



**HAL**  
open science

# Paritarisme(s) et institution(s) : la représentation du rapport Capital-Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : les cas de l'électricité et des allocations familiales

Laurent Duclos

## ► To cite this version:

Laurent Duclos. Paritarisme(s) et institution(s) : la représentation du rapport Capital-Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : les cas de l'électricité et des allocations familiales. Sociologie. Institut d'études politiques de Paris - Sciences Po, 2006. Français. NNT : 2006IEPP0008 . tel-04370511

**HAL Id: tel-04370511**

**<https://sciencespo.hal.science/tel-04370511>**

Submitted on 3 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fondation Nationale des Sciences Politiques

—oOo—

Institut d'Etudes Politiques de Paris

## **Paritarisme (s) et institution (s)**

La représentation du rapport Capital-Travail  
dans la gestion de services établis dans l'intérêt général :  
les cas de l'électricité et des allocations familiales

Thèse pour le Doctorat de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris  
Mention sociologie

Présentée et soutenue publiquement le 16 mars 2006 par

**Laurent DUCLOS**

Directeur de thèse :

Pierre-Eric TIXIER

Composition du jury :

Jean DE MUNCK, professeur à l'Université Catholique de Louvain  
Guy GROUX, directeur de recherche au CNRS (CEVIPOF)  
Annette JOBERT, directrice de recherche au CNRS (IDHE)  
Marie-Laure MORIN, directrice de recherche au CNRS (LIRHE)  
Pierre-Eric TIXIER, professeur des Universités à l'IEP de Paris

Je remercie Solveig Grimault et Michel Mirandon pour leur soutien attentif, leurs apports critiques et la relecture exigeante de cette thèse.

Je remercie mon collègue et ami Olivier Mériaux de sa fidélité complice. Nos recherches communes m'ont permis de bâtir quelques unes des hypothèses les plus utiles à donner sens à mon matériau.

Je remercie Luc-Henry Choquet et Robin Foot de m'avoir donné le goût du détail dans l'enquête et de m'avoir ainsi conduit à soigner mon approche du terrain. Je remercie, également, Nelly Mauchamp, qui m'a accompagné dans mes premières enquêtes, pour avoir su me communiquer son enthousiasme.

Je remercie Bernard Guillemot et Laurène Fauconnier d'avoir su intéresser leurs institutions respectives, les Allocations familiales et Electricité de France, à ce travail et d'avoir ainsi permis l'instauration d'un dialogue fructueux avec les acteurs de terrain.

Je remercie Pierre-Eric Tixier, mon directeur de thèse, pour les encouragements et les conseils qu'il m'a prodigués comme pour l'intérêt indéfectible qu'il a manifesté vis-à-vis de ma recherche et qu'il a su faire partager à nos interlocuteurs communs.

A Véronique et Constance.

## SOMMAIRE

---

### INTRODUCTION GENERALE

---

LE PARITARISME : ENQUETE SUR UN EQUIPEMENT DE LA DEMOCRATIE SOCIALE .....	10
<i>Le paritarisme : un dispositif stratégique</i> .....	11
<i>Le paritarisme et la question du néo-corporatisme</i> .....	13
<i>Le paritarisme et le modèle de l'institution</i> .....	15
<i>Deux expériences de démocratie sociale et de démocratie industrielle</i> .....	16

### PREMIERE PARTIE : PARITARISME(S) & INSTITUTION(S) ..... 18

#### CHAPITRE I

---

LE PARITARISME, LES CORPS INTERMEDIAIRES ET L'ETAT .....	20
--	----

##### Section 1

<b>L'avènement du paritarisme saisi dans la particularité de quelques évènements</b> .....	28
--	----

1.1   Au commencement était la mixité : mondes ouvriers, publics intermédiaires et exigence démocratique.....	30
--	----

<i>Les prud'hommes : un public intermédiaire mixte</i> .....	34
<i>L'universalisation problématique de l'opposition des intérêts du Travail et du Capital</i> .....	41
<i>La mixité dans l'entreprise ou l'impossible démocratie</i> .....	44
<i>La thèse du malentendu : un essai de nationalisation</i> .....	50

1.2   L'Etat, le public des professions et le paritarisme de négociation.....	58
---	----

##### Section 2

<b>Entre doctrine sociale et technologie politique : les principaux fondements du paritarisme d'institution</b> .....	69
---	----

2.1   La promotion par les acteurs d'un "type exemplaire" de paritarisme.....	74
---	----

<i>De paritaire à paritarisme : un substantif sans substance ?</i> .....	75
<i>Le paritarisme peut-il actualiser l'idée de démocratie sociale ?</i> .....	78

2.2   Métamorphose des politiques de l'intérêt : l'hypothèse néo-corporatiste appliquée au paritarisme.....	87
--	----

<i>La fabrication de nouveaux acteurs : les "partenaires sociaux"</i> .....	89
<i>L'échange politique inscrit dans la structure du paritarisme</i> .....	92
<i>Une définition unilatérale de l'intérêt général</i> .....	99

##### Conclusion

<b>Un Yalta implicite entre l'économique et le social véhiculé par le paritarisme</b> .....	101
---	-----

---

 CHAPITRE II
 

---

L'INSTITUTION, LA REPRESENTATION ET LE PARITARISME .....	104
--	-----

**Section 1**

<b>Règles et institutions : de l'inertie au projet</b> .....	107
--	-----

1.1   L'institutionnalisme dans le champ des relations industrielles : un économicisme ? .....	108
---	-----

<i>La règle, un fait inerte ?</i> .....	109
---	-----

<i>La règle en acte</i> .....	114
-------------------------------	-----

1.2   Entre projet de régulation et règles : une tension au cœur du phénomène institutionnel .....	116
---	-----

<i>La règle, simple produit de l'activité de régulation ?</i> .....	117
---	-----

<i>De la création autonome de règles à la régulation comme projet.</i> .....	120
--	-----

**Section 2**

<b>Représentation et institutionnalisation</b> .....	126
--	-----

2.1   Conception sociologique de la représentation et place du pouvoir institué .....	127
---	-----

2.2   Critique d'une problématique de l'institutionnalisation .....	134
---	-----

**Section 3**

<b>Représentation et gouvernement paritaire : les attributs de l'institution</b> .....	144
--	-----

3.1   Institutionnalisation ou organisation de l'institution : retour sur la forme syndicale .....	144
---	-----

<i>De l'ordre social à la démocratie sociale : le véhicule de l'institution</i> .....	149
---	-----

3.2   Les organes paritaires de gouvernement dans l'institution : une greffe difficile ? .....	153
---	-----

<i>Le caractère représentatif du gouvernement paritaire</i> .....	154
---	-----

<i>Les régimes d'institutions comme support au gouvernement représentatif.</i> .....	158
--	-----

**Conclusion**

<b>L'institution porteuse de la représentation : l'instanciation défailante</b> .....	160
---	-----

<b>DEUXIEME PARTIE : LA REPRESENTATION DES SALARIES PAR LES ORGANISMES STATUTAIRES D'EDF</b> .....	165
--	-----

---

 CHAPITRE III
 

---

LE PARITARISME D'INDUSTRIE OU L'INVENTION DU TECHNO-CORPORATISME ELECTRIQUE .....	167
--	-----

**Section 1****Une définition du mandat confié aux organismes créés par le Statut :****l'invention du paritarisme ..... 170***1928 – Logique de la concession et continuité du service public :**les fondements d'un Statut du personnel..... 171**1946 – Nation électrique, reconstruction : les sources du paritarisme..... 174**1947 – Le technocorporatisme :**un compromis inscrit dans la structure des organismes statutaires..... 179**1950 – La délégation du social au dispositif paritaire en dépit du législateur ..... 182**1969 – Les “élections de représentativité”, le carburant du paritarisme..... 184***Section 2****La scène des organismes statutaires : des configurations stratégiques ..... 191***Topographie des relations sociales et stratégies syndicales ..... 193**Au centre de la consultation statutaire paritaire, il n'y a (plus) rien ..... 200**La communauté réduite aux acquêts ..... 203***CHAPITRE IV****PARITARISME VERSUS NEGOCIATION COLLECTIVE : L'ACCORD EMPLOI****COMME INSTRUMENT DE GESTION DES RELATIONS PROFESSIONNELLES ..... 208***La transformation des modes de gouvernement de l'emploi dans le modèle**d'entreprise émergent..... 208***Section 1****L'invention de la négociation collective à EDF-GDF ..... 221**

1.1 | Du projet d'entreprise au projet social : une politique de “petits pas” ..... 221

1.2 | Comment problématiser la négociation collective ? (1989-1993)..... 225

**Section 2****La construction sociale d'un droit de la négociation collective ..... 229**

2.1 | Aligner les modalités du dialogue social sur la stratégie du management..... 231

2.2 | Un contre-exemple : la “convention sociale” d'EGF du 10 décembre 1969 ..... 235

2.3 | Le travail du juriste : l'interprétation, la figure du tiers  
et le recours aux principes généraux..... 239**Section 3****Les alliances nouées autour du projet s'inscrivent dans le texte de l'accord****du 19 novembre 1993 ..... 242**3.1 | Premiers rounds syndicats-direction : *exit* l'accord de GPE..... 244

3.2 | La direction générale cherche une solution dans la corbeille ..... 247

3.3   La négociation proprement dite : l'instrument des "bilatérales" .....	251
3.4   Des négociations locales plus ou moins à l'avenant.....	256

### **Conclusion**

<b>Le véritable produit de l'accord : un nouveau statut pour la variable emploi .....</b>	<b>260</b>
---	------------

## CHAPITRE V

LA SECULARISATION DU MODELE EDF, LE NOUVEL HORIZON DE LA RELATION DE TRAVAIL A L'HEURE EUROPEENNE .....	267
--	-----

<i>Un lien entre le modèle d'entreprise et la substance du compromis social .....</i>	<i>268</i>
---	------------

### **Section 1**

<b>La genèse de l'accord du 31 janvier 1997 .....</b>	<b>284</b>
---	------------

1.1   Une exigence : l'explicitation des contenus offerts à la négociation.....	285
---	-----

1.2   La négociation mise en scène ou le "négociathon" .....	290
--	-----

1.3   La résistible application de l'accord du 31 janvier 1997 .....	294
--	-----

### **Section 2**

<b>Le scénario judiciaire : un rappel à l'ordre ...mais de quoi ? .....</b>	<b>299</b>
---	------------

2.1   Du cadrage institutionnel de la négociation à la dissipation de l'ordre du paritaire ?.....	304
--	-----

2.2   La dérive auto-référentielle du statut : quand le mort (le statut) saisit le vif (le paritarisme) .....	314
--	-----

2.3   L'annulation de l'accord de 1997 et ses suites ou l'invention du "statut light" .....	319
---	-----

### **Section 3**

<b>Le retour (par l'extérieur) du politique : l'accord du 12 janvier 1999, une session de rattrapage pour la CGT .....</b>	<b>325</b>
--	------------

3.1   Ou comment la CGT fait l'autre moitié du chemin .....	331
---	-----

3.2   Compromis gestionnaire explicite <i>versus</i> compromis politique implicite.....	335
---	-----

### **Conclusion**

<b>Le service public de l'électricité passé au gabarit européen et le déclin du paritarisme en tant que mode d'instantiation du social .....</b>	<b>344</b>
--	------------

<i>Une question de méthode autour de l'observation du droit en tant que pratique.....</i>	<i>346</i>
---	------------

<i>Le paritarisme passé au gabarit du droit européen et la gouvernementalité du social.....</i>	<i>351</i>
---	------------

## **TROISIEME PARTIE : LA REPRESENTATION DES USAGERS PAR LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES CAF ..... 363**

### CHAPITRE VI

#### LA GESTION PAR LES BENEFICIAIRES FACE A LA MONTEE DES POUVOIRS ADMINISTRATIFS ..... 365

##### **Section 1**

#### **Du mode de financement au mode de gouvernement de la protection sociale ..... 369**

1.1 | La fiscalisation de la Sécurité sociale :  
une remise en cause du modèle de “propriété collective” ..... 370

1.2 | La régulation financière et le scénario de sortie du paritarisme ..... 376

*Le paritarisme et l'Etat comptable ..... 381*

##### **Section 2**

#### **La montée des pouvoirs d'organisation : les experts sont (tout) contre le paritarisme ..... 388**

2.1| La “CAF des pros” :  
entre législation administrative et “gestion sociale” des prestations ..... 388

*Le “système des prestations”, un prisme pour la politique familiale ..... 392*

*La gestion sociale des prestations : droit immanent de l'organisation..... 398*

2.2| La représentation des usagers : un court-circuit institutionnel ..... 405

*Nouvel ordre relationnel versus nouvel ordre juridictionnel ..... 406*

*Présence humaine au guichet versus sujet de droit ..... 408*

*Les limites de la co-production ..... 412*

*Le consommateur au guichet de l'Etat ou le retour du refoulé ..... 413*

### CHAPITRE VII

#### LE PARITARISME AU QUOTIDIEN : DES TRANSACTIONS AU VOISINAGE DU CONSEIL ET DE L'ORGANISATION ..... 417

##### **Section 1**

#### **La relation direction-conseil : du cadrage réglementaire à l'interaction par le langage ..... 419**

1.1| Le directeur : une figure émergente et centrale de la modernisation ..... 420

*Conseil et direction : premiers essais de délimitation des fonctions..... 421*

*Du médiateur au gestionnaire ..... 424*

*Compétence et performance : l'entrepreneur de la protection sociale ..... 427*

*Le directeur comme délégataire du conseil..... 428*

1.2   Au-delà de la répartition formelle des pouvoirs, des relations de voisinage à géométrie variable.....	430
<i>Le droit comme instrument de mise à distance.....</i>	431
<i>L'administrateur en représentation : fiction politique ou sociologique.....</i>	432
<i>De la répartition à l'exercice effectif du pouvoir.....</i>	436
1.3   Sortir l'interaction du cadre réglementaire : la construction d'un langage.....	438
<i>Le faible poids de la prise de parole institutionnalisée.....</i>	440
<i>Un exemple d'interaction par le verbe :     faire de la famille un patron convenable.....</i>	442
<b>Section 2</b>	
<b>Des paroles aux actes : l'habilitation du conseil.....</b>	<b>450</b>
<i>Le rôle clé de la délibération.....</i>	450
2.1   De l'incompétence des administrateurs à l'habilitation du conseil : la qualification se gagne dans l'œuvre commune.....	453
<i>Le conseil d'administration érigé en sujet de l'action : l'auto-apprentissage.....</i>	454
<i>Compétence et habilitation : la qualification par le réseau d'instances.....</i>	460
<i>Le jeu de la transparence :     un exemple de qualification de conseil par une direction.....</i>	463
<i>L'interaction comme processus de qualification...     même en cas de différend.....</i>	466
2.2   Commissions, qualification des administrateurs et partition du conseil.....	473
 <b>CHAPITRE VIII</b>	
<hr/>	
LA TRAJECTOIRE D'UNE CAISSE : LE CONCOURS DES INSTANCES DE REPRESENTATION A LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC.....	485
<b>Section 1</b>	
<b>La mobilisation du conseil d'administration sur un projet immobilier.....</b>	<b>490</b>
<i>Un changement de cible.....</i>	491
1.1   Co-construction d'une représentation de l'activité versus représentation des agents de la caisse.....	494
<i>1991 – Mettre un “module hors les murs”,     entre gestion du personnel et transformation du service.....</i>	495
1.2   Les administrateurs prennent la direction au mot dans l'élaboration d'une doctrine sur l'organisation du service public.....	501
<i>1992 – Commencer à inscrire le projet dans l'espace de la ville.....</i>	503
<b>Section 2</b>	
<b>Incarner localement la modernité publique.....</b>	<b>507</b>

2.1   La carrière des “modules hors-les-murs” :	
la projection du conseil dans un réseau d’instances étendu .....	508
<i>1993 – Une série d’inscriptions et des choix irréversibles</i> .....	509
<i>1994 – Le conseil local cherche à aligner la CNAF</i> .....	511
2.2   Produire, depuis la caisse jusqu’au ministère, l’union des volontés :	
l’invention des “nouvelles agences de proximité” .....	518
<i>1995-1996 – Les deux agences, la CNAF et le plan Juppé</i> .....	522
<b>Conclusion</b>	
<b>Un modeste rétablissement de la médiation des conseils d’administration</b>	
<b>dans la production du service public</b> .....	531
<i>Du pouvoir social au pouvoir procédural</i> .....	532
Annexe	
Index des sources administratives et des relevés ethnographiques sur les agences.....	534

---

 CONCLUSION GENERALE
 

---

LE PARITARISME OU LE PROCES DE LA DEMOCRATIE GOUVERNEMENTALE.....	536
---	-----

BIBLIOGRAPHIE .....	550
---------------------	-----

## INTRODUCTION

---

### LE PARITARISME : ENQUETE SUR UN EQUIPEMENT DE LA DEMOCRATIE SOCIALE

*“Deux notions se trouvent ainsi au cœur de l’ancienne stratégie chinoise et forment couple : d’une part, celle de situation ou de configuration (xing), telle qu’elle s’actualise et prend forme sous nos yeux (en tant que rapport de force) ; de l’autre et y répondant, celle de potentiel (shi ; prononcer she), tel qu’il se trouve impliqué dans cette situation et qu’on peut le faire jouer en sa faveur. Dans les antiques traités militaires (Sunzi, ch. 5, “Shi”), celui-ci se trouve illustré par l’image du torrent qui, dans son élan, est à même de charrier des pierres ; ou par celle de l’arbalète qui est bandée et dont le coup est prêt à partir. En l’absence d’explications théoriques, comme il est fréquent en Chine, il nous revient d’interpréter ces images : grâce au dénivelé du torrent comme à l’étroitesse de son lit (résultant de la configuration du relief), la situation est par elle-même source d’effet (le torrent est dit “obtenir du potentiel”, “en faire advenir”) ; de même, dans le cas de l’arbalète, la disposition fonctionne d’elle-même dès qu’on la déclenche : elle forme un dispositif.”*

François Jullien  
*Traité de l’efficacité*  
Paris, Grasset, 1996

Pour le chroniqueur, la présence assise et plus ou moins cérémonielle des “partenaires sociaux” autour d’une table peut suffire à l’évocation du paritarisme. Le terme désigne alors en extension divers espaces et pratiques du “partenariat social”. Il peut servir à qualifier quelques rencontres décisives au sommet entre les parties, ce qu’on appelait jadis la politique contractuelle. On parle aujourd’hui de la “commission paritaire” à propos de l’article L.132-20 du Code du travail détaillant la composition des délégations qui forment les parties à la négociation pour l’accord d’entreprise ; on évoque parfois le paritarisme pour les anciennes commissions du Commissariat général du Plan. En réaction, il peut être recommandé, au contraire, de ne parler de paritarisme que pour des organes permanents de représentation et de gouvernement, *a fortiori* pour ceux dont la composition met à égalité de nombre les représentations d’intérêts. Aux yeux du patronat notamment, les régimes de retraite complémentaire, ou l’Unédic dans une moindre mesure, constituent un type exemplaire de gestion paritaire.

Cet état de relative indétermination peut voisiner avec des conceptions plus précises du paritarisme qui renvoient souvent à des usages restrictifs de la notion. Une définition extensive de ce qu’est le paritarisme peut convenir au souci de manifester la prééminence de l’Acteur quels que soient les lieux dans lesquels ce dernier trouve

à déployer ses stratégies. Les acteurs peuvent d'ailleurs penser que la *scène* paritaire n'est qu'un décor contingent que ses caractéristiques propres ne permettent, au mieux, de spécifier que comme espace tactique. Au contraire, il se peut qu'ils prêtent des qualités spéciales au *procédé* paritaire, ce qui se signale habituellement par un attachement marqué à la structure formelle de l'instance considérée. Cet attachement permet déjà de mettre en valeur une compétence ou un champ de responsabilité. Les intéressés peuvent alors chercher à valoriser un type particulier de relations, qui ne pourrait prendre corps et/ou sens que dans ce cadre précis d'interaction. Ils ont alors tendance à ériger en modèle d'action les formalités que recèlent les statuts des institutions correspondantes. Dans tous les cas, l'exégèse du paritarisme privilégie soit le point de vue de l'Acteur, soit celui de la Structure. Dans le premier cas, le cadre d'interaction, l'organe paritaire en l'occurrence, subit une sorte d'éclipse, il se dérobe à l'analyse. Dans le second, sa structure formelle acquiert un statut d'essence qui interdit d'y voir la codification toujours provisoire d'équilibres stratégiques.

On pourrait reconnaître dans cette oscillation épistémique la traduction indigène d'une aporie typique du raisonnement sociologique. En réalité, l'alternative "acteurs *versus* structures", avec laquelle l'acteur social se propose de prendre du recul sur sa pratique et de méditer sur le sens et la portée du paritarisme, ne donne souvent qu'une image trouble de l'objet.

Ainsi, en faisant la paraphrase des *structures formelles* du paritarisme, les acteurs élèvent souvent une prétention à en éclairer la *fonction*. Comme le montre François Sigaut dans ses essais d'archéologie industrielle, avec l'exemple du coupe-papier, on ne peut procéder à une telle régression sans prendre immédiatement et abusivement ledit instrument pour un couteau. Nous devons en conclure qu'il nous faut renoncer à inférer directement la *fonction* d'une chose de sa *structure* ou de sa *forme*.

#### LE PARITARISME : UN DISPOSITIF STRATEGIQUE

La focalisation sur les Acteurs éclaire toujours, quant à elle, des *styles de comportement* qui seront dits caractéristiques, par exemple, de la CGT, de la CGT-Force ouvrière ou du Medef. Ces styles sont peut-être une façon d'agir propre aux acteurs eux-mêmes. En revanche, les jeux auxquels leur confrontation donne lieu ne

sauraient passer, quant à eux, pour le mode d'action propre du paritarisme, en tant que support distinct. Or c'est précisément ce dernier qui nous intéresse.

On doit s'interdire, en somme, de déduire directement, comme le font parfois les acteurs, des caractéristiques formelles d'une instance paritaire la fonction du paritarisme, c'est-à-dire l'ensemble des finalités pour lesquelles il est mis en œuvre. Il n'y a pas, ainsi, de rapports *directs* entre structures et fonctions du paritarisme ; ils n'existent que médiatisés par un *fonctionnement*. Comme on vient de le suggérer, ce fonctionnement doit d'une manière ou d'une autre mettre l'instance en jeu ; il n'est donc pas réductible au comportement *sui generis* d'acteurs eux-mêmes institués. Supposer qu'il puisse l'être conduit inmanquablement à montrer que tout peut se réduire à un jeu de rapports de forces ou, plus sobrement, à manifester l'importance des accointances individuelles dans les fonctionnements les plus institutionnalisés, le poids de l'informel ou des réseaux dans la marche d'une organisation, ce que personne ne conteste mais qui n'éclaire en aucune façon le jeu propre du paritarisme.

“Eclairer le jeu propre du paritarisme” pourrait ainsi constituer l'énoncé de notre projet de recherche. L'expression peut paraître étrange au premier abord. Elle pourrait renvoyer, par exemple, à la façon dont Michel Foucault s'efforce de restituer, au moyen du procédé généalogique, la stratégie propre d'un *dispositif*. On peut penser encore que l'absence de tradition ou de pensée “conseilliste” en France, aussi bien normative que scientifique, comme la crainte du déterminisme structurel, sont pour beaucoup dans cette difficulté à penser la façon dont un cadre d'interaction *intervient* dans un cours d'action. En tous les cas, restituer les qualités d'agencement du paritarisme n'est pas une mince affaire. En l'occurrence, il s'agira d'élucider le rapport propre d'une *fonction* à un *fonctionnement* et d'un fonctionnement à une *forme* sans mélanger ces trois niveaux fondamentaux d'analyse de l'objet. Ce détour est nécessaire pour rendre intelligible, et sans perdre en route notre objet, la façon dont le jeu des protagonistes doit être remis à l'honneur.

Si l'on songe, enfin, que la fonction d'une chose, c'est aussi ce qui la relie à un système dont elle n'est que l'une des composantes, on peut maintenant poser le problème qui empoisonne – en France – la définition même du paritarisme. Il suffit ainsi de rechercher avec entêtement dans la seule stratégie des acteurs et/ou dans les

seules particularités de structure une interprétation du paritarisme pour passer à côté de sa fonction. Nous tenions là notre première piste. Le paritarisme, en effet, pose de façon centrale, en même temps qu'il le résout pour partie, le problème de l'incorporation collective des producteurs dans la politique. Or si cette incorporation s'est avérée finalement nécessaire, son évocation reste taboue. Il eût certainement fallu pouvoir l'exprimer dans des termes qui n'empruntent pas à l'idiome corporatiste pour la rendre acceptable. Le corporatisme est, en effet, un pur objet de mémoire réfoulée en France. Il n'en reste pas moins, et en première instance, le seul langage de description disponible.

#### LE PARITARISME ET LA QUESTION DU NEO-CORPORATISME

A mesure que nous progressions dans nos enquêtes, et notamment dans celle qui nous faisait avancer dans le partenariat social le plus institutionnalisé, jusqu'à notre incorporation comme agent du Commissariat général du Plan, et que s'accumulaient les signes de l'agencement néo-corporatiste, nous voyions, dans le même temps, que la "théorie" ne pouvait faire l'impasse sur les conséquences de son énonciation. En 1998, un article intitulé "*Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste*", écrit avec Olivier Mériaux et paru dans *L'Etat à l'épreuve du social*, avait nourri l'exaspération de quelques grands acteurs du paritarisme. L'équation <paritarisme = corporatisme> heurtait manifestement un sentiment établi à l'endroit du paritarisme, encore que ce sentiment restât mystérieux. Nous voyions bien, en effet, que la doctrine sociale ou le système politique auxquels le mot "paritarisme" paraissait faire référence, par différence avec le corporatisme, ou un suranné solidarisme, ainsi d'ailleurs que le dénotait son suffixe en *isme*, ne formaient pas un plan d'énonciation suffisamment robuste pour procurer au procédé paritaire un fondement unitaire, étayer et normaliser, de ce fait, l'ensemble des pratiques sociales. Les acteurs, alors soucieux d'entretenir le mythe d'un pouvoir autonome, pesaient de tout leur poids pour que l'Etat limite, au moyen notamment du pouvoir de nomination inhérent au droit, la portée doctrinale de ces "petits arrangements" avec la société civile organisée. Les partenaires sociaux pouvaient ainsi s'entendre, entre eux, pour que le *partage de l'action publique* ait, à chaque fois, l'air d'une solution bricolée, circonstancielle ou contingente, en dépit précisément d'une injonction politique, constante, au partage de

cette action. Ainsi que l'illustre, à sa manière, le projet de "Refondation sociale" initié à l'automne 1999 par le Medef, il pouvait s'agir, par exemple, au nom de la clarification des responsabilités et des enjeux, de faire passer la distinction loi/contrat dans tout agencement où l'interaction entre Etat et partenaires sociaux était jusqu'à présent l'usage. De cette façon, le rappel du régime d'assurance chômage ou des régimes de retraite complémentaire à leur source conventionnelle devait suffire désormais à en exprimer l'essence ; l'opposition loi/contrat pouvait encore venir en renfort de la distinction assurance/solidarité pour légitimer l'éviction des partenaires sociaux des instances de gouvernement du régime général de Sécurité sociale ; le zèle conventionnel, dans les entreprises publiques, devait quant à lui permettre de diluer progressivement la référence statutaire s'agissant tant de la relation d'emploi, –"Europe oblige"–, que des relations collectives du travail où la répudiation du paritarisme permettait notamment de conjurer le spectre de la co-détermination. Ce faisant l'opposition loi/contrat allait charrier, avec elle, d'autres oppositions canoniques, en France, à l'instar de l'opposition public/privé ou Etat/marché qui, dans le cadre européen, pouvaient paraître tout sauf modernes...

L'Acteur résistant à ce qu'on s'occupât de ses pratiques ordinaires de gouvernement, nous devons définir une stratégie de recherche qui puisse à la fois rendre justice aux raisons qu'il énonçait et révéler un insu utile à éclairer un fonctionnement d'ensemble. A force d'enfouissement, nous voyions rapidement, en effet, que la "vérité" du paritarisme ne pouvait plus nous être accessible que sous sa forme pathologique. Il fallait effectivement que la "vie intérieure" du paritarisme renonce un peu à elle-même, par ses déraillements, qu'elle se mécanise dans l'expression pour que, des eaux dormantes dans lesquelles l'institutionnalisation des rapports sociaux avait plongé les parties, surgisse quelque chose qui fasse sens et puisse mordre à l'hameçon logique, comme aurait dit Lou Andréas-Salomé à propos des difficultés de l'analyse chez Freud. Dans cette perspective, l'hypothèse néo-corporatiste ne pouvait suffire à formaliser l'interprétation du matériau. Elle révélait bien un insu, mais faisait écran à la nécessité, notamment posée par la sociologie compréhensive, de maintenir une circulation continue entre des causes profondes à déterminer et ce qui nous était directement donné, à la surface des choses et des discours, et dont la vérité propre se devait d'être restituée. Ainsi que l'exprimait le leplaysien Jacques Valdour, en 1914, la science d'observation doit *soumettre* l'esprit

du savant à l'objet qu'il observe. En soumettant notamment notre interprétation à la critique des acteurs, nous la mettons en risque, nous nous imposons certes une contrainte, mais constituons, dans le même temps, le vecteur d'un savoir renouvelé sur leur pratiques. Quelque chose, effectivement, s'est mis à "mordre à l'hameçon logique" qui nous a permis de passer d'un raisonnement sur les caractères pathologiques de la forme paritaire à la restitution, sur un mode analogique, de son fonctionnement, une manière, nous l'avons dit, de recouvrer l'intelligence d'une *forme* et d'une *fonction tant sociale que politique*. En suivant dans nos investigations une méthode indicielle, fruit des recommandations méthodologiques propres à la "micro-histoire" développée par Carlo Ginzburg, nous avons, dans chaque cas, prêté attention à de petites variations (dans la langue de bois des acteurs, par exemple), à des écarts de détail (dans la formalisation juridique des situations), à des différences qui, quoique récurrentes, restaient impossibles à éliminer (dans les comportements), pour rendre finalement individualisables les caractères propres à notre objet.

#### LE PARITARISME ET LE MODELE DE L'INSTITUTION

Procéder de la sorte nous a permis de "reconstruire" le paritarisme, de restituer la cohérence de cet agencement et c'est par cette "reconstruction", qui débute toujours, comme annoncé par Pierre Bourdieu, par une lutte contre les mots, que démarre la présente thèse. Nous sommes alors tombé, nous, sociologue des organisations, sur l'objet intermédiaire qui nous permettait, enfin, de faire la relation du terrain, de rester à son contact *mais* de l'abstraire en l'intégrant, dans l'exposé linéaire de la thèse, à notre perception unifiante. Cet objet, ce modèle et "ce qui est vraiment en crise" dans la "crise du paritarisme", c'est *l'institution*. Il nous fallait éclairer alors ce qu'étaient les caractères propres de l'institution, entendue comme modèle de gouvernement. Le modèle de l'institution faisant, en effet, passer dans toutes les formations sociales la distinction gouvernants/gouvernés, il nous fallait notamment rendre compte du caractère représentatif du pouvoir institutionnel et analyser la manière dont ce dernier s'exerce dans le cadre du paritarisme. Au passage, il nous fallait dire ce que l'institution n'était pas dans notre conception, clarifier les rapports de l'institution et de l'organisation, la séparer de ce qui la dilue généralement dans un "grand tout".

Ces précisions théoriques sont la matière d'un second chapitre et la fin de la première partie de la thèse. Elles nous ont contraint à hybrider la sociologie des organisations avec une sociologie du droit, tant il est vrai que les acteurs se battent aussi, dans ce champ, à coup de règles formelles. Nous ne sommes pas devenus juriste pour autant. D'accord avec Maurice Hauriou – le sociologue tardien, plutôt d'ailleurs que le co-inventeur du droit administratif, trop souvent confondu avec son *alter ego* Léon Duguit – nous pensons, en effet, que le droit est impuissant à fonder l'institutionnel. Mais n'anticipons pas.

Nous soutenions, en première approximation, que c'était le *travail* du paritarisme qui nous intéressait, c'est-à-dire la façon dont le *dispositif* en marche (re)travaillait les *dispositions propres* des parties, ensuite la façon dont il devenait un auteur à part entière au sein d'une institution, et l'auteur de quoi. Il s'agirait en somme d'examiner le jeu propre de l'instance relevant du paritarisme au contact d'autres instances, l'organisation notamment. Le paritarisme prenant toujours son siège dans des organisations remplissant des missions d'intérêt général, il était compréhensible que nos terrains principaux soient constitués de deux grands services publics. Résumée par son sous-titre, la thèse s'intéresse ainsi à "*la représentation du rapport Capital/Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général*".

#### DEUX EXPERIENCES DE DEMOCRATIE SOCIALE ET DE DEMOCRATIE INDUSTRIELLE

A la Libération, la branche famille pour la Sécurité sociale et la branche électrique pour la reconstruction industrielle du pays héritent chacune d'un paritarisme, parmi les premiers de cet après-guerre. L'un dans la sphère sociale et de la reproduction, l'autre dans la sphère de la production. L'un et l'autre ont exercé une influence remarquable dans la marche des deux organisations. Ils furent le lieu et/ou le support de compromis exemplaires. Ils sont aujourd'hui en crise. Dans ces deux institutions, en effet, le paritarisme souffre d'une même disqualification. Le paritarisme de la Sécurité sociale a failli sur la gestion du risque, son premier champ de compétence (que pouvait-il encore nous apprendre dans la gestion quotidienne des caisses ?). Le paritarisme de l'EDF n'a pas su se renouveler à l'approche de nouvelles formes de gestion de l'emploi, champ sur lequel il avait historiquement délégué (que pouvait-il encore nous apprendre sur les conditions générales de la régulation

sociale ?). La “faillite du paritarisme” a justifié notamment la mise en oeuvre par l’Etat de son pouvoir de supplantation aux partenaires sociaux dans la gestion de la Sécurité sociale, et la recherche d’un nouveau mode de détermination des relations du travail pour l’EDF. Sans substance, la machinerie paritaire tournerait à vide (sans même parler de l’affaiblissement des acteurs qui la peuplent).

Mais parce que le paritarisme fut pensé, par les fondateurs, comme le coeur même d’un processus de socialisation-institutionnalisation, la crise du paritarisme révèle un problème général de reproduction sociale de l’institution. Ce sont les débats très contemporains sur la privatisation des entreprises publiques ou, par exemple, sur la nationalisation du socle solidariste de notre protection sociale. Faut-il sauver le paritarisme ? La question se confond certainement avec le devenir des institutions dans lesquelles il joue encore un rôle. Cela dit, le paritarisme au quotidien peut, comme nous le verrons dans le cas des allocations familiales, révéler des *fonctionnements* généralement insoupçonnés dont l’intelligence serait aujourd’hui utile à la détermination des *formes* les plus modernes de gouvernement, public ou privé, au-delà même des grandes institutions providentielles et des grandes entreprises de service public. La thèse dira justement la façon dont ces paritarismes nous ont progressivement fait entrer dans une “civilisation de l’instance”. A l’heure où l’impératif de modernisation frappe nos dispositifs de représentation, ce pas discret dans la démocratie sociale et industrielle devra prendre place dans son histoire.

## PREMIERE PARTIE



Paritarisme(s) & Institutions(s)

► PARITARISME(S) & INSTITUTIONS(S)

Né avec la généralisation du salariat, le paritarisme est un procédé visant à structurer, par l'agencement d'intérêts distincts et organisés, le rapport capital/travail pour en associer la représentation à la production de biens collectifs ou de règles établies dans l'intérêt général. Sa présence dans les institutions de l'Etat providence, dans les organes professionnels issus de la convention collective, ainsi que dans quelques entreprises du secteur public, a toujours été liée à un impératif de gouvernabilité. Le paritarisme en ce qu'il met en présence des intérêts, potentiellement antagonistes, pour les forcer à coopérer sur quelques grandes lignes constitue un moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique. Il devait permettre la régulation du social par le politique puis de l'économique par le social. Cela étant, l'idée paritaire ne s'est pas présentée d'emblée sous cette forme. On peut faire remonter son introduction dans le droit positif au décret du 27 mai 1848 portant sur l'organisation des Conseils de prud'hommes. On y décrète la fraternité entre patrons et ouvriers. Jusqu'au sortir de la Grande guerre, d'ailleurs, il s'agit d'abord de défaire les malentendus entre les parties. L'instauration du procédé paritaire n'est alors qu'une façon maladroite, autant qu'autoritaire, d'oeuvrer à l'intégration politique de la classe ouvrière. Il faut attendre l'importation tardive de ce procédé dans la sphère de la protection sociale, après 1936, pour voir émerger des éléments de doctrine plus modernes.

Pour ces raisons, l'avènement du paritarisme ne fait pas partie de la grande histoire. Il ne peut être véritablement saisi que dans la particularité de quelques événements dont certains s'étalent dans le temps : ainsi de l'invention du contrat de subordination, d'un plan général de relations collectives de travail ou d'un ordre social. Pour traduire et comprendre ce qui perdure, il faut décomposer l'événement non pas tant sur le plan chronologique que par un procédé narratif empruntant à la double technique du "zoom" (focalisation sur l'événement en question) et du ralenti au cinéma (décomposition analytique). On voit alors que le paritarisme a surtout fondé une pragmatique institutionnelle, qu'il exprime une façon nouvelle d'articuler le social au politique et de gouverner la société par différenciation princeps des régimes d'institutions. Ce faisant, l'échange politique dont il procède est resté très largement dans un implicite, qui traduit une insuffisance à fonder un néo-corporatisme à la française, réussissant à coupler démocratie sociale (dans la gestion de la protection sociale) et démocratie industrielle (dans la sphère productive). De ce fait, notamment, le paritarisme est souvent resté, dans sa fonction de gouvernement et de représentation, à la surface de son objet institutionnel. Le paritarisme n'ayant pu se comporter comme gouvernement autonome n'a pu peser sur le devenir des institutions considérées. Il s'est vu retirer la garantie de l'Etat pour subir de plein fouet l'inversion que constitue, dans la crise, la régulation du social par l'économique.



