

ST 39 : Peut-on parler de régions-providence ? Les politiques sociales entre européanisation et régionalisation.

Josua Gräbener, Laboratoire Pacte, UMR 5194, josua.grabener@iepg.fr

Les organisations professionnelles : relais ou freins pour les régions providence ?

Résumé

Les organisations professionnelles : relais ou freins pour les régions providence ?

En France et en Italie, les politiques d'emploi s'appuient en grande partie sur les branches professionnelles pour atteindre leurs objectifs. Il en va notamment ainsi pour la formation continue, à travers les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés en France et les Fondi Paritetici Interprofessionali en Italie (OPCA et FPI). Mutualisateurs de cotisations sociales, leurs importantes capacités administratives et financières en font des partenaires contractuels privilégiés pour des acteurs publics désireux d'optimiser quantitativement et qualitativement la consommation des crédits communautaires, en particulier du Fonds Social Européen. La décentralisation de l'usage de ces derniers est valorisée politiquement et mobilisée pour nourrir des agendas néo régionalistes différenciés ; néanmoins, elle est en pratique difficile à achever. Cela s'explique notamment par l'inégale capacité et volonté des organisations syndicales et patronales à investir ces nouveaux espaces d'action publique. Ces organisations peuvent alors être à la fois des "relais" ou des "freins" aux stratégies de régionalisation : l'objet de cette communication est d'en identifier les conditions et les modalités. Au terme d'une enquête doctorale menée en Rhône Alpes et en Lombardie, une variable explicative majeure se dégage clairement : le degré de pression contributive des adhérents qui s'exerce sur les acteurs paritaires.

Trade unions and business associations differentiated reactions towards regionalization

In France and in Italy, employment policies largely depend on trade unions and business associations' cooperation to reach their objectives. It is particularly the case for adult training: the French OPCA (Organismes Paritaires Collecteurs Agréés) and the Italian FPI (Fondi Paritetici Inteprofessionnali) are very important actors. They collect employers' training taxes and have important financial and administrative capacities, which public actors are willing to rely on. OPCA and FPI are particularly useful for using ESF (European Social Fund). Its usage decentralization is politically promoted and serves regionalist agendas. However trade unions and business associations might be unable to follow this political trend; moreover, they might be reluctant to do so. This paper seeks to identify the conditions for the transformation of industrial relations along decentralization dynamics; and more widely to explain the differentiated reactions to the political usages of EU funding. It is based on a PhD investigation made in Rhône Alpes and Lombardy. A major factor is identified: the degree of membership pressure faced by business associations, which in turn give different status to the employers' training taxes: more or less socialized; more or less detached from labour market; qualifying or merely certifying the workforce.

Introduction

L'Union Européenne affronte une crise économique et financière majeure qui se répercute au niveau social et donne à voir l'exacerbation des contradictions entre injonctions faites aux politiques publiques. Ces contradictions sont très visibles dans les politiques d'emploi et au sein de celles-ci, de formation continue : d'une part, l'UE encourage la coordination entre les acteurs de

l'emploi pour accompagner les transformations induites par le marché. C'est particulièrement vrai à l'échelle régionale (Morel, Palier, Palme 2013 ; Berthet et Bourgeois, 2015). D'autre part, cette coordination se heurte à de strictes règles macro-économiques et budgétaires qui encouragent une pression à la "modération salariale". Sous ces conditions, la coordination ne produit que rarement des règles collectives opposables : le travail reste marchandisé, sa rémunération relève davantage du prix que du barème. Cette pression sur les salaires est particulièrement forte pour la partie indirecte du salaire, la cotisation sociale. Pour ne prendre que l'exemple français, les nombreux allègements et modulations de cotisations patronales pour les cotisations salariales en témoignent (DARES, 2014). Ces phénomènes sont particulièrement forts à l'échelle régionale, du fait des mouvements de décentralisation de la négociation collective et en particulier des relations professionnelles dans le champ de la formation continue. Bien que facilitée dans le processus d'intégration européenne qui participe du redécoupage des périmètres d'action et des ressorts d'action des Etats Providence (Ferrera, 2009), la régionalisation des politiques sociales est loin de constituer un processus aisé et linéaire. Dans le cas des politiques de formation continue, les ambitions de construction de « régions providence » à travers la mise en commun des ressources paritaires et publiques se heurtent souvent à la faible participation des organisations professionnelles.

La question au départ de cette communication est la suivante : sous quelles conditions les organisations professionnelles favorisent-elles le processus de régionalisation des Etats Providence ? Plus généralement, comment réagissent les acteurs patronaux, centraux dans la gestion des cotisations pour la formation continue, face à la double dynamique de régionalisation et d'européanisation des Etats Providence ? Cela a donné lieu à la problématique suivante : comment expliquer qu'ils soient favorables à et actifs *dans* cette dernière (« relais ») ou au contraire réticents et en retrait (« freins ») ? Afin d'apporter des éléments de réponse à cette question, la présente communication est construite en trois temps.

D'abord, la recherche sur laquelle elle s'appuie est resituée dans l'état de l'art sur l'articulation entre européanisation, régionalisation et renforcement des acteurs patronaux et syndicaux. Cela permet de justifier le recours à un cadre théorique spécifique. Celui-ci ouvre des hypothèses de recherche qu'on se propose de tester sur la base d'une enquête menée dans le cadre d'une thèse en cours centrée sur deux cas. Ensuite, les postulats de recherche concernant le Fonds Social Européen sont explicités. Ils permettent par la suite de mieux identifier le poids respectif des principaux facteurs explicatifs mobilisés, en particulier la configuration institutionnelle et politique. Ces dimensions donnent lieu à des statuts différenciés des cotisations sociales, variable intermédiaire. Enfin, le pouvoir explicatif de cette dernière pour rendre compte des réactions des acteurs étudiés au FSE est examiné à travers trois cas de figure : des usages donnant lieu à des adaptations des acteurs ; des usages qualifiés de "résistants" et des non-usages considérés comme des évitements. On conclue cette partie en s'interrogeant sur les différences intra nationales.

I. Bilan de l'état de l'art, cadre théorique, hypothèses de recherche et matériel

I.A. Décentralisation de l'action publique, décentralisation de la négociation collective et européanisation

Européanisation et régionalisation des Etats Providence : une relation si linéaire ?

La valorisation de l'échelon "régional" dans de nombreux documents européens ainsi que dans plusieurs instruments de politiques publiques (en particulier les fonds structurels) a conduit plusieurs acteurs régionaux à se saisir de ces opportunités pour renforcer leur assise politique, parfois en concurrence avec l'Etat central ou les administrations déconcentrées. Ce mouvement a bien été étudié en science politique : plusieurs auteurs ont montré dans des contextes nationaux très

variés, comment l'UE offre de nouvelles opportunités politiques pour les acteurs régionaux cherchant à s'émanciper de ce qu'ils considèrent comme des tutelles nationales, par exemple en Italie ou en Suède (Fargion et Profetti 2006, Warleigh-Lack et Mc Callion 2012). Sur le plan analytique, la dimension perturbatrice des fonds structurels pour les relations centre-périphérie a été fortement nuancée, au profit de variables explicatives relevant des jeux d'acteurs domestiques (Cole et Pasquier, 2012). Les auteurs mettent également en avant l'importance des changements induits par la "gouvernance multi niveaux" (Milio, 2010).

Cette communication est l'occasion d'articuler et faire discuter certains points saillants de récentes controverses. D'une part, des controverses sur les conditions et les effets de la régionalisation de l'action publique, au-delà de la décentralisation de compétences et de budgets aux collectivités territoriales régionales. De façon croissante, les Conseils Régionaux deviennent des acteurs centraux pour l'action sociale, en substitution de l'Etat mais aussi parfois en complément voire en concurrence. Cette dynamique a récemment encouragé un agenda de recherche sur l'émergence de "régions providence" et généré, des controverses autour des relations professionnelles, car la décentralisation de la négociation collective est polysémique. Elle renvoie d'une part à la "territorialisation", c'est à dire à l'ancrage dans les "spécificités du territoire" ; et aussi, d'autre part au centrage sur l'entreprise. Cela peut aboutir à l'érosion des garanties collectives (pour un panorama européen, voir par exemple Spieser 2014).

