

# Congrès AFSP Paris 2013

## Section thématique 8 – Impôts et politiques publiques

Gräbener Josua, Laboratoire Pacte PO, [josua.grabener@iepg.fr](mailto:josua.grabener@iepg.fr)

*Une para fiscalité sous contrôle ? Etats et Régions face à la gestion paritaire des fonds de la formation professionnelle continue en France et en Italie*

*Introduction : Traiter les cotisations patronales comme para fiscalité, enjeux théoriques et normatifs*

Parmi les enjeux structurants de la sociologie fiscale, figurent les conditions du consentement à l'impôt. L'impôt est davantage consenti lorsqu'il est légitime ; que ce soit au titre de la légitimité de la représentation<sup>1</sup>, ou au titre de la légitimité des politiques publiques. Cette dernière légitimité, souvent dite « par l'output », est permise lorsque les recettes tirées de l'impôt sont mobilisées dans des usages tolérants sinon favorables au contribuable. Or, l'étude des conditions et des effets de ce prélèvement n'a d'intérêt que si elle est replacée dans le contexte général des relations entre Etat et société. Marc Leroy (2010<sup>2</sup>) distingue ainsi plusieurs fonctions sociopolitiques de l'impôt. Une fonction financière, une fonction de régulation économique (où l'on retrouve la figure de l'Etat stratège), une fonction sociale (pour la redistribution selon les lignes de catégorisation), une fonction territoriale et écologique et une fonction politique. Plusieurs de ces fonctions peuvent être associées dans certaines politiques publiques, et entrer potentiellement en contradiction. Par exemple, la fonction économique peut entrer en contradiction avec la fonction sociale, lorsque des objectifs de performance économique globale n'intègrent pas des interrogations de justice sociale.

Les jeux d'acteurs autour de la gestion des prélèvements obligatoires pour la formation professionnelle continue (ci après FPC) par les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés et Fonds Paritaires Interprofessionnels (ci après OPCA et FPI)<sup>3</sup> en France et en Italie, nous semblent être révélateurs des difficultés de combinaison de ces deux fonctions économiques et sociales. En effet, la FPC revêt une fonction économique car elle permet d'accroître la productivité des travailleurs et donc la croissance économique dans la Théorie du Capital Humain (TCH)<sup>4</sup>. Mais ce faisant, la FPC accroît la valeur du travailleur sur le marché du travail, permettant à ce dernier d'attendre de

---

1 Le célèbre slogan « No taxation without representation » remonte ainsi à la crise de légitimité de la Couronne Britannique face aux colons dans les 13 colonies américaines au milieu du XVIIIème siècle.

2 Chapitre 11 : "La déstabilisation des fonctions de l'Etat interventionniste".

3 Par la FPC, on entend ici pour les deux pays toute formation entreprise par un actif occupé, prise en charge par l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) en France et le Fonds Paritaire Interprofessionnel (FPI) en Italie. Les OPCA et FPI sont des associations gérées par des organisations syndicales et patronales, recevant tout ou partie des cotisations patronales pour la formation continue des salariés et fournissant l'essentiel de ses financements.

4 La TCH a notamment été systématisée et popularisée par Gary Becker.

meilleurs rémunération et statut, à mesure que ses qualifications s'élèvent. La FPC revêt donc une fonction sociale grâce à l'atténuation des inégalités de revenu et de statut héritées de la formation initiale qu'elle peut amener. La résorption des inégalités et l'élévation salariales grâce à l'acquisition de titres a été une revendication récurrente de certaines factions du mouvement ouvrier. Les représentants des employeurs, quant à eux, ont été pour la plupart moins concernés par la validation des parcours de FPC par un titre, que par les effets de la FPC sur la productivité et le taux de profit. Les salariés sont alors engagés dans des « *stratégies collectives, mises en œuvre par les syndicats et visant à établir par le conflit ou la négociation, une relation garantie entre le titre et le poste, relation qui est à chaque moment enjeu d'une lutte, les vendeurs de travail devant "faire valoir leurs titres" tandis que les acheteurs cherchent à obtenir au moindre prix les capacités que ces titres sont censés garantir.* » (Bourdieu, Boltanski, 1975, p. 102).

Dès lors, quand il détient le monopole de la gestion des fonds de la FPC, l'Etat<sup>5</sup> peut être un arbitre entre intérêts antagonistes. Ce constat *a fortiori* très commun et au fondement même d'une partie de la sociologie de l'action publique, semble pourtant plus difficile à qualifier lorsque ces fonds tirés de l'impôt sont gérées non pas par l'Etat mais par des institutions hybrides – par exemple, les organismes paritaires. Une telle mise en perspective soulève une série de questions. Dans quelle mesure cette différence de statut des prélèvements obligatoires (impôt – cotisation) et surtout de leurs gestionnaires (Etat – OPCA) peut-elle impliquer une modification des priorités ? A quels autres outils théoriques la sociologie fiscale peut-elle être associée, pour appréhender au mieux les rapports entre Etats/Régions et gestion paritaire des fonds de la FPC ? Finalement, en quoi l'évolution des attendus du paritarisme dans la gestion des fonds de la FPC nous informe-t-elle sur les recompositions des arbitrages dans l'encadrement de l'économie de marché ?

Afin d'apporter des éléments de réponse à ces trois questions, ce propos est organisé en quatre temps. Le cadre normatif et théorique est d'abord explicité : il permet d'éclairer l'apport de la sociologie fiscale pour rendre compte de la gestion paritaire des cotisations pour la FPC (1). Ce cadrage sera alors mis en discussion avec les apports et limites de la théorie des Variétés de Capitalisme (2). Puis, les modes de gestion paritaire dans la FPC et ses attendus sont comparés entre la France et l'Italie. A l'aune de ces critères, on récapitule certaines limites dans l'accès à la FPC (3), ayant pour partie permis de justifier des variations de la gestion paritaire, ainsi que des encouragements via des subventions publiques (notamment des FSE). Ces évolutions et encouragements sont alors appréhendés au prisme des perceptions par les acteurs de terrain interrogés (4).

---

5 Nous avons bien sûr conscience des limites majeures qu'entraîne la mobilisation de catégories réifiées comme homogènes, telles que "l'Etat" mais aussi "la Région". Ce sont des niveaux et des territoires bien distincts qui peuvent être concernés ici : le Ministère du Travail ; la Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle ; les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi... bien plus que d'Etat, il serait à de nombreux égards pertinent de parler de pratiques administratives localisées et sériables, comme la sociologie de l'action publique s'est attachée à le montrer. On mobilise toutefois ici ces termes, précisément car la dévolution de ces fonds de l'Etat vers les OPCA peut entraîner une modification des catégories d'action.

## ***(1) Pourquoi et comment un cadrage normatif est nécessaire***

On explicite ici le cadre normatif afin de justifier et nourrir le recours à certains éléments de la sociologie fiscale puis la mise en discussion avec la littérature sur la VoC. En effet, on fait le pari que les propositions normatives sont nécessaires mais difficiles à articuler. Toutes ces opérations (identification des enjeux normatifs ; propositions ; discussion) restent indispensables pour la suite de l'argumentaire. Qualifier la gestion paritaire des fonds de la FPC comme une forme de « para fiscalité » entraîne plusieurs implications normatives. L'épithète « para » suggère que la délégation de la contrainte du prélèvement<sup>6</sup> et de l'usage des recettes qui en sont issues, permet une délégation implicite des catégories d'intelligibilité de l'Etat vers les OPCA. Dès lors, il serait possible d'envisager cette délégation avec certains outils de la sociologie fiscale. Quelques exemples plaident pourtant pour un usage raisonné de ces outils. En effet, à bien des égards, cette délégation semble difficile à qualifier avec les outils de la sociologie fiscale.

Afin de rendre notre propos plus intelligible, il faut donc expliciter un postulat normatif majeur : l'existence d'une forme de contrôle patronal de cette gestion. En nous appuyant sur le postulat normatif que la gestion de ces fonds peut être plus facilement influençable par les cotisants (employeurs) lorsqu'elle est le fait des OPCA, on peut alors en qualifier les implications théoriques de façon plus aisée.

Ainsi, si l'on considère la gestion paritaire de la FPC comme une para fiscalité, est-ce qu'elle doit être comprise comme une « dépense sociale », à l'image de la façon dont sont considérées les dépenses pour le marché du travail (lutte contre le chômage notamment) ou comme un « investissement » ? La FPC n'est pas une « dépense fiscale » puisque les contribuables ne sont pas exonérés. Ce n'est pas l'exonération qui fait la politique publique, mais bien les conditions de la délégation de gestion. Là encore, l'explicitation du parti pris normatif par le postulat précédent est utile : puisque contrairement à l'Etat, les gestionnaires paritaires ne sont pas autonomes et que leur stratégie est en partie subordonnée à l'action des adhérents, alors la dépense en FPC constitue d'abord un investissement pour un facteur de production *parmi d'autres*.

Deuxièmement, le caractère « fiscal » des fonds de la FPC est lui-même discutable, du fait qu'il s'agit légalement d'une cotisation et non d'un impôt. N'est-ce pas en apparence tout à fait antinomique d'étudier la gestion de cotisations sous l'angle de la sociologie fiscale ? Une telle question mérite d'autant plus que l'on s'y attarde que certaines propositions de la sociologie fiscale sont directement liées au statut de ce prélèvement. Par exemple, Marc Leroy (2010) montre que la « mondialisation néolibérale » encourage la baisse des impôts sur le revenu au profit d'impôts indirects réputés indolores en apparence mais bien plus injustes sur le fond (tels que la TVA), ou de prélèvements tels que les cotisations. Les cotisations, dans cette perspective, seraient donc *par nature* plus injustes que les impôts.

En effet, ils touchent indifféremment les individus du fait d'une moindre

---

6 En suivant une conseillère formation lors d'un rendez-vous avec une entreprise adhérente non à jour de ses cotisations pour la FPC, nous avons assisté à une forme de « rappel à l'ordre » rappelant à bien des égards les pratiques de l'administration fiscale.

progressivité. Or, dans le cas de la FPC, ces cotisations sont patronales : le volume des prélèvements varie considérablement selon la taille de l'entreprise. On voudrait ici compléter cette approche en inscrivant ce propos dans la continuité la posture normative de Christine Jakse pour qui l'impôt est une forme de prélèvement consacrant les inégalités de statut et réifiant la segmentation entre « riches » et « pauvres » ; alors que la cotisation, partie intégrante du salaire, permet de valoriser *le travail*, source fondamentale de la richesse (2012). D'un point de vue normatif, le basculement d'une logique fiscale à une logique de cotisation dans le cas de la FPC n'est donc pas *en soi* défavorable aux travailleurs. La cotisation au même titre que l'impôt, par la mutualisation des biens qu'elle encourage, et l'institutionnalisation d'une stratégie collective qu'elle implique, participe plutôt *a priori* de la démarchandisation des individus. En effet, que ce soit à travers l'Etat ou les OPCA, ce ne sont pas uniquement les acteurs dominants sur le marché du travail (les employeurs) qui établissent la valeur des individus en tant que facteurs de production, d'autres critères entrent en compte.