Le procédé paritaire est ancien qui consiste à constituer des assemblées avec un nombre égal de patrons et d'ouvriers. Un décret du 27 mai 1848, portant sur la composition des Conseils de prud'hommes, juridiction du travail dédiée depuis sa création en mars 1806 au règlement des différends individuels, marque son introduction dans le droit positif<sup>1</sup>. Le mode d'élection des prud'hommes, par croisement des voix, est des plus curieux : au terme d'une procédure complexe, les prud'hommes ouvriers devaient, en effet, être élus par les patrons et réciproquement.

Ferdinand Flocon, éphémère ministre du Commerce, voulait, de la sorte, "*faire entrer patrons et ouvriers dans la voie de la fraternité*". Waldeck-Rousseau père, député à l'Assemblée constituante, pensait quant à lui que "*le juge ouvrier comme le juge patron, arrivés par la voie du concours des suffrages de tous à la position des prud'hommes (se considéreraient plus facilement) comme les représentants de tous*"<sup>2</sup>. Quoiqu'il ait invité Marx en France au nom du gouvernement provisoire, Flocon, dont l'emphase était moquée par Victor Hugo<sup>3</sup>, fut certainement de ceux qui ramenèrent "*à la mesure bourgeoise les résultats de la révolution*"<sup>4</sup>... Lorsqu'il ajoute dans les débats du 26 mai 1848 que "*les rapports des patrons avec les ouvriers seront dépouillés de cet antagonisme qu'ils y apporteraient s'ils venaient de part et d'autre*"<sup>5</sup>, il ne fait pourtant que traduire, de façon prémonitoire,

---

1. Tarby (A.), 1981, *Analyse historique et juridique du paritarisme prud'homal, problèmes actuels*, Thèse de 3ème cycle, Université de Paris-I, directeur Gérard Lyon-Caen ; Tarby (A.), 1995, "Paritarisme et institution de formation professionnelle continue", *Droit social*, n°11, novembre, pp. 914-920.

2. Interventions à l'Assemblée constituante (séance du 26 mai 1848) citées par Marcel David in "L'évolution historique des Conseils de prud'hommes en France", *Droit social*, n°2, février 1974, p.13.

3. Hugo (V.), 2002, "Choses vues" in *Œuvres complètes, Histoire*, Paris, Laffont, Coll. Bouquins, p. 1048

4. Expression de Marx, premier article pour l'année 1851 reproduit dans *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte* (Paris, Ed. sociales, 1976)

5. David (M.), *ibidem*.

l'ambivalence qui caractérisera continûment les solutions de gouvernement paritaire à l'égard des rapports de classes. On sait que la République ne commencera à organiser véritablement le rapport Capital/Travail qu'à contrecœur. Le type de parité instaurée par la réforme de 1848 ressortit ainsi davantage à la réalisation du fantasme quarante-huitard d'égalité politique qu'à l'avènement d'une égalité plus concrète dans les relations du travail<sup>1</sup>. N'oublions pas, pour l'anecdote, que si Waldeck-Rousseau père soutient l'introduction dans le droit positif du procédé paritaire, c'est Waldeck-Rousseau fils qui fera voter la loi du 21 mars 1884 portant création des syndicats professionnels. On pourrait déduire de l'état présent de la doctrine paritaire, et d'un strict point de vue logique, que l'Histoire avait choisi de mettre, comme on dit, la charrue avant les bœufs !

Que l'institutionnalisation du procédé paritaire précède la reconnaissance légale du fait syndical n'est pas étrange en soi. Avant que ne s'opère la grande œuvre des réformateurs de l'Office et du Conseil supérieur du travail, à l'orée du XXème siècle, l'Etat peine à se convaincre que le syndicat est une forme supérieure d'association professionnelle<sup>2</sup>. Il en fut encore de même pour les professeurs des *Semaines sociales* qui s'étaient attaché, après 1904, à trouver des applications à la doctrine sociale contenue dans l'encyclique *Rerum Novarum* de 1891. Ainsi que le notait Gaëtan Pirou, "*les préférences initiales des catholiques sociaux allaient à une renaissance des anciennes corporations*". Publiée à Aix en 1896, la thèse d'Adéodat Boissard, un catholique social notoire, glorifiait le *syndicat mixte*. Reconnaissant, sur le tard, le caractère anachronique de cette dernière institution, le catholicisme social n'abandonne pas pour autant ses positions iréniques. Il trouve alors une solution pour remettre, d'un certain point de vue, les choses en place : "*le père Desbuquois [qui anima après 1905 le mouvement de l'Action Populaire] reconnaissait qu'on ne*

---

1. "...lorsqu'on étudie le vocabulaire de 1848 (...) les références aux travailleurs ou aux ouvriers, qui particularisent le social, s'effacent devant la célébration du peuple qui efface les distinctions entre les hommes et illustre leur nouvelle égalité devant le suffrage." Rosanvallon (P.), 1998, *Le Peuple introuvable*, Paris, Gallimard, p.69. Dans le même ouvrage Pierre Rosanvallon montrera que l'avènement du syndicalisme reste une manifestation relativement tardive du "séparatisme ouvrier". Ce dernier s'exprimera aussi et d'abord dans l'espace du politique. D'où l'idée, portée par le *Manifeste des soixante* de 1864, de créer un mouvement de candidatures ouvrières aux élections politiques.

2. Parmi les formes de groupements ouvriers susceptibles d'être consacrées par la loi, c'est l'association coopérative et non le syndicat qui eut longtemps la préférence de Waldeck-Rousseau fils. Soubiran-Paillet (F.), Pottier (M.L.), 1996, *De l'usage professionnel à la loi*, Paris, L'Harmattan, Logiques juridiques, pp. 36 et suivantes.

*pouvait nier l'existence de classes distinctes dans le monde économique moderne, qu'il fallait donc se résigner à l'organisation de syndicats patronaux et ouvriers parallèles, et c'est seulement au-dessus de ces syndicats séparés qu'il envisageait la création de commissions mixtes de coordination*"<sup>1</sup>. Un tel étagement était déjà plus conforme aux prémisses contemporaines du droit ouvrier et aux applications subséquentes du principe paritaire. Cette formule "à étages", qu'on retrouvera chez Durkheim<sup>2</sup>, anoblit, en effet, le procédé paritaire. En consacrant l'opposition des intérêts du Travail et du Capital, le droit pouvait désormais s'attacher à la réalisation d'un programme plus réaliste. Donner la force du droit à l'hypothèse de solidarité organique, si chère à Emile Durkheim<sup>3</sup>, permettait notamment de dépasser la vision quarante-huitarde tout en offrant une traduction plus adéquate de l'idéal de fraternité porté, dès l'origine, par l'institution paritaire.

Si Ferdinand Flocon invoque la *fraternité*, au moment des débats parlementaires sur les conseils de prud'hommes de 1848, Waldeck-Rousseau père fait allusion, quant à lui, à un autre principe : c'est l'idée que le pont jeté entre patrons et ouvriers, du fait du procédé paritaire, implique la participation de tous à une œuvre commune d'intérêt et de niveau supérieur. Un autre principe ? La fraternité, justement, ne désigne-t-elle pas d'emblée le concours du corps social en son entier au bien commun auquel appelait la Constitution du 4 novembre 1848<sup>4</sup> ? En réalité, la fraternité ne franchira jamais "*la ligne qui sépare la proclamation d'une valeur politique ou morale, de l'édiction d'un principe général du droit. (Elle) semble avoir été comme frappée de stérilité juridique et exclue du droit social*"<sup>5</sup>, pour être progressivement remplacée par l'idée de solidarité.

---

1. Pirou (G.), 1925, *Les doctrines économiques en France depuis 1870*, Paris, Librairie Armand Colin, p. 119 dans l'édition au format pdf de la bibliothèque virtuelle des sciences sociales [<http://bibliotheque.uqac.ca/>].

2. Durkheim (E.), 1902, "Quelques remarques sur les groupements professionnels", Préface de la seconde édition de *De la division du travail social*, Paris, reprint Quadrige-PUF, 1996, note 2, p.xxix.

3. Sur l'organicisme de Durkheim et la façon dont ses stratégies argumentatives soutiennent à la fois une logique de la connaissance et l'élaboration de normes pour l'action, on se reportera à Vatin (F.), 2005, *Trois essais sur la genèse de la pensée sociologique*, Paris, La découverte.

4. C'est cette Constitution qui fait, en effet, de la *Fraternité* un principe de la République (art. IV) et précise que les citoyens "*doivent concourir au bien-être commun en s'entraidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société...*" (Art. VII).

5. Supiot (A.), 1990, "La fraternité et la loi", *Droit social*, n°1 janvier, spécialement p.118.

La référence à un intérêt supérieur commun demeurera, en revanche, essentielle à l'enracinement institutionnel des formules de gouvernement paritaires. Le procédé paritaire ne pouvant suffire, en lui-même, à faire entrer patrons et ouvriers dans la voie de la fraternité<sup>1</sup>, il restait à bâtir sa relation à un intérêt supérieur commun. Or, la perspective eschatologique pour la définition du bien commun – originel et unique – qui imprègne la pensée dominante interdit d'établir de sitôt cette relation : les exégètes de la doctrine sociale de l'Eglise en font un acte de foi ; les républicains n'ont pas encore abandonné l'idée de donner un contenu matériel à l'idéal d'*adunation*, cher à l'Abbé Sieyès<sup>2</sup>, dans l'organisation des rapports sociaux. Albert Thomas, un temps ministre de l'Armement pendant la Grande guerre, voulait encore que "*dans la paix comme dans la guerre, les intérêts de classe (...) se (subordonnent) non seulement aux nécessités de la défense nationale mais aussi à la recherche de la prospérité du pays*"<sup>3</sup>. Quoiqu'il débouchèrent sur une nouvelle façon de poser la question de l'intérêt supérieur et donc du bien commun<sup>4</sup>, les tenants du solidarisme proposèrent, dans un premier temps, des conclusions parfois très proches de la doctrine sociale de l'Eglise sur le plan juridique<sup>5</sup>. S'il avait su reconnaître assez tôt la valeur du conflit dans les relations de travail, le solidarisme n'en a pas toujours tiré les conséquences normatives adéquates. On songe notamment à la façon dont ces deux courants de pensée, catholique et rationaliste, ont pu communier dans la célébration de l'Etat corporatiste et à la méthode employée par ce dernier pour

- 
1. Dans les années 1880, l'existence même des Conseils de prud'hommes sera remise en cause par le patronat. Il "*chercha à bloquer le fonctionnement de l'institution en ayant recours dans une série de conseils à la démission collective de ses élus. (...) Face à une situation aussi violemment conflictuelle, le gouvernement républicain, avec Waldeck-Rousseau (fils) à sa tête, estima que la démission collective, d'où qu'elle vint, était de nature à tuer une institution qu'il persistait à considérer comme non-attentatoire aux intérêts bien compris des patrons et des ouvriers. Décidant de faire front, il rendit légal, en 1884, le fonctionnement unilatéral des conseils, c'est-à-dire hors la présence des conseillers patrons démissionnaires*" (David (M.), 1974, op. cit., p. 15). Ce type de conflit est, comme nous le verrons, une constante dans la longue chronique du paritarisme...
  2. Adunation : néologisme forgé par l'Abbé Sieyès désignant le processus par lequel l'unité sociale peut être réalisée au moyen d'instances exprimant l'unité nationale.
  3. Kuisel (R.F.), 1981, op. cit., p.80. Voir aussi, Laroque (P.), 1938, *Les rapports entre patrons et ouvriers*, Paris, Fernand Aubier, pp. 281 et suivantes.
  4. Au contraire de la doctrine sociale de l'Eglise, le solidarisme républicain sut, dans ses développements savants, mettre en scène le processus d'auto-fondation et d'auto-interprétation de la société.
  5. Supiot (A.), 1991, "A popos d'un centenaire : la dimension juridique de la doctrine sociale de l'Eglise", *Droit social*, n°12, décembre, pp. 916-925.

décréter, à son tour, le bien commun<sup>1</sup>. Si l'on retient qu'ils en ont, finalement, répudié les expressions les plus autoritaires, on mesure alors la difficulté à penser les processus pratiques de formation de cet intérêt supérieur<sup>2</sup>...

Alors que le procédé paritaire, dans sa version initiale, se présentait en lui-même comme une leçon de morale donnée aux patrons et aux ouvriers, il a fallu progressivement faire droit à l'expression des intérêts respectifs des patrons et des ouvriers pour fonder la légitimité de cette technique de gouvernement. Pour autant, c'est bien la découverte ultérieure de nouvelles technologies sociales qui devait permettre de poser les conditions de la morale sociale, et non l'inverse<sup>3</sup>. Faute de quoi, le procédé paritaire a longtemps fait figure d'expédient, ce qui a régulièrement conduit l'acteur syndical à en condamner les applications. En témoigne, par exemple, la formation de conseils d'administration paritaires, qui fut recommandée par la loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP) du 5 avril 1910, s'agissant des caisses d'origine patronales<sup>4</sup>. Malgré la double représentation patrons-ouvriers, l'administration paritaire y fera souvent figure de "*patronage associé*"<sup>5</sup>. Dans l'administration des différentes caisses d'entreprise labellisées ROP, la prééminence

- 
1. Dans son rapport sur « *les conventions collectives de travail* » adopté par le Conseil National Economique dans une session du 30 novembre 1934, Pierre Laroque prend prudemment ses distances avec l'expérience italienne. Comme la plupart des intellectuels et des universitaires français de l'entre-deux guerres, Laroque raisonne dans les termes de l'idiome corporatiste. L'idée d'un "corporatisme libéral" n'a pas grand sens à l'époque. Sur les débats des années 30, voir Le Crom (J.P), 1995, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Les éditions de l'Atelier ; sur la notion de "corporatisme libéral", voir Schmitter (P), 1979, "Still the century of corporatism ?" in Schmitter (P.), Lehmruch (G.), eds, *Trends toward corporatist intermediation*, Londres, Sage, pp. 7-52.
  2. C'est le point sur lequel l'Eglise catholique a mis, quant à elle, le plus de temps à évoluer jusqu'à la reconnaissance par Jean XXIII dans sa lettre encyclique *Pacem in Terris* du 11 avril 1963 de la difficulté à décréter et à universaliser le bien commun [ §.132 et suivants].
  3. Concernant cette nécessaire inversion, voir Sellier (F.), 1961, *Stratégie de la lutte sociale*, Paris, Les Editions ouvrières, p.18 et suiv.
  4. Il s'agissait cette fois d'intéresser au nouveau dispositif de prévoyance obligatoire un patronat soucieux de conserver le contrôle des fonds capitalisés. Ainsi que le notent Gilles Pollet et Didier Renard, "*la logique explicite du dispositif (proposé par le législateur) est qu'à contribution égale, la représentation des deux parties doit être égale.*" (Pollet (G.), Renard (D.), 1997, "Le paritarisme et la protection sociale : origine et enjeux d'une forme institutionnelle", *La revue de l'Ires*, n°24, printemps-été, p.65). L'idée de cette "gestion par les financeurs" permettait de ménager le patronat, en éloignant notamment le spectre d'une "gestion par les bénéficiaires" dont les défenseurs, le socialiste et député de la Seine Edouard Vaillant au premier chef, souhaitaient faire un instrument de l'émancipation ouvrière. En définitive, très peu de caisses patronales demanderont le statut de caisse de retraite au sens des ROP. De ce fait, la technique paritaire ne réapparaîtra véritablement dans le champ de la protection sociale qu'à la fin des années 30.
  5. L'expression figure dans Boissard (A.), 1897, *Le syndicat mixte*, Paris, Bloud & Gay, p.60, où elle se trouve d'ailleurs valorisée.

patronale est, en effet, “*d’autant plus nette que c’est le plus souvent l’employeur qui choisit les représentants ouvriers*”<sup>1</sup>. Les ROP furent l’une des toutes premières importations, dans le champ de la protection sociale, des techniques paritaires élaborées dans le champ des relations du travail. Cette importation figure, en fait, un simple aménagement de la gestion patronale dont l’échec avéré ne remettra pas fondamentalement en cause le développement des modèles dominants à “gestion séparée” (gestion ouvrière des assurances sociales, mutualité). Il y manque encore les technologies sociales qui permettront de parfaire l’instauration d’une sphère des relations collectives du travail et de compenser au plan collectif, après l’avoir consacrée, l’inégalité inscrite au cœur de la relation individuelle (consécration en droit de la convention collective et de la notion de représentativité, etc.). La *parité* cessera alors d’être simplement synonyme de *mixité* pour figurer une application concrète du *principe d’égalité*. C’est dans ce premier dépassement – cette “*aufhebung*” aurait dit Hegel – que le procédé paritaire a pu prétendre au rang de doctrine<sup>2</sup>.

Alors que l’opposition du Capital et du Travail est progressivement consacrée par le droit, il restait à trouver le moyen de la dépasser pour harmoniser ces intérêts. Il faut alors remarquer que la construction juridique de la parité, pour utile qu’elle soit, ne vise qu’à équilibrer l’expression de ces intérêts. Qui plus est, l’entreprise consistant à mettre les représentants des employeurs et des salariés sur un pied d’égalité n’est jamais achevée. L’égalité est une fiction *agissante* : il faut y voir une série d’équilibres précaires perpétuellement remis en cause par la société dans son mouvement et donc la nécessité d’alimenter un procès continu *d’égalisation*. Mais il faut alors compter avec la complexité croissante du droit du travail et la manifestation de principes généraux du droit, rivaux entre eux, dans l’agencement du dispositif paritaire. Ainsi, à côté de l’égalité, le pluralisme syndical qui est, en France, une expression fondamentale de la liberté syndicale, ouvrira, comme on le sait, une brèche dans le camp salarié. On ne sera pas surpris que cet *imbroglio*

---

1. Pollet (G.), Renard (D.), 1997, *op. cit.*, p.65.

2. Quoiqu’elle soit mal ancrée, du fait principalement que la potentialité de sens se trouve davantage dans la notion de *parité* que dans l’adjectif *paritaire*, nous nous contenterons, pour l’instant, d’une définition un peu tautologique du *paritarisme* comme “*doctrine (visant) à résoudre la question sociale par la généralisation des modes de gestion paritaires*” in *Trésor historique de la langue française* (THLF), tome 12, Paris, Gallimard, 1986.

focalise, depuis plus d'un demi-siècle, l'attention des intéressés jusqu'à prendre le pas sur la question de l'objet même du gouvernement paritaire.

Le solidarisme s'était efforcé de mettre en scène l'interdépendance, supposée objective, des intérêts sociaux : “*de même que la rationalisation du droit conduit à identifier les groupements juridiques à des communautés objectives d'intérêts, de même elle conduit à affirmer que ces différents groupements sont solidaires les uns des autres*”<sup>1</sup>. Le problème est que ce postulat rationaliste reste vide de contenu si le rapport d'interdépendance en question ne trouve pas à s'incarner. Durkheim pensait sincèrement que ces “*corporations de l'avenir*”, dans lesquelles la représentation des intérêts du Travail et du Capital est compartimentée, trouveraient d'elles-mêmes leur objet : “*autour de leur fonction proprement professionnelles viendront s'en grouper d'autres qui reviennent actuellement aux communes ou à des sociétés privées. Telles sont les fonctions d'assistance (...). Bien des œuvres éducatives (...) semblent également devoir trouver dans la corporation leur milieu naturel*”<sup>2</sup>. Dans les faits, il faudra plutôt attendre, en France, la création par l'Etat d'un *milieu artificiel* : c'est d'abord l'extension que la notion de solidarité donne à la responsabilité de l'Etat dans la théorie française du service public qui permettra de trouver la voie de l'intérêt commun<sup>3</sup>. Cette extension, liée à la naissance de l'Etat social, se traduit parallèlement par une distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion de la puissance publique, si bien que ces derniers peuvent désormais faire l'objet d'une délégation. La découverte de fins spécifiques, touchant non plus seulement les conditions d'usage mais également les conditions de reproduction de la force de travail, permet alors de mettre à l'épreuve l'idée de solidarité et de la traduire à la fois en un programme institutionnel cohérent et en une série de prestations matérielles<sup>4</sup>. En prenant en charge la réalisation de ce programme institutionnel, les représentants des employeurs et des salariés ne devaient plus, par un acte de foi, se reconnaître *a priori* un ascendant commun (la Fraternité) ; ils avaient désormais la charge de représenter l'ensemble de finalités institutionnelles auxquelles l'Etat les

---

1. Supiot (A.), 1990, “La fraternité et la loi”, *Op. Cit.*, p.122.

2. Durkheim (E.), 1902, *Op. Cit.*, pp.xxx-xxxi.

3. ... et donc la greffe du principe positif de solidarité sur le droit public. Cf. Duguit (L.), 1901, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Dalloz (rééd.), 2003.

4. Cette mécanique n'est autre que celle de l'Etat providence. Cf. Ewald (F.), 1986, *L'Etat-providence*, Paris, Grasset, p. 344 et passim.

avait solidarisés par un acte d'autorité (assurances sociales, service du placement, etc...) : *“du fait même de l'universalité de son objet, cette idée de solidarité ne pouvait prospérer dans les limites étroites du droit du travail, et ne s'est véritablement épanouie qu'au sein de la sécurité sociale”*<sup>1</sup>. Le conflit Capital/Travail prend, à l'occasion, une nouvelle dimension : il s'universalise, également. Il n'oppose plus directement les parties entre elles, comme dans les débuts du procédé paritaire, mais les met plutôt en concurrence pour savoir qui représentera, au mieux, la finalité institutionnelle<sup>2</sup>.

L'invention du paritarisme va procéder de cette longue série de déplacements, de la mixité patrons/ouvriers à la parité des représentations d'intérêt [section 1], de la fraternité à l'égalité, de l'égalité à la solidarité [section 2], de la perspective eschatologique à la transcendance institutionnelle. En dépit de l'effort d'institution porté à la Libération par un Pierre Laroque, l'invention du paritarisme n'a jamais ressemblé à un programme délibéré de gouvernement, approprié et/ou appropriable par les acteurs sociaux, ni trouvé son unité dans le droit positif. L'institution du paritarisme ne fut, pour cette raison, qu'un demi-succès ou plutôt un demi-échec. Il faut y voir un encouragement méthodologique à replacer cette institution et sa doctrine dans leur généalogie propre et à reconstituer ce qu'aurait pu être le programme de gouvernement auquel elles auraient pu correspondre. Comme le disait, en effet, Michel Foucault, *“toute gouvernementalité ne peut être que stratégique et programmatique. Ça ne marche jamais. Mais c'est par rapport à un programme qu'on peut dire que ça ne marche jamais”*<sup>3</sup>.

---

1. Supiot (A.), 1990, *ibid.*

2. C'est Georg Simmel qui a théorisé, pour la sociologie, cette dynamique du conflit institutionnalisé. Simmel (G.), 1992, *Le conflit*, Paris, Circé, p. 66 et *passim*.

3. Manuscrit de l'introduction au séminaire de 1979 cité par Senellart (M.), 2004, “Situation des cours” in Foucault (M.), *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Hautes Etudes, Gallimard/Seuil, p. 405.

## Section 1

### L'AVENEMENT DU PARITARISME SAISI DANS LA PARTICULARITE DE QUELQUES EVENEMENTS

Le paritarisme n'a pas d'origine solennelle. Aucun législateur éclairé ni aucune "main visible" n'ont jamais cherché par une initiative particulière et datée à en préciser définitivement la forme ou la fonction. A bien des égards, les premières applications du procédé, dans la nostalgie des anciennes corporations, où la mixité l'emporte sur la parité, sont indignes. Ceci renvoie directement à une observation de Michel Foucault et à la distinction entre l'invention et l'origine d'une chose qu'il emprunte à Nietzsche, "*l'invention, Erfindung, est (...) d'un côté, une rupture, de l'autre, quelque chose qui possède un petit commencement, bas, mesquin, inavouable. (...) A la solennité de l'origine il faut opposer, en bonne méthode historique, le petitesse méticuleuse (de l') invention*"<sup>1</sup>. L'invention du paritarisme ressortit ainsi à une intervention au sein d'un rapport de force<sup>2</sup> qui consomme, en dépit des atermoiements, la rupture avec l'ordre libéral du XIXème siècle<sup>3</sup>. Historiquement, l'Etat y occupe la plus grande part. La forme du paritarisme est, de ce fait, en état de présupposition réciproque avec la forme de "*l'Etat consultatif*"<sup>4</sup> puis de "*l'Etat social*"<sup>5</sup>. L'invention du paritarisme, qui s'étale sur plus d'un demi-

1. (Supra) "*Quand il parle d'invention, Nietzsche a toujours en tête un mot qui s'oppose à invention : le mot origine; (...) quand il dit Erfindung, c'est pour ne pas dire Ursprung*" (Foucault (M.), 1974, "La vérité et les formes juridiques" in *Dits et Ecrits*, Tome II / 1970-1975, Paris, Gallimard, 1994, pp. 543-544.)

2. Ce qui s'invente "*se produit toujours dans un certain état des forces (...), désigne un lieu d'affrontement*" (Foucault (M.), 1971, "Nietzsche, la généalogie, l'histoire" in *Dits et Ecrits*, Tome II / 1970-1975, Paris, Gallimard, 1994, notamment pp.143-144.)

3. Kuisel (R.F.), 1981, *Le capitalisme et l'Etat en France : modernisation et dirigisme au Xxe siècle*, Paris, Gallimard, notamment pp.27-72.

4. La formule proposée par Pierre Rosanvallon désigne clairement, "*les modalités variées de ce que les juristes ont appelé, à la suite de Maurice Hauriou, l'administration consultative (pour parler de l'association) des acteurs de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des interventions de l'Etat*" (Rosanvallon (P.), 1998, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, p.257).

5. L'expression concurrente "*d'Etat providence*" interdit, selon Robert Castel, de rendre compte "*de la position de tiers (occupée par l'Etat) entre des groupes d'intérêts qui s'opposent. C'est pourtant ce qui fait la spécificité des modes d'action de cet Etat. Il gère de l'antagonisme et du conflit au moins autant qu'il (...) déresponsabilise*" (Castel (R.), 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, p.280). Robert Castel rappelle alors que l'appellation "*Etat Providence*" fut avancée par les contempteurs de l'intervention publique, qu'ils soient chantres de l'autonomie ouvrière ou libéraux, pour mettre en scène un individu isolé, déresponsabilisé, rendu veule par son "bienfaiteur" même.

siècle, se confond dès lors avec “*l'invention du social*”<sup>1</sup>. C'est pourquoi, en définitive, elle passe inaperçue! L'institution du paritarisme ne figure plus que la partie annexe d'un dispositif beaucoup plus vaste, qu'on songe à la généralisation du salariat ou à la constitution de l'Etat Providence. Dans sa chronique du salariat précisément, Robert Castel n'escamote-t-il pas l'examen de ces “*modalités techniques compliquées*”<sup>2</sup> de gestion des caisses de Sécurité sociale? Ainsi que le déploraient Gilles Pollet et Didier Renard, “*les débats et les pratiques concernant les modes de gestion des organismes de protection sociale (qui apparaissent centraux pour opérer une relecture critique de l'histoire de la protection sociale) ont souvent été traités comme périphériques dans l'historiographie contemporaine*”<sup>3</sup>. Les sources de ce mauvais traitement, qui concerne d'ailleurs tout autant le champ des relations du travail que celui de la prévoyance, ne sont pas toutes mystérieuses. Les débats concernant le paritarisme ont toujours été instruits pas les acteurs sociaux dans le cadre d'institutions et de circonstances déterminées<sup>4</sup>, tant et si bien que leur caractère épars témoigne d'une dispersion propre au phénomène lui-même. Il n'est d'ailleurs “*pas raisonnable de prétendre dresser un inventaire exhaustif de ces organes mixtes, pareille tâche risquant de décourager le plus ascétique des bénédictins*” nous dit Alain Supiot pour noter immédiatement que “*cette prolifération n'a — curieusement — pas retenu beaucoup l'attention de la doctrine (...) on serait bien en peine de citer une étude synthétique de ces institutions et encore moins des règles qui président à leur composition*”<sup>5</sup>. Sans doute convient-il de suivre Michel Foucault lorsqu'il propose, contre l'attribution aux choses d'une identité préservée depuis leur

- 
1. Ainsi que l'explique Jacques Donzelot, il convient alors “*de parler du social comme d'une fiction efficace*” (Donzelot (J.), 1994, *L'invention du social*, Paris, Points-Seuil, p.77). Cette “fiction” a permis de penser puis d'organiser “le social” de manière à sauvegarder dans leurs fondements respectifs un ordre politique, fondé sur l'égalité, menacé par la subordination privée et un ordre économique, fondé sur le contrat, menacé par les révoltes de la masse inorganique.
  2. Castel (R.), 1995, *op. cit.*, note 2, p.316. Curieusement Robert Castel n'exploite pas les potentialités de la notion “d'Etat social” qu'il avait précédemment introduite. En l'occurrence, le fait que “*l'Etat ne gère pas directement*” (*ibid.*), comme il est dit, devient une notation purement anecdotique.
  3. Pollet (G.), Renard (D.), 1995, “Régimes de retraite et paritarisme”, *Sociétés contemporaines*, n°24, p.41.
  4. Concernant, par exemple, la structuration d'une (trompeuse) opposition entre paritarisme et démocratie sociale (*cf. infra*) au moment de la naissance de l'AGIRC, voir Friot (B.), 1997, “Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale”, *La revue de l'IREC*, n°24, printemps-été, pp.107-130.
  5. Supiot (A.), 1987, “Actualité de Durkheim : notes sur le néo-corporatisme en France”, *Droit et Société*, n°6, pp.181-182.

origine supposée, de “*maintenir ce qui s’est passé dans la dispersion qui lui est propre*”<sup>1</sup>. Gageons que cette précaution n’interdise pas l’effort de synthèse que réclamait le juriste. Il suffit que cette synthèse ne réécrive pas l’histoire et reste, comme dirait Robert Castel, “*compossible*”<sup>2</sup> avec le récit des historiens comme avec celui des juristes.

## 1.1

AU COMMENCEMENT ETAIT LA MIXITE :

MONDES OUVRIERS, PUBLICS INTERMEDIAIRES ET EXIGENCE DEMOCRATIQUE

Plus que “*paritaire*”, l’adjectif clé des débuts est l’adjectif “*mixte*”. L’histoire de la parité commence d’ailleurs alors que celle de la mixité n’est pas encore achevée. Si l’idée paritaire ne s’impose véritablement qu’au terme de la constitution d’un “*salariat typique*”, la question de la mixité est d’ores et déjà posée, quant à elle, aux juridictions corporatives de l’Ancien Régime<sup>3</sup>. Elle redevient un enjeu au lendemain de la loi du 18 mars 1806 instituant – sur la suggestion des fabricants lyonnais<sup>4</sup> et sous l’appellation de prud’hommes– des conseils qui auraient pu ne figurer que des “*chambres de discipline*”<sup>5</sup>. En raison du frein que met le cadre corporatif aux premiers développements du capitalisme, parallèlement, de la multiplication des

1. Foucault (M.), 1971, *op. cit.*, p. 141

2. Castel (R.), 1995, *op. cit.*, p.17

3. La mixité visée à travers nos développements sur ce type de juridiction n’est pas tant l’association des juges professionnels et non professionnels que celle qui débouche sur la participation des ouvriers.

4. L’institution du premier conseil des prud’hommes sur demande insistante de la Chambre de commerce de Lyon en 1806 pose la question suivante : “*pourquoi les patronats locaux ont-ils tant insisté pour obtenir des conseils de prud’hommes, pour ensuite se faire fréquemment condamner sur la plainte des ouvriers ? (...) Tout le secret du succès des premiers prud’hommes réside dans une alternative de la situation post-révolutionnaire : (...) ou bien chercher à se faire justice soi-même, dans l’hostilité et l’impuissance à faire respecter des règles, ou bien faire reconnaître des règles légitimes par tous*”. Cottureau (A.), 1987, “Justice et injustice ordinaire sur les lieux de travail d’après les audiences prud’homales (1806-1866)”, *Le mouvement social*, n°141, octobre-décembre, p.36.

5. ... en lieu et place d’une véritable juridiction professionnelle arbitrale. L’opposition et le jugement qui l’accompagne figure dans David (M.), 1974, “L’évolution historique des Conseils de prud’hommes en France”, *Droit social*, n°2, février, p.12.

conflits individuels d'ordre professionnel, et de la volonté, encore présente au moment du Premier Empire, de préserver le dispositif de la loi Le Chapelier, ces conseils, au lieu d'être *réellement* mixtes, semblaient devoir s'ériger en corps *presque* exclusivement patronal. Tout est dans le *réellement* et dans le *presque*. La présence, auprès des "patrons", de maître ouvriers, qu'on commence à appeler "chefs d'atelier", a en effet une signification spéciale qu'il convient sans doute d'éclairer tant les manuels d'histoire sociale ou l'historiographie du droit ont pu l'obscurcir <sup>1</sup>.

Ainsi que l'a montré Alain Cottureau dans les études généalogiques qu'il a récemment consacrées à l'invention du contrat de travail, le "*fonctionnement jurisprudentiel des métiers*", depuis la Révolution jusqu'à la fin du Second Empire, a d'abord permis l'institutionnalisation durable et l'application effective d'un "*bon droit*", totalement ignoré au demeurant par l'histoire officielle du droit, au motif sans doute que sa portée fut définitivement neutralisée, à partir des années 1870, par les arrêts produits par la Cour de cassation <sup>2</sup>. On a longtemps présumé "*comme allant de soi que les ouvriers de la grande industrie n'étaient concernés que par le louage de service des deux articles 1780 et 1781. Or, du point de vue de la jurisprudence des années 1790-1886, c'est une énorme contre-vérité. Au sein des justices de paix, des conseils de prud'hommes, des tribunaux de commerce, des tribunaux civils, il allait de soi que la plupart des ouvriers, de la grande comme de la petite industrie, relevaient de la législation du louage d'ouvrage proprement dit et non du louage de services, c'est-à-dire, notamment, des treize articles de la section du Code civil sur*

---

1. C'est le ministère de l'Intérieur qui résista à l'idée d'une représentation ouvrière élue et à égalité de nombre (évitons de parler de parité). Par compromis, on aboutit à l'élection censitaire des prud'hommes ouvriers pour un effectif inférieur d'une unité à celui des élus employeurs. Cf. Cottureau (A.), 2004, "La désincorporation des métiers et leur transformation en publics intermédiaires", in Kaplan (S.L.), Minard (Ph.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIème-XXème siècles*, Paris, Belin, p. 141.

2. "*Le plus difficilement imaginable aujourd'hui est la place tenue par le "bon droit" dans la vie normative des métiers, à la suite de l'émancipation révolutionnaire. Cette expression française (...) demeurée usuelle au XIXème siècle, mettait en opposition sémantique le droit et le bon droit, étirant sur deux pôles la légalité textuelle (le droit) et la légalité légitime (le bon droit). (...) Dans le domaine judiciaire, un bouleversement révolutionnaire majeur a transcendé les changements constitutionnels ; le bon droit y a connu une institutionnalisation durable grâce à l'accueil réussi de ses interpellations au sein des justices de paix, des prud'hommes et des tribunaux de commerce*" Cottureau (A.), 2002, "Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré, puis évincé par le droit du travail (France XIXème siècle)", *Annales HSS*, Novembre-Décembre, n°6, pp.1544-1545.

*les Devis et marchés (art. 1787 à 1799)*”<sup>1</sup>. Or, nous dit Cottereau, rien n’est plus étranger au droit du louage d’ouvrage que l’idée d’un gouvernement exclusif du travail par le patron. Cette dernière idée n’a pu prospérer qu’au moment de l’invention du contrat de travail moderne, entendu comme contrat de subordination<sup>2</sup>. Qui plus est, l’abolition de la dépendance personnelle par la Révolution, et le soupçon qui pesait désormais sur les rapports de domesticité incitaient à rechercher partout dans les contrats l’accord réel, non fictif, de volontés libres : faire entrer toutes les prestations de travail dans la sphère du droit permettait alors de lever l’ambiguïté sur la position des personnes.

