social et environnemental (CESE) a exprimé la volonté des acteurs économiques et sociaux, au plan national, de mieux appréhender et accompagner un dialogue social territorial encore mal défini mais en développement. Il complète ainsi une réflexion déjà engagée au niveau national et mise en débat au niveau des acteurs locaux depuis quelques années<sup>387</sup>. Le conseil économique, social et environnemental identifie trois formes de dialogue social territorial, correspondant à différents modes de fonctionnement et de partenariat avec les pouvoirs publics. L'analyse de ces différentes formes permet de préciser les acteurs en présence et leurs modes de collaboration.

---

384) Article L 2242-15 du code du travail.

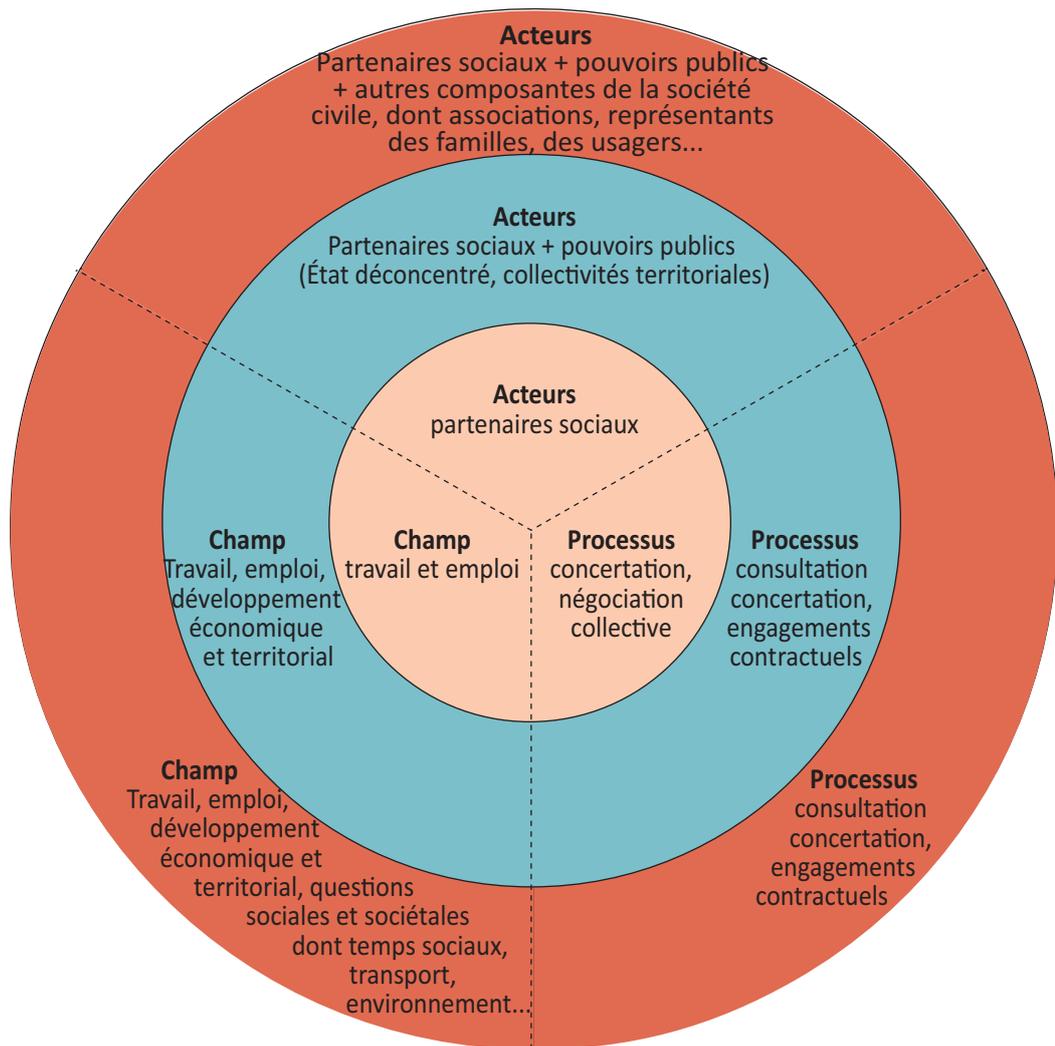
385) Ces différents cas de figure seront également évoqués au chapitre VII.

386) « Réalité et avenir du dialogue social territorial ». Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par monsieur Jean-Louis WALTER au nom de la section du travail. 2009, numéro 21.

387) « Le dialogue social territorial : de quoi parle-t-on ? » Rencontre nationale du réseau des comités de bassin d'emploi 13 décembre 2006.

[http://www.clcbe.travail.gouv.fr/images/pdf/rencontre\\_CBE/rencontre\\_CBE\\_dossier\\_part\\_131206.pdf](http://www.clcbe.travail.gouv.fr/images/pdf/rencontre_CBE/rencontre_CBE_dossier_part_131206.pdf) (21/06/10).

**Figure 6 : Les trois cercles du dialogue social territorial**



Source : *réalité et avenir du dialogue social*, CESE, 2009.

### i. Le dialogue social traditionnel

La première modalité de dialogue social territorial concerne les partenaires sociaux eux-mêmes, lorsqu'ils négocient sur les champs relevant de la sphère du travail et de l'emploi. Il peut d'agir de concertation entre les acteurs ou de négociations professionnelles, voire interprofessionnelles pour la fonction publique. Dans le cas présent, la négociation peut déboucher sur la production de normes professionnelles qui s'imposent à l'ensemble des entreprises et/ou des salariés si l'accord bénéficie d'une extension de la part des services de l'État. Dans le domaine du bâtiment, les partenaires sociaux ont ainsi conclu, depuis 2005, une série d'accords régionaux définissant pour chaque région, les modalités d'accès au titre de maître d'apprentissage confirmé et d'indemnisation de la fonction. En l'espèce, il s'agit de la déclinaison d'un accord national mais les modalités varient sensiblement selon les régions. Dans le cas présent, le périmètre d'intervention professionnel est connu : il dépend directement

du champ de légitimité des partenaires sociaux. Les modalités également. Il s'agit soit de négociation, soit de concertation lorsque les partenaires sociaux se retrouvent pour gérer des dispositifs paritaires. C'est le cas dans le bâtiment pour la formation des apprentis (CFA paritaires) ainsi que pour la formation continue (AREF-BTP). La logique de collaboration avec les pouvoirs publics dans ce premier cas de figure est de type néocorporatiste : l'État ou la région s'appuie sur une profession organisée pour qu'elle détermine elle-même au niveau régional, les modalités les plus appropriées pour développer la formation au bénéfice des salariés et des entreprises. C'est l'État, à travers la procédure d'extension des accords collectifs, qui autorise les partenaires sociaux à fixer des règles qui vont concerner l'ensemble d'un secteur d'activités. Cela suppose que la profession soit suffisamment organisée et structurée pour qu'elle puisse proposer aux acteurs publics un véritable accord de coopération<sup>388</sup>. Cette première modalité concerne principalement les branches professionnelles car elles seules sont habilitées à produire de la norme dans le domaine social, sur le champ de leur convention collective. Elle est marquée par un fort engagement des acteurs qui interviennent au nom de leurs organisations respectives et peut être qualifiée de « dialogue social traditionnel ».

## ii. Le dialogue social contractuel

La deuxième modalité de dialogue social territorial concerne les partenaires sociaux, les collectivités territoriales et pouvoirs publics, et porte sur les domaines de l'emploi, de la formation et du développement économique. Elle repose sur le principe de la consultation, de la concertation, voire de la contractualisation entre des acteurs légitimes sur des champs communs ou complémentaires. Les contrats d'objectifs territoriaux représentent, à cet égard, une bonne illustration de l'activité produite par les branches professionnelles – et le plus souvent, les partenaires sociaux de la branche – en liaison avec les conseils régionaux et l'État. Les travaux conduits sur ces contrats soulignent, au-delà de l'incertitude sur les résultats, l'importance du processus de concertation et la valeur ajoutée de ces échanges pour les collaborations futures. Les résultats des contrats d'objectifs renvoient notamment aux moyens dont disposent les parties pour respecter les termes du contrat et atteindre leurs objectifs respectifs. Dans ce domaine, les partenaires sociaux et branches professionnelles sont parfois démunis au niveau territorial. Le bâtiment, présent de façon paritaire dans la totalité des régions françaises, fait figure d'exception car il est un des rares secteurs professionnels à pouvoir offrir aux pouvoirs publics une capacité de dialogue et des moyens professionnels pour la mise en œuvre. Cette forme de dialogue social peut être qualifiée de « dialogue social contractuel »

---

388) C'est le concept d'échange politique développé par A. PIZZORNO (voir chapitre II).

car il peut engager les acteurs respectifs dans le cadre de contrats passés sur un territoire, pour une période donnée. Il ne débouche pas sur la production de normes professionnelles mais éventuellement sur la mise en place d'actions qui bénéficieront à l'ensemble de la profession : analyse des besoins, création de formations nouvelles, cofinancement d'actions de formation des salariés...

### iii. Le dialogue social élargi

La troisième modalité de dialogue social territorial concerne l'ensemble des acteurs précédents ainsi que les représentants de la société civile, associations de consommateurs, représentants du monde associatifs qui peuvent également être concernés par des sujets touchant au développement économique, à l'emploi et à la formation. Il se construit souvent autour de projets de développement ou de restructuration. Les modalités de la collaboration entre les acteurs sont plus floues. Elles relèvent davantage de la concertation et de la volonté des pouvoirs publics, dans un environnement de plus en plus complexe, d'associer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux aux décisions publiques. Cette forme de dialogue social que l'on peut qualifier de « dialogue social élargi », s'inscrit dans le cadre des initiatives que souhaitent prendre les élus locaux pour développer la démocratie participative. L'implication des partenaires sociaux y est plus variable, souvent davantage assurée au niveau interprofessionnel ou par des entreprises individuellement. Le nombre d'acteurs publics et privés peut varier de façon très sensible. Les objectifs comme le calendrier de l'action peuvent évoluer au cours du processus, en fonction de premiers résultats ou de l'élargissement à de nouveaux acteurs, par exemple lorsqu'une action engagée sur un bassin d'emploi tente d'être généralisée sur un territoire plus large. L'expérimentation y est plus fréquente, les résultats sont variables, le processus de concertation étant privilégié.

Plusieurs analyses conduites sur le dialogue social territorial confortent les travaux du Conseil économique, social et environnemental.

A. Jobert, dans une étude récente sur le dialogue social territorial en Europe, confirme l'émergence dans les trois pays étudiés<sup>389</sup>, d'expériences partenariales qui touchent au dialogue social territorial et présentent des caractéristiques communes :

- L'agencement territorial : c'est le projet et les acteurs qui déterminent les contours de

---

389) F. GUARRIELO, E. HEIDLING, A. JOBERT IDHE. Le dialogue social territorial en Europe : perspective comparative.

l'action. Les périmètres géographiques sont flous ;

- Une logique dominante d'actions, de projets et non pas une logique de projection à partir du national;
- La multiplicité des acteurs et le partenariat public-privé ;
- La force des engagements interpersonnels et des relations de confiance entre les acteurs ;
- Des instruments et dispositifs adaptés au contexte et acteurs locaux : tableau de bord, groupes de travail, contrats d'objectifs, charte d'engagement...);
- Une indétermination de l'espace territorial et une incertitude juridique sur les résultats de l'expérience.

Elle distingue ensuite ce qui relève de la négociation sociale territorialisée (adaptation au niveau du territoire d'un cadre formel préexistant) et ce qui relève effectivement de la gouvernance territoriale. Le second scénario est caractérisé par une rupture plus forte, une multiplicité des acteurs et des projets, et l'indétermination sur les produits issus de l'interaction entre les protagonistes<sup>390</sup>. La première des catégories identifiées par A. Jobert correspond au dialogue social traditionnel, la seconde au dialogue social élargi.

De la même façon, E. Verdier<sup>391</sup> identifie, pour sa part, deux grandes catégories de politiques publiques territoriales et rejoint en cela les analyses d'A. Jobert.

- Le gouvernement (et non une gouvernance) néocorporatiste dans lequel la région passe des contrats avec les acteurs institutionnels, contrats basés sur une logique d'échange politique et de légitimité des acteurs. Ce modèle, qui intègre l'idée d'un bien commun régional, ne peut être mis en œuvre que si les partenaires disposent de ressources pour alimenter l'échange politique ;
- Les gouvernances collaboratives territoriales qui relèvent du dialogue social mais dans de nouvelles formes : engagements volontaires et réversibles, charte plutôt que contrat, acteurs publics et privés de différents niveaux, formes très variables, faible présence des salariés, présence d'élus locaux.

À la différence de l'analyse précédente, les catégories identifiées par E. Verdier correspondent, pour la première, au dialogue social contractuel et pour la seconde, au dialogue social élargi.

---

390) *Op. cit.* p 16.

391) E. VERDIER. *Op. cit.*

## **b) Leurs caractéristiques**

Il est intéressant de croiser les trois formes de dialogue social territorial qui viennent d'être définies – dialogue social traditionnel, dialogue social contractuel, dialogue social élargi – avec les caractéristiques émergentes des politiques publiques territoriales présentées précédemment, en y ajoutant le critère sur l'évolution de ces différentes formes. Le tableau ci-joint reprend ces éléments. Il permet de mettre en exergue trois résultats majeurs pour la suite de notre analyse.

Le premier concerne les leviers de l'action publique. Le dialogue social élargi présente des avantages évidents en termes de concertation avec l'ensemble de la société civile. Il présente, en revanche, des risques importants, en termes d'efficacité, tant les résultats comme les périmètres d'intervention sont aléatoires. Le dialogue social élargi est celui auquel correspondent le mieux les nouvelles caractéristiques des politiques publiques analysées précédemment. Si les pouvoirs publics entendent s'appuyer sur les partenaires sociaux pour décliner avec eux une politique territoriale, ils se doivent de développer la voie du dialogue social contractuel qui relève davantage de la co-construction que de la concertation.

Le deuxième résultat concerne l'importance de ces différentes formes de dialogue et leur évolution. Le dialogue social traditionnel produit des résultats tangibles mais touche aujourd'hui un nombre trop faible d'individus, compte tenu de l'émiettement des branches professionnelles et de leur faible capacité de négociation au niveau territorial. Le rapport Poisson sur la négociation collective et les branches professionnelles<sup>392</sup> formule une série de propositions pour faire évoluer ces dernières, notamment les plus petites, et leur permettre de jouer pleinement leur rôle sur les territoires. Le dialogue social contractuel se développe lentement mais régulièrement et élargit progressivement son contenu à l'ensemble de la formation professionnelle. Il concerne, là encore, un nombre limité de branches professionnelles mais produit également des résultats tangibles qui devraient inciter pouvoirs publics et partenaires sociaux à encourager son développement. Le dialogue social élargi se développe à vive allure, en particulier en période de crise où l'ensemble des acteurs est appelé à contribuer au maintien de l'emploi. Véritable outil de concertation, Il demeure encore balbutiant sur ses modalités de mise en œuvre mais présente un intérêt pour les élus locaux, notamment

---

392) Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles. Rapport au premier ministre remis au ministre du Travail. J.-F. POISSON. *Op. cit.*

dans le cadre du développement de la démocratie participative<sup>393</sup>. En effet, par la voie de la consultation et de la concertation, les différentes associations et organisations participent à la préparation et à l'élaboration de la décision publique et en facilitent l'application ultérieure.

**Tableau 14 : Caractérisation des différentes formes de dialogue social territorial dans le champ emploi-formation**

Formes de dialogue social	Dialogue social traditionnel	Dialogue social contractuel	Dialogue social élargi
<b>Critères</b>			
<b>Nombre d'acteurs</b>	Faible	Moyen	Élevé
<b>Présence des partenaires sociaux</b>	Forte	Forte ou moyenne	Faible
<b>Hierarchie des acteurs</b>	Faible (paritarisme)	Moyenne (pilotage État et région)	Moyenne ou faible, selon attitude des pouvoirs publics
<b>Complexité</b>	Faible. Interne à la branche ou à l'interprofession	Faible ou moyenne, selon les rapports entre État et région	Forte, compte tenu des acteurs et de leurs intérêts
<b>Apprentissage institutionnel</b>	Faible ou moyen	Moyen	Fort
<b>Résultats</b>	Prévisibles	Prévisibles sur les actions	Plus aléatoires
<b>Régulation</b>	Branche ou interprofession avec État (extension, agrément)	Contractuelle, branche/État/région	Faible
<b>Évolution de la demande</b>	Faible sauf pour les branches peu structurées	En progression régulière, notamment sur branches peu structurées	Forte demande des territoires (bassins d'emplois, pays...)

Source : FFB.

Le troisième résultat concerne la place des partenaires sociaux. Ils sont de plus en plus sollicités pour être présents sur l'ensemble des différents dispositifs, au niveau professionnel et/ou interprofessionnel. Or répondre à l'ensemble de ces sollicitations suppose qu'ils en aient la volonté, la légitimité et les ressources. C'est un point majeur pour l'évolution du dialogue social territorial et pourtant, il est loin d'être acquis pour plusieurs raisons que nous allons à présent analyser.

393) Voir à ce propos l'ouvrage de M. FALISE. *La démocratie participative*. p. 56-61. L'auteur souligne en particulier l'intérêt d'associer les acteurs à la décision dans un environnement de plus en plus complexe. « *Tout d'abord, par le processus de consultation, et surtout de concertation, les citoyens et organisations participent réellement à la préparation et à l'élaboration de la décision publique ; ils sont en mesure de l'influencer, de l'orienter, de l'améliorer. Or, dans nos sociétés complexes, le pouvoir de décision s'opère le plus souvent de façon itérative, par aller-retour, propositions et contre-propositions. Dans un tel cheminement itératif, l'implication des citoyens et organisations peut être considérable et contribuer réellement à la décision prise. De plus, lorsqu'une décision politique est adoptée, les citoyens et organisations peuvent alors être amenés à y associer leurs initiatives et leurs efforts.* »

## Conclusion

Ce chapitre a permis de montrer que les politiques de formation professionnelle se développent au niveau des territoires, en particulier lorsqu'elles visent à traiter conjointement des questions d'emploi et de formation professionnelle. Plusieurs facteurs participent à cette évolution, notamment la faible mobilité d'une partie des citoyens conjuguée à la discontinuité des parcours professionnels des individus. La conjonction de ces éléments conduit les acteurs publics et professionnels à essayer d'adapter leur politique « au plus près » des intéressés, jeunes, demandeurs d'emploi, salariés, entreprise.

Les politiques publiques mises en pratique au niveau territorial peuvent présenter des modalités sensiblement différentes des politiques traditionnelles, caractérisées notamment par un nombre élevé d'acteurs réunis sur une logique de projet, faiblement hiérarchisés, agissant sur un territoire aux contours variables, connaissant une forte incertitude sur les résultats. Il apparaît néanmoins difficile d'établir un modèle dominant à partir de l'analyse des pratiques des acteurs, les mêmes régions pouvant opter pour une standardisation de leurs politiques sur certains sujets (apprentissage) et manifestant une volonté de forte différenciation sur les initiatives qu'elles peuvent engager sur des territoires régionaux.

L'émergence de ces nouvelles politiques territoriales s'inscrit dans le concept assez large de dialogue social territorial dans la mesure où ces initiatives rassemblent un grand nombre d'acteurs publics ou privés autour de sujets communs qui intéressent l'ensemble des acteurs : l'emploi, la formation, le développement économique des bassins d'emploi. Elles sont appelées à se développer car elles permettent aux acteurs publics d'associer les acteurs économiques, sociaux, associatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs politiques engagées au niveau territorial. Cependant, le dialogue social au niveau territorial recouvre différentes réalités. Les partenaires sociaux n'y exercent pas les mêmes responsabilités et ne sont pas confrontés aux mêmes enjeux. Examinons maintenant s'ils sont capables de relever le défi de leur montée en puissance au niveau territorial.

## Chapitre VII. Les partenaires sociaux en difficulté au niveau territorial

Dans le chapitre précédent, il est apparu que le dialogue social au niveau territorial recouvre différentes formes de partenariat entre les acteurs publics et privés, mais connaît globalement un développement. Les partenaires sociaux qui avaient exprimé leur volonté de développer leurs actions au niveau territorial, dans les accords interprofessionnels du 5 décembre 2003 et du 7 janvier 2009<sup>394</sup>, sont sollicités pour participer à ce dialogue social, quelles qu'en soient les modalités.

Une telle participation suppose que les organisations patronales et syndicales disposent des hommes et femmes capables d'exercer ces missions, de ressources en termes d'analyse et d'expertise, d'une organisation adaptée pour accompagner ces représentants dans les différentes instances. Il sera montré dans la première partie de ce chapitre que ces conditions ne sont pas remplies. Les partenaires sociaux constituent un ensemble hétérogène de représentants d'organisations syndicales et d'organisations patronales désignés par leurs pairs au niveau professionnel ou interprofessionnel. Leurs ressources varient fortement selon les organisations. Toutes sont confrontées à une crise de l'action collective et du militantisme qui se traduit par une diminution du nombre de professionnels disponibles – employeurs ou salariés – pour représenter leur organisation.

Dès lors, chaque organisation est amenée à faire des arbitrages et à déterminer les niveaux d'intervention les plus pertinents – entreprise, branche, interprofession – les domaines et lieux prioritaires où il convient d'agir. La participation ou non au dialogue social territorial s'inscrit dans cette logique. Elle doit être examinée au regard des ressources disponibles et des résultats attendus par chaque organisation. Ce sera l'objet de la deuxième partie de ce chapitre.

### 1. Une crise du militantisme qui touche l'ensemble des organisations

La crise du militantisme touche, selon des modalités différentes, l'ensemble des acteurs collectifs du monde syndical et du monde associatif. Dans un premier temps, attachons-nous

---

394) Voir chapitre IV.

à montrer que le monde syndical est le plus touché pour des raisons liées notamment à la contestation de la représentativité de ses représentants et à son institutionnalisation. L'examen du monde patronal permettra de constater qu'il est également affecté mais dans une moindre mesure. Sur ce second point, les travaux conduits par la Fédération du Bâtiment auprès de ses adhérents permettront de mieux appréhender les comportements des chefs d'entreprise et leur attitude à l'égard de l'action collective.

## **a) Une réelle évolution du militantisme**

L'évolution du militantisme et la capacité de l'institution à la prendre en compte interrogent les syndicats comme l'ensemble des mouvements associatifs. Le militantisme s'exprime aujourd'hui sous de nouvelles formes que résume J. Ion<sup>395</sup> selon les termes suivants :

- Pas de monopole du militantisme ;
- Des identités collectives moins affirmées ;
- Un souci de résultat à court terme ;
- Un poids croissant des réseaux horizontaux d'individus ;
- L'affaiblissement des frontières entre groupements ;
- La multi-appartenance fréquente ;
- Une volonté de concilier action collective et engagement individuel ;
- La possibilité de s'exprimer individuellement.