Cette proposition normative entrant en dissonance avec la première, il faut donc préciser explicitement que ce n'est pas la nature même de la cogestion mais bien les *usages* qui sont faits des fonds de la FPC et les *conditions* de la délégation aux OPCA qui en font un outil *a fortiori* favorable aux employeurs. Les OPCA constituent une forme de compromis entre la volonté de l'Etat de corriger les dysfonctionnements du marché du travail et la volonté des employeurs de rester souverains dans la gestion de leur main d'œuvre. Autrement dit, il s'agit sous cet angle d'une forme de para fiscalité, au sens où les conditions sous lesquelles les acteurs paritaires gèrent ces fonds sont en grande partie déterminées par les attendus du Législateur. C'est pourquoi il sera important de revenir tant sur les conditions d'émergence de ces institutions que sur les changements qui ont pu les affecter (parties 3 et 4). Cela nous semble toutefois pouvoir se faire plus aisément avec le canevas proposé par la théorie des variétés de capitalisme. Cette mise en discussion nous semble d'autant plus nécessaire que, comme on l'a vu, la sociologie de la fiscalité semble pousser à envisager la gestion paritaire de la FPC essentiellement par opposition avec la gestion étatique de ces fonds. Cela conduit par exemple Marc Leroy à formuler une critique inattendue de la VoC. Selon lui, ce courant [dévalorise] « *la coordination de l'économie de marché par l'Etat (...) en faveur du modèle libéral du capitalisme* » (Leroy 2010, p. 303 – 304). On voudrait nuancer cette interprétation, en envisageant qu'il peut y avoir une discussion féconde entre la VoC et la sociologie fiscale.

Le canevas de la VoC nous semble en effet particulièrement pertinent, à la condition d'en limiter certaines difficultés. On reprendra donc les apports de la VoC pour penser les négociations autour de la FPC. En effet, au-delà du constat banal et insuffisant que les OPCA ont été encore peu étudiés dans une perspective comparée, c'est l'*objet* de la façon dont sont négociées des injonctions contradictoires qui nous semble mériter des développements nouveaux. Il s'agit dans cette deuxième partie de montrer d'une part que la littérature sur la VoC lorsqu'elle se porte sur les usages des fonds de la FPC, est pour l'essentiel centrée sur les conditions d'amélioration de la performance économique globale ; d'autre part que lorsque le rapport aux adhérents est étudié c'est également sous

l'angle de l'objectif de performance économique plutôt que sous l'angle plus normatif de l'accès *par principe* à des formations qualifiantes pour les travailleurs non valorisés sur le marché du travail.

## ***(2) Etudier l'évolution des Variétés de Capitalisme à travers les conseillers des OPCA et FPI, à l'interface entre politiques publiques et entreprises privées***

Dans la littérature sur l'économie politique comparée des systèmes de formation, l'Allemagne a occupé une place de choix (Culpepper, Finegold, 2001). La question qui se posait était comment cette économie de marché a pu développer de tels systèmes de coordination permettant de fournir une main d'œuvre hautement qualifiée et abondante ; alors que dans les pays anglo saxons c'était beaucoup moins le cas, entraînant à terme une moindre productivité et réactivité aux mutations économiques internationales. Ce hiatus renvoie à la distinction faite entre Economies de Marché Coordonnées (CME) et Economies de Marché Libérales (LME) dans la théorie de la VoC que proposent Hall et Soskice (2001). A leur suite, plusieurs auteurs ont explicité la distinction entre ces idéaux types, suggérant fréquemment l'avantage des secondes par rapport aux premières.

Les LME se caractérisent par une extrême compétition marchande et une hiérarchie organisationnelle reproduisant les rapports de force du marché. On attend de ce dernier qu'il assure la coordination entre acteurs économiques. Or, la mise en concurrence des entreprises privées entre elles encourage les comportements opportunistes de « passager clandestin ». Les employeurs sont alors réticents à investir dans des formations qui pourraient être utilisées ailleurs, notamment les petites entreprises par rapport aux plus grandes (Cognard, 2011). Il s'en suit que certaines entreprises forment plus que d'autres, entraînant un inégal accès à la FPC selon les secteurs d'activité. En effet, comme le souligne Emmanuel Quenson : « *les entreprises ont de plus en plus intérêt à n'assurer le coût de la formation d'un salarié que si elles sont utilisatrices de qualifications spécifiques, c'est-à-dire de qualifications rares sur le marché du travail et qui ne peuvent s'acquérir qu'en son sein* » (2010, p. 124). Cela se traduit par une dualisation du marché du travail. Dans les LME, ce mécanisme est amplifié : le coût de la FPC n'étant presque jamais mutualisé volontairement, les entreprises tendent à simplement le supprimer, entraînant une déqualification générale. Cette dernière est d'autant plus forte pour les travailleurs peu valorisés dans la hiérarchie propre de l'entreprise.

Dans les CME en revanche, prévaut une logique d'interaction entre acteurs par la contractualisation et le fonctionnement en réseau. Ce faisant, la compétition économique entre acteurs n'empêche pas l'émergence de structures de coopération permettant la formation de biens collectifs, tels que la formation professionnelle continue. En Italie, ces structures de coopération ont longtemps pris la forme d'accords à l'échelon des districts industriels. La VoC a ensuite été largement commentée, critiquée et enrichie. L'une des questions tient à l'acceptation d'une délégation de gestion par les employeurs à des entités extérieures, fussent-elles cogérées voire dirigées par les représentants patronaux. Cela n'est pas sans conséquence d'un point de vue théorique dans la discussion avec la sociologie fiscale, puisque le levier du développement économique semble confondu

avec celui de l'équité sociale. La VoC tend à privilégier l'enjeu de l'investissement productif. Cela rejoint les constats empiriques (3 et 4) d'une délégation des fonds de la FPC par l'Etat aux OPCA d'abord motivée par la recherche d'une plus grande performance économique.

A leur suite, de récentes recherches ont alors souligné le caractère politiquement construit des organisations patronales elles mêmes fondatrices de ces institutions collectives. Par exemple, les organisations d'employeurs doivent opérer un travail politique constant pour convaincre leurs adhérents du bien fondé des institutions collectives à une échelle plus large que la seule entreprise (Martin, Swank, 2012). A travers une comparaison de plusieurs régimes capitalistes sous le prisme de la VOC (LME / CME), Cathie Jo Martin et Duane Swank soutiennent finalement la thèse que le néo corporatisme permet de limiter la toute puissance des employeurs face à leurs salariés isolés en institutionnalisant les marges de manœuvre des organisations syndicales au sein d'institutions collectives. Autrement dit, les salariés verraient leurs avantages mieux pris en considération dans des pays où les relations professionnelles sont institutionnalisées à un niveau supérieur à l'entreprise. Le niveau de l'entreprise semble en effet être structurellement défavorable au salarié. Le salarié, lié à l'employeur par le seul contrat de travail, est toujours implicitement mis en concurrence avec d'autres actifs qui sont disponibles sur le marché du travail. C'est d'autant plus vrai lorsque la présence syndicale n'est pas assurée dans les entreprises.

Toutefois, comme le remarque Emmanuel Quenson, la FPC peut participer d'une dualisation du marché du travail interne y compris dans les CME. A partir du cas français, il estime que « *Nombre d'entreprises ont cherché à organiser [la FPC] en fonction de leurs propres besoins. Ainsi, les salariés estimés les plus prometteurs pouvaient accéder à des qualifications, souvent spécifiques et rares sur le marché du travail, des promotions professionnelles et à une rémunération dont l'avancée était progressive. La relation d'emploi dépendait d'une construction sociale négociée établissant une sorte de pacte de confiance entre direction et salariés qualifiés* » (Quenson, 2010, p. 120-121). Ce constat établi en France, pays se rapprochant davantage des CME que des LME dans les divers travaux comparatifs proposés, fait écho à la forte capacité d'action des employeurs dans ces institutions collective.

Toutefois, en parallèle de cette triangulation théorique Etat<sup>7</sup> – marché – patronat propre à la VoC, les OPCA pourraient être approchés comme des « institutions du salariat » (Jakse, 2012) c'est-à-dire comme des lieux de gestion de ressources collectives issues du salaire, dans lesquels le travailleur est en partie émancipé de sa subordination à l'employeur et à une production spécifique. Prendre le parti de considérer l'OPCA comme une institution du salariat, ce serait donc lui reconnaître comme vertu majeure, le dépassement de la seule entreprise comme cadre de référence pour orienter les priorités et les contenus de la formation continue.

---

7 Bien qu'en France les Conseils Régionaux gèrent depuis 2004 une part conséquente des fonds de la FPC, on ne s'y intéresse que très à la marge dans le cadre de cette thèse, car cette action se fait essentiellement à destination des demandeurs d'emploi et des apprentis. C'est également pour cette raison que l'on ne revient pas ici sur les Contrats Plans Etat Région, ayant fait l'objet de nombreuses recherches. Pour un état de l'art critique en France, cf. Casella (2005) ; en Italie, Rubio Barcelo (2007).

Ainsi, la VoC conduit à formuler l'hypothèse que l'accès à la FPC pour les salariés les « moins prometteurs » et que de surcroît, le caractère qualifiant des formations sont d'autant plus improbables que les employeurs peuvent peser sur les usages de ces cotisations. La force des employeurs peut être encouragée par l'alignement d'une partie des délégués d'organisations syndicales sur les priorités du patronat, alignement pouvant être lui-même pour partie expliqué par l'autonomisation de certaines élites syndicales vis-à-vis des bases militantes mais aussi de la surreprésentation des salariés ayant le meilleur statut. Or à tous ces points de vue, la France et l'Italie semblent plutôt proches, dans la continuité des typologies consacrées à la FPC (Lallement, Spurk, 2003). La comparaison entre les deux pays permet en effet déjà d'identifier des apprentissages institutionnels (Steffen, 2004) à l'œuvre. L'héritage néo-institutionnaliste de la VoC conduit néanmoins à se poser une autre question. Pourquoi la France et l'Italie sont-ils des pays si éloignés *de facto* dans les modes d'usage d'une ressource similaire ? Cette démarche comparative oblige à infléchir pour partie l'objet même de la littérature sur laquelle elle s'appuie.