Le point de rencontre entre ces deux dynamiques a fait l'objet de nombreux travaux. Plusieurs questions apparaissent comme structurantes : la régionalisation de l'action publique encourage-t-elle toujours la décentralisation des relations professionnelles ? La question se pose alors sous l'angle de la capacité politique, voire culturelle, à se "prendre en charge". Ces travaux sont très nombreux en Italie, dans le sillage de Robert Putnam. Ainsi il est apparu que la décentralisation de compétences au profit des régions ne s'est pas traduit avec la même "efficacité" selon les régions ; en particulier, on a retrouvé le vieux clivage nord / sud. En dépit de l'"*intervento straordinario*" (des flux financiers massifs vers le sud de l'Italie), le "Mezzogiorno" reste significativement moins industrialisé et plus pauvre que le centre et le nord. Cette question peut également se poser du point de vue des droits sociaux. Plusieurs auteurs ont pointé l'impact social délétère de la décentralisation. Deux points font particulièrement débat : la décentralisation accentue-t-elle les inégalités entre les territoires (Profetti et Fargion 2006) ? En mettant les territoires en compétition pour attirer des investisseurs, la décentralisation entraîne-t-elle un nivellement par le bas de la fiscalité et donc des prestations sociales ? Peu voire aucune recherche n'a encore montré une relation de causalité systématique entre décentralisation et renforcement des inégalités (Dupuy, 2009). S'il y a corrélation, cette dernière gagne à être expliquée à l'aide notamment de variables intermédiaires. Cela pousse en particulier à interroger le poids de la structure des relations professionnelles : celles-ci peuvent constituer un facteur prédictif significatif des conséquences sociales de la décentralisation. Or, les relations professionnelles répondent à plusieurs logiques propres, en particulier les logiques d'adhésion qui sont déterminantes dans la stratégie des acteurs patronaux.

Pourquoi la régionalisation des Etats-Providence et du « dialogue social » fait peur

Dans ce contexte, la régionalisation des politiques d'emploi formation est souvent apparue comme un bon moyen de concilier des impératifs quantitatifs (compression des budgets) et qualitatifs (avec une coordination approfondie des acteurs). La régionalisation des Etats Providence est notamment réputée être plus "efficace", car plus proche des "territoires". Ce faisant, elle a suscité un certain nombre de craintes. L'intégration européenne suscite notamment des craintes quant au devenir des régimes d'Etat Providence et sur la viabilité des dispositifs de sécurité sociale gérés par les organisations professionnelles. Les travaux sur la territorialisation du dialogue social

sont souvent marqués par la préoccupation du caractère chaotique du processus de décentralisation. Celui-ci se traduirait par une attaque frontale aux droits mais aussi aux acquis sociaux. Les territoires et notamment les régions sont mis en concurrence pour attirer les investisseurs, et faute de mécanismes de péréquation nationale, aucun d'entre eux n'a intérêt à avoir des niveaux de prestations sociales élevées car elles attirent les personnes les plus pauvres mais font fuir les investisseurs (du fait des forts taux de prélèvements sociaux impliqués).

En Europe, beaucoup de travaux se sont penchés sur les conséquences de la décentralisation institutionnelle et administrative pour l'action collective et les relations professionnelles. Ces inégalités pourraient participer d'un mouvement d'évitement des accords collectifs, par exemple en limitant la portée normative contraignante des normes co produites par les acteurs. Dans cette perspective également, la décentralisation favoriserait une tendance adéquationniste, avec une plus forte indexation des stratégies de formation sur les besoins identifiés par les représentants d'employeurs (Crouch 2012).

De la critique des postulats implicites à l'identification d'hypothèses exploratoires

Cette décentralisation chaotique serait accentuée par l'inégalité des ressources dont disposent les organisations patronales et syndicales. On retrouve par exemple une critique de l'insoutenabilité de la multiplication des instances de représentation pour les organisations syndicales de salariés chez Barnier, Canu et Vergne (2014). En effet, plusieurs auteurs ont identifié des difficultés de certaines organisations syndicales à investir les nouveaux espaces de négociation collective : c'est le cas des CTEF en Rhône Alpes ou des districts industriels en Lombardie ; c'est de façon générale l'objet de travaux sur la régulation de la formation continue s'inscrivant dans l'approche des « variétés de capitalisme » (Culpepper, 2003). Pour l'auteur, l'inégale capacité des acteurs publics français et allemands à mettre en place des systèmes collectifs performants de formation (dans son cas, de formation initiale en entreprise, via l'apprentissage) s'explique d'abord par l'inégale densité des réseaux d'employeurs dans les différents contextes. Ainsi, bien que des auteurs comme Barnier *et al.* et Culpepper ne partagent évidemment pas les mêmes prémisses normatives (notamment une inégale obsession pour la « compétitivité »), ils partagent un facteur explicatif central commun : la focale sur l'inégale *capacité* des acteurs, assez indépendamment de leur *intérêt*. Ce faisant, la question de l'intérêt reste peu questionnée et reste une « boîte noire » dans l'analyse ; en fait, elle s'adosse par défaut à plusieurs postulats implicites qui sont en fait communs à une grande partie de la littérature et qu'il s'agit d'identifier pour pouvoir opérer un saut théorique.

Premièrement, beaucoup de travaux s'appuient sur le postulat d'un intérêt *a priori* des employeurs pour le « partenariat » promu par les fonds structurels (Balme et Jouve, 1995) avec les projets portés par les administrations, au motif qu'ils seraient accompagnés d'appuis financiers. Or plusieurs enquêtes menées à l'échelle européenne suggèrent précisément que l'un des principaux échecs de la Stratégie Européenne pour l'Emploi tient à son incapacité à mobiliser des « partenaires » et en particulier des « partenaires sociaux » (Casey 2005). Deuxièmement, et ce dernier est moins évident, on peut noter la force du postulat d'un intérêt (toujours *a priori*) des employeurs pour la régulation à l'échelle territoriale, en ce qu'elle permettrait de vider les accords conclus de leur contenu subversif mais aussi d'aligner les prescriptions de FPC sur les besoins des « territoires » (Molina 2014). C'est ce que montrait par exemple Jean Luc Deshayes à partir de la notion d' « employeur territorial » (Deshayes 2013). Or, un tel postulat peut conduire à sous-estimer la capacité de repli des employeurs sur la défense du contrat par opposition à l' « intrusion législative » : cette capacité se manifeste notamment par une forte propension à la managérialisation des normes édictées nationalement (voir par exemple sur la réforme des 35 heures : Péliasse 2011). Enfin, et plus largement, on ne peut que regretter le postulat d'un conflit entre coordination et concurrence entre acteurs patronaux. S'il existe une littérature abondante rendant compte des luttes

de pouvoir entre organisations patronales (Rabier 2007), elle tend à considérer la coordination des acteurs par opposition à leur concurrence (Ornston 2015). Or, on peut considérer au contraire que la concurrence entre organisations patronales peut encourager leurs stratégies de coordination et d'enrôlement des adhérents (Jordan & Halpin 2004).

Pour différentes raisons, ces ensembles de travaux sur lesquels s'appuie cette recherche peuvent donc donner l'impression d'un processus linéaire. On se positionne ici très nettement contre cette lecture du fait des impasses analytiques sur lesquelles elle débouche. On s'appuie pour ce faire sur une approche constructiviste qui souligne *la capacité des acteurs à s'engager dans des processus que lorsqu'ils y trouvent un intérêt à court ou à moyen terme.*

I.B. Faire entrer d'autres éléments dans l'analyse pour comprendre ce qui se passe : littérature mobilisée & hypothèses

En répondant à cette question, nous pourrions contribuer au dialogue entre deux ensembles de travaux qui sont pour le moment un peu éloignées. D'une part, la littérature très abondante, ayant pour objet l'impact de l'intégration européenne sur les relations professionnelles (Hancké et Rhodes, 2005) ; d'autre part, la littérature plus récente développant l'approche des "usages de l'Europe" par les acteurs domestiques (Graziano, Jacquot, Palier, 2013). Elle permettra aussi de contribuer aux travaux identifiant un "coup de force patronal" remarqué par plusieurs auteurs (Spieser, 2013 ; Sainty, 2015). La question syndicale est donc centrale car elle permet de prédire les aboutissants sociaux du dialogue social territorial. Mais elle doit aussi être posée sur le volet patronal. Or cette dimension est plutôt sous investie en science politique, notamment en France et en Italie (Offerlé, 2013).