La qualité d’ouvrier, au sens strict, désigna alors les preneurs ou conducteurs d’ouvrage, et tous les “prix-fauteurs” potentiels. C’est l’adjectif “potentiel” qui importe ici. Le fonctionnement jurisprudentiel des métiers révèle, en effet, une tendance très nette à faire basculer les engagements de “simples ouvriers à compte d’autrui” et toutes les hypothèses de “louage amoindri” du côté du vrai louage, celui des devis et marchés : “*en résumé, le Code civil tirait le louage de services des domestiques et journaliers vers la liberté du louage d’ouvrage, sans aller (toutefois) jusqu’à l’alignement complet. (On assista) à l’extension immédiate et sans ambiguïté du vrai louage à une multitude de compagnon(ne)s, journaliers ou domestiques d’atelier*”<sup>3</sup>. Les “conjonctures normatives” qui s’imposent à l’occasion et par tâtonnement dans chaque localité auraient été marquées par la recherche systématique du consentement réel et par l’invalidation fréquente des règlements intérieurs d’atelier<sup>4</sup>. A Paris, comme à Lyon, il arrivait souvent que les Conseils

- 
1. Cottereau (A.), 2002, *op. cit.*, p. 1525. Autrement dit, l’idée que le Code civil aurait oublié l’ouvrier de l’industrie, pour répandue qu’elle soit, n’en est pas moins fautive. Alain Supiot est l’un des seuls juristes travaillistes à mettre en doute cette idée convenue. Cf. Supiot (A.), 2002, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF-Quadrige, p.46. C’est, selon Alain Cottereau, Marc Sauzet qui le premier inventa ce passé “fictif” dans lequel aurait dominé le louage de service pour justifier de l’introduction du contrat de subordination proposée par Ernest Glasson en 1886. Cf. Glasson (E.), 1886, “Le Code civil et la question ouvrière”, *Séances et travaux de l’Académie des sciences morales et politiques*, 1er trimestre, t.25, pp.843-895 ; Sauzet (M.), 1892, “Essai historique sur la législation industrielle de la France”, *Revue d’économie politique*, pp. 313-356, 890-930, 1097-1136. Références puisées dans Cottereau (A.), 2002, *op. cit.*
  2. Cottereau (A.), 2002, *op. cit.*, p. 1526 & passim. Concernant l’urgence à revenir aujourd’hui sur les catégories anciennes du contrat de travail, voir spécialement Morin (M.L.), “Louage d’ouvrage et contrat d’entreprise” in Supiot (A.), éd., *Le travail en perspectives*, Paris, LGDJ, pp.125-143.
  3. *Ibid.*, p. 1544.
  4. “*Le système des conciliations face à face, limité aux litiges dits individuels avait une portée collective essentielle ; le tâtonnement pour trouver des solutions acceptables par chacun jouait un rôle exemplaire pour tous les membres du métier concerné. Il s’ensuivait une régulation par une*

réévaluent, par ailleurs, les prix négociés pour les rehausser à des niveaux équitables.

Au demeurant, cette résistance organisée à l'idée de la subordination, dans le cadre du "bon droit", peine à corriger les effets de la dépendance économique et à inverser une tendance lourde à la prolétarianisation du monde ouvrier. Elle permet simplement de ne pas renforcer l'effet de cette dépendance avérée par la consécration juridique du lien de subordination<sup>1</sup>. De ce fait, les "vrais ouvriers" restent juridiquement sur un pied d'égalité avec les patrons au moment de franchir le seuil des prud'hommes et non pas en état de subordination juridique. Autrement dit la subordination n'apparaissait pas comme catégorie juridique inhérente au contrat de travail. Il n'y a alors pas lieu d'organiser juridiquement l'égalité, ni de lui donner, au plan collectif, le nom de la parité. Avant la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, *a fortiori* avant la fin du second Empire<sup>2</sup>, la mixité des prud'hommes ne consacre donc pas l'opposition du Travail et du Capital que seule permettra d'universaliser l'invention du contrat de travail<sup>3</sup> et,

---

*sorte d'autorité des précédents, issue non d'une hiérarchie des appels, mais d'un consentement local...*" *Ibid.*, p.1545.

1. On assiste, en fait, à un double mouvement de "promotion statutaire", d'une part, et de répartition des compétences juridictionnelles, d'autre part. La promotion statutaire se concrétise, ainsi qu'on l'a signalé, par l'extension donnée à la catégorie du louage d'ouvrage. Il reste que certaines positions, de domestiques ou d'ouvriers payés au temps (journaliers, manœuvres), interdisent le rattachement à cette catégorie. Exclus du louage par devis et marchés, les intéressés restent donc logés dans la catégorie du "louage des gens de travail" et se trouvent ainsi à relever des justices de paix. Cette répartition des compétences, qui est naturellement calquée sur les distinctions du Code civil, est, selon Alain Cottereau, pratiquée par la plupart des conseils de prud'hommes. Cela signifie que les prud'hommes ne prennent pas ou peu en charge les litiges concernant les "gens de peine" dont la condition nous paraissait pourtant, semble-t-il à tort rétrospectivement, typique de la condition ouvrière. En somme, il y aurait lieu de distinguer, en bonne méthode historique, la condition sociale et générale du "prolétaire" des conditions de statut qui partagent alors le monde ouvrier (et l'espace juridictionnel). En somme, l'équation <prud'hommes = salariés = contrat de subordination> est un anachronisme. Il s'agirait plutôt de reconstituer le mécanisme de différenciation fonctionnelle qui permet à l'organe des prud'hommes de gagner une place entre les justices de paix, par référence aux partages inscrits dans le Code civil, et les juridictions consulaires dans le sillage desquelles il se constitue également (Cf. David (M.), 1974, *op. cit.*, p.10).
2. "A attribuer, comme on a coutume de le faire, un rôle essentiel au Premier Empire, complété progressivement par la Restauration et la Monarchie de juillet, on commet une erreur de perspective historique qui n'est pas sans lien avec celle qui consiste à voir dans les conseils de prud'hommes du XIX<sup>ème</sup> siècle une simple résurgence de ceux d'Ancien Régime. (...) notre hypothèse (est celle) d'une solution de continuité entre les précédents du Moyen Age et de l'Ancien Régime d'un côté, des réalisations du XIX<sup>ème</sup> siècle de l'autre." David (M.), *op. cit.*, p.10.
3. La notion de "contrat de travail" a été consacrée par une loi du 18 juillet 1901. Mais cette consécration terminologique vise alors à l'abandon de la notion de ... "louage de service". Cette consécration avalise, en somme, le coup de force dogmatique de Sauzet et Glasson qui pouvaient soutenir que l'ensemble du monde ouvrier relevait du louage de service. Voir aussi Le Crom (J.P),

ainsi, d'en tirer toutes les conséquences de droit et donner son fondement à l'idée de parité.

#### LES PRUD'HOMMES : UN PUBLIC INTERMEDIAIRE MIXTE

L'idée de mixité, déjà présente dans le vocabulaire spécialisé du droit, depuis le XV<sup>ème</sup> siècle, suffit en somme à particulariser la juste composition des prud'hommes. La pratique des prud'hommes qui nous révèle à coup sûr le caractère monstrueux de l'inégalité "de fait" témoigne également du refus constant que cette inégalité ne soit consacrée et ne fasse donc autorité. Partant, la position des juges n'est pas une position de représentation identique à celle qu'on connaîtra plus tard et qui permettra de fonder distinctement l'idée de parité. Alors que l'idée de parité a pour prémisses une médiation des corps intermédiaires, les milieux de métier fonctionnent, en effet, comme des "*publics intermédiaires, produisant des résolutions sans passer par l'unification des points de vue*". Ces publics, nous dit encore Alain Cottureau, exercent "*un pouvoir d'initiative et de sanction sur les règles qui les concernent par des chemins de distanciation à soi-même qui ne relèvent ni de la représentation-délégation ni de l'action dite directe*"<sup>1</sup>.

Cette notion de "*public intermédiaire*" a été introduite pour la première fois par le philosophe américain John Dewey dans son ouvrage le "*public et ses problèmes*"<sup>2</sup> pour décrire la façon dont les régimes constitutionnels pluralistes négocient leur existence, à l'étape de leur formation comme ultérieurement, avec leur composante populaire. Le public, pour Dewey, n'est ni une instance métaphysique –la volonté générale–, ni ce qu'on attache généralement à la notion "d'opinion publique". Le public désigne une instance intermédiaire qui s'interpose entre les pratiques de réglementation politique, entendues au sens large du terme, et les activités privées. Le public est un milieu qui réagit parce qu'il est affecté par l'action de l'Etat, du

---

2001, "L'invention du contrat de travail d'après les débats de la Société d'études législatives (1905-1907)", *Cahiers de l'Institut régional du travail*, université d'Aix-Marseille, n° 9, pp. 223-238.

1. Cottureau (A.), 2002, *op. cit.*, p. 1549.

2. Dewey (J.), 2003, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, Farrago/Editions Léo Scheer, 1927. Curieusement, Alain Cottureau n'évoque pas cette référence qui aurait permis de puiser à même ses observations minutieuses le moyen d'une "montée en généralité".

gouvernement, mais aussi, et plus simplement, par l'impact des activités d'autrui. Cf. la façon dont l'ouvrier –qui n'est pas encore un public, *a fortiori* membre conscient d'une classe sociale homogène– vient d'être émancipé comme citoyen par la Révolution mais doit subir un mode nouveau et particulier d'exercice du pouvoir économique.

C'est par l'intermédiaire d'individus qui "tiennent lieu" de public, plutôt d'ailleurs qu'ils ne le représentent, et que John Dewey qualifie parfois d'officiers<sup>1</sup>, que le public agit, "*parvient à des décisions, prend des dispositions et exécute des résolutions*"<sup>2</sup>. Dans le commentaire qu'elle a proposé de l'œuvre de Dewey, Joëlle Zask l'exprime ainsi : "*l'action publique impose une action du public. Et cette dernière impose que le public sorte de l'ombre, qu'il s'articule et se connaisse lui-même*"<sup>3</sup>. Autrement dit, il n'y a pas d'action publique qui n'engendre un public avec lequel elle cherche à s'articuler, à entrer en interaction, à réaliser des transactions au bénéfice même de cette action. C'est en ce sens que la politique, pour Dewey, est une expérimentation dont l'enjeu est notamment la délimitation du privé et du public<sup>4</sup>. Au départ, le public engendré par les conséquences de l'action publique et/ou de l'action de l'entreprise capitaliste n'a pas besoin d'organisation politique, "*parce que les conséquences qui engendrent (...) une communauté d'intérêts (...) sont trop directes et trop vitales pour entraîner un besoin d'organisation politique*"<sup>5</sup>. Ce qui ne signifie pas qu'il n'ait pas besoin d'une organisation pour se constituer en tant que public. Pour autant, le milieu qui réagit a une façon qui n'appartient qu'à lui de problématiser "ce qui lui arrive"<sup>1</sup>. S'agissant des milieux de métier affectés à la fois par la pratique capitaliste, la désincorporation, et conséquemment la rencontre avec

---

1. La notion d'officier revêt, pour Dewey, un sens fonctionnel, très particulier. Est qualifié d'officier celui qui remplit un office sans, pour autant, recevoir la charge correspondante. Dewey (J.), 2003, *op. cit.*, p.103, note 7.

2. *Ibid.*, p.105.

3. C'est elle qui souligne. Zask (J.), "La politique comme expérimentation", préface à Dewey (J.), 2003, *op. cit.*, p.35

4. "*...la source du public est la perception des conséquences qui sont projetées de manière importante au-delà des personnes et des associations directement concernées par elles ; selon laquelle également l'organisation d'un public en un Etat est effectuée par l'établissement d'organismes gouvernementaux spéciaux qui réglementent ces conséquences et en prennent soin*" in Dewey (J.), 2003, *op. cit.*, p. 80. *A contrario*, quand les conséquences d'une action sont confinées aux personnes directement engagées, la transaction reste privée.

5. *Ibidem.*

les catégories du droit civil, les conseils de prud'hommes deviennent ce lieu de la rencontre entre vie laborieuse et vie publique engendrée par les nécessités de la défense individuelle<sup>2</sup>. En l'occurrence, c'est l'application du "bon droit" par l'instance prud'homale qui permet de gérer la tension qui s'établit –à même la relation de travail– entre ces différents éléments. Autrement dit, le "bon droit" est l'expression du public engendré par les conditions nouvelles de mobilisation de la force de travail.

Il s'ensuit que l'impératif de mixité –ici– vise à faire reconnaître le caractère public d'un type d'espace – professionnel en l'occurrence –, et de relations –les relations de travail–, qui auraient été laissés à la discrétion du pouvoir économique. Le système de conciliation permet, en somme, de lutter contre la "privatisation de la sphère privée", entendue non pas tant comme "sphère économique" mais d'abord comme "sphère domestique", en rendant illégitime la servitude et, spécialement, son mélange de dépendance personnelle et de subordination statutaire. C'est en ce sens qu'il convient d'ailleurs de réinterpréter la désincorporation des métiers et leur transformation en "publics intermédiaires".

Or, il y a une distance certaine entre la formation de ces publics intermédiaires structurés par l'activité jurisprudentielle des métiers et l'idée paritaire dans l'organisation du rapport salarial. Cette organisation figurera, en effet, une tout autre manière de poser et, simultanément, de résoudre la "question sociale" par constitution progressive d'une sphère sociale séparée, mais instituée comme telle pour être articulée à la sphère politique. Comme le dit à nouveau John Dewey, "*le nouveau public qui est engendré reste longtemps amorphe et inorganisé*<sup>3</sup>, car il ne

- 
1. Cf. Lénine, 1899, "A propos des conseils de prud'hommes", texte reproduit dans *Droit social*, n°1, janvier 1998.
  2. Cottureau (A.), 2004, "La désincorporation des métiers et leur transformation en publics intermédiaires", in Kaplan (S.L.), Minard (Ph.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIème-XXème siècles*, Paris, Belin, pp.97-145.
  3. Nous dirons plutôt que ce public est "inarticulé", ce pourquoi il peut également chercher à s'exprimer "*en recourant aux raccourcis de l'action directe*" (Dewey (J.), 2003, *op. cit.*, p.74). On voit bien alors pourquoi l'urgence peut être à la "*mise en œuvre de nouveaux modes de structuration du social qui remédient [du point de vue du gouvernement] à l'inorganicité menaçante d'une société atomisée. (...) A une société d'individus régie par les règles du Code civil, [se substituera] un vaste complexe d'associations professionnelles, de syndicats et de groupements qui [permettra] une intégration sociale véritable tout en ouvrant la voie à de nouvelles formes de régulations juridiques, celles du droit social*" (Rosanvallon (P.), 1988, *La question syndicale*, Paris, Hachette-Calmann-Levy, p. 102-103). Or, il faut attendre 1864 et la

*peut utiliser les organismes politiques hérités. Lorsque ces derniers sont élaborés et bien institutionnalisés, ils font obstruction à l'organisation d'un nouveau public. Ils empêchent le développement de nouvelles formes de l'Etat (...) Pour se former lui-même, le public doit briser les formes politiques existantes*<sup>1</sup>. Autrement dit, le public –comme milieu réactif– doit assortir sa propre organisation, plus ou moins contingente, d'une organisation politique pour amener le pouvoir politique, son vis-à-vis, à adopter de nouvelles formes du gouvernement. C'est ce phénomène de réverbération institutionnelle<sup>2</sup> qui précipitera l'invention du Social, comme composante intrinsèque de la sphère publique, articulée au Politique.

C'est dans ces termes que nous pourrions restituer les suites d'une sourde bataille enclenchée à partir des années 1870 et qui voit les arrêts de la Cour de cassation progressivement ruiner les solutions de "bon droit" : *"ce fut l'occasion d'une première vague de redéfinitions du louage d'ouvrage (...) : le consentement de l'ouvrier pouvait devenir fictif, un tribunal n'avait pas à vérifier ses conditions de liberté au moment de l'engagement, surtout s'il s'agissait de conditions économiques"*<sup>3</sup>. Vint alors le temps où furent remises en cause les prétendues confusions du Code civil : la situation de l'ouvrier ne pouvant désigner autre chose que l'état de subordonné à la volonté commandante d'un patron, il semblait évident qu'il ne pouvait s'établir entre eux qu'une relation de service. CQFD. Il ne restait plus alors qu'à verser une "larme de crocodile", comme on dit, sur le laconisme des articles du Code civil portant sur le "louage des gens de travail qui s'engagent au service de quelqu'un" et d'en proposer la modernisation à travers l'invention d'un véritable contrat de travail. C'est ce mouvement et ce raisonnement qu'Alain

---

suppression du délit de coalition puis les années 1880 pour commencer à imaginer cette solution de dépassement.

1. Dewey (J.), 2003, *op. cit.*, p.73.
2. Erwin Goffman préfère le terme de "*réflexivité institutionnelle*" pour exprimer la façon dont les institutions incorporent à leur modèle ce qui leur résiste, en reconstruisant de manière "artificielle" un besoin social et en institutionnalisant les comportements qui permettent de le satisfaire. Dans notre exemple, l'invention du Social permet de sélectionner des comportements, en institutionnalisant des groupes sociaux, et de les orienter vers des conquêtes mesurables selon les règles politiques. Cf. Goffman (E.), 2002, *L'arrangement entre les sexes*, Paris, La dispute. Voir également, Pizzorno (A.), 1986, "Sur la rationalité du choix démocratique", in Leca, J. et Birnbaum, P. (s.d) *Sur l'individualisme*, Paris, PFNSP, p.368.
3. Cottureau (A.), 2002, *op. cit.*, p. 1552.

Cottureau appelle “*le coup de force dogmatique de Glasson*”<sup>1</sup> et qui traduit l’échange suivant : subordination “protégée” contre gouvernement exclusif de l’entreprise<sup>2</sup>. Il faudra évidemment attendre pour que l’élément de protection trouve à se concrétiser (incorporation d’éléments statutaires au contrat de travail ; compensation au plan collectif de l’inégalité légale inscrite au cœur de ce nouveau contrat de travail). En revanche, la légalisation de cet échange universalise l’opposition du Capital et du Travail ; elle renvoie également, pour un temps, la passation des contrats au domaine des échanges privés, sans ménagements pour le caractère désormais fictif du consentement du salarié...

Pour le coup, il n’y a plus d’égalité du tout, ni dans la société, ni dans les contrats. Or, comme l’a montré Jacques Rancière, l’auteur de “*La nuit des prolétaires*”<sup>3</sup>, la société inégalitaire ne peut fonctionner sans l’établissement de relations égalitaires : “*dès que l’obéissance doit passer par un principe de légitimité, qu’il doit y avoir des lois qui s’imposent en tant que lois et des institutions qui incarnent le commun de la communauté, le commandement doit supposer une égalité entre celui qui commande et celui qui est commandé. (...) Pas de service qui s’exécute, pas de savoir qui se transmette, pas d’autorité qui s’établisse sans que le maître ait, si peu que ce soit, à parler “d’égal à égal” avec celui qu’il commande ou instruit. (...) C’est cette intrication de l’égalité dans l’inégalité que le scandale démocratique vient manifester pour en faire le fondement même du pouvoir commun*”<sup>4</sup>. La voie du “bon droit” se trouvant barrée, il faudra trouver d’autres moyens d’élargir la sphère publique, c’est-à-dire de faire reconnaître à la fois la qualité d’égal à ceux qui sont ainsi renvoyés à une existence subordonnée et le caractère public des relations du travail. C’est, semble-t-il, ce que s’essaye à traduire le mouvement social naissant : il s’agit de “*déprivatiser le rapport salarial, pour affirmer qu’il [n’est] ni la relation d’un maître à un domestique ni un simple contrat passé au cas par cas entre deux*

---

1. Cottureau (A.), 2002, *op. cit.*, p. 1524 & *passim*. En réalité, le coup de force dogmatique de Glasson n’est qu’un geste inaugural. Il faudra une quarantaine d’année pour déterminer véritablement le critère de la subordination dans le cadre du contrat de travail. Cf. Supiot (A.), 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, pp.112 et suivantes.

2. Accessoirement, on peut voir dans cet échange un moyen de lutte contre le “sublime” (Cf. Poulot (D.), 1980, *Le sublime ou le travailleur comme il est en 1870 et ce qu’il peut être*, Paris, Maspero, 1870).

3. Rancière (J.), 1981, *La nuit des prolétaires. Archives du rêve ouvrier*, Paris, Fayard.

4. Rancière (J.), 2005, *La haine de la démocratie*, Paris, La fabrique, pp.55-56.

*individus privés, mais une affaire publique, touchant une collectivité, et relevant en conséquence des formes de l'action collective, de la discussion publique...*"<sup>1</sup>. C'est ce que permettaient les conseils de prud'hommes dans le cadre du "bon droit"<sup>2</sup>. Comment arracher le travail au seul règne du droit des intérêts privés ? Il y aura la grève, bien sûr, avec les effets libérateurs de la loi du 25 mai 1864 portant suppression du délit de coalition<sup>3</sup>. Il faut lutter contre l'exclusion du travail, en tant que domaine de la vie collective, du règne de l'égalité citoyenne. Cette lutte ne peut avoir lieu, dans un premier temps, qu'à travers les "*organismes politiques hérités*" (des périodes antérieures) dont parle Dewey ; elle emprunte, en l'occurrence, au modèle du "citoyen" présent dans une sphère politique "pure" déterminée par les idéaux de la Révolution : le projet de faire entrer les travailleurs dans l'espace politique viendra ainsi compenser l'impossibilité de donner un caractère public au travail. Pierre Rosanvallon fait ainsi grand cas du "*Manifeste des soixante*" publié en 1864 qui proposait d'accroître directement la capacité politique de la classe ouvrière en suscitant un mouvement de candidatures ouvrières aux élections politiques<sup>4</sup>. Symétriquement, la réforme des prud'hommes de 1848, la première à répartir les sièges "à parité" entre patrons et ouvriers, ressortissait visiblement à la réalisation d'un fantasme quarante-huitard d'égalité politique, projeté sur l'instance<sup>5</sup>. Dans cette pure utopie démocratique la vie laborieuse ne pouvait être, en première instance, que le décalque de la vie politique. Dans le même temps, le *Manifeste des soixante* et ses suites ne figurent pas simplement une mise en cause de la

---

1. *Ibid.*, p.64.

2. Comme le disait Lénine, l'intérêt des prud'hommes n'est pas simplement "*qu'ils habituent les ouvriers à participer par eux-mêmes aux affaires publiques*"; ils présentent aussi pour les ouvriers "*l'avantage de donner plus de publicité aux affaires concernant les usines et à tous les événements de la vie en usine*". Lénine, 1899, *op. cit.*

3. Perrot (M.), 1984, *Jeunesse de la grève. France : 1871-1890*, Paris, Seuil. Olszak (N.), 1998, "La défense collective des intérêts : la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels" in Le Crom (J.P) (dir), *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l'atelier.

4. Cf. Rosanvallon (P.), 1998, *op. cit.*, p. 67 et suiv. ; Rosanvallon (P.), 1988, *op. cit.*, p. 98 & p. 204.

5. "*l'instauration d'une représentation paritaire (...) ne changea rien à la dynamique fondamentale des prud'hommes. Au contraire, les représentants ouvriers devinrent souvent les gardiens les plus exigeants des anciennes règles, tandis que des réticences grandissantes commencèrent à se manifester parmi les patrons. Chez ces derniers, les bienfaits de la conciliation s'estompaient ...*" in Cottureau (A.), 1987, "Justice et injustice ordinaire sur les lieux de travail d'après les audiences prud'homales (1806-1866)", *Le mouvement social*, n°141, oct.-déc., p.50. L'instauration de la parité de nombre (on ne parlera pas de représentation) ne participe donc pas automatiquement de l'amélioration de la condition ouvrière (thèse qui figure, par exemple, dans Le Goff (J.), 1985, *Du silence à la parole*, Quimper, Calligrammes, pp.39-40).

représentation républicaine classique ; ils posent une question fondamentale sur “*la nature même de la politique à l’âge démocratique*”<sup>1</sup>. Comme le précise Rosanvallon : “*en regard des arguments en faveur des candidatures ouvrières, il faudrait aussi (...) rappeler les critiques adressées par les républicains aux ouvriers entrant en politique, ces derniers étant souvent dénoncés comme inconnus, incapables et ignorants*”<sup>2</sup>. Cette critique est une constante ; elle resurgit aujourd’hui, dans le champ de la démocratie sociale instituée après 1945, avec la remise en cause du gouvernement des grandes institutions providentielles par l’institution du paritarisme. Le mouvement social n’est un mouvement démocratique alors que parce qu’il met au centre la question politique fondamentale : “*celle de la compétence des incompetents, de la capacité de n’importe qui à juger des rapports entre individus et collectivité*”<sup>3</sup>. Tout le problème est alors de traduire cet “*excès démocratique*” dont parle Jacques Rancière. Comment mêler, en effet, le “*gouvernement naturel des compétences sociales*”, qui est toujours une illustration de la loi d’airain de l’oligarchie, au “*gouvernement de n’importe qui*”<sup>4</sup>? Rancière semble d’accord avec Dewey lorsqu’il nous dit que la démocratie n’est que le processus d’élargissement de la sphère publique, c’est-à-dire l’articulation à cette sphère d’un public engendré par les pratiques de gouvernement. C’est pourquoi, “*l’ouvrier ou le travailleur comme sujet politique (a été) celui qui se sépare de l’assignation au monde privé, non politique, que ces termes impliquent (...) Le processus démocratique est le processus de cette remise en jeu perpétuelle, de cette invention de formes de subjectivation et de cas de vérification qui contrarient la perpétuelle privatisation de la vie publique*”<sup>5</sup>.

---

1. Rosanvallon (P.), 1998, *op. cit.*, p. 85.

2. *Ibid.*, note 3. Voir aussi Offerlé (M.), 1984, “Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914”, *Annales ESC*, n°4, juillet-août, pp. 667-680.

3. Rancière (J.), 2005, *op. cit.*, p.92.

4. Le scandale de la démocratie, en effet, sera toujours le suivant : “*démocratie veut dire d’abord cela : un gouvernement (...) fondé sur rien d’autre que l’absence de tout titre à gouverner. (...) La démocratie (...) est proprement cet ingouvernable sur quoi tout gouvernement doit en définitive se découvrir fondé. (...)*”. *Ibid.*, p.62.

5. *Ibid.*, p.66-70.

## L'UNIVERSALISATION PROBLEMATIQUE DE L'OPPOSITION DES INTERETS DU TRAVAIL ET DU CAPITAL

C'est l'invention du syndicat qui permet de dépasser cette perspective "politique" première en proposant une nouvelle forme d'organisation du public. Mais alors que le syndicat constitue d'emblée, pour l'Etat, un moyen de rendre le social plus organique en l'articulant au politique, le syndicalisme ouvrier choisit, au contraire et dans un premier temps, de renverser la perspective : il réclame son autonomie, notamment son indépendance par rapport aux partis politiques ; il refuse les mécanismes de la représentation, prônant plutôt l'action directe. Tout se passe alors comme si la formation du public au sens de Dewey devait repartir de zéro.

Il est inutile de réinvestir cette partie de l'histoire sauf à noter que le contrat de subordination moderne ne pourra effectivement servir de *fondement* à la constitution de ce nouvel espace "public" qu'à partir du moment où l'exigence démocratique qui s'y déploie pourra elle-même trouver un régime de droit légal approprié (autonomisation du droit social, en tant que branche dérogatoire du droit). Même s'il réussit progressivement à déprivatiser les usages du contrat de subordination et à provoquer l'apparition d'un plan de relations collectives de travail, le mouvement social est, quant à lui, plutôt du côté des *fondations*<sup>1</sup>. La légalisation du syndicat ne saurait suffire à incorporer *immédiatement* à la sphère publique ce "nouveau public" engendré par les *pratiques* de subordination développées par le patronat. Dans un premier temps, d'ailleurs, le rapport entre le développement du syndicalisme, qui alimente alors une forme de séparatisme ouvrier, et le droit émergent des relations collectives du travail reste asymptotique. On ne peut pas dire alors, comme il serait possible de le faire aujourd'hui, que l'espace construit par le contrat de subordination procure un fondement à l'institution du paritarisme<sup>2</sup>. Plutôt que de puiser sa source à l'opposition qui se constitue entre les intérêts du Travail et du Capital, le procédé

---

1. "La fondation concerne le sol, et montre comment quelque chose s'établit sur ce sol (...) le fondement vient plutôt du ciel, va du faite aux fondations, mesure le sol et le possesseur l'un à l'autre d'après un titre de propriété." in Deleuze (G.), 1993 (7ème éd.), *Différence et répétition*, Paris PUF, p.108.

2. Supiot (A.), 1994, "Parité, égalité, majorité, dans les relations collectives du travail", in Aliprantis (N.), Kessler (F.), éd., *Le droit collectif du travail*, Paris &, Peter Lang, pp.59-68.

paritaire, en effet, servira d'abord à nier cette opposition, au nom de la fraternité notamment<sup>1</sup>. Au nom de quoi, d'ailleurs, récuser, à l'époque, la fraternité que proclame la devise de la République ?

L'idée de rendre universelle l'opposition des intérêts du Travail et du Capital le cèdera ainsi à la quête d'une valeur, elle-même universelle, qui puisse transcender cette opposition. Le poids de la doctrine sociale de l'Eglise, et des valeurs conformes à l'idée d'une harmonie plus universelle, a certainement retardé l'élucidation de ce rapport d'opposition. L'Etat, quant à lui, ne désespère pas de réaliser l'unité sociale au moyen d'injonctions à l'unité nationale. Sans oublier le credo organiciste qui constitue alors un support au renouvellement de la pensée corporatiste. Les indications d'un Durkheim sur la nécessité pour les groupements professionnels de former "*des groupes distincts et indépendants (prenant) conscience séparément*"<sup>2</sup> sont ambiguës. Il faut voir, en effet, que la pensée corporatiste reste, au tournant du XXème siècle, majoritairement hostile à l'idée de consacrer l'opposition universelle entre les intérêts du Travail et du Capital. Alors qu'il réfléchit à "*la représentation syndicale au Parlement*", Duguit refuse ainsi la composition "*d'une assemblée politique de deux éléments rivaux toujours en guerre. Ce serait augmenter les éléments de division et de lutte des classes, quand la représentation syndicale doit être au contraire un élément puissant d'union et de pacification. Dans un domaine restreint, ce qui se passe aux conseils de prud'hommes montre l'écueil à éviter [on est en 1911 et donc après une loi du 27 mars 1907 renforçant l'institution des prud'hommes]. (...) Ce danger, on l'évitera en (...) précisant le principe de la loi de 1884, qui n'a été inscrit dans notre législation que d'une manière tout à fait incomplète et qui, tel quel, est chaque jour indignement violé : le principe des métiers et professions similaires. Toute loi nouvelle sur les syndicats devra interdire les confédérations (...) représentant des professions différentes. (...) Ce sera non pas le Travail s'opposant au Capital, mais les intérêts (...) pouvant les librement débattre*"<sup>3</sup>.

---

1. Supiot (A.), 1990, "La fraternité et la loi", *Op. Cit.*, notamment p. 124.

2. Durkheim (E.), 1902, "Quelques remarques sur les groupements professionnels", Préface de la seconde édition de *De la division du travail social*, Paris, reprint Quadrige-PUF, 1996, note 2, p.xxix.

3. Duguit (L.), 1911, "La représentation syndicale au Parlement", *Revue politique et parlementaire*, n°205, t. LXIX, 18ème année, pp.37-38. Sur l'idée d'une troisième assemblée, voir évidemment de

C'est cette alternative – l'opposition universelle Capital/Travail *versus* la profession organisée – qui structure plutôt la pensée corporatiste. Les corporatistes préconiseront, le plus souvent, un complet réalignement des dispositions statutaires propres aux acteurs sociaux <sup>1</sup>.

Il faut attendre, en France, un rapport d'enquête sur les conventions collectives de travail écrit par Pierre Laroque en 1934 pour rompre avec ce projet de réalignement (*cf. infra*). *Last but not least*, il faut attendre que la "Révolution nationale" ait jeté ses derniers feux pour qu'un principe positif consacre, à la Libération, l'opposition des intérêts du Travail et du Capital. Nous verrons qu'après la Libération, le législateur parviendra à combiner la référence professionnelle et l'opposition universelle Capital/Travail au profit d'un paritarisme de branche qui trouvera, en 1956, en René Théry son premier vrai théoricien <sup>2</sup>. L'institution du paritarisme de branche révélera alors plutôt une opposition et, partant, la nécessité d'une articulation, entre la *profession et l'entreprise* <sup>3</sup>.

Encore une fois, consacrer l'opposition des intérêts du Capital et du Travail est une chose ; trouver le moyen de la dépasser pour harmoniser ces intérêts en est une autre. Or, il se trouve que dans l'entreprise, l'exercice désormais unilatéral du pouvoir n'est

---

la Grasserie (R.), 1895, "De la représentation professionnelle", *Revue politique et parlementaire*, août, pp. 252-278. Sur la façon dont la forme paritaire permet précisément d'articuler représentation professionnelle et pouvoir législatif, voir Grunebaum-Ballin (P.), 1920, "La participation des organisations professionnelles à l'élaboration du pouvoir législatif", *Revue politique et parlementaire*, 27 (302), janvier, pp.42-56. Ce dernier texte annonce la proposition que Pierre Laroque portera en 1934, visant à généraliser, dans le champ des relations du travail, la "réglementation à base contractuelle". Laroque (P.), 1934, *Les conventions collectives de travail*, Rapport pour le Conseil National Economique, Paris, Imprimerie Nationale.

1. Le Crom (J.P), 1995, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Editions de l'Atelier.
2. Théry (R.), 1956, "L'idée paritaire dans l'organisation professionnelle de l'industrie textile", *Droit social*, n°9-10, septembre-octobre, pp.466-472.
3. A propos de cette opposition entre la branche et l'entreprise, il faut préciser que nous ne traitons pas, dans ce paragraphe, de l'exportation des techniques paritaires élaborées dans le champ des relations du travail vers la protection sociale. Si l'on parle d'exportation (ou plutôt d'ailleurs d'importation), c'est que le paritarisme n'y est pas un mode originel d'organisation institutionnelle. Jusqu'à l'orée du XXème siècle, l'espace est occupé par les institutions patronales et le mutualisme qui coexistent avec une revendication de gestion ouvrière pour former alors les principaux piliers du développement de la protection sociale (*Cf. Pollet (G.), Renard (D.), 1995, "Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français", Revue française de science politique*, vol.45, n°4, août, pp. 545-569). Nous ne traitons donc pas encore de l'extension progressivement donnée à la notion de solidarité qui va permettre à l'intérêt commun de se frayer progressivement un passage, au bénéfice de l'administration conjointe des institutions de protection sociale. Cette extension, en effet, précipite la différenciation institutionnelle des sphères du *social* et de *l'économique* qui permettra précisément de dépasser cette dernière opposition et d'articuler conditions d'usage et de reproduction de la force de travail.

pas sans troubler son organisation même. S'il n'y a plus de place pour une relation de pouvoir négociée dans l'usine, la mixité y revient à nouveau ... mais comme un problème.

#### LA MIXITE DANS L'ENTREPRISE OU L'IMPOSSIBLE DEMOCRATIE

Ainsi que nous l'avons souligné, l'idée paritaire se confond, en première instance, avec l'idée de mixité dont l'inspiration puise, quant à elle, aux corporations d'ancien régime<sup>1</sup>. Mais n'est-ce pas l'entreprise qui constitue désormais la corporation de référence ? Proscrite dans sa version ancienne (loi Le Chapelier), dans laquelle travail et produit étaient indissociables, la corporation se reconfigure autour du Capital et réapparaît, de ce fait, *d'abord* dans la forme "entreprise" (et non pas dans la forme "syndicat")<sup>2</sup>. D'un strict point de vue sémantique, les usages du terme *corporation* aux Etats-Unis témoignent encore de cette repolarisation. Le contrat de travail formalise cette mise hors champ du travailleur dans la production marchande. En signant le contrat de travail, le travailleur doit abandonner la prétention qu'il élevait encore naguère sur son produit, quand il était précisément l'homme de métier, et donc abandonner le produit aux capitalistes. Formellement, le travail ne figure plus une médiation nécessaire à la constitution des nouvelles corporations productives. Techniquement, c'est la possibilité de séparer les instances évaluant les produits de celles réglant la qualité du travail qui permet ce remaniement de la corporation. C'est en travaillant désormais sur les "*faits d'organisation*" que les directions d'entreprise réussissent à s'appropriier le produit et à rétablir une médiation profitable entre le

---

1. Cf. Moret-Lespignet (I.), 2004, "Vers un corporatisme républicain ? Les réformateurs de l'Office du travail" in Kaplan (S.L), Minard (Ph.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIème-XXè siècles*, Paris, Belin, pp.355-367.

2. Ce qui fait naître, accessoirement, des "marchés du travail" dont l'invention est précipitée par la grammaire même du contrat de travail. La "force de travail" devient un bien négociable distinct de la personne du travailleur. Les attributs de ces étranges marchés rompent, symboliquement, avec le paradigme ancien du "métier". L'antagonisme qui fait éclater l'unité de la corporation se noue principalement autour du contrôle des moyens de production et des règles de travail. On reconnaît ce même processus de dissociation/opposition dans la constitution du système industriel américain à la fin du XVIIIème. Il ne s'agissait "*plus de contrôler la qualité du travail pour que la qualité du produit soit assurée auprès des consommateurs, mais plutôt de contrôler le marché du travail.*" (da Costa (I.), 1994, "L'émergence du syndicalisme contractuel aux Etats-Unis" in Kourchid (O.) & alii (éds), *Cent ans de conventions collectives, Revue du nord*, n°8, p. 289). Concernant la naissance problématique des marchés du travail, voir par exemple Germe (J.F), 1986, "Le livret ouvrier : mobilité et identification des salariés" in Salais (R.), Thévenot (L.), *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, INSEE-Economica, pp.357-370.

capital et le marché : la figure du travailleur n'apparaît plus alors – si l'on veut bien m'accorder cette métaphore optique – qu'en "contrechamp" dans le développement de la production capitaliste marchande. Le marché s'interpose désormais entre travail et produit dans son double ou sa transcription, l'organisation. Autrement dit, c'est le couple organisation/marché qui devient structurant <sup>1</sup>.