Afin de pouvoir rendre compte des différences entre les deux pays, il faut notamment mettre à distance les approches dualisées sous le clivage « salariés peu qualifiés » versus « salariés très qualifiés ». Comme le remarque Wolfgang Streeck, cette dichotomie a peu de sens dans les économies complexes contemporaines. La distinction entre compétences générales et compétences spécifiques est en partie artificielle et politiquement située : il ne semble d'ailleurs pas vraiment y avoir de consensus international clair sur les critères de cette distinction, rendant la comparaison de ses usages d'autant plus difficile. Pour nourrir la perspective normative, l'identification des convergences ou divergences dans l'usage des fonds de la FPC peut alors être plutôt posée en termes de reconnaissance salariale et statutaire d'une part ; et de certification via un titre dont la reconnaissance déborde le seul cadre de l'entreprise ou de la sous-branche d'autre part. A travers le caractère transférable de ces compétences, c'est aussi la capacité du travailleur à s'émanciper de l'entreprise où il est salarié qui est interrogée.

Force est pourtant de constater que ce clivage salariés qualifiés / peu qualifiés reste omniprésent dans les catégories de pensée de l'action publique, en particulier en France. Cela peut notamment s'expliquer par le poids de la formation initiale dans ce pays, tant sur les trajectoires socio-professionnelles que symboliques ; le raisonnement est bien en termes de niveaux de qualification (de V à I). Dans cette communication, on essaiera donc dans une troisième partie (*infra*) de réinterroger l'accès à la FPC selon d'autres critères identifiés dans des travaux, souvent à la croisée de la recherche en sciences sociales et de la recherche-action des centres de recherche liés aux administrations publiques. Ces obstacles à la FPC sont brièvement remis dans une perspective historique, notamment la mise en place de la gestion paritaire de la FPC.

En effet, la question générale qui est alors posée est celle des conditions de changement de régimes vers un mode « coordonné » (Thelen, 2004). Cette question normative fait écho à l'interrogation plus générale traversant l'ensemble des travaux en relations industrielles / économie politique influencés par l'apport du néo-institutionnalisme historique<sup>8</sup> : pourquoi, à partir d'une situation de départ relativement

---

8 La présente contribution ne s'inscrit pas dans le tournant behavioriste promu par l'ouvrage séminal de

proche, deux systèmes suivent des trajectoires différentes ? Dans un effort de synthèse, Wolfgang Streeck a tenté d'identifier plusieurs facteurs significatifs de changement et donc d'éloignement, notamment : « *the timing of industrialization, the vagaries of politics and power, and the lasting historical effects of different kinds of government intervention* » (Streeck 2011, p. 6). Ce faisant, ces recherches portent des préoccupations proches d'une partie des *EU studies* questionnant les raisons de la convergence ou de la divergence de trajectoires nationales. Ce questionnement permet alors de réinscrire l'étude comparative des gestions de cotisations sous le double angle de la VoC et de la sociologie fiscale, dans les recherches sur l'intégration européenne, et ainsi d'annoncer les modes des mécanismes importants de l'usage paritaire des FSE pour la formation des salariés.

### ***(3) Retour sur des attendus ambivalents de la FPC et éléments de bilan***

En France comme en Italie, deux grands arguments ont été mobilisés pour justifier la dévolution des fonds publics de la FPC de l'Etat vers les organismes et fonds paritaires. On retrouve en premier lieu dans les deux pays l'argument selon lequel les organisations syndicales et patronales représentent le « monde du travail », là où l'Etat n'est que l'émanation des citoyens abstraits en général. Ainsi, ces organisations seraient plus légitimes du point de vue de la performance économique et de la « démocratie sociale » à gérer ces fonds. D'autres données contextuelles entrent en compte. Emmanuel Quenson remarque ainsi que la construction des politiques de FPC en Europe et singulièrement en France s'est avant tout faite dans un contexte de plein-emploi consécutif à la seconde guerre mondiale. Bien des employeurs étaient alors confrontés à des difficultés de production liées à l'instabilité de la main d'œuvre, en particulier la plus qualifiée ; la formation constituait alors un outil de fidélisation de cette dernière, aux côtés d'autres outils issus du compromis capital travail tels que la stabilité des règles d'emploi (2010, p. 120). La cogestion capital-travail des fonds de la FPC émerge ainsi dans le contexte du compromis social dit « fordiste » (Andolfatto, 2013).

En France, la gestion paritaire des fonds de la FPC trouve essentiellement ses origines dans la loi du 16 juillet 1971, issue de l'ANI du 9 juillet 1970. Parmi les points les plus remarquables, la loi de 1971 définit le CIF (Congé Individuel de Formation) et impose la cotisation obligatoire pour les entreprises de plus de 10 salariés. L'accord dont est issue cette loi est le fruit de la conjonction de plusieurs facteurs qui doivent être brièvement rappelés, tant ils éclairent les évolutions ultérieures. Dès le 31 décembre 1968, des Fonds d'Assurance Formation sont mis en place pour rémunérer les stagiaires de la Formation Professionnelle. Toutefois, c'est véritablement avec la loi du 16 juillet 1971 que des changements significatifs apparaissent. Le contexte s'y prête tout particulièrement, avec la promotion de la « nouvelle société » par Jacques Delors. La

---

Walton & Mc Kersie (*A behavioral theory of labor negotiations: an analysis of a social interaction system*, 1965). Malgré l'intérêt de la rupture avec le courant du néo institutionnalisme historique, le double déplacement des objets et des approches semblent rendre difficile la mise en perspective avec le rôle de l'Etat.

promotion du paritarisme s'inscrit largement dans ce contexte de promotion d'une cogestion de fonds publics avec les « acteurs économiques » (pour l'essentiel les organisations patronales mais aussi syndicales). Le contexte est aussi optimiste : dans ses mémoires, Jacques Delors alors secrétaire général à la FPC attend entre autres points de la formation continue qu'elle « *permette à chaque homme et chaque femme de faire face aux changements dans sa vie professionnelle* » et « *contribuer à lutter contre les inégalités des chances* »<sup>9</sup>.

Une telle lecture semble également bien s'articuler avec l'interprétation proposée par Michèle Tallard, pour qui le CNPF (futur Medef) n'accepte le principe d'une contribution des entreprises pour financer la formation en 1970 que parce que deux ans plus tôt, les employeurs avaient été confrontés à un mouvement social de grande ampleur (2011, p. 114). Malgré le rapport de force, la loi demeure largement favorable aux employeurs qui peuvent disposer librement de ces fonds grâce à une gestion largement interne à l'entreprise. Plus largement, il faut rappeler ici que la participation syndicale aux institutions paritaires n'est pas du tout systématique et oblige à une explicitation idéologique de leur part. Laurent Duclos et Olivier Mériaux (1997) citent ainsi André Bergeron, alors secrétaire général de Force Ouvrière pour qui : « *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* ». L'Accord de 1970 a également contribué à durcir la distinction déjà forte entre formations destinées aux actifs occupés ou non occupés, fondamentale pour les organisations patronales. Il annonce une préoccupation récurrente chez les agents des OPCA interrogés (cf. *infra*). Christine Jakse retrace bien ces négociations entre CNPF et CGT (2012), sous l'angle de la tension entre logique d'assurance (que le patronat veut contrôler) et logique d'assistance (qu'il veut déléguer à l'Etat). Par ailleurs, contrairement à l'ambition de la loi de 1971 conjuguant formation civique et culturelle à formation strictement professionnelle mais qualifiante, les bilans successifs ont fait état d'un fort centrage sur les formations non seulement strictement professionnelles mais encore courtes, donc peu ambitieuses en termes d'obtention de titre. Ces formations peuvent contribuer à améliorer le travail mais ne garantissent que très rarement une amélioration des conditions statutaires d'emploi, ni même une plus grande stabilité, comme on le verra dans le deuxième temps de cette partie.

En Italie également, depuis 1978, les entreprises doivent reverser 0,3% de leur masse salariale à l'INPS (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, équivalent de l'URSSAF)<sup>10</sup>. Toutefois, à la différence de la France, dans la loi italienne de 1978, l'utilisation paritaire n'a pu aboutir immédiatement, bien que l'on retrouve dès 1978 une référence explicite à la volonté de dévoluer ces fonds à des organismes gérés par des

---

9 Jacques Delors, Mémoires, Plon, 1994, p. 98 ; cité dans Alunni (2005), p. 43-44.

10 On remarquera au passage le taux de cotisation bien plus faible en Italie qu'en France, à remettre en perspective cette fois des moindres dépenses sociales dans les pays dits "méditerranéens" dans la typologie élargie des Welfare States. Néanmoins, en interrogeant un dirigeant syndical italien siégeant au CA d'un grand FPI sur d'éventuelles revendications d'une cotisation plus élevée pour la FPC, ce dernier a insisté sur le fait que les administrateurs de l'OPCA rencontraient de grandes difficultés pour dépenser ces fonds, les obligeant à mener des campagnes de promotion auprès des adhérents (Entretien, 27 avril 2012, Milan).

organisations de salariés et d'employeurs dans l'article 5 de la loi 845/1978. En décembre 1992, la célèbre crise de Tangentopoli bouleversa l'ensemble du paysage politique italien et précipita la production législative et la remise en cause du monopole de certaines compétences par l'Etat central. Il y eut un double mouvement de décentralisation et d'externalisation de l'action publique, des mouvements qui plus généralement scandent les politiques d'emploi et de formation en Europe depuis plus de 20 ans (Berthet, 2010). De plus, l'administration publique italienne fait face à d'importantes difficultés de recouvrement de recettes fiscales. Dans cette perspective, une cogestion par les représentants des employeurs et des salariés doit permettre de limiter les phénomènes d'évitement de l'impôt. La gestion paritaire permet alors en théorie de relever l'acceptabilité de cette cotisation, en ce que son usage peut être en partie décidé par les adhérents. A un niveau d'interprétation plus large, il faut insister sur les fortes différences des conditions de mise en place *pratique* de ces fonds : dans le contexte de conquêtes du mouvement ouvrier en France (1971) ; dans le contexte d'un discrédit tout à la fois de l'exécutif (Tangentopoli) et de l'Etat en général (tournant néo libéral) en Italie.