Dans ces conditions, toute organisation financée par des cotisations volontaires se doit d'engager un double travail, qualitatif et quantitatif. Le premier porte sur la compatibilité des répertoires d'action qu'elle utilise par rapport aux attentes exprimées par ces nouveaux adhérents/clients. Elle doit, en particulier, vérifier que ses modes d'intervention à l'égard des acteurs publics correspondent à ce que souhaitent les membres de l'organisation. Or on observe, sur ce point, un décalage croissant entre des membres soucieux d'obtenir des résultats à court terme et des organisations habituées à travailler dans le moyen terme, à rechercher des compromis, à ne pas entraver les relations futures. Le second travail porte sur les moyens consacrés par l'organisation à la mobilisation de ses adhérents, à tous les niveaux, pour assurer la transparence sur la politique menée et la pérennité de ses ressources. Si les adhérents/clients adoptent progressivement une attitude plus « distante » à l'égard de leur organisation (pas de monopole, une multi-appartenance fréquente, une identité collective

---

395) Entretien avec J. ION. Militer aujourd'hui. *La lettre du CEVIPOF*.

moins affirmée...), l'organisation se doit de renforcer le dialogue avec eux, individuellement, pour leur donner la capacité de s'exprimer et les tenir informés des choix collectifs de l'organisation. N. Fréour<sup>396</sup>, apporte, sur ce point, à partir de l'analyse de l'association GreenPeace, une contribution tout à fait originale sur l'articulation entre le répertoire d'action collective d'une organisation et l'offre d'engagement proposée aux militants. Elle montre notamment qu'une organisation qui modifie ses répertoires d'action, est tenue d'engager des moyens conséquents pour expliquer à ses membres les raisons de ce choix et conserver leur soutien. Les membres du groupement, et notamment les jeunes générations, ont besoin d'avoir une visibilité du répertoire d'action développé par l'organisation et de son efficacité. Ce sont des composantes fortes de l'engagement.

Le militantisme demande donc à s'exprimer dans des modalités nouvelles, plus ciblées, plus contractuelles qui imposent aux organisations un réexamen de leurs méthodes de fonctionnement interne pour sortir de la seule action collective et mieux répondre aux attentes individuelles différenciées. Or, la désyndicalisation vient pour partie de ce que les organisations syndicales, construites sur l'engagement collectif et une forte identité, se sont parfois enfermées dans leurs logiques d'appareil<sup>397</sup> en ne prenant pas suffisamment en compte l'évolution de leurs membres.

## **b) Une remise en cause des organisations syndicales**

### **i. La légitimité**

Confrontées à une diminution du nombre de leurs adhérents depuis plusieurs années, dans un pays où le taux de syndicalisation est déjà faible, les organisations syndicales doivent faire face à une remise en cause régulière de leurs prérogatives. La première source de contestation concerne la légitimité des organisations syndicales à gérer le social<sup>398</sup>. Elle repose sur le constat que, dans un contexte d'affaiblissement du syndicalisme, la légitimité des syndicats à parler au nom de l'ensemble des salariés peut être contestée. Mais au-delà du déclin syndical qui s'inscrit notamment dans la fin du mouvement ouvrier du xx<sup>e</sup> siècle<sup>399</sup>, la transformation du syndicalisme et son institutionnalisation constitue une seconde source de contestation de

---

396) N. FRÉOUR. *Le répertoire d'action collective comme répertoire de l'offre d'engagement*. L'auteur qualifie les nouvelles formes d'engagement de « modèle de l'engagement distancié », illustrant ainsi l'adhésion et la prise de distance simultanément de l'individu à l'égard de l'organisation.

397) D. ANDOLFATTO. Syndicalisme et individualisme. *Ceras Projet*. H. LANDIER, D. LABBÉ. Les organisations syndicales en France. Des origines aux difficultés actuelles. p. 191 et suivantes.

398) L. ApROBERTS et al. Formes et dynamiques de la régulation paritaire. *Revue de l'Ires*, n° 24. p. 30.

399) D. ANDOLFATTO, D. LABBÉ. Pourquoi le déclin syndical ? *Institut Supérieur du Travail*. p. 2.

leur capacité à représenter l'ensemble des salariés. Déconnectés progressivement des seules cotisations de leurs adhérents, financés majoritairement par les institutions auxquelles ils participent et par les aides de l'État, les syndicats se professionnalisent, emploient un nombre croissant de salariés permanents et sont, simultanément, de moins en moins représentatifs des salariés adhérents. La distance s'accroît entre les salariés, porteurs de l'identité sociologique, de la légitimité juridique ou conventionnelle, et les syndicats toujours plus « institutionnalisés » et inscrits dans une logique politique<sup>400</sup>. De surcroît, les acteurs syndicaux présents dans les nombreux organismes paritaires ont régulièrement tendance à privilégier les intérêts de l'institution au détriment de la satisfaction des intérêts immédiats des salariés<sup>401</sup>.

Face à cette remise en cause de la légitimité des organisations syndicales, plusieurs argumentations permettent de justifier leur participation à la gestion paritaire<sup>402</sup>. Un premier argument « essentialiste » postule que les organisations syndicales représentent « par essence » les salariés. Compte tenu des décalages observés entre la « base salariée » et les instances syndicales, ce discours ne paraît pas satisfaisant car il s'appuie sur une légitimité a priori et non sur la réalité de la représentation. Un deuxième discours se fonde sur le pluralisme syndical qui permet par construction, de représenter l'ensemble des intérêts des salariés. Cette analyse est intéressante car elle introduit la notion de légitimité globale : chaque organisation individuellement est insuffisamment légitime mais, prises collectivement, les organisations syndicales représentent la globalité des intérêts des salariés. Cette approche séduisante ne doit cependant pas faire oublier que des catégories entières de salariés ou d'actifs non salariés échappent au mouvement syndical, voire revendiquent de nouvelles formes de représentation (coordination des infirmières, SUD) et contestent, de fait, la légitimité des organisations représentatives à s'exprimer en leur nom. Un troisième discours revient à reconnaître les acteurs syndicaux dans les institutions à la fois comme experts et comme représentants des salariés. C'est probablement le travail d'intermédiation qu'ils effectuent à ce niveau, du fait de leur double qualité, qui légitime le mieux aujourd'hui leur représentation.

Le débat sur la représentativité des organisations syndicales, sur leur capacité à participer au dialogue social, fondamental, dépasse largement les intérêts des seules organisations. Les pouvoirs publics comme les organisations patronales ont, en effet, besoin d'interlocuteurs

---

400) D. ANDOLFATTO, D. LABBÉ. *Id.* p. 5.

401) L. DUCLOS, O. MÉRIAUX. *Op. cit.* p. 53. Les représentants employeurs sont également confrontés à cette difficulté.

402) L. ApROBERTS et al. *Op. cit.* p. 32.

légitimes pour représenter collectivement les salariés, constituer une alternative au « tout État » ou au « tout marché », contribuer par le dialogue social à la défense de leurs intérêts. L'absence d'interlocuteurs représentatifs pour l'État comme pour le monde patronal entraînerait nécessairement une dérégulation ou une transformation radicale des modalités de la régulation dans le domaine social.

## ii. Les ressources

Une difficulté récurrente des organisations syndicales concerne la faiblesse des moyens financiers dont elles disposent pour assurer leurs missions. P. Rosanvallon<sup>403</sup> suggère de s'orienter vers un financement public des organisations syndicales, qui ne soit pas assis sur le nombre d'adhérents. À titre de comparaison, les partis politiques bénéficient, en effet, de ressources en fonction de leurs résultats aux élections et non en fonction du nombre de militants qui cotisent. À l'heure actuelle, plusieurs organisations syndicales et certaines organisations patronales<sup>404</sup> se disent prêtes à perdre une partie de leur indépendance pour gagner en sécurité, en se faisant financer par l'impôt.

De nombreux auteurs s'accordent sur le fait que le phénomène de désyndicalisation dépasse nos frontières et touche l'ensemble des catégories sociales, y compris les catégories protégées<sup>405</sup>. Sans doute ce phénomène a-t-il été amplifié en France par l'application de la règle juridique « erga omnes »<sup>406</sup> qui permet que les dispositions d'un accord soient applicables à l'ensemble des salariés, même s'ils ne sont pas adhérents au syndicat signataire. Une telle pratique conduit au développement de « passagers clandestins » tels que les définit M. Olson<sup>407</sup>, mais affaiblit les syndicats qui doivent développer d'autres contreparties pour leurs adhérents.

Le phénomène d'institutionnalisation des syndicats va au-delà de la simple bureaucratisation souvent avancée pour expliquer les décalages croissants entre les militants de base et l'appareil syndical, confronté aux logiques institutionnelles. Il correspond à l'émergence d'un métier syndical et à la nécessité pour les organisations syndicales de répondre à la fois sur trois

---

403) P. ROSANVALLON. *Op. cit.* p. 90.

404) La FFB s'est ainsi opposée depuis l'origine à un accord signé par la Capeb avec les organisations syndicales de la construction imposant une cotisation obligatoire de 0,15% de la masse salariale pour financer le développement du dialogue social dans les entreprises artisanales. En dépit de ses protestations et des actions engagées pour faire annuler cet accord, celui-ci a été étendu à l'ensemble des entreprises en novembre 2008.

405) P. ROSANVALLON. *Op. cit.* p. 19 et suivantes. Voir également sur le sujet les travaux de A. HEGE, U. REHFELDT, G. ADAM, D. ANDOLFATTO, H. LANDIER, D. LABBÉ, notamment.

406) P.-E. TIXIER. Les mutations de la négociation collective. Le cas de la France. CSO.

407) Le concept de passager clandestin est utilisé pour désigner les individus qui tirent les bénéfices d'une action collective mais sans en supporter les coûts puisqu'ils n'adhèrent pas à l'organisation. Voir chapitre I. les groupements d'intérêt.

registres : la reconnaissance institutionnelle, le soutien individuel à l'adhérent et l'identité collective attendue par le militant. De la même façon, la transformation progressive des adhérents en clients n'est pas propre au monde syndical et caractérise l'évolution des rapports aux institutions<sup>408</sup>.

Le 9 avril 2008, les partenaires sociaux ont exprimé une position commune interprofessionnelle sur la représentativité syndicale, le développement du dialogue social et le financement du paritarisme. La loi du 20 août 2008<sup>409</sup> transpose cette position commune. Elle repose sur l'idée que pour renforcer la légitimité des accords collectifs, il faut d'abord renforcer celle des syndicats. Elle va modifier en profondeur le paysage syndical qui depuis 1966, permet à la CGT, la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT-FO de bénéficier d'une « présomption irréfragable de représentativité ». La représentativité devra désormais être appréciée entreprise par entreprise, branche par branche. Il est trop tôt pour en tirer toutes les conséquences sur le dialogue social mais cette loi aura inéluctablement un impact sur l'ensemble de la démocratie sociale.

## **c) L'impact de la désyndicalisation sur les territoires**

### **i. Une faiblesse des ressources**

Pour les organisations syndicales, au niveau territorial, le mouvement de désyndicalisation affecte leurs ressources sur deux aspects complémentaires : l'expertise et les militants.

Tout d'abord, les organisations syndicales disposent, localement, de peu de moyens financiers. Elles sont donc dépendantes de leur propre organisation au niveau national et des ressources éventuelles dont disposent les organismes dans lesquels elles siègent. Elles s'appuient également ponctuellement sur les organisations patronales territoriales pour leur faire prendre en charge des dépenses (études, travaux) qui concernent l'ensemble de la profession. Elles se retrouvent donc en situation de dépendance vis-à-vis de leur organisation ou d'organismes extérieurs, ce qui limite leur capacité d'initiative.

Par ailleurs, elles manquent globalement de militants pour assurer l'ensemble des représentations institutionnelles pour lesquelles elles sont sollicitées. De ce fait, ce sont souvent les mêmes militants qui sont sollicités pour participer à l'ensemble des instances

---

408) P. ROSANVALLON. *Op. cit.* p. 35 et suivantes.

409) Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

dans un champ professionnel. Ainsi, il n'est pas rare que la Fédération du bâtiment, au niveau régional, ne connaisse qu'un ou deux interlocuteurs par organisation syndicale et qu'elle les retrouve dans l'ensemble des lieux de représentation sociale<sup>410</sup>. Cette situation présente l'avantage de la cohérence dans les positions défendues pour l'organisation concernée, mais elle constitue dans le même temps une forte dépendance à l'égard des mandataires et une grande fragilité, lorsqu'il faut les remplacer.

## ii. Qui limite leurs capacités d'intervention

Ce manque de moyens des organisations syndicales, au niveau territorial, constitue, pour la branche professionnelle, un handicap qui s'exprime de plusieurs façons. Sur le plan politique, la faible capacité de représentation – voire l'absence de représentation dans de nombreuses instances<sup>411</sup> – interroge naturellement les interlocuteurs publics territoriaux à la fois sur l'intérêt que portent les organisations syndicales à leurs thèmes de travail et sur leur capacité de représentation des salariés.

Sur le plan institutionnel, le manque de moyens des organisations syndicales les contraint à faire fonctionner les voies institutionnelles existantes et à développer la concertation plutôt que le conflit avec les organisations patronales dans la mesure où celles-ci disposent de ressources beaucoup plus substantielles, lesquelles bénéficient parfois à l'ensemble de la profession.

## d) La contestation de la légitimité des organisations patronales

### i. Une faible contestation de la légitimité patronale

La légitimité des organisations patronales à représenter les intérêts de leurs membres est globalement moins contestée. Le débat est naturellement permanent entre les organisations elles-mêmes au niveau interprofessionnel (Medef, CGPME, UPA) comme au niveau professionnel (Fédération du bâtiment, Confédération des artisans et petites entreprises du bâtiment), au même titre qu'il existe entre les organisations syndicales. Il illustre le fait

---

410) Les instances paritaires au niveau territorial sont nombreuses. En complément de celles évoquées dans le champ de la formation professionnelle (voir chapitre V -2), il existe notamment des instances ou organismes régionaux pour la négociation sociale (conventions collectives, salaires minimaux), la santé et la sécurité (OPPBTB ; CTR de la CRAM), la protection sociale (Pro BTP). À cela, il conviendrait d'ajouter les très nombreux mandats interprofessionnels territoriaux dans lesquels les représentants d'organisations syndicales de branche professionnelle pourrait être amenés à siéger au titre de leur confédération (prud'homme ; cesr ; organismes de sécurité sociale ; pôle emploi ; médecine du travail ; 1 % logement...).

411) Certaines instances prévoient la participation des organisations syndicales (par exemple les comités de pilotage des contrats d'objectifs territoriaux) mais ne prévoient pas de ressources particulières pour couvrir les frais liés à leur activité de représentation (frais de déplacement et éventuellement, salaires et charges pour les salariés en activité). Cette situation est souvent source de difficulté avec les organisations et conduit régulièrement à leur non-participation.

que les groupes d'intérêt sont à la fois concurrents et complémentaires vis-à-vis de leur environnement institutionnel et entretiennent de ce fait, entre eux, des relations complexes, difficiles à appréhender de l'extérieur.

La légitimité des organisations professionnelles de branche est, en revanche, parfois contestée par les entreprises elles-mêmes ou par les organisations interprofessionnelles. Les deux remises en question ne sont pas de même nature. Dans le premier cas, la contestation de la légitimité par des entreprises d'une branche professionnelle doit interpeller les organisations professionnelles car elle interroge leur politique, les actions collectives qui sont engagées, la capacité de leur organisation à prendre en compte des demandes émergentes de leurs membres et, surtout, à s'exprimer en leur nom. Sur ce point particulier, la Fédération Française du Bâtiment a su tirer les leçons des années quatre-vingt au cours desquelles elle a dû faire face à une forte chute du nombre de ses adhérents<sup>412</sup>. Au début des années quatre-vingt-dix, elle a considérablement renforcé ses moyens sur les territoires, au contact des entreprises. Elle conduit désormais, très régulièrement, des enquêtes auprès de ses membres afin de disposer d'éléments lui permettant d'adapter son action aux besoins exprimés par les chefs d'entreprise (voir supra).

La contestation de la légitimité de la branche par les organisations interprofessionnelles, voire par des entreprises d'autres activités professionnelles, illustre davantage un rapport de forces entre institutions ou entre une institution et des acteurs économiques. Elle participe au mouvement permanent des organisations et à leur adaptation à la société dans laquelle elles évoluent.

## ii. Une évolution des comportements des adhérents de la FFB

Au niveau des organisations patronales, le mouvement de désyndicalisation s'exprime différemment. Les chefs d'entreprise adhèrent à leur organisation pour différentes motivations. L'identité collective est un facteur majeur de rassemblement, notamment dans la profession du bâtiment et les attentes collectives exprimées par les chefs d'entreprise sont nombreuses. Par ailleurs, elles entretiennent également un rapport d'utilité à l'organisation patronale et attendent de celle-ci qu'elle leur procure des services ou avantages auxquels n'auraient pas accès les entreprises qui n'adhèrent pas<sup>413</sup>. Enfin, à la différence de l'adhésion syndicale, l'adhésion à l'organisation patronale est financée par l'entreprise, et non par l'individu lui-

---

412) Voir chapitre I.

413) Voir chapitre I-2.

même. Cela signifie qu'un chef d'entreprise peut, à titre personnel, ne pas participer aux actions de l'organisation patronale parce qu'il ne s'y reconnaît pas ou n'en tire pas de bénéfices individuels, sans pour autant remettre en cause l'adhésion de l'entreprise à l'organisation s'il estime que celle-ci est justifiée au regard des services proposés.

Les demandes des chefs d'entreprise varient selon la taille et le type d'entreprise et c'est pour mieux y répondre que la Fédération Française du Bâtiment réalise régulièrement, depuis 1989, des études sur la typologie des membres de l'organisation et les domaines sur lesquels ils souhaitent que la Fédération intervienne. Ce travail, actualisé au début de l'année 2007, sur les mêmes bases méthodologiques que celui de 1998<sup>414</sup>, fait apparaître deux résultats essentiels pour l'analyse. En premier lieu, la demande des chefs d'entreprise est globalement stable, à dix années d'intervalle : les chefs d'entreprise attendent, à quelques nuances près, que la Fédération développe les mêmes actions collectives et le même type de service<sup>415</sup> qu'en 1998. En second lieu, la répartition des différentes catégories de chefs d'entreprise au sein de la Fédération s'est modifiée. Les chefs d'entreprise de type « PME familiale » sont en forte diminution alors qu'ils constituaient un vivier historique de la Fédération. En revanche, les chefs d'entreprise de type « gestionnaire » sont en forte progression<sup>416</sup>.

Sur le premier point, la permanence des attentes exprimées par les chefs d'entreprise et la confirmation de la légitimité qui est accordée à la Fédération, confirment les choix opérés stratégiques opérés sur la durée, par l'organisation. Dans le domaine de la formation professionnelle, il n'y a donc pas lieu de remettre en cause les orientations de la politique développée par la Fédération, pour ses seuls membres ou dans le cadre de la profession. Au contraire, l'acuité des difficultés de recrutement dans un contexte démographique tendu renforce la nécessité de concilier développement de la formation professionnelle et résorption des difficultés d'embauche.

### iii. Qui interroge l'organisation de la Fédération

En revanche, la transformation de la composition des adhérents de la Fédération interroge directement l'organisation à deux niveaux. Le premier concerne les services. Les chefs d'entreprise de type « gestionnaire » en consomment davantage et expriment un niveau d'exigence forte. À ressources égales, l'organisation devra, à moyen terme, consacrer plus de

---

414) Voir annexe 5.

416) Voir chapitre I. Les travaux conduits par P. RIVARD ont permis d'identifier six catégories d'adhérents : l'artisan local, l'artisan spécialiste, le systémicien ou l'industriel, le gestionnaire, le dirigeant de pme familiale, le businessman.

temps et d'expertise à la satisfaction des demandes individuelles des entreprises. Elle disposera, en conséquence et toutes choses égales par ailleurs, de moins de ressources pour l'action collective. Or, dans le domaine de la formation, la part consacrée aux actions collectives de toutes natures<sup>417</sup>, est nettement plus importante que celle dévolue aux actions individuelles, même si, tendanciellement, la demande de formation des chefs d'entreprise progresse. Le second niveau concerné par la modification de la composition des adhérents concerne l'action collective. Les chefs d'entreprise de type « gestionnaire » sont, dans l'ensemble, plus soucieux de l'efficacité à court terme des dispositifs, privilégient les résultats, sont attentifs à utiliser au mieux leurs rares disponibilités, dans une logique d'arbitrage entre-temps passé dans l'entreprise, temps consacré à la profession et temps personnel pour les autres engagements. Ils se distinguent en cela des chefs d'entreprise « patrons de leur PME familiale », qui trouvent dans l'engagement au service de la profession une reconnaissance et une consécration professionnelle. Pour reprendre les termes de la typologie de J. Lautman présentée en première partie<sup>418</sup>, la diminution du nombre de chefs d'entreprise qui rejoignent l'organisation professionnelle pour « promouvoir ou défendre la profession » constitue une préoccupation.

Ce changement dans la composition des adhérents de la FFB soulève deux questions pour cette organisation patronale dans un domaine qui constitue l'un des leviers les plus efficaces du lobbying, particulièrement pour la formation professionnelle : celui de la représentation professionnelle. La première question concerne le recrutement de chefs d'entreprise pour participer à l'ensemble des actions de représentation et à la gestion des instances professionnelles paritaires. La Fédération se doit de trouver les modalités adéquates pour continuer à disposer d'un vivier de chefs d'entreprise prêts à assumer des missions collectives mais le recrutement va s'avérer de plus en plus difficile. La seconde question concerne l'accompagnement de ces chefs d'entreprise. La Fédération devra veiller à ce qu'ils défendent les positions de l'ensemble de la profession tout en y trouvant un intérêt individuel. Cela suppose en particulier de cartographier des parcours de mandataires adaptés afin que chaque passage dans une institution soit suffisamment enrichissant pour que l'individu y trouve un intérêt personnel et suffisamment long<sup>419</sup> pour que le mandataire y défende efficacement les intérêts de la profession.

---

417) Dans le chapitre I, il a été montré que les actions collectives pouvaient être sélectives – c'est-à-dire réservées aux seuls adhérents de l'organisation – comme par exemple, l'organisation d'un stage de formation pour plusieurs entreprises, ou non sélectives si elles bénéficient à l'ensemble des entreprises (par exemple, la création d'un nouveau diplôme professionnel).

418) Voir chapitre I.

419) L'exercice d'un mandat nécessite toujours un temps d'appropriation par le chef d'entreprise qui découvre un univers institutionnel qui n'est pas celui de l'entreprise et a besoin d'un peu de temps pour en comprendre les rouages.

Les organisations syndicales et patronales sont donc concernées par une évolution du militantisme, mais dans des modalités différentes. Pour les premières, il s'agit de faire face à une diminution de ressources et à une contestation de leur légitimité qui est de nature à remettre en cause leur propre survie. Pour les seconds, en particulier pour la FFB, la question centrale est davantage : « comment travailler avec de nouveaux chefs d'entreprise qui n'expriment pas les mêmes attentes à l'égard de l'action collective ? ».

## 2. La participation des partenaires sociaux au dialogue social territorial

Sur la base de cette analyse, il est donc légitime de considérer que dans la situation actuelle, les partenaires sociaux, de façon générale, sont davantage confrontés à des questions d'arbitrage et d'allocations de leurs ressources qu'à des dilemmes concernant le développement de leur présence au niveau territorial. Cette situation peut naturellement évoluer à moyen terme en fonction de la recomposition syndicale et des évolutions du financement du syndicalisme. À court terme, il est intéressant d'analyser les éléments qui peuvent conduire les organisations à privilégier tel ou tel type d'engagement.