L'organisation, ce faisant, est un espace hiérarchisé. Dès lors qu'il cherche à combiner les efforts séparés des ouvriers, et à répondre, dans le même temps, à l'extension des marchés, l'entrepreneur ne peut plus se contenter d'être un distributeur de tâches, ni se comporter en "out putter". Il lui faut revenir sur l'autonomie conférée à l'ouvrier. L'invention de la fabrique – et donc de l'organisation –, répond alors à la visée d'une meilleure organisation de la division du travail. Autrement dit, le travail perd en autonomie *au sein* de la production. Ainsi que l'a montré Stephen Marglin, "*le secret du succès de la fabrique, la raison de son adoption, c'est qu'elle enlevait aux ouvriers et transférait aux capitalistes le contrôle du processus de production. Discipline et surveillance pouvaient réduire les coûts en l'absence d'une technologie supérieure*" <sup>2</sup>. L'ouvrier peut de moins en moins négocier, dans un marchandage incessant, l'espace de validité de ses propres normes d'organisation, son engagement dans le travail et son prix <sup>3</sup>. La discipline s'impose à l'espace productif. Le travailleur peine alors à incarner la fiction libérale consistant à faire "*admettre que le travailleur s'objective en un bien négociable —sa force de travail— conceptuellement distinct de sa personne, pour que soit possible le montage contractuel de la relation de travail*" <sup>4</sup>. Le concept de "force de travail" résout, en somme, un problème de compatibilité entre l'idée de laisser intacte la capacité contractuelle des citoyens dans leur commerce avec les détenteurs du capital, et leur subordination comme travailleurs. La force de travail peut être subordonnée, mais le travailleur peut et doit rester libre en tant que citoyen. Que se passe-t-il si le

---

1. Voir Duclos (L.), Foot (R.), Uzan (O.), 1998, "Une économie de la coordination : les ressources de la corporation. Pour une histoire analytique de la grande entreprise", LATTIS-Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, NT9807RF, juillet.

2. Marglin (S.), 1974, "Origines et fonction de la parcellisation des tâches" in Gorz (A.), éd., *Critique de la division du travail*, Paris, Seuil, p.63.

3. Poulot (D.), 1980, *Le sublime ou le travailleur comme il est en 1870 et ce qu'il peut être*, Paris, Maspero, 1870.

4. Supiot (A.), 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, p.15 & *passim*.

“travailleur réel” ne peut incarner cette fiction ; qu’il meure et l’édifice s’écroule <sup>1</sup>. Le mode disciplinaire et les salaires de misère deviennent le point de départ de la révolte ouvrière. Les luttes menées autour de ces deux aspects – la discipline et le salaire –, révèlent que l’entrepreneur peine à maîtriser l’ensemble des forces ordonnatrices de l’espace de l’organisation. Ces forces émergentes contestent la fiction libérale qui les poursuit jusque dans leurs luttes : “*Les patrons veulent ainsi, comme toute l’école libérale, assimiler la collectivité à une simple collection d’individus, considérer la grève comme une addition de ruptures individuelles de contrat, ce qui revient à la nier*” <sup>2</sup>. Paradoxalement, la fiction libérale déconstruit l’organisation. En manque de fondements, la discipline peine à s’imposer : la grève, notamment, devient “*un événement qui parle et dont on parle*” <sup>3</sup>. A travers elle, l’usine n’est plus seulement un espace totalitaire peuplé du seul ordre directorial mais devient également l’espace de surgissement d’une nouvelle société. “*La formation de la classe ouvrière anglaise*” procède de ce mouvement immanent à la fabrique que, à la fin du XVIIIème siècle, Thelwall, militant pour l’extension des droits civiques aux non-proprétaires, définit ainsi : “*chaque grand atelier ou manufacture est donc une sorte de société politique qu’aucune loi ne peut réduire au*

---

1. La fiction libérale bute sur la limite que constitue le corps du travailleur. De ce point de vue, et comme l’avait montré François Ewald, la multiplication des accidents du travail, événement massif, vient mettre la protection des corps au cœur du débat (Ewald (F.), 1986, *L’État Providence*, Paris, Grasset, 1986). Usant d’un raccourci, Tiennot Grumbach constate que dorénavant “*le patron, s’il se reconnaît comme capitaliste, se refuse comme empoisonneur*” (Grumbach (T.), 2001, “Le contrat contre la loi”, *Multitudes*, n° 4, mars 2001, p 184). La loi du 9 avril 1898 qui définit un nouveau droit de l’accident préparera ainsi la répartition du risque social de l’accident du travail. Rapportée au temps de travail, ce type d’architecture, nous dit Vincent Viet, explique pourquoi, au grand dam de l’inspection du travail naissante, la protection ne peut englober au départ toute la population industrielle : “*D’un côté étaient les faibles, dépourvus du droit de vote, sur qui se portait une protection légale (d’ailleurs) exempte de toute garantie ; de l’autre, présents ou non sur les mêmes lieux de travail, les salariés adultes de sexe masculin, crédités, en vertu de la conception civiliste du contrat de louage de service, d’une liberté et égalité contractuelles*” (Viet (V.), 1998, “Entre protection légale et droit collectif : la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels” in Le Crom (J.P), éd., *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l’atelier, p. 79). La dégradation physique de la population laborieuse, – qui inquiète d’ailleurs l’armée –, met directement en péril un fondement de l’ordre public. C’est donc, un peu paradoxalement, pour préserver l’horizon contractuel de la relation de travail, dans un sens conforme à l’individualisme libéral qu’émergeront, avec les premières lois sur la durée du travail, les prémisses d’un droit social (Guin (Y.), 1998, “Au cœur du libéralisme : la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers” in Le Crom (J.P), éd., *op. cit.*, p. 33). Pour des prolongements sur la question du temps de travail, voir Duclos (L.), “Eléments pour une histoire de la RTT (1841-1981)” in Rouilleault (H.), prés., 2001, *RTT, les enseignements de l’observation*, Paris, CGP-La Documentation française, Chapitre II, pp. 49-77.

2. Perrot (M.), *Jeunesse de la grève. France : 1871-1890*, Paris, Seuil, pp. 40-41.

3. *Ibid.*, p. 13.

*silence, ni aucun magistrat forcer à se disperser*"<sup>1</sup>. Le ton combattant est à la hauteur de l'enjeu : faire que la vie dans l'usine devienne un élément de la vie publique.

A défaut de société politique, on sait que des compromis informels sont inévitablement amenés à se nouer dans l'atelier pour que le travail puisse se transformer en marchandise. La capacité d'intégration de l'action productive dans l'organisation industrielle ne suppose-t-elle pas l'émergence d'un droit spécifique à cet espace qui établisse une médiation compatible avec les exigences propres aux espaces marchand et politique ? Ainsi que l'exprima Gurvitch, *"le droit de subordination à la volonté commandante du patron, qui règle l'organisation intérieure d'une fabrique ou d'une usine capitaliste, n'est qu'une perversion du droit d'intégration sociale (droit de communion se dégageant directement du corps social, du "tout" immanent de la fabrique) par l'ordre hétérogène du droit individuel de la propriété, fondé sur la relation coordinative du patron avec d'autres propriétaires"*<sup>2</sup>. Ainsi que l'analyse Gurvitch, la garantie que l'Etat apporte historiquement à l'exercice de la subordination dans l'organisation permet en définitive de maintenir le droit individuel comme son fondement mais elle fonctionne indissociablement comme reconnaissance des faits qui sourdent de l'action productive. Analytiquement, l'opposition du droit individualiste de coordination et du droit social d'inordination proposée par Georges Gurvitch permet de restituer la tension qui anime d'emblée l'entreprise entre le fondement passif propre à cette institution et le principe actif qui se dégage de son fonctionnement. En son fondement, réglé par le droit de coordination, la corporation-entreprise n'a que le patron pour héraut. Fondé à représenter la production, ce dernier peut prétendre parler au nom de chaque travailleur. On sait que *"sous le Consulat les patrons réclamèrent à Chaptal un surcroît de pouvoir car lorsqu'il y avait préjudice du patron, l'ouvrier était insaisissable (mobile, nomade). Ils obtinrent gain de cause. (...) La délégation de l'autorité souveraine était au fondement de l'autorité*

---

1. Thomson (E.), 1988, *La formation de la classe ouvrière anglaise*, Paris, Hautes Etudes-Gallimard-Le Seuil, p.166.

2. Gurvitch (G.), 1978, *L'idée du droit social*, Extraits disponibles in *Cause commune*, Paris, 10/18, pp.126-127.

*patronale*”<sup>1</sup>. Mais parce qu’elle est l’expression d’une seule volonté de domination, cette représentation ne répond pas à une exigence minimale de légitimité, comme on l’a d’ailleurs vu à propos du fonctionnement des prud’hommes.

La personne du travailleur, engagée dans l’action productive, a une existence douteuse dans la fiction – la “force de travail” – qui fait tenir l’édifice. Pratiquement la dignité meurt dans la subordination qui interdit au patron de faire valoir, en toute généralité, sa prétention : “*dans l’espace et pendant le temps où (les disciplines) exercent leur contrôle et font jouer les dissymétries de leur pouvoir, elles effectuent une mise en suspens, jamais totale, mais jamais annulée non plus, du droit. Aussi régulière et institutionnelle qu’elle soit, la discipline, dans son mécanisme, est un contre-droit*”<sup>2</sup>. Axiologiquement, le patron ne peut donc recevoir du droit – en tant que la référence du droit reste la dignité des personnes – un pouvoir de représentation pour le Travail.

Cela dit, le droit ne retravaille pas immédiatement son axiématique pour “protéger” le travailleur subordonné. Notons à cet égard que la loi du 21 mars 1884 portant création des syndicats professionnels ne permettra pas que la communauté de travail soit désormais exprimée, elle équipera simplement la personne morale du syndicat. Ce dispositif ne saurait avoir pour objet direct de structurer le rapport Capital/Travail. Le législateur, en effet, est encore soucieux de ne pas donner une portée universelle à l’opposition des intérêts du Travail et du Capital. C’est pourquoi la thèse du “malentendu” s’impose dans un premier temps.

Défaire les “*malentendus*” entre patrons et ouvriers, c’est – depuis l’expérience des “*chambres d’explication*” emmenée par Julien Weiler, alors ingénieur du matériel des Charbonnages de Mariemont et de Bascoup –, les faire se rencontrer dans un

---

1. “*Puisqu’on se flatterait vainement à pourvoir à tous les détails de la production par des règlements émanant de l’autorité publique, compte tenu de la variété des professions, le meilleur parti à prendre est d’autoriser ceux qui sont chargés de la conduite du travail à régler tout ce qui y est relatif*”, Chaptal cité par Fourquet (F.), Murard (N.), 1992, Valeur des services collectifs sociaux : une contribution à la théorie du social, Bayonne, Ikerka-Commissariat général du Plan. Comme le montraient Fourquet et Murard, l’invention du Social signe la fin de la cette délégation : “*l’institutionnalisation hors de l’entreprise (et la juridicisation) des conditions d’exercice de la force de travail donna naissance au Social par opposition à l’Economie désormais réduit à la recherche du profit, à la logique de l’entreprise capitaliste*” (*id.*, pp. 31-36).

2. Foucault (M.), 1981, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p.224.

même *endroit* (on évitera justement de parler d'un même *organe*)<sup>1</sup>. Au moment où l'institution des délégués ouvriers émerge, se trouve réaffirmée l'idée qu'elle ne doit pas "*ruiner la part qu'il est nécessaire de préserver à l'autorité dans l'usine*"<sup>2</sup>. La thèse du malentendu s'efforce d'abord de faire vivre la fiction qui trouve à se loger dans le contrat de travail : patrons et ouvriers, à parité devant le contrat, devraient idéalement pouvoir le rester pendant la vie du contrat. C'est parce que le seul corps qui vaille reste le corps de l'usine qu'on cherchera essentiellement à "*inscrire les délégués dans la structure hiérarchique de l'entreprise*"<sup>3</sup> et à donner ainsi à l'instance un rôle auxiliaire dans la direction du travail ouvrier.

L'inventeur des "Chambres d'explication" de Mariémont et ses héritiers savent pertinemment pourtant que "*ceux qui ont écrit en Angleterre sur la question s'accordent à déclarer qu'il n'y a pas d'arbitrage sérieux sans la reconnaissance des associations ouvrières*"<sup>1</sup>. Mais ils craignent que la représentation organique de l'intérêt ouvrier ne fige, en l'instituant, le rapport d'opposition. Ils pensent, en revanche, qu'un mécanisme de délégation est inévitable et qu'une structure de conseil peut créer, de proche en proche, un rapport d'harmonie. C'est parce que l'ouvrier ou plutôt le délégué tient *l'explication* du patron lui-même, plutôt que d'un intermédiaire, dans une usine devenue trop grande pour qu'ils se côtoient, et parce qu'il peut alors lui faire part de ses *désirs* – plutôt qu'exprimer un *intérêt catégoriel* relatif à sa condition même – que, par symétrie, ce cadre corporatif exclut toute représentation par un syndicat indépendant. Il s'agit avant tout de réformer les *croyances* de l'ouvrier en réaffirmant l'autorité du patron qui, seule, bénéficie d'un fondement ; il ne s'agit pas de poser la représentation ouvrière en tant que *principe*

---

1. L'existence d'une "*chambre d'explication*" – la chambre, du latin *Camera* est un lieu commun protégé –, figure pour Julien Weiler "*la véritable sanction du droit de réclamation individuel qui, dans tout atelier bien organisé, doit être reconnu aux ouvriers comme aux employés, (...un droit d'appel trop souvent) escamoté au passage par des subalternes qui en détournent les ouvriers par la menace*", Weiler (J.), 1888, *L'esprit des institutions ouvrières de Mariémont*, Paris, Guillaumin & Cie, Bruxelles, pp.30-31. Je remercie Solveig Grimault de m'avoir signalé ces références et fait connaître les fonds documentaires du Musée Social, rue Las Cases. Cf. Grimault (S.), 2005, "L'invention des délégués du personnel" in *Institution et pratique de la représentation à Aéroports de Paris*, Thèse pour le doctorat de l'IEP, chapitre IV, pp. 94 et suiv.

2. Millerand (A.), 1908, "Le règlement des conflits du travail", intervention à la Chambre de commerce de Paris le 16 janvier 1901 in Millerand (A.), *Travail et travailleurs*, Paris, Fasquelle, p.68.

3. ..."*au mépris d'une fonction à proprement parler de représentation*" (Andolfatto (D.), 1992, *L'univers des élections professionnelles*, Paris, Editions Ouvrières, p.55)

dans l'entreprise. Le principe de la conciliation n'affecte donc que modestement les modalités d'exercice du pouvoir patronal. La reconnaissance, dans l'espace de l'entreprise, d'un autre lien que le lien sériel qui unit, par le contrat de travail, *chaque* ouvrier au patron, n'est pas la reconnaissance d'un rapport collectif mais se limite à un présupposé patronal portant sur la similitude des désirs. S'il faut impérativement travailler cette "matière" (le désir) pour éviter les "contagions" (l'insubordination) dans l'atelier, on ne peut admettre d'autres différences que celles qui sont compatibles avec les besoins de la division du travail. D'où le privilège donné à la délégation par atelier et par spécialité, qui épouse la division du travail imposée par le patron et converge vers cette source d'autorité unique. On retrouve cette même inspiration chez Léon Harmel notamment, patron de "l'usine chrétienne" de Val-de-Bois dans laquelle il crée en 1883 un "*conseil professionnel*" devenu "*conseil d'usine*" en 1893.

Ces expériences de mixité crypto-corporatistes ne portent, comme on le voit, que les prémisses d'une analyse différentielle du pouvoir patronal : l'exercice de ce pouvoir ne connaît encore qu'un petit nombre de modalités, à l'exclusion notamment de l'établissement d'un plan de rapports collectifs. L'instance mixte préfigure ainsi davantage l'institution moderne des délégués du personnel qu'un véritablement *paritarisme d'industrie* <sup>2</sup>.

#### LA THESE DU MALENTENDU : UN ESSAI DE NATIONALISATION

Dès avant la Grande guerre, les réformateurs, notamment ceux de l'Office et du Conseil supérieur du travail <sup>3</sup>, sont trop attachés à la liberté d'entreprendre pour

---

1. Weiler (J.), 1886, "Arbitrage et conciliation entre patrons et ouvriers", Conférence donnée à La Louvière le 17 octobre 1886.

2. Voir Grimault (S.), 2005, *op. cit.*

3. Le Conseil supérieur du travail regroupe des compétences qui en font à la fois l'ancêtre du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, d'un institut national de la statistique (*cf.* l'Office du Travail qui en émane), et du Conseil national économique (*cf. infra*), c'est-à-dire le tout premier "*parlement social*". Selon Alain Desrosières, son fonctionnement préfigure "*les Commissions du Plan, le paritarisme et la politique contractuelle d'après 1945*" (Desrosières (A.), 1993, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, p.192). Cet organisme consultatif institué par décret le 22 janvier 1891 était placé sous la tutelle du ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes. Le Conseil élisait parmi ses membres un groupe restreint pour constituer la Commission permanente qui était l'organe essentielle de l'institution : "*La commission permanente étudie, à la demande du ministre, les conditions du travail, la condition*

remettre en cause le pouvoir à la fois unilatéral et personnel du dirigeant. La précision n'est pas anecdotique : la liberté d'entreprendre, en effet, constitue *a priori* un bon titre à occuper la position du pouvoir et, d'ailleurs, le seul qui puisse être fondé. Comme le dira Gabriel Tarde, à peu près à la même période, "*l'homme au pouvoir doit être un initiateur*"<sup>1</sup>. Autrement dit, l'homme au pouvoir ne peut plus être légitime qu'en tant qu'il est un *initiateur* ; c'est le seul titre à commander qui vaille<sup>2</sup>. On peut y voir une modernisation du principe de l'*Archein* ou de l'*Arkhè*, dans la pensée grecque, dont Hannah Arendt nous dit qu'il signifie à la fois *commencer* et *dominer*<sup>3</sup>. C'est pourquoi le droit légitime d'abord "l'action entreprise", c'est-à-dire l'acte de qui use de la liberté d'entreprendre. Mais l'entreprise désigne également une organisation qui sert de cadre à cette action, sans recevoir pour autant de définition juridique précise<sup>4</sup>. Le fait que cette organisation gagne une réelle épaisseur avec le développement du capitalisme industriel rend plus délicate l'application du principe énoncé par Tarde : la "domination" continue, pourrait-on dire, se perpétue, s'éternise même bien après le "commencement". Toute la question est alors de savoir comment compenser le développement dans l'usine du "*contre-droit disciplinaire*" évoqué par Michel Foucault qui constitue l'instrument de cette perpétuation. L'Etat peine manifestement à poser une contrepartie au gouvernement exclusif de l'entreprise qui soit une solution *intérieure* à l'entreprise elle-même. C'est pourquoi il alimente, à son tour, la "thèse du malentendu".

---

*des travailleurs, les rapports entre patrons et ouvriers. Elle prend connaissance des documents et des statistiques qui doivent servir de base à ses travaux, demande des compléments d'enquêtes, provoque les témoignages écrits ou oraux des personnes compétentes et fait ressortir, dans un rapport d'ensemble au Conseil supérieur, les faits qu'elle a observés, les abus qu'elle a constatés, les réformes que l'enquête indique comme efficaces*" (Code du travail annoté, 1905, p.154, art. 18 cité par Salais (R.) & alii, 1986, *L'invention du chômage*, Paris, PUF, p. 43). Le Conseil est réorganisé par Millerand en 1900 qui porte de 29 à 67 le nombre de membres et modifie les modes de recrutement : la majorité de ses membres sont *élus* ; la représentation syndicale et patronale est "paritaire".

1. Tarde (G.), 2003, *Les transformations du pouvoir*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond, p. 276.
2. En dépit de la persistance, dans le modèle domestique/paternaliste, d'une référence à la filiation qui est une référence directe aux lois de la nature ou, indirecte, à des dispositions "naturelles" à gouverner. La politique commence au moment où la question du pouvoir rompt avec ces références et permet une re-distribution des "supériorités". C'est ce que Tarde cherche à exprimer.
3. "*Cette double signification démontre clairement qu'à l'origine, on appelait "chef" celui qui commençait quelque chose, et qui cherchait des compagnons pour exécuter l'action*" in Arendt (H.), 1995, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Seuil, p. 65.
4. Supiot (A.), 2001, "Vers un ordre social international ? Observations liminaires sur les nouvelles régulations", Conférence sur l'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale, OIT, Annecy, 18-19 janvier, p. 17.

Depuis la loi du 27 décembre 1892, sur la conciliation et l'arbitrage facultatif en matière de différends collectifs, la République traite donc, elle aussi, le conflit Capital/Travail sur ce mode du "malentendu". Ainsi d'une circulaire envoyée aux préfets le 23 janvier 1893 par Jules Siegfried, alors ministre du Commerce : *"Les conflits contemporains du Capital et du Travail résultent pour la plupart de l'expansion de la grande industrie. (...) dans cette organisation nouvelle du travail, les ouvriers et les chefs industriels ne vivent plus dans la même intimité que par le passé ; ayant moins de rapports personnels, ils se méprennent trop souvent sur la nature de leur sentiment réciproque. Sous un pareil régime de simples malentendus se transforment facilement en désaccords profonds et du caractère le plus aigu"*<sup>1</sup>. Cette thèse un peu nostalgique n'est pas exempte d'arrière-pensées. Il s'agit évidemment de récuser l'idée de lutte des classes. Les membres de cette nébuleuse réformatrice, fortement représentée à l'Office et au Conseil supérieur du travail, paraissent désormais convaincus que le syndicat est une forme supérieure d'association professionnelle. Ils n'en restent pas moins soucieux d'éloigner le spectre du collectivisme. Certains, comme Isidore Finance, restent, pour cette raison, hostiles aux coopératives ouvrières...

La thèse du malentendu resurgit naturellement au moment de la Grande Guerre. On la trouve énoncée, par exemple, dans la circulaire du 5 février 1917 adressée aux industriels et aux contrôleurs de la main-d'oeuvre militaire qui institue les délégués ouvriers dans les établissements de plus de 50 ouvriers travaillant pour la Défense nationale : *"il est de l'intérêt commun des industriels et des ouvriers que des relations régulières s'établissent entre eux. Le mécontentement et les regrettables malentendus qu'ils engendrent ont en effet le plus souvent leur origine dans l'ignorance où se trouvent les intéressés de leur situation réciproque"*<sup>2</sup>. La médiation s'établit au bénéfice de la relation individuelle de travail. Il appartient ainsi *"aux délégués d'ateliers d'étudier toutes les réclamations individuelles qui, dans chaque atelier, n'ont pu recevoir satisfaction ; c'est à eux que revient le soin de les transmettre au patron, de les expliquer et de les discuter, d'intervenir dans les*

---

1. Circulaire du 23/01/1893, Dalloz 1893, IV, p.35, cité par Le Goff (J.), 1985, *Du silence à la parole*, Quimper, Calligrammes, p.101.

2. Citée par Hordern (F.), 1988, "Naissance d'une institution : du contrôle ouvrier aux délégués du personnel, 1880-1939", *Cahiers de l'institut régional du travail*, Université d'Aix-Marseille II, n°1, p. 55.

*difficultés auxquelles peut donner lieu l'application des règlements, des tarifs de salaires, des mesures d'hygiène et de sécurité*"<sup>1</sup>. On y insiste, par ailleurs, sur "*l'intérêt que présenterait l'institution dans les usines de guerre de délégués ouvriers qui auraient pour rôle (...) le contrôle de la main d'œuvre*"<sup>2</sup>.

Au cours de la première guerre mondiale, le ministère de l'Armement, joue, en effet, un rôle de tout premier plan dans l'administration de l'effort de guerre. L'idée de simplement délivrer l'autorité patronale du soupçon d'arbitraire le cède rapidement à la nécessité d'associer conjointement les organisations ouvrières et patronales au contrôle social. Si l'on admet que la technique paritaire constitue un moyen idéal de provoquer, selon le vœu de Durkheim, des "*contacts réguliers*"<sup>3</sup> entre patrons et ouvriers, c'est pour "*épargner au pays les conflits ouvriers*"<sup>4</sup>. Pour réaliser la paix sociale, il s'agit principalement que les instances de représentation travaillent dans l'intérêt national.

Albert Thomas, ministre de l'Armement, a le souci de ne pas sacrifier l'impératif de production à la protection des travailleurs<sup>5</sup>. C'est l'organisation du travail et la rationalisation des moyens de production qui l'intéressent au premier chef. Le système des délégués ouvriers porte cette volonté sur le terrain : "*aux travailleurs*

- 
1. Citation extraite, par Solveig Grimault, de Ravanel (J.), 1954, *Mémento à l'usage des délégués du personnel*, Paris, Editions SPID, 2ème édition, pp.6-7
  2. Citation extraite, cette fois, de Hatry (G.), 1977, "Les délégués ouvriers aux usines Renault", *Cahier du Mouvement social*, n°2, Les Editions ouvrières, p.222
  3. Durkheim (E.), 1996, *op. cit.* p.vii. Méler systématiquement le propos d'Emile Durkheim à l'inventaire des premières formules paritaires peut paraître curieux. S'il s'agit comme ici d'examiner l'action des pouvoirs publics, il le dit lui-même, "*l'œuvre du sociologue n'est pas celle de l'homme d'Etat*" (ibid. p.xxvii). Ce serait oublier que l'organicisme durkheimien deviendra rapidement un lieu commun, au détriment de la substance même de son projet scientifique consistant en la production d'une alternative subtile à l'individualisme spencérien. La thèse organiciste, envers laquelle Durkheim fera stratégiquement preuve d'une indulgence coupable, alimente alors la capacité instituante du politique. C'est le climat intellectuel de l'époque qui veut ça. La pertinence scientifique (sociologique) de l'argumentaire le cède alors à des visées transformatrices ou performatives auxquelles Durkheim ne saurait par ailleurs rester insensible. On n'oubliera pas, enfin, que François Simiand et Maurice Halbwachs, universitaires durkheimiens, deviennent membres du cabinet du socialiste réformiste Albert Thomas au moment précisément où son ministère "*invente des formes de gestion étatique et de relations professionnelles complètement nouvelles*" (Desrosières (A.), 1993, *La politique des grands nombres*, Paris, La Découverte, p.193).
  4. Picard (R.), 1921, "Les progrès de la législation ouvrière en France pendant et depuis la guerre", *Revue internationale du travail*, 1-2, juillet-août, p.28 cité par Pollet (G.), Renard (D.), 1995, *op. cit.*, p.554.
  5. Guérin (D.), 1996, "Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe", Genève, Etudes Eurypa, Institut européen de l'Université de Genève, p.8

comme au patronat, Thomas prêchait l'intensification de la production, la pratique de la collaboration de classes... (En plus de faire progresser la cause de la démocratie dans l'usine), les délégués d'atelier devaient avoir pour rôle de faciliter le passage au taylorisme et à la production de masse”<sup>1</sup>. Qui plus est, Albert Thomas comptait profiter pour ses projets “du brusque changement d'attitude des dirigeants de la CGT, devenus patriotes après l'échec de leurs mots d'ordre pacifistes, (en essayant) de donner un contenu juridique à la primauté de l'idée nationale sur celle de lutte de classes”<sup>2</sup>. Le décret du 17 janvier 1917, qui impose l'arbitrage obligatoire des conflits du travail devant des commissions régionales paritaires dont la sentence a force exécutoire, franchit “la ligne” : il interdit parallèlement la grève et le lock-out<sup>3</sup>. La disposition sera progressivement étendue à d'autres secteurs que l'armement, commis eux aussi à travailler pour la défense nationale. Cette réglementation, qui n'est rien moins qu'autoritaire<sup>4</sup>, ne décourage pourtant pas les dispositions réformistes manifestées par la représentation ouvrière. Ainsi de Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT, qui demandera à ses militants, à l'issue de la Grande guerre, de “renoncer à la politique du poing tendu pour adopter une politique de présence dans les affaires de la nation”<sup>5</sup>. Tout se passe comme si le “dispositif Thomas” avait –tout d'un coup– réussi à jouer avec les “dispositions des parties”. Il faut voir, en effet, que la quête d'une valeur susceptible de transcender l'opposition du Capital et du Travail, en l'occurrence un idéal productiviste commandé par l'intérêt national, se confond avec un déni de la lutte des classes au moment même où cette dernière s'affirme, depuis la Charte d'Amiens, comme le fonds institutionnel du syndicalisme.

---

1. Kuisel (R.F.), 1981, *Le capitalisme et l'Etat en France : modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, p.81.

2. Le Crom (J.P), 1995, *Syndicats nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Les éditions de l'atelier, p.23. Voir également, Fridenson (P.), Rebérioux (M.), 1974, “Albert Thomas, pivot du réformisme français”, *Le Mouvement social*, n°87, avril-juin, pp. 95-114.

3. Ce décret avait été précédé, le 16 janvier 1917 d'un décret instituant, dans les entreprises d'armement, des commissions mixtes pour l'élaboration des bordereaux de salaires et des règles d'organisation du travail, un corps de contrôleur étant chargé de faire respecter ces dispositions.

4. Louis Loucheur, qui succède à Albert Thomas au ministère de l'Armement fin 1917, s'appuie lui aussi sur les commissions paritaires, il n'en menace pas moins les ouvriers de l'aéronautique en grève qui refusent de reprendre le travail “d'avoir à affronter les rigueurs de la loi militaire”.

5. Et plus loin : “(...) nous voulons être partout où se discutent les intérêts ouvriers.” (Comité confédéral national, le 16 décembre 1918 cité par Le Crom (J.P), 1995, *op. cit.* p. 26)

Qu'elle vienne en renfort de la forme paternaliste de la relation de travail ou qu'elle impose, par temps de guerre, la collaboration de classe, l'institution des délégués ouvriers subordonne toujours la volonté collective des travailleurs<sup>1</sup>. Les commissions paritaires, quant à elles, sont constitués sur une base territoriale. Au moment où il décentralise le Conseil supérieur du travail, en 1900, Alexandre Millerand ne pensait-il pas déjà qu'il fallait établir le rapport paritaire en "*dehors de toute subordination*"<sup>2</sup> ? Ce n'était pas simplement pour exprimer l'essence de ce rapport<sup>3</sup>, mais pour signifier également le fait qu'il ne pourrait s'établir réellement qu'en dehors de l'entreprise, sur une double base territoriale et professionnelle<sup>4</sup>.

Néo-corporatistes avant l'heure, c'est-à-dire libéraux critiques, ces réformateurs, qui font de la conciliation et de l'arbitrage leur cheval de bataille, cultiveront plutôt "*l'idée professionnaliste*"<sup>5</sup> qu'ils ne travailleront vraiment à l'émergence d'une pensée conseilliste, laquelle restera, pour l'histoire, typique du socialisme allemand<sup>1</sup>. A défaut de l'entreprise, on sait que c'est l'institution de la branche professionnelle qui assurera le succès de l'idée professionnaliste... Albert Thomas pressent ainsi très tôt que la branche, c'est-à-dire la profession, est une entité pertinente pour l'action de l'Etat. Il sait que "*la modernisation (est) limitée par deux phénomènes : dans l'ordre*

- 
1. Dans le système de délégation imaginé par Albert Thomas, la représentation ouvrière n'est pas confiée, comme le réclamait la Fédération des Métaux, à des syndicalistes plénipotentiaires. Les délégués ouvriers sont directement élus par le personnel. Au yeux du Ministre, les syndicats devaient "*se borner (...) à jouer un rôle de "représentants des intérêts généraux de la corporation" (ouvrière).*" (Rosanvallon (P.), op. cit., p.224). On pense immédiatement à cette autre anecdote rapportée par Pierre Rosanvallon : "*Schneider ne se vantait-il pas déjà en 1900 d'avoir éliminé les syndicats de ses usines du Creusot en ayant adopté le système des délégués élus directement par la base ?*" (ibid., p.256).
  2. Alexandre Millerand dans la *Revue socialiste* (1900, p. 606) cité par Le Goff (J.), 1985, *op. cit.*, p.102.
  3. L'idée paritaire ne consistera pas simplement à mettre face-à-face un nombre égal de délégués ou de représentants, à réduire ainsi l'opposition du Travail et du Capital à un cardinal. Cette opération n'est justifiée, en effet, que si elle n'interdit pas l'accès des parties à une commune dignité. Il s'agit d'établir en somme, comme préalable à la composition numérique des conseils ou des assemblées, une "parité ordinale" entre représentations du Travail et du Capital.
  4. Les travaux des membres de l'Office recommandaient plutôt que les Chambres de travail ou les Conseils d'industrie dont ils préconisaient la création soient constitués sur une base professionnelle et territoriale. Cette double assise est notamment compatible avec le projet affiché de développer les syndicats. La spécialité de ces chambres ou de ces conseils, la conciliation professionnelle, devait rester plus étroite que celle du syndicat. Cf. Moret-Lespignet (I.), 2004, *op. cit.*
  5. Moret-Lespignet (I.), 2004, *op. cit.*; Rumillat (C.), 1988, "L'idée professionnaliste aux origines du corporatisme républicain" in Colas (D.), éd., *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, pp. 47 et suiv.

*économique, la concurrence entre les entreprises les conduit à privilégier les comportements de court terme et donc à négliger les investissements matériels et la formation des travailleurs; dans l'ordre social, l'archaïsme des rapports de classe durcit les conflits au lieu de déboucher sur la négociation. La proposition explicite de l'État consiste à intervenir pour briser ces deux cercles vicieux complémentaires. (...) Aux patrons qui investissent, embauchent et modernisent leur appareil de production, l'État permet d'échapper aux méfaits de la concurrence notamment en bénéficiant d'engagements contractuels longs voire d'aides ponctuelles à l'investissement et à la conception. Aux syndicats qui négocient, il accorde son soutien..."*<sup>2</sup>.

On notera que cette façon de résoudre la question sociale par la référence à un intérêt supérieur transcendant le clivage entre les parties restera typique du paritarisme d'industrie d'après 1945. Si l'intérêt supérieur de l'entreprise, seul, est un mauvais candidat pour ce faire, on s'efforcera, à nouveau, de le composer avec l'intérêt national. C'est la raison pour laquelle, le *paritarisme d'industrie* ne concernera que l'entreprise nationale, de statut public. Dans le même temps, les statuts de ces entreprises ne pourront plus s'appuyer sur une architecture institutionnelle qui gomme *a priori* les antagonismes sociaux fondamentaux. Le statut ne donnera pas simplement un premier gage à l'agent du service public en sécurisant sa position, il donnera le plus souvent, dans le cadre paritaire, des monopoles de représentation aux organisations syndicales, un échange "donnant-donnant" visant à les associer au contrôle social et à faire converger le fait syndical et l'intérêt national. La doctrine

- 
1. Rehfeldt (U.), 1986, "Les syndicats et la rationalisation industrielle en Allemagne 1910-1933", *Cahiers de recherche du GIP Mutations Industrielles*, n°2, décembre.
  2. Saglio (J.), 2004, "Régulation économique et régulation de branche", Colloque "La négociation collective dans les entreprises et dans les branches - Bilan et Perspectives", DARES, Paris 2 Juillet. Il s'agit explicitement que l'aménagement des rapports sociaux de travail serve le développement du potentiel industriel. Or ce concours est perdu lorsque le (coût du) travail reste la source exclusive de l'avantage concurrentiel. Partant, l'œuvre de régulation, progressivement imaginée par l'État, va reposer sur une séparation conceptuelle, ou formelle, entre les différentes sources de cet avantage. Comme le disait François Sellier, il s'agit de dépasser la lutte "au couteau" que se livrent les producteurs pour poser les *conditions de la morale sociale*, et non l'inverse (Sellier (F.), 1961, *Stratégie de la lutte sociale*, Paris, Les éditions ouvrières, p. 18). Or, il y faut bien, face aux pouvoirs sociaux et économiques, une "autorité". Arthur Groussier exprime, dès 1913, ce projet de séparation et de moralisation sous la forme d'un commandement : "*la concurrence ne peut plus se faire au détriment du travailleur*" (in *La Convention collective de travail*, Encyclopédie parlementaire des sciences politiques et sociales, Paris, Dunod). Ce commandement restera un vœu pieu tant qu'aucun dispositif n'incitera les patrons, dans leur intérêt bien compris, à en convenir...

avancera notamment que “*les dispositions de l’ordonnance [du 22 février 1945 instituant les Comités d’entreprise], établies dans l’intérêt du personnel de l’entreprise, ne répondent pas (...) à l’esprit d’un service institué dans l’intérêt général*”<sup>1</sup>. Daniel Pepy avait considéré, en 1945, que “*le service public (était) directement subordonné au pouvoir exécutif, lui même soumis aux volontés exprimées par la souveraineté nationale*”. Par voie de conséquence, il pensait que “*donner un pouvoir de direction au personnel [sic] serait aller à l’encontre des principes traditionnels de la démocratie*”<sup>2</sup>. Daniel Pepy déplorait par avance le fait que les Comités d’entreprise, hors service public, puissent être “*réduits à la gestion des œuvres sociales*”<sup>3</sup> alors qu’ils auraient dû permettre d’organiser la co-gestion ouvrière. Ils devaient faire de l’entreprise “*un lieu commun d’intérêts pour les différents éléments de la production*”<sup>4</sup>. Les instances substituées au CE dans les services publics ne devaient être, selon lui, qu’un moyen de la décision (unilatérale) éclairée (ce qu’ils seront effectivement... en droit). En réalité, ce paritarisme d’industrie, au service de la décision éclairée, solidariserait davantage le syndicat à l’œuvre de production que le CE. Comme on le verra, dans le cas d’EDF, le cadre paritaire aura su faire converger l’intérêt de l’entreprise et l’intérêt ouvrier dans la référence à l’intérêt national alors même que l’intérêt commun restera une vue de l’esprit dans l’entreprise privée<sup>5</sup>.

---

1. Durand (P.), 1954, “La constitution des comités d’entreprises dans les services publics de caractère industriel ou commercial”, *Droit social*, p. 682.

2. Pepy (D.), 1945, “Les comités d’entreprise : l’ordonnance du 23 février 1945”, *Droit social*, p.48.

3. *Ibid.* p.57.

4. *Ibid.* p.54.

5. Le Crom (J.P), 1997, “Le comité d’entreprise, une institution sociale instable”, in Mouradian (G.), éd., *L’enfance des comités d’entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, pp.173-197.