C'est en effet sous le gouvernement Ciampi dit « technique »<sup>11</sup> qu'émerge la loi 236 en 1993, suite à un intense lobbying des organisations patronales. En effet jusque-là, la loi de 1978 prévoyait que les fonds récoltés nationalement soient redistribués aux Régions via le *Rotating Fund*<sup>12</sup> (Fonds de Péréquation nationale, équivalent du Fonds Unique de Péréquation – FUP). Les Régions pouvaient alors utiliser ces fonds avec peu de conditions posées par le Ministère, selon leur propre agenda politique (Rubio Barcelo, 2007, p. 135). Le décret-loi n°148 du 20 mai 1993 organisant les « interventions urgentes en faveur de l'emploi », devenu loi n°236 du 19 juillet 1993, prévoit que les Régions sont compétentes en matière de formation continue. Cette loi 236 organise la distribution des fonds de l'Etat central aux Conseils Régionaux en fonction du poids économique et démographique des Régions. Ainsi, le Conseil Régional gère des cotisations et s'en sert au même titre que les recettes tirées de l'impôt. Une telle situation rend plus confuse le diptyque intuitif Etat-impôt vs OPCA-cotisation. L'article 118 de la loi 388 du 23 décembre 2000 prévoit la mise en place des Fonds Paritaires Interprofessionnels « *afin de promouvoir, en cohérence avec les Régions et le Ministère du Travail, la développement de la formation continue dans l'optique de la compétitivité des entreprises et de garantie d'employabilité des travailleurs* ».

Ce libre choix entraîne une forte concurrence entre les FPI pour faire adhérer le plus grand nombre d'entreprises ; mais aussi une forme de concurrence entre FPI et Conseils Régionaux. En effet, les cotisations des entreprises adhérentes à aucun FPI sont reversées par l'INPS aux Conseils Régionaux. La grande difficulté de mettre en place explicitement ces institutions de cogestion associées à l'Etat en Italie s'explique pour partie à cause du traumatisme passé fasciste. En effet, des systèmes parfois considérés comme tels a posteriori avaient été institués par l'Etat mussolinien, entretenant la confusion avec le corporatisme. Ce spectre sinistre empêche l'émergence du principe de

---

11 Ce gouvernement est installé dans un contexte de crise politique majeure.

12 Comme beaucoup d'autres institutions et termes de la FPC en Italie, c'est originalement en anglais.

l'adhésion obligatoire des entreprises à un OPCA particulier (Varesi, 2011)<sup>13</sup>. A l'inverse, en France, toutes les entreprises sont adhérentes à un OPCA depuis 1994 (Rapport Lindeperg, 1999). Les branches jouent un rôle prépondérant pour déterminer l'OPCA de rattachement, traduisant un « fragment néo corporatiste » (Duclos, Mériaux, 1998). Un tel constat permet de déplacer l'objet de la comparaison, de la description vers les effets.

Ainsi, le caractère captif ou concurrentiel du marché des adhérents à un OPCA renvoie directement à la mise en discussion du clivage de la VoC avec la sociologie fiscale, en impactant les modes de gestion et de distribution des fonds mutualisés. Interroger le statut de ces fonds invite à rendre compte de la façon dont est considérée la cotisation. Est-ce qu'il s'agit d'un « droit » individualisé pour les entreprises ayant cotisé ? Ou est-ce qu'il s'agit d'une cotisation qui est fictivement mutualisée et redistribuée ? Ces questions contribuent à saisir les variations dans la façon dont les agents des OPCA se saisissent des rôles qui leur sont implicitement assignés du fait de leur position d'*intermédiaire*. Les premières données recueillies semblent indiquer qu'en Italie plus qu'en France, les employeurs jouissent d'une grande liberté dans l'utilisation des fonds de la FPC et que cela se traduit par une sous-représentation plus forte encore des travailleurs les moins « prometteurs » (selon la critique formulée par Emmanuel Quenson), et des parcours peu qualifiants. Une clé de lecture potentielle de ce hiatus est que la nature concurrentielle des OPCA italiens accentue le poids des demandes spécifiques des adhérents dans la construction des plans de formation. Les entreprises pouvant très facilement mettre fin à leur adhésion, ces institutions dites collectives ne peuvent qu'à la marge infléchir les pratiques de leurs adhérents. Au sein même du type CME, certains agencements favoriseraient davantage les employeurs<sup>14</sup>.

C'est ici que l'enquête exploratoire permet non seulement de mettre en évidence la tension entre une logique de simple accompagnement des entreprises « clientes » (relevant davantage des LME) et une logique plus poussée d'orientation des « adhérents » (pour les CME) dans les pratiques des acteurs, mais aussi de l'articuler avec le statut même des institutions dans lesquelles ils travaillent<sup>15</sup>. L'un des principaux risques interprétatifs qui se présente alors est d'adopter une lecture téléologique (qui on l'a vu est implicite dans certains travaux de VoC). En effet, on serait tenté d'expliquer que les pratiques des acteurs des OPCA italiens sont plus proches de l'accompagnement que de l'orientation *parce que* le système de gestion paritaire italien est moins institutionnalisé

---

13 En France, l'institutionnalisation formelle de la cogestion capital-travail de ces fonds participe d'un fléchissement de la conception révolutionnaire de l'Etat universel embrassant l'ensemble des citoyens sur plusieurs territoires d'action publique. En effet, la logique des OPCA semble entrer directement en contradiction avec l'esprit de la loi Le Chapelier (1791) qui avait durablement affecté les organisations syndicales mais aussi patronales.

14 A l'issue d'une vaste revue de littérature, Ian Bruff (2011) a souligné le fait qu'au-delà des distinctions entre pays comparés dans la VoC ; il peut y avoir de fortes variations *intra* variété.

15 Dans la logique d'orientation, on considère en quelque sorte la ressource mutualisée comme une institution du salariat (Jakse, 2012). En effet, le salarié y est en partie émancipé de sa négociation asymétrique avec l'employeur ; des instances paritaires lui permettent d'envisager une perspective à plus long terme, plus stratégique et sécurisant pour les parcours professionnels. Dans la logique d'accompagnement, l'employeur reste totalement souverain. Ce sont des formations courtes, ad hoc, et subordonnées aux impératifs de la production à court ou moyen terme qui sont mis en place.

qu'en France (donc plus fragile face à la pression du cotisant), mais qu'à terme il se rapprocherait du modèle français avec une plus grande autonomie des OPCA<sup>16</sup>. En effet, plus encore que l'Etat fiscal face au citoyen-contribuable (Leroy 2010), l'organisme collecteur face à l'entreprise cotisante doit continuellement justifier de sa légitimité par l'input. La sociologie fiscale a montré la recherche d'une forme d'utilitarisme par les clients de l'Etat (Leroy, 2010). Il semble que cette logique soit amplifiée dans le cas de la FPC. C'est bien la façon dont ce rôle d'intermédiaire est endossée par les agents des OPCA qui nous semble intéressante. Son étude est indispensable pour pouvoir ensuite penser les éventuels effets de l'injection de Fonds Européens sur les pratiques des OPCA<sup>17</sup>.

A l'aune des objectifs très ambitieux de cette dévolution de ressource publique aux acteurs paritaires, il semble important de revenir sur certaines inégalités dans l'accès des salariés à la FPC (en dépit du caractère cogéré des OPCA). On doit expliciter ici les deux postulats forts de notre thèse car ils guident implicitement ce texte : d'une part, que les entreprises privées ne sont pas intéressées a priori par les cofinancements européens<sup>18</sup> ; d'autre part, que ces derniers doivent faire l'objet d'une requalification par ces acteurs intermédiaires que sont les OPCA. Cette démarche permet donc de démontrer que pour un même fonds, *les pratiques de formation des employeurs diffèrent dans leurs objectifs structurants, des priorités d'action publique* (Etat, Région, FSE). Or, la gestion des fonds de la formation professionnelle continue reste un élément éminemment sensible en France et en Italie. De surcroît en période de chômage de masse, les attendus des importants montants engagés<sup>19</sup> sont étendus. L'accès à la FPC peut sous certaines conditions limiter la précarité de l'emploi, au sens de l'instabilité de l'emploi étudiée par plusieurs sociologues durant les années 1970 et 1980<sup>20</sup>. La FPC permettrait tout à la fois de favoriser des avancées de carrière pour les salariés, de réduire les inégalités liées à la formation initiale, au sexe, au statut.

Pourtant, au moins deux sortes d'approches normatives peuvent être distinguées concernant l'accès à la FPC pour les salariés peu qualifiés.

D'une part, une série de chercheurs remarque que l'accès à la FPC reste extrêmement inégalitaire. A mi chemin entre les actifs occupés stables privilégiés par les entreprises privées et les demandeurs d'emploi bénéficiant de subventions publiques, les salariés précaires ont le plus de difficultés à accéder à des formations longues et qualifiantes. Le fait pour une femme d'avoir un enfant, le fait d'être étranger, d'avoir un niveau de diplôme inférieur au bac, ou considéré comme un salarié vieillissant, sont

---

<sup>16</sup> Une telle lecture est d'autant plus séduisante que bien des enquêtés sur le terrain italiens formulent ce souhait à demi mot et en aparté, lors des entretiens ; la référence aux autres pays est constante.

<sup>17</sup> Une littérature grise existe sur les effets de l'injection du FSE, mais elle s'attache à mesurer les effets de ces cofinancements sur les pratiques de formation des entreprises et sur les parcours des salariés.

<sup>18</sup> Dans le cas français, on s'intéresse en particulier à la sous-mesure 123 de l'axe 1 du FSE, destiné aux salariés les moins qualifiés et les plus "éloignés de l'emploi" et dont les OPCA sont des bénéficiaires.

<sup>19</sup> Par exemple, en 2011 en France, les OPCA ont collecté 6,5 milliards d'euros (Cour des Comptes, 2013).

<sup>20</sup> On ne s'intéresse ici qu'à la précarité de l'emploi, au sein de la distinction proposée par Serge Paugam (2000) entre précarité de l'emploi (relation contractuelle instable, dimension objectivée) et précarité du travail (représentation individuelle du rapport à l'emploi, dimension subjective, potentiellement objectivable).

autant de facteurs individuels qui pèsent négativement sur la probabilité d'accès à la FPC (Perez, Thomas, 2005). A un niveau plus méso, la taille de l'entreprise ainsi que le secteur d'activité peuvent avoir un impact sur l'accès à la FPC en ce qu'ils impactent fortement les modes de gestion de la main d'oeuvre (Perez, Vero, 2006). Ainsi, plusieurs études soulignent l'« effet Mathieu » de la FPC<sup>21</sup>. L'employeur garde largement la main non seulement sur l'accès à la FPC (et la sélection des salariés) mais aussi sur le contenu même des formations. En effet, « *les services de formation représentent de simples relais des décisions politiques préparées à des niveaux plus élevés. Dans une situation où les logiques calculées et rationnelles sont privilégiées par les directions, l'espace réservé aux salariés pour exprimer des besoins individuels de formation est faible* » (Quenson, 2010 p. 126)<sup>22</sup>. Une telle situation a été régulièrement constatée par d'innombrables rapports, émanant de différentes commissions et institutions, en particulier en France (p. ex., Lindeperg, 1999). En Italie, l'objet des évolutions de la FPC est moins investi par les sciences sociales, restant pour l'essentiel la chasse gardée des études en management et en sciences économiques. Ce faisant, ces rapports s'intéressent pour l'essentiel à l'accès à la FPC pour les salariés les plus stables, que les employeurs cherchent à former puis à garder (Perez, Thomas, 2005). De plus, les travaux italiens insistent régulièrement sur la spécificité du tissu productif italien : les entreprises seraient en général trop petites pour que l'on puisse en approcher le gouvernement et la coordination par les systèmes collectifs, une difficulté également pointée dans la VoC.