### i. Les partenaires sociaux au niveau territorial

Dans le chapitre précédent ont été présentées de façon détaillée les trois formes majeures du dialogue social territorial :

- **Le dialogue social « traditionnel »** développé par les partenaires sociaux, principalement dans le cadre des branches professionnelles. Il se concrétise à travers la gestion d'instances de concertation ou d'organismes paritaires régionaux, la signature d'accords régionaux ;
- **Le dialogue social « contractuel »** développé par les partenaires sociaux, principalement avec les conseils régionaux et l'État. Il se concrétise par la signature de conventions ou contrats d'objectifs où chacune des parties intervient dans son champ de compétences ;
- **Le dialogue social « élargi »** développé par les acteurs précédents et les représentants de la société civile : associations, fédérations de parents ou de consommateurs... Il regroupe sur des logiques de projet un nombre d'acteurs plus élevé, sur des territoires très variables (bassin d'emploi, pays...) et privilégie concertation et adaptation aux besoins locaux.

La participation des partenaires sociaux à ces différentes formes de dialogue social territorial doit être examinée au regard du champ dans lequel ils sont habilités à s'exprimer au nom de

leur organisation. Ainsi, trois niveaux d'intervention des partenaires sociaux, correspondant à autant de niveaux de régulation sociale, peuvent être identifiés :

- Au niveau de l'entreprise : ils sont constitués par les délégués syndicaux ou à défaut les représentants du personnel. Ils disposent d'instances de représentation et de missions spécifiques au sein de l'entreprise. Leur espace de légitimité est l'entreprise. Ils reçoivent leur mandat de représentation des salariés de l'entreprise.
- Au niveau de la branche professionnelle : désignés par leur organisation professionnelle, ils représentent les intérêts des adhérents dans le champ sectoriel défini par une ou plusieurs conventions collectives. Ils sont légitimes pour représenter les intérêts de l'ensemble des membres couverts par le champ professionnel. À ce titre, ils reçoivent un mandat de représentation de leurs pairs ou de la part de leur organisation professionnelle nationale, les politiques de branche étant pour la plupart d'entre elles élaborées au niveau national et éventuellement déclinées au niveau territorial.
- Au niveau interprofessionnel : désignés par une organisation interprofessionnelle, ils représentent l'ensemble des chefs d'entreprises ou des salariés vis-à-vis des acteurs publics. Leur mandat de représentation est double : il est issu à la fois de leur organisation interprofessionnelle, au niveau national, et des branches professionnelles ou entreprises qui adhèrent au niveau territorial.

## ii. Les modalités de leur engagement

L'examen auquel il est procédé maintenant permet de préciser, pour chacune de ces trois catégories de partenaires sociaux, l'intérêt de leur investissement dans les différentes formes de dialogue social territorial. L'ensemble des résultats sera repris dans le tableau de synthèse.

- **Les partenaires sociaux au niveau de l'entreprise.** Ils s'investissent prioritairement dans le dialogue social traditionnel, au sein de leur entreprise ou en sollicitant une représentation au sein de leur branche professionnelle, car leurs intérêts sont directement engagés, en particulier lors de négociations. Dans l'entreprise, les priorités de négociation demeurent les salaires, l'emploi, les classifications, les conditions de travail, ensuite la formation envisagée comme moyen de promotion sociale. L'intérêt des partenaires sociaux d'entreprise pour le dialogue social contractuel ou élargi est faible car ils n'en tirent aucun bénéfice pour les salariés de l'entreprise qui les mandatent. Cet intérêt se manifestera en revanche si l'emploi est menacé. Les instances du dialogue social élargi pourront éventuellement constituer une tribune pour alerter les pouvoirs publics sur des risques potentiels.

- **Les partenaires sociaux au niveau de la branche professionnelle.** Ils s'investiront prioritairement à deux niveaux. Au niveau du dialogue social traditionnel, car ceci fait partie de leur champ de légitimité et ils entendent le conserver. Dans le secteur du bâtiment, ils sont déjà impliqués dans la gestion d'instances ou d'organismes professionnels paritaires et conduisent des négociations, à l'échelon régional, dans le domaine social et en formation professionnelle. Ce premier niveau de dialogue est appelé à se pérenniser mais à se développer faiblement car il est structuré et effectif dans la branche, au niveau territorial, ce qui n'est pas le cas pour d'autres branches professionnelles. Le second niveau d'investissement concerne le dialogue social contractuel. L'intérêt de la branche structurée est de développer un dialogue régulier et productif avec les pouvoirs publics, État et région, afin d'accompagner au mieux l'ensemble des bénéficiaires potentiels (jeunes, demandeurs d'emploi, salariés). L'investissement dans le dialogue social élargi se fera de façon beaucoup plus ponctuelle, au regard de l'intérêt et des sollicitations auxquelles ils auront à répondre, car l'incidence du discours et de l'action de la branche sera beaucoup plus incertaine et l'accompagnement des représentants de la profession plus difficile.
- **Les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel.** Déjà investis dans le dialogue social traditionnel à travers la gestion d'instances ou d'organismes paritaires interprofessionnels, ils ne devraient pas s'y impliquer davantage car ils sont limités dans leur capacité de négociation. En revanche, ils devraient s'investir éventuellement dans le dialogue social contractuel, pour développer des partenariats avec l'État et la région, mais également dans le dialogue social élargi car ils bénéficient d'une légitimité à représenter la communauté des entreprises et des salariés dans ces instances qui privilégient la consultation voire la concertation, mais ne pratiquent pas la négociation.

L'analyse qui vient d'être conduite montre que chacune des catégories de partenaires sociaux établit, au niveau des organisations d'employeurs comme au niveau des organisations syndicales, une série de priorités. En fonction des ressources, notamment humaines, dont elles disposent, elles participent ou non aux différentes instances de dialogue social. En période de pénurie de ressources, elles peuvent donc être amenées à ne pas participer à certaines formes d'échange, même si elles y sont conviées, si elles considèrent qu'elles n'en tireront pas ou peu de bénéfices pour leurs représentants.

Au niveau du dialogue social traditionnel, les partenaires sociaux au niveau de la branche professionnelle devraient être présents car leurs intérêts directs sont en jeu. C'est d'abord une

question de ressources au niveau des différentes branches professionnelles, car les formes du dialogue sont connues des acteurs, le cadre juridique défini et les résultats éventuels perceptibles.

Au niveau du dialogue contractuel, l'État et la région peuvent trouver des interlocuteurs mais il n'est pas acquis que ceux-ci disposent des ressources suffisantes pour mettre en œuvre une véritable politique professionnelle territoriale partagée. Les évaluations menées sur les premiers contrats d'objectifs territoriaux ont montré qu'une partie d'entre eux avait débouché sur peu d'actions concrètes, au-delà de la concertation entre les acteurs. Si les branches n'en ont pas les capacités ou ne s'en donnent pas les moyens, les partenaires sociaux interprofessionnels développeront probablement cette contractualisation « par défaut » en lieu et place des branches professionnelles défaillantes.

**Tableau 15 : Présence des partenaires sociaux dans les différentes formes de dialogue social territorial**

Dialogue social partenaires sociaux	Dialogue social traditionnel	Dialogue social contractuel	Dialogue social élargi
<b>Entreprise</b>	Forte présence. Intérêt direct (négociation)	Faible	Faible sauf si risques sur emploi ou fort développement de l'entreprise
<b>Branche professionnelle</b>	Forte présence. Négociation et gestion d'instances ou d'organismes. Faible développement pour les branches organisées	Moyen ou fort selon les branches et leurs ressources. En développement. Contractualisation sur l'ensemble du champ de la formation	Faible. Peu d'impact de la dimension sectorielle
<b>Interprofession</b>	Présence moyenne. Gestion d'instances et organismes. Peu de négociation. Faible demande	Moyenne ou forte. Contractualisation sur la mise en commun de moyens	Forte. Représentation générale des intérêts de l'entreprise et des salariés. Demande en développement

Source : FFB.

Au niveau du dialogue social élargi, la réponse est beaucoup plus nuancée. Les partenaires sociaux interprofessionnels devraient logiquement investir ces instances mais sont confrontés à deux difficultés majeures. La première tient au nombre de sollicitations croissant. Elle impose de disposer de ressources réelles pour assurer une présence effective, en complément des présences dans les autres formes de dialogue social. Or, les partenaires sociaux interprofessionnels sont confrontés aux mêmes difficultés que les autres organisations. Ils manquent globalement de personnes compétentes et disponibles pour assurer l'ensemble de ces missions de représentation. La seconde difficulté tient à l'exercice proprement dit de la représentation. De quel mandat disposeront les partenaires sociaux qui siègeront dans ces

instances complexes, aux modalités de fonctionnement différentes selon les bassins d'emploi, les régions, les sujets, les acteurs ? La question mérite d'être posée car la détermination d'un mandat suppose que les règles de la négociation soient connues (sur quoi négocie-t-on ?) et que les mandants aient pu s'exprimer sur le sujet. Les partenaires sociaux sont habitués à participer à des instances ou négociations dans lesquelles ils représentent leurs pairs. Leur légitimité vient notamment de leur capacité à exprimer et respecter une position défendue par leur organisation, un mandat lorsqu'il s'agit de négociation. Dans le cas présent, compte tenu des modalités de cette nouvelle forme de dialogue social élargi et de l'adaptabilité dont il faut faire preuve, la tâche sera beaucoup plus difficile pour les représentants des partenaires sociaux. Pour les organisations syndicales, s'ajoute une difficulté supplémentaire : le cadre juridique de leurs interventions dans ces lieux de concertation est aujourd'hui mal défini et peu sécurisé, le droit syndical restant individuel et rattaché à l'entreprise. Le cumul de ces difficultés devrait naturellement amener les partenaires sociaux interprofessionnels à s'investir « à minima » dans des instances complexes, pour lesquelles l'accompagnement des représentants sera lourd et sans garantie d'efficacité.

Le risque potentiel, pour l'ensemble des organisations, est que la représentation officielle des partenaires sociaux au sein de ces instances ne se transforme en une présence par défaut, « *intuitu personae* » de divers représentants du monde de l'entreprise. Une telle évolution serait dangereuse pour les partenaires sociaux mais également pour les pouvoirs publics qui ont besoin, dans le cadre de cette concertation élargie, de véritables représentants de l'ensemble des corps intermédiaires de la société civile.

## Conclusion

À l'issue des développements de ce chapitre, trois éléments de conclusion méritent d'être soulignés.

Le premier concerne la crise du militantisme à laquelle sont confrontées organisations syndicales et patronales. Elle ne prend pas la même forme de chaque côté. Les organisations syndicales sont confrontées à la fois à un problème de légitimité et de ressources : ce double obstacle est à l'origine de la position commune exprimée par les partenaires sociaux le 9 avril 2008 et reprise par la loi sur la représentativité syndicale du 20 août 2008 (voir infra).

Les organisations patronales sont moins confrontées à une baisse de leur nombre d'adhérents car elles apportent un certain nombre de services à l'entreprise, qui permettent de fidéliser l'adhésion des membres. Cependant, l'analyse de l'évolution des adhérents de la Fédération montre que celle-ci est confrontée à un changement dans la typologie de ses adhérents et dans leur comportement à l'égard de l'action syndicale collective.

Ces deux situations se rejoignent dans la mesure où l'une et l'autre se traduisent par une diminution des ressources disponibles pour satisfaire à l'ensemble des sollicitations auxquelles doivent faire face les organisations. Dès lors, elles sont confrontées à des problèmes d'arbitrage dans leur mission de représentation.

Le troisième résultat concerne le niveau d'intervention le plus efficient pour les partenaires sociaux. Pour la branche professionnelle, les niveaux les plus pertinents demeurent le dialogue social traditionnel, dans lequel les uns et les autres sont dans un espace de régulation autonome, et le dialogue social contractuel qui permet de structurer le dialogue avec les acteurs publics autour de priorités sectorielles. Le dialogue social territorial élargi devrait logiquement être investi davantage par les partenaires sociaux interprofessionnels, mais les modalités de leur intervention ne sont pas sans soulever de difficultés quant à l'exercice de la représentation dans des instances aux contours flous et aux modalités de fonctionnement fluctuantes.

## Conclusion générale

Il convient, à présent, de revenir sur l'ambition initiale de cette recherche et les principaux résultats obtenus afin de les utiliser dans une vision plus prospective.

L'objectif initial de cette thèse est de démontrer que les organisations professionnelles, institutions privées exerçant une activité de lobbying, peuvent être amenées à jouer un rôle important dans le champ de la formation professionnelle, champ marqué par la prédominance des acteurs publics. Celle-ci s'appuie sur l'analyse et l'observation d'un acteur en particulier, la Fédération Française du Bâtiment, qui présente la caractéristique d'être structurée sur l'ensemble du territoire et d'entretenir dans ce cadre, des relations variées avec les acteurs publics. Elle aborde la question de la formation professionnelle sous l'angle du jeu des acteurs et de l'analyse systémique. Par contre, elle ne traite pas de la formation professionnelle sous l'angle de la pédagogie de la formation car il s'agit là d'un champ d'analyse à part entière qui relève d'autres disciplines universitaires.

Au terme de ce travail, il est possible d'affirmer que les organisations professionnelles ont un rôle important à jouer, avec les organisations syndicales de salariés et aux côtés des pouvoirs publics, dans le système complexe de la formation professionnelle en France. Pour autant, de nombreuses interrogations demeurent sur le rôle des différents acteurs, l'évolution et plus globalement, l'efficacité et la stabilité de l'ensemble du système.

Dans un premier temps, il apparaît utile de rappeler brièvement les caractéristiques de ce système et des acteurs en présence, ainsi que les questions qui subsistent au regard de la situation actuelle. Ces différents éléments permettront ensuite de définir les alternatives qui s'offrent aux différents acteurs et d'établir, à partir de celles-ci, plusieurs scénarios prospectifs sur l'évolution du système de formation professionnelle.

## 1. La formation professionnelle : un système complexe et peu stabilisé

### a) De nombreux acteurs publics et privés dans un système complexe

Construit par strates différentes au cours du xx<sup>e</sup> siècle, le système de la formation professionnelle en France est un système complexe. Il se compose de trois sous-systèmes qui regroupent des acteurs parfois différents et qui visent des objectifs complémentaires mais distincts : la formation professionnelle initiale qui relève de l'éducation ; la formation professionnelle continue qui vise à favoriser l'évolution des salariés et le développement de la compétitivité des entreprises ; la formation professionnelle des demandeurs d'emploi qui s'inscrit dans le cadre de leur retour à l'emploi. La rencontre de ces trois sous-systèmes au niveau territorial, sans régulation de l'ensemble par les différents acteurs, engendre de la complexité car les sous-systèmes interagissent.

Peu présentes sur les questions de formation professionnelle au début des années quatre-vingt, les régions ont hérité progressivement de compétences en la matière, en particulier dans le cadre des lois du 20 décembre 1993, du 22 février 2002 et du 13 août 2004<sup>420</sup>. Elles occupent désormais une place croissante et interviennent de plus en plus dans les trois sous-systèmes mais ne pilotent véritablement aucun d'entre eux puisqu'en matière de formation initiale et de formation des demandeurs d'emploi, elles doivent agir en concertation avec l'État.

Les partenaires sociaux participent au système de formation professionnelle à plusieurs niveaux et gèrent, notamment dans le cadre d'agrèments accordés par l'État, l'ensemble des contributions des entreprises aux dispositifs de formation continue des salariés issus de l'application des lois du 16 juillet 1971 et du 20 décembre 1993<sup>421</sup>. Dépositaires des conventions collectives au niveau des branches professionnelles<sup>422</sup>, les partenaires sociaux sont désormais tenus de négocier de façon triennale, notamment sur les priorités de formation et la reconnaissance des qualifications acquises du fait d'actions de formation<sup>423</sup>. Liée à la

---

420) Loi 93-1313 du 20 décembre 1993, loi 2002-276 du 27 février 2002, loi 2004-809 du 13 août 2004. Voir chapitre II-2.

421) Loi 71-575 du 16 juillet 1971 et loi 93-1313 du 20 décembre 1993. Voir chapitre II : 1c La formation professionnelle continue des salariés.

422) La notion de branche professionnelle est définie par l'article L 2222-1 du code du travail : elle résulte d'un accord privé entre des représentants d'entreprise exerçant une activité économique et des représentants d'organisations syndicales visant à déterminer, à travers la convention collective, un ensemble de règles pour les entreprises et salariés exerçant cette activité.

423) Voir Article L 934-2 du code du travail (R 2241-9).

qualification, la formation professionnelle continue est donc au cœur du rapport salarial et concerne à ce titre directement les représentants des organisations syndicales et patronales.

La Fédération Française du Bâtiment, en tant qu'organisation professionnelle représentative de l'ensemble des entreprises du bâtiment, est un partenaire social. Syndicat patronal privé financé par des cotisations volontaires d'entreprise à fort taux de main-d'œuvre, la Fédération du Bâtiment a choisi de s'investir fortement dans les questions de formation professionnelle, à différents niveaux, afin de répondre aux attentes de ses membres. Une partie importante des actions de la Fédération dans le champ de la formation professionnelle est engagée aux côtés des organisations syndicales, en liaison avec les autres organisations patronales, dans le cadre du paritarisme. À l'heure actuelle, les professions du bâtiment et des travaux publics sont les seules branches professionnelles à disposer d'un réseau d'organismes ou d'instances paritaires à la fois au niveau national et au niveau territorial, pour traiter des questions de formation professionnelle.

Les interventions des partenaires sociaux dépendent fortement de la politique des pouvoirs publics, de leur volonté de travailler ou non avec les acteurs professionnels et des modalités de leur collaboration, tant au niveau national qu'au niveau régional. Traditionnellement, l'État français s'est peu appuyé sur les corps intermédiaires mais le champ de la formation professionnelle fait, jusqu'à présent, exception. Les formes de partenariat peuvent relever de la consultation ou de la concertation (rénovation des diplômes), de la contractualisation (contrats d'objectifs territoriaux) voire de la délégation de gestion (gestion des fonds de la formation continue). Dans les différents cas de figure, l'engagement et la responsabilité des partenaires sociaux varie fortement.

Les partenaires sociaux sont de plus en plus sollicités au niveau territorial pour participer à l'ensemble des lieux de concertation et de décision qui relèvent de différentes formes de dialogue social territorial. Compte tenu de la complexité de l'ensemble du dispositif, du rattachement de plus en plus fréquent des questions de formation professionnelle et d'emploi, mais également de la forte sensibilité des élus et collectivités territoriales sur ces questions et de la demande des citoyens, le dialogue social territorial se développe rapidement.

Ce développement illustre l'émergence de nouvelles formes de politiques publiques au niveau territorial dans le champ emploi formation. Elles sont caractérisées par une logique de projet, un nombre variable et parfois élevé d'acteurs publics et privés qui décident de travailler ensemble, une faible hiérarchie entre eux, une forte incertitude sur les résultats. Elles se

distinguent nettement des instances traditionnelles de concertation, très institutionnalisées dans lesquelles la représentation et la hiérarchie des acteurs reflètent les rapports de force entre institutions et conditionnent parfois la mobilisation ou non de certains d'entre eux.

## **b) Un ensemble peu stabilisé**

Le système professionnel construit au fil du temps autour de trois acteurs principaux que sont l'État, les partenaires sociaux et les régions, soulève aujourd'hui de nombreuses interrogations susceptibles de remettre en cause les prérogatives des différents acteurs.

En premier lieu, la complexité globale du système, composé de sous-systèmes mal articulés entre eux, fait l'objet de nombreuses critiques<sup>424</sup>. Elles portent sur l'opacité, l'absence de pilotage de l'ensemble du dispositif, ses cloisonnements, son incapacité à réduire les inégalités d'accès à la formation, le coût élevé de l'ensemble, l'absence d'évaluation. Elles portent également sur le fait que la décentralisation n'a pas été achevée, l'État conservant une partie de ses prérogatives dans le domaine de l'emploi comme de la formation professionnelle<sup>425</sup>. Ces critiques sont d'autant moins surprenantes qu'il a été démontré dans ce travail que chaque sous-système, piloté par des acteurs différents, poursuit des finalités différentes : élever le niveau d'éducation pour la formation initiale ; améliorer la compétitivité des entreprises et assurer la progression des salariés pour la formation continue ; permettre le retour à l'emploi pour la formation des demandeurs d'emploi. Dès lors, améliorer la performance et la lisibilité de l'ensemble des systèmes passe nécessairement par une meilleure articulation entre les acteurs, une clarification des responsabilités, des instances de pilotage et de régulation. L'alternative consiste à considérer que le système de formation professionnelle ne peut pas être appréhendé dans sa globalité et qu'il convient d'appréhender chaque sous-système séparément pour juger de ses performances.

Pour tenter de sortir de ce cloisonnement et proposer une régulation de l'ensemble, de nombreuses initiatives ont été prises au niveau territorial, le plus souvent sous l'impulsion des conseils régionaux. L'analyse présentée dans ce travail, à partir d'études portant sur les politiques conduites au niveau territorial dans le domaine de l'emploi et de la formation,

---

424) On retiendra notamment parmi les travaux les plus récents : l'étude de P. CAHUC et A. ZYLBERBERG sur la formation professionnelle des adultes, un système à la dérive ; la mission d'information sénatoriale conduite par J.-C. CARLE et B. SEILLIER sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle ; le rapport de la Cour des comptes sur la formation professionnelle tout au long de la vie ; les travaux de l'IGF, l'IGAS, l'IGA sur l'impact de la décentralisation sur l'administration d'État.

425) Voir notamment sur ce point les travaux de l'IGF, l'IGAS, l'IGA cités précédemment.

montre une grande diversité de situations et une réelle difficulté à proposer un modèle d'intervention. Les facteurs de différenciation entre les politiques observées portent sur le nombre de partenaires publics ou privés, les objectifs qu'ils se sont assignés, l'Histoire et les apprentissages partagés entre les différents acteurs<sup>426</sup>, la situation économique et sociale dans laquelle s'inscrit la démarche. L'absence de modèle type d'intervention affaiblit la thèse selon laquelle le pilotage des politiques emploi formation doit être confié au niveau régional puisqu'il n'existe pas de consensus sur la façon de mettre en œuvre celles-ci.

Pour autant, l'attitude de l'État mériterait d'être clarifiée. Engagé sur la voie de la décentralisation dans le champ de la formation professionnelle depuis plusieurs années, il conserve néanmoins des prérogatives et multiplie les initiatives pour reprendre la main auprès des conseils régionaux ou imposer, au moins, une logique de codécision<sup>427</sup>. Il est par ailleurs, confronté à un problème de ressources financières qui limite sa capacité d'intervention.

Une seconde série d'interrogations porte sur les partenaires sociaux et leur capacité à relever les défis qui se présentent à eux. L'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 repris dans la loi du 4 mai 2004<sup>428</sup> renforçait la logique de branche, introduisait la notion de parcours de formation du salarié tout au long de sa vie en créant notamment le droit individuel à la formation. Il affirmait, par ailleurs, la volonté des partenaires sociaux de travailler au niveau territorial et d'utiliser une partie des fonds de la formation continue, les fonds de l'alternance, pour la formation des jeunes sans qualification ou des demandeurs d'emploi. Ces évolutions étaient de nature à conforter la place des partenaires sociaux dans la régulation de l'ensemble en les positionnant comme interlocuteurs privilégiés de l'État au niveau national et des régions au niveau territorial. Or, les différentes études utilisées dans ce travail<sup>429</sup> montrent qu'à l'exception de quelques branches professionnelles – et en particulier celle du bâtiment fortement organisée au niveau territorial et de façon paritaire – très peu de branches ont été en capacité de développer avec les pouvoirs publics, État et région, au niveau

---

426) Les bassins d'emploi qui ont été confrontés à de fortes mutations industrielles sont en général caractérisés par un partenariat plus fort entre les différents acteurs institutionnels compte tenu de leur apprentissage commun de la gestion de crise économique et sociale forte.