Les acteurs stratégiques face à l'intégration européenne

Les réactions à la décentralisation sont dans notre cas, *d'abord* une réaction aux FSE : nous avons recours à l'approche des "usages de l'Europe" qui consiste à identifier les facteurs d'utilisation sélective des ressources offertes par l'intégration européenne. Les débats dans les études européennes sur le poids de l'autonomisation et de professionnalisation des acteurs aux prises avec les instruments européens (Georgakakis, 2002) ont renforcé l'intérêt pour la diversité des trajectoires d'*européanisation* des acteurs collectifs et individuels. En dernier ressort, une approche plus constructiviste, par les « usages de l'Europe » (Graziano, Jacquot, Palier 2013), s'avère féconde. L'articulation de ces littératures facilite l'analyse des modalités différenciées de régionalisation des politiques d'emploi dans le cadre de l'intégration européenne. Elle autorise notamment la sortie des oppositions entre déterminisme institutionnaliste, déterminisme social et *rational choice*. Ce faisant elle permet de limiter des formes de nationalisme méthodologique qui sont d'autant plus fréquentes et préjudiciables dans le cas d'une comparaison franco italienne que les traditions disciplinaires sont souvent dissemblables entre les deux pays (Roux, 2003), avec des implications sensibles pour la réception des travaux internationaux ainsi que des *European studies*. Cette approche peut être complétée avec les récents travaux sur les *instruments de résistances à l'intégration européenne l'UE* (Saurugger et Terpan, 2013). Ainsi, on peut dresser une continuité de pratiques entre usages adaptatifs, résistances et évitements. Les acteurs peuvent avoir l'une ou l'autre de ces attitudes en fonction de leurs propriétés et stratégies. Il s'agit alors d'*expliquer* ces pratiques, à partir d'un second ensemble de travaux : sur les relations professionnelles et sur les organisations patronales.

Les OPCA et FPI, acteurs du « hinterland patronal » (Offerlé 2013) bénéficiant de rentes de situations : le poids des logiques d'adhésion dans les dynamiques de régionalisation

Nous allons nous pencher sur les OPCA et FPI, des associations qui collectent et gèrent les cotisations patronales pour la formation continue des salariés en France et en Italie (1,5% du salaire en France ; 0,3% en Italie). Ces associations sont co administrées par les organisations patronales et syndicales. Les cotisations sociales leur sont versées si elles obtiennent un agrément de l'Etat. Ces associations peuvent également obtenir des subventions publiques, dont du Fonds Social Européen destiné à la formation des adultes. Or ce FSE est délivré par une autorité de gestion, qui est soit une administration déconcentrée (par exemple, la DIRECCTE Rhône-Alpes en France) soit une collectivité territoriale (par exemple, la Région Lombardie en Italie). En France, le mouvement est à la décentralisation croissante de l'autorité de gestion des fonds structurels. Les réactions au FSE sont donc à la fois des causes et des conséquences de réactions aux stratégies régionalistes.

Pour comprendre ces réactions et distinguer clairement ce qui relève spécifiquement des réactions au FSE et des réactions à la régionalisation, il est donc nécessaire de les réinscrire dans les jeux d'acteurs dont relèvent les OPCA et les FPI. Or ces derniers sont en particulier tributaires d'une pression contributive de la part de leurs adhérents ; celle-ci impacte à son tour le statut de la cotisation sociale. Cette pression contributive est particulièrement forte en Italie, car les employeurs décident à quel FPI ils veulent verser les cotisations. Ils peuvent donc choisir celui qui correspond le mieux à leurs demandes. La propension des OPCA et des FPI à vouloir attirer des adhérents dépend non seulement de la configuration institutionnelle (comme la législation et les accords nationaux fixent les conditions et taux de cotisation) mais également des stratégies des organisations syndicales et patronales fondatrices et siégeant dans les Conseils d'Administration.

Cette situation encourage une stratégie de recherche appuyée sur deux types de travaux : un appui sur les relations professionnelles qui permettent de bien comprendre *empiriquement* le contexte de mise en place et de transformation des OPCA et FPI ; et un appui sur les organisations professionnelles qui permet de fournir un cadre analytique permettant de contribuer à des discussions plus larges (notamment avec d'autres cas européens et d'autres secteurs que la FPC). La sociologie des relations professionnelles permet d'éclairer la dimension éminemment conflictuelle des actions de formation continue, car celle-ci renvoie à des tensions propres au monde du travail (à travers la question centrale de l'autonomie de l'employeur et du conflit entre loi et contrat), en particulier autour des mécanismes de certification des compétences (Maillard, 2011) et de reconnaissance des qualifications des travailleurs (Monchatre 2013). Les études sur les organisations patronales offrent quant à elles des cadres analytiques féconds pour comprendre la relation ambiguë qui peut exister entre adhérents et/ou clients d'une part, et structures collectives d'autre part. En particulier, elle permet de se distancier de l'enjeu de la capacité de la « société civile » ou de l'« attractivité des territoires » (Molina, 2014) comme variables explicatives principales de la plus ou moins grande participation des organisations professionnelles. Ce qui est en jeu, ce sont des intérêts divergents et en recomposition.

Cette double inscription tient aussi au fait qu'une inscription dans les seuls travaux sur les relations professionnelles porte un risque important : celui de retomber *in fine* dans la controverse (principale) qui structure ce champ dès lors que la question régionale est posée. Il s'agit bien souvent de comprendre comment s'articulent les logiques de branches professionnelles avec les logiques régionales, les premières l'emportant souvent sur les secondes. Or raisonner en ces termes peut conduire à poser la prééminence des branches professionnelles, telle qu'elle est se vérifie en France, comme un standard pour l'ensemble des pays européens (Jobert, Guarriello, Heidling 2009). Or dans le cas italien, on observe à la fois une fragilité des relations professionnelles et des régulations régionales, ce qui invalide la thèse d'un jeu à somme nulle entre les deux logiques. Il

convient alors de déplacer le regard vers la cotisation elle-même, en s'intéressant aux rapports des organisations à leurs cotisants plutôt qu'à leurs « adversaires » institutionnels.

Pour arriver à cela on articule les travaux sur les organisations patronales (Visser & Streeck) et les travaux de l'institut européen du salariat parlant de la pression contributive (IES 2012). Cette articulation est nécessaire car en considérant les organismes paritaires sous le prisme de l'approche sur le rôle des organisations patronales, on est conduit à se centrer sur la négociation d'une tension entre les logiques dites d'influence et les logiques dites d'adhésion. Pourtant, une telle opposition ne fait que peu de sens dans le cas d'acteurs qui ne sont pas constitués pour avoir une influence sur les processus de prise de décision et de mise en œuvre de l'action publique. De plus, elle conduit à négliger la forte résilience financière et politique de ces acteurs, grâce à la rente de monopole dont ils disposent. Cette dernière peut être étudiée de façon bien plus féconde à travers les controverses sur la nature des biens communs que constituent les cotisations (Johansen 2012).

Bien souvent, les conditions de participation des organisations syndicales et patronales à l'action publique sont présentées comme étant essentiellement financières / sociales. Ainsi, tous les acteurs ne disposent pas de suffisamment de ressources pour répondre aux demandes des politiques publiques. Afin de les analyser, cette communication s'appuie sur deux ensembles de littérature : celle sur les relations professionnelles et celle sur les organisations patronales. En effet, d'un point de vue juridique les OPCA et FPI relèvent des relations professionnelles, c'est-à-dire « *l'ensemble des relations qui s'établissent entre trois catégories d'acteurs : les pouvoirs publics, les salariés et leurs représentants, les employeurs et leurs organisations* » (Bévort et Jobert 2011, p. 5).

Or, chacun de ces acteurs défend des intérêts spécifiques et répond à des logiques de mobilisation très différentes (Offe et Wiesenthal, 1980). Les organisations d'employeurs cherchent ainsi à faire correspondre l'usage collectif des cotisations patronales avec les demandes spécifiques de leurs adhérents. La logique d'adhésion très contraignante pour les organisations patronales (Streeck, Grote, Schneider et Visser, 2006) se traduit par une forte pression pour rentabiliser au maximum les investissements (obligatoires) consentis sous la forme de cotisations. La contributivité désigne ainsi le mécanisme de recherche d'un « retour sur investissement » maximal, appliquée à la cotisation sociale. Ainsi, dans notre cadre d'analyse, toutes les cotisations ne se valent pas, contrairement à ce que suggèrent les grandes enquêtes internationales comparant les volumes agrégés de cotisations sociales pour la formation continue (par exemple Eurostat ou Cedefop). Il y a des différences très fortes dans les modalités de gestion de ces cotisations : ces modalités dépendent de la configuration institutionnelle, et permettent d'expliquer en grande partie (selon nous) les réactions aux agendas de régionalisation.

Thèse défendue et hypothèse de recherche

Notre recherche de doctorat se situe au croisement de ces interrogations. Elle prend acte des jeux d'acteurs croisés déjà bien explorés et mis en évidence, et vise à construire un cadre de compréhension plus général de l'impact de l'intégration européenne sur les relations professionnelles. Cette communication est l'occasion de mettre à l'épreuve la solidité de notre thèse et de ses hypothèses sous-jacentes. La thèse défendue ici est que la participation aux expérimentations des pouvoirs publics pour intégrer les fonds paritaires et sociaux européens dépend du statut de la cotisation sociale. L'hypothèse est la suivante : plus la cotisation est socialisée (gestion autonome hors de l'entreprise), et plus les acteurs s'adaptent aux demandes du FSE. Inversement, plus les employeurs peuvent faire pression sur les acteurs paritaires pour pouvoir disposer librement de leurs fonds, plus ils vont résister voire éviter le FSE.