D'autre part, en adoptant une approche plus macroscopique, la normativité s'inscrit dans un registre sensiblement différent. Il ne s'agit plus de regretter le caractère inégalitaire de l'accès à la FPC, selon les critères privilégiés par les employeurs. Il s'agit bien plutôt selon une logique d'économie politique critique d'envisager la FPC comme participant de la formation d'une armée industrielle de réserve. C'est notamment l'angle adopté lors des analyses successives de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Conter 2007, 2012). Cette considération s'applique tant aux salariés qu'aux demandeurs d'emploi (Delaporte, Jacobsson 2011). Dans cette perspective, l'utilisation du FSE pour la FPC peut être replacée dans le cadre plus général des interrogations sur le statut des Fonds Structuraux comme mécanisme de « compensation » des effets de l'Union Economique et Monétaire, d'après les thèses d'économie politique développées dans les années 1980 (Smith, 1995). Dans cette perspective, d'autres auteurs prennent acte du fait que le chômage de masse accompagné par une pression au retour à l'emploi (via des « incitations au travail ») exercée sur les chômeurs ont exacerbé la dissociation progressive entre qualification du travailleur, qualification du poste, et salaire. Une mise en relation des deux est toutefois déjà proposée par Michèle Tallard, selon qui la mission de correction du marché endossée par les OPCA, mais selon des critères de la puissance

---

<sup>21</sup> Pour donner un exemple caricatural, un homme ingénieur de 30 ans en CDI à temps plein dans une grande entreprise a infiniment plus de chances d'avoir accès la FPC qu'une femme étrangère de 50 ans non diplômée, aide à domicile en temps partiel dans une petite entreprise.

<sup>22</sup> De nombreuses directions d'entreprises sont réticentes selon certains de nos enquêtés à faire suivre des formations à leurs salariés, car cela peut se traduire par une hausse de la qualification et donc du salaire dans la convention collective. Ces réticences ont lieu même lorsque les actions sont largement cofinancées, notamment avec du FSE.

publique, devient de plus en plus explicite au cours des années 1990. Cela se donne particulièrement bien à voir avec la montée en puissance de la notion de compétence permettant aux salariés de maintenir leur « employabilité » dans un contexte de chômage de masse. Dès lors, ce qui se joue rapidement est l'accès à la formation des catégories de salariés les plus fragiles, cet accès n'étant pas garanti en raison des « dysfonctionnements du système de FPC » (Tallard 2011, p. 117).

En effet, c'est en grande partie à la lumière de ces constats que plusieurs accords et lois se sont succédé pour préciser les missions des OPCA et y intégrer plusieurs catégories de travailleurs jusque là marginalisés. C'est pourquoi on se propose ici de récapituler brièvement certains des changements et politiques de mobilisation des FSE ayant pu modifier le rôle d'intermédiaire assigné aux OPCA, et comment les conseillers et chargés de projet interrogés se les sont appropriés.

#### ***(4) Outils d'implication des Etats et des Régions dans la gestion paritaire des fonds de la FPC, et réactions des acteurs interrogés à leur utilisation***

Les incursions de la puissance publique semblent témoigner de la reconnaissance des dysfonctionnements du marché pour pallier aux carences concernant l'accès de certains types de salariés à la FPC. En France, avant l'ANI de 2013, les derniers accords significatifs impliquant des réformes des OPCA furent ceux de 2009 et 2011. Pour mieux analyser les éléments de rupture dans l'accord de 2009, Michèle Tallard (2011) remarque que quatre dates sont souvent considérées comme marquantes dans les travaux récapitulant l'évolution de la FPC en France : 1970-1971, 1983-1984, 1991 et 2003-2004 (p. 113). 2001 est le début du « marathon » de l'ANI qui sera finalement conclu en 2003 et traduit dans la loi de 2004 sur laquelle nous revenons. Les accords et lois précédents les plus significatifs ont fait l'objet de nombreuses analyses à plusieurs niveaux. Un premier niveau est celui des publications de juristes et économistes du travail, mais aussi de sociologues et de politistes, à l'instar de la thèse d'Olivier Mériaux sur l'action publique partagée en 1999, questionnant le rapport à l'Etat des OPCA. Un deuxième niveau est constitué des revues de recherche-action, souvent à l'intersection de recherches en sciences sociales et d'études militantes mais aussi des politiques publiques. Enfin, de nombreuses enquêtes et rapports ont été menés dans un souci de rationalisation budgétaire en particulier, ainsi du rapport Lindeperg. Ce dernier constate pour la période 1985 - 1996, une montée en puissances des branches professionnelles, devenues un niveau essentiel de régulation de la FPC.

Pour la France, on ne commence donc ce cadrage qu'en 2001. Ce choix de cadrage historique semble également pertinent du fait de la démarche comparative : la loi portant création des OPCA n'entre en effet en vigueur qu'après 2001 pour le cas italien.

La loi de 2004 reprend en grande partie des éléments de langage de la stratégie européenne pour l'Education et la Formation Tout au Long de la Vie (Verdier, 2009). Cette loi introduit plusieurs changements notables. Elle régle les frais de fonctionnement utilisés par les OPCA. L'article L 983-1 précise ainsi que les OPCA prestent pour les entreprises selon un forfait horaire décidé par accord entre organisations patronales et syndicales et par décret. La mission des OPCA est l'évaluation, l'accompagnement et le

conseil en formation pour les adhérents. Enfin, la loi de 2004 crée le FUP, Fonds Unique de Péréquation, pour collecter les excédents financiers des OPCA<sup>23</sup>. Les OPCA sont également pensés pour favoriser la dépense de formation des entreprises privées, grâce précisément à la liberté qui leur est accordée dans le mode de gestion paritaire. Alors que l'utilisation des impôts versés est entièrement confiée à la puissance collectrice, les cotisations pour la FPC ne sont qu'*en partie* à disposition des fonds et organismes paritaires : la direction d'entreprise peut dans bien des cas dépenser ces fonds selon ses propres priorités. En fait, l'OPCA ne sert qu'à inciter à dépenser<sup>24</sup>, en recevant les surplus de cotisations non dépensées par l'entreprise elle-même. C'est pour cela que son rôle d'interface entre autorité de gestion du FSE et entreprises, lui permet *a priori* de réaffirmer certains fléchages collectifs et stratégiques, à l'appui de subventions publiques dont l'entreprise seule ne jouirait que peu ou prou.

La présentation de la loi de 2004 par François Fillon devant l'Assemblée Nationale s'inscrit dans une approche de la FPC comme un co-investissement par le salarié et l'employeur. Ainsi, le salarié doit être « *capable de s'adapter aux fluctuations du marché du travail (...) cette capacité personnelle est plus protectrice que toutes les lois et règlements tatillons* » (p. 9). Ainsi, la transformation en loi de l'ANI est présentée comme un pas supplémentaire en faveur de la « démocratie sociale » en même temps qu'un respect de la prise de décision au niveau des entreprises. D'ailleurs, des députés PCF et PS avaient saisi le Conseil Constitutionnel pour contrer les articles 41, 42, 43 qui autorisaient selon eux des clauses moins favorables au niveau de l'entreprise par rapport aux accords conclus à un niveau de négociation supérieur.

En toute rigueur, c'est l'affirmation même de démocratie sociale qui doit être par avance nettement nuancée. Comme le rappelle Michèle Tallard, les ANI donnant lieu aux lois (dans la plupart des cas) sont souvent issus des projets patronaux. Le Medef y joue un rôle fondamental ; et en son sein l'UIMM mobilisant son expertise sur les dossiers de FPC (Tallard 2011, p. 122). Cette nuance étant posée, il est possible de parler d'une autonomie encadrée par les pouvoirs publics. La réforme de 2004 est emblématique de cette tension entre une logique de promotion de formations longues et qualifiantes pour les salariés en poste, portée par la CGT qui défend le renforcement du CIF ; et une logique de multiplication des formations courtes portée par le Medef pour augmenter le niveau de qualification des demandeurs d'emploi et des jeunes à travers les contrats de professionnalisation. En Italie, la concurrence entre OPCA a été encore accrue par la possibilité offerte dorénavant aux adhérents de reporter leurs fonds accumulés (au titre du « conto azienda » correspondant à 70% de la cotisation) dans le nouvel OPCA auquel ils adhèrent. Au-delà de ces différences importantes, des tendances communes ont pu être identifiées.

En France, l'accord de 1970 ne porte d'obligation que pour les entreprises des secteurs d'activité relevant des grandes organisations patronales (notamment le CNPF).

---

23 Dans la continuité du COPACIF (Comité Paritaire pour le Congé Individuel de Formation) et de l'AGEFAL (Association de Gestion du Fonds de Formation en Alternance) ; FUP qui sera suivi en 2009 du FPSPP, Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels.

24 Le FSE encourage encore cette dépense par l'effet levier qu'il permet par ses conditions d'usage.

Cela laisse de considérables secteurs d'activité non concernés, ou dites « hors champ ». Petit à petit, la puissance publique élargit les catégories de travailleurs concernés, encourageant la réorientation des fonds publics vers les demandeurs d'emploi. Un tel mouvement est présenté comme d'autant plus nécessaire qu'au clivage original entre emploi et non-emploi s'est largement substitué un continuum de situations plus ou moins précaires, entre le CDI à temps plein et le chômage, à tel point que les études sur la précarité privilégient dorénavant des approches centrées sur les trajectoires professionnelles individuelles, plutôt que sur les statuts identifiés de façon isolés, pour mieux rendre compte des déplacements sur ce continuum (Perez, Thomas, 2005). Les organisations patronales cherchent à faire rattacher le plus grand nombre de branches et donc d'entreprises à leurs OPCA ; cela permet en creux des renforcements de la fidélisation, voire des adhésions. On comprend mieux dès lors pourquoi les préconisations (p. ex., rapport Lindeperg) d'une fusion des deux grands réseaux d'OPCA interprofessionnels a pu susciter tant de résistance. En Italie, les efforts pour augmenter le nombre d'entreprises inscrites dans des OPCA ont un succès inégal selon les Régions, suivant largement la classique ligne de fracture nord-sud. Dans les deux cas, cela donne lieu à une concurrence entre OPCA pour augmenter le nombre de leurs adhérents ; cette concurrence peut être permanente comme en Italie, ou ponctuelle en France, à l'occasion des lois consécutives aux ANI réorganisant le champ.