---

## 1.2

---

### L'ÉTAT, LE PUBLIC DES PROFESSIONS ET LE PARITARISME DE NEGOCIATION

La technique paritaire qui fut d'abord mobilisée dans le champ des relations du travail voit progressivement ses usages se diversifier. Les relations paritaires établies en vue de la conciliation et de l'arbitrage se généralisent au bénéfice de la représentation (de la concertation), de la négociation mais aussi de la gestion en commun. A côté des questions ayant trait à l'intensification de la production, l'économie de guerre encourage ainsi à l'organisation du secours aux chômeurs et du placement ouvrier<sup>1</sup>. Avant la fin des années 30 et la mise en place des assurances sociales, le domaine de la gestion paritaire reste cependant très étroit. La logique de développement des Conseils supérieurs, depuis la création du Conseil supérieur du travail en 1891, se combine en revanche avec la loi du 25 mars 1919 sur les conventions collectives, et la consécration du contrat collectif, pour rendre naturelle l'utilisation du procédé. L'expérience du Conseil national économique (1924-1940) est décisive de ce point de vue, singulièrement aux moments clés que constituent le débat sur les conventions collectives en 1934 et les négociations autour de la loi des 40 heures<sup>2</sup>.

Le rapport d'enquête sur les conventions collectives de travail que Pierre Laroque, alors auditeur au Conseil d'Etat, soumet en 1934 au Conseil National Economique fait émerger l'une des toutes premières représentations systémiques des relations

---

1. "La France se caractérise à l'époque par l'absence de protection sociale organisée du chômage, laissée aux seules initiatives locales. Dès le début de la guerre, le 20 août 1914, une circulaire de la présidence du Conseil institue un Fonds national de chômage, qui doit permettre aux caisses communales ou départementales existantes de faire face à leurs dépenses. La création de fonds départementaux et municipaux est par ailleurs fortement encouragée. Cet encouragement s'accompagne d'une politique d'homogénéisation de ces institutions et de leurs modes d'intervention. Les statuts des fonds d'initiative locale sont finalement fixés par un décret du 19 avril 1918. Leurs règlements et les principes de leur gestion sont également l'objet de normes nationales (circulaire du 23 janvier 1918). C'est dans ce cadre que l'administration de ces institutions est confiée à des commissions mixtes, composées en nombre égal de délégués ouvriers et de délégués patronaux, qui vont survivre à la guerre." Pollet (G.), Renard (D.), 1995, "Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français", *Revue française de science politique*, vol.45, n°4, août, p.555.

2. Chatriot (A.), 2002, *La démocratie sociale à la française*, Paris, La découverte, pp. 277 et suiv.

professionnelles <sup>1</sup>. En dépit de ses penchants corporatistes, Laroque semble soucieux, selon l'expression de Vincent Viet, de "*changer le système sans toucher aux acteurs*" <sup>2</sup> ; soucieux de préserver l'autonomie du projet institutionnel porté par le syndicat, il prend à contre-pied la pratique des régimes corporatistes autoritaires <sup>3</sup>. Laroque ne prononce pas le mot "système". C'est Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT, qui s'en charge dans sa réponse. Lorsque ce dernier évoque, à plusieurs reprises, le "*système des négociations et des conventions collectives*", c'est pour mettre en scène les différents concours utiles à son fonctionnement, notamment celui de l'Etat, et réclamer sa généralisation. Laroque ne venait-il pas de constater la régression formidable du nombre des conventions collectives conclues depuis 1919 sous la forme d'accords librement consentis ? Le patronat, qui avait été chargé par le CNE de mener l'enquête auprès de ses adhérents, ne vient-il pas de reconnaître qu'à peine 4% des salariés sont régis à cette période par des conventions collectives, hors activités minières et maritimes ?

Comment dépasser la formule contractuelle "chimiquement pure" portée par la loi de 1919 ? Laroque limite ses conclusions à une seule proposition : la généralisation du procédé auquel il donne le nom de "*réglementation à base contractuelle*" et qui lui paraît être la forme spécifiquement française de la convention collective de travail. Cette proposition préfigure l'instauration d'une procédure d'extension des conventions collectives par la loi du 24 juin 1936 ; elle constitue surtout un programme d'organisation des relations collectives du travail dont la réalisation marquera, jusqu'à nos jours, l'économie générale du "système" français des relations professionnelles. Ce faisant, Pierre Laroque avait prévenu l'assistance : "*la*

---

1. Viet (V.), 2004, "L'organisation par défaut des relations sociales : éléments de réflexion sur le rôle et la place de l'Etat dans le système français de relations sociales" in Le Crom (J.P.), éd., *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, PUR, p. 206. Voir également Duclos (L.), Mériaux (O.), 2005, "L'apport du modèle de l'Institution à la conception des politiques de l'intérêt, sa compréhension traditionnelle, néo-corporatiste, et sa crise actuelle", Communication au VIIIème Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lyon, 14-16 Septembre.

2. Viet (V.), 2004, *op. cit.*, pp. 206-207.

3. Ce n'est pas parce que l'Etat abandonne le projet de remodeler directement les acteurs qu'il ne cherchera pas à façonner, dans cette nouvelle optique systémique, la "branche professionnelle". Le bilan qu'on peut faire aujourd'hui de ce dernier projet est, comme on le sait, mitigé. L'action de l'Etat, en la matière, connaîtra des limites "*en ce qu'elle échoue à modeler selon une logique administrative les contours (des) branches, c'est à dire à façonner (depuis un extérieur) les identités collectives en germe*" (Tallard (M.), 2004, "Action publique et acteurs sociaux de branche", Colloque "La négociation collective dans les entreprises et dans les branches - Bilan et Perspectives", DARES, Paris 2 Juillet).

*généralisation du procédé de la réglementation à base contractuelle (...) implique une extension considérable de l'emprise de l'Etat sur la vie économique et sociale, une transformation profonde qui ne saurait être préconisée qu'après mûre réflexion*"<sup>1</sup>. La critique des dispositions contenues dans la loi de 1919 et l'échec de la négociation autonome – que continue pourtant de revendiquer le patronat – sont évidemment au cœur du diagnostic dressé par Pierre Laroque. Rétrospectivement, deux lectures de ce rapport s'imposent. La première s'efforce de restituer le climat intellectuel de l'époque et met en scène la tentation corporatiste, voire autoritaire, qui affleure du rapport. Pour autant, l'exemple italien auquel Laroque consacre un chapitre, et qui se trouve mobilisé dans les communications des différents contributeurs, soulève peu d'enthousiasme. La référence corporatiste, sans doute inévitable, ne manque pas de produire une certaine confusion des signifiés. Ainsi que le note d'ailleurs Vincent Viet, il s'agit, un peu paradoxalement, "*d'en finir avec les dérives corporatives de la société française par l'organisation d'un système... corporatiste*"<sup>2</sup>. Une seconde lecture émerge, à l'occasion, qui fait de l'équilibre entre liberté (ou pluralisme) et gouvernabilité le cœur de la controverse. En définitive, ce sont moins les développements intellectuels de l'époque autour de l'idiome corporatiste que les circonstances politiques qui viendront résoudre l'incertitude épistémique. Le projet de "*changer le système sans toucher aux acteurs*"<sup>3</sup> doit notamment faire avec l'hostilité patronale vis-à-vis des conventions collectives. Or, Laroque observe qu'un "*système de relations sociales à activité conventionnelle réduite (s'est déjà soldé) par une activité légale et réglementaire sur les conditions de travail très importante, au point de réduire l'objet des conventions collectives aux salaires. Or, cette focalisation sur les salaires avait ceci de pernicieux qu'elle détournait les accords collectifs de leur finalité pacificatrice (laquelle avait motivé leur légalisation)*"<sup>1</sup>. Qui plus est, l'établissement des conventions devenait source de conflits permanents. La question n'était donc pas tant de mettre un sceau sur des forces d'ores et déjà agissantes que de créer un dispositif qui puisse réaliser une sorte de découplage entre son fonctionnement propre et la propension des acteurs. Pour

---

1. Laroque (P.), 1934, *op. cit.*, p. 102

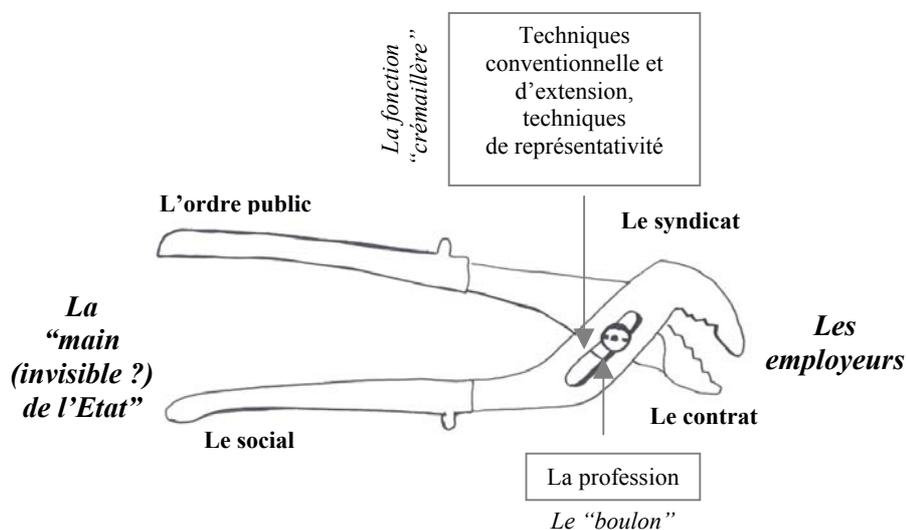
2. Viet (V.), 2004, "L'organisation par défaut des relations sociales : éléments de réflexion sur le rôle et la place de l'Etat dans le système français de relations sociales" in Le Crom (J.P.), éd., *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, PUR, p. 208.

3. *Ibid.*, pp. 206-207.

démultiplier l'effet des rares conventions, faire la "courte échelle" aux conventions collectives pour en faire un relais de l'action publique, il faut, selon Pierre Laroque, que l'Etat, c'est-à-dire l'administration du travail entendue comme instance "collectivisée", dispose du procédé de la réglementation à base contractuelle. Dans tous les cas, on sort de l'épuration de la loi de 1919 et de l'image du contrat collectif comme simple produit du face à face syndicat / patronat.

Parmi toutes les figures disponibles pour qualifier cet agencement des relations du travail, la plus topique pourrait être celle de la *pince multiprise* : les techniques conventionnelles, les techniques de représentation, *a fortiori* la technique d'extension, ne seraient, dans l'axe, que la crémaillère qui articule deux leviers distincts, mais qui permet également d'ajuster l'écartement du mors en fonction de ce qu'on se propose de saisir.

FIGURE 1  
LA REGLEMENTATION A BASE CONTRACTUELLE : UN DISPOSITIF EN FORME DE PINCE



L'axe oriente évidemment l'agencement et permet d'en améliorer les prises. Mais l'agencement global, pour être articulé, n'en reste pas moins composite. Et n'est-ce

1. *Ibidem.*

pas un tel agencement entre éléments hétérogènes que visera l'expression et le concept de “*régulation de branche*”<sup>1</sup> ?

L'emprunt à la figure de la *pince*<sup>2</sup> nous est utile à rompre avec la vision du droit comme unique instrument de régulation (où tout serait dans la hiérarchie et l'articulation des normes, *etc.*), comme avec l'exaltation de l'acteur, typique des manuels d'histoire sociale, encore que cette dernière s'explique par le fait que l'un seulement des leviers de la pince est véritablement “mobile” : celui au bout duquel on trouve le syndicat (et c'est la raison pour laquelle Laroque s'intéresse peu au patronat dans ses développements). Sur l'autre bras de la pince, le droit doit travailler à l'établissement d'une continuité entre ses différentes sources. Le pluralisme des formes permet ainsi au droit de mieux saisir les cas, ce qui lui commande, en retour, de travailler à l'articulation desdites formes, ne serait-ce que pour cumuler les effets qui se produisent en chacune d'elles (effet relatif des contrat *versus* effet *erga omnes*, dispositions impératives, *etc.*). Du côté du mors de la pince ou de la mâchoire, le syndicat et le contrat permettent alors de resserrer plus ou moins l'étau sur les employeurs<sup>3</sup>. De ce point de vue, il y a une différence sensible entre la loi de 1919 – où la faculté de se soustraire à une convention par voie de démission est ouverte –, et la loi de 1936, *a fortiori* les législations suivantes, comme avec la jurisprudence, où l'agencement en forme de pince se perfectionne. Du côté de la “main (plus ou

---

1. Jobert (A.), Reynaud (J.D), Saglio (J.), eds., *Les conventions collectives de branche : déclin ou renouveau ?*, CEREQ, Marseille, Etude, n°65 ; Jobert (A.), 2000, *Les espaces de la négociation collective*, branches et territoires, Toulouse, Octarès.

2. Tiennot Grumbach a récemment cherché une image de ce type en évoquant la nécessité de procurer aux organisations syndicale de “*nouveaux marteaux*” (!) ou en rappelant l'effet d'amplification sur les droits des salariés dû aux “*monte-charges syndicaux*”. Cela dit, on reste là dans la métaphore pure (Grumbach (T.), Koskas (R.), 2004, “Une tentative de remise en cause de la dynamique des accords majoritaires”, *SSL-supplément*, n°1183, 27 septembre, p.43 et s.). La figure analogique que nous retenons s'appuie davantage sur un rapport d'homologie ; elle est le prolongement en image des considérations d'un Leroi-Gourhan (ou d'un Simondon) sur la façon très particulière dont nos techniques conventionnelles, quelles qu'elles soient, nous permettent d'améliorer nos prises sur le monde en dépit du fossé infranchissable qui les en sépare (*cf.* le fameux rapport entre le fait et le droit). Voir, Leroi-Gourhan (A.), 1964, *Le geste et la parole - technique et langage*, Paris, Albin Michel.

3. Si le patronat accepte désormais l'idée de traiter séparément les différentes sources de l'avantage concurrentiel –chaque fois qu'il accède à la convention collective – et accepte ainsi d'alimenter un projet d'égalisation des conditions d'emploi, il se battra désormais *dans les formes* pour négocier l'étendue de ce consentement (champ d'application) comme son intensité (champ des garanties). Et ce n'est pas un hasard si les tentatives pour imposer une nomenclature officielle aux branches a toujours été un échec. En dépit de la référence que constituent les classifications de l'INSEE pour trancher les contentieux, la jurisprudence reconnaît encore aux parties signataires le pouvoir de

moins invisible) de l'Etat", c'est la détermination d'un "ordre public social" qui fixe, avec son précipité de décisions figées, l'image de l'agencement global.

L'idée d'un agencement en forme de pince nous permet, enfin, de rompre avec une conception naturaliste ou iréniste du contrat collectif (et du dialogue social). Dans l'agencement considéré, en effet, le statut des employeurs et de leurs représentants n'est pas le même que celui de l'organisation syndicale. Ainsi que le suggérait le Conseiller Laroque en 1934, c'est l'autorité du syndicat ouvrier qu'il faut consolider pour en faire un double relais de l'Etat et du social dans la branche d'industrie. En fondant légalement sa représentativité (en lui conférant un titre d'autorité), on l'intégrera directement à l'agencement, quitte à l'instrumentaliser. La représentativité de l'acteur patronal conserve, quant à elle, sa dimension statutaire. Cette distinction trouve aujourd'hui une illustration dans la rédaction de l'article L.132.2 du Code du travail sur les parties au contrat<sup>1</sup>. Ce faisant, le droit de la négociation aménagera moins "l'autonomie collective" – une notion alors vide de sens – qu'il ne permettra, après guerre, de diffuser le bon exemple de l'État. Dans un article fameux d'avril 1970, le juriste Gérard Lyon-Caen s'étonnera d'ailleurs de cette "*curieuse négociation à trois où l'État ne contraint pas, mais négocie et persuade, où l'État ne demande pas pour lui-même mais pour les travailleurs*"<sup>2</sup>.

Le temps de travail constitue, sans doute, l'un des tous premiers champs d'expérimentation de la réglementation à base contractuelle, non pas tant dans le régime des conventions collectives – les améliorations suggérées par le rapport Laroque ne sont pas encore entrées dans les mœurs – qu'à travers l'activité des

---

déterminer elles-mêmes les contours de la branche. Les parties perdraient à l'évidence un degré de liberté à ne plus pouvoir manipuler le champ d'application des conventions.

1. "La convention ou l'accord collectif de travail est un acte, écrit à peine de nullité, qui est conclu entre :

- d'une part, une ou plusieurs *organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au plan national* conformément à l'article L. 133-2 du présent code, ou qui sont affiliées auxdites organisations, ou qui ont fait la preuve de leur représentativité dans le champ d'application de la convention ou de l'accord ;

- d'autre part, *une ou plusieurs organisations syndicales d'employeurs ou tout autre groupement d'employeurs, ou un ou plusieurs employeurs pris individuellement.*

Les associations d'employeurs constituées conformément aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901, qui ont compétence pour négocier des conventions et accords collectifs, sont assimilées aux organisations syndicales pour les attributions conférées à celles-ci par le présent titre."

2. in Lyon-Caen (G.), 1970, "La convention collective d'EGF et le système français de relations professionnelles", *Droit Social*.

*sections professionnelles paritaires* mises en place au Conseil national économique. Ce dernier joue, en effet, un rôle majeur dans la production des décrets d'application de la loi du 21 juin 1936 sur les 40 heures. Si cette loi fut jugée rigide, et pour cette raison qualifiée d'erreur de politique économique <sup>1</sup>, ses modalités d'application furent plus adaptées qu'on ne le croit généralement aux besoins des professions. La part des organisations patronales et ouvrières et de la négociation dans la mise en œuvre de la loi fut systématique. Un processus de concertation fut explicitement prévu par la loi : *“les organisations patronales et ouvrières intéressées doivent être consultées”*. Comme le rappelle Alain Chatriot, *“le ministère du Travail intervient alors à trois niveaux dans l'application des 40 heures : il diffuse d'abord des avis d'enquête sectoriels (...); (il) organise ensuite une consultation sous la forme d'une commission mixte au ministère qui remet un dossier au Conseil National Economique ; enfin il prépare un décret pour le gouvernement après l'avis du CNE”* <sup>2</sup>.

Créé par décret en 1925, le CNE qui comprend alors 150 membres appartenant, pour l'essentiel, aux représentations patronales et ouvrières, est réorganisé par une loi du 19 mars 1936 et structuré, hors l'Assemblée Générale, en deux niveaux, une vingtaine de *sections professionnelles paritaires* spécialisant le travail de la Commission permanente. Le CNE doit être consulté pour chaque projet de décret aussi bien au niveau des branches, où se déroule la majorité des *débats techniques*, que dans la Commission permanente à vocation généraliste. Alain Chatriot montre clairement comment ce mode de production des décrets d'application, prévu par la loi, crée des régularités d'enchaînement dans la prise de décision. Or de tels enchaînements ne sont rien d'autre qu'une négociation qui ne dit pas son nom. Le découplage de la Commission permanente et des sections professionnelles paritaires permet notamment de séparer la discussion politique portant sur l'opportunité de la loi, des débats techniques nécessaires à l'application des dispositions très générales qu'elle contenait. C'est cette séparation qui permet d'ouvrir un espace pour

- 
1. Concernant le jugement macro-économique sur la loi, le rôle d'Alfred Sauvy dans la formation de ce jugement, son caractère à la fois daté et partisan, voir par exemple Kuisel (R.F), 1984, *Le capitalisme et l'État en France : modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, 1984, p. 217 et suivantes.
  2. Chatriot (A.), Fridenson (P.), Pezet (E.), 2000, *Éléments pour une histoire de la réduction du temps de travail en France de 1841 à 1978 : entre réglementation tutélaire et négociation encadrée*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, décembre, p. 16.

l'adaptation. Le refus absolu, de la part du directeur du Travail, de légitimer le travail par relais ou roulement, par exemple, se mue en une autorisation pour le cas où les conditions techniques l'exigent absolument.

La justification technique constitue dès lors le cœur de la procédure paritaire et permet de donner corps à l'idée professionnaliste. Soucieuses de produire rapidement des règlements d'application, les organisations ouvrières seront d'ailleurs les garantes de cette répartition des compétences entre sections professionnelles et Commission permanente. En fin de compte, la prise de décret en Conseil des ministres ne validait pas seulement les négociations qui l'avaient précédée au CNE, elle permettait d'en produire un concentré. La concision de la loi des 40 heures aurait été mal interprétée, nous dit Alain Chatriot, sa "*brièveté renforce l'importance des modalités d'application*"<sup>1</sup>. Les négociations dans les sections professionnelles en témoignent. Le CNE permet d'ajuster la loi à la problématique de chaque branche professionnelle : il y est question du travail du samedi dans la banque, du repos hebdomadaire et de l'amplitude de la journée de service dans les chemins de fer, de l'obligation d'un repos pendant le poste dans les mines, de la répartition des heures de travail sur la semaine dans la métallurgie, etc<sup>2</sup>.

Avant que la loi du 11 février 1950, *a fortiori* celle du 13 juillet 1971, ne viennent compléter, au bénéfice d'un fonctionnement d'ensemble, le système pensé par Laroque, le travail des *sections professionnelles paritaires* au moment de la loi des 40 heures anticipe assez largement sur les conditions nécessaires au développement d'un "paritarisme de négociation" dans la branche professionnelle. Ce travail permet d'illustrer les détours qui sont nécessaires pour passer de l'opposition qui se constitue, au lendemain de la Révolution, c'est-à-dire dans les flancs du capitalisme naissant, entre le public et le privé (droit du citoyen *versus* condition du prolétaire) à une série d'oppositions qui permettent de structurer *effectivement* des rapports entre ouvriers (salariés) et patrons (employeurs) sans envenimer le conflit Capital/Travail :

---

1. *Ibid.*, p. 15.

2. Au terme de nombreuses révisions et dans un contexte de mobilisation industrielle annonçant la guerre, les décrets-lois de 1938 suspendent les 40 heures. Ils sont préparés, cette fois, sans la consultation du CNE et des partenaires sociaux. Concernant les suites, voir Duclos (L.), 2001, "Eléments pour une histoire de la RTT (1841-1981)" in Rouilleault (H.), prés., *RTT, les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La Documentation française, pp. 49-77.

- l'opposition de la loi générale et de l'espace de la profession, entendu comme instance de *traduction technique* de la norme générale <sup>1</sup> ;
- l'opposition entre la compétence sociale de la profession et l'espace de l'entreprise, entendu comme lieu d'exercice unilatéral du pouvoir économique.

Ainsi que pourra l'exprimer Marcel David, le patronat s'est "*rendu compte qu'à se rallier à un certain paritarisme dans des instances extérieures à l'entreprise, il n'exposait inéluctablement aucune de ses prérogatives essentielles à un surcroît de contestation*" <sup>2</sup>. Cette observation sera théorisée, dès les années 50, par René Théry qui sera le premier à percevoir l'articulation sous-jacente, et les limites inhérentes, à la promotion du paritarisme comme nouvelle philosophie des rapports sociaux dans le champ des relations du travail : "*l'idée paritaire trouve (...) des applications nombreuses (...). Si on les considère isolément, on pourra les juger d'une portée médiocre. (...) Mais si on les prend globalement, on doit reconnaître qu'elles forment ici un ensemble, et que cet ensemble est assez cohérent. Il est également assez réfléchi pour qu'on y voie la mise en œuvre d'une véritable politique sociale, et que l'on soit tenté, à son propos, de parler de "paritarisme". (...) Ainsi affectée d'un "-isme", l'idée paritaire prend une ampleur nouvelle et nous devons nous demander quelles ambitions lui sont raisonnablement permises*" <sup>3</sup>.

La compréhension de la convention de branche étendue comme *loi de la profession* témoignera, comme on le sait, d'une bonne articulation dans l'ordre juridique entre les attributs de la loi et ceux du contrat <sup>4</sup>. Ce faisant, l'Etat n'est

---

1. Jean de Munck théoriserait d'ailleurs, rétrospectivement, l'institution de la négociation collective comme *dispositif de traduction* : "*Les acteurs de la négociation collective eux-mêmes doivent résoudre l'équation de la mise en équivalence de leurs intérêts et de leurs valeurs, de leurs calculs utilitaires et de leurs identités normatives. Ils doivent aussi réussir à emboîter les contextes organisationnels dans des contextes sociétaux plus larges (...) A cet égard, nous pourrions parler de double inscription contextuelle de la négociation collective.*" de Munck (J.), Ferreras (I.), 2000, "La négociation collective en transition", Atelier Européen "Les territoires de l'emploi : action publique et dialogue social", European University Institute, Badia Fiesolana, Via dei Roccettini 9, I-50016 San Domenico di Fiesole (FI), 5-6 mai.

2. David (M.), 1974, *op. cit.*, p. 18.

3. Théry (R.), 1956, "L'idée paritaire dans l'organisation professionnelle de l'industrie textile", *Droit social*, n°9-10, septembre-octobre, p.470. Professeur à la faculté libre de droit à Lille, catholique, proche du courant familialiste, René Théry avait notamment écrit sur ce curieux partenaire social présent dans le paritarisme d'institution qu'est l'UNAF. Voir Théry (R.), 1954, "Le corps familial de l'ordonnance du 3 mars 1945", *Droit Social*, pp. 362-514.

4. Durand (P.), 1939, "Le dualisme de la convention collective de travail", *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, p.353 s.

jamais très loin de l'élaboration de la "loi des parties". La convention textile du 11 février 1951 constitue, de ce point de vue, un parangon. Ainsi que le note René Théry, les dispositions de cette convention ont d'abord pris naissance dans les difficultés de l'industrie textile : *"aux organisations patronales elles ont fait souhaiter la collaboration des syndicats ouvriers pour trouver une meilleure audience auprès des pouvoirs publics (...); de leur côté les organisations de salariés, hantées par la crainte du chômage, comprenaient mieux la nécessité d'apporter leur concours aux efforts déployés pour sauver leur industrie"* <sup>1</sup>. La volonté de travailler en commun sur un pied d'égalité a deux autres sources : l'influence de la CFTC et du patronat chrétien ; l'élément de neutralité technique, puisé à l'expérience commune des missions productivité aux Etats-Unis, qui permet d'articuler les négociations.

*"De cette expérience, nous ne retiendrons que la mise en œuvre de l'idée paritaire"* <sup>2</sup> : René Théry n'aurait pu adopter ce point de vue, dans son récit, si les parties à la convention n'avaient pas, elles-mêmes, mis un soin particulier à la construction du cadre d'interaction. Il y a, de ce point de vue, une différence sensible entre les conventions qui *"se bornent à enregistrer les rapports de force d'un moment"* et celles qui ont *"l'ambition d'établir un ordre durable dans les relations du travail et (de) susciter (...) les organes d'une coopération continue : tel est le cas de la convention (...) du 1<sup>er</sup> février 1951"* <sup>3</sup>. La parité alors devient *"technique et méthode (...), s'institutionnalise en réunions, commissions, expertises, décisions paritaires"* <sup>4</sup>. Dans la crise du textile naît ainsi la conscience d'un *"lien étroit (...) entre la prospérité des entreprises et le niveau de vie des salariés"* <sup>5</sup> qui anticipe très largement sur les fondamentaux du compromis fordiste.

---

1. Théry (R.), 1956, op. cit., p.467.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.* Parmi ces organes, il y a, bien sûr, des commissions paritaires de conciliation et un ensemble de commissions techniques. Plus originale, peut-être, pour l'époque, la constitution de commissions paritaires d'apprentissage qui peuvent être habilitées par des accords régionaux ou locaux à créer des organismes collectifs pour la formation professionnelle...

4. *Ibid.*, p. 470. Sur la façon dont les comités interprofessionnels du logement de Roubaix-Tourcoing, constitués sous la forme d'associations loi 1901 et entrés dans la gestion paritaire dès 1945, avaient préparé le "terrain", voir spécialement Duriez (B.), "Les comités interprofessionnels du logement. La gestion paritaire comme modèle d'organisation sociale" in Mouradian (G.), éd., *L'enfance des comités d'entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, pp.237-252.

5. *Ibid.* p. 468. Cf., également, le protocole d'accord du 9 juin 1953.

*A contrario*, Théry revient plusieurs fois sur le fait que “féconde sur le plan de la profession, la méthode paritaire se transpose mal à celui de l’entreprise”<sup>1</sup> ; “l’idée paritaire ne franchit pas les portes de l’usine”<sup>2</sup>. Dans l’entreprise, l’opposition reste irréductible : “le paritarisme impliquerait (...) partage de l’autorité, il s’appellerait co-gestion : c’est-à-dire qu’en descendant de la profession à l’entreprise, il nous ferait passer d’un simple réformisme à une vraie transformation des structures. On va donc l’écartier ici : mais, par un contrecoup inévitable, cette prudente réserve en limitera quelque peu l’efficacité sur le terrain même où on la cantonne”<sup>3</sup>. Rappelant l’opposition de la CGT à la convention, Théry, qui observe, par ailleurs, que, dans l’entreprise, les CE ne jouent pas le rôle que voulait leur confier le libérateur, à l’intuition de la faiblesse première du procédé dans la sphère de la production : “faute de constater une amélioration notable des relations quotidiennes sur les lieux du travail, les salariés du textile sous-estiment d’ordinaire la portée des efforts dépensés loin d’eux par leurs dirigeants syndicaux. Ils s’en désintéressent. (...) Ainsi risque de se créer une coupure entre les responsables et la masse : si elle s’approfondissait, elle menacerait de ruiner tout l’édifice paritaire”. On ne saurait mieux dire. On doit lier notamment cette observation au fait que l’organisation de la branche doit satisfaire un besoin de coordination patronale<sup>4</sup>. La consolidation du

---

1. *Ibid.*, p. 470.

2. *Ibid.*, p. 471.

3. *Ibid.*, p. 470.

4. “Si maintenant on veut juger la politique paritaire du point de vue économique, on devra bien admettre qu’elle a grandement aidé une industrie fragile à s’adapter à la situation difficile qui est désormais la sienne : elle lui a épargné la secousse brutale de conflits onéreux, elle lui a permis d’absorber des hausses de salaires (...); elle a modéré les résistances ouvrières à l’effort d’amélioration de la productivité ; elle a assaini la profession en réfrénant la concurrence des entreprises marginales qui survivent en payant des salaires de famine ; elle lui a valu un meilleur accueil des pouvoirs publics” (*ibid.*). La convention collective de branche, en effet, ne constitue pas seulement un compromis, à mi-chemin des stratégies et des capacités syndicales, comme des raisons de force majeure généralement invoquées par l’acteur économique pour refuser de garantir les travailleurs, elle représente également un lien économique objectif. Tant que l’intérêt pour une loi de la profession compense les avantages sociaux convenus entre les signataires et concédés à la partie salariée, les employeurs soutiennent un règlement des conditions du travail au niveau de la branche. Le fait que l’Etat ait apporté sa garantie à ce schéma fonctionnel a fortement incité les syndicats à concentrer leurs moyens sur la branche. A cet égard, le “pari de la branche”, s’agissant des organisations syndicales, ressortit moins à la définition d’une “stratégie autonome de niveau” qu’à des effets de configuration (*cf.* Sellier (F.), “La problématique du niveau dans les négociations collectives”, in Salais (R.), Thévenot (L.), 1986, *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Insee-Economica, pp.89-104). Il se peut, comme aujourd’hui, que la régulation de branche présente moins d’intérêt pour le patronat. Ainsi que le relevait récemment Alain Supiot, “la branche professionnelle (devient alors) comme une cage de fer où est enfermée la représentation des travailleurs, mais dont la porte est ouverte pour les employeurs” (Supiot (A.),

paritarisme, en tant que doctrine, ne dépendra finalement pas du rôle tenu par le procédé paritaire dans la branche. Elle dépendra d'une articulation entre l'économique et le social inscrite dans un agencement nettement plus différencié qui trouvera une assise institutionnelle dans la sphère autonome de la protection sociale : *“la distinction entre l'économique et le social, qui se traduit par la séparation formelle d'une question du travail et d'une question de la protection sociale, trace à cette époque [à partir de la fin des années 30 mais surtout à partir de 1945] la ligne symbolique de démarcation entre une intervention de l'Etat qui se limite à l'édiction de normes et de procédures, et une participation directe à la gestion des institutions”*<sup>1</sup>.

---

## Section 2

ENTRE DOCTRINE SOCIALE ET TECHNOLOGIE POLITIQUE :  
LES PRINCIPAUX FONDEMENTS DU PARITARISME D'INSTITUTION

Le développement des institutions de protection sociale n'imposera longtemps aucun modèle d'organisation : gestion patronale, gestion ouvrière et mutualisme cohabitent avec une gestion tripartite Etat-patrons-ouvriers, généralement liée à la participation financière et/ou à une intervention de sauvegarde de l'Etat qui se banalise sans trouver à s'universaliser<sup>1</sup>. Cela dit, entre le dispositif unitaire de la loi sur les Retraites Ouvrières et Paysannes (ROP) du 5 avril 1910 et l'énoncé des conditions permettant de substituer des régimes conventionnels aux assurances sociales instituées en 1930, une trentaine d'années s'écoule pendant lesquelles l'idée paritaire fait son chemin.

---

éd., 1999, *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion, p.188). Autrement dit, dans nos termes, les employeurs peuvent toujours développer des stratégies pour échapper au “mors de la pince” alors même que les syndicats faisaient partie intégrante de la pince elle-même, en vertu de l'édification de la “réglementation à base contractuelle” (cf. la tendance à gérer désormais *depuis* l'entreprise la convention de branche comme une “variable”, qui peut remettre en cause la notion même de “branche d'activité”, *via*, par exemple, le développement de stratégies sociétaires et de stratégies d'externalisation conduisant à une réindexation du statut collectif sur des bases très étroites).

1. Pollet (G.), Renard (D.), 1995, *op. cit.*, p.556.

L'établissement de régimes conventionnels, au bénéfice des cadres et des ingénieurs – catégories exclues du champ des assurances sociales dans les années 30 du fait que leurs revenus dépassent le plafond d'affiliation –, marque, de ce point de vue, un tournant. Pour la création de ces régimes, "*le patronat (...) prend appui sur une formule institutionnelle nouvelle, plus efficace (...) que les sociétés de secours mutuels : les conventions collectives, telles qu'elles sont organisées par la loi du 24 juin 1936*"<sup>2</sup>. Face au système des assurances sociales qui nationalise progressivement la protection sociale et impose le modèle mutualiste, le patronat entend conserver une compétence de gestion. La possibilité de former, par voie conventionnelle, "*l'assurance des exclus*"<sup>3</sup> lui donne, par ailleurs, l'occasion de nouer des relations privilégiées avec les cadres et les ingénieurs. Que le procédé paritaire, transposant à la gestion le formalisme propre à l'établissement des conventions, s'impose aux patrons est donc d'autant moins gênant que les régimes de retraites et de prévoyance ainsi constitués s'adressent à la catégorie de ceux qu'on appelle alors les "collaborateurs"...

A la fin des années 30, l'évolution des plafonds transforme certains "exclus" des assurances sociales, ayant souscrit à des régimes conventionnels à gestion paritaire, en bénéficiaires, tombant sous le coup de l'obligation d'assujettissement. L'intégration dans l'assurance obligatoire ne pouvant se traduire par la perte des droits acquis dans les régimes particuliers, l'Etat imagine un système conditionnel d'équivalence entre régimes qui permet de dispenser les participants d'une nouvelle affiliation mais qui se traduit *ipso facto* par la reconnaissance de ces régimes d'inspiration patronale<sup>4</sup>. Les dispositions de la loi de 1936 sur les conventions collectives relatives à l'extension du champ de validité des conventions collectives permettent alors d'élaborer, par voie conventionnelle, une protection sociale obligatoire sans avoir recours au processus législatif<sup>5</sup> : "*par ce biais, le principe de*

---

1. Hatzfeld (H.), 1971, "La volonté du grand patronat de sauvegarder ses droits gestionnaires", in *Du paupérisme à la Sécurité sociale (1850-1940). Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, PUN, pp. 155 et suivantes.

2. Pollet (G.), Renard (D.), 1997, "Le paritarisme et la protection sociale. Origine et enjeux d'une forme institutionnelle", *La revue de l'IREC*, n°24, Printemps-été, p. 72.