427) La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie institue dans son article 57 le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles cosigné par le président du conseil régional, le représentant de l'État au niveau régional et l'autorité académique. Ce dispositif se substitue au plan régional de développement des formations qui était uniquement adopté par le conseil régional.

428) Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

429) Notamment Bernard Brunhes Consultant. *Op. cit.* ou O. MÉRIAUX. Étude sur les contrats d'objectifs territoriaux dans le cadre de l'évaluation des politiques régionales. *Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.*

territorial une véritable régulation conjointe portant à la fois sur la formation des jeunes, la formation des adultes et des demandeurs d'emploi.

Parmi les facteurs permettant d'expliquer ce phénomène, deux méritent d'être soulignés : l'hétérogénéité de leur implantation économique et le très fort émiettement des branches professionnelles. Le premier facteur est peu discutable : une branche non représentée par des entreprises de son activité au niveau d'une région, n'a pas matière à contractualiser avec les pouvoirs publics au niveau territorial. L'émiettement des branches, en revanche pose une vraie difficulté. Il a été montré précédemment que la branche, au sens juridique, est le résultat d'un accord privé entre des organisations patronales et syndicales, accord dont le périmètre est déterminé en règle générale par les entreprises adhérentes à l'organisation patronale et exerçant une même activité. Cette origine contractuelle a favorisé l'émergence d'un très grand nombre de branches. En 2004, la Direction générale du travail en recensait 687, hors secteur agricole, dont 333 au niveau national, mais seulement 75 d'entre elles couvraient 40 000 salariés ou davantage. De même, moins de cent conventions collectives font l'objet à minima de la signature d'un accord par an, ce qui illustre la faiblesse du dialogue social dans un très grand nombre de branches<sup>430</sup>. Le rapport Poisson, publié en 2009, pointe avec justesse à la fois les raisons qui expliquent la faible activité d'un grand nombre de branches et les facteurs qui devraient contribuer à renforcer leur activité<sup>431</sup>.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les partenaires sociaux sont attendus au niveau territorial pour participer à un dialogue social territorial aux formes multiples et en fort développement. Or, une telle participation exige non seulement de disposer de représentants mais également d'être en mesure de les accompagner pour qu'ils expriment au mieux les besoins de formation des entreprises et des salariés de la branche.

Une partie des missions de la branche professionnelle peut éventuellement être déléguée aux partenaires sociaux interprofessionnels, notamment en ce qui concerne la représentation ou la gestion des fonds de la formation professionnelle. Certaines branches ont déjà fait ce choix<sup>432</sup>. En revanche, l'articulation de la branche, dans son activité de production de normes, avec l'échelon interprofessionnel au niveau territorial, apparaît beaucoup plus compliquée.

---

430) Voir à ce propos J.-F. POISSON *Op. cit.*

431) Parmi ces facteurs figurent notamment les mutations socio-économiques et la loi du 20 août 2008 sur la représentativité des syndicats au niveau de la branche qui introduit notamment le critère « d'implantation territoriale équilibrée au sein de la branche ». J.-F. POISSON. *Op. cit.* p. 187.

432) Agefos PME et Opcalia, Opcas interprofessionnels présents sur l'ensemble du territoire gèrent déjà actuellement, de façon contractuelle, les fonds de la formation continue de certaines branches qui ne disposent pas de représentation territoriale compte tenu de leur taille et de l'implantation de leurs entreprises.

La faiblesse de la majorité des branches au niveau territorial, voire au niveau national, pose une interrogation supplémentaire sur la stratégie que souhaiteront développer les organisations patronales. La première partie de ce travail a permis de montrer que les organisations patronales étant des groupes d'intérêt, elles disposent de différents répertoires d'action pour exercer leur activité de lobbying auprès des pouvoirs publics. Dans le cas du bâtiment, la profession a choisi de s'allier le plus souvent aux partenaires sociaux dans le champ de la formation et plus largement de la protection sociale, pour défendre les intérêts des entreprises et des salariés du bâtiment. Il n'est pas acquis que ce choix sera celui de l'ensemble des organisations patronales au sein des branches professionnelles car il résulte d'un arbitrage entre un coût certain – le renforcement des moyens à la disposition de la branche et donc des organisations syndicales – et des gains incertains résultant de l'action conjointe des organisations auprès des pouvoirs publics. Ainsi, certaines organisations patronales regroupant des entreprises ayant une activité essentiellement internationale peuvent faire le choix de privilégier le dialogue social au niveau de l'entreprise plutôt que de renforcer la branche professionnelle et ses champs d'intervention. En effet, ces entreprises, compte tenu de leur activité et de la présence sur plusieurs territoires nationaux, chercheront à privilégier la souplesse, la réactivité pour s'adapter à leurs marchés, plutôt que de développer la contractualisation dans le cadre de la branche professionnelle avec les pouvoirs publics nationaux ou régionaux, et de prendre des engagements en matière d'emploi ou de qualification, en contrepartie de financements publics<sup>433</sup>.

L'ensemble de ces interrogations sur les différents acteurs et leur capacité à tenir la place qu'ils souhaitent, conduit à considérer que le système de formation professionnelle n'est pas stabilisé et qu'il devrait connaître de nouvelles transformations dans les années qui viennent. Pour tenter de les appréhender et de les formaliser à travers différents scénarios, il convient de reprendre pour chacun des principaux acteurs, État, partenaires sociaux, région, l'examen des alternatives qui s'offrent à eux afin de mettre en relief les différentes hypothèses d'évolution.

## 2. Les hypothèses d'évolution

Au regard des éléments qui viennent d'être développés, plusieurs scénarios prospectifs peuvent être construits autour de trois hypothèses fortes d'évolution : un renforcement du pilotage par

---

433) Quelle que soit leur activité (BTP, industrie, automobile, services, grande distribution...) les très grandes entreprises estiment, par ailleurs, qu'elles disposent d'une taille suffisante pour peser sur l'action publique là où elles sont présentes, indépendamment du cadre formel de la branche professionnelle. Elles n'ont donc pas nécessairement besoin de l'appui de la branche et d'un cadre d'intervention pour développer ponctuellement des accords avec les pouvoirs publics.

l'État, une restructuration en profondeur du paysage syndical, une modification du périmètre et du fonctionnement des régions. En outre, seront évoqués deux facteurs complémentaires d'évolution de caractère contextuel : l'incidence de la situation économique et l'évolution des comportements sociaux. Il ne s'agit pas ici de proposer des pistes de réforme à moyen terme mais de mettre en relief les facteurs principaux d'évolution, au regard notamment des choix d'orientation qu'assumeraient les principaux acteurs.

### **a) Le renforcement du pilotage par l'État**

L'État est confronté à des choix importants sur son périmètre d'intervention dans le champ de la formation professionnelle, tant à l'égard des partenaires sociaux que des régions. Deux alternatives principales s'offrent à lui pour chacun des acteurs.

Vis-à-vis des régions, l'État devra décider entre une reprise en main de l'ensemble des compétences et l'achèvement de la décentralisation.

Les partisans de la première formule considèrent que les régions n'ont pas, au cours des dernières années, apporté la preuve de leur capacité à gérer mieux que l'État et à un moindre coût, les questions de formation professionnelle et qu'il convient de simplifier en confiant le pilotage de l'ensemble de l'action publique à l'État qui pilote déjà le système éducatif. Dans cette optique, la mise en œuvre progressive de la révision générale des politiques publiques devrait permettre aux services déconcentrés de l'État, de conduire à terme des politiques publiques au niveau territorial de façon plus efficace. Par ailleurs, les questions de formation professionnelle sont de plus en plus liées aux questions d'emploi et dans ce domaine très sensible, l'État se doit de rester présent.

Les détracteurs de cette formule, partisans d'une décentralisation complète des questions de formation, considèrent que la complexité de la situation actuelle s'explique largement par l'incapacité de l'État à déléguer complètement ses prérogatives. Ils estiment que l'État devrait se recentrer sur ses missions fondamentales en la matière, et en particulier sur l'élaboration des certifications (diplômes, titres professionnels) au niveau national en liaison avec les partenaires sociaux, et le contrôle qui nécessite que l'État ne soit pas à la fois juge et partie prenante des politiques publiques. Exsangue financièrement, il ne disposerait plus des ressources qui lui permettent de contractualiser avec les conseils régionaux<sup>434</sup> et rencontre des difficultés pour se positionner dans le cadre des politiques publiques émergentes au niveau territorial.

---

434) Les premiers contrats de plan État-Région, dans les années quatre-vingt-dix ont souvent connu des retards importants dans leur déroulement du fait de l'incapacité de l'État à honorer les engagements qu'il avait pris.

Vis-à-vis des partenaires sociaux, l'attitude de l'État peut également se radicaliser mais viser des objectifs très différents.

Dans le premier cas, l'État estime qu'il a besoin de corps intermédiaires puissants sur lesquels il doit pouvoir s'appuyer pour mener une politique économique et sociale efficace. Cette attitude, qui relève d'une logique néocorporatiste, ne présente d'intérêt pour l'État que si les corps intermédiaires concernés sont suffisamment structurés, équilibrés, capables de définir des objectifs d'efficacité économique et de progrès social et de les mettre en œuvre pour les entreprises et salariés concernés. Ce mode de gouvernance, qui repose sur un accord entre les pouvoirs publics et des acteurs privés défendant des intérêts catégoriels a eu, jusqu'à présent, peu de succès en France alors qu'il a été largement utilisé en Allemagne, aux Pays-Bas, en Europe du Nord<sup>435</sup>. Pour autant, si l'État s'engageait dans cette voie, son action viserait à structurer les corps intermédiaires, à en réduire le nombre, à leur imposer éventuellement des regroupements si ceux-ci ne sont pas capables de se regrouper eux-mêmes<sup>436</sup>, à leur donner les moyens d'exercer leurs missions de façon équilibrée entre intérêts patronaux et syndicaux.

L'autre attitude possible de l'État consiste à considérer que les corps intermédiaires nuisent à l'efficacité du système, en renforcent la complexité et le cloisonnement, et qu'il convient en conséquence de réduire leurs prérogatives, de les mettre sous contrôle de l'action publique, voire d'encourager leur disparition<sup>437</sup>. Dans cette hypothèse, l'action de l'État visera à les priver de ressources<sup>438</sup> ou à en encadrer l'utilisation, à confier leurs missions à des acteurs économiques publics ou parapublics, à privilégier le dialogue social et les accords d'entreprise au détriment d'accords de branche.

Dans les deux cas de figure, la politique de l'État conduirait à une réduction du nombre de corps intermédiaires mais pour raisons très différentes.

---

435) Voir chapitre II.

436) Le regroupement d'outils financiers est prévu dans la loi du 24 novembre 2009 et concerne les organismes collecteurs agréés qui collectent les fonds de la formation continue. Mais il convient de le distinguer du regroupement de branche. Dans son rapport sur les branches professionnelles, J.-F. POISSON note que les tentatives de regroupement à l'initiative des pouvoirs publics se sont pour le moment soldées par des échecs lorsqu'il n'y avait pas de volonté des partenaires sociaux. J.-F. POISSON. *Op. cit.* p. 78.

437) La tradition française héritée de la Révolution est peu favorable à l'existence de corps intermédiaires. Voir chapitre II.

438) À titre d'exemple, la suppression de l'obligation légale de financement de la formation continue entraînerait une perte de ressources importante pour les organisations syndicales et patronales et mettrait en danger l'existence de certaines d'entre elles car elles perçoivent actuellement un pourcentage de la collecte réparti entre l'ensemble des organisations.

## **b) Une restructuration en profondeur du paysage syndical**

Plusieurs facteurs peuvent conduire à une restructuration en profondeur du paysage syndical : l'attitude de l'État à l'égard des partenaires sociaux et les choix internes des organisations syndicales et patronales.

Il est peu probable que l'État se satisfasse de la situation actuelle caractérisée par un grand nombre de branches mais une faible activité de la plupart d'entre elles. Les branches auront à s'organiser pour être capables de satisfaire aux exigences des pouvoirs publics. Il n'est pas certain non plus que l'État tranche sur le financement du syndicalisme<sup>439</sup>. Les partenaires sociaux, au niveau des branches professionnelles, vont donc être amenés à faire des choix. Trois choix principaux apparaissent :

Le premier consiste à renforcer les moyens de la branche afin de faire face aux exigences des pouvoirs publics. Ce renforcement passe par la recherche de ressources supplémentaires, éventuellement décidées par accord de branche, et nécessite donc l'accord des parties et en particulier du collège des organisations patronales dans la mesure où les entreprises seront mises à contribution<sup>440</sup>. Or, les organisations patronales sont composées d'entreprises qui n'ont pas nécessairement intérêt à disposer d'une branche puissante. Dans une telle hypothèse, certaines branches ne pourraient pas se développer, faute d'accord entre les organisations syndicales et patronales, et seraient condamnées à terme.

Le second choix consiste à opter pour la suppression de la branche, considérant qu'elle n'a pas la capacité à répondre aux attentes des pouvoirs publics. Cette suppression peut se traduire par la disparition pure et simple, l'intégration dans une branche plus structurée ou le regroupement de différentes branches. Dans tous les cas de figure, sa mise en œuvre renvoie aux décisions – ou absence de décisions – des acteurs de la branche et le nombre d'acteurs diminue à moyen terme.

Le troisième choix, enfin, repose sur une nouvelle articulation entre acteurs professionnels et interprofessionnel, la branche confiant aux partenaires sociaux interprofessionnels le soin de négocier et de mettre en œuvre une série de dispositions. Cette hypothèse apparaît

---

439) Face aux difficultés croissantes de financement des organisations syndicales, P. ROSANVALLON suggère de passer à un dispositif public, à l'image de celui mis en place pour les partis politiques, considérant que l'action des syndicats relève de l'intérêt public.

440) Implicitement, c'est le choix qui a été fait jusqu'à présent par la Fédération du Bâtiment puisqu'elle consacre une partie de ses ressources propres issues des cotisations d'entreprise à faire fonctionner les instances paritaires nationales et régionales.

d'autant plus réaliste que certains accords interprofessionnels récents s'inscrivent déjà dans cette logique de subsidiarité<sup>441</sup>. Dans le cas présent, le nombre d'acteurs théorique ne se réduit pas mais le rôle de l'interprofession se modifie en profondeur puisqu'il se substitue progressivement aux acteurs professionnels les plus défaillants ou qui font le choix de ne pas se développer.

Les différentes hypothèses évoquées conduisent à une réduction du nombre de branches et corrélativement à un renforcement de celles qui subsistent ainsi qu'à un renforcement de l'interprofession. En prolongeant l'analyse, on peut s'interroger sur la pertinence, pour les partenaires sociaux, de disposer d'une interprofession sur un champ très large. En effet, la logique de partenariat entre l'État et une branche repose sur le fait que les partenaires sociaux, au niveau de la branche, sont mieux placés que l'État pour définir des avantages catégoriels en complément de l'intérêt général. Or, plus l'interprofession se substitue à un nombre élevé de branches, plus les intérêts qu'elle couvre se rapprochent de l'intérêt général, et moins se justifie la substitution à l'action directe de l'État. En d'autres termes, l'existence d'une interprofession trop puissante est de nature à modifier les rapports avec l'État, qui peut y voir un concurrent à son action plus qu'un partenaire<sup>442</sup>.

### **c) L'évolution du périmètre et du fonctionnement des régions**

Relativement récentes dans le paysage institutionnel, les régions se sont imposées progressivement comme un acteur majeur dans le champ de la formation professionnelle. Elles sont néanmoins confrontées à plusieurs faiblesses : forte hétérogénéité dans les politiques mises en œuvre et dans la capacité à travailler réellement avec les représentants des milieux économiques et sociaux ; faiblesse, voire absence de liens avec la stratégie économique régionale ; faiblesse de la coordination interrégionale et de l'articulation avec l'État pour garantir la cohérence nationale ; taille critique insuffisante pour peser au niveau des régions européennes ou au niveau international.

Cependant, même si elles disposent de marges de manœuvre dans la définition et la mise en application des politiques publiques, l'évolution des prérogatives des régions dépend de

---

441) L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 fixe ainsi les taux de contribution au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ; Ils s'appliquent, à défaut d'accord de branche spécifique conclu avant le 31 décembre 2009.

442) L'argument généralement développé par les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel est qu'ils sont les plus légitimes pour gérer les cotisations des entreprises dans les différents régimes : assurance-chômage, formation, retraite.

l'État. Leur avenir est lié au rôle que l'État entend continuer à jouer et à leur faire jouer, dans le champ de la formation professionnelle et de l'emploi, et aux actions qu'il entend conduire pour clarifier ou non les compétences des différentes collectivités<sup>443</sup>. On peut cependant formuler deux hypothèses d'évolution.

Dans la première, les régions s'inscrivent dans un scénario de repli. L'État conserve voire renforce ses compétences et copilote la mise en œuvre territoriale et professionnelle avec les régions. Le périmètre d'intervention des régions se réduit et se centre sur l'animation des territoires infrarégionaux et le dialogue social territorial élargi.

Dans la seconde hypothèse, l'État renforce les prérogatives des régions tout en exigeant le développement de la coordination et de la coopération interrégionale<sup>444</sup>. Il incite celles-ci à renforcer les partenariats sectoriels afin de mieux concilier stratégie économique et politique de formation. Il les pousse à engager des rapprochements entre régions afin de disposer d'une taille européenne voire internationale.

#### **d) L'incidence de la situation économique et des comportements sociaux**

Au-delà des hypothèses concernant la stratégie et l'évolution des trois principaux acteurs du système de formation professionnelle, il convient de ne pas sous-estimer le contexte économique et social qui peut influencer directement les choix politiques.

La situation économique, tout d'abord, peut jouer un rôle déterminant. L'analyse historique montre qu'en période de crise, l'État a tendance à centraliser les modes de décision pour piloter au niveau national les tentatives de réponse à la crise. À cet égard, il est intéressant de noter que la crise économique et financière de 2008 constitue un contre-exemple puisque simultanément l'État et de nombreuses régions ont pris des initiatives afin de soutenir l'emploi, notamment par la formation. À l'inverse, une situation de pénurie de main-d'œuvre est probablement plus favorable pour voir émerger des partenariats originaux entre acteurs publics et privés.

---

443) L'article 35 du projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales prévoit notamment une clarification des financements et compétences des collectivités territoriales, ceci afin de limiter les financements croisés, l'inertie et la complexité issues de ces montages.

444) Cette coopération est particulièrement importante pour les formations, les écoles et universités ayant souvent un rayonnement qui dépasse très largement les frontières administratives des régions.

Au plan social, le développement du dialogue social territorial, depuis le début de la décennie, suscite à la fois intérêt et interrogations. Il participe à la régulation sociale en favorisant l'information des acteurs, l'appropriation des politiques déclinées sur les territoires, l'échange entre pouvoirs publics, partenaires sociaux, représentants du monde associatif, l'émergence de projets locaux. Mais il pose la question de son efficacité et de la représentativité des acteurs. Tant qu'il s'agit d'une instance de concertation, le risque lié à la représentativité est limité. Si les instances de dialogue social territorial venaient à se transformer en lieu de négociation multipartite, cela poserait un problème redoutable aux partenaires sociaux, notamment dans l'articulation de ce type de négociation avec les négociations de branche traditionnelles<sup>445</sup>.

Le dernier point concerne les individus eux-mêmes et leur capacité à prendre en main leur propre évolution. Les lois du 4 mai 2004 et du 27 novembre 2009 ont durablement inscrit dans le paysage institutionnel le concept de formation tout au long de la vie. Elles reprennent en cela la volonté des partenaires sociaux de rendre l'individu acteur de son évolution professionnelle, dans un environnement où le changement d'emploi voire de statut au cours de la carrière professionnelle devient de plus en plus fréquent<sup>446</sup>. Elles se traduiront progressivement par un décloisonnement des différents dispositifs existants pour favoriser le développement de la formation professionnelle. Mais à terme, la responsabilisation progressive des acteurs pourrait conduire les pouvoirs publics à changer radicalement l'approche de la formation professionnelle en donnant à tout individu un chéquier formation qui lui permette de faire évoluer ses compétences tout au long de sa vie professionnelle. Or, une telle modification supposerait que les individus soient à même d'utiliser leurs droits à la formation, ce qui à l'heure actuelle apparaît peu réaliste, en particulier pour les salariés les moins qualifiés. Enfin, ceci constituerait un vrai changement sur le plan juridique car la responsabilité d'adapter les compétences incombe aujourd'hui à l'employeur et non au salarié lui-même. Pour autant, la création d'un droit à la formation attaché à l'individu peut constituer une première étape vers la responsabilisation progressive des individus.

---

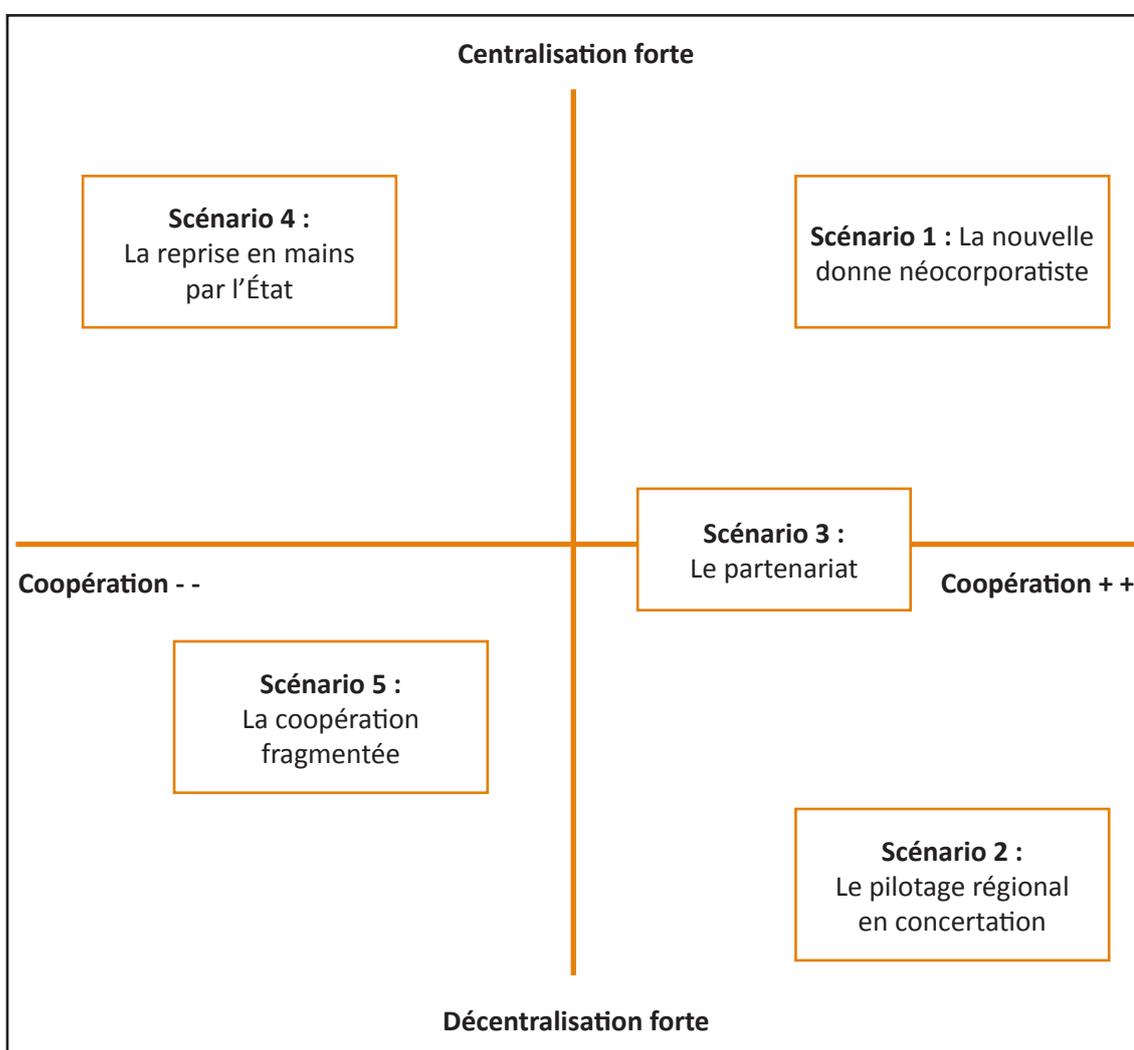
445) Voir à ce propos le rapport du Conseil économique social et environnemental publié en 2009 sur *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, p 70.