En France en particulier, le rapport Lindeperg suggère en 1999 d'obliger les OPCA à renforcer leurs services de proximité afin de ne pas être de simples structures gestionnaires, comme c'est le cas pour beaucoup d'entre eux ; on peut envisager cette recommandation comme une forme de promotion de logiques paritaires par contraste avec des logiques uniquement libérales. D'ailleurs, les recommandations du rapport Lindeperg visent notamment à « *professionnaliser les personnels des OPCA sur un champ plus large que le financement : ingénierie sociale, information et conseil* » (1999, p. 224). Selon ce rapport, l'ancien réseau des OPCAREG (liés au Medef) était caractérisé par une forte délégation des missions de conseil en formation / emploi à des coordonnateurs issus des structures patronales. Cette situation concernait également d'autres OPCA avant les différentes réformes et les absorptions / mutualisations qui s'en sont suivies. En effet, les OPCA n'ont pas nécessairement de fonds propres suffisants pour salarier un nombre important de conseillers en formation ; là où les organisations patronales sont plus richement dotées.

D'un point de vue empirique, cette préconisation apparaît comme une condition au projet de construction d'un droit individuel transférable et garanti collectivement. Le député socialiste annonçait ainsi les propos de François Fillon en 2004 et la présentation du dernier Accord National Interprofessionnel (ANI) de 2013.

Dans la suite de cette troisième partie, on montre qu'il rend compte de la volonté de consolider le rôle d'« orientation » des pratiques de formation assigné aux OPCA, plutôt que de simple « accompagnateur ». Ainsi, d'un point de vue plus analytique, cette préconisation de professionnalisation des personnels des OPCA, largement à l'œuvre actuellement, nourrit la proposition normative énoncée en introduction. Ce n'est pas la délégation même qui amène une mise en retrait de l'Etat par rapport à l'employeur, ce sont bien les conditions de cette délégation qui ont un impact.

Or, ces conditions ont été rediscutées à l'occasion de l'ANI du 17 janvier 2013. Cet ANI a fait l'objet de vives négociations entre organisations d'employeurs et de salariés d'une part, puis à l'Assemblée Nationale d'autre part. Parmi les nombreux points mis en avant par les promoteurs de l'ANI, figure la création d'un compte personnel de formation, universel, individuel et entièrement transférable. Ainsi, les crédits de formation peuvent être accumulés par les individus et remobilisés à différents moments de leur parcours professionnel, en particulier qu'ils soient occupés ou non. Si ces grands principes mis en avant pour valoriser l'ANI semblent unanimement partagés, les conditions de leur mise en oeuvre ont été décriées par certaines organisations syndicales, dont la Confédération Générale du Travail<sup>25</sup> (CGT, 2013). Pour la CGT, ce compte vient se substituer au DIF (Droit Individuel de Formation) tout en évacuant des avantages majeurs. En effet, l'utilisation de ce produit de cotisation qu'est le compte individuel de formation ne sera possible qu'avec accord de l'employeur.

Selon la CGT, loin de traduire une relative émancipation des salariés de la tutelle de l'employeur, le compte individuel de formation participe de la dégradation de la liberté du salarié. Le volontarisme manifesté au cours de la négociation se heurtera de fait au primat de la décision de l'employeur quant à l'utilisation de cette cotisation. Dans le même temps, la CGT reproche à l'ANI de janvier 2013 de saturer les missions des OPCA en leur confiant à travers la POE (Préparation Opérationnelle à l'Emploi) la gestion de davantage de demandeurs d'emploi relevant jusque là de Pôle Emploi<sup>26</sup>. Sans avoir la prétention de nous prononcer sur ce débat, on fait ici le pari que ces deux constats opérés par la CGT (prééminence de l'employeur ; élargissement des missions des OPCA) participent d'un même mouvement redéfinissant en creux la répartition des tâches entre organismes paritaires et administrations publiques, et par extension le statut et la fonction respectifs de la cotisation ou de l'impôt. Le cas de l'ANI nous semble révélateur d'une dynamique plus large observée dans le cadre d'une thèse de doctorat : un conflit permanent entre organisations pour la définition des périmètres de liberté des salariés. Le détour par l'Italie permet bien un décentrement vis à vis de la situation française, éclairant en creux les dynamiques qui y sont à l'œuvre.

A l'issue de ces brefs détours historiques, il nous semble possible d'esquisser une périodisation commune aux deux pays étudiés. Cette périodisation serait structurée autour de quatre grandes séquences.

Dans un premier temps, l'Etat contrôle totalement les fonds de la FPC. Il les mobilise et flèche selon les priorités décidées au niveau national. La mise en oeuvre est difficile, les entreprises privées sont réticentes à suivre ces objectifs. Dans un deuxième temps, les OPCA sont créés par des organisations d'employeurs et de salariés, ils gèrent tout ou partie des prélèvements obligatoires pour les salariés. L'utilisation de la cotisation sociale est ainsi subordonnée aux contraintes de la production dont elle est issue. Le nombre des OPCA et FAF est très élevé ; durant les deux dernières séquences, l'Etat se

---

25 Bien qu'elles eussent été bienvenues, on ne revient pas ici sur les positions des organisations syndicales favorables au texte, telles que la CFDT, afin de respecter le format imparti.

26 Cette externalisation de l'action de Pôle Emploi a en grande partie été justifiée par l'affirmation du constat de l'action de Pôle Emploi quant au placement des demandeurs d'emploi.

charge d'en réduire le nombre. Dans un troisième temps, se dresse le constat d'un inégal accès des salariés à cette ressource pourtant mutualisé : les fonds sont gérés essentiellement au profit des intérêts de l'employeur. Or, réhausser l'« employabilité » des salariés les plus « fragiles » ne signifie pas en pratique limiter le chômage de masse : l'univers des possibles est simplement élargi. Malgré le paritarisme de la gestion, la contradiction entre l'intérêt de l'employeur et d'une partie des salariés demeure importante. Dans un quatrième temps, l'Etat confronté à la pression du chômage de masse sur l'agenda politique et à une diminution de fonds propres, élargit progressivement le rôle des OPCA, leur assignant par exemple la gestion des demandeurs d'emploi en France et des apprentis en Italie. Cela permet de réduire les coûts financiers mais aussi symboliques (déplacement de la responsabilité) de sa politique d'emploi. Mais ce faisant, le glissement d'un raisonnement par le travail à un raisonnement par l'emploi est accéléré. L'OPCA n'est pas amené à améliorer le travail des moins qualifiés (grâce à la qualification) au sein des entreprises adhérentes ; il est destiné à limiter le chômage potentiel auquel ils seront conduits à cause de la spécialisation sur les besoins des entreprises.

Ainsi, par l'évolution du statut des OPCA c'est aussi l'évolution de l'agenda politique qui se donne à voir, et l'évolution du rapport de l'Etat à l'encadrement de l'économie de marché et au travail, réduit à un rapport à l'emploi. Autrement dit, on retrouve sur ces séquences les conclusions de Jacques Commaille sur l'évolution de la FPC depuis 1959 : ces lois « *apparaissent au moment de leur adoption comme une consécration légale d'une nécessité économique, sociale et culturelle* » (2001, p. 35). Autant de *nécessités* consécutives dont la déconstruction est d'autant plus importante qu'elles sont envisagées dans une perspective comparée<sup>27</sup>.

---

27 Cette thèse de doctorat en science politique s'appuie sur plusieurs types de données. Durant une longue période exploratoire, les documents des OPCA français et italiens produits pour leurs adhérents ont été étudiés au prisme de la présentation qui y est faite du Fonds Social Européen. Ces documents sont à leur tour éclairés par la littérature grise existante. Outre les rapports d'évaluation cherchant à mesurer la réalité de l'« effet levier » du FSE sur les pratiques des entreprises bénéficiaires de ces subventions, de nombreuses enquêtes quantitatives ont été menées, dressant des typologies des salariés et entreprises bénéficiaires (*supra*). Ces enquêtes sont menées par des institutions aux statuts divers : publics, parapublics, privés (notamment CEDEFOP, CERREQ, ISFOL). Dans le même temps, plus de 50 entretiens semi directifs (d'une durée d'1h à 3h) ont été menés, principalement avec des salariés d'OPCA et des fonctionnaires ; mais aussi des représentants d'organisations patronales et syndicales, des salariés d'organismes de formation et de cabinets de conseil. Plus ponctuellement, on tente de suivre des conseillers de formation des OPCA lors de leurs rendez-vous avec leurs adhérents. Enfin, l'accès à plusieurs dossiers de projets de formation, portés par les OPCA et cofinancés avec des FSE, est en négociation en France et en Italie. Leur analyse doit permettre d'envisager les modalités de sélection des parcours de formation et des salariés éligibles, au delà des volumes financiers globaux disponibles en ligne. Ces trois ensembles de données qualitatives devraient autoriser une enquête quantitative visant à identifier et hiérarchiser les principaux déterminants de la mise en place par les OPCA de (1) parcours qualifiants longs pour (2) les salariés peu qualifiés. Cette recherche quantitative à plus grande échelle permettrait ainsi également de contribuer au renouvellement des recherches comparatives sur les relations industrielles, de récents travaux ayant insisté sur les fortes variations intersectorielles plus qu'internationales (cf. Bechter, Brandl, Meardi 2012)

Il semble bien y avoir une tendance à la réduction de l'éclatement des structures, notamment par l'éviction des plus petits OPCA obligés de se joindre aux plus grands du fait de la fixation de seuils de collecte minimale en 1993 et de nouveau en 2011. 2011 semble ouvrir un nouveau cycle d'approfondissement des dynamiques étudiées, au sens où la puissance publique encourage, bien qu'à des degrés et selon des modalités divers, une promotion du marché du travail plutôt que de la qualification. Le salarié actif ou potentiel n'est plus détenteur d'un titre lui ouvrant des droits ; il est plus ou moins employable et selon cette employabilité, sa valeur sur le marché du travail s'accroît.