I.C. Quelle administration de la preuve ? Research design, étude de cas, méthodes et matériaux

Etude de cas et démarche comparative

Afin de tester cette hypothèse, nous nous appuyons sur une comparaison permettant d'identifier le poids respectif des variables institutionnelles de la configuration politique. Nous avons fait une comparaison "most similar" (cas les plus proches) pour éviter la pollution d'autres facteurs dans le raisonnement. Ain, nous avons choisi la France et l'Italie du fait de la proximité apparente des « policy styles » dans les deux pays : ils combinent une proximité des systèmes d'Etat Providence et des systèmes de relations professionnelles (Schröder 2013). Par exemple, les deux pays sont marqués à la fois par des taux de syndicalisation relativement bas par rapport au reste de l'Europe ; et des taux de couverture des salariés par des conventions collectives qui restent significativement élevés. Ces pays font ainsi figure d'exception par rapport à la tendance générale observée en Europe, où le taux de couverture des salariés par des accords collectifs est très fortement corrélé à de forts taux de syndicalisation (l'exemple idéal typique souvent cité étant les pays nordiques ou les variantes corporatistes comme l'Autriche). Cette proximité permet d'isoler le facteur juridique de décentralisation des compétences moins avancée en France qu'en Italie.

De plus, afin d'identifier les conditions de cette régionalisation, la mise en comparaison de deux espaces régionaux recèle des intérêts heuristiques importants. Les deux régions étudiées sont choisies en fonction d'une stratégie de recherche dite des cas « les plus dissemblables ». Un espace régional fortement structuré par l'action de l'administration déconcentrée : la région Rhône Alpes et sa DIRECCTE, est ainsi contrasté avec un espace régional fortement autonomisé : la région Lombardie et son Conseil Régional. La Lombardie constitue un exemple idéal-typique du « néo régionalisme bourgeois » contrasté par Michael Keating au néo régionalisme « social-démocrate » de l'Emilie Romagne ou la Toscane dans la configuration italienne. De fait, les modes de contractualisation entre acteurs publics et paritaires diffèrent fortement d'une région à l'autre, contrairement à la France où les grandes orientations de la DGEFP limitent les variations. Les modes de mobilisation des Fonds Sociaux Européens pour la formation continue lors de la programmation 2007 – 2013, révèlent dans ce cadre de nombreuses reconfigurations politiques et sociales, et par bien des aspects le cas lombard révèle en creux des dynamiques en germe en France.

Nous avons également retenu Rhône-Alpes en France et Lombardie en Italie, car ce sont deux régions "exemplaires" du point de vue de la capacité présumée à affronter la transformation de la décentralisation publique en décentralisation des relations professionnelles. Cette capacité présumée est liée à leurs propriétés socio-économiques (en particulier, des recettes importantes pour les institutions régionales ; un poids de l'industrie encore significatif ; un fort taux de diplômés et en particulier du supérieur) et politiques (notamment par la forte couverture patronale et syndicale).

Le test d'hypothèses au concret : méthodes et matériaux

Nous nous appuyons sur un faisceau général d'indices concourant à confirmer ces hypothèses. Le matériau se compose principalement de l'analyse des documents de programmation entre administrations étatiques, conseils régionaux, OPCA et FPI ; l'étude des documents produits par les OPCA et FPI, surtout à l'endroit des employeurs adhérents, ainsi que de leurs actions de formation ; d'observations de journées de travail ; ainsi que plus de 65 entretiens semi-directifs menés avec des acteurs publics et paritaires, nationaux et régionaux, en France et en Italie.

Notre enquête de doctorat s'est déroulée en trois temps et s'est nourrie de plusieurs sources. Premièrement, les modes d'attribution du FSE ont été comparés en Rhône-Alpes et en Lombardie, pour la programmation 2007–2013. Cette analyse s'est fondée sur l'étude des documents de

programmation. Une attention particulière a été portée aux fléchages des subventions, et à la traduction de ces derniers par les OPCA et FPI.

Deuxièmement, plus de soixante entretiens semi-directifs approfondis ont été menés pour saisir les conditions et modalités d'usage du FSE par les acteurs des relations professionnelles dans la formation continue en France et en Italie. Les entretiens ont d'abord constitué des outils exploratoires. Cela permettait d'identifier dans une démarche compréhensive, les opportunités et difficultés associées au FSE. Les questions portaient sur l'organisation interne, les évolutions des fléchages, la promotion du FSE face aux entreprises adhérentes, les processus de sélection des projets de formation cofinancés, ainsi que sur les trajectoires professionnelles des enquêtés. Nous avons mis en perspective les propos des enquêtés avec leur position dans l'espace des relations professionnelles (salariés ou élus, représentants des salariés ou des employeurs), leur socialisation professionnelle et les actions de formation mises en place par leur OPCA ou FPI. L'objectif était de comprendre leurs justifications des arbitrages.

Troisièmement, nous avons mobilisé des « archives » paritaires au sens large défendu par Michel Offerlé pour les enquêtes sur des organisations patronales (2013, p. 18) : la riche documentation disponible sur les sites internet, le suivi quotidien de la presse spécialisée et de plusieurs lettres d'information des organismes paritaires, furent autant de précieuses clés pour s'imprégner des enjeux clivants et des évolutions du champ dans les deux pays. Enfin, plusieurs dizaines d'observations ont pu être menées, en particulier des journées, foires commerciales ou salons consacrés à la gestion paritaire de la formation professionnelle continue. L'analyse des données recueillies semble globalement confirmer l'hypothèse de départ. Les pratiques d'adaptation au FSE sont plus fréquentes en France, où la gestion des cotisations est très autonome. Cela tend à faire des OPCA des « relais » de la régionalisation des Etats Providence. Les pratiques de résistance et d'évitement sont au contraire plus fréquentes en Italie, où la gestion des cotisations est faiblement autonome du fait de la concurrence entre FPI pour attirer des adhérents. Cela conduit à « freiner » les stratégies de régionalisation menées par l'exécutif de Lombardie.

II. Cadrage institutionnel : postulats et variables explicatives

II.A. Un postulat essentiel : le FSE est un proxy pertinent de l'intégration européenne, il s'est construit sur de nombreuses ambiguïtés, autorisant de multiples interprétations

Avant d'entrer plus avant dans la démonstration, il semble nécessaire d'explicitier les postulats structurant le raisonnement.

Beaucoup de travaux portant sur la mobilisation de fonds structurels dans les politiques d'emploi et formation tendent à souligner le paradoxe de leur influence *en dépit* de leur caractère non contraignant (puisque relevant de la méthode ouverte de coordination). A travers la conditionnalité des aides sur le fond (objectifs fléchés), et par l'échange de « bonnes pratiques » qu'il encourage, le FSE porte un impact de long terme sur les politiques publiques de l'emploi ou de l'aide sociale. Par exemple, il concourt fortement à diffuser les paradigmes de « l'activation » des politiques d'emploi ou de la « flexicurité » (Arrignon 2014 ; Caune 2013 ; Van Gerven, Vanhercke et Gürocack 2014). Tout en prenant acte de ces travaux, nous nous inscrivons surtout dans la perspective d'auteurs comme Caroline de la Porte et Kerstin Jacobsson (2011), pour qui le FSE porte des objectifs extrêmement généraux pouvant être mobilisés dans différents sens. En cela, leur démarche se rapproche de celle de Nicolas Jabko considérant le « marché » comme une idée crochet à laquelle peuvent se raccrocher différents acteurs aux agendas pourtant très éloignés, formant ainsi une coalition hétérogène (Jabko 2009). Par conséquent, s'il y a une interprétation plus ou moins

“néo libérale” des priorités du FSE, c’est d’abord en fonction des stratégies des acteurs sociaux. Ce refus d’attribuer une ontologie « néo libérale » au FSE ne signifie pas qu’il s’agit d’un outil neutre ; mais simplement qu’il peut faire l’objet d’usages très divers en fonction des acteurs étudiés. Sur le plan analytique, il s’agit de ne pas en prévoir des effets *a priori*, mais de comprendre pourquoi les acteurs en font tel usage et telle interprétation plutôt que tels autres. Cela permet de contribuer à une controverse sur le caractère ineffectif de la SEE, qui ne ferait que des “morsures sans dents” (traduction libre de “toothless bite” – Copeland et Ter Haar, 2013).