3. Pollet (G.), Renard (D.), 1995, "Régimes de retraite et paritarisme", *Sociétés contemporaines*, n°24, p. 49.

4. Décret-loi du 31 décembre 1938.

5. Pollet (G.), Renard (D.), 1997, *op. cit.*, p. 73.

*la gestion paritaire est introduit dans le régime de droit commun des assurances sociales, au bénéfice cependant des seuls cadres et ingénieurs, qui échappent ainsi au cadre de gestion mutualiste fixé par la loi de 1930. La reconnaissance de l'équivalence des régimes conventionnels permet donc aux syndicats professionnels représentatifs et aux employeurs de prendre le pas sur la mutualité dans la gestion de l'assurance sociale" <sup>1</sup>.*

Autrement dit, il ne s'agit plus seulement d'observer que la source conventionnelle desdits régimes et la gestion paritaire sont en état de présupposition réciproque, mais bien que le procédé paritaire commence à constituer, au plan de la gestion, une sorte de contrepartie à l'obligation d'affiliation et d'adhésion <sup>2</sup>. Au demeurant, le lien qui s'établit entre ces éléments reste contingent et équivoque ; il ne pourra être véritablement thématique, et interprété en droit, qu'au moment de l'institution des régimes de retraites complémentaires qui consacre, dans le contexte de la Sécurité sociale d'après 1945, l'importation définitive du procédé paritaire dans le champ de la protection sociale <sup>3</sup>. La notion de solidarité, et notamment la greffe du principe positif de solidarité sur le droit public, avait d'abord servi à étendre la responsabilité de l'Etat <sup>4</sup>. Dès lors qu'elle devient le principal véhicule à la notion de solidarité, la technique paritaire donne, cette fois, une certaine extension à la responsabilité des

- 
1. Pollet (G.), Renard (D.), 1995, "Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français", *Revue française de science politique*, vol.45, n°4, août, p. 558.
  2. Sur la naissance de l'obligation et le transfert de l'obligation, depuis l'Etat (dans la conception des politiques d'*assistance*), vers les salariés et les employeurs (dans la mise en œuvre des *assurances sociales*), voir Hatzfeld (H.), 1971, *op. cit.*, pp. 33 et suivantes. La contrepartie – gestion paritaire contre obligation –, n'est pas encore posée comme telle en 1938 ; elle ne s'éclaire d'ailleurs qu'à rebours puisqu'elle ne figure que la conséquence de la mise en équivalence des régimes. On sait aujourd'hui que cette contrepartie a progressivement été formalisée par la jurisprudence relative au droit de la prévoyance collective. Cette jurisprudence, en effet, a mis en évidence le caractère substantiel de la gestion paritaire dans l'hypothèse d'un "régime obligatoire" conçu par contrat collectif [Cass. Soc., 14 janvier 1976, Dame Maillard c./Phillips ; Cass. Soc., 5 janvier 1984, Jourdain c./Penven ; Cass. Soc., 5 juin 1986, RVI c./Azouz]. Cf. Barthelemy (J.), 2001, "Paritarisme : aspects juridiques", Etude du Cabinet Barthélémy & Associés. Sur la notion de régime, voir, par exemple, Laigre (Ph.), 1993, "Les organismes de Sécurité sociale sont-ils des entreprises ?", *Droit social*, n°5, mai, pp. 488-495.
  3. Friot (B.), 1994, "Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC", *Revue de l'IREC*, n°15, été, pp. 105-121.
  4. Un Etat désormais conçu à partir de l'idée d'assurance : "l'assurance (...) désigne à la fois un ensemble d'institutions et le diagramme en fonction duquel les sociétés pensent le principe de leur organisation, de leur fonctionnement et de leur régulation. Cela suppose (...) que l'assurance ne soit pas seulement conçue comme un organe, une institution (...) dans l'Etat (...) mais que l'Etat soit lui-même conçu à partir de l'idée d'assurance. (L'assurance désigne) la forme que doivent prendre les institutions pour être conforme à la nouvelle définition du contrat social" (Ewald (F.), 1986, *L'État-providence*, Paris, Grasset, pp. 343-344)

*autres parties*. C'est la raison pour laquelle, elle va devenir un moyen privilégié de déléguer à des intérêts particuliers la gestion d'un service établi dans l'intérêt général.

Au demeurant, que le paritarisme soit le véhicule d'une délégation de pouvoir portant sur la mise en œuvre de l'intérêt général détermine une *fonction* qui ne se révèle véritablement que dans la clarté de l'après-coup. C'est la façon dont nous avons pu saisir la "logique" qui sous-tend l'ensemble des faits contingents que nous nous étions efforcés d'appréhender qui rend cette fonction manifeste. Face à une démarche qu'on pourra qualifier d'inductive, et dont le matériau puise aussi bien aux faits qu'aux agencements portés par le droit, les principaux intéressés ne manquent pas de pousser des cris d'orfraie. Les acteurs, soucieux d'entretenir l'idée d'un pouvoir autonome, ne souhaitent pas, en effet, qu'on mette un nom sur leurs "arrangements" avec l'Etat. De ce fait, la *fonction* du paritarisme est restée longtemps brouillée par une série de *fonctionnements* qui auront tout permis sauf la clarification du rapport qui s'établit, dans le paritarisme d'institution, entre les corps intermédiaires et l'Etat. La seule chose qui ait pu faire l'objet d'une reconnaissance est donc cet état de présupposition réciproque entre gestion paritaire et source conventionnelle des institutions considérées. Encore qu'il faille attendre l'entrée en crise des grandes institutions providentielles pour s'en apercevoir. On pense aux commentaires qui ont accompagné le fameux Plan Juppé de réforme de la Sécurité sociale (1995-1996)<sup>1</sup> ou, par exemple, la restructuration des organismes collecteurs dans le secteur de la Formation Professionnelle Continue (1993-1996)<sup>2</sup> : jamais une controverse sur le paritarisme, instruite par les "*partenaires sociaux*", n'aura été autant suivie<sup>3</sup>. Ce

---

1. Pour une synthèse, voir Duclos (L.), Mériaux (O.), 1996, "Le paritarisme en mauvais Etat", *Espace Social Européen*, n°317, janvier.

2. Mériaux (O.), 1997, "Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle", *La revue de l'IRES*, n°24, printemps-été, pp. 191-208. Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée, formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle*, thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble II.

3. Cela dit, entre janvier 1996 et décembre 1998, *Paritarisme* ne compte que 131 occurrences dans le quotidien *Liaisons Sociales* qui constitue à bien des égards une sorte de "journal officiel" du paritarisme. Le terme n'est donc pas d'un usage très courant. Contrairement à *paritaire* qui sert à désigner toutes sortes de rencontres formelles entre partenaires sociaux, *paritarisme* reste marqué par sa forte spécialisation : les querelles entre partenaires sociaux sur l'administration des différents régimes d'assurance ou sur le contrôle des ressources de la formation professionnelle continue constitue le gros de l'actualité du paritarisme. Le tableau ci-contre donne une idée de la fréquence d'apparition de *paritaire* et *paritarisme* au sein d'un corpus homogène et parmi un

matériau nous permet, dans un premier temps, de restituer les théories indigènes du paritarisme. Un type exemplaire du paritarisme, opposant notamment les solutions de gouvernement paritaire au tout-Etat, émerge bientôt qui clôt pratiquement la controverse et met tout le monde d'accord. Le *paritaire* y figure l'opposé du "tripartite". Le paritaire devient le marqueur privilégié de l'autonomie de gestion, par rapport à l'Etat, revendiquée ici et là par le patronat et/ou les syndicats.

Cette production doctrinale, frappée au coin du bon sens, ne permet pourtant pas d'accéder à la mécanique du paritarisme et de restituer notamment l'exigence fonctionnelle à laquelle il satisfait dans les institutions considérées. Notre hypothèse est que *l'échange politique* dont procède le paritarisme est, pour cette raison, très largement resté dans l'implicite. Cet implicite traduit une insuffisance à fonder, par le seul recours à cette technologie politique, un néo-corporatisme à la française, et ce malgré une institutionnalisation croissante de la "coopération" entre représentants d'intérêts. La considération de *l'idéal-type néo-corporatiste* éclaire, en effet, d'un nouveau jour la genèse et le devenir des solutions de gouvernement paritaires. N'eût été la proximité à l'Etat, on voit que le paritarisme n'a jamais été véritablement associé à une concentration et une unification du système français de relations industrielles, à l'inverse du rôle encore récemment joué, par exemple, par la "*Paritätische Kommission*" autrichienne. Principalement réduit à occuper la sphère hors-production de la protection sociale (maladie, famille, formation, logement, etc.), contraint en tout cas de s'établir loin de l'entreprise, le paritarisme consacre une séparation entre l'économique et le social.

---

ensemble de termes appartenant peu ou prou au même champ sémantique. Le comptage a été réalisé à partir de l'édition électronique du quotidien *Liaisons Sociales* établies sur les années 1996 – 1997 – 1998 (CD-ROM *Liaisons Sociales Multimédia, Les archives du quotidien*, Rueil-Malmaison, 1999).

LES MOTS DU PARTENARIAT SOCIAL : EN NOMBRE D'OCCURRENCES

Salarié(es)	5207	Syndical(es)	2289	<b>Paritaire(s)</b>	<b>830</b>
Accord(s)	3816	Négociation(s)	2090	Patronat	787
Convention(s)	3106	Commission(s)	1865	Contractuel	567
Syndicat(s)	2567	Patronal(es)	1598	Partenariat	180
Employeur(s)	2423	Partenaire(s)	1396	<b>Paritarisme</b>	<b>131</b>
Conseil(s)	2295	Comité(s)	1297	Cogestion	16
				Tripartisme	5

## 2.1

## LA PROMOTION PAR LES ACTEURS D'UN "TYPE EXEMPLAIRE" DE PARITARISME

Le 19 avril 1961, lorsqu'il écrit dans *Force Ouvrière* que "*la bonne gestion des ASSEDIC est un succès qu'il faut porter au compte du paritarisme*", André Bergeron ignore sans doute qu'il provoque l'apparition d'une nouvelle mention dans les dictionnaires historiques<sup>1</sup>. Suivant un effet propre à ce procédé de dérivation, la substantivation de l'adjectif *paritaire* en *paritarisme* aurait dû faire apparaître la philosophie sociale sous-jacente à la technique de composition des assemblées<sup>2</sup>. Faute de pouvoir qualifier précisément les éléments de cette nouvelle métaphysique, les dictionnaires, comme on le sait, s'en tiennent à une formulation plate : le paritarisme y désigne simplement une "*doctrine qui vise à résoudre la question sociale par la généralisation des modes de gestion paritaires (employeurs-travailleurs)*"<sup>3</sup>. André Bergeron est venu très récemment préciser la conception du paritarisme qu'il défendait en son temps pour *Force Ouvrière* : "*le paritarisme (...) est un concept opposé à celui de la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble, entre gens qui s'opposent par ailleurs*"<sup>4</sup>. Cette définition témoigne surtout

- 
1. La référence à André Bergeron et l'année 1961 comme date de première attestation figurent dans l'article "paritaire" du *Trésor de la Langue Française* (TLF), 1986, tome 12, Paris, Gallimard, pp.1003-1004. L'article reprend la citation à Lefranc (G.), 1969, *Le mouvement syndical*, Payot, p.213. A l'article "parité", le *Dictionnaire Historique de La Langue Française* (DHLF), 1992, tome 2, Paris, Le Robert, p. 1431) signale que le mot paritarisme avait été créé une première fois en 1877 au sens "d'égalité des cultes". La notion de paritarisme désignait alors l'égalité de traitement accordée par l'Etat à tous les cultes. La référence exacte concernant cette acception est Valbert (G.), 1877, "La politique confessionnelle en Allemagne et en France", *La Revue des deux mondes*, 47 (3), 1er juin, p.695. Ainsi que le notent Gilles Pollet et Didier Renard "*l'insistance sur (cette) égalité de traitement des cultes par l'Etat, très liée aux enjeux politiques de l'époque, perd de sa force en même temps que s'estompe le combat anticlérical, et ce premier sens ainsi que le terme lui-même tombent en désuétude.*" (Pollet (G.), Renard (D.), 1995, op. cit., p.545). Gilles Pollet nous a d'ailleurs assuré n'avoir pas rencontré une seule fois le mot *paritarisme* dans les différentes sources qu'il a eu à traiter et qui concernaient les modes de gestion de la protection sociale dans l'entre-deux-guerres. Seul l'adjectif *paritaire*, attesté quant à lui en 1920, figure dans les textes de cette période. Dans cette chasse à la première attestation, nous avons repéré quant à nous une mention du terme *paritarisme* antérieure à 1961 dans Théry (R.), 1956, op. cit. p.470.
  2. Commentant par anticipation les ordonnances du 21 août 1967 qui signeront le retour de l'Etat à la Sécurité sociale, Yves Pergeaux note, quant à lui, que "*la gestion paritaire, procédé politique, doit parvenir au paritarisme, philosophie sociale*" pour que soit enfin révélée, face au jacobinisme ambiant, la supériorité de l'administration consultative (Pergeaux (Y.), 1967, "Réflexions sur la gestion paritaire", *Revue Economique*, n°2, mars, p.324.)
  3. *Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse* (GDEL), 1984, Tome 8, Paris, Librairie Larousse, p.7843 & TLF, op. cit., p.1003.
  4. Propos recueillis par Patrick de Jacquelot pour *Les Echos* du 26 juin 1995.

des efforts déployés par les organisations syndicales auto-proclamées réformistes pour donner une assise doctrinale à leurs stratégies institutionnelles<sup>1</sup>. Mais c'est aussi la raison pour laquelle, dans ses emplois les plus courants, le terme de *paritarisme* n'a jamais véritablement gagné sur son immédiat étymon, l'adjectif *paritaire*, le droit à une existence autonome. Ses usages contemporains procèdent donc la plupart du temps à un rabattement, une confusion des signifiés telles que le *paritarisme* finit par ne plus désigner que *le paritaire*. Evoquer le paritarisme pour désigner, par extension, l'ensemble des institutions où les partenaires sociaux sont présents ne constitue plus alors qu'une facilité de langage généralement signalée par la présence de guillemets<sup>2</sup>. La notion de paritarisme perd finalement en compréhension ce qu'elle semblait avoir gagné en extension. Le substantif paraît bientôt sans substance.

#### DE PARITAIRE A PARITARISME : UN SUBSTANTIF SANS SUBSTANCE ?

Que l'adjectif *paritaire* possède une valeur référentielle supérieure à celle du substantif, pourrait indiquer simplement qu'il participe à la description de choses dont l'identification ou la localisation est plus facile. Il suffit ainsi de rendre explicite un autre substantif pour que chacun visualise une *commission paritaire*, un *conseil d'administration paritaire*, bref *l'organe* considéré. Les efforts de définition auxquels sacrifient les acteurs débouchent invariablement sur la création de nouvelles expressions dans lesquelles le mot *paritarisme* est rarement utilisé seul. Le paritarisme est alors dit *réel*, *résiduel* ou *arithmétique*, *de gestion*, *d'orientation* ou *de*

- 
1. Ces "stratégies institutionnelles" ne sont pas toutes très reluisantes qui s'accrochent un peu trop facilement de l'ostracisme prononcé à l'encontre de la CGT. L'attribution des présidences des grands organismes à gestion paritaire ressortit alors à un numéro de duettiste principalement réglé par le patronat et l'allié de circonstance. En 1967, la CGT-FO gagne ainsi pour 29 ans la présidence de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM). Dans les cas où la présidence alterne entre les deux collèges, généralement tous les deux ans, ce sont toujours les mêmes acteurs qui finissent par se succéder : le CNPF et FO pour l'ARRCO ou pour l'UNEDIC (depuis l'origine jusqu'en 1992), le CNPF et la CGC pour l'AGIRC, etc...
  2. Les guillemets véhiculent à eux seuls toute la charge critique. Voir, par exemple, le titre et le contenu de l'article de Bezat (J.M.), 1996, "Les caisses sont co-gérées par les syndicats et l'Etat. Le "paritarisme" (*guillemets*) patronat-salariés a disparu dans les faits depuis 1967 (*sic*)", *Le Monde*, mercredi 24 janvier, p.7.

*façade*<sup>1</sup>. En cherchant systématiquement à préciser un caractère du *paritarisme*, par un adjectif ou par un complément, ces expressions référentielles délimitent ou constituent en réalité le même objet que l'adjectif *paritaire* ; elles entretiennent mécaniquement la confusion des signifiés. Parler d'un paritarisme de *gestion* ou de *contrôle*, dans ces conditions, c'est s'adresser principalement aux capacités de contrôle ou aux pouvoirs de gestion conférés à tel ou tel *organe*, *organisme* ou *instance*. Autrement dit, l'adjectif *paritaire* qui signifie la propriété de *l'organe* n'est que très faiblement "substantivé" à travers *paritarisme* : ce qui cherchait à se faire passer pour substance ne reste donc qu'une propriété. En définitive, ce qui ne sera pas réputé *strictement paritaire* ne pourra être tenu pour du *paritarisme* du point de vue des acteurs<sup>2</sup>. Mais que signifie alors l'expression *strictement paritaire* ? Pour être ainsi qualifiée, une instance ne pourra être composée, à égalité de nombre, *que* de représentants des employés et des employeurs. Une analyse rapide des co-occurrences dans un corpus constitué des énoncés produits par les acteurs eux-mêmes révèle que *paritarisme* s'oppose principalement à *tripartisme* et à *étatisation*<sup>3</sup>. Le *strictement paritaire* dès lors ne renvoie pas seulement à l'idée d'un équilibre arithmétique entre représentations, au sein d'une instance donnée, il renvoie à la qualité de ces représentations. L'Etat, en clair, ne *doit* pas figurer au nombre des parties représentées. A défaut d'un plein pouvoir d'auto-réglementation, *paritaire* et *paritarisme* connotent alors, selon une expression elle-même consacrée au sein de différentes institutions, une "*autonomie de gestion*" vis-à-vis de l'Etat. La définition

---

1. Aubergé-Barré (M.N) éd., 1993, "Quels Paritarismes?", *Cadres-CFDT*, n°359, octobre. Côté patronal, voir Leenhardt (A.) éd., 1995, *Paritarisme : conditions et enjeux*, Institut de l'Entreprise, janvier.

2. Ce point de vue, qui s'autorise du sens étymologique, est évidemment très difficile à tenir. Il ouvre le plus souvent sur des avertissements entortillés concernant ce qu'on pourra, après mûre réflexion, considérer comme relevant ou non du paritarisme : "*Les conseils d'administration de la Sécurité sociale ne sont pas paritaires* (oct. 1993) *mais comme ils relèvent historiquement du même courant* (sic) *que le paritarisme, ils sont néanmoins inclus dans* (notre) *réflexion* (re-sic)" Aubergé-Barré (M.N), *op. cit.*, p.3.

3. Dans la rhétorique de la CGT-FO et dans toute la période qui suit le Plan Juppé (nov. 95), l'opposition entre paritarisme et tripartisme comme l'équation [*tripartisme* = *étatisation*] reviennent comme un leitmotiv :

— "*Derrière l'étatisation vient la privatisation et la remise en cause fondamentale du paritarisme.*" (Marc Blondel, Editorial in *FO-Hebdo*, n°2303, juillet 1996, réagit à l'élection de Jean-Marie Spaeth (CFDT) à la présidence de la CNAM annoncée pour le 16 juillet 1996).

— "*Le compromis proposé par la CGT-FO sur la base d'un accord possible pour maintenir une gestion paritaire de ce qui subsiste de notre protection sociale a été rejeté par le patronat qui se rallie, sans vergogne, aux tenants du tripartisme, c'est-à-dire de l'étatisation.*" (Alexandre Hébert

du paritarisme enferme, de ce fait, une dénonciation de l'intervention étatique qui fonde un type exemplaire de “*gestion paritaire*”.

On comprend désormais mieux pourquoi cette bataille sur le sens mobilise (aussi) les acteurs et ce qui s'y joue. Ainsi que le dit Pierre Bourdieu, “*le combat pour connaître scientifiquement la réalité doit presque toujours commencer par une lutte contre les mots*”<sup>1</sup>. On pourra notamment se demander pourquoi la définition de *paritarisme* qui est donnée par les acteurs n'en réfère presque jamais à la source du mot et donc à la notion de *parité* dont proviennent pourtant, suivant un principe régulier de dérivation, *paritaire* et *paritarisme*. Cet oubli, qui s'accompagne de la production d'un énoncé frappé au coin du bon sens (*paritarisme* = *paritaire*), occulte certainement quelque chose des enjeux de pouvoir qui s'attachent aux opérations de définition et de nomination. Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre que, dans un système pluraliste, par conséquent dans un contexte de division syndicale, le patronat a tout intérêt à réclamer pour le “*vrai paritarisme*” – comme il est dit – des représentations salariées et employeurs numériquement équilibrées. Or il n'est pas loin que la chose constitue une première entorse ... à la *parité*. Or, au delà d'un rapport de dérivation historiquement fondés, le rapprochement synchronique de *paritarisme* et de *parité* a aujourd'hui une portée doctrinale et un intérêt heuristique certains<sup>2</sup>. En un mot, si l'idée du paritarisme et le mot lui-même ne se confondent pas et ne renvoient pas de façon limitative à *l'organe* ou à *l'assemblée* paritaires comme choses, elle coïncide en revanche avec l'idée de *parité*. Cela étant dit, dans l'espace de la représentation, la *parité* ne se confond pas quant à elle avec “*l'égalité numérique*”. Elle conditionne plutôt l'application *concrète* d'un principe générique ou *formel* d'égalité dans des espaces où cette application s'avère justement problématique<sup>3</sup>.

---

*in L'anarcho-syndicaliste*, octobre 1996, réagit à l'élection de Nicole Notat (CFDT) à la présidence de l'UNEDIC le 1er octobre 1996).

1. Bourdieu (P.), 1987, *Choses dites*, Paris, Minuit, p.69.
2. Au sens où ce rapprochement, qui est un produit de la science juridique, permet d'éclairer et d'interpréter des pans entiers du droit des relations collectives du travail : “*la question de la parité a une portée plus large que celle du paritarisme institutionnel : elle s'étend à toutes les hypothèses où doit être établie une égalité de représentation dans les rapports collectifs de travail entre employeurs et salariés.*” Supiot (A.), 1994, “Parité, égalité, majorité dans les relations collectives de travail”, in Aliprantis (N.), Kessler (F.) (éds), *Le droit collectif du travail*, études en hommage à Madame le professeur Hélène Sinay, Peter Lang, p.61.
3. La question de la parité hommes/femmes en politique permet d'ailleurs d'illustrer ce point. Ainsi que le dira la Garde des Sceaux citant Geneviève Fraisse, la parité constitue “*moins un nouveau*

Avec la parité comme fondement, le *paritarisme* cesse d'avoir la physionomie des assemblées, mais surtout leur arithmétique, pour seul et ultime référent ; c'est toute la construction des rapports collectifs et la garantie qu'y apporte l'Etat qui se profilent à l'horizon. L'idée de parité fait, en effet, directement communiquer la sphère d'autonomie collective avec la sphère étatique. Le paritarisme figure alors l'institution d'une forme générale d'arrangement entre l'Etat et la société. "Pire", il devient une manière d'être de l'Etat social ou de l'Etat Providence. Or les connotations qui s'attachent au mot occultent totalement cet enchâssement : elles appartiennent à la "petite histoire" du paritarisme.

LE PARITARISME PEUT-IL ACTUALISER L'IDEE DE DEMOCRATIE SOCIALE ?

*Paritaire* et *paritarisme* n'apparaissent pas avec la même fréquence dans le discours des grandes confédérations ouvrières. FO et la CFTC sont les organisations qui emploient le plus le terme et le valorisent<sup>1</sup>. La notion n'a pas bonne presse en

---

*principe à inscrire dans la Constitution (qu'un) instrument pour faire de l'égalité"* (Elisabeth Guigou, examen en 1ère lecture du projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes, Assemblée Nationale, séance publique du 15 décembre 1998). Face à l'égalité prétendue ou formelle, c'est l'égalité réelle et/ou concrète qui est visée avec le concept de parité. S'il n'y a pas d'autre principe constitutionnel que l'égalité, la parité fait alors office d'*égalité organisée*. Le texte du même projet, adopté en seconde lecture par l'Assemblée le 16 février 1999 et ultérieurement amendé, dispose ainsi que "la loi détermine les conditions dans lesquelles est organisé l'égal accès (c'est moi qui souligne) des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives." On note à l'occasion que l'obtention de la parité, au sens de l'égalité concrète, suppose "l'utilisation d'instruments juridiques variés (instituant des formations, des seuils, des quotas, des incitations financières, etc.)" (Rapport de Catherine Tasca au nom de la commission des lois, 15 février 1999, n°1377). L'arithmétisation du corps social avec son corrélat, la composition proportionnelle d'un corps de représentants (70/30 ; 60/40 ; etc.), ou la production d'une égalité numérique au sein de ce dernier ("un mandat sur deux pour la moitié de l'humanité"), ne constituent qu'un truchement parmi d'autres de la parité. La parité est le produit d'opérations de mise en forme complexes qui jouent autant sinon davantage sur la qualité et donc la qualification des êtres et/ou des sujets (politiques) en présence que sur leur nombre ou le nombre de leur représentants. En l'occurrence, intervenir sur le nombre, c'est, dans l'exemple, rappeler que les femmes et les hommes sont également dignes de jouer un rôle en politique. En tant qu'*égalité organisée*, la parité ne saurait donc s'arrêter à la simple égalité numérique ni d'ailleurs concerner le seul registre du quantitatif. Dans les relations collectives du travail, il est des cas où l'égalité numérique est tout simplement réputée nuire à la parité et à l'équilibre des forces : la première expérience de "démocratie sociale" à la Sécurité sociale a ainsi imposé dans les conseils une majorité d'administrateurs représentants les salariés, situation rétrospectivement qualifiée de "*paritarisme inégalitaire*"! Dans l'espace délibératif, la parité devenait en la circonstance le produit d'une action délibérée de "*renversement des forces*" (Catrice-Lorey (A.), 1995, "La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ?", *Revue Prévenir*, n°29, 2ème semestre, p.65).

1. A l'instar de la lexie *partenariat social*, apparue dans la "novlangue administrative" des années 60, mais dont l'emploi s'est généralisé au début des années 80 au moment des lois Auroux, *paritarisme* a pu renvoyer à une façon d'établir les rapports sociaux récusée par l'organisation syndicale, en particulier la CGT et, jusqu'à la fin des années 80, la CFDT. Dire de la CFDT qu'elle était entrée

revanche à la CGT où elle est souvent associée aux ordonnances de réforme de la Sécurité sociale de 1967 : le “*paritarisme*” y aurait sonné le glas de la “*démocratie sociale*”. Cette opposition entre paritarisme et démocratie sociale est à la fois un lieu commun et un malentendu. La “*démocratie sociale*”, en effet, est une exigence constitutionnelle générique et non pas un “*autre résultat arithmétique*” dans la composition des conseils<sup>1</sup>. La composition arithmétique des conseils entérine en revanche, comme en 1967, l’état du rapport de forces. Les ordonnances parachèvent ainsi le retour en force du patronat sur la scène sociale. Face à une assemblée composée majoritairement d’élus représentant les assurés, ce paritarisme version 67, en tant qu’il contribue à accroître le poids de la représentation patronale désignée, sera réputé “moins démocratique”. L’opposition *paritarisme / démocratie sociale*

---

en 1981 dans l’ère des “partenaires sociaux”, comme avait pu le faire Jacques Julliard, ancien dirigeant du SGEN, à un colloque organisé en 82 par la revue *CFDT-aujourd'hui*, n’était pas très aimable (cf. Tixier (P.E), 1992, *Mutations ou déclin du syndicalisme?*, Paris, PUF, p.303). A chaque époque, le choix des mots témoigne des stratégies institutionnelles déployées par les différents acteurs. Dans les résolutions des congrès confédéraux tenus par les quatre grands syndicats ouvriers entre 1970 et 1990, “*les expressions "gestion...de la Sécurité sociale / de la protection sociale" (...) montrent (ainsi que) la CFTC et FO, s'intéressent de près à la gestion des ressources des différents organismes sociaux. Cette gestion-là est qualifiée, notamment à la CFTC et à FO, par les adjectifs : paritaire, tripartite, collective. (...) il y est aussi beaucoup question de conseils d'administration (87 occurrences dans le corpus, suremploi à FO dans les résolutions des années 1971 à 1980) et, à la CFTC et à FO particulièrement, d'administrateurs... CAF / CPAM / CNAVTS / des CIL / de la Sécurité sociale / des caisses / des mutuelles, etc.*” (Hetzl (A.M), Lefèvre (J.), Mouriaux (R.), Tournier (M.), 1998, *Le syndicalisme à mots découverts, dictionnaire des fréquences (1970-1990)*, Paris, Editions Syllepse, p.145. voir aussi pp.198-199 et p. 308 pour la lexie «partenaires sociaux»). Sur l’importance que revêt, la notion de paritarisme pour la CFTC, voir par exemple, Deleu (A.), 1992, “Le paritarisme : une force de loi”, *La lettre confédérale*, n°480, 20-26 octobre, p.1 ou, plus récemment, Deygas (G.), éd., 2000, “Paritarisme : faire le bon choix”, *Questions Economiques et Sociales*, mensuel du bureau d’études de la CFTC, n°78, Mars, p.3 et suiv.

1. L’idée de “démocratie sociale” en effet, renvoie, quelle qu’en soit la forme, à la participation des représentants du Capital et du Travail à l’établissement d’une démocratie représentative. Elle se présente ordinairement comme une extension de la démocratie politique (“*En élargissant la place de la démocratie sociale, on fait progresser toute la démocratie.*” *Vœux aux forces vives* de Monsieur Jacques Chirac, président de la République, Palais de l’Élysée, jeudi 6 janvier 2000). Le développement de la démocratie sociale est alors, conformément à l’article premier de la Constitution de 1958, l’affirmation du caractère social de la République. Le fondateur de la Sécurité sociale, Pierre Laroque, va plus loin. Il est arrivé, en effet, à ce spécialiste de l’organisation corporative de voir dans la démocratie sociale tout simplement l’avenir de la démocratie (Laroque (P.), 1993, *Au service de l’homme et du droit*, Paris, AEHSS, p.199 et *passim*). Parce qu’il en fut une illustration remarquable, le premier gouvernement de la Sécurité sociale fut identifié par métonymie à l’idée de démocratie sociale. Les syndicats ouvriers ayant une représentation majoritaire dans ces premiers conseils d’administration de caisse, une connotation arithmétique s’attacha mécaniquement à l’idée de démocratie sociale. Composer une assemblée avec un nombre égal de représentants pour chaque partie, c’était donc faire du “paritarisme” et rompre avec la “démocratie sociale”... En vérité le paritarisme n’est que l’une des incarnations possibles de la démocratie sociale à comparer, par exemple, avec la négociation collective ou l’institution du parlement que constitue le Conseil Economique et Social.

joue alors sur les connotations attachées au mot *démocratie* lui-même <sup>1</sup>. Dans ce cas précis, l'élection sera jugée "plus démocratique" que la désignation <sup>2</sup>. A l'arrivée de la gauche au pouvoir, en 1981, la CGT ne réclame-t-elle pas le "*rétablissement des élections et de proportions démocratiques* (NDR : avec une majorité d'élus salariés) *dans les conseils*" <sup>3</sup> ? Au delà, rien ne pousse véritablement les centrales ouvrières à donner du paritarisme une définition plus exacte. Les préoccupations sont ailleurs. Pour la CFTC, le paritarisme n'est, après tout, *qu'un* des moments de la pratique contractuelle. Pour la CGT, s'agissant d'un patronat prompt à exploiter la division syndicale, il n'est à l'inverse *qu'un* expédient parmi d'autres, dénaturant un idéal démocratique de "*gestion par les bénéficiaires*" <sup>4</sup>. Sauf à faire du paritarisme le procédé d'administration du "*salaires différé*" par excellence, Force Ouvrière n'a pas vraiment cherché à motiver plus avant ses stratégies institutionnelles – "*j'utilise à dessein le terme, dira Marc Blondel <sup>5</sup>, de collaboration*". Louis Viannet, se plaignant de l'exclusion de la CGT des présidences des caisses nationales de Sécurité sociale, lui répondait, par anticipation, en ces termes: "*depuis la mise en œuvre de la parité patronat-syndicats, la CGT a été exclue des responsabilités qui lui revenaient compte tenu de la confiance exprimée par les assurés sociaux. A l'instigation d'André Bergeron, à l'époque, le couple infernal patronat-syndicats réformistes*

- 
1. Il serait préférable de parler, comme Antoinette Catrice-Lorey, de "*démocratie ouvrière*" et de "*gestion ouvrière*" pour la période 45-67. Cf. Catrice-Lorey (A.), 1997, "La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique long terme", *La revue de l'IREES*, n°24, printemps-été, p.83 et suiv.
  2. A la Libération, face à une CFTC qui exige des élections aux conseils d'administration, la CGT qui s'apprête à participer quasiment seule à la gestion de la Sécu, plaide à l'inverse pour la désignation comme "*procédure confortant le caractère représentatif en soi du syndicalisme*" (Rosanvallon (P.), 1988, *La question syndicale*, Paris, Hachette-Pluriel, p.228). Concernant la position de la CFTC, voir également Barjot (A.), éd., 1988, *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes*, Tome III, 1945-1981, Paris, AEHS, p.45 et suiv.
  3. Moynot (J.L), 1982, "Ombres et limites de l'étatisme dans les syndicats : l'exemple de la Sécurité sociale", *Critiques de l'économie politique*, n°21, oct.-déc., p.147.
  4. Ardent défenseur de la "cotisation" et de la "gestion par les bénéficiaires", Bernard Friot formalise souvent, mieux qu'elle ne saurait le faire elle-même, les positions de la CGT (!) : "*...avec cinq syndicats de salariés pour un syndicat patronal, il y a toujours un syndicat qui vote avec les patrons. (...) La gestion paritaire est une gestion para-patronale.*" Friot (B.), 2000, "En tant que tel, le paritarisme n'est pas défendable", Propos recueillis par Lucy Bateman pour *L'humanité*, jeudi 27 janvier.
  5. Le secrétaire général de Force Ouvrière, à propos de la mise en place du régime d'assurance chômage en 1958. Dans le même article, Blondel rappelle "*la nécessité d'une protection sociale paritaire jouissant d'une autonomie, surtout s'agissant du salaire différé.*" Mais l'emploi de tournures amphigouriques – "*cette forme de protection sociale collective originale qu'est le paritarisme* (sic)" – révèle vite les limites du propos (cf. Blondel (M.), 2000, "Il faut sauver le paritarisme", *Le monde*, mercredi 2 août, p. 12)..

avait réussi à éliminer la CGT des présidences que le respect des règles démocratiques lui avait précédemment attribuées”<sup>1</sup>.

Cherchant à définir le paritarisme idéal, les “gestionnaires” apportent un soin particulier à distinguer ceux des organes qui ont su conserver une autonomie par rapport à l'Etat de ceux qui l'auraient perdue. Il s'agit pour le patronat d'éprouver la consistance ou la réalité de ses habilitations à gérer les institutions considérées : “Le vrai paritarisme est dans les régimes de retraite complémentaire. Le vrai paritarisme, c'est l'autonomie complète de gestion. (...) Dans (un) domaine voisin, qui croirait réellement que les employeurs et les salariés qui siègent à la CNAM ont une liberté pour s'engager dans des conventions avec les représentants du corps médical ? L'Etat exerce, au contraire, sa tutelle permanente. (...) Je n'aime pas la confusion des genres parce qu'elle induit un flou dans les responsabilités”<sup>2</sup>. Ainsi formé, le “type exemplaire”<sup>3</sup> du paritarisme signale partout sa présence par la connotation péjorative qui affecte immédiatement les expressions forgées pour désigner les formules de gouvernement, la plupart hybrides, produites par déformation du modèle. En référence au modèle idéal et pour stigmatiser l'intervention étatique, on parlera ainsi de *partenarisme* à la Sécurité sociale<sup>4</sup>. On voit que la référence à la composition numérique et à la présence exclusive et équilibrée des deux parties exprime, en fait, toujours une même qualité (paritarisme > paritaire = autonomie de gestion) qu'elle fait dériver, *naturellement*, de l'origine conventionnelle des régimes (Agirc, Unedic, etc.).

Notons d'abord que cette origine conventionnelle fut, plus souvent qu'on ne le croit, une “convention”, c'est-à-dire un artifice et/ou un concours de circonstances

---

1. *Le Monde*, 14 juin 1996.

2. Duclos (L.), 1995, “Pourquoi le paritarisme devrait-il assumer des choix qui lui échappent ? Un entretien avec Pierre Guillen à l'UIMM”, *Travail*, n°31/32, automne-hiver, pp.42-45.

3. Types exemplaires (*Vorbildliche Typen*) distincts, pour Max Weber, de l'idéaltype en ce qu'ils ne sont “plus des auxiliaires purement logiques ni non plus des concepts auxquels on mesure par comparaison la réalité, mais des idéaux à partir desquels on juge la réalité en l'évaluant (...) L'idéaltype tel que nous l'entendons est (...) quelque chose d'entièrement indépendant de l'appréciation évaluative (...)” Weber (M.), 1965, *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Plon, pp.191-194.

4. “Dans l'esprit du public et de certains politiques, paritarisme est souvent confondu avec partenarisme, comme à la Sécurité sociale par exemple. Le paritarisme requiert une responsabilité complète et à parité entre les deux parties pour décider des recettes comme des prestations. (...) l'Etat n'est là que pour authentifier” Angoulvant (J.C), 1993, “Paritarisme et compétence” in *CFDT-Cadres*, n°359, p.34.

(Unedic) <sup>1</sup>. Notons enfin que l'articulation à l'Etat est consubstantielle à la mission d'intérêt général et à l'objectif de solidarité mis en œuvre par les "régimes", raison pour laquelle, d'ailleurs, le procédé paritaire figurera une contrepartie aux obligations d'affiliation et d'adhésion <sup>2</sup>. Cette question est d'ailleurs la source d'un important contentieux. En effet, dès lors que le paritarisme s'impose comme cadre de dévolution à des intérêts privés de la mise en œuvre de l'intérêt général, les subdélégations de pouvoir normatif, en principe interdites, se multiplient <sup>3</sup>.

Le type exemplaire assimile, enfin, le cadre paritaire, et *donc* l'autonomie de gestion, à l'idée d'une gestion par les financeurs (CQFD). Or, rien n'indique qu'il faille, précisément, lier la question du mode de gestion des institutions en question à leur mode de financement (la Mutualité Sociale Agricole financée à plus de 80 % par des ressources fiscales est gérée paritairement)... Pressée par les acteurs qui tenaient à avoir le point de vue de la ministre du Travail, Martine Aubry avait contesté en ces termes le bien-fondé de ce lien : *"j'entends dire que le transfert de cotisation maladie vers la CSG préparerait l'éviction des partenaires sociaux de la gestion de la Sécurité sociale. En réalité, les salariés continueront à payer des cotisations et ils acquittent une part importante de la CSG. Par ailleurs les cotisations employeurs pèsent indirectement sur les salaires. L'ensemble de ces prélèvements justifie donc pleinement le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des caisses du régime général. D'ailleurs, je ne crois pas que ce soit seulement le mode de financement qui légitime leur intervention. En quoi des cotisations dont le taux est fixé par simple décret du Gouvernement sont-elles une garantie du rôle des partenaires sociaux ? Une CSG clairement affectée aux régimes de Sécurité sociale n'offre-t-elle pas de meilleures assurances de pérennité ?"* <sup>4</sup>.