Comment expliquer une telle évolution ? C'est le fruit croisé de plusieurs dynamiques, dont : un accompagnement par l'Etat en France et la Région en Italie, soucieux d'améliorer les chiffres du chômage ; un rapport de force favorable aux branches professionnelles en France ; et aux *desiderata* des entreprises en Italie (du fait de la mise en concurrence des OPCA) ; la conversion d'une partie des élites syndicales, singulièrement en Italie, à ce référentiel. Cela se donne particulièrement bien à voir pour les publics peu qualifiés également envisagés comme on l'a vu, sous le prisme des « plus éloignés de l'emploi ». La priorité n'est plus d'améliorer le travail mais de réduire le chômage.

Cela traduit un recul face aux revendications des organisations patronales : penser en termes d'emploi plutôt qu'en termes de travail, c'est accepter que l'entreprise privée soit un lieu de production de normes propres où les modes de gestion collectifs et de surcroît la puissance publique n'ont que peu de prise. Cela annonce en creux des rapports conflictuels à la puissance publique, que ce soit l'Etat ou la Région. Il semble alors nécessaire d'envisager comment les conseillers de formation et chargés de mission interrogés envisagent leur activité mais aussi quel mode de gestion ils rejettent. Ils sont en effet pris dans une contradiction importante : à la fois sommés de répondre à une exigence adéquationniste<sup>28</sup> par les adhérents (Coutrot, Lautman, 2005) ; et invités par la puissance publique à s'adresser aussi aux travailleurs les moins favorisés par ces mêmes adhérents.

### ***Retour sur quelques propos d'enquêtés : entre orientation et accompagnement***

Comment ces acteurs résolvent-ils au quotidien les contradictions d'objectifs qui leur sont assignés ? On se propose dans cette thèse de comparer à la fois le discours différencié porté par les OPCA sur leur rôle malgré des statuts similaires ; et la façon dont les conseillers envisagent leur travail selon l'institution dans laquelle ils opèrent, ainsi que leur fonction à l'intérieur de celle-ci. Autrement dit, après avoir posé l'assignation d'un rôle d'intermédiaire aux OPCA par l'Etat et les tentatives fréquentes de modifier ce rôle, on essaie de comprendre comment ce rôle est endossé. La façon dont sont envisagées les entreprises permet en effet de rendre compte du statut, tout du moins symbolique, des fonds de la FPC dans ces OPCA. Contrairement à Etienne Cognard (2011) qui dans le cadre d'une thèse en sciences économiques a comparé suivant une grille critique de VoC

---

28 Dans cette optique, l'offre de travail doit être en adéquation avec la demande de travail. Par voie de conséquence, les opérations de formation subordonnées au marché de l'emploi, doivent être dictées uniquement pour alimenter les besoins de main d'oeuvre, qu'ils soient ou non durables.

les différences des modes de coopération pour la FPC et l'apprentissage (formation initiale) dans plusieurs pays, on ne s'intéresse ici qu'à quelques OPCA dans une région française et une région italienne.

La réalisation d'entretiens semi-directifs avec des conseillers formation et des chargés de mission en France et en Italie nous a amené à interroger une tension fondamentale dans leur action : est-ce que l'OPCA est un prestataire de services, ou une entité dotée de réflexivité et de marges d'interprétation propres ? Si elle preste, cette entité le fait-elle en priorité pour la branche dont elle est issue ou pour ses adhérents ? La logique de prestation aux entreprises semble alors indétachable de l'individualisation des parcours professionnels, à rebours de la logique collective qui prévalait dans les accords initiaux. Or, tant les réformes récentes que l'usage de subventions (telles que le FSE) peuvent tendre à bousculer les habitudes des conseillers et chargés de projets avec les adhérents. Il y a au-delà de la disparité des contextes institutionnels entre la France et l'Italie, une même tension entre orientation assumée des pratiques de formation, et affirmation du simple rôle d'accompagnement des entreprises que doivent jouer les OPCA.

Par exemple, plusieurs conseillers qualifient les entreprises adhérentes de « clients » à qui il faut « vendre » des produits (dont le FSE fait partie). En France, une conseillère emploi-formation annonce dès le début de l'entretien, avant toute question :

*« Donc nous on est quand même au service des entreprises et on ne peut pas non plus se permettre de proposer des choses [qui vont à l'encontre des demandes des adhérents] ».*

Puis, lorsque nous la suivons à un rendez-vous auprès d'une entreprise adhérente, elle réagit aux récentes obligations faites aux OPCA (cf supra) :

*« ce n'est pas à nous de nous occuper de ça, des chômeurs, c'est à l'Etat ; et puis il y a les inemployables »*

Ainsi se dessine une division des tâches implicite entre OPCA au service des entreprises adhérentes ; et puissance publique chargée de limiter l'exclusion sociale. Toutefois, d'autres enquêtés prennent acte de la redéfinition des frontières de catégories d'actifs. Les efforts de négociation entre les contraintes du FSE et des adhérents s'inscrivent dans le cadre (cas italien) d'une porosité plus grande avec les petits chefs d'entreprise peu qualifiés ou, (cas français) d'une porosité plus grande avec les autres publics (demandeurs d'emploi en particulier) qui ont été au cours des réformes successives ajoutés aux missions donc au rôle des OPCA :

*« Les OPCA maintenant accompagnent le dispositif. Donc on a aussi, du fait de la réforme de 2009, des mondes moins cloisonnés. On est demandeur d'emploi, on est salarié, on est dans les minima sociaux... aujourd'hui on a dit que c'est une mauvaise approche, il faut articuler, décroisonner : c'est pour ça qu'on a fait la portabilité du droit (à travers le DIF, la portabilité des droits sociaux). »<sup>29</sup>*

Au-delà de cette mutation globale, c'est notamment la relation aux entreprises adhérentes elle-même qui peut considérablement varier d'un OPCA à l'autre, et qui peut être compromise par des objectifs considérés comme « intrusifs ». En Italie en particulier, nombreux sont les enquêtés représentants des OPCA qui sont réticents à vouloir « imposer » des pratiques aux adhérents :

*« Moi je dis, qui suis-je pour contredire ces [entreprises] en leur disant « ah non vous ne pouvez pas le faire, parce que ça n'a pas de sens, parce que ça n'a pas de finalité, parce que ce n'est pas adapté à votre contexte. » ? »<sup>30</sup>*

Pour cet enquête italien, cette relation aux entreprises adhérentes relève du « paternalisme ». Il semble que cette autocensure et ce refus d'immixtion dans la gestion des entreprises privées fournissent également une clé d'explication pour le non recours au FSE dans certains cas, en particulier en Italie. En effet, la mobilisation de cofinancements européens obligerait les OPCA à infléchir en partie leurs pratiques de formation. Cet extrait rend également compte des irréductibles différences entre les organisations professionnelles fondatrices des OPCA plus historiques, dans lesquels la tension capital-travail est pour partie résolue par des mécanismes que décrit Emmanuel Quenson (2010) dans le contexte des années 1960 – 80, où la formation a pu agir comme « *moyen de pacification des relations professionnelles et sociales propice à un compromis entre directions et syndicats et à l'accroissement de la productivité économique* » (p. 122).

D'autre part, la connaissance des réseaux et des dispositifs européens peut être une ressource pour les acteurs à titre individuel dans leur institution ; mais elle peut aussi être une vraie ressource pour l'OPCA comme organisation collective face à la pression de ses adhérents. Ainsi, dans cet OPCA, la chargée de projet considère que c'est son rôle d'identifier les besoins, et utilise les fonds communautaires dans le sens de cette identification plutôt que dans le sens des demandes des adhérents.

*« Moi je me sers énormément des Fonds Européens pour aider à orienter la formation, là où elle **devrait** aller ! »<sup>31</sup>*

A la lumière des entretiens réalisés jusqu'ici, on peut *a minima* positionner les acteurs interrogés sur un continuum tracé entre les deux pôles de l'orientation et de l'accompagnement, selon qu'ils modifient ou du moins influencent ou non les projets de leurs adhérents. Ce continuum nous semble suffisamment large pour permettre tout à la fois de dépasser *a priori* les écarts institutionnels entre la France et l'Italie ; et d'intégrer la variable explicative potentielle de la position des enquêtés dans la hiérarchie de l'organisation. En effet, nous avons remarqué qu'en général, plus les acteurs rencontrés occupaient un poste élevé dans la hiérarchie, plus ils récusent la grande autonomie des employeurs pour insister sur la vitalité du paritarisme, sur le rôle important des OPCA, sa capacité à orienter les pratiques des adhérents.

---

30 Entretien, Rome, 27 octobre 2012

31 Entretien, Lyon, 26 Novembre 2012, nous soulignons.

Pour un cadre d'une puissante organisation patronale française en charge de la formation des chargés de mission "FSE" dans les OPCA liés à son organisation, cette complexité est plus une construction sociale, qu'une réalité objectivable. Elle permet à l'OPCA d'investir et assumer pleinement son rôle de conseil, mais aussi d'anticipation voire de régulation des attentes des adhérents :

*« Ça évitait l'effet d'aubaine sur les financements ! Ils [les employeurs] veulent faire de la formation mais ça ne sert à rien. On n'a pas les moyens de surdépenser de la formation pour des choses inutiles. Il faut optimiser. Le gros avantage du FSE là dedans c'était quoi... C'est un vrai effet levier parce qu'il permet de dire à une entreprise ou à un chef d'entreprise, "moi j'ai une solution ça va vous coûter moins cher (ça les intéresse) mais 'ya des contraintes et les contraintes ne sont pas administratives, elles sont sur le fond. Il faut que vous écriviez pourquoi vous faites de la formation (cette histoire de stratégie de développement économique) : moi à ce moment là je peux vous expliquer pourquoi on fait de la formation chez vous et je peux vous obtenir du FSE". C'était une sorte de mensonge utile, [de dire que] "le FSE est exigeant". »<sup>32</sup>*

A l'inverse, pour un chargé de projets dans une direction régionale, les critères conditionnant le cofinancement doivent être toujours subordonnés aux critères des cotisants :

*« En fait, euh... (hésitation) si vous voulez, le... le danger de cette relation privilégiée avec les financeurs... privilégiée parce qu'il y a eu des années d'innovation et de travail continu sur ces dispositifs. Le danger là-dessus c'est de finir par penser que le financeur est le client. **Alors que non : le client c'est l'entreprise.** Bon. La dérive qu'il peut y avoir, c'est de finalement créer des dispositifs qui répondent aux critères du financeur mais pas aux attentes des entreprises. Et de se retrouver plus ou moins contraint de les « fourguer de force », à des boîtes qui n'en ont ni l'envie ni vraiment l'utilité. »<sup>33</sup>*