446) Dans le rapport établi pour le Commissariat du Plan, « le travail dans 20 ans », J. BOISSONNAT introduisait avec le contrat d'activité, un nouveau type de contrat de travail permettant de conjuguer mobilité et continuité des parcours individuels. Le rapport SUPLOT établi à la fin des années 90 par un groupe d'experts européens conduisait également au constat que le modèle industriel d'après guerre avait vécu. Construit sur une logique d'échange dans le contrat de travail – subordination du salarié contre situation stable et sécurité – il a été mis à mal par l'apparition de nouvelles formes de travail et par un accroissement de la précarité qui nécessite de redéfinir « l'état professionnel des personnes ». Ces différents travaux convergent dans la même direction : la nécessité d'avoir une approche plus globale de la formation professionnelle du salarié tout au long de sa vie professionnelle afin de favoriser sa capacité à changer d'emploi sans basculer dans la précarité.

### 3. Les scénarios d'évolution

À partir des différentes hypothèses développées, il est possible d'identifier cinq scénarios d'évolution du pilotage du système de formation professionnelle. Ceux-ci varient en fonction du degré de centralisation des politiques et du degré de coopération entre les acteurs<sup>447</sup>. Pour chaque scénario, sont reprises les principales caractéristiques de celui-ci et les conditions de sa mise en œuvre. Ils sont présentés dans le graphique suivant.

**Figure 7 : Les différents scénarios d'évolution du système de formation professionnelle**



Source : FFB.

447) Le Conseil d'analyse stratégique a mené un travail informel à partir du dernier trimestre 2009 avec l'appui d'un groupe d'experts dont l'auteur de cette thèse, portant sur les politiques de formation professionnelle en temps de crise. Davantage centré sur l'analyse des dispositifs et leur efficacité, ce travail propose néanmoins également quatre scénarios d'évolution différente en fonction du degré de centralisation des politiques et de coopération des acteurs.

## **a) Scénario 1 : La « nouvelle donne néocorporatiste »**

Ce scénario se caractérise par une forte centralisation des décisions et une forte coopération entre l'État et un nombre limité de partenaires sociaux structurés sur l'ensemble du territoire, capables de développer une véritable politique sectorielle ou intersectorielle, la coopération portant sur l'ensemble des dimensions de la formation professionnelle (jeunes ; demandeurs d'emploi, salariés). La régulation est assurée conjointement au niveau national par les différents acteurs. Ce scénario résulte du choix de l'État de centraliser à nouveau les politiques de formation professionnelle considérant que la décentralisation dans ce domaine conduit à accroître la complexité des politiques mises en œuvre, renforce l'hétérogénéité entre les territoires sans apporter de garantie d'efficacité économique et sociale. L'État considère en outre, que les politiques d'éducation et d'emploi relèvent de sa responsabilité. Dans ce cas, le rôle des régions est réduit à une déclinaison opérationnelle des décisions établies au niveau national, voire à l'animation d'un dialogue social territorial qui favorise la consultation et la concertation entre les nombreux acteurs sur le territoire. Les conditions indispensables à l'avènement d'un tel scénario paraissent les suivantes :

- Le regroupement des branches professionnelles en un nombre limité d'interlocuteurs susceptibles de contractualiser avec l'État sur l'ensemble de leurs activités et de décliner la mise en œuvre des décisions sur l'ensemble du territoire ;
- Une déconcentration efficace des services de l'État pour qu'ils puissent accompagner la déclinaison des accords ;
- Une redéfinition des compétences des régions ;
- Une forte réactivité des partenaires sociaux pour bien articuler la stratégie économique, la stratégie en matière d'emploi et de formation, la déclinaison territoriale de l'ensemble ;
- Une situation économique peu dégradée au moment de la mise en place du partenariat national.

## **b) Scénario 2 : Le pilotage régional en concertation**

Ce scénario se caractérise par un degré de coopération élevé entre les régions et les partenaires sociaux au niveau territorial sur l'ensemble des dimensions de la formation professionnelle. Il relève de la même logique que le scénario précédent mais se décline sur les territoires<sup>448</sup>.

---

448) E. VERDIER et O. MÉRIAUX (2006) qualifient ce modèle de gouvernement néocorporatiste sectoriel territorial parce qu'il se caractérise par un contrat, un « échange politique » entre les parties au niveau territorial. Ils le différencient de la gouvernance territoriale, qui associe un grand nombre d'acteurs publics et privés mais dont les modalités de fonctionnement et processus de décision sont plus flous.

Il résulte du choix de l'État de confirmer la décentralisation de la formation professionnelle et d'en confier le pilotage aux régions, considérant que de nouvelles formes de politiques publiques territoriales émergent et qu'il convient de privilégier la réactivité au niveau local. L'État conserve néanmoins ses missions de contrôle, d'évaluation et de coordination et, à ce titre, peut participer à une régulation qui pour l'essentiel se fait entre les régions et les partenaires sociaux. Plusieurs conditions sont nécessaires pour la réalisation de ce scénario :

- Le regroupement de branches professionnelles en acteurs organisés au niveau territorial, disposant des ressources et des prérogatives qui leur permettent de contractualiser voire de négocier avec la région ;
- Le renforcement de l'autonomie des représentants de l'État au niveau territorial, en particulier au sein du système éducatif afin qu'ils puissent participer réellement à la contractualisation avec les régions ;
- La coordination de l'action des régions et de Pôle emploi en ce qui concerne la formation des demandeurs d'emploi ;
- Le transfert par l'État des compétences résiduelles dont il dispose en matière de formation professionnelle et la confirmation de la compétence générale de la région sur ce champ.

### **c) Scénario 3 : Le partenariat**

Au même titre que pour les deux scénarios précédents, celui-ci se caractérise également par une forte coopération entre les acteurs sur l'ensemble du champ de la formation professionnelle mais elle associe à la fois les partenaires sociaux, les régions et l'État. Ce scénario de compromis résulte d'un accord entre État et région sur la répartition des compétences dans les différents domaines de la formation professionnelle, l'État conservant ses prérogatives en matière d'éducation et de contrôle mais renforçant les prérogatives des régions en particulier dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi et de la coordination des acteurs au niveau territorial. Il repose sur des conventions bilatérales ou tripartites entre les acteurs. Il est plus complexe à réguler car il associe plusieurs acteurs à des niveaux différents. Les conditions de mise en œuvre d'un tel scénario sont les suivantes :

- Le regroupement de branches en un nombre d'acteurs limité, organisés aux niveaux national et territorial et en capacité de contractualiser aux différents niveaux avec les pouvoirs publics sur les différentes dimensions de la formation professionnelle ;
- Une répartition claire des compétences respectives de l'État et des régions ;
- Une dépolitisation des rapports entre État et région afin qu'une logique de partenariat se substitue à la logique d'affrontement.

#### **d) Scénario 4 : La reprise en main par l'État**

À la différence des scénarios précédents, celui-ci se caractérise par une très faible coopération entre les acteurs et une forte centralisation des décisions. Il résulte du choix de l'État de reprendre en main l'ensemble des questions de formation professionnelle, considérant que la régionalisation n'a pas abouti, que le désordre institutionnel déresponsabilise les différents acteurs et génère du gaspillage et de l'inertie, que les partenaires sociaux ne sont pas en capacité d'assumer leurs engagements ni d'évoluer. Il s'appuie sur le fait que les individus deviennent de plus en plus acteurs de leur formation professionnelle, quel que soit leur statut, et qu'il revient à l'État de les accompagner. Ce scénario cantonne les partenaires sociaux, peu structurés et éclatés, à un rôle de consultation, laisse aux régions la déclinaison opérationnelle des décisions, ainsi que des prérogatives mineures, telles l'animation d'un dialogue social territorial élargi aux acteurs locaux, sur des bases non contractuelles. Dans un tel scénario, les partenaires sociaux qui n'ont pu ou su se regrouper, se replient sur leur cœur de métier, le dialogue conventionnel, ainsi que sur les aspects liés à la formation des salariés dans l'entreprise, sans pour autant conserver le contrôle de l'utilisation des fonds de la formation professionnelle continue. Les organisations patronales optent pour un lobbying traditionnel sans participation directe à l'action publique. Les conditions de mise en œuvre de ce scénario relèvent davantage d'une logique de rupture dans laquelle on peut repérer les traits suivants :

- Forte volonté politique nationale de réformer le système considérant que les acteurs impliqués n'y arrivent pas ; faiblesse de l'opposition des territoires ;
- Situation économique ou sociale très dégradée favorisant l'instauration d'un système très centralisé ;
- Affaiblissement rapide des partenaires sociaux et notamment des organisations syndicales confrontées à des difficultés de financement ou désaccords entre eux sur la stratégie à développer à l'égard de l'État ;
- Modification de la réglementation en matière de formation professionnelle et renforcement des droits des individus à la formation ;
- Fort appui sur les services déconcentrés de l'État, désormais mieux organisés à la suite de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ainsi que sur Pôle emploi pour la formation des demandeurs d'emploi.

## **e) Scénario 5 : La coopération fragmentée**

Ce dernier scénario se caractérise par une faible coopération entre les acteurs – ou une coopération avec un nombre limité d’acteurs – et un caractère peu marqué de la centralisation ou décentralisation. Il conduit à l’émergence d’un système très fragmenté, non régulé, où chacun des acteurs public ou privé essaie d’optimiser son action, en fonction des ressources dont il dispose et des partenariats qu’il entretient. Les conditions d’émergence d’un tel scénario sont de plusieurs ordres :

- L’absence de pilotage et de répartition claire au niveau des compétences entre l’État et la région ;
- L’absence de volonté de réforme ou l’incapacité à la mettre en œuvre du fait notamment de la résistance de nombreuses institutions publiques ou privées ;
- La forte hétérogénéité des politiques régionales ;
- La faiblesse des partenaires sociaux au niveau territorial, incapables de se regrouper ;
- Le manque de moyens financiers de l’État comme des régions pour faire face aux demandes de toutes natures (jeunes ; demandeurs d’emploi ; salariés sur secteurs en difficulté) ;
- La méfiance réciproque des différents acteurs les uns envers les autres.

Ces différents scénarios étant liés à plusieurs hypothèses et conditions de réalisation, il apparaîtrait hasardeux de faire un choix définitif entre les cinq propositions d’autant que celles-ci gardent un caractère théorique. Or, il faut les utiliser dans une perspective dynamique car le système peut évoluer en phases successives et emprunter divers scénarios.

Les trois premiers scénarios (la nouvelle donne néocorporatiste ; le pilotage régional en concertation ; le partenariat) sont, dans des modalités différentes, des scénarios de rupture qui marquent une véritable reconnaissance des partenaires sociaux, moins nombreux et mieux structurés, et de leur partenariat avec les pouvoirs publics nationaux et régionaux sur le champ de la formation professionnelle. Le scénario 5, la coopération fragmentée, est finalement assez proche de la réalité actuelle et représente une forme de continuité par rapport à celle-ci. Le scénario 4, la reprise en mains par l’État, est également un scénario de rupture, à la fois à l’égard des régions et des partenaires sociaux.

Au regard des analyses qui ont été conduites dans ce travail, plusieurs éléments conduisent à considérer que ce dernier scénario, celui de la reprise en mains par l’État, est le plus probable

compte tenu des comportements de chacun des acteurs. En effet, l'État, très critique à l'égard de la régionalisation et de ses résultats, est aujourd'hui tenté par une reprise en mains plus radicale du système pour tenter d'en réduire la complexité et les coûts. La réorganisation de ses services et la mise en œuvre de la RGPP devraient lui permettre de disposer d'une administration plus efficace au niveau territorial. La montée en puissance de Pôle emploi favorisera un pilotage centralisé de la politique en faveur des demandeurs d'emploi. L'Éducation nationale, très critiquée pour son incapacité à réduire le nombre de jeunes sortant sans qualification du système éducatif<sup>449</sup>, devra se réformer pour mieux articuler son action avec l'ensemble du système de la formation professionnelle et participer pleinement à la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie. Or, une telle réforme ne pourra être conduite qu'à partir d'une impulsion et d'une direction nationales. Sur cet aspect, le rattachement progressif des droits à la formation non plus au salarié mais à l'individu, quel que soit son statut, justifierait qu'il soit piloté par un acteur public et non par les partenaires sociaux. Enfin, la crise des finances publiques pourrait paradoxalement constituer une opportunité pour l'État de reprendre en mains des cotisations obligatoires telles les cotisations formation, et d'en décider l'affectation.

Les régions, faiblement coordonnées, confrontées à des équilibres politiques internes délicats et à des difficultés de financement, pour certaines d'entre elles, ne seraient probablement pas en mesure de s'opposer véritablement à l'État.

Enfin, au niveau des partenaires sociaux, le regroupement des acteurs au sein d'un nombre limité de branches disposant d'un réseau territorial organisé (conditions des scénarios 1, 2 et 3) apparaît peu probable et devrait conduire l'État, faute de disposer d'interlocuteurs sectoriels puissants, à travailler davantage sans eux, à les cantonner dans leurs missions d'origine, le cadre contractuel, voire à encourager leur disparition s'ils apparaissent inefficaces notamment en matière de dialogue social. Ce regroupement pourtant souhaité par les pouvoirs publics apparaît, en effet, peu probable car il repose sur l'initiative conjointe d'organisations syndicales et patronales de différentes branches décidant de se regrouper. Or, les organisations patronales ne seront pas, a priori, favorables à des regroupements de conventions collectives, synonymes de coûts supplémentaires pour les entreprises et d'affaiblissement de l'identité professionnelle alors même que celle-ci constitue un facteur

---

449) Au cours des débats précédant la réforme de la formation professionnelle en 2008, la question des jeunes sortis du système scolaire sans qualification a été régulièrement abordée par les partenaires sociaux et les régions qui souhaitaient que cette question soit traitée dans le cadre de la réforme. Ils n'ont pas été suivis par l'État sur ce point.

important d'adhésion des entreprises à une organisation patronale<sup>450</sup>. Il faudrait que les gains potentiels de ce regroupement soient substantiels ou que les pouvoirs publics les y obligent, ce qui est peu compatible avec la liberté contractuelle actuelle.

Une alternative à ces regroupements peut éventuellement voir le jour si des branches peu structurées confient de façon explicite aux partenaires sociaux interprofessionnels, la mission de les représenter et de négocier pour leur compte avec l'État sur les questions de formation professionnelle. Mais ce nouveau cadre contractuel est à inventer car les conventions collectives, le plus souvent, établissent un lien étroit entre le métier, la formation professionnelle nécessaire pour l'exercer et le niveau de rémunération minimal dans la grille de classification. Mais sans doute peut-on considérer que de nombreux métiers exigent des compétences comparables et qu'il convient d'avoir une approche plus transversale de la formation professionnelle et des métiers auxquels elle permet d'accéder. Les partenaires sociaux interprofessionnels en sont convaincus et prennent désormais des initiatives dans ce sens<sup>451</sup>.

Dans l'hypothèse où ces regroupements voient le jour, encore faudrait-il que leurs représentants soient en mesure de participer de façon efficace aux différentes formes émergentes de dialogue social (conditions des scénarios 1, 2 et 3). Or, l'analyse des expériences actuelles a montré une grande difficulté des partenaires sociaux à sortir d'une logique d'intervention très verticale et à s'adapter à la prise de décision dans un environnement complexe.

Au-delà de ce scénario, on peut imaginer que l'État opte finalement pour un réseau de politiques sectorielles différenciées dans le champ de la formation professionnelle. Autrement dit, qu'il oscille entre un partenariat fort avec les acteurs professionnels très structurés (scénario 1) et une concertation minimale avec les autres (scénario 4).

En effet, lorsqu'un partenariat fort existe déjà entre l'État et des acteurs professionnels, aucune des parties n'a intérêt à l'affaiblir. Pour l'État, cela représenterait un coût de substitution important sans garantie sur le résultat. Pour la branche professionnelle, cela contribuerait à dévitaliser un dialogue social sectoriel actif, construit en partie autour du dialogue entre les acteurs syndicaux et patronaux de la branche professionnelle et l'État.

---

450) Il a été montré dans le premier chapitre que le facteur identitaire est un élément important qui justifie l'adhésion à un groupe.

451) L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 intègre la notion de socle de compétences nécessaire à l'exercice d'un emploi en précisant ce qui devrait être acquis à l'issue de la formation initiale. De la même façon, les partenaires sociaux interprofessionnels viennent de créer en application de l'ANI du 7 janvier, un observatoire des certifications. Par ailleurs, depuis plusieurs années, certaines branches professionnelles, majoritairement industrielles ont développé des certificats de qualification interbranche.

L'analyse conduite tout au long de ce travail montre à cet égard que le partenariat sur longue période est incontestablement producteur de richesses, même lorsque les intérêts des acteurs sont durablement divergents sur un certain nombre de sujets. Il est essentiel pour assurer une véritable régulation dynamique car il s'appuie sur un dialogue permanent entre les mêmes acteurs impliqués dans différents sous-systèmes. Il facilite le développement d'une véritable stratégie alliant développement économique, politique de formation professionnelle et politique d'emploi. Il conduit à trouver des équilibres qui concilient l'intérêt général et les intérêts catégoriels, équilibres que l'État, seul, aurait du mal à définir et à mettre en œuvre.

Dans tous les cas de figure, les partenaires sociaux, ensemble ou séparément, sont tenus d'engager une révision en profondeur de leurs pratiques, notamment au niveau territorial, et une meilleure évaluation de leurs actions à tous les niveaux. Faute d'être conduites par les partenaires sociaux eux-mêmes, ces évaluations risquent alors d'être imposées, soit par l'État dans un cadre contractuel, soit par l'évolution négative de leurs ressources propres. Or, il est essentiel pour les partenaires sociaux qu'ils gardent l'initiative en ce domaine. C'est une condition nécessaire mais sans doute pas suffisante pour qu'ils puissent revendiquer de participer pleinement à la régulation du système de formation professionnelle à tous les niveaux du territoire.

# Bibliographie

## Ouvrages

ADAM Gérard. *La Refondation sociale à réinventer : renouveau du dialogue social au cœur du débat public*. Paris : Éditions Liaisons, 2002. 143 p.

ANDRÉ Michel. *La politique du patronat français : 1936-1955*. Paris : A. Colin, 1959. Traduction de H.W. ERHMAN. *Organized Business in France*. Princeton : Princeton University Press, 1957.

BENOIST Pierre. *Histoire de la formation professionnelle dans le bâtiment et les travaux publics 1950-1990*. Thèse de doctorat : Histoire : EHESS : 1998. 433 p.

BEVORT Antoine, JOBERT Annette. *Sociologie du travail : les relations professionnelles*. Paris : A. Colin, Collection U. Sociologie, 2008. 268 p.

BONAMI Michel, HÉNIN Bernard (de), BOQUE Jean-Michel, LEGRAND Jean-Jacques. *Management des systèmes complexes. Pensée systémique et intervention dans les organisations*. Bruxelles : De Boeck, 1993. 251 p.

BOISSONNAT Jean. *Le travail dans vingt ans*. Rapport du Commissariat général du plan. Paris : O. Jacob - La Documentation française, 1995. 373 p.

BOYER Luc, EQUILBEY Noël. *Organisation : Théories Applications*. Paris : Éditions d'Organisation, 2003. 461 p.

BRICHE Nicolas. *La représentativité des organisations patronales*. Lille : Lille Université Droit et Santé, 2005. 124 p.

CALAN Pierre (de). *Le patronat piégé*. Paris : la Table ronde, 1977. 216 p.

CALAME Pierre. *Mission possible*. Paris : Lieu Commun, 1993. 231 p.

CARTIER Michel. *Les groupes d'intérêt et les collectivités locales : groupes d'appartenance, communautés de pratique, collectifs, villes numériques, cybercommunautés, associations et réseaux, etc. : une interface entre le citoyen et l'État*. Paris : L'Harmattan ; Saint-Nicolas : Presses de l'Université de Laval, 2002. 137 p.

CHEVALLIER Jacques. *Science administrative*. Paris : Presses universitaires de France, 2002. 611 p.

CROZIER Michel. *L'entreprise à l'écoute : apprendre le management post-industriel*. Paris : InterÉditions, 1989. 217 p.

DUBAR Claude, TRIPIER Pierre. *Sociologie des Professions*. Paris : A. Colin, Collection U, 2005. Première édition en 1998. 284 p.

EHRlich Stanislaw. *Le pouvoir et les groupes de pression : étude de la structure politique du capitalisme*. École pratique des Hautes études. Imprimé en Hongrie. Édition française publiée avec le concours du CNRS, 1971. 283 pages.

FALISE Michel. *La démocratie participative. Promesses et ambiguïtés*. La Tour-d'aigues : Éditions de l'aube, 2003. 200 p.

Fédération Française du Bâtiment. *La passion de construire*. Ouvrage publié à l'occasion du centenaire de la Fédération Française du Bâtiment. Paris : FFB, 2004. 98 p.

FRIEDMAN Milton. *Capitalisme et liberté*. Paris : R. Laffont, 1971. Première édition américaine à Chicago, 1962. 251 p.

GROSSMAN Emiliano, SAURUGGER Sabine. *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégie de représentation*. Paris : A. Colin, 2006. 251 p.

JOBERT Bruno, MULLER Pierre. *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses universitaires de France, 1997. 242 p.

LANDIER Hubert, LABBE Daniel. *Les organisations syndicales en France. Des origines aux difficultés actuelles*. Paris : Éditions Liaisons, 1998. 205 p.

LATOURNERIE Gilles. *La chronologie du patronat Français*. Paris : Éditions CIRNOV, 1996. 140 p.

LEFRANC Georges. *Les organisations patronales en France : du passé au présent*. Paris : Payot, 1976. 420 p.

MELESE Jacques. *Approches systémiques des organisations : vers l'entreprise à complexité humaine*. Paris : Éditions d'Organisation, 1990. 157 p.