- 
1. Pour l'UNEDIC, voir Daniel (C.), Tuchszirer (C.), 1999, *L'Etat face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
  2. Barthélémy (J.), 2003, "La nature juridique des accords de retraite complémentaire", *Droit social*, n°5, mai, pp.513-517 ; Laigre (Ph.), 1993, "Les organismes de Sécurité sociale sont-ils des entreprises", *Droit social*, n°5, mai, pp. 488-495. Il ne s'agit pas simplement, dans le cas des régimes conventionnels, que les signataires soient autour de la table, mais que l'assemblée de "pairs" elle-même s'élève à la dignité du "souverain".
  3. Boissard (S.), 2001, "Convention d'assurance chômage : les parties à la convention peuvent-elles subdéléguer partie de leur compétence normative à la commission paritaire nationale ? Conclusions du commissaire du Gouvernement (= NON !)", *Droit social*, n°1, janvier, pp.33-37.
  4. Martine Aubry (1997), "Le choix de la solidarité", allocution à la commission des comptes de la Sécurité sociale le 26 septembre 1997, *Droit social*, n°11, novembre, p. 905 ; Voir également Caussat (L.), 1994, "Sécurité sociale : pour l'assurance", *Droit social*, n°11, novembre, p. 903 ;

TABLEAU 2  
LA PRODUCTION D'UN "TYPE EXEMPLAIRE" DU PARITARISME  
DANS LE CHAMP DE LA PROTECTION SOCIALE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

ACCES PAR	DECLINAISONS DU "TYPE EXEMPLAIRE"	FORME(S) OPPOSABLE(S)
<i>But,</i>	Gestion par les financeurs	<i>Gestion par les bénéficiaires</i>
<i>fonction,</i>	Paritarisme de gestion	<i>Paritarisme d'orientation, Paritarisme de contrôle</i>
<i>pouvoirs,</i>	Paritarisme décisionnel	<i>Paritarisme résiduel Partenarisme</i>
<i>et composition</i>	Paritarisme "arithmétique"	<i>"Démocratie sociale" (= "démocratie ouvrière")</i>
DE L'INSTANCE.	bipartisme (égalitaire)	<i>Tripartisme</i>
FONDEMENT	Conventionnel	<i>Etatique</i>
BASE	(Inter)professionnelle	<i>Territoriale (nationale)</i>

Dans le détail, ce type exemplaire ne s'incarne jamais. Chaque institution devient alors une exception et sa description la paraphrase de ses organes de gouvernement et de leurs attributions. Ainsi de la distinction entre *paritarisme de gestion* et *paritarisme de contrôle ou d'orientation* qui était (rè)apparue, au moment de la formation d'une nouvelle architecture institutionnelle pour la collecte des fonds de la formation professionnelle continue<sup>1</sup>. Cette nouvelle architecture prévoyait de déléguer à des associations patronales les missions des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui impliquaient une relation avec l'entreprise. Les accords, professionnels ou interprofessionnels régionaux, portant création de ces nouveaux organismes ont alors eu à déterminer l'ampleur des délégations et les modalités de contrôle des instances paritaires sur les associations patronales. A cette occasion une doctrine patronale séparant un "bon" paritarisme de contrôle et d'orientation (c'est-à-dire éloignant les syndicats des lieux d'exercice d'une prérogative patronale), d'un "mauvais" paritarisme de gestion s'est progressivement

forgée<sup>2</sup>. On relèvera simplement qu'en matière de protection sociale, le patronat adopte un point de vue totalement symétrique : le “bon” paritarisme, à l'AGIRC, est cette fois le paritarisme de gestion, le “mauvais” paritarisme, à la Sécurité sociale, c'est-à-dire celui qui dilue les responsabilités, serait le paritarisme d'orientation.

La discussion du “type exemplaire” fait, en réalité, passer au second plan la question de savoir en quoi chaque figure de la parité s'impose au fonctionnement de l'instance. Le fonctionnement d'organes de représentation mixtes peut-il être livré ou non à des jeux d'alliances entre représentants patronaux et syndicaux ? Doit-il reposer sur un “*assentiment majoritaire de chacune des parties représentées (ou comme c'est souvent le cas sur) l'établissement d'une majorité transversale entre employeurs et salariés, c'est-à-dire en pratique entre la partie patronale et l'une des organisations syndicales siégeant dans l'institution*”<sup>3</sup> ? Une fois assurée la formulation libre des intérêts de la communauté que chacun prétend représenter, cette question peut recevoir des réponses différentes suivant les périodes, le nombre et la qualité des prétendants<sup>4</sup>, le rapport de force qui s'établit entre eux. Ainsi que le précise Alain Supiot, “*la parité désigne une application particulièrement complexe du principe d'égalité qui doit combiner d'une part l'égalité entre salariés et employeurs sur le plan collectif et, d'autre part, l'égalité au sein de la représentation des salariés ou bien des employeurs. Derrière les notions de parité et de paritarisme se profilent donc les deux plans sur lesquels se déploient les relations collectives du travail : celui des relations entre représentants d'un groupe d'intérêts présumés convergents (...) et celui des représentants de deux groupes d'intérêts présumés divergents. (...) Produit juridique complexe, (la définition de la parité) dépend toujours en fin de compte de choix opérés par le législateur. Et ces choix sont tout*

- 
1. Mériaux (O.), Brochier (D.), 1997, “La gestion paritaire des fonds de la formation. Genèse et enjeux d'un nouveau système”, *Céreq Bref*, n° 131, mai 1997.
  2. Cf. l'audition de M. de Calan devant la commission d'enquête parlementaire sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle, *rapport Assemblée Nationale* n°1241, tome II, pp. 138-149).
  3. Supiot (A.), 1994, “Parité, égalité, majorité dans les relations collectives de travail” in Aliprantis (N.), Kessler (F.) (éds), *Le droit collectif du travail*, études en hommage à Madame le professeur Hélène Sinay, Peter Lang, p. 65.
  4. Cf. le cas des associations obtenant, avec la qualité représentative, le statut de “*gouvernement privé*”, ainsi de l'UNAF dans son rôle de parlement des familles. L'expression est de Commaille (J.), 1994, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, p.178.

*sauf immuables*”<sup>1</sup>. La notion de parité procède en somme d'une géométrie du pouvoir, elle est une production politique. On comprend mieux alors pourquoi le patronat a tant travaillé à la détermination du “type exemplaire”... De façon générale, c'est la façon dont les règles statutaires propres à chaque institution s'agencent avec les principes généraux du droit des relations collectives qui est en cause. Cet agencement consacre-t-il ou cherche-t-il, au contraire, à compenser l'état d'un rapport de force au plan des relations collectives ? Ce sont, par ordre, les opérations formelles liées à la fondation des institutions<sup>2</sup>, les règles de composition de l'instance<sup>3</sup> ou les règles générales de délibération propres à la sphère paritaire<sup>4</sup>,

---

1. Supiot, 1994, *op. cit.*, pp.60-68.

2. Lorsqu'une procédure contractuelle se mêle à l'**opération de fondation**, il n'est pas rare que les acteurs s'appuient sur le droit positif attaché à cette procédure pour verrouiller les accès au pouvoir. Les partenaires sociaux jouent ainsi très souvent de la confusion opérée par le droit entre “convention collective de travail” et “convention collective de prévoyance ou de Sécurité sociale”. Cette confusion résulte notamment de la loi du 13 juillet 1971 ; elle a été entretenue par la loi n°82-957 du 13 novembre 1982 (art. L. 132-15 C. Trav.). Hors le cas des régimes *légaux* de retraites complémentaires ou d'assurance chômage, le droit des conventions collectives permet ainsi d'écarter des organes de gouvernement des institutions nouvellement créées les non-signataires des accords nationaux interprofessionnels (ANI) afférents. Or, cette exclusion est manifestement contraire à l'esprit du paritarisme lorsque ces institutions remplissent une mission d'intérêt général, ne sont donc constituées que par délégation expresse d'un pouvoir d'Etat ; lorsqu'elles émettent, à ce titre, des normes à vocation universelle. C'est un argument de cette nature que la CGT cherchait à faire valoir pour réclamer naguère sa participation au Comité Paritaire National pour la Formation Professionnelle (*cf.* Soc. 9 juillet 1997, CGT c./CNPF et autres, *Dr. Soc.*, 1997, p.994, Observations G. Couturier. Pour une jurisprudence plus ancienne, voir Soc. 20 nov. 1991, Avions Marcel Dassault, 2 arrêts, *Bull. civ.*, V, n°522, p.324, *Dr. Soc.*, 1992, p.53, rapp. Ph. Waquet). On doit noter, en effet, que les accords qui instituent les régimes conventionnels sont typiques d'une hybridation du contrat avec la loi. L'objet de tels accords, absurdement régis par un droit commun de la négociation collective, n'est souvent pas “*de régir les rapports entre des employeurs et leurs salariés, mais les rapports entre, d'un côté des institutions de l'autre leurs débiteurs et leurs créanciers*” (Dupeyroux (J.J.), 2000, “Sur les régimes complémentaires : bref rappel de quelques données de base”, *Droit Social*, n°4, avril, p. 410). Ces contrats qui sont le terme d'une “*négociation institutionnelle*” (Lyon-Caen (G.), Péliissier (J.), 1988, *Droit du travail*, Dalloz, 14ème éd., p. 903) sont et/ou devraient donc être dominés par des institutions et une logique d'institution. Pour une analyse théorique du problème, voir spécialement Durand (P.), 1960, “Des conventions collectives de travail aux conventions de Sécurité sociale”, *Droit social*, n°1, janvier, pp.42-50.

3. **Les représentants** sont-ils élus (art. L 513-1 à L.513-11 C. trav. pour l'institution prud'homale) ou désignés (art. 8. du statut modifié par la convention UNEDIC du 22 mars 2001) ? Les présidences sont-elles tournantes comme dans le cas de l'UNEDIC (art. 13 du statut) ou des Prud'hommes (art. L. 512-8 C. Trav.) ? Sont-elles, au contraire, le produit d'un vote majoritaire, auquel cas elles peuvent être “pré-affectées” par un accord informel liant les parties “rivaless” comme l'indique la discipline inter-branche qui longtemps régna dans le régime général de Sécurité sociale : on se souvient, en effet, que la coalition liant le patronat aux minoritaires hostiles à la “lutte des classes” permis de “donner”, naguère, l'assurance maladie à FO, les allocations familiales à la CFTC et l'assurance vieillesse à la CGC...

4. **Les décisions** sont prises à la majorité simple dans les conseils d'administration du régime général (art. R. 231-1 C. Sécu.), sans considération même de quorum à la seconde délibération (art. R. 123-12 C. Sécu). Une majorité qualifiée, davantage conforme à l'esprit démocratique en terres paritaires, est requise en revanche à l'UNEDIC pour l'introduction d'une modification statutaire

enfin, les liens que cette dernière et ses composantes tissent avec un milieu social intéressé, institution par institution, qui permettent de voir en quoi le paritarisme *actualise* ou non l'idée de démocratie sociale<sup>1</sup>. On voit que la revendication à l'autonomie collective ne saurait porter à elle seule cette clarification et cette actualisation. Au demeurant, si les intéressés n'ont pas toujours su entrer dans ce niveau de détail, c'est peut-être parce que, comme l'observait déjà Yves Pergeaux en 1967, "*la gestion paritaire se superpose (le plus souvent) à son objet même*"<sup>2</sup>. Le sentiment de *l'autonomie de gestion* s'est alors davantage développé avec la capacité à tenir l'Etat en respect qu'avec la prise en charge effective de responsabilités de gestion, au sens étroit du terme.

---

(art. 21 du statut modifié par la convention UNEDIC du 22 mars 2001). Mais le vote par collège, le *nec plus ultra* pour l'idée de parité, et non plus par tête, peut être la règle dans certains OPCA : "*Le vote a lieu par collège ; les décisions ne sont adoptées que si, respectivement, dans chacun des deux collèges elles ont recueilli la majorité des voix des membres présents ou représentés ; s'il y a un désaccord entre les deux collèges, le président reporte la proposition à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion du conseil d'administration, où la décision est prise à la majorité des administrateurs présents ou représentés*" (OPCAREG Franche-Comté, art. 7 des statuts adoptés le 16 décembre 1994 en application de l'avenant du 5 juillet 1994 à l'ANI du 3 juillet 1991 relatif à la formation et au perfectionnement professionnels).

1. **Les élections** aux conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale, abrogées par les ordonnances de 1967, avaient été rétablies par Nicole Questiaux, ministre de la Solidarité nationale (jusqu'au 29 juin 1982), illustrant son refus d'être simplement une "*ministre des comptes*", et finalement organisées par Pierre Bérégovoy qui lui succéda comme ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale. La reconduction des conseils depuis ce scrutin du 19 octobre 1983 a finalement amené Alain Juppé à rétablir, en droit, la désignation des administrateurs (Ordonnance n°96-344 du 24 avril 1996). L'avatar illustre à lui seul les *glissements de légitimité*, souvent non assumés par l'Etat, induits par l'usage régulier qu'il faisait de son pouvoir de supplantation aux partenaires sociaux. La question serait alors de savoir si ces "élections sociales" ne correspondent pas, davantage qu'il n'est dit, à la mise en œuvre d'un droit politique élémentaire. Voir Laroque (P.), président, 1953, "Les élections sociales comparées aux élections politiques", *Revue française de science politique*, vol. III, avril-juin, n°2, pp.221-297 & Duclos (L.), Mériaux (O.), 1996, "Le paritarisme en mauvais Etat", *Espace Social Européen*, n°317, janvier, p.16.
2. Pergeaux (Y.), 1967, "Reflexions sur la gestion paritaire", *Revue Economique*, n°2, mars, p. 324.

---

## 2.2

### METAMORPHOSE DES POLITIQUES DE L'INTERET : L'HYPOTHESE NEO-CORPORATISTE APPLIQUEE AU PARITARISME

Qu'il s'agisse pour les partenaires sociaux de résister à une intervention de l'État susceptible de remettre en cause les équilibres dont ils auraient pu convenir seuls ou, pour l'État, de manifester sa volonté de revenir sur des délégations de gestion auxquelles il avait consenti, cette antienne du "paritarisme contre l'État" condamne, en réalité, les parties à la production de formules de gouvernement "*chimiquement pures*"<sup>1</sup>. Or l'articulation des intérêts organisés de la société avec la structure décisionnelle de l'Etat a produit de tels enchâssements que les bases de cette recomposition finissent pas ne plus exister. Il reste qu'un décalage croissant est né entre les prérogatives formelles de l'Etat et son pouvoir réel dans la marche des institutions considérées qui justifie sans doute "l'exigence de clarification" portée par les acteurs<sup>2</sup>. Opposer les solutions de gouvernement paritaires au tout-Etat peut-être une utile abstraction pour qui veut marquer, à la Sécurité sociale ou ailleurs, la mise en œuvre continue par l'Etat de son pouvoir de substitution aux partenaires sociaux<sup>3</sup>.

Cette conception binaire entraîne des raccourcis historiques tels, que le paritarisme peut être réduit, rétrospectivement, à la synthèse miraculeuse de la gestion sociale patronale et des institutions portées par les luttes ouvrières. Cette réduction conduit évidemment à minorer la part de l'État dans l'institution du paritarisme. C'est d'ailleurs le symptôme d'un premier non-dit sur la forme particulière de médiation instaurée par le paritarisme et le sens politique porté par l'institution d'une forme

- 
1. L'expression est empruntée à un ancien directeur de la CNAF, Marie (E.), 1992, "Le parlement et la Sécurité sociale", *Droit Social*, n°3, mars, p. 284.
  2. En 1994, le candidat Chirac s'était fait le porte-parole de cette exigence dans les passages de son livre de campagne consacrés à la protection et à la démocratie sociales. cf. Chirac J. (1994), *Une nouvelle France*, Paris, Nil Editions, pp.51-66. On la retrouvait dans la déclaration de politique générale sur la réforme de la protection sociale, prononcée le mercredi 15 novembre 1995 par le Premier ministre Alain Juppé devant l'Assemblée nationale : "(...) *Au terme de la concertation, les diagnostics convergent : on ne sait plus qui décide de quoi en matière de Sécurité sociale. Notre objectif est donc de clarifier les responsabilités.*"
  3. Fromentin (R.), 1993, "La gestion des caisses de Sécurité sociale par les partenaires sociaux est-elle possible ?", *Droit Social*, n°3, mars, pp.307-315.

générale d'arrangement entre l'Etat et la société. En somme, si le paritarisme s'est imposé progressivement comme une évidence, ce fut souvent au prix d'une illisibilité croissante et d'un oubli constant concernant le fondement de ce mode de gouvernement. Le paritarisme a, de ce fait, surtout fondé une pragmatique institutionnelle. Jusqu'à l'orée des années 90, il n'est pas un objet de débat. Sa victoire fut donc essentiellement empirique. Répondant aux caractéristiques générales du "modèle de la poubelle"<sup>1</sup>, le procédé paritaire pouvait figurer une sorte "*ready-made solution*" utile à trancher des problèmes de gouvernement analogues<sup>2</sup>. Les acteurs pouvaient alors profiter, comme à l'orée des années 70 pour la structuration du champ de la formation professionnelle, de l'expérience accumulée depuis la fondation de la Sécu en 1945, la réforme de ses structures en 1967, la création de l'AGIRC en 1947 ou de l'UNEDIC en 1958.

Notre hypothèse est que l'incapacité des parties à théoriser l'économie générale du paritarisme traduit, en réalité, une insuffisance à fonder, par le seul recours à cette technologie politique, un *néo-corporatisme* à la française. Cette incapacité charge alors d'implicite un *échange politique* pourtant inscrit dans la structure même du paritarisme d'institution. Derrière la diversité des agencements organisationnels, les organes de gouvernement typiques paritarisme d'institution ont un certain nombre de caractéristiques communes que la détermination arithmétique, seule, ne peut saisir que par défaut<sup>3</sup>. Relèvent ainsi du paritarisme les organes qui présentent les caractéristiques suivantes :

- 
1. "On peut considérer chaque occasion de choix comme une corbeille à papiers dans laquelle les différentes sortes de problèmes et de solutions sont jetées par les participants au fur et à mesure de leur apparition (p.166) (...) Il est clair que le processus de mise au panier ne résout pas bien les problèmes. Mais il permet de faire des choix et de résoudre des problèmes même quand l'organisation est affligée d'une ambiguïté d'objectifs (préférences incertaines), de conflits (absence de consensus), de problèmes mal compris qui entrent et sortent (technologie floue), d'un environnement variable et de décideurs qui ont autre chose à penser. (p.193) " Cohen (M.D), March (J.G) & Olsen (J.P), 1991, " Le modèle du "Garbage Can" dans les anarchies organisées " in March (J.G), *Décisions et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation.
  2. Philippe C. Schmitter a pu montrer que l'économie procurée par la routinisation des interactions est pour beaucoup dans cet effet de rémanence institutionnelle : "*individuals and collectivities rely on them more or less habitually to structure their mutual expectations about each other's behaviour and to provide ready-made solutions for their problems.*" Schmitter P. (1989), "Corporatism is dead ! Long live corporatism", *Government and opposition*, Vol.24, n°1, p.62.
  3. Cette détermination arithmétique est, comme on l'a vu, caractéristique des types analogiques produits par les acteurs. A décharge, elle a une signification profonde en politique. En politique, en effet, le nombre n'est pas qu'un moyen de "dénombrer" mais aussi d'agencer. Il devient, de ce fait, directionnel et non plus simplement dimensionnel ou métrique. Il faut sans doute garder en mémoire le danger que l'assemblée "sans nombre" faisait courir à l'Etat. Le "nombre nombrant",

- ces organes sont permanents;
- ils sont impliqués dans la marche d'institutions auxquelles des missions d'intérêt général ont été confiées. Il n'est rien qui relève par nature de l'intérêt général. Cette qualité est elle-même le produit d'un travail d'institution. Ces institutions, en l'occurrence, mettent habituellement en œuvre la "solidarité". L'État restant, dans la conception française, le garant sinon le seul porteur de l'intérêt général, ces organes ne sont constitués que par délégation d'un pouvoir d'État;
- la composition de ces organes met en situation de correspondance formelle des organisations bénéficiant d'un statut public et répondant notamment à une exigence légale de représentativité. Cette composition permet d'assurer une parité des représentations dont la formule est, à l'évidence, toujours sujet à controverses;
- cette composition met en scène un principe d'interdépendance des intérêts, théorisé par les parties prenantes autour du rapport Capital/Travail.

#### LA FABRICATION DE NOUVEAUX ACTEURS : LES "PARTENAIRES SOCIAUX"

Dans la sphère des relations du travail, le procédé paritaire traduisait, comme on l'a vu, l'un des objectifs majeurs du droit social français : instaurer les conditions d'une égalité concrète entre employeurs et salariés malgré l'inégalité inscrite dans le contrat de travail pour permettre aux salariés de négocier ou de coopérer sur un pied

---

comme l'appelait jadis le *Dictionnaire de l'Académie Française* (1798, 5ème éd., 2 : 162), c'est-à-dire sans application à rien de déterminé *a priori*, doit précisément son pouvoir d'agencement au fait ne plus soutenir qu'une organisation arithmétique autonome. L'autonomie du nombre permet ainsi de traiter des matières quelconque et de manipuler toute une série de rapports (une illustration du pouvoir attaché au "nombre nombrant" est, par exemple, fournie par l'application du modèle taylorien au gouvernement d'entreprise, cf. Duclos (L.), 2003, "La statistique des emplois du temps et la question du rythme", *Projet*, mars, n°273, pp.73-81). L'affirmation du nombre comme principe d'organisation et comme "*art logistique*" (Platon) se suffit généralement de petites quantités et d'un faible degré d'abstraction pour créer des "lieux communs" et articuler des rapports entre hétérogènes (Vitrac (B.), 1987, *Egalité politique, égalité mathématique*, Etude du Centre Louis Gernet-EHESS, mai). Les propriétés attachés aux ensembles, en mathématique, constituent ainsi un moyen utile pour objectiver la parité en offrant, dans l'espace des relations collectives, une détermination et donc une solution au principe d'égalité. Suivant la loi arithmétique considérée, s'il est possible d'établir une correspondance un à un entre les éléments des deux ensembles (une bijection), ces ensembles ont une même quantité d'éléments. On dit alors qu'ils ont même cardinal, qu'ils sont équipotents (ou qu'ils ont même puissance). On pressent tout l'intérêt de cette analogie. Cette mécanique politique est au principe de toute organisation en "corps" (y compris les corps d'armée). "*Le corps social* (ne peut être) *numérisé sans que le nombre* (lui-même ne devienne sujet et) *ne forme un corps spécial*", Deleuze (G.), Guattari (F.), 1980, *Mille Plateaux*, Paris, Minuit, p. 487. On remarquera que, dans l'histoire, de nombreux

d'égalité. En tant qu'il prend naissance dans une sphère autonomisée du social, le paritarisme d'institution ajoute à ces caractéristiques de base de nouvelles conditions. Il s'agit d'un monde à part, au regard des modes de conflit et de coopération à l'œuvre dans la sphère des relations du travail. Précisons, en première instance, que les acteurs concernés ne sont pas *“l'agrégation d'acteurs de l'entreprise mais d'autres acteurs (...) Dans le partenariat social, gouvernement, syndicats et patronat n'existent que les uns pour les autres”*<sup>1</sup>. Ce partenariat social ne se consolide véritablement que dans les années 60, à l'initiative de l'Etat : *“un nouveau style de gouvernement (s')installe, qui choisit d'intervenir activement dans le domaine de la négociation sociale. Dès 1967, le premier ministre du Général de Gaulle, G. Pompidou, invite le patronat, de manière pressante, à ouvrir des négociations sur les garanties d'emploi, d'où résultera l'accord de 1969. De 1969 à 1972, J. Chaban-Delmas et son conseiller, J. Delors, poussent à la négociation. Avec le recul du temps, on est frappé par l'aspect systématique de l'offensive sociale que représentent ces accords et par le rôle pacificateur qu'ils ont pu jouer, comme s'il s'agissait de répandre un baume sur les plaies de la restructuration industrielle”*<sup>2</sup>. Avec l'expérience AGIRC le patronat avait commencé à revenir sur la scène sociale<sup>3</sup>. Sa stratégie consiste, depuis le milieu des années 50, à jouer de plus en plus *“l'accord de niveau plus élevé comme barrage aux débordements éventuels au niveaux inférieurs. La renaissance de la négociation au niveau national n'a pas pour but de permettre une négociation articulée mais plutôt de l'empêcher, tant au plan régional qu'à celui de l'entreprise”*<sup>4</sup>. Le niveau auquel est porté l'effort patronal se solde en décembre 1958 par l'accord sur l'assurance chômage à l'issue de quoi le patronat engage une centralisation qui amène progressivement le CNPF à accroître son autorité sur ses membres pour devenir le représentant libre des entreprises et donc l'auteur d'accords qui leur seront opposables<sup>5</sup>. Selon Bernard Friot, c'est l'accord de février 1968 sur le

---

“corps”, conseils, collèges, ou “forces sociales”, ont été directement désignés par leur cardinal.

1. Friot (B.) & alii (1995), “L'originalité du système de protection sociale français”, *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, pp. 59-61.
2. Sellier (F.), 1984, *La confrontation sociale en France, 1936-1981*, Paris, PUF, p.65
3. Friot (B.), 1994, “Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC”, *Revue de l'IREC*, n°15, été, pp. 105-121.
4. Sellier (F.), 1984, *op. cit.*, p. 62
5. Le CNPF réforme ses statuts le 28 octobre 1969. A l'exception des salaires, il y gagne la capacité de contracter au nom de ses adhérents. La fabrication des “partenaires sociaux” constitue, en effet, le principal détournement de production de ce paritarisme d'institution. Très en amont de la conclusion

chômage partiel qui marque alors *le véritable acte de naissance du partenariat social*<sup>1</sup>. L'intrication forte du législatif et du conventionnel apparaît comme la première manifestation patente d'un "néo-corporatisme" à la française, d'ailleurs repérable dans la préparation de l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation professionnelle continue et la loi du 16 juillet 1971 sur le même objet<sup>2</sup>. Conçu à cette occasion, le projet de "Nouvelle Société" s'efforce justement d'explicitier les effets attendus de cette structuration des interactions : "*Le débat sur le rôle des syndicats entre Chaban-Delmas, Delors et les autres partisans de la Nouvelle Société montre une compréhension explicite des préconditions structurelles nécessaires à une forme de régulation du travail basée sur la négociation collective. Le problème était de renforcer les organisations syndicales de façon à ce qu'elles soient en mesure de discipliner suffisamment leurs membres pour remplir leur part du contrat*"<sup>3</sup>. Le calcul politique et l'effet de discipline attendu de cette intégration sont les mêmes que les promoteurs de la démocratie sociale avaient fait en 1945 pour la Sécurité sociale : "*pour les promoteurs de la gestion par les intéressés, le pouvoir remis aux organisations syndicales s'enracine dans la mission de médiation qui leur est confiée auprès des assurés (pour qu'elles développent) chez les bénéficiaires le sentiment de leur appartenance à l'institution. (...) Les syndicats, de leur côté, vivront différemment cette réalité, mettant l'accent (...) sur les aspects de pouvoir, sur le droit (acquis) à la gestion de la Sécurité sociale*"<sup>4</sup>. La considération de ce droit acquis focalise alors les parties sur l'évolution des rapports de force laissant au

---

d'actes juridiques —et donc rarement perçue comme l'élément structurant qu'elle est pourtant— l'attribution d'une qualité représentative et/ou d'une capacité à agir permet de pré-agencer l'autonomie collective ; elle participe du formatage de la relation Etat-partenaires sociaux. La faculté de représenter trouve donc déjà son origine dans les investissements de représentation opérés par l'Etat. La particularité du système tient à ce que les procédures d'habilitation jouent parfois assez peu sur le registre de la preuve : c'est le cas pour l'Union des associations familiales, corps formé par l'ordonnance du 3 mars 1945, détenant le monopole légal de la représentation des familles. Cf. Théry (R.), 1954, "Le corps familial de l'ordonnance du 3 mars 1945", *Droit Social*, pp. 362-514 ; Choquet (L.H), 2005, "La messe est dite ? La représentation des familles - l'idée et les épreuves de sa réalisation", Communication au VIIIème Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lyon, 14-16 Septembre.

1. Friot (B.) & alii, 1995, "L'originalité du système de protection sociale français", *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, , pp.45-66.
2. Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée, formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle*, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble II.
3. Howell (C.), 1992, *Regulating labor : the state and industrial relations reform in postwar France*, Princeton UP, p.85.
4. Catrice-Lorey (A.), 1995, "La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ?", *Revue Prévenir*, n°29, 2ème semestre, p. 64.

second plan le calcul politique originel pour lequel il n'est pas question d'exclure *a priori* la partie patronale. Le décret soumis, pour avis, le 8 juillet 1945 à l'assemblée consultative provisoire y fait d'ailleurs référence : *“les assurés seront représentés par leurs organisations syndicales. Toutefois une place sera faite aux employeurs dans les conseils d'administration”*<sup>1</sup>. Il est clair, cela dit, que le projet d'intégration sociale qui entendait combiner directement les représentations du Travail et du Capital ne pouvait être concédé comme tel à la Libération. C'est donc plutôt par un *“renversement des forces”*<sup>2</sup> que les fondateurs ont décidé d'accompagner l'instauration de cette médiation. La notion de démocratie sociale révèle donc, en même temps, une quête de socialisation – donner aux assurés sociaux le sens vivant de leurs responsabilités – et un projet de gouvernement. Il s'agit, pour l'Etat, d'agencer le rapport Capital/Travail, d'organiser les intérêts qui le sous-tendent afin d'en rendre possible la combinaison. De ce point de vue, la *“démocratie sociale”* qui suppose formellement une majorité d'administrateurs représentants des assurés, qu'elle soit opposée à une représentation des intérêts à parité ou au *“tripartisme”* dans lequel l'Etat se fait représenter en personne, constitue davantage qu'une solution de gouvernement alternative, l'une des modalités du paritarisme...

#### L'ÉCHANGE POLITIQUE INSCRIT DANS LA STRUCTURE DU PARITARISME<sup>3</sup>

L'articulation des organes paritaires avec la structure décisionnelle de l'État suppose, en première instance, une organisation des intérêts de la société civile qui rende possible l'établissement d'une relation volontaire entre eux. Dans le même temps, l'association de collectifs hétérogènes à l'exercice du pouvoir ne saurait se satisfaire de viser le simple arrangement des intérêts propres des parties ; elle doit également servir à la réalisation d'un intérêt collectif. Le paritarisme, en ce sens, ne doit pas simplement ménager, au moins formellement, les principes de liberté et d'égalité ; il

1. Barjot (A.), éd., 1988, *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes, Tome III, 1945-1981*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, p.24.

2. Catrice-Lorey (A.), 1995, *op. cit.*, p. 65.

3. Que le paritarisme, en tant que doctrine, procède d'un échange politique, on le sait depuis que l'empereur Guillaume en Allemagne a introduit, comme on l'a déjà indiqué, cette notion dans le champ des politiques confessionnelles : *“la politique ecclésiastique qu'on y pratiquait s'appelait le paritarisme : c'était un système de respect également bienveillant pour tous les cultes ; le gouvernement les protégeait, les patronnait et leur demandait en retour de l'aider à combattre le radicalisme, la démagogie, les passions révolutionnaires”* in Valbert (G.), 1877, *“La politique confessionnelle en Allemagne et en France”*, *La Revue des deux mondes*, 47 (3), 1er juin, p.695.

lui faut parvenir à hiérarchiser les intérêts<sup>1</sup>. En somme, si le paritarisme apparaît au moment où la civilisation du conflit Capital/Travail semble essentielle à garantir la stabilité du corps politique, le projet sous-jacent à cette technologie politique, qui prolonge la reconnaissance par l'Etat du fait syndical et la structuration d'une représentation patronale, est de "*lier ensemble de manière institutionnelle des intérêts (...) antagonistes mais interdépendants et de les forcer à coopérer sur quelques grandes lignes*"<sup>2</sup>, sans quoi leur déléguer l'administration de services établis dans l'intérêt général ne serait pas possible<sup>3</sup>. Quitte à les voir se retourner contre lui, l'Etat entend notamment mettre à profit la capacité des organisations ouvrières et patronales à agréger des soutiens et à produire du consentement afin d'accroître la légitimité et l'effectivité de l'action publique<sup>4</sup>. Cette mission de socialisation, et donc la participation des corps intermédiaires au contrôle social aurait-elle pu se donner à voir comme telle? Il eût fallu pour cela que les acteurs acceptent d'assumer un engagement qui constituait la contrepartie des ressources institutionnelles et des habilitations conférées par l'Etat. Or cet "échange politique" qui fonde le partenariat social écorne par trop le mythe d'un pouvoir social et d'organisations autonomes pour être concédé comme tel. C'est la raison pour laquelle ce que les acteurs ne pouvaient directement concéder sans risquer de se couper de leur base —un engagement explicite à la coopération avec l'État— a dû être supporté par la structure même du paritarisme.

L'implication des syndicats et du patronat dans la gestion des systèmes de protection sociale, ou bien encore l'autonomie relative concédée pour créer et opérationnaliser le droit dans certains domaines des relations du travail constituent dès lors des renforts face à l'incertitude fondamentale qui caractérise l'action publique<sup>5</sup>. En privilégiant leur fonction d'interlocuteur du pouvoir et de médium de l'action

- 
1. Voir Supiot (A.), 2000, "Il faut se défaire des illusions du tout contractuel", *Le Monde*, 6 mars.
  2. Marin (B.), 1985, "Austria - The paradigm case of liberal corporatism ?", in Grant (W.), éd., *The political economy of corporatism*, Londres, Macmillan, p. 113.
  3. Nous verrons dans le chapitre suivant, consacré à la "mécanique interne" du paritarisme, pourquoi ce projet de gouvernement n'a pas marché.
  4. Pizzorno, (A.), 1978, "Political exchange and collective identity in industrial conflict" in Crouch (C.), Pizzorno (A.), eds, *The resurgence of class conflict in western Europe -since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, p.277-298, ; Regini (M.), 1984, "The conditions for political exchange : how concertation emerged and collapsed in Italy and Great-Britain" in Goldthorpe (J.), éd., *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press, pp. 124-142.
  5. Jobert (B.), Muller (P.), 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.

publique, les partenaires sociaux sont commis à interpréter les demandes à court terme de leurs membres à la lumière d'intérêts à plus long terme<sup>1</sup>. Il leur faut, de ce fait, développer leur capacité à imposer leur propre interprétation du contenu des transactions avec l'État<sup>2</sup> pour échapper aux divisions internes et à la concurrence de nouvelles formes d'action collective. Cette capacité et la stabilité de l'échange qui en découle pour partie sont liées à la nature des contreparties que l'État pourra leur apporter.

En contrepartie du soutien à l'action publique ou "*de la limitation de toute action susceptible de nuire à la stabilité économique ou à l'ordre socio-politique*"<sup>3</sup>, l'État organise et garantit principalement la situation d'oligopole représentatif, avec tous les avantages afférents en terme d'information et de présence dans les cercles décisionnels. Il ouvre alors aux "partenaires sociaux" l'accès à des ressources leur permettant notamment d'alléger la contrainte de l'adhérent : les subventions publiques, la gestion d'un marché interne de l'emploi, la souplesse du contrôle de l'État sur les organes paritaires. Il n'est pas toujours certain que ce qui se présente comme un bénéfice ne désincite pas les organisations à expliciter l'identité qu'elles acquièrent avec ce nouveau mandat<sup>4</sup>. Ce mécanisme d'échange politique au principe des institutions paritaires françaises est également présent, à une toute autre échelle et souvent dans une forme plus explicite, dans les systèmes d'articulation État/Société identifiés par les spécialistes de science politique comme "néo-corporatistes". Dans cette configuration, qui s'oppose trait pour trait au modèle pluraliste<sup>5</sup>, quelques organisations reconnues ou agréées par l'État, représentant les individus en fonction de leur place dans la division sociale du travail, sont étroitement associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre de l'action publique. En 1979, dans un article

---

1 Marin (B.), (ed), 1990, *Generalized political exchange, antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Boulder, Westview Press, p. 41.

2. Pizzorno, 1978, *op. cit.*, p.285.

3. Marin (B.), 1990, *op. cit.*, p. 42.

4. Mériaux (O.), 1995, "Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle", *Travail*, n°32-33, pp.51-69.

5. Le modèle pluraliste décrit un mode d'articulation des intérêts sociaux et de l'Etat dans lequel de multiples organisations représentatives, se faisant concurrence sur une base idéologique, infléchissent l'orientation des politiques publiques en faisant pression depuis l'extérieur de l'Etat, en fonction du pouvoir d'influence qu'elle retirent de leur capacité à organiser une action collective. Pour une comparaison des modèles pluralistes et néo-corporatiste, voir Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée, formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle*, thèse de doctorat en science politique,

intitulé “Still the century of corporatism?”, Philippe Schmitter avait donné de l’idéal-type néo-corporatiste le signalement suivant : “*Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports*”<sup>1</sup>. Cet idéal-type consiste, comme on le voit, en la description d’un agencement institutionnel lourdement stratifié. L’agencement néo-corporatiste en question profite notamment de l’identification juridique préalable des groupements concernés à des communautés objectives d’intérêts, de la possibilité d’apprécier une représentativité qui justifie désormais l’attribution d’un monopole de représentation, etc. L’idéal-type néo-corporatiste rationalise ainsi une pratique de gouvernement dont le “matériau de base” (les partenaires sociaux, les supports institutionnels) est d’ores et déjà institué. Cet institué a un caractère de “toujours déjà là” sur lequel il conviendrait sans doute de revenir aujourd’hui. On peut comprendre que les pays de tradition néo-corporatiste ne ressentent pas cette urgence, *a fortiori* lorsqu’ils arrivent à reconduire et/ou à rénover les pactes sociaux qui, précisément, les distinguaient du modèle français<sup>2</sup>.