Un tel constat reste très fragile et doit être considéré avec précaution pour deux raisons principales. D'une part, du fait de matériaux sans doute insuffisants. Mais surtout, du fait de potentiels biais inhérents à l'asymétrie de leur activité : les cadres sont plus fréquemment en relation avec les bailleurs publics, la presse et ont donc dû développer un cadre cohérent et unitaire de représentation de soi face au monde extérieur. A l'inverse, les interlocuteurs principaux des conseillers sont les entreprises elles mêmes. Les registres de justification des salariés de ces OPCA ne sont donc pas les mêmes. Dès lors, le continuum entre orientation et accompagnement peut être pertinent pour une troisième raison : différencier ce qui relève de l'OPCA ou de l'individu. Mais cela ne peut se faire qu'à la double condition méthodologique de croiser ces données avec les documents de

---

32 Entretien, Paris, 18 Octobre 2012

33 Entretien, Lyon, 31 Janvier 2012, nous soulignons

communication de l'OPCA et leurs chiffres de réalisation ; et d'interroger à la fois plusieurs enquêtés et plusieurs fois les mêmes personnes. Afin de pouvoir rester audibles auprès de leurs adhérents (et d'améliorer les chances de succès de leurs opérations), plusieurs des enquêtés semblent chercher à adapter les catégories d'intelligibilité des publics cibles du FSE :

*« On doit cibler au moins 70% des salariés de niveau V et infra, ou occupant les CSP ouvriers / employés. (...) Des salariés de niveau V et infra, des gens qui sont au niveau bac voire moindre, **y en a pas tant que ça que les entreprises veulent former**. En revanche, des personnes de statut ouvrier ou employé... On a essayé de forcer un petit peu le trait : forte propension de salariés de niveau « ouvrier »... Or ils n'ont pas forcément de niveau inférieur aux employés ! »<sup>34</sup>*

Ces quelques exemples nous semblent bien illustrer les efforts de redéfinition de leur mission que les conseillers formation exercent au quotidien.

### ***Conclusion : implications pour la thèse***

C'est bien une forme d'articulation entre impôts et politiques publiques que l'on a cherché à interroger ici, à partir du cas de la gestion paritaire de la FPC.

La dévolution de fonds de la FPC aux OPCA a modifié les registres et sources de légitimation. Alors que l'Etat et la Région répondent à un agenda politique plus large (recherche d'un chômage plus faible), les OPCA doivent répondre de l'utilité économique immédiate de leurs actions pour leurs adhérents. Si par fiscalité il y a, le stock de fonds reste donc en partie sous contrôle des cotisants, les employeurs. Il s'en suit une concentration des fonds sur certaines catégories de salariés non représentatives. Ces mécanismes étant plus ou moins forts selon les terrains d'observation des politiques publiques différenciées peuvent être escomptées. Pourtant, un point commun majeur apparaît. Les tentatives des Etats et Régions de modifier les modes de gestion de la FPC semblent avoir abouti à une confusion croissante entre actifs occupés « stables » et catégories de travailleurs dits « atypiques ». Cette porosité reflète bien les distinctions entre riches et pauvres, identifiées par la sociologie fiscale, par contraste à la distinction entre capital et travail identifiée par les approches sociologiques de la cotisation.

Il apparaît alors que tant les tentatives de régulation que les subventions (où le FSE joue un rôle majeur pour les politiques de FPC) mobilisées par l'Etat en France et la Région en Italie pour tenter d'infléchir ces pratiques, donnent à voir le rôle paradoxal des organismes et fonds paritaires. En effet, la « bottom line » qu'est à de nombreux égards encore, le niveau de l'entreprise, amène les OPCA à limiter toute immixtion extérieure

---

34 Entretien, Lyon, 3 Octobre 2012, nous soulignons.

dans la gestion de la main d'œuvre. Toutefois, les subventions publiques et leur conditionnalité permettent d'envisager une mutation de cette gestion paritaire. Cela déplace en grande partie la responsabilité et la négociation de ces impératifs sur les conseillers de formation eux mêmes. Ainsi, les multiples refus que nous observons sur nos terrains, de mobiliser des cofinancements européens fléchés sur ces publics prioritaires par les acteurs des OPCA peuvent être interprétés comme autant d'efforts de mise à distance de la prise en charge paritaire des catégories de travailleurs non prioritaires pour leurs adhérents.

Le paritarisme ne se construit pas simplement contre l'Etat ; il exprime aussi un compromis entre intérêts du travail et du capital. Les conditions d'intelligibilité de la discussion normative semblent ainsi être surdéterminées par une approche de l'Etat bras gauche, corrigeant les effets peut être finalement consubstantiels au mode de production capitaliste – quelle qu'en soit la « variété » ou la « variation » (Bruff, 2011). Toutefois, l'élargissement des missions des OPCA a modifié cette situation. Le salarié n'est plus porteur de droits quel que soit son statut (occupé ou au chômage). Son éligibilité à des actions de formation dépend avant tout de sa place dans la hiérarchie du mode de production capitaliste : plus cette place est élevée, plus il est éligible au sein de l'entreprise ; moindre elle l'est, plus le travailleur relève d'une politique dite d'emploi. Une telle lecture aurait sans doute été difficile sans la mise en discussion de la VoC et de la sociologie fiscale.

### ***Bibliographie***

- Alunni, D. (2005), *Démocratiser la Formation Professionnelle*, Les Editions de l'Atelier, Editions Ouvrières.
- Andolfatto, D. (2013). Introduction. In D. Andolfatto (Ed.), *Les syndicats en France*. La Documentation Française.
- Bechter, Brandl, Meardi, (2012), « Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations », *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), 185–202.
- Berthet, T. (2010). Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi. *Revue Française de Socio-Économie*, 6(2), 131
- Bourdieu, P., & Boltanski, L. (1975). « Le titre et le poste : rapports entre le système de production et le système de reproduction ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1(2), 95–107.
- Bruff, I. (2011). “What about the Elephant in the Room? Varieties of Capitalism, Varieties in Capitalism”. *New Political Economy*, 16(4), 481–500.
- Casella, P. (2005). « Décentralisation de la formation professionnelle ». *Savoirs*, 9(3), 9–67.

- CGT (2013), Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 « Pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » : analyse et critique
- Cognard, E. (2011). "Varieties of Capitalism and financial cooperation between employers: The initial and continuous vocational training in comparison". *European Journal of Industrial Relations*, 17(1), 25–40.
- Commaille, J. (2001). « La production des lois sur la formation permanente comme exemple de construction de la représentation du politique ». *Education Permanente*, 149(4).
- Conter, B. (2007). « Plein-emploi ou chômage nécessaire: la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, 21(1), 21–40.
- Conter, B. (2012). *La stratégie européenne pour l'emploi: de l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP, 201 p
- Cour des Comptes (2013), Rapport Public Annuel 2013, Le financement de la formation professionnelle continue : une refonte inaboutie du réseau de collecte
- Coutrot, L., & Lautman, J. (2005). L'adéquation au regard des employeurs : des contenus de formation aux niveaux », in , *La Découverte*, p. 47-60. *Des formations pour quels emplois ?* (pp. 47–70). La Découverte.
- Culpepper, P. D., & Finegold, D. (2001). *The German Skills Machine: Sustaining Comparative Advantage in a Global Economy*. New York: Berghahn Books Inc.
- De la Porte, C., & Jacobsson, K. (2011). Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states. In N. Morel, J. Palme, & B. Palier (Eds.), *Towards a social investment welfare state?* (pp. 117 – 151). Bristol: Policy Press.
- Duclos, L., Mériaux O. (1998). Le paritarisme, un fragment néo corporatiste. In Auvergnon (P.) & alii (Ed.), *L'Etat à l'épreuve du social*. Paris: Syllepse.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Jakse, C. (2012). *L'enjeu de la cotisation sociale*, Bellecombès-en-Bauges, Ed. Du Croquant.
- Lallement, M., & Spurk, J. (2003). Pour une analyse comparée des configurations : réflexions sur le cas de la formation continue. In M. Lallement & J. Spurk (Eds.), *Stratégies de la comparaison internationale*. Paris: CNRS Editions.
- Leroy, M. (2010). *L'impôt, l'État et la société : la sociologie fiscale de la démocratie interventionniste*. Paris: Economica.
- Lindeperg G. (1999), Rapport sur la Formation Professionnelle Continue, pour le Premier Ministre
- Martin, C. J., & Swank, D. (2012). *The political construction of business interests. Coordination, Growth, and Equality*. Cambridge University Press.
- Mériaux, O. (1997). « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle ? » *La revue de l'IRES*, 24(2), 191–208.

- Paugam S. (2000), *Le salarié de la précarité. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, PUF
- Perez, C., & Thomas, G. (2005). « Trajectoires d'emploi précaire et formation continue ». *Économie et statistique*, 388(1), 107–127.
- Perez, C., & Vero, J. (2006). L'accès à la formation en entreprise au regard des modes de gestion de la main-d'œuvre. *Travail et Emploi*, 59–71.
- Quenson, E. (2010). Le rôle des responsables de formation et de l'entretien annuel d'évaluation dans les inégalités d'accès à la formation. In C. Frétygné & E. De Lescure (Eds.), *Les métiers de la formation, Approches sociologiques* (pp. 119–132). Presses Universitaires de Rennes.
- Rubio Barcelo, E. (2007). *Regional Governments , Territorial Political Restructuring and Vocational Education and Training Policies A Comparison of Four Cases : Catalonia , Lombardy , Valencia and Veneto*, Thèse de Doctorat en science politique, Institut Universitaire Européen de Florence
- Smith, A. (1995). *L'Europe politique au miroir du local : les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. L'Harmattan.
- Steffen, M. (2004). « La comparaison internationale comme révélateur des apprentissages institutionnels », *Revue internationale de politique comparée*, 11(3), 389.
- Streeck, W. (2011). Skills and politics: General and specific. *MPPFIG*, 11(1).
- Tallard, M. (2011). « La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente ? » *La revue de l'IREES*, 69 (2), 111–137.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge Univ Press.
- Varesi, P. (2011). « Bilateralità e politiche attive del lavoro », L. Bellardi & G. De Santis (Eds.), *La bilateralità, fra tradizione e rinnovamento* (pp. 65–95).
- Verdier E. (2009). « Education et formation tout au long de la vie : une rhétorique européenne, cinq régimes d'action ». In J.-L. Derouet & M.-C. Derouet-Besson (Eds.), *Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation* (INRP., pp. 210–227). Lyon: Peter Lang.
- Walton R. E., Mc Kersie R. B. (1965), *A behavioral theory of labor negotiations: an analysis of a social interaction system*, New York, McGraw-Hill.