- MÉRIAUX Olivier. *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*. Thèse de doctorat : Sciences politiques : Grenoble 2 : 1999. 452 p.
- MEYNAUD Jean. *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*. Paris : A. Colin, Collection Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques n° 118, 1962. 448 p.
- MEYNAUD Jean. *Les groupes de pression*. Paris : Presses universitaires de France, Collection Que sais-je ? numéro 895, 1965. 157 p.
- MINTSBERG Henry. *Le pouvoir dans les organisations*. Paris : Éditions d'Organisation, 1986. 679 p.
- NAGY G. *La fédération française depuis 1904*, Paris, Fédération Française du Bâtiment, 2004. 100 p.
- OFFERLÉ Michel. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris, Montchrestien, 1994. 158 p.
- OLSON Mancur. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard : Harvard University Press, Harvard Economic Studies vol. CXXIV, 1965. 186 p.
- PRIOURET Roger. *Origines du patronat français*. Paris : B. Grasset, 1963. 283 p.
- ROJOT Jacques. *Théorie des organisations*. Paris : Éditions Eska, 2005. 541 p.
- ROSANVALLON Pierre. *La question syndicale*. Paris : Hachette Littératures, 1998. 273 p.
- SCIEUR Philippe. *Sociologie des organisations*. Paris : A. Colin, 2005. 180 p.
- SEGRESTIN Denis. *Le Phénomène corporatiste*. [Paris] : Éditions Fayard : Fondation Saint Simon, 1985. 283 p.
- TANGUY Yann. *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1979. 270 p.
- TIANO André. *L'action syndicale ouvrière et la théorie économique du salaire*. Paris : L'Harmattan, 1958. 436 p.
- VAN DEN HOVEN Adrian. *Le lobbying des entreprises françaises auprès des institutions communautaires*. Clermont-Ferrand : Les Presses universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, 2002. 539 p.
- WEBER Henri. *Le parti des patrons. Le CNPF, 1946-1986*. Paris : Éditions du Seuil, 1986. 421 p.

## Ouvrages collectifs

- ARNAUD André-Jean (dir). *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Deuxième édition. Paris : Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1993. 758 p.
- BOISSAVY Matthieu. *Le droit et le lobbying : de la nécessité d'une réglementation en France et auprès de l'Union européenne*. In *Influencer la démocratie, démocratiser l'influence : enjeux et perspectives d'un lobbyisme démythifié*. Paris : AFCAP édition, 2004. p.83-85.
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques*. 2° édition. Paris : Presses de Sciences Po, Collection références, 2006. 520 p.
- CHEVALLIER Jacques. *L'anarchie organisationnelle : position du problème*. In *Désordre(s)*. Amiens : CURAPP, Presses universitaires de France, 1997, p. 65-120.
- CHEVALLIER Jacques. *Le syndicalisme et l'État : entre autonomie et intégration*. In *l'actualité de la charte d'Amiens*. Fontenay-sous-Bois : Presses universitaires de France, CURAPP, 1987, p. 65-120.
- FAURE Alain. *La « construction du sens » plus que jamais en débats*. In *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2005. p. 924.
- FRIEDBERG Erhard. *Les organisations*. In *La sociologie et les sciences de la Société*. Loos-les-Lille : Les encyclopédies du savoir moderne, 1975. p. 346-365.
- FRIEDBERG Erhard. *La théorie des organisations et la question de l'anarchie organisationnelle*. In *Désordre(s)*. Amiens : CURAPP, Presses universitaires de France, 1997. p. 271-290.
- LENOIR Hugues, MARAIS Jean-louis. *Syndicalisme et formation*. Paris : L'Harmattan, 1997. 196 p.
- LENOIR Hugues. *À l'origine du syndicalisme : l'éducation ou éduquer pour émanciper*. In *Syndicalisme et formation*. Centre Jean Bouvier, Université de Paris VIII, 1999. p. 17-47.
- LUTTRINGER Jean-Marie. *De l'action syndicale à travers la négociation*. In *Syndicalisme et Formation*. Paris : L'Harmattan, 1997. p. 101-109.
- MÉNARD Claude. *Les vertus du désordre*. In *Désordre(s)*. Amiens : Presses universitaires de France, CURAPP, 1997. p. 309-319.
- MOREAU Gilles et al. *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*. Nantes : la Dispute, 2002. 242 p.
- MOREAU Gilles. *Un nouvel âge pour l'apprentissage ?* In *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*. Nantes : la Dispute, 2002. p. 113-120.
- PAPELOUX-CHARVON Virginie. *La Parisienne, 150 ans d'histoire*. Paris, FFB Région Paris Île-de-France, 2003. 208 p.

TANGUY Lucie. La construction de la catégorie de formation en France (1945-1970). In *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*. Nantes : la Dispute, 2002. p. 81-91.

TERSSAC Gilbert (de). *La Théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Débats et prolongements. Paris : Éditions La découverte, Collection Recherches, 2003. 448 p.

TROGER Vincent. L'identité perdue des enseignements techniques et professionnels. In *Les patrons, l'État et la formation des jeunes*. Nantes : la Dispute, 2002. p. 51-62.

## Articles et revues périodiques

ApROBERTS Lucy, DANIEL Christine, REHFELDT Udo, REYNAUD Emmanuel, VINCENT Catherine, 1997. Le paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels. *La Revue de l'Ires*. Noisy-le-Grand, printemps-été 1997, n° 24, p. 5-17.

ApROBERTS Lucy, DANIEL Christine, REHFELDT Udo, REYNAUD Emmanuel, VINCENT Catherine. Formes et dynamiques de la régulation paritaire. *La Revue de l'Ires*. Noisy-le-Grand, printemps-été 1997, n° 24, p. 18-42.

BARRAT Olivier, DANIEL Catherine. La négociation collective, le statisticien, sa lanterne et le débat social. *Revue de l'Ires* n° 39. 2002/2. p. 4-32. <http://www.ires-fr.org/IMG/File/R39-1.pdf> (consulté le 06/07/10).

CASELLA Philippe, TANGUY Lucie, TRIPIER Pierre. Le paritarisme contre les experts. L'exemple du comité central de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics. *Revue française de sociologie*. Paris, 1988, n° 29, p. 55-79.

Centre d'Études et de recherches sur les qualifications (Cereq). La décentralisation de la formation professionnelle en quête d'une offre régionale plus cohérente. *Cereq Bref*. Paris, mars 2000, n° 162, 4 p.

COTÉ André C. Comment envisager la démocratie sans les groupes d'intérêt ?. *Colloque de la Société québécoise de science politique*. Université de Laval, 2007, 14 p.

DUCLOS Laurent, MERIAUX Olivier. Pour une économie du paritarisme. *La Revue de l'Ires*. Noisy-le-Grand, printemps-été 1997, n° 24, p. 43-60.

DUFOUR Christian. Représentations patronales : des organisations à responsabilités limitées. *Chronique internationale de l'Ires*. Noisy-le-Grand, septembre 2001, n° 72, p. 1-18.

GRIMAULT Solveig. Sécurisation des parcours et sécurité Sociale professionnelle : enquête auprès des organisations syndicales. *Document de travail Ires*. Noisy-le-Grand, juin 2006, n° 6, 19 p.

GROSSMAN Emiliano. Lobbying et vie politique. *Problèmes politiques et sociaux*. Paris, La Documentation française, 2005, n° 918, 120 p.

GUÉRIN Francis. À propos de l'ouvrage dirigé par Gilbert de Terssac, *la théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Ed. La découverte. Collection Recherches. *Négociations*. Bruxelles : De Boeck, 2003, n° 4, p. 199-202.

HASSENTEUFEL Patrick. Où en est le paradigme corporatiste ? *Politix*. Bruxelles : De Boeck, 1990, vol. 3, n° 12, p. 75-81.

HEGE Adelheid. La représentativité syndicale, états des lieux, interrogations. *Chronique internationale de l'Ires*. Noisy-le-Grand, octobre 2000, n° 66, p. 5-8.

JEANNOT Gilles. Les associations, l'État et la théorie de l'institution de Maurice Hauriou. *Les Annales de la recherche urbaine*. La Défense, juin 2001, n° 89, p. 19-22.

JOBERT Annette. Quelle dynamique pour la négociation collective de branche ? *Études Travail et Emploi*. Paris, 2003, n° 95, p. 5-26.

LAZEGA Emmanuel. Analyse des réseaux et sociologie des organisations. *Revue française de sociologie*. Paris, 1994, n° 35, p. 293-320.

LUTTRINGER Jean-Marie. La formation professionnelle : nouveaux chantiers. *Droit Social*. Paris, 1994, n° 2, p. 192-199.

LUTTRINGER Jean-Marie. Sens et valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle. *Semaine sociale Lamy*. Rueil-Malmaison, 2010, supplément n° 1434, 84 p.

MARTY Olivier. Fins et moyens dans le processus institutionnel. *Actualité de la recherche*. Paris : Labyrinthe, 2006, n° 9, p. 105-107.

MÉRIAUX Olivier. Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle. *La Revue de l'Ires*. Noisy-le-Grand, printemps-été 1997, n° 24, p. 191-208.

MINGUET G. Mutations du syndicalisme patronal, *La revue de l'Ires*, Printemps-Été 1992, n° 9, p. 109-137.

MOLÉNAT Xavier. La sociologie confrontée à l'actualité. *Sciences Humaines*. Décembre 2006, n° 177, p.8.

- MOURRAD Attarca. Quelles règles pour la pratique du lobbying en entreprise ? Grefige. Nancy : Université Nancy 2, Cahier de recherche n° 2001-03. 2001.
- OECHSLIN Jean-Jacques. The Role of Employers Organizations in France. *International Labour Review*. Genève, 1972, vol. 106, Issue 5, p. 391-414.
- OFFERLÉ Michel. Les organisations patronales. *Problèmes politiques et sociaux*. Paris : la Documentation française, 2007, n° 937, 120 p.
- OFFERLÉ Michel. Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIII<sup>e</sup>-XXII<sup>e</sup> siècle). *Politix*. Bruxelles : De Boeck, 2008/1, n° 8, p. 181-202.
- PASQUINO Andréa. Échange politique et identité dans la théorie de A. Pizzorno. *Pôle Sud*. Montpellier : ARPOS, 1995, n° 2, p. 188-194.
- PEZET Eric, LOUART Pierre. De l'analyse des relations professionnelles à la théorie de la régulation sociale. Entretien avec Jean-Daniel Reynaud. *Gérer et Comprendre*. Paris, 2003, n° 73, p. 4-13.
- PORTELLI Hugues. La décentralisation, une histoire contemporaine. *Constructif*. Paris, février 2003, n° 4, p. 7-10.
- REHFELDT Udo. Dimensions politiques et historiques du débat théorique. *Chronique internationale de l'Ires*. Noisy-le-Grand, octobre 2000, n° 66, p. 9-16.
- TANGUY Yann. L'institution dans l'œuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine. *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. Paris : LGDJ, janvier-février 1991, n° 1, p. 61-80.
- THILL Patrick, THOMAS Adrien. Le modèle social luxembourgeois au défi de la crise. In *Gouvernance et Emploi*. Differdange, CEPES/INSTEAD, décembre 2009, n° 112, 12 p.
- TRAXLER Franz. Employers and employer organisations : the case of gouvernability. *Industrial Relations Journal*. Coventry, Blackwell Publishers 1999, vol. 30, p. 345-354.
- TRAXLER Franz. Employers and employer organisations in Europe : membership strength, density and representativity *Industrial Relations Journal*. Coventry, Blackwell Publishers, 2000, vol. 31, p. 308-316.
- VINCENT Catherine. De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971. L'échec du paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue. *La revue de l'Ires*. Noisy-le-Grand, printemps-été 1997, n° 24, p. 153-173.
- WOLL Cornélia. La réforme du Medef. Chroniques des difficultés de l'action collective patronale. *Revue française de science politique*. Paris : Presse de Sciences Po, 2006/2, vol. 56, p. 255-179.

## Rapports et études

- Amnyos Consultants. *Contribution au groupe de travail du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie*. Étude relative à la sécurisation des parcours professionnels, 2008. 136 p.
- Bernard Brunhes Consultant. *Évaluation des contrats d'objectifs avec les branches professionnelles*. Rapport établi pour la région des Pays de la Loire et la Préfecture des Pays de la Loire. Nantes, février 2006. 62 p.
- C.N.P.F. *Patronats aux États-Unis*. Rapport d'étude. Document multigraphie. Paris, 1992. 65 p.
- CAHUC Pierre, ZYLBERBERG André. *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*. Document multi graphie. Paris : Centre d'observation économique de la CCIP de Paris, 2006. 76 p.
- CARLE Jean-Claude, SEILLIER Bernard 2007. *Fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle*. Mission d'information sénatoriale. Paris : Sénat, juillet 2007, rapport n° 365, tomes I et II.
- CEGOS, 1990. *Aide à la définition d'une politique d'offre de produits et de services nouveaux*. Rapport de l'étude commandée par la Fédération Nationale du Bâtiment. Document interne FNB, Paris, 55 p.
- Centre d'analyses stratégiques, Conseil d'orientation pour l'emploi. *La sécurisation des parcours professionnels*. Actes du colloque, Paris, 2007. 30 p.
- Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq). *Le partenariat social dans la formation professionnelle initiale en France*. Actes des journées des 10-12 mars 2004, Marseille, Relief, échanges du Cereq, 2005. 82 p.
- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. *Formation professionnelle : annexe au projet de loi de finances pour 2010*. Paris, imprimerie nationale, 2008. 168 p.
- Fédération Française du Bâtiment. Les indicateurs sociaux, année 2009, 76 p.
- Fédération Française du Bâtiment. Le bâtiment en chiffres 2009, édition 2010. Paris, FFB, juillet 2010, 8 p.
- Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration. *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État. Mission d'audit de modernisation*. Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale, ministère de la Santé et des Solidarités, janvier 2007. 122 p.

Inspection générale des affaires sociales. OPCA bâtiment : évaluation de la qualité du service rendu aux PME. Document multi graphie non publié. Rapport initial. Danielle VILCHIEN, Jérôme GUEDJ. Paris, 2008, 26 p.

LAMBERT Alain. *Les relations entre l'État et les collectivités locales*. Rapport du groupe de travail dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Paris, 2007. 42 p.

LAUTMAN Jacques. *Pouvoirs et buts des organisations patronales*. C.N.R.S., rapport non édité, 1966. 180 p.

LE CROM Jean-Pierre. Les syndicalismes et la crise du libéralisme (1930-1950) entre planisme, corporatisme et liberté. Communication au colloque *Le libéralisme à la française*. Paris : Centre Jean Bouvier, Université de Paris VIII, 1996, 29 p.

LEDOUARON Pierre, DUMONT Jean-François. *Premiers éclairages sur la réforme de la formation professionnelle*. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Paris, 2006. 64 p.

LUNEL Pierre. *Schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes*. Rapport du délégué interministériel à l'orientation. Paris, 2007. 19 p.

LUTTRINGER Jean Marie. *Formation tout au long de la vie et sécurisation des parcours professionnels. Approche juridique*. Audition du COE 07. Paris : Circe Consultants, mars 2007, 36 p.

Pieriv Conseil. *Étude prospective de stratégie de l'organisation syndicale*. Étude réalisée à la demande de la Fédération Nationale du Bâtiment. Paris : document interne, 1998. 27 p.

POISSON Jean-Frédéric. *Rapport au Premier ministre sur la négociation collective et les branches professionnelles*. Paris, La Documentation française, Collection des rapports officiels, avril 2009. 230 p.

ZERVUDACKI Denis. Patronats aux États-Unis, document multigraphié. Conseil National du Patronat Français, août 1992. 65 p.

## Webographie

ADAM Gérard. *La négociation collective entre permanence et changement* [en ligne]. Institut supérieur du travail, 30 décembre 2004 [consulté le 31/07/2006]. Disponible sur le Web : <http://istravail.com/article222.html>

AGULHON Catherine. Décentralisation et évaluation, les incertitudes d'une politique nationale de formation professionnelle. In *Actes du colloque « l'évaluation des politiques d'éducation et de formation »* [en ligne]. Éducation & Politiques, 2005 [consulté le 16/03/2006]. Disponible sur le Web : [http://ep.inrp.fr/EP/colloques/eval\\_pol/Catherine\\_Agulhon](http://ep.inrp.fr/EP/colloques/eval_pol/Catherine_Agulhon)

ANDOLFATTO Dominique. *Syndicalisme et individualisme* [en ligne]. Ceras Projet, 2002 [consulté le 08/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=1790>

ANDOLFATTO Dominique, LABBE Dominique. *Pourquoi le déclin syndical ?* [en ligne]. Institut supérieur du travail, 29 mai 2006 [consulté le 31/07/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.istravail.com/article299.html>

BALME Richard. *L'action collective et l'organisation des intérêts dans l'Union européenne. Compte rendu d'intervention de SAURUGGER Sabine* [en ligne]. Paris : IEP, 2000 [consulté le 15/12/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.ceri-sciences-po.org>

BALME Richard, CHABANET Didier. « Introduction » in *L'action collective en Europe*. Collective Action in Europe, Presses de Sciences Po, 2002, p.21-120. [consulté le 21/06/10]. Disponible sur le web : <http://www.cairn.info/l-action-collective-en-europe-collective-action-in--978272460855-page-21.htm#citation>

BARONE Sylvain. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale. L'action publique territoriale est-elle soluble dans le néo-institutionnalisme ?* [en ligne]. IEP Grenoble, Journées d'études AFSP, 15 et 16 juin 2006 [consulté le 10/04/2007]. Disponible sur le Web : [http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf\\_BARONE-AFSP.pdf](http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_BARONE-AFSP.pdf)

BASILIEN-GAINCHE Marie-Laure. *Quelle légitimité pour la démocratie délibérative ? Questionnements à l'échelle de l'Europe* [en ligne]. Lyon, 8<sup>ème</sup> congrès de l'AFSP, 14-15-16 septembre 2005 [consultée le 15/12/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/lyon2005.html>

BEHRENS Martin, TRAXLER Franz. *Les organisations patronales en Europe* [en ligne]. Union européenne : Eurofound, 29 juin 2004 [consultée le 31/07/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/11/study/tn0311103s.htm>

BLANC Yannick, 2007. *Pourquoi a-t-on besoin du concept de régulation ?* [http://www.enm.justice.fr/Centre\\_de\\_ressources/actes\\_sessions/regulation/pourquoi.html](http://www.enm.justice.fr/Centre_de_ressources/actes_sessions/regulation/pourquoi.html) (13/11/2007)

BOCANDÉ Annick. *Rapport sénatorial sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social* [en ligne]. Paris : Sénat, rapport n°179, 28 janvier 2004 [consulté le 29/05/2010]. Disponible sur le Web : <http://www.senat.fr/rap/l03-179/l03-17911.html>

- BUNEL Jean. *Une vision issue du modèle anglo-saxon*. [en ligne] Paris : L'Humanité, 18 janvier 2000 [consultée le 26/04/2008]. Disponible sur le Web : [http://www.humanite.fr/2000-01-18\\_Politique\\_-Jean-Bunel-une-vision-issue-du-modele-anglo-saxon](http://www.humanite.fr/2000-01-18_Politique_-Jean-Bunel-une-vision-issue-du-modele-anglo-saxon)
- CHALMEL Patrick. *Négociation d'entreprise : les stratégies syndicales après la loi Fillon*. [en ligne]. Institut supérieur du travail, 22 avril 2005 [consulté le 31/07/2006]. Disponible sur le web : <http://istravail.com/article242.html>
- CHEVALLIER Jacques. *Identité, Organisation, Institution* [en ligne]. Amiens : Université de Picardie, 1988 [consulté le 08/07/2007]. Disponible sur le Web : [http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/33/jacques\\_chevallier2.pdf\\_4a07eb733fdec/jacques\\_chevallier2.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/33/jacques_chevallier2.pdf_4a07eb733fdec/jacques_chevallier2.pdf)
- Cour des Comptes. *La formation professionnelle tout au long de la vie* [en ligne]. Paris : rapport public thématique, 2008 [consulté le 26/04/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Rpt-formation-professionnelle-v2.pdf>
- DA COSTA Francis. *Audition du 9 mai 2007 au Sénat dans le cadre de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle* [en ligne]. Paris : Sénat, 09 mai 2007 [consulté le 08/07/2007]. Disponible sur le Web : [www.senat.fr/commission/missions/Formation/index.html](http://www.senat.fr/commission/missions/Formation/index.html)
- DUBOIS Laurence, HENRY Jacques, MARTIN David, MOREAU Chantal, POURCHER Gilles. *Plans Régionaux de développement de la formation, entre ardente obligation et mission impossible* [en ligne]. Rapport d'étude dans le cadre de la formation d'administrateurs territoriaux. ARF, 27 juin 2007 Page consultée le 07/05/2010. Disponible sur le Web : [http://www.arf.asso.fr/index.php/actualites/articles/un\\_rapport\\_de\\_l\\_inet\\_dresse\\_le\\_panorama\\_des\\_prdf\\_en\\_regions](http://www.arf.asso.fr/index.php/actualites/articles/un_rapport_de_l_inet_dresse_le_panorama_des_prdf_en_regions)
- École nationale d'administration. *Le financement de la formation professionnelle* [en ligne]. Séminaire sur la formation professionnelle. Rapport du groupe, 2002 [consulté le 03/04/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.ena.fr/index.php?page=ressources/rapports/formation/financement>
- EPSTEIN Renaud. *Politiques publiques : un panorama des recompositions à l'œuvre* [en ligne]. Espace Temps, décembre 2005, n° 67 [consultée le 26/04/2007]. Disponible sur le Web : <http://espacestems.net/document1805.html>
- FACCHINI François. *L'entrepreneur politique* [en ligne]. Eoli, 2005 [consulté le 26/04/2007]. Disponible sur le web : <http://www.eauli.net/decouvrir/mots/entrepoli.htm>
- Fédération Française du Bâtiment. *Le bâtiment en chiffres 2008* [en ligne]. Juin 2009 [consulté le 25/09/2009]. Disponible sur le Web : [http://www.ffbatiment.fr/entreprises-batiment-chiffres/0-Chiffres\\_Batiment.htm](http://www.ffbatiment.fr/entreprises-batiment-chiffres/0-Chiffres_Batiment.htm)
- FRÉOUR Nadège. *Le répertoire d'action collective comme répertoire de l'offre d'engagement* [en ligne]. Lyon, congrès de l'AFSP, 14-16 juin 2005 [consulté le 26/04/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/lyon2005.html>
- GILLY Jean-Pierre, PERRAT Jacques. *La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale*. In *Cahiers du Groupement de Recherche Économique et Sociale* [en ligne]. Université de Bordeaux 4, Université Toulouse 1, 2003, n° 2003-5 [consulté le 09/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://beagle.u-bordeaux4.fr/gres/publications/2003/2003-05.pdf>
- GUARRIELLO F., HEIDLING E., JOBERT A. (2005). *Le dialogue social territorial en Europe : perspective comparative, communication au VIII congrès de l'AFSP, Lyon 14-16 septembre*. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00086568> (consulté le 06/07/10).
- GUÉRIN Francis. *La dynamique des relations professionnelles entre démocratie sociale et contractualisme productif : l'exemple de la réforme de la formation professionnelle continue* [en ligne]. Lyon, congrès AFSP, 14-16 juin 2005 [consulté le 23/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/lyon2005.html>
- HASSENTEUFEL Patrick. *L'État mis à nu par les politiques publiques ?* [en ligne]. Sciences Économiques et Sociale, 2006 [consulté le 06/03/2007]. Disponible sur le Web : [http://ses.ens-lsh.fr/ex06/0/fiche\\_article/&RH=04](http://ses.ens-lsh.fr/ex06/0/fiche_article/&RH=04)
- ION Jacques. *Militer aujourd'hui*. In *La lettre du CEVIPOF* [en ligne]. Paris, mai-juin 2005, p. 1-4 [consulté le 01/03/2007]. Disponible sur le Web : [http://www.cevipof.fr/fichier/plug\\_newsletter/9/newsletter\\_pdf\\_fr\\_la\\_lettre\\_du\\_cevipof\\_maijuin2005.pdf](http://www.cevipof.fr/fichier/plug_newsletter/9/newsletter_pdf_fr_la_lettre_du_cevipof_maijuin2005.pdf)
- Journal officiel de l'Union européenne. 30 mars 2010 [consulté le 05/06/2010]. Disponible sur le Web : <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:FR:HTML>
- LAMOUREUX Josée. *La concertation : perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme modèle corporatiste*. In *Cahiers du CRISES* [en ligne]. CRISES, 1996, n°ET9607. Collection Études théoriques [consulté le 23/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.crisis.uqam.ca/cahiers/ET9607.pdf>