D’autre part, à travers la conditionnalité de son octroi, le FSE encourage le « partenariat » (permettant « l’effet levier ») et valorise la « représentativité » des acteurs impliqués (Négrier 1995). Mais l’un comme l’autre sont définis de façon assez lâche. Par conséquent, la lecture très restrictive qu’il peut y avoir des formes de partenariat légitimes, est surtout le fait des administrations régionales ou déconcentrées qui sont autorités de gestion. En fait, ce qui est central n’est pas tant le fait que le partenariat entre bailleur et gestionnaire de fond soit de nature corporatiste ou au contraire pluraliste. Ce qui compte, c’est dans quelle mesure les acteurs OPCA et FPI qui scellent des accords avec les administrations disposent d’une autonomie dans la gestion des cotisations sociales. Enfin, un postulat qui est le plus délicat à mettre en place est de considérer que le FSE constitue un indicateur permettant de bien approximer l’impact de l’intégration européenne.

Comprendre les priorités des acteurs pour expliquer leurs pratiques

En France et en Italie, les acteurs paritaires ne sont pas exposés aux mêmes structures de contraintes et opportunités, ce qui implique de revenir sur ces dernières avant d’étudier leurs pratiques et de les analyser. France, la relative stabilité des compétences des acteurs publics nationaux et régionaux dans un contexte de décentralisation très progressive encourage les acteurs paritaires à développer des solutions innovantes et favorise la participation aux expérimentations. En Italie, la priorité est à la stabilité pour maintenir la gestion ressources humaines comme chasse gardée des employeurs face à l’incertitude des comportements des acteurs publics.

II. B. Les configurations institutionnelles et politiques comme facteur explicatif principal

Au départ, une commune volonté publique de coordonner l’action des employeurs

Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics régionaux, nationaux ou internationaux ont cherché à valoriser les mécanismes de coordination des employeurs (Martin et Swank, 2012). En France et en Italie, cette coordination prend la forme de cotisations patronales obligatoires pour la formation professionnelle continue des salariés du secteur privé. Celles-ci sont mises en commun et gérées par des caisses collectives : les OPCA en France (Organismes Paritaires Collecteurs Agréés) et les FPI en Italie (Fondi Paritetici Inteprofessionnali). Michel Offerlé considère d’ailleurs que les OPCA constituent au même titre que les clubs de chefs d’entreprise ou des CCI, des “*organismes périphériques qui forment le hinterland du continent patronal*” (ibid, p. 17). Cette lecture a été encouragée par des constats empiriques quasi systématiques durant notre enquête : le partage d’un même bâtiment par un OPCA / FPI et l’organisation patronale représentée au CA, voire parfois la rémunération des salariés des OPCA / FPI par l’organisation patronale.

La nature des relations professionnelles nationales et en particulier des termes de l’« échange politique » avec les pouvoirs publics peut sembler similaire en France et en Italie (Baccaro, 2007 ; Mériaux et Verdier, 2009). Ceux-ci peuvent sembler proches à première vue entre la France et l’Italie. D’une part, les organisations professionnelles participent à la régulation des marchés du travail aux côtés de la puissance publique, tout en préservant une grande autonomie pour les

employeurs dans la gestion des ressources humaines. D'autre part, les OPCA et FPI, près d'une vingtaine dans les deux pays, deviennent souvent des intermédiaires incontournables pour les employeurs voulant accéder aux cotisations versées, mais aussi à des ressources publiques, dont le FSE. Toutefois, au-delà de cette proximité essentiellement fonctionnelle entre les OPCA et les FPI, de nombreuses différences opposent ces acteurs et doivent être soulignées pour mieux identifier l'impact de la pression contributive sur l'interprétation de l'employabilité.

Le paritarisme italien : moins riche et surtout moins autonome qu'en France

En France, la gestion paritaire des cotisations pour la FPC s'institutionnalise à partir de 1971. Les logiques de promotion sociale et culturelle, initialement portées par les réseaux de l'Education Permanente furent peu à peu évincées au profit de logiques de conversion à la faveur de la montée puis de la persistance du chômage de masse (*Brucy et al., 2007*). Celle-ci a également fait le lit de la substitution des qualifications (envisagées dans la section précédente) par les « compétences » (*Monchatre, 2010*). Les employeurs versent leurs cotisations (jusqu'à 1,5%) à l'OPCA (anciens FAF, fonds d'assurance formation) désigné par la convention collective, ou à un OPCA dit « interprofessionnel » (AGEFOS PME, issu de la CGPME ou OPCALIA issu du Medef) lorsque la convention collective n'a désigné aucun OPCA de branche. Les OPCA jouissent ainsi d'une stabilité de ressources et peuvent mettre en œuvre des stratégies collectives au service de la branche. D'autre part, les entreprises de plus de dix salariés ont la possibilité de verser la « partie libre » de la cotisation destinée à la professionnalisation, à un autre OPCA que celui désigné par la convention collective. Il y a donc un peu de concurrence sur une partie du salaire indirect.

En Italie, la cotisation pour la formation continue est dès le départ enracinée dans une perspective d'emploi – si ce n'est d'employabilité. L'article 12 de la loi 160/75 prévoit déjà que les employeurs cotisent, mais le prélèvement effectif de ces cotisations n'a commencé qu'en 1993. Plusieurs auteurs soulignent l'importance du tremblement de terre politique suite à l'affaire *Mani Pulite*, ainsi que la sensibilité accrue aux demandes du FSE, dans l'accélération de cette implémentation (pour une analyse du rôle de l'UE dans la transformation des politiques d'emploi en Italie, voir *Ferrera et Gualmini 2004, Graziano 2007*). Au début, les cotisations sociales versées à l'INPS étaient directement renvoyées aux Conseils Régionaux. Ces derniers les mobilisent comme des fonds publics, permettant d'être en accord avec les règles d'additionnalité du FSE. Il faut attendre la loi 388/2000 et l'article 118 pour que des fonds paritaires soient autorisés à les gérer (*Dandolo et Pettenello, 2004*). Ce n'est qu'à partir de 2003 que les premiers fonds paritaires (en particulier Fondimpresa) commencent à gérer effectivement le 0,3% de la masse salariale des entreprises adhérentes. Les employeurs sont juridiquement libres de verser leurs cotisations sociales au FPI de leur choix : ces derniers sont donc largement en concurrence pour attirer des adhérents, sur toute la cotisation.

L'autre différence fondamentale entre les deux régimes paritaires de gestion des cotisations pour la formation, tient à la répartition entre segments collectif et individuel de ces dernières. La part des cotisations qui est entièrement socialisée et dont l'usage suit des objectifs décidés collectivement, est beaucoup plus importante en France qu'en Italie. C'est notamment dû au fait que la pression contributive est plus forte en Italie. Nous allons voir dans la suite de la communication, comment se traduit concrètement cette pression sur l'activité paritaire et quels en sont les effets pour la formation. Les pressions continues sur les cotisations sociales se donnent bien à voir dans la documentation disponible sur les sites internet des FPI. Par exemple sur le site internet de Fondimpresa, on peut constater sur la base des procès-verbaux de plusieurs CA consécutifs, comment la part des cotisations en « conto azienda » (qui peut être remobilisée directement par les employeurs individuels en fonction de leurs priorités spécifiques) est passée de 60% de la cotisation, puis à 70% et enfin à 80% (Fondimpresa, *Accordo interconfederale del 25 giugno 2014*).

Variable intervenante : une tradition de contractualisation plus forte en France qu'en Italie

La notion d' « intermédiaire » est fréquemment mobilisée dans la littérature pour rendre compte du rôle des OPCA dans la mise en œuvre des politiques de FPC. Elle permet de mettre en avant à la fois la capacité d'initiative des pouvoirs publics cherchant à atteindre des objectifs spécifiques de politiques publiques (atteindre certains publics d'actifs, en particulier), et la capacité de négociation des injonctions publiques par les partenaires privés. Ainsi, Marc Lecoutre remarque dès 2007 (Lecoutre, 2007) que l'Etat français se sert des OPCA pour mettre en œuvre les politiques publiques de formation continue, via notamment les EDDF de l'époque (remplacés par les EDEC actuels). Les OPCA deviennent des opérateurs complémentaires aux administrations étatiques déconcentrées. Une grande partie de l'enjeu analytique consiste alors à évaluer dans quelle mesure le bailleur peut « piloter » les pratiques de ses partenaires (Gaudin, 1999). En France, cette injonction peut entrer en contradiction avec le poids de la branche professionnelle qui nourrit ses propres objectifs de formation de main d'œuvre, non nécessairement proches de ceux de la puissance publique.

III. Variables dépendantes : réactions au FSE et ses effets pour la régionalisation

Note : ne sont ici présentées que les stratégies qui ont un impact direct sur le rapport aux stratégies régionalistes. En effet, un certain nombre de résistances relève plus spécifiquement de la recomposition des relations professionnelles et plus largement du travail des organisations patronales, vis à vis des demandes qui sont contenues dans le FSE. Par voie de conséquence, il est extrêmement difficile et délicat d'en inférer une réaction aux régions.