Loi Le Chapelier du 14 Juin 1791. <http://www.vie-publique.fr/documents-vp/loiChapelier.pdf>

MICHELIN Jean. *Audition du 28 février au Sénat dans le cadre de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle* [en ligne]. Paris : Sénat, 2007 [consulté le 08/07/2007]. Disponible sur le Web : [www.senat.fr/commission/missions/Formation/index.html](http://www.senat.fr/commission/missions/Formation/index.html)

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. *Le dialogue social : de quoi parle-t-on ?* [en ligne]. Rencontre nationale du réseau des comités du bassin de l'emploi. Paris, 13 décembre 2006 [consulté le 23/03/2007]. Disponible sur le Web : [http://www.clcbe.travail.gouv.fr/images/pdf/rencontre\\_CBE/rencontre\\_CBE\\_dossier\\_part\\_131206.pdf](http://www.clcbe.travail.gouv.fr/images/pdf/rencontre_CBE/rencontre_CBE_dossier_part_131206.pdf)

MOSSÉ Philippe, VERDIER Éric. *Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique ? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière* [en ligne]. Document de travail L.E.S.T. -C.N.R.S, 4, 5 octobre 2001 [consulté le 10/04/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.lest.cnrs.fr/lesdocumentsdetravail/mosse/declreg.pdf>

NÉGRIER Emmanuel. *La contingence territoriale de l'État. Une théorie politique du changement d'échelle* [en ligne]. Lyon, congrès AFSP, 14-15-16 septembre 2005 [consulté le 26/04/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/lyon2005.html>

NIEUL Hélène. Les groupes d'intérêt : enjeux d'organisation, de représentation et d'influence. 2005 <http://www.institut-gouvernance.org/fr/document/fiche-document-57.html>

OUIMET Mathieu, LEMIEUX Vincent, 2004. « Les réseaux de politique publique: un bilan critique et une voie de formalisation », Université de Laval, <http://www.capp.ulaval.ca/publication/cahier/00-02.pdf>

POULAIN Jacques. Rencontre avec Habermas. In *Le monde des livres* [en ligne]. Agora, 10 janvier 1997 [consulté le 09/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://agora.qc.ca/textes/habermas.html>

SAGLIO Jean, 2004. « Le local n'est pas un « mini-macro » la régulation locale des relations professionnelles, atouts et limites », Notes Thomas, Commissariat Général du Plan, n° 8, [http://webu2.upmf-grenoble.fr/cristo/membres/saglio/publi\\_num\\_saglio/regulationlocalrelationpro-saglio.pdf](http://webu2.upmf-grenoble.fr/cristo/membres/saglio/publi_num_saglio/regulationlocalrelationpro-saglio.pdf), (23/03/07)

SAGLIO Jean. Régulation économique et régulation de branche [en ligne]. In *Colloque DARES : La négociation collective dans les entreprises. Bilan et perspectives*. Paris : Ptolémée, 2 juillet 2004 [consulté le 23/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.ptolemee.com/dares/Textes2juillet/Saglio.pdf>

SAURUGGER Sabine. Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique. In *Questions de recherche* [en ligne]. CERI, 6 juin 2002 [Page consulté le 15/12/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/qdr.htm>

SAURUGGER Sabine. *Penser les relations professionnelles en France* [en ligne]. Lyon, Congrès AFSP, 14-15-16 juin 2005 [consulté le 15/12/2006]. Disponible sur le Web : <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr3/saurruger.pdf>

SEILER Carine. *Le rôle des CPNE dans la régulation de la politique de formation au sein de la branche professionnelle* [en ligne]. Ministère du Travail, dossier n°1, 2005 [consulté le 03/04/2007]. Disponible sur le Web : [http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/NC2005\\_P3\\_-\\_Les\\_dossiers.pdf](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/NC2005_P3_-_Les_dossiers.pdf)

SUPIOT Alain. Actualité de Durkheim. Notes sur le néo-corporatisme modèle corporatiste en France. In *Droit et Société* [en ligne]. RED'S, n°6-1987, p. 175-192 [consulté le 10/04/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.reds.msh-paris.fr/publications/revue/html/ds006/ds006-02.htm>

TANGUY Yann, ARNAUD André-Jean. *Droit, société et complexité*. [consulté le 14/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://www.reds.msh-paris.fr/communication/textes/poitiers.htm>

TIXIER Pierre-Éric. *Les mutations de la négociation collective. Le cas de la France* [en ligne]. Centre de sociologie des organisations, 2007 [consulté le 13/08/2007]. Disponible sur le Web : [http://www.cso.edu/fiche\\_actu.asp?actu\\_id=556](http://www.cso.edu/fiche_actu.asp?actu_id=556)

UCANSS. Commissions Paritaires de l'Emploi et de la formation professionnelle : mode d'emploi. » 2005 [http://ucanss.fr/universites/2005/Actes/Atelier/01\\_Actes\\_Atelier.htm](http://ucanss.fr/universites/2005/Actes/Atelier/01_Actes_Atelier.htm)

VERDIER Eric, MÉRIAUX Olivier. L'État social à l'épreuve de la territorialisation de l'action publique. In *Colloque international État et régulation sociale* [en ligne]. Paris : CNRS, Université Paris 1, 11-12-13 septembre 2006 [consulté le 23/03/2007]. Disponible sur le Web : <http://matisse.univ-paris1.fr/colloque-es/pdf/articles/verdier.pdf>

# Liste des sigles

<b>ADEC</b>	Action de développement de l'emploi et des compétences
<b>AFPA</b>	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
<b>AFOBAT</b>	Association gestionnaire de CFA
<b>AGEFICE</b>	Association de gestion du financement de la formation des chefs d'entreprise
<b>AGEFIPH</b>	Association de gestion des fonds pour l'insertion des personnes handicapées
<b>AGEFOS PME</b>	Association de gestion de la formation des salariés des PME
<b>AGREF</b>	Association des grandes entreprises françaises
<b>A2C-FFB</b>	Artisans conseil et communication – FFB
<b>ALISSE</b>	Accès en ligne aux statistiques structurelles d'entreprise (INSEE)
<b>ANI</b>	Accord national interprofessionnel
<b>ANIFRMO</b>	Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main d'œuvre
<b>ANPE</b>	Agence nationale pour l'emploi
<b>APCM</b>	Assemblée permanente des chambres de métiers
<b>APEC</b>	Association pour l'emploi des cadres
<b>APROBA</b>	Association pour la promotion du bâtiment
<b>AREF-BTP</b>	Association paritaire régionale pour la formation professionnelle continue dans le BTP
<b>ASFO</b>	Association de formation
<b>ATOS</b>	Personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service
<b>BAC PRO</b>	Baccalauréat professionnel
<b>BATI MAT CFTC</b>	Fédération des salariés du bâtiment et des TP de la CFTC
<b>BATI-MAT-TP</b>	Bâtiment, matériaux de construction, travaux publics (nom propre)
<b>BEP</b>	Brevet d'études professionnelles
<b>BP</b>	Brevet professionnel
<b>BT</b>	Brevet de technicien
<b>BTS</b>	Brevet de technicien supérieur
<b>CAP</b>	Certificat d'aptitude professionnelle
<b>CARIF</b>	Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation
<b>CAPEB</b>	Confédération des artisans et petites entreprises du bâtiment
<b>CCREFP</b>	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>CCCA-BTP</b>	Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage dans le BTP
<b>CDI</b>	Contrat à durée indéterminée
<b>CDD</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CE</b>	Comité d'entreprise
<b>CEP</b>	Contrat d'études prospectives
<b>CEREQ</b>	Centre d'études et de recherche sur les qualifications
<b>CESE</b>	Comité économique, social et environnemental
<b>CESR</b>	Comité économique et social régional
<b>CER BTP</b>	Cellule économique régionale du BTP
<b>CET</b>	Conseiller de l'enseignement technique
<b>CFA</b>	Centre de formation d'apprentis

<b>CFDT</b>	Confédération française démocratique du travail
<b>CFE-CGC</b>	Confédération française de l'encadrement – confédération générale des cadres
<b>CGPF/CNPF</b>	Confédération générale du patronat français – conseil national du patronat français
<b>CGT</b>	Confédération générale du travail
<b>CGT-FO</b>	Confédération générale du travail – force ouvrière
<b>CFTC</b>	Confédération française des travailleurs chrétiens
<b>CGPME</b>	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
<b>CI-RMA</b>	Contrat d'insertion – revenu minimum d'activité
<b>CNFPTLV</b>	Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie
<b>CNRO</b>	Caisse nationale de retraite des ouvriers
<b>CPC</b>	Commission professionnelle consultative
<b>CPNE</b>	Commission paritaire nationale de l'emploi
<b>CPNFP</b>	Comité paritaire national pour la formation professionnelle
<b>CPRDF</b>	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
<b>CPREF</b>	Commission paritaire régionale de l'emploi et de la formation
<b>CQP</b>	Certificat de qualification professionnelle
<b>CRE</b>	Conseil régional de l'emploi
<b>DAEI</b>	Direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement
<b>DDTEFP</b>	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DIRECTE</b>	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
<b>DGEFP</b>	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
<b>DDTEFP</b>	Délégation départementale à l'emploi et à la formation professionnelle
<b>DP</b>	Délégué du personnel
<b>DRTEFP</b>	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
<b>DUT</b>	Diplôme universitaire de technologie
<b>EAE</b>	Enquête annuelle d'entreprises
<b>EDDF</b>	Engagement de développement de la formation
<b>EDEC</b>	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
<b>ESJDB</b>	École supérieure des jeunes dirigeants du bâtiment
<b>FAFCEA</b>	Fonds d'assurance formation des chefs d'entreprises artisanales
<b>FAFAB</b>	Fonds d'assurance formation de l'artisanat du bâtiment
<b>FAF.SAB</b>	Fonds d'assurance formation des salariés de l'artisanat du BTP
<b>FFB</b>	Fédération française du bâtiment
<b>FFIE</b>	Fédération française des entreprises de génie électrique et énergétique
<b>FNB</b>	Fédération nationale du bâtiment
<b>FNTP</b>	Fédération nationale des travaux publics
<b>FNSCBA</b>	Fédération nationale des salariés de la construction, du bois et de l'ameublement
<b>FNSCOP BTP</b>	Fédération nationale des sociétés coopératives de production du BTP
<b>FONGECIF</b>	Fonds régional de gestion du congé individuel de formation
<b>FPSPP</b>	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
<b>FSE</b>	Fonds social européen
<b>FUP</b>	Fonds unique de péréquation

<b>GDA</b>	Groupement départemental d'apprentissage du BTP (antenne du CCCA-BTP)
<b>GEIQ</b>	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
<b>GFC-BTP</b>	Groupement professionnel paritaire pour la formation continue dans le BTP
<b>GNC</b>	Groupe national de contrôle de la formation professionnelle
<b>GPEC</b>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<b>GRETA</b>	Groupement d'établissements de l'éducation nationale
<b>GTEC</b>	Gestion territoriale des emplois et des compétences
<b>IFRB</b>	Institut de formation et de recherche du bâtiment
<b>IGA</b>	Inspection générale de l'administration
<b>IGAS</b>	Inspection générale des affaires sociales
<b>IGF</b>	Inspection générale des finances
<b>INFFO Centre</b>	Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente
<b>INSEE</b>	Institut national de la statistique et des études économiques
<b>JO</b>	Journal officiel
<b>LP</b>	Lycée professionnel
<b>LT</b>	Lycée technique
<b>MC</b>	Mention complémentaire
<b>MEDEF</b>	Mouvement des entreprises de France
<b>ML</b>	Mission locale
<b>OCTA</b>	Organisme collecte agréé de taxe d'apprentissage
<b>ONISEP</b>	Office national d'information sur les enseignements et les professions
<b>OPCA</b>	Organisme paritaire collecteur agréé
<b>OPCAREG</b>	Organisme paritaire collecteur agréé interprofessionnel et régional
<b>OPMQ</b>	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
<b>OPPBTP</b>	Organisme professionnel de prévention dans le BTP
<b>OREF</b>	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
<b>PAIO</b>	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
<b>PFE</b>	Période de formation en entreprise
<b>PLF</b>	Projet de loi de finances
<b>POE</b>	Préparation opérationnelle à l'emploi
<b>PRDF</b>	Plan régional de développement des formations
<b>PRDJF</b>	Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes
<b>RGPP</b>	Révision générale des politiques publiques
<b>RMI/RMA</b>	Revenu minimum d'insertion – revenu minimum d'activité
<b>ROME</b>	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
<b>SMA BTP</b>	Société mutuelle des assurances du BTP
<b>SUD</b>	Solidaires unitaires démocratiques
<b>UIMM</b>	Union des industries et métiers de la métallurgie
<b>Unédic</b>	Organisme paritaire chargé de la gestion de l'assurance chômage. (Depuis 2001, unédic n'est plus un acronyme mais une marque, un nom propre).
<b>UPA</b>	Union professionnelle artisanale
<b>VAE</b>	Validation des acquis de l'expérience

# Table des illustrations

<i>Figure 1 : Évolution des cotisations de la FFB de 1987 à 2007</i> .....	17
<i>Tableau 1 : Quelques dates dans l'histoire de la formation professionnelle pour le bâtiment</i> ....	28
<i>Tableau 2 : Classement des chefs d'entreprise selon leurs attentes et participation</i> .....	49
<i>Tableau 3 : Typologie des chefs d'entreprise adhérents de la Fédération Française du Bâtiment</i> .....	53
<i>Tableau 4 : Répertoires d'actions et déclinaison territoriale dans le réseau FFB</i> .....	81
<i>Tableau 5 : Structure des coûts dans les entreprises du BTP</i> .....	93
<i>Tableau 6 : Taux de marge (EBE/CA en %) des entreprises de plus de dix-neuf salariés du bâtiment</i> .....	94
<i>Tableau 7 : Taux de marge (EBE/CA en %) des entreprises de moins de vingt salariés du bâtiment</i> .....	94
<i>Figure 2 : Part du coût de la construction dans le prix de vente des logements</i> .....	95
<i>Figure 3 : Flux de main-d'œuvre dans les entreprises du BTP en 2005</i> .....	97
<i>Figure 4 : Évolution du recours à la formation continue dans le bâtiment</i> .....	101
<i>Tableau 8 : Actions de la Fédération dans le champ de la formation professionnelle</i> .....	111
<i>Tableau 9 : Les organismes de formation continue en 2007</i> .....	131
<i>Tableau 10 : Dépenses des financeurs finaux par public bénéficiaire en 2007</i> .....	136
<i>Tableau 11 : Dépense globale de formation par public bénéficiaire</i> .....	138
<i>Tableau 12 : Les principaux intervenants dans le champ de la formation professionnelle</i> .	140
<i>Tableau 13 : La négociation de branche</i> .....	157
<i>Figure 5 : Classement des organismes et institutions paritaires du BTP</i> .....	169
<i>Figure 6 : Les trois cercles du dialogue social territorial</i> .....	192
<i>Tableau 14 : Caractérisation des différentes formes de dialogue social territorial dans le champ emploi-formation</i> .....	197
<i>Tableau 15 : Présence des partenaires sociaux dans les différentes formes de dialogue social territorial</i> .....	212
<i>Figure 7 : Les différents scénarios d'évolution du système de formation professionnelle</i> ...	228

# Index thématique

## A

accord  
accord collectif, 42, 58, 129, 150, 152, 154, 157, 193, 204  
accord de branche, 111, 153, 154, 155, 157, 162, 163, 164, 165, 190, 223, 224, 238  
accord interprofessionnel, 147, 157, 187, 190, 199, 225

action  
acteur collectif, 3, 9, 12, 31, 33, 41, 48, 57, 58, 69, 88, 90, 114, 199  
action collective, 8, 9, 12, 27, 36, 37, 43, 44, 45, 48, 55, 56, 60, 62, 68, 74, 75, 80, 83, 88, 89, 107, 108, 109, 114, 125, 199, 200, 201, 203, 206, 207, 208, 209  
action individuelle, 12, 109  
action publique, 6, 12, 67, 72, 115, 129, 161, 177, 180, 181, 183, 185, 189, 196, 221, 222, 223, 231

administration, 10, 17, 18, 32, 40, 51, 57, 68, 74, 84, 85, 86, 87, 103, 119, 132, 150, 165, 170, 172, 182, 185, 218, 233

agenda, 83, 84, 85, 86, 87, 115

apprentissage, 12, 13, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 96, 105, 106, 111, 113, 119, 121, 122, 123, 133, 134, 136, 138, 140, 141, 142, 144, 157, 159, 163, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 173, 175, 180, 182, 187, 188, 192, 198, 219

## B

branche professionnelle, 6, 16, 27, 30, 82, 111, 112, 121, 122, 129, 139, 140, 141, 142, 143, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 161, 162, 164, 168, 174, 184, 185, 193, 196, 205, 206, 209, 210, 211, 212, 214, 216, 217, 219, 220, 221, 223, 224, 229, 230, 234

## C

centralisation, 228, 229, 231, 232

certification, 8, 16, 18, 21, 27, 30, 32, 60, 107, 123, 125, 138, 139, 170, 172, 182, 185, 222, 234

complexité, 25, 26, 52, 81, 115, 118, 137, 142, 143, 176, 180, 181, 188, 189, 216, 217, 218, 222, 223, 226, 229, 233

concertation, 69, 78, 81, 108, 125, 126, 128, 141, 149, 174, 183, 184, 190, 192, 193, 194, 196, 197, 205, 209, 211, 212, 213, 216, 217, 218, 227, 229, 232, 234

consultation, 69, 70, 76, 77, 78, 81, 82, 83, 109, 110, 134, 168, 172, 175, 193, 197, 211, 217, 229, 231

contestation, 49, 66, 110, 156, 200, 201, 205, 206, 209

contractualisation, 110, 130, 133, 140, 171, 190, 193, 212, 217, 221, 230

contrôle, 18, 42, 53, 65, 67, 69, 71, 72, 95, 125, 130, 131, 138, 139, 143, 159, 163, 170, 182, 185, 189, 222, 223, 230, 231, 233

convention collective, 6, 9, 24, 71, 82, 120, 122, 128, 138, 150, 151, 152, 153, 154, 156, 181, 193, 205, 210, 216, 220, 233, 234

coopération, 77, 83, 193, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 240

coordination, 26, 53, 95, 111, 118, 134, 135, 141, 142, 151, 163, 183, 202, 225, 226, 230

corporation, 7, 11, 13, 64, 65, 66

corporatisme, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 87, 88, 151, 155, 160, 161, 172, 238, 247

modèle corporatiste, 64, 160, 237

corps intermédiaire, 10, 38, 59, 60, 65, 66, 141, 213, 217, 223

cotisation, 8, 12, 17, 24, 36, 41, 99, 109, 123, 124, 125, 163, 166, 170, 200, 201, 203, 217, 224, 225, 233, 241

cotisation formation, 233

cotisation professionnelle, 99, 170

## D

décentralisation, 3, 12, 19, 23, 25, 34, 80, 126, 129, 132, 134, 139, 181, 182, 183, 185, 186, 218, 219, 222, 229, 230, 232

démocratie, 38, 61, 62, 68, 132, 155, 160, 190, 194, 197, 204

département, 17, 23, 25, 82, 109, 122, 123, 126, 132, 134, 140, 145, 176, 181, 183

désyndicalisation, 56, 201, 203, 204, 206

dialogue social, 3, 20, 24, 34, 117, 128, 129, 155, 157, 165, 174, 176, 183, 186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 202, 203, 204, 209, 210, 211, 212, 214, 217, 219, 220, 221, 223, 226, 227, 229, 231, 233, 234

dialogue social territorial, 3, 34, 117, 176, 183, 186, 189, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 209, 210, 212, 214, 217, 220, 226, 227, 229, 231

diplôme, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 32, 120, 121, 122, 123, 124, 138, 139, 140, 144, 171, 186, 208, 217, 222

## E

emploi  
demandeur d'emploi, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 98, 119, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 144, 145, 147, 178, 180, 181, 198, 211, 216, 219, 220, 229, 232, 233

pôle emploi, 25, 125, 142, 145, 230, 231, 233

État, 6, 10, 12, 14, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 30, 31, 32, 40, 42, 46, 56, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 73, 74, 77, 78, 79, 80, 83, 85, 87, 88, 89, 106, 110, 111, 115, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 165, 167, 168, 170, 171, 172, 174, 175, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 193, 197, 201, 202, 209, 211, 212, 216, 217, 218,

219, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 238, 239, 240  
étatisme, 65  
modèle étatiste, 61, 68, 70  
service de l'État, 31, 83, 85, 184, 192, 229  
évaluation, 32, 137, 173, 179, 184, 188, 189, 212, 218, 219, 230, 235

## F

Fédération Française du Bâtiment, 1, 3, 6, 7, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 26, 28, 29, 31, 33, 35, 36, 37, 39, 41, 43, 46, 47, 48, 52, 53, 58, 60, 73, 74, 79, 80, 82, 83, 91, 102, 103, 104, 113, 114, 117, 152, 153, 158, 162, 165, 206, 207, 215, 217  
Fédération du Bâtiment, 6, 8, 13, 16, 17, 18, 19, 26, 33, 48, 54, 60, 71, 74, 79, 82, 83, 90, 91, 102, 105, 106, 111, 148, 166, 187, 200, 217, 224  
Fédération nationale du bâtiment, 11, 15  
financement, 12, 17, 23, 25, 26, 28, 31, 60, 75, 87, 99, 100, 106, 107, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 137, 138, 139, 140, 142, 146, 147, 157, 165, 166, 170, 171, 172, 174, 187, 190, 203, 204, 209, 221, 223, 224, 226, 231, 233  
formation  
formation des demandeurs d'emploi, 27, 29, 30, 125, 126, 140, 141, 144, 147, 180, 185, 188, 216, 218, 230, 231, 238  
formation par apprentissage, 29, 122, 123  
formation professionnelle, 1, 3, 6, 7, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 41, 42, 68, 72, 82, 89, 90, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 110, 111, 113, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 167, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 196, 198, 205, 207, 208, 211, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235  
formation professionnelle continue, 6, 21, 22, 24, 68, 119, 127, 128, 131, 146, 147, 156, 157, 163, 175, 179, 181, 216, 217, 231  
formation professionnelle initiale, 21, 22, 23, 26, 29, 119, 120, 121, 122, 123, 130, 139, 141, 144, 163, 170, 171, 179, 180, 183, 216  
organisme de formation, 105, 106, 111, 124, 126, 131, 140, 141, 142, 143, 172, 241

## G

gouvernance, 63, 161, 177, 183, 184, 185, 186, 187, 195, 223, 230  
groupe d'intérêt, 3, 10, 16, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47, 50, 51, 54, 55, 56, 58, 60, 63, 76, 77, 83, 87, 114  
groupe d'influence, 37, 38  
groupe de pression, 9, 37, 38, 39, 63, 73, 74, 77, 78  
groupement d'intérêt, 46, 55