III. A. Variable intermédiaire : la cotisation

La logique d'adhésion des organisations professionnelles semble être une clé explicative pertinente pour comprendre la méfiance vis-à-vis de la territorialisation croissante des politiques publiques. Mais cette clé se décline elle-même à au moins deux niveaux. D'une part, un niveau d'adhésion organisationnel : la pression politique et notamment de la part des organisations syndicales représentantes. D'autre part, l'adhésion des entreprises prises individuellement, c'est-à-dire comme des clientes attendant un retour sur investissement sur leurs cotisations (enjeu de la contributivité).

Les organisations professionnelles ont besoin de (tous) leurs adhérents

Les FPI sont largement liés à leurs organisations de tutelle. Or, les principales marges de progression pour faire adhérer de nouvelles entreprises sont dans le sud. Par conséquent, la dureté de la crise économique dans le sud de l'Italie ne conduit pas tellement à un repli des FPI sur les zones permettant le plus de gains financiers absolus pour leurs adhérents ; mais les conduit bien plutôt à rechercher des gains relativement meilleurs pour leurs adhérents sur tout le territoire national. Ainsi, on ne peut pas comprendre les positionnements différenciés des organisations professionnelles vis-à-vis des projets de régionalisation des Etats Providence, sans prendre en compte le degré de concurrence entre eux, qui peut être très fort dans le cas italien. Autre facteur qui a un impact important sur le statut de la cotisation : les stratégies de repli de la part des organisations patronales et des relations professionnelles, du fait des fortes ponctions de la part des acteurs nationaux (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale et Fonds Paritaire de Sécurisation des

Parcours Professionnels) pour alimenter des fonds nationaux difficulté financière (et en particulier pour former voire indemniser les demandeurs d'emploi, par exemple les CIG et CIGS en Italie). Ainsi, les acteurs régionaux se retrouvent pris au piège d'acteurs patronaux réticents à participer à des initiatives du fait d'une fragilisation de leurs capacités propres.

II.B. Résultats : l'impact du statut de la cotisation sur les réactions aux demandes du FSE

Pour confirmer notre hypothèse, la première étape consiste à examiner si et comment la forte autonomie des cotisations sociales encourage l'adaptation aux demandes du FSE ; puis à l'inverse, si et comment la faible autonomie des cotisations sociales favorise les résistances et les évitements. Si les indices alimentant cette hypothèse sont nombreux, on n'en présente ici que certains éléments les plus parlants dans le but de susciter la discussion.

De façon générale, l'étude des bilans d'activité de plusieurs OPCA et FPI durant la programmation 2007 – 2013 tend à confirmer l'hypothèse de départ. Il y a davantage de résistances et d'évitements du FSE en Italie qu'en France. Néanmoins, afin de comprendre plus en détail les processus par lesquels le degré de concurrence impacte les réactions au FSE et à la régionalisation, nous avons mené plusieurs entretiens semi-directifs avec des salariés et des élus des OPCA et FPI. Nous en exploitons ici quelques extraits qui nous paraissent significatifs.

Récapitulatif synthétique des résultats

<i>Configuration des OPCA et FPI</i>	<i>Statut de la cotisation patronale</i>	<i>Réactions au FSE</i>	<i>Rôle face à la régionalisation</i>
Stabilité des fonds	Forte autonomie	Adaptation	“Relais”
Concurrence entre acteurs	Faible autonomie (pression contributive)	Résistances et évitements	“Freins”

Les acteurs paritaires qui bénéficient d'une rente de monopole bien stabilisée peuvent se permettre de mobiliser le FSE dans le sens d'une réorientation stratégique des pratiques de leurs adhérents. Par exemple, le plus grand OPCA interprofessionnel et interbranches en France, l'AGEFOS PME, dispose de telles ressources qu'ils ont des cellules consacrées aux subventions publiques dans les délégations régionales, mais aussi au niveau nationale. Nous sommes allés interroger une salariée de la direction nationale d'AGEFOS PME en charge de la veille sur le FSE. « On a construit tout un kit de procédures [...] ça fait partie de mon travail, d'essayer d'apporter un outillage commun. Alors après chaque région va essayer de le façon en fonction de son organisation du travail ; chaque région est quand même autonome ».

Entretien, chef de projets, direction nationale AGEFOS PME, Paris, 29 janvier 2013.

Ainsi, la concentration du travail d'expertise au niveau national des OPCA permet selon cette enquête (corroborée par des documents internes et d'autres entretiens dans d'autres OPCA) de faciliter l'activité des délégations régionales. Celles-ci peuvent notamment participer plus aisément aux appels à projets des autorités de gestion (DIRECCTE au moment de l'enquête et à terme, du Conseil Régional). D'ailleurs, l'étude du fichier « cartobénéf » (qui recense les projets financés par le FSE, ventilé par région et par thème) montre qu'AGEFOS PME est de loin le plus important bénéficiaire d'appuis FSE pour les actions de formation en région Rhône Alpes (Cartobénéf 2013).

Cette adaptation peut également être faite avec pour objectif la sensibilisation des adhérents à l'identification et l'anticipation de leurs besoins de formation. C'est ce que suggère un enquêté, salarié dans une organisation patronale française et chargé notamment de former les cadres régionaux aux évolutions du FSE.

« 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 "le FSE est exigeant". »

Responsable des financements européens, organisation patronale, siège national, Paris, 18 octobre 2012.

Ainsi, la volonté patronale d'organiser les demandes des employeurs encourage l'adaptation et conduit à une bonne articulation. A l'inverse, dans de nombreux cas, la désorganisation associative patronale peut renforcer l'instabilité des cotisations et ce faisant les stratégies de mise en retrait de la part des organisations.

Des formes de résistances : la retraduction des catégories de fléchages

Les pratiques étudiées relèvent des résistances aux instruments européens, en grande partie dues à des conflits avec les acteurs publics nationaux et régionaux (Saurugger 2007). Ces résistances n'empêchent pas des usages stratégiques : par exemple, le FSE peut être utilisé de façon subversive, c'est-à-dire qu'il peut être retraduit de façon très significative, l'éloignant de ses objectifs initiaux. Néanmoins, nous revendiquons une différence importante avec Sanchez Salgado qui parle d'« européanisation de façade » (2010 ; 2013) et considère donc que les adaptations ne sont pas réellement "sincères", mais uniquement motivées par l'obtention de ces fonds. Une telle approche apparaît fréquemment dans les travaux consacrés à l'utilisation de fonds structurels dans les pays du sud, notamment la Grèce (voir ainsi Ioannidis 2014). Si ce cas de figure est bien sûr existant dans notre enquête, ce n'est pas la situation typique; et surtout elle induit d'importantes difficultés sur le plan méthodologique pour identifier ce qu'est un usage "authentique" ou au contraire "feint".

Comment les résistances sont justifiées

Les résistances portent en grande partie sur les fléchages du FSE sur des publics cibles. Lorsque ces derniers ne correspondent pas aux caractéristiques des salariés des entreprises adhérentes, les acteurs interrogés tendent à dénigrer la "différenciation" des publics, comme dans cet entretien avec un directeur d'antenne régionale d'OPCA :

Q. Il y avait eu une grosse opération portant sur des compétences clés, pourtant en regardant les salariés couverts par [OPCA] on dirait que c'est plutôt des gens qualifiés...

"C'est sûr que trouver le mouton à 5 pattes c'est un peu ch... un peu énervant. On est sur des populations assez jeunes, assez diplômées. Les critères âge, sexe, machin, c'est toujours un peu délicat. De même les critères égalité homme femme etc., gender. On n'a pas d'approche différenciante, nous. On arrose de la même manière tout type d'entreprises..."

Entretien, Directeur d'antenne régionale (Rhône-Alpes), Lyon, 12 novembre 2012.

L'argument de la complexité technique (ici cristallisée dans la métaphore du mouton à cinq pattes) traduit surtout un mécontentement par rapport à la dimension chronophage de la gestion des projets communautaires. Mais une telle justification apportée par les enquêtés nous semble d'autant moins satisfaisante qu'elle est plus souvent le fait d'acteurs paritaires financièrement puissants. A l'inverse, les évitements cristallisent beaucoup plus nettement le conflit entre la rationalité du FSE (encourager les pratiques innovantes et de coopération par des incitations publiques) et celle issue de la pression contributive (rendre rapidement et facilement disponible les cotisations sociales versées par les employeurs).