## I

insertion professionnelle, 126, 131, 132, 136  
institution, 6, 11, 12, 22, 46, 47, 62, 63, 64, 65, 81, 82, 84, 85, 103, 104, 106, 110, 117, 118, 119, 126, 149, 158, 159, 165, 168, 169, 170, 171, 177, 184, 187, 188, 200, 201, 202, 204, 206, 208, 215, 218, 232, 238, 241  
interprofession, 154, 197, 199, 225

## L

libéralisme, 65, 156  
lobbying, 3, 10, 18, 38, 45, 47, 52, 61, 62, 63, 74, 76, 77, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 109, 110, 115, 208, 215, 221, 231  
loi, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 20, 22, 23, 25, 39, 66, 68, 80, 102, 122, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 138, 139, 152, 153, 154, 155, 157, 159, 162, 163, 164, 165, 179, 183, 185, 187, 190, 204, 214, 216, 219, 220, 223, 226, 227

## M

main-d'œuvre, 26, 27, 90, 91, 92, 93, 95, 96, 97, 98, 99, 107, 113, 124, 127, 135, 178, 186, 217, 226  
mandat, 51, 104, 105, 106, 167, 205, 208, 210, 213  
mandataire, 103, 104, 105, 111, 205, 208, 237  
militantisme, 12, 162, 199, 200, 201, 209, 214  
militant, 51, 166, 201, 203, 204

## N

négociation, 6, 18, 42, 64, 68, 69, 71, 76, 77, 78, 82, 88, 89, 109, 113, 127, 128, 129, 146, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 166, 168, 170, 172, 173, 190, 192, 195, 196, 203, 205, 210, 211, 212, 213, 227  
négociation collective, 42, 88, 128, 149, 150, 151, 153, 154, 155, 158, 159, 196, 203  
néo-corporatisme  
modèle néo-corporatiste, 61, 67, 71, 88, 161  
norme, 22, 32, 33, 42, 45, 50, 58, 69, 70, 71, 73, 80, 81, 100, 106, 138, 154, 155, 161, 182, 186, 187, 192, 193, 194, 220  
norme professionnelle, 32, 33, 58, 71, 73, 161, 192, 194

## O

organisation  
organisation interprofessionnelle, 55, 206, 210  
organisation paritaire, 159, 165, 174  
organisation patronale, 3, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 46, 49, 51, 55, 56, 78, 79, 90, 104, 109, 110, 111, 124, 147, 148, 152, 153, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 163, 164, 166, 167, 171, 172, 199, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 214, 217, 220, 221, 224, 231, 233, 234, 236, 239  
organisation professionnelle, 15, 16, 38, 46, 47, 48, 49, 74, 78, 79, 82, 85, 89, 104, 108, 128, 166, 206, 208, 210, 215, 217

organisation syndicale, 8, 9, 11, 12, 23, 32, 40, 42, 67, 68, 71, 73, 78, 79, 108, 127, 128, 143, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 156, 158, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 167, 174, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 209, 211, 213, 214, 215, 217, 221, 224, 231, 233, 239

## P

partenaires sociaux, 3, 11, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 31, 33, 41, 42, 67, 73, 77, 78, 82, 102, 111, 112, 115, 117, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 137, 138, 140, 141, 142, 143, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 163, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 197, 198, 199, 204, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 227, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235

instance paritaire, 128, 148, 157, 160, 161, 162, 172, 173, 205, 217, 224

organisme paritaire, 126, 129, 130, 154, 157, 158, 159, 160, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 171, 175, 202, 209, 211

paritarisme, 67, 109, 129, 148, 149, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 172, 174, 197, 204, 217

partenaire social, 18, 41, 42, 58, 71, 73, 109, 115, 217, 236

partenariat, 23, 25, 27, 28, 33, 67, 78, 79, 83, 86, 87, 88, 105, 107, 109, 110, 111, 122, 123, 126, 131, 135, 139, 143, 160, 183, 185, 186, 187, 189, 191, 195, 199, 211, 217, 219, 225, 226, 229, 230, 232, 234, 235

planisme, 65

pluralisme, 32, 61, 62, 67, 87, 202

modèle pluraliste, 43, 61, 62, 63, 70

politique

échange politique, 67, 88, 151, 160, 161, 172, 193, 195, 229

parti politique, 39, 65, 75, 77, 82, 203, 224

politique professionnelle, 20, 170, 184, 188, 212

politique publique, 3, 6, 10, 11, 12, 19, 20, 25, 26, 31, 33, 34, 36, 39, 60, 63, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 87, 89, 114, 115, 117, 137, 145, 149, 176, 178, 183, 185, 186, 187, 189, 191, 195, 196, 198, 217, 222, 225, 230, 231, 237, 239

politique sectorielle, 39, 156, 229, 234

politique territoriale, 25, 30, 31, 144, 145, 147, 176, 187, 196, 198

politiques publiques, 64, 83, 85, 183, 185

politisation, 77, 82, 83

profession, 6, 11, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 40, 49, 50, 52, 54, 66, 73, 78, 84, 85, 90, 96, 97, 98, 100, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 141, 148, 150, 154, 162, 164, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 187, 193, 194, 204, 205, 206, 207, 208, 211, 217, 221

## Q

qualification, 20, 23, 28, 32, 74, 92, 97, 98, 100, 102, 107, 111, 120, 122, 123, 125, 127, 128, 130, 145, 157, 180, 181, 182, 183, 216, 217, 219, 221, 233, 234

## R

région, 19, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 52, 103, 109, 110, 118, 122, 124, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 140, 142, 143, 144, 147, 171, 176, 183, 187, 192, 193, 198, 213, 216, 218, 219, 222, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 238, 239

conseil régional, 22, 26, 27, 119, 123, 125, 130, 131, 133, 134, 135, 137, 139, 144, 145, 147, 171, 175, 178, 179, 183, 184, 187, 193, 209, 218, 219, 222

régulation, 3, 6, 13, 26, 30, 31, 32, 33, 52, 57, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 87, 114, 118, 139, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 153, 156, 158, 160, 161, 162, 167, 168, 172, 174, 178, 186, 189, 201, 203, 210, 214, 216, 218, 227, 229, 230, 235

régulation sociale, 57, 61, 64, 69, 148, 149, 151, 153, 156, 158, 161, 162, 174, 210

représentativité, 42, 46, 69, 76, 200, 202, 204, 214, 220, 227

## S

socialisme, 7, 65

syndicat, 8, 10, 11, 14, 15, 16, 36, 40, 41, 50, 55, 64, 66, 67, 69, 78, 80, 103, 105, 114, 151, 158, 160, 161, 166, 182, 200, 201, 202, 203, 204, 220, 224

syndicalisme, 7, 8, 11, 14, 56, 68, 77, 78, 127, 162, 165, 201, 209, 224, 237

système, 3, 6, 7, 13, 19, 20, 21, 22, 27, 31, 33, 45, 54, 61, 62, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 73, 82, 92, 98, 99, 115, 117, 118, 119, 121, 122, 126, 127, 128, 130, 132, 135, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 149, 158, 160, 161, 176, 177, 179, 180, 181, 215, 216, 218, 221, 222, 223, 226, 228, 230, 231, 232, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 241

approche systémique, 73, 188

sous-système, 22, 23, 24, 25, 29, 33, 70, 72, 73, 118, 119, 132, 137, 138, 142, 143, 147, 149, 180, 188, 189, 216, 218, 235, 238

système complexe, 22, 118, 137, 142, 143, 215, 216

## T

territoire, 8, 14, 18, 19, 26, 30, 41, 55, 58, 60, 74, 80, 83, 84, 103, 104, 105, 106, 113, 133, 135, 139, 141, 143, 144, 145, 146, 165, 171, 173, 176, 177, 178, 187, 188, 194, 195, 198, 215, 220, 224, 229, 235

# Table des auteurs

## A

ADAM G., 153, 159, 203  
AGULHON C., 179, 180  
ANDOLFATTO D., 201, 202, 203  
ApROBERTS L., 65, 66, 158, 160, 201, 202  
ARNAUD A.-J., 10, 38, 61, 87, 118

## B

BALME R., 8, 63  
BARONE S., 177, 186  
BARRAT O., 155  
BEHRENS M., 8, 9  
BENOIST P., 20, 27, 108, 124, 163, 174  
BENTLEY A., 61  
BEVORT A., 150, 161  
BOCANDÉ A., 20  
BOISSONNAT J., 227  
BUNEL J., 158

## C

CAHUC P., 19, 21, 218  
CALAN (de) D., 164  
CALAN (de) P., 7  
CARLE J.-C., 19, 179, 181, 218  
CASELLA P., 163  
CHABANET D., 63  
CHALMEL P., 155  
CHEVALLIER J., 32, 45, 57, 69, 77, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 87

## D

DA COSTA F., 129  
DANIEL C., 155  
DUBAR C., 6, 7, 13  
DUBOIS L., 132, 184  
DUCLOS L., 67, 86, 158, 159, 160, 161, 172, 202  
DUFOUR C., 8  
DURKHEIM E., 10, 64, 65, 66, 160

## E

ERHMAN H.-W., 197

## F

FALISE M., 197  
FRÉOUR N., 201  
FREYSSINET J., 153, 156  
FRIEDBERG E., 188

## G

GILLY J.-P., 177, 184, 187  
GROSSMAN E., 8, 11, 16, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 47, 52, 60, 61, 62, 66, 68, 73, 75, 76, 161  
GUÉRIN F., 57, 69

## H

HASSEUTEUFEL P., 64, 68, 87, 183, 185, 189  
HAURIOU M., 46, 47  
HEGE A., 203

## I

ION J., 200

## J

JACQUIER J.-P., 159  
JEANNOT G., 46  
JOBERT A., 150, 161, 194, 195  
JOBERT B., 68, 70, 73, 83, 84

## K

KIMBER R., 45

## L

LABBÉ D., 201, 202, 203  
LANDIER H., 203  
LATOURNERIE G., 8  
LAUTMAN J., 8, 16, 36, 48, 49, 51, 58, 105, 208, 236  
LE CROM J.-P., 65  
LEFRANC G., 7, 11  
LEMIEUX V., 71, 72, 73  
LENOIR H., 127  
LOUART P., 69  
LUTTRINGER J.-M., 128, 159, 161, 162

## M

MARSH D., 47, 52, 61, 65, 72  
MARTY O., 46  
MÉRIAUX O., 6, 67, 86, 88, 114, 117, 127, 129, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 167, 172, 202, 219, 229  
MEYNAUD J., 38, 61, 63, 74, 75, 237  
MICHEL A., 7  
MINGUET G., 178  
MOE T., 47, 52, 54  
MOLÉNAT X., 38  
MOREAU G., 20, 22, 23, 118, 119, 120, 180  
MOSSÉ P., 185, 186  
MULLER P., 70, 83

## N

NAGY G., 13, 14  
NÉGRIER E., 177, 187, 188

## O

OECHSLIN J.-J., 7  
OFFE C., 47  
OFFERLÉ M., 1, 8, 39, 42, 75, 78  
OLSON M., 12, 43, 44, 45, 47, 50, 51, 52, 55, 203, 236  
OUIMET M., 71, 72, 73

**P**

PERRAT J., 177, 184  
PEZET E., 69  
PIZZORNO A., 67, 151, 160, 193  
POISSON J.-F., 149, 151, 196, 220, 223  
PRIOURET R., 7

**R**

REHFELDT U., 203  
REYNAUD J.-D., 57, 69, 71, 151, 153, 156  
RHODES R., 61, 65, 72, 73  
RIVARD P., 48, 52, 58, 108, 207, 236  
ROSANVALLON P., 166, 203, 204, 224  
ROUSSEAU J.-J., 10, 66

**S**

SAGLIO J., 149, 155  
SAURUGGER S., 8, 16, 43, 44, 45, 47, 62, 66, 68, 72, 76, 161  
SCHMITTER P., 61, 64, 65, 160  
SCIEUR P., 44, 45, 46  
SEGRESTIN D., 66  
SEILER C., 162  
SEILLIER B., 19, 218  
SIMON H., 44, 45  
STREECK W., 56  
SUPIOT A., 64, 66, 155, 160, 227

**T**

TANGUY L., 20, 118  
TANGUY Y., 70  
TERSSAC (de) G., 151, 153, 156  
THILL P., 67  
THOMAS P., 67  
TORRE A., 177  
TRAXLER F., 8, 9  
TRAPIER P., 6, 13  
TRUMAN D., 43, 48, 61

**V**

VAN DEN HOVEN A., 62  
VATIER R., 20  
VERDIER E., 181, 185, 186, 195, 229  
VINCENT C., 24, 127

**W**

WALTER J.-L., 191  
WEBER H., 7  
WOLL C., 8, 51, 56

**Z**

ZYLBERBERG A., 19, 21, 218

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>2</b>
<b>Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>6</b>
a) Les organisations patronales .....	7
i. Un domaine peu exploré par la recherche .....	7
ii. L'organisation patronale : un acteur collectif .....	9
iii. Qui participe à l'action publique .....	12
b) La Fédération du Bâtiment .....	13
i. Une organisation née au XIX <sup>e</sup> siècle .....	13
ii. Qui dispose de ressources .....	16
c) La formation professionnelle .....	19
i. La formation professionnelle : définitions .....	19
ii. Un système complexe en mutation .....	22
d) L'enjeu pour la Fédération du Bâtiment .....	26
i. Une préoccupation permanente pour une industrie de main-d'œuvre .....	26
ii. Des enjeux institutionnels .....	29
e) Objet de l'analyse : limites et modalités de la démarche .....	30
i. Objet de la thèse et limites de l'analyse .....	30
ii. Déroulement .....	32

<b>Première Partie : La Fédération Française du Bâtiment : Analyse et fonctionnement</b> .....	<b>35</b>
Introduction .....	36

<b>Chapitre I : La Fédération Française du Bâtiment, un groupe d'intérêt dans le secteur de la construction</b> .....	<b>37</b>
<b>1. Les groupes d'intérêt</b> .....	37
a) Définitions .....	37
b) La Fédération Française du Bâtiment : un groupe d'intérêt particulier .....	39
i. La Fédération Française du Bâtiment est un groupe d'intérêt .....	39
ii. Mais également un partenaire social .....	41
c) La structuration des groupes d'intérêt .....	43
i. La théorie groupale .....	43
ii. La critique de M. Olson .....	43
iii. La rationalité limitée des acteurs .....	44
iv. L'entrepreneur politique .....	45
v. L'importance des valeurs .....	47
<b>2. Les attentes des chefs d'entreprise de la Fédération du Bâtiment</b> .....	48
a) Les travaux de Jacques Lautman .....	48
b) Les travaux de Pierre Rivard .....	52
<b>3. Du regroupement des individus au rassemblement de groupes d'intérêt</b> .....	54
Conclusion .....	58

<b>Chapitre II - L'action de la Fédération Française du Bâtiment dépend des pouvoirs publics</b> .....	<b>60</b>
<b>1. Les relations entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt</b> .....	<b>60</b>
a) Le modèle pluraliste .....	61
i. Définition .....	61
ii. Le pluralisme au niveau de l'Union européenne .....	62
b) Les modèles corporatistes et néo-corporatistes .....	64
i. Le modèle corporatiste .....	64
ii. le courant néo-corporatiste .....	66
c) Le modèle étatiste .....	68
<b>2. Des logiques de régulation différentes selon les politiques publiques</b> .....	<b>69</b>
a) Le concept de régulation .....	69
b) Les différents types de régulation .....	70
c) Les réseaux de politiques publiques .....	71
d) La Fédération Française du Bâtiment s'inscrit dans un réseau de politiques publiques .....	73
<b>3. Les répertoires d'action utilisés par la FFB</b> .....	<b>74</b>
a) Les répertoires de l'action collective .....	74
i. L'inventaire des moyens de Jean Meynaud .....	74
ii. Les répertoires d'action .....	75
iii. Le cas particulier du syndicalisme ouvrier .....	77
b) Les répertoires d'action utilisés par la Fédération Française du Bâtiment .....	79
c) L'incidence de l'utilisation des répertoires d'action sur la Fédération .....	83
i. Le langage .....	84
ii. L'agenda .....	85
iii. L'organisation interne .....	87
Conclusion .....	89
<b>Chapitre III - La formation professionnelle : un domaine essentiel pour la FFB</b> .....	<b>90</b>
<b>1. Les entreprises du bâtiment attachées à la qualité de la main-d'œuvre</b> .....	<b>90</b>
a) La qualité de la main-d'œuvre, clé de la performance de l'entreprise .....	91
b) La transmission du savoir : un attachement culturel des chefs d'entreprise du bâtiment .....	96
c) Un taux de rotation de la main-d'œuvre élevé .....	96
<b>2. Vers un renforcement de la gestion des compétences</b> .....	<b>98</b>
a) Un développement de la formation continue qui devrait se poursuivre .....	99
b) Une demande progressivement à l'initiative du salarié .....	102
<b>3. Les moyens consacrés par la Fédération du Bâtiment à la formation professionnelle</b> .....	<b>102</b>
a) Les moyens politiques .....	103
i. L'organisation de la Fédération .....	103
ii. Les mandataires patronaux .....	103
b) Les moyens administratifs et financiers engagés par la Fédération .....	105
i. Les moyens en personnel .....	105
ii. Les moyens financiers .....	106
<b>4. Les actions de la FFB dans le champ de la formation professionnelle</b> .....	<b>107</b>
a) Des demandes d'action plus collectives qu'individuelles .....	108
b) Nature des actions et objectifs poursuivis .....	109
Conclusion .....	113
Conclusion de la première partie .....	114

## Deuxième Partie : L'action de la Fédération Française du Bâtiment dans le système de formation professionnelle et son évolution..... 116

Introduction ..... 117

### Chapitre IV - Le champ de la formation professionnelle : un système complexe en cours de transformation ..... 118

#### 1. Le champ de la formation professionnelle recouvre plusieurs sous-systèmes ..... 119

a) La formation professionnelle initiale des jeunes ..... 119

i. De l'enseignement technique à la formation professionnelle initiale ..... 119

ii. Les enjeux ..... 120

iii. L'apprentissage ..... 121

iv. Les acteurs ..... 123

b) La formation professionnelle des demandeurs d'emploi ..... 124

i. Un sujet sensible ..... 124

ii. Les acteurs ..... 125

c) La formation professionnelle continue des salariés ..... 127

i. L'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971 ..... 127

ii. La loi quinquennale de 1993 ..... 129

iii. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 décembre 2003 ..... 129

iv. L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et la loi du 24 novembre 2009 ..... 130

v. Les acteurs ..... 131

#### 2. Les régions occupent une place croissante ..... 132

a) Des compétences accrues ..... 132

i. Le tournant des années quatre-vingt ..... 132

ii. Le retour de l'État ..... 133

b) La formation professionnelle : un facteur d'attractivité des territoires et un enjeu politique ..... 134

i. L'attractivité économique et sociale des territoires ..... 134

ii. Un enjeu politique ..... 135

c) Des moyens conséquents ..... 136

#### 3. Un système complexe et peu régulé ..... 137

a) Les quatre dimensions de la formation professionnelle ..... 137

b) Un système complexe peu régulé globalement ..... 142

i. Un système complexe ..... 142

ii. Un système peu régulé globalement ..... 143

Conclusion ..... 147

### Chapitre V - Une forte présence des partenaires sociaux du bâtiment ..... 148

#### 1. La participation des partenaires sociaux ..... 149

a) La branche professionnelle ..... 149

i. Les origines ..... 150

ii. Les acteurs de la branche professionnelle ..... 152

iii. Les accords de branche ..... 153

iv. Une remise en cause des niveaux traditionnels de négociation ..... 154

v. La branche et la formation professionnelle ..... 156

b) Le paritarisme : un système au cœur des relations professionnelles ..... 158

i. Le paritarisme : définitions ..... 158

ii. Paritarisme, corporatisme, et néocorporatisme ..... 160

iii. La crise du paritarisme ..... 161

<b>2. Les différentes formes de paritarisme dans le bâtiment</b> .....	162
a) Le paritarisme dans le BTP : un choix historique.....	163
i. Paritarisme intégral ou d'orientation : les choix syndicaux et patronaux .....	163
ii. Les choix de la profession du bâtiment .....	164
b) Classement des différentes formes de paritarisme .....	167
i. Proposition de critères de classement des organismes et institutions de la profession .....	168
ii. Typologie des institutions paritaires du BTP .....	170
iii. Les enseignements .....	172
Conclusion .....	174
<b>Chapitre VI - L'émergence de nouvelles politiques au niveau des territoires</b> .....	176
Introduction .....	176
<b>1. Une montée en puissance des territoires</b> .....	176
a) Définition .....	177
b) Les facteurs explicatifs.....	178
<b>2. Un élargissement des politiques de formation professionnelle aux questions d'emploi</b> .....	179
a) Un changement de finalité .....	180
b) Un accroissement du nombre d'acteurs et de la complexité .....	181
<b>3. L'émergence de nouvelles politiques publiques au niveau territorial</b> .....	183
a) La gouvernance territoriale .....	184
b) Les politiques publiques : entre standardisation et différenciation .....	185
c) Les caractéristiques majeures .....	187
<b>4. Le dialogue social au niveau territorial</b> .....	189
a) Les différentes formes de dialogue social .....	191
i. Le dialogue social traditionnel .....	192
ii. Le dialogue social contractuel.....	193
iii. Le dialogue social élargi.....	194
b) Leurs caractéristiques .....	196
Conclusion .....	198
<b>Chapitre VII - Les partenaires sociaux en difficulté au niveau territorial</b> .....	199
<b>1. Une crise du militantisme qui touche l'ensemble des organisations</b> .....	199
a) Une réelle évolution du militantisme.....	200
b) Une remise en cause des organisations syndicales .....	201
i. La légitimité.....	201
ii. Les ressources .....	203
c) L'impact de la désyndicalisation sur les territoires .....	204
i. Une faiblesse des ressources.....	204
ii. Qui limite leurs capacités d'intervention .....	205
d) La contestation de la légitimité des organisations patronales.....	205
i. Une faible contestation de la légitimité patronale .....	205
ii. Une évolution des comportements des adhérents de la FFB.....	206
iii. Qui interroge l'organisation de la Fédération.....	207
<b>2. La participation des partenaires sociaux au dialogue social territorial</b> .....	209
i. Les partenaires sociaux au niveau territorial .....	209
ii. Les modalités de leur engagement.....	210
Conclusion .....	214

<b>Conclusion générale</b> .....	<b>215</b>
<b>1. La formation professionnelle : un système complexe et peu stabilisé</b> .....	216
a) De nombreux acteurs publics et privés dans un système complexe.....	216
b) Un ensemble peu stabilisé.....	218
<b>2. Les hypothèses d'évolution</b> .....	221
a) Le renforcement du pilotage par l'État.....	222
b) Une restructuration en profondeur du paysage syndical.....	224
c) L'évolution du périmètre et du fonctionnement des régions.....	225
d) L'incidence de la situation économique et des comportements sociaux.....	226
<b>3. Les scénarios d'évolution</b> .....	228
a) Scénario 1 : La « nouvelle donne néo-corporatiste ».....	229
b) Scénario 2 : Le pilotage régional en concertation.....	229
c) Scénario 3 : Le partenariat.....	230
d) Scénario 4 : La reprise en main par l'État.....	231
e) Scénario 5 : La coopération fragmentée.....	232
<b>Bibliographie</b> .....	<b>236</b>
<b>Liste des sigles</b> .....	<b>243</b>
<b>Table des illustrations</b> .....	<b>246</b>
<b>Index thématique</b> .....	<b>247</b>
<b>Table des auteurs</b> .....	<b>250</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>252</b>