Nous proposons d'illustrer une telle tension par l'évitement symptomatique des FSE (partagés par la région Lombardie via des « bandi integrati ») par le FPI le plus important d'Italie, Fondimpresa. Ce FPI concentre près de la moitié des cotisations versées aux FPI, et est en grande partie une émanation de la Confindustria. Cette dernière, durablement fragilisée par le départ de grandes entreprises (notamment la FIAT), cherche à stabiliser des adhérents en limitant des actions de formation qui pourraient être considérées comme « intrusives ».

En interrogeant un élu syndical au Conseil d'Administration national de Fondimpresa sur les raisons de la non participation à l'expérimentation proposée par la Région Lombardie, celui-ci avance l'argument d'une moindre "efficacité" du FSE, qui "alourdirait" les procédures de réponse aux entreprises adhérentes.

"D'autres petits fonds [paritaires] ont fait des accords avec les régions. Ils ont fait des "bandi integrati" (appels à projets conjoints). Mais nous n'avons jamais participé jusqu'à aujourd'hui. [...] C'est un choix politique d'autonomie. En plus, je vais vous dire une chose, à partir du moment où on croise nos fonds avec les FSE gérés par les Régions, inévitablement, d'un point de vue juridique, il faudrait appliquer les règles du FSE, des règles de fonctionnement qui selon nous sont nettement moins efficaces. Et donc, juste pour avoir quelques sous en plus, on alourdirait notre gestion. En fait, les fonds [paritaires] ont été créés parce que les FSE étaient peu *friendly*, *smart*, [en anglais dans l'entretien], pour être utilisés dans la formation continue."

Entretien, Elu syndical CGIL au CA national de Fondimpresa, Siège national de Fondimpresa, Rome, 25 octobre 2012

Celui-ci souligne ensuite le poids du contexte politique, en particulier la série de scandales (corruption, détournements de fonds...) qui émaillent régulièrement la vie politique italienne et en particulier les exécutifs régionaux.

"Mais, moi je n'ai aucun problème pour vous le dire franchement, d'ailleurs vous lisez aussi les journaux italiens, les grands problèmes qui traversent nos régions. Donc c'est aussi pour vous dire que par... par attention politique, ces dernières années nous avons eu des rapports cordiaux ["diplomatico"] mais pas de coopération avec les régions."

Entretien, Elu syndical CGIL au CA national de Fondimpresa, Siège national de Fondimpresa, Rome, 25 octobre 2012

Il y a certes des organisations syndicales en Lombardie qui sont fortement favorables à une décentralisation, plus forte, en particulier la CISL et l'UIL. Néanmoins, leur position reste minoritaire dans le Conseil d'Administration face à l'alliance objective des impératifs de la Confindustria (limiter l'intrusion des pouvoirs publics dans « leur » champ d'activité) et de la CGIL (inquiète des effets sociaux délétères de la régionalisation, dans un processus de délitement général des garanties collectives).

Conclusion :

Quand la fragmentation (territoriale) nécessite de la stabilité (syndicale et nationale).

Cette rapide présentation de quelques-uns des indices ramassés durant l'enquête, confirme en partie les hypothèses de départ. La forte autonomie de gestion des cotisations patronales par les OPCA français encourage leur coopération avec les acteurs publics et en particulier avec les acteurs régionaux dont l'importance croît rapidement dans les politiques d'emploi formation. Par miroir inversé, la faible autonomie des FPI italiens les rend plus frileux vis-à-vis des expérimentations en cours dans plusieurs collectivités territoriales (Premutico et Di Lieto, 2014). Dans un contexte de forte austérité et de dépendance accrue aux financements communautaires, ces dernières peuvent être amenées en tant qu'autorités de gestion à assouplir les conditions d'éligibilité aux FSE, afin de limiter les problèmes chroniques de sous-consommation des crédits européens en Italie. Ainsi, paradoxalement, la décentralisation de la gestion des fonds structurels aux régions français pour la programmation 2014 - 2020 peut être grandement facilitée par la stabilité nationale des OPCA, par contraste avec la situation italienne. Ces derniers peuvent en effet élaborer des stratégies dans des régimes moins incertains du point de vue de la distribution des compétences. Plutôt que de considérer que le dépérissement des Etats Providence nationaux renforce mécaniquement des stratégies régionalistes encore balbutiantes, nous avons voulu voir comment de légères différences institutionnelles (ici, la stabilité ou au contraire la volatilité des adhérents aux OPCA et FPI) conjuguée à la fragilisation des Etats Providence peut de façon indirecte, fortement ralentir des stratégies dites régionalistes – contribuant ainsi à des débats en cours (Médina, 2014).

Si l'on continue selon cette hypothèse, les effets de l'austérité devraient même contribuer à un ralentissement de la régionalisation. En France, les OPCA ont ainsi dû reverser ces dernières années des volumes importants de leurs cotisations au Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels au titre du plan de formation, de la professionnalisation et du Congé Individuel de Formation (13% de contribution au FPSPP en 2013). En Italie, ce transfert de fonds depuis les organismes paritaires n'a pas été justifié par des enjeux d'équité entre les salariés, mais par l'épuisement des ressources publiques disponibles pour indemniser les demandeurs d'emploi. Le dispositif des CIG (Cassa Integrazione Ordinaria) et des CIGS (Cassa Integrazione Straordinaria) permet de limiter les pertes de revenus liées à la perte d'emploi, grâce aux indemnités issues de l'INPS. Ce dernier prend en charge le salaire des travailleurs mis au chômage technique, lorsque l'employeur n'est pas en mesure de le faire. Or, les recettes de l'INPS se tarissant, sous l'effet combiné de la fraude aux cotisations sociales (travail au noir très répandu ; mais aussi travail dit indépendant), de l'effet ciseau du chômage (baisse des cotisations salariales et hausse indemnités de demandeurs d'emploi à verser), une grande partie des fonds destinés aux FPI ne leur ont pas été versés ces dernières années (par exemple, 246 millions d'euros en 2013), entraînant une chute des actions de formation – ce qui permet de nuancer le constat d'un transfert de ressources des politiques « passives » vers les « politiques actives ». Nous ne mettons bien entendu pas en cause le constat fait par de nombreux chercheurs et syndicalistes, d'une activation des politiques d'emploi et plus largement des politiques sociales. Nous suggérons simplement que les volumes financiers consacrés aux indemnités et allocations émancipées du chantage à l'emploi ont tellement chuté, que le tournant austéritaire conduit à une tentative de rééquilibrage autoritaire au détriment de la gestion paritaire des cotisations sociales.

Ce faisant, l'approfondissement de l'austérité conduirait rapidement à une amplification de la stratégie patronale de repli et de moindre coopération de leurs organismes techniques (dont les OPCA et FPI) avec les stratégies régionales d'expérimentation sociale.

Bibliographie

- Arrignon M., 2014, « Quand l'Europe s'active », *Revue française de science politique*, 64, 1, p. 29.
- Baccaro L., Howell C., 2011, « A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism », *Politics & Society*, 39, 4, p. 521-563.
- Balme R., Jouve B., 1995, « L'Europe en région : les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine », *Politiques et management public*, 13, 2, p. 35-58.
- Barnier L.-M., Canu J.-M., Vergne F., 2014, *La fabrique de l'employabilité. Quelle alternative à la formation professionnelle néo libérale ?*, Préface de Fabienne Maillard, Paris, Institut de Recherches de la FSU & Editions Syllepse, 164 p.
- Bel, M., Méhaut, P., & Mériaux, O. (Eds.). (2003). *La décentralisation de la formation professionnelle : quels changements dans la conduite de l'action publique ?* Paris: L'Harmattan.
- Berthet T., Conter B., 2015, Les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation, Dynamiques régionales. *Revue interdisciplinaire de l'IWEPS*.
- Bevort A., Jobert A., 2011, *Sociologie du travail. Les relations professionnelles*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 283 p.
- BRIZIARELLI, M. "Neoliberalism as a state-centric class project : the Italian case". *Continuum : Journal of Media and Cultural Studies*, 25(1),2011 p. 1-17.
- Brucy G., Caillaud P., Quenson E., Tanguy L. (dirs.), *Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1945-2004)*, Paris, La Découverte.
- Casey B.H., 2005, « Building social partnership? Strengths and shortcomings of the European Employment Strategy », *Transfer: European Review of Labour and Research*, 11, 1, p. 045-063.
- Caune H., 2013, « Cadrage européen et (re) cadrage national: l'exemple de la flexicurité », *Quaderni*, 80, 1, p. 25-46.
- Cole A., Pasquier R., 2012, « The impact of European integration on centre/periphery relations. A comparison France/ United-Kindgom », *Politique européenne*, 36, 1, p. 160-182.
- CONSTANTELOS, J. "The Europeanization of interest group politics in Italy: business associations in Rome and the regions". *Journal of European Public Policy*, 11(6), 2004, p. 1020-104
- Copeland P., Haar B. ter, 2013, « A toothless bite? The effectiveness of the European Employment Strategy as a governance tool », *Journal of European Social Policy*, 23, 1, p. 21-36.
- CROUCH C., 2012, « Il declino delle relazioni industriali nell'odierno capitalismo », *Stato e Mercato*, p. 55-76.
- Culpepper, P. 2003. *Creating Cooperation, How States Develop Human Capital in Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Dandolo P., Pettenello R., 2004, *I fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Roma, Ediesse.
- DARES : ANANIAN S., DEMAILLY D., PONS Y., 2014, « Allègements et autres dispositifs dérogatoires portant sur les cotisations sociales patronales : une analyse empirique dans les entreprises de 10 salariés ou plus du secteur privé en 2010. Document d'études N°186 », Paris.
- De la Porte C., Jacobsson K., 2011, « Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states », dans Morel N., Palme J., Palier B. (dirs.), *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, Policy Press, p. 117-151.
- Deshayes J.-L., 2013, « L'employeur territorial, une notion utile pour comprendre la (dé)structuration de l'emploi », *Travail et emploi*, 136, p. 69-80.
- Dupuy C., 2012, « Ce que la comparaison qualitative de politiques infranationales fait aux débats théoriques », *Revue internationale de politique comparée*, 19, 2, p. 121.
- Fargion V., 2006, « From the Southern to the Northern question: territorial and social politics in Italy », dans Mc Ewen N., Moreno L. (dirs.), *The Territorial Politics of Welfare*, London, Routledge - ECPR Studies in Political Science.

- Fargion M.V., Profeti M.S., 2006, « Européanisation et représentation territoriale en Italie », *Pôle sud*, p. 99-120.
- Ferrera M., 2009, *Les nouvelles frontières du social. L'intégration européenne et les transformations de l'espace politique de la protection sociale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- FONDIMPRESA, 2015, « Accordo interconfederale del 25 giugno 2014 »
- FSE, 2012, « Les bénéficiaires de Fonds Européens en Rhône-Alpes. Les aides à la formation en 2007 - 2013. », accessible sur http://cartobenef.asppublic.fr/cartobenef/liste_benef.php?nivgeo=reg&codgeo=82, consulté le 1^{er} juin 2015.
- Gualmini E., Ferrera M., 2004, *Rescued by Europe ? Social and labour market reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam University Press.
- GAUDIN, J.-P. *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999
- GEORGAKAKIS D., 2002, *Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union Européenne*, dans GEORGAKAKIS D. (dir.), Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 329 p.
- Gerven M. van, Vanhercke B., Gürocak S., 2014, « Policy learning, aid conditionality or domestic politics? The Europeanization of Dutch and Spanish activation policies through the European Social Fund », *Journal of European Public Policy*, 21, 4, p. 509-527.
- Graziano P.R., Jacquot S., Palier B., 2013, « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 40, 5.
- GRAZIANO, P. R. "From Local Partnerships to Regional Spaces for Politics? Europeanization and EU Cohesion Policy in Southern Italy". *Regional & Federal Studies*, 20(3), 2010, p. 315-333.
- HANCKÉ B., RHODES M., 2005, « EMU and Labor Market institutions in Europe. The rise and fall of national social Pacts », *Work and occupation*, XX, X, p. 1-33.
- Ioannidis Y., 2014, « A case of ritual compliance ? The role of European Structural Funds in the shaping of the Greek employment policy (1995-2008) », Colloque Beyond Absorption. The impact of EU structural funds on Greece (1981 - 2013), p. 1-33.
- JABKO N., 2009, *L'Europe par le marché. Histoire d'une stratégie improbable*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Jobert A., Guarriello F., Heidling E., 2009, « Le dialogue social territorial en Europe. Perspectives comparatives », dans Duclos L., Groux G., Mériaux O. (dir.), *Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, Paris, LGDJ., p. 1-13.
- JOHANSEN L.H., 2002, « Transferable Training as a Collective Good », *European Sociological Review*, 18, p. 301-314.
- Jordan G., Halpin D., 2004, « Olson Triumphant? Recruitment Strategies and the Growth of a Small Business Organisation », *Political Studies*, 52, 3, p. 431-449.
- KOSTERA T., 2013, « QUAND LES ACTEURS S'ABSTIENNENT DE FAIRE USAGE DE L'EUROPE. LE CAS D'UN SYSTEME DE SANTE BISMARCKIEN », *POLITIQUE EUROPEENNE*, 40(2)
- LECOUTRE M. « Les intermédiaires de proximité, pour inciter les pme à former », *Formation emploi* 97, 2007
- Maillard F., 2011, « La certification professionnelle pour tous comme instrument de la flexicurité. Eléments de réflexion sur un consensus improbable », *Regards Sociologiques*, 41-42, p. 147-158.
- Martin C.J., Swank D., 2012, *The political construction of business interests. Coordination, Growth, and Equality*, Cambridge University Press.
- Medina I., 2014, « Are business associations involved in regional politics? Evidence from Spain and the United Kingdom », *European Urban and Regional Studies*.
- Méhaut P., 2004, « Décentraliser la formation professionnelle : plus qu'un simple déplacement d'échelle. Enseignements à partir du cas français », Document de travail LEST, Aix-en-Provence.
- Mériaux, O., & Verdier, É. (2009). Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial. *Espaces et Sociétés*, 136-137.

- MILIO S., 2010, *From policy to implementation in the European Union. The challenges of a multilevel governance system*, London, Tauris.
- Monchatre S., 2010, « Déconstruire la compétence pour comprendre la production des qualifications », *Interrogations*, 10.
- Morel N., Palier B., Palme J., 2012, « Beyond the welfare State as we knew it? », dans Morel N., Palier B., Palme J. (dirs.), *Towards a social investment welfare state?*, Bristol, Policy Press.
- NEGRIER E., 1995, « Intégration européenne et échanges politiques territorialisés », *Pôle sud*, p. 38-54.
- Offerlé M., 2013, *Les patrons des patrons. Histoire du Medef*, Paris, Odile Jacob.
- Offe C., Wiesenthal H., 1980, « Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form », *Political power and social theory*, 1, p. 67-115.
- ORNSTON D., SCHULZE-CLEVEN T., 2015, « Conceptualizing Cooperation: Coordination and Concertation as Two Logics of Collective Action », *Comparative Political Studies*, 48, 5, p. 555-585.
- PELISSE J., 2011, « La mise en œuvre des 35 heures: d'une managérialisation du droit à une internalisation de la fonction de justice », *Droit et société*, 77, 1.
- PREMUTICO D., LIETO G. DI, 2014, « Le traiettorie dell'integrazione tra Fondi paritetici e Fondo sociale europeo in Emilia Romagna : i risultati di una analisi qualitativa », ISFOL, Roma.
- RABIER M., 2007, « Revue de littérature : organisations patronales en France et en Europe », *Document d'études*, 130, Paris : DARES.
- Roux C., 2003, « Franchir les Alpes. Regards vers la science politique italienne dans les années de la transition », *Pôle Sud*, 19, 1, p. 3-26.
- Sainty J., 2015, « Si proche, si loin ? Le paradoxe du "cas italien" dans l'analyse des relations professionnelles », Communication à la Journée d'études « Traverser les Alpes », IFE - ENS de Lyon.
- Salgado R.S., 2013, « From "Talking the Talk" to "Walking the Walk": Implementing the EU guidelines on employment through the European Social Fund », *European Integration Online Papers*, p. 1-17.
- Salgado R.S., 2010, « NGO Structural Adaptation to Funding Requirements and Prospects for Democracy: The Case of the European Union », *Global Society*, 24, 4, p. 507-527.
- SAURUGGER S., TERPAN F., 2013, « Analyser les résistances nationales à la mise en oeuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique », *Quaderni*, 80, Résister à l'intégration européenne.
- SAURUGGER S., 2007, « Differential impact: Europeanizing French non-state actors », *Journal of European Public Policy*, 14, 7, p. 1079-1097.
- SCHRÖDER M., 2013, *Integrating Varieties of Capitalism and Welfare State Research. A Unified Typology of Capitalisms*, Basingtoke, Palgrave, Macmillan.
- Spieser C., 2014, « La fin du modèle de flexicurité face à la résilience des modèles nationaux ? Syndicats et négociations sur l'emploi en Allemagne, en France et en Italie », *Politique Européenne*, 42, 2.
- Streeck, W., Grote, J.R., Schneider, V., Visser, J. (dirs.), 2006, *Governing interests. Business associations facing internationalization*, New York, Routledge.
- Warleigh-Lack A., Stegmann Mccallion M., 2012, « 'Usages of Europe' and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden », *Journal of European Integration*, 34, 4, p. 379-396.