---

Université Grenoble II, pp.53-59.

1 Schmitter P. (1979), “Still the century of corporatism” in Schmitter P., Lehmbruch G., (eds), *Trends toward corporatist intermediation*, Londres, Sage, p. 13. Philippe Schmitter a pu revendiquer la filiation durkheimienne pour fonder son approche. On peut se demander si l’idéal-type néo-corporatiste gagne véritablement à s’établir dans cette continuité. Ce néo-corporatisme, en effet, n’est plus, comme chez Durkheim, une théorie sociologique du politique, quand bien même cette dernière aurait ouvert l’ère d’une nouvelle rationalité gouvernementale dont on trouverait les prémisses chez un Léon Bourgeois, par exemple, et dans la doctrine solidariste du parti Radical. Le rapport d’interdépendance entre les intérêts organisés visé par l’argumentaire néo-corporatiste n’est plus simplement l’observation d’un “fait normal”, une leçon de morale donnée à la société, comme dans la conception radicale du “devoir social” ; il n’est plus une leçon de sociologie donnée au politique (Le parti Radical voulait, selon le mot de Léon Bourgeois “organiser politiquement et socialement la société selon les lois de la Raison” ; sa méthode “est celle de la nature elle-même” in préface à la politique radicale de F. Buisson, 1908 citée Supiot (A.), 1990, “La fraternité et la loi”, *Droit social*, n°1, janvier, p.122). Si ce rapport reste un projet politique, il doit être pensé et établi désormais avec les moyens du politique. Ces moyens sont certainement plus efficaces à produire un effet performatif, auprès des organisations représentatives et des pouvoirs concernés, qu’une rationalisation du droit portée par les seules lois de la Raison. S’il s’agit, en effet, d’amener les intérêts en question à se reconnaître comme effectivement solidaires les uns des autres, il faut politiser les pratiques de gestion des intérêts collectifs. Sans qu’on puisse écarter tout à fait une hypothèse d’auto-mystification, Durkheim a raison de préciser que “l’œuvre du sociologue n’est pas celle de l’homme d’Etat” (*De la Division*, Seconde préface)...

2. La recherche néo-corporatiste comparatiste en langue anglaise rejette généralement le concept de

Quoiqu'il en soit l'homologie entre paritarisme et néo-corporatisme n'apparaît qu'à la condition de passer outre les versions les plus sommaires de l'hypothèse néo-corporatiste. Ce n'est en effet qu'avec l'emprunt tardif du concept d'échange politique aux spécialistes des relations professionnelles que le néo-corporatisme s'est débarrassé de la partie honteuse liée à ses origines doctrinales. La mise à jour des transactions entre l'État et les intérêts sociaux organisés, le fait que chacune des parties trouve un moyen acceptable de satisfaire ses objectifs démontrent alors que le néo-corporatisme n'est pas nécessairement la manifestation de *l'imperium* d'un État fort. En d'autres termes, on peut concevoir un corporatisme démocratique car "*ce n'est que dans le contexte d'une évaluation coûts-bénéfices – bien approximative et implicite – qu'une organisation syndicale décide d'entrer, ou de perpétuer, une relation d'échange politique*"<sup>1</sup>. Les compromis ayant permis, notamment dans les pays sociaux-démocrates européens, que s'établissent des arrangements néocorporatistes, dépendent bien, en effet, *d'un scambio politico, un échange politique dans lequel des intérêts organisés et des instances politiques s'entendent, de manière calculée – si ce n'est volontaire et enthousiaste –, sur un modèle particulier de représentation formelle et de négociation*"<sup>2</sup>. La notion d'échange politique, introduite dans les années 1970 par Alessandro Pizzorno permet, en effet, de penser, en dynamique, la formation du compromis néo-corporatiste. Ainsi que l'explique Pizzorno : "*...in the political market the resource given in exchange may be called consensus or support. An actor (generally the government) which has goods to give is ready to trade them in exchange for social consensus with an actor who can threaten to withdraw that consensus (or, which is more or less the same, to*

---

"néo-corporatisme" pour la France (Cox (A.), Hayward (J.), 1983, "The inapplicability of the corporatist model in Britain and France", *International Political Science Review*, vol. 4, n°2, pp.217-240). Le problème serait plutôt, pour reprendre une expression chère à Bruno Jobert et Pierre Muller, de savoir comment caractériser le "*corporatisme à la française*" (Jobert (B.), Muller (P.), "L'hypothèse néo-corporatiste et son inadéquation au cas français", *Revue du MAUSS*, n°21, mars, pp.29-50). A moins qu'il ne faille précisément réévaluer l'ensemble du cas français à l'aune néo-corporatiste (Regini (M.), 1998, "Le retour de la concertation sociale en Europe", in Commaille (J.), Jobert (B.), eds, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 261 notamment).

1 Regini, 1984, *op. cit.*, p.126.

2. Schmitter P. (1985), "Neo-corporatism and the state", in Grant W., *The political economy of corporatism*, Londres, Macmillan, pp. 35-36. Voir aussi Bull (M), 1992, "The corporatist ideal-type and political exchange." *Political Studies*, vol. XL, pp. 255-272 ; Cawson (A), 1986, *Corporatism and political theory*, Oxford, Basil Blackwell.

*endanger order) unless he receives the goods he needs*"<sup>1</sup>. La notion d'échange politique permet ainsi de comprendre le jeu auquel se livre un acteur fort, l'Etat, lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un acteur faible, toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique joue, en première instance, sur l'économie que procure au fort le bénéfice des capacités du faible à agréger des soutiens et à produire du consentement. Il s'agit d'augmenter sa dotation pour restaurer ses capacités de contrôle en échange précisément de sa participation au contrôle social. L'échange politique est donc une formule particulière d'association, un exercice de composition de forces, qui instaure, voire institutionnalise, un espace de jeu entre critique et participation, en vue d'accroître la légitimité et l'effectivité des politiques. Si Pizzorno a le mérite de rappeler que le consentement est au cœur des politiques de l'intérêt, on peut penser qu'il use d'un raccourci lorsqu'il fait du "*consentement par rétribution*" la motivation principale de l'acteur faible à rentrer dans l'échange. On peut douter notamment que la circulation de ressources matérielle – souvent improprement qualifiées d'institutionnelles – soit suffisante à provoquer un tel engagement<sup>2</sup>. Pizzorno lui-même soulignera par la suite que la question de l'intérêt à agir de l'acteur syndical se pose dans des termes beaucoup plus complexes<sup>3</sup>, compte-tenu de la nature très spécifique du rapport de représentation qui est au fondement de la forme syndicale<sup>4</sup>. Or, bien que parfois efficaces à produire du fait stylisé, les paradigmes de l'intérêt ont souvent négligé le fait que l'existence de personnes collectives introduit nécessairement, selon le mot de Durkheim, à un ordre de faits hétérogènes par rapport aux faits purement individuels. Dès lors qu'elles visent des acteurs sociaux organisés et non pas l'individu, les politiques de l'intérêt doivent, en somme, cesser d'emprunter leur modèle aux

---

1. Pizzorno (A.), 1978, *op. cit.*, p.279.

2. Regini (M.), 1984, "The conditions for political exchange : how concertation emerged and collapsed in Italy and Great-Britain" in J. Goldthorpe, dir., *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press.

3. Pizzorno (A.), 1986, "Sur la rationalité du choix démocratique" in Birnbaum (P.), Leca (J.), *Sur l'individualisme*, Paris, Presses de la FNSP.

4. Cette forme va éloigner progressivement le syndicat de la conception qu'il avait de sa propre institutionnalité. Ainsi que le souligne Pierre Rosanvallon, en effet, le syndicat se conçoit d'abord "*comme la forme consciente du groupe professionnel, il lui est totalement immédiat et ne s'en distingue pas. Le rapport du syndicat au groupe professionnel ne saurait donc reproduire la relation des électeurs à un député : il n'est pas un rapport de médiation et de délégation, mais une simple forme d'organisation et d'expression*" (Rosanvallon (P.), 1988, *La question syndicale*, Paris, Hachette-Pluriel, p. 207).

métaphysiques politiques individualistes anciennes, celle d'un Machiavel ou d'un Rousseau <sup>1</sup>.

Critiquant le fonctionnalisme parfois écrasant du paradigme néo-corporatiste, Oscar Molina et Martin Rhodes ont suggéré récemment d'en revoir les micro-fondations : “(...) *discussions on corporatism had neglected the micro foundations of decision making within interest organizations and the government, effectively assuming identical preferences among all members or an absence of democratic processes for resolving internal conflicts. As a result, the corporatist literature lacked precision on the process and outcome of bargaining among interest groups*” <sup>1</sup>. C'est la conception même de l'acteur qui est en cause et, par exemple, la réduction si commune du groupe à son porte-parole. De ce fait, c'est la nécessité pour tout pouvoir social d'être lui-même fondé qui est souvent négligée. Or, le simple fait de représenter un intérêt moral et d'être un acteur politique crée des obligations auxquelles aucun acteur social ne peut se soustraire. A chaque fois qu'il participe à un échange politique, sa façon propre de gouverner est elle-même mise à l'épreuve : les troupes vont-elles suivre ? la base sociale va-t-elle se reconstituer ? l'acteur, *in fine*, peut-il se reconfigurer ? La réévaluation suggérée par Molina et Rhodes suppose d'éclairer l'économie générale du “*consentement par approbation*” et sa différence par rapport au “*consentement par rétribution*” dont le courant utilitariste, Olson en tête, voulait faire une généralité. La première forme de consentement concerne, en réalité, le corps de l'institution alors que la seconde peut ne concerner que ses dirigeants. Il peut être utile, de ce point de vue, de revenir sur le *design* général des institutions du système de relations professionnelles. On peut penser qu'il s'y loge, en effet, l'une des conditions même du système en question.

#### UNE DEFINITION UNILATERALE DE L'INTERET GENERAL

Le problème de l'incorporation collective des producteurs dans la politique, en France, a toujours posé un problème majeur : on veut bien croire qu'elle est nécessaire *en pratique*, ou qu'elle l'est dans le flot des circonstances historiques, on est gêné à chaque fois qu'il faut lui procurer un fondement théorique. Il eût fallu, en

---

1. Lazzeri (C.), Reynie (D.), eds, 1998, *Politiques de l'intérêt*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises.

effet, pouvoir l'exprimer dans des termes qui n'empruntent pas à l'idiome corporatiste pour la rendre acceptable<sup>2</sup>. Le corporatisme en question est, en effet, en France, un objet de mémoire refoulée dans l'espace du politique. En redonnant du lustre au néo-corporatisme d'un Durkheim, Philippe Schmitter avait tenté naguère de moderniser ce langage de description pour l'importer dans la science politique moderne. Cette tentative n'a véritablement intéressé que les spécialistes des relations professionnelles qui pouvaient s'accommoder de son statut de *middle range theory*. Comme le notaient Michael Pollak et Michèle Ruffat, en dépit de l'évidence empirique, il subsiste un décalage significatif, en France, entre le "*discours dominant, reposant sur la vision rousseauiste d'un État fort légitimé par sa capacité de définition autonome de l'intérêt général (et) l'évolution des pratiques dans le domaine des relations entre l'État et les groupes d'intérêts*"<sup>3</sup>. En son fondement, la démocratie sociale n'a jamais figuré qu'un auxiliaire de la démocratie politique<sup>4</sup>. En délimitant ainsi formellement l'accès à la délibération publique, le législateur accepte que la contribution des groupes d'intérêts au débat démocratique passe finalement inaperçue. Dès lors qu'il en appelle aux fondements, le débat public peut alors se nourrir d'une référence métaphysique abstraite qui condamne au procès permanent des pratiques de concertation susceptibles de représenter, au contraire, un certain accomplissement de la démocratie représentative<sup>5</sup>.

- 
1. Molina (O.), Rhodes (M.), 2002, "Corporatism : The Past, Present, and Future of a Concept", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, p. 312.
  2. Voir, dernièrement, Kaplan (S.L), Minard (Ph.), éd(s), 2004, *La France, malade du corporatisme ?*, Paris, Belin, Coll. socio-histoires.
  3. Pollak (M.), Ruffat (M.), 1987, "Le néo-corporatisme : ruptures et continuités", *Bulletin de l'Institut d'Histoire du Temps Présent*, CNRS, n°29, septembre, p.24.
  4. Le principe de participation formulé dans le préambule de la constitution de 1946 veut que "*tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises*" : c'est lui qui détermine un droit à la négociation collective et commande donc au développement de l'autonomie collective. En retour, l'article 34 de la Constitution de 1958 dispose que "*la loi (...) votée par le Parlement. (...) détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.*" Il apporte une limite objective à cette autonomie collective, d'autant plus sévère que le législateur décide d'étendre le registre des "principes fondamentaux".
  5. Ainsi que l'exprimait Jacques Godbout, "*La France s'est (...) ralliée à la démocratie indirecte. Mais on peut se demander si, à la différence des pays anglo-saxons, ce pays a jamais complètement abandonné sa référence à la démocratie directe consensuelle, au moins au titre de référence abstraite. La notion d'intérêt général, représentée concrètement par l'État, interdit à la société française de définir la démocratie d'abord et avant tout comme le droit de la société de s'opposer au pouvoir. La société, en effet, n'a pas de légitimité propre. Ce droit à l'opposition est, au contraire, à la base de la tradition démocratique anglo-saxonne, fondée sur la common law, pratique sociale historique qui tient la place de l'idée abstraite d'intérêt général. Cette dernière conception est plus conforme aux prémisses de la démocratie indirecte*" Godbout (J.), 1990,

En France, l'intérêt général est un attribut exclusif et une "propriété" de l'Etat. Légitimé par la représentation politique, c'est lui qui, de son propre point de vue, exprime le mieux la société (il n'y a guère que les segments de son administration qui aient historiquement le droit d'abriter des corps<sup>1</sup>). Cet esprit jacobin semble, en apparence, n'avoir pas cédé un pouce au développement du capitalisme. L'incorporation des "forces productives" au corps politique, quelle qu'en soit la forme, n'est pas une option conforme à l'idéologie du modèle français de relations industrielles. L'émiettement des intérêts sociaux, comme le faible taux de syndicalisation, l'éloigne notamment de l'idéal-type néo-corporatiste forgé pour décrire la formule d'incorporation propre aux pays à hégémonie social-démocrate. La création, après-guerre, du Conseil Economique et Social (CES) et du Commissariat général au Plan (CGP), héritiers tardifs d'un Conseil supérieur du travail, prudemment justifiée par leur fonction d'expertise<sup>2</sup>, figurera ainsi davantage un *appendice consultatif* de l'administration d'Etat qu'un "parlement économique et social" doté des pouvoirs afférents. De ce fait, la participation des représentants du Capital et du Travail à l'établissement d'une démocratie représentative constitue, en dépit de son inscription dans la Constitution<sup>3</sup>, une pratique réputée contingente en

---

"Démocratie directe et démocratie représentative : à propos de Démocraties de Jean Baechler", *Revue du MAUSS*, n°7, p.22.

1. Comme l'écrit Lucien Jaume, *"l'Etat est la grande corporation légitime"* (Jaume (L.), 1997, *L'individu effacé*, Paris, Fayard, p.10). On peut donc parfaitement soutenir, comme Lamartine, dans un propos où communique tout l'héritage révolutionnaire, que la démocratie a "*horreur des corps*" qui "*résistent à ce qui est au-dessus d'eux, (et) oppriment avec la même force tout ce qui est en dessous*" et vanter, dans le même temps, ces "*corps spéciaux (...) qui sont nés, qui ont grandi, qui grandissent tous les jours avec les perfectionnements de l'administration publique*" (Alphonse de Lamartine, intervention parlementaire, le 10 mai 1838, introduite et commentée par Jaume, *ibidem*, pp.7-11)
2. Entre les différents essais de "parlement social", Pierre Rosanvallon, montre bien comment "*l'idée de représentation du social, en sa diversité, s'est organisée (...) de façon partiellement masquée, en s'abritant derrière une rhétorique de l'expertise.*" Rosanvallon (P.), 1998, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, p.263 et *passim* chap.VII. Lors de la création du Conseil National Economique, l'ancêtre du CES, Georges Scelle, alors professeur à la faculté de droit de Dijon et chef de Cabinet du ministre du Travail d'alors, prenait soin de souligner qu'il s'agissait là d'un organe d'études : "*le Gouvernement demeure entièrement maître de ses décisions (...) (Le CNE) doit pouvoir faire entendre sa voix aux pouvoirs publics, mais sans avoir d'autres moyens de pression que ceux que lui conféreront sa composition, sa technicité, son désintéressement. La souveraineté de la Nation qui s'exerce par l'intermédiaire du parlement n'est en rien compromise.*" (Scelle (G.), 1924, "Le Conseil National Economique", *Revue Politique et Parlementaire*, n°359, Tome CXXI, 10 octobre, p.107).
3. Sans compter le préambule de 1946 qui proclame "*comme particulièrement nécessaires à notre temps*" quelques "*principes politiques, économiques et sociaux*" (liberté syndicale, droit de grève, participation des travailleurs, par l'intermédiaire de leurs délégués à la détermination collective de leurs conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises, sécurité sociale), cette inscription

France. Pour cette raison, la référence au corporatisme y figure davantage le symbole l'Ancien régime ou de Vichy qu'elle permet de décrire une forme moderne du libéralisme <sup>1</sup>.

### *Conclusion*

UN YALTA IMPLICITE ENTRE L'ECONOMIQUE ET LE SOCIAL  
VEHICULE PAR LE PARITARISME

D'avantage sans doute que le pluralisme syndical et la faible structuration interne des organisations représentatives, pour lesquels le droit a produit des substituts fonctionnels, la partition de l'économique et du social constitue la limite de l'homologie entre paritarisme et néo-corporatisme. Peu ou prou réduit – dans le paritarisme – à la sphère de la reproduction de la force de travail, l'échange politique n'a pu se déployer dans l'espace qui *rythme* cette reproduction, pour lui imposer son économie. En clair, s'il a été possible de s'accorder sur l'indemnisation du "non-travail", il s'est avéré impossible en revanche de peser sur la mécanique qui fabrique le "chômeur" (ou le "malade") : *"Tout s'est passé comme si une sorte de "Yalta" implicite avait (...) décidé que le progrès (...) social passait par une redistribution des ressources décidées entre partenaires sociaux, par une gestion collective des divers risques de l'existence (...). Ce paritarisme redistributeur de revenus et gestionnaires de risque ne s'est vu, en revanche, accorder aucun pouvoir, ou presque, en matière économique, et notamment au sein des entreprises. En France, le pacte social (...) a, en définitive, consacré la non-inclusion des syndicats (...) dans les domaines économiques et une formidable intégration de ceux-ci dans le domaine social"* <sup>2</sup>.

---

ressortit principalement à l'institution du Conseil Economique et Social (Constitution du 4 octobre 1958, titre XI, art. 69 à 71). Elle peut se lire sinon comme l'extension du caractère social de la République (Constitution de 1958, art. 1).

1. Pollak (M.), Ruffat (M.), 1987, "Le néocorporatisme : ruptures et continuités", *Bulletin de l'Institut d'Histoire du Temps Présent* (IHTP), n°29, pp.23-52 ; Ruffat (M.), 1987, "A quoi sert le néocorporatisme?", *Vingtième Siècle*, n°13, janvier-mars, pp.95-103.
2. Intervention de Denis Kessler à la table ronde intitulée "Du syndicalisme de contestation au partage du pouvoir économique" in *Le Banquet*, n°4, p.178.

C'est le schéma de régulation fordiste qui permettra de donner *ex post* sa cohérence à cet ensemble incluant sphère de la production et sphère de la reproduction (de la force de travail). En lieu et place des négociations directes entre les représentants des salariés et des employeurs, c'est la socialisation du salaire<sup>1</sup> – c'est-à-dire la gestion de certains éléments du salaire au profit de la collectivité dans son ensemble –, qui permet de soustraire à la régulation concurrentielle la formation du revenu salarial<sup>2</sup>. Autrement dit, le développement de la démocratie industrielle peut être sacrifié au profit d'une démocratie sociale qui limite à la sphère de la reproduction de la force de travail la question de l'intégration des salariés à la logique d'accumulation du capital. L'Etat peut rester l'auteur de cette régulation macro-économique – d'inspiration fordiste –, tant que le régime d'accumulation est tiré par la consommation de masse. Il lui suffit alors de faire la "courte échelle" aux conventions collectives et d'institutionnaliser le partage des gains de productivité (procédures d'indexation sur le coût de la vie, intégration des anticipations en termes de productivité dans la formation des salaires, etc.), pour soutenir le développement de la demande. La régulation fordiste peut ainsi fonctionner, comme le système à la Laroque, sans trop peser *a priori* sur les dispositions des acteurs (un patronat qui refuse de négocier dans l'entreprise ; un syndicalisme peu porté au compromis).

A peu près indifférente en période de croissance, cette structuration du dispositif de relations professionnelles recèle aujourd'hui un risque de désagrégation important. La dispersion des éléments qui le compose renvoie à elle-même chaque partie du dispositif. C'est le moment où la Sécurité sociale, la formation professionnelle continue, l'assurance-chômage et le paritarisme propre à chacun de ces espaces institutionnels, deviennent leur propre référence. Cette évolution auto-référentielle finit aujourd'hui par se traduire dans une "fracture" du droit social. Unifiées, à l'origine, par le statut salarial, les deux branches du droit social assuraient en effet le travailleur "*à la fois contre les risques de la subordination (droit du travail) et ceux de l'existence (droit de la Sécurité sociale). Deux branches du droit donc mais qui se conjuguent dans le statut salarial. C'est cette structure profonde du statut salarial qui donne unité au droit social et consistance à ce qu'on appelle improprement*

---

1. Friot (B.), 1998, *Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute.

2. Boyer (R.), 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, Agalma-La découverte.

*l'État providence. Or ce statut présente des signes avancés de décomposition*"<sup>1</sup>. Cette unité aménageait un pont qui s'effrite aujourd'hui entre les sphères, économique et sociale, sur lesquelles le patronat et les syndicats s'étaient distribués. Essentiel au fonctionnement du système français de relations professionnelles, le compromis partiel à l'issue duquel le paritarisme avait fini par former un dispositif autonome mais articulé sur le statut salarial s'affaiblit continûment. La décomposition de la société salariale et les difficultés de gestion nées de la crise permettent aujourd'hui à l'État de remettre en cause les délégations auxquelles il avait consenti. Ce qui était au cœur de l'échange entre l'État et les partenaires sociaux n'apparaît donc plus que comme un dysfonctionnement majeur du système : l'accord des parties pour relativiser l'importance de la représentativité prouvée se transforme en un soupçon permanent pesant sur cette même représentativité, les contreparties de moyens et d'effectifs liées à l'échange sont dénoncées comme gaspillages, la légitimité qui devait être normalement gagnée par les parties dans l'accomplissement d'une tâche en commun<sup>2</sup> est exigée *a priori*, etc... La boucle est finalement bouclée lorsqu'on demande aux partenaires sociaux de s'entendre pour produire une réponse adaptée aux problèmes (le chômage, la maladie, la retraite) dont la gestion résiduelle leur fut dévolue. La situation du dispositif formé par le paritarisme, sa proximité à l'État mais sa distance à l'espace de la production, leur interdit de recoller les morceaux autrement que de façon comptable. Cette impuissance, dès lors qu'elle les conduits à accepter, faute de mieux, le retour de l'État, les disqualifie aux yeux de l'opinion. Pour certains des acteurs du paritarisme, elle accompagne et justifie de discrètes tentations de retrait de la sphère publique.

---

1. Supiot (A.), 1995, "L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale", *Dr. Soc.*, n°9-10, septembre-octobre, p.823.

2. Pour un exemple sur la construction d'une légitimité à siéger dans les conseils d'administration des CAF concernant la CGT, voir Prost (A.), 1984, "L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981", *Le mouvement social*, n°129, oct.-déc., pp. 7-28.

## CHAPITRE II

---

### L'INSTITUTION, LA REPRESENTATION ET LE PARITARISME

Comme nous y avait un jour expressément invité Renaud Sainsaulieu, il s'agissait, au fil de nos développements, de repenser l'apport et les limites du paritarisme comme support à la démocratie. Jean Michel Berthelot, l'un de ses pairs à l'Association Internationale des Sociologues de Langue Française (AISLF), avait parfaitement résumé la méthode que nous devions emprunter pour ce faire et pour fonder cette pensée : *“à l’instar de la métaphore “construction bricolante” si heureusement introduite par Levi-Strauss, tout se passe comme si les démonstrations sociologiques concrètes usaient le plus souvent d’éléments divers, hétérogènes, dont elles neutraliseraient les discordances potentielles et ne conserveraient que les capacités d’agrégation partielles”*<sup>1</sup>. Nous avons besoin, en effet, d'un langage de description qui puisse aménager des prises sur le terrain, construire un objet qui ne saurait se laisser réduire au sujet de la recherche, produire les données qui conviennent, enfin traduire en un récit qui se tienne le bénéfice de nos différentes enquêtes.

Le chapitre précédent était plutôt consacré à dresser une généalogie du paritarisme : il ne mobilisait un certain nombre d'artefacts théoriques que pour mieux produire, selon le mot de Robert Castel, un récit *“compossible”*<sup>2</sup> avec celui des historiens et/ou des juristes. L'idiome *“corporatiste”*, notamment, pouvait fournir un langage de description contemporain du développement de *“l'Etat social”*... Le recours à la théorie nous permettait alors d'insérer le paritarisme dans une trame événementielle et institutionnelle, comme dans un paysage intellectuel, dominés par un impératif de gouvernabilité. Ce premier effort de conceptualisation *“macro-politique”* appelait un prolongement qui donne à l'ensemble des éléments engagés dans la marche du paritarisme – l'institution, la représentation, l'organisation, la démocratie – une expression théorique appropriée à nos investigations plus *“micro-sociologiques”*. Ainsi nous nous sommes préoccupés, dans le présent chapitre, de situer les traditions

---

1. Berthelot (J.M), 1991, *bulletin de l'AISLF*, n°7, Genève, SRS, p.28.

2. Castel (R.), 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, p.17.

de recherche au confluent desquelles notre travail s'inscrivait, de préciser les cadres théoriques qui avaient, chemin faisant, alimenté notre regard et permis tant de focaliser nos investigations que de rationaliser notre pratique de terrain.

Notre approche généalogique se déplaçait donc du côté des théories. Nantis de nos premiers travaux de terrain, nous nous sommes retournés, en effet, vers ceux qui devaient nous aider à soutenir notre circulation sur le terrain. En termes savants, nous pourrions rendre compte de ce cheminement intellectuel en empruntant à l'image de la boucle réursive "abduction, déduction, induction" proposée par Pierce<sup>1</sup>. C'est l'idée que tous les raisonnements, dans nos disciplines, prennent comme point de départ une observation et que leur point d'arrivée est aussi quelque chose d'observable<sup>2</sup>. Premier temps : une hypothèse explicative est construite par "abduction" pour rendre compte de données posant problème (j'observe un phénomène, je cherche une explication). Cette conjecture fondée sur une hypothèse tirée de l'expérience, quoique sans force probante, indique une direction. Les conséquences possibles de cette hypothèse sont explorées par déduction. L'induction permet alors une mise à jour (confirmation ou infirmation) des théories mobilisées. Si ces théories sont infirmées, alors il faut reformuler, par abduction, de nouvelles hypothèses explicatives, et recommencer le cycle. C'est cette façon de procéder – et l'idée que le problème avait, sans qu'on sache bien pourquoi au départ, une explication "institutionnelle" – qui nous a conduit, finalement, à mettre à l'épreuve les théories dites "institutionnalistes" pour nous rendre compte que la plupart étaient notamment incapables de nous aider à formaliser le lien de représentation [section 1]. A l'inverse, nous constatons que l'approche sociologique "classique" du lien de représentation ne pouvait conduire qu'à un rejet du phénomène institutionnel. La sociologie de cette critique devait alors nous conduire à relever les contresens portés par la problématique de l'institutionnalisation du syndicalisme et la critique de

---

1. Cette approche est "l'inverse" du syncrétisme théorique. Cf. Boudon (R.), 1990, *L'art de se persuader des idées douteuses, fragiles ou fausses*, Paris, Fayard ; Mourral (I.), Millet (L.), 1995, *Petite encyclopédie philosophique*, Paris, Éditions universitaires.

2. "Un précepte de l'anthropologie britannique... veut que l'indigène ait toujours raison, qui entraîne l'enquêteur dans des directions imprévues (1). Que l'ethnologue puisse être ainsi dérouté, que rien de ce qu'il trouve sur le terrain ne corresponde à son attente, que ses hypothèses s'effondrent une à une au contact de la réalité indigène, bien qu'il ait soigneusement préparé son enquête, c'est là le signe qu'il s'agit d'une science empirique et non d'une science-fiction. (...) [note (1) Citons, par exemple, Evans-Pritchard : "... l'anthropologue doit se soumettre à ce qu'il rencontre dans la

la représentativité [section 2]. Ces différentes thèses nous interdisaient, en somme, d'armer une approche compréhensive de la représentativité du gouvernement paritaire et d'éclairer le rapport de ce dernier avec l'institution. Nous avons l'intuition, en effet, que les régimes d'institutions n'étaient pas tant la ruine des pratiques de représentation que leur principal support. Ne pouvait-on disposer d'une théorie qui prête des qualités positives aux phénomènes que nous observions sur le terrain ? Bref, que se passe-t-il quand c'est l'institution qui porte la représentation ? [section 3].

Notre fil directeur sera alors le suivant : nous avons une mauvaise perception de la représentation parce que nous manquons d'une théorie positive de l'institution. La représentation est, de ce fait, un cas de "*faux en écriture sociologique*"<sup>1</sup>. C'est sur ce faux que porte le présent chapitre, qui s'efforce de gréer un cadre analytique permettant de rendre compte de ce que nous avons vu dans nos enquêtes et finalement compris sur l'institution, l'organisation de la représentation et, *in fine*, sur la démocratie à travers l'analyse du paritarisme.

L'idéal-type néo-corporatiste consistait en la description d'un agencement "institutionnel" lourdement stratifié<sup>2</sup>. Il présupposait notamment que l'identification juridique préalable des groupements concernés à des communautés objectives d'intérêts ou la possibilité d'apprécier une représentativité, justifiant l'attribution d'un monopole de représentation, s'étaient partout réglées de la même façon. Il rationalisait ainsi une pratique de gouvernement dont le matériau de base était d'ores et déjà institué. Or cet institué a un caractère de "toujours déjà là" sur lequel nous proposons de revenir aujourd'hui. L'idée corporatiste — qui, avant d'être occultée, avait supporté dès l'origine la constitution du champ des relations professionnelles,

---

*société qu'il a choisi d'étudier...*"] Favret-Saada (J.), 1992, *Les mots, la mort, les sorts*, Paris, Folio-Gallimard, p. 31.

1. Cette expression splendide est de Pierre Bourdieu. Bourdieu (P.), 2000, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, p.101.
2. En 1979, dans un article intitulé "Still the century of corporatism?", Philippe Schmitter avait donné de l'idéal-type néo-corporatiste le signalement suivant : "*Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports*" in Schmitter (P), 1979, "Still the century of corporatism?", in Schmitter (P), Lehmbruch (G), eds, *Trends toward corporatist intermediation*, Londres, Sage, p. 13.

ne constitue, selon nous, que l'expression particulière, propre à la sphère du Travail, d'un changement plus général du "régime de gouvernementalité"<sup>1</sup>. La reconnaissance des intérêts collectifs et le partage de souveraineté opéré par l'Etat à leur profit correspondent, en effet, à ce moment particulier où le gouvernement des hommes (sur un territoire donné) bascule vers un gouvernement des choses (pour une fin donnée) ; et où, surtout, la reconnaissance d'une pluralité de fins spécifiques transforme l'exercice du pouvoir politique en ce que Maurice Hauriou, fondateur de l'institutionnalisme français, qualifie de *gouvernement d'institutions*<sup>2</sup>. Dans ce régime, le pouvoir exercé par l'Etat repose moins sur une contrainte inconditionnelle que sur une condition posée à l'exercice des "autres pouvoirs représentatifs". Ces différents pouvoirs empruntent alors à une même "généralité singulière" aurait dit Michel Foucault, à un même moule, celui de l'Institution en l'occurrence. Et n'est-ce pas cet encodage institutionnel qui permet de rendre "traçable", comme on dirait aujourd'hui, un pouvoir social, d'en rendre l'expression contrôlable en même temps qu'il en accroît la capacité représentative ?

## Section 1

### REGLES ET INSTITUTIONS : DE L'INERTIE AU PROJET

Deux traditions de recherche sont rapprochées dans cette section pour illustrer et mettre en discussion les travaux "institutionnalistes" : le courant des *Relations Industrielles*, dans sa version américaine essentiellement [§. 1.1], et l'approche proposée par Jean-Daniel Reynaud, plus spécialement dédiée à l'analyse de la négociation [§. 1.2]. Comme nous le verrons, Jean-Daniel Reynaud inscrit l'étude des relations professionnelles dans un tryptique "système-acteur-règle" hybridant le modèle crozérien et qui va marquer durablement nos traditions de recherche. Alors que la règle ne constitue pas un véritable support à l'action et au changement mais

---

1. Foucault (M.), 1994, "La gouvernementalité", in *Dits et écrits*, t.III (1976-1979), Paris, Gallimard, 635-657.

2. "il y a gouvernement d'institutions plutôt que gouvernement d'hommes", Hauriou (M.), 1929, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2e éd., (rééd. CNRS 1965), p.75.

plutôt un facteur d'inertie dans le courant des Relations Industrielles – un “mauvais” traitement qui donnera naissance à l’hypothèse de la *path dependency* –, nous verrons que Jean-Daniel Reynaud réussit, quant à lui, à en faire un élément dynamique du “système des relations professionnelles”, mais dans une approche de la régulation qui ne lui permettra pas de penser le lien de représentation.

## 1.1

### L'INSTITUTIONNALISME DANS LE CHAMP DES RELATIONS INDUSTRIELLES : UN ECONOMICISME ?

Les relations industrielles se présentent d'emblée au chroniqueur comme une “*montagne de faits*”<sup>1</sup>. Partis à la recherche d'un terme transitif qui constitue un plus petit commun dénominateur à une longue série de travaux épars, et puisse enfin donner une vue extensive du champ des RI<sup>2</sup>, les milieux scientifiques anglo-saxons jettent finalement leur dévolu sur les “*règles*”. Ils se réclament alors d'une tradition qu'ils qualifient eux-mêmes d'institutionnaliste, et qu'ils réfèrent aussi bien aux Webb d'Oxford qu'au Commons du Wisconsin. Si l'objet des RI se trouve désormais spécifié, à travers un triptyque “*système-acteur-règle*”, l'institutionnalisme en question restera un fragile négatif de l'image que le courant néo-classique en économie s'était donnée du marché<sup>3</sup>. Ainsi que le notaient récemment Mark Bray et Nick Wailes, les chercheurs en relations industrielles ne réussiront jamais à donner

- 
1. “*a mountain of facts*”... Dunlop (J.), 1958, *Industrial Relations Systems*, New York, Henry Holt & Co., p. vi.
  2. “*a wide range of eclectic, middle-level theory*” dicit Sanford Jacoby in Jacoby (S. M.), 1990, “The New Institutionnalisme : What Can It Learn From the Old ?”, *Industrial Relations*, 29 (2), Spring, p.322.
  3. On aurait pu s'attendre, de la part des RI, à une tentative “d'élucidation” du Marché par l'Institution. Rien de tel, en vérité. Les Relations Industrielles, en tant que discipline, qui s'étaient voulues “recontextualisantes” pour l'économie savante (*economics*) se trouvent curieusement “recontextualisées” chez Dunlop et soumises, entre autres, à la “contrainte de marché” (*economy*). Un chiasme conceptuel qui donnait insensiblement raison à l'adversaire... Il est vrai que le Dunlop républicain croyait moins à la législation sociale que ses prédécesseurs ; son “institutionnalisme” n'est, de ce fait, pas schismatique.

de définition positive de ce qu'est une institution, ni à justifier la pertinence théorique de cette entrée <sup>1</sup>.

#### LA REGLE, UN FAIT INERTE ?

A la différence des pays anglo-saxons, les “relations professionnelles” n'ont émergé que tardivement en France comme champ de recherche autonome <sup>2</sup>. Tel n'est pas le cas aux Etats-Unis où la première manifestation de l'IRRA (Industrial Relations Research Association), dès 1948, avait préparé l'accession des “relations professionnelles” au rang de discipline constituée. Les économistes du travail, souvent issus de l'American Economic Association, sont alors majoritaires parmi ses membres. Sans compter la référence aux travaux précurseurs de Sidney et Béatrice Webb, représentants de l'école institutionnelle britannique <sup>3</sup> et inventeurs de la notion de “*collective bargaining*” <sup>4</sup>, deux courants ont dominé, à l'époque, la production américaine : un courant institutionnaliste se réclamant de John R. Commons <sup>5</sup>, d'un côté, un courant “d'économie appliquée”, plus minoritaire, de l'autre. Ainsi que le note l'américaniste Isabel da Costa, qui fut la première en France à entreprendre l'histoire de la discipline, ces chercheurs mettent tous, peu ou prou, “*en avant le caractère appliqué et empirique de leur champ d'étude*” <sup>6</sup>. John

- 
1. Bray (M.), Wailes (N.), 1997, “*Institutionalism and Industrial Relations Theory*”, Proceedings of the 11th Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand Conference, Brisbane, pp.55-66.
  2. On notera que la structuration de ce champ était, depuis sa fondation en 1981 par Jacques Delors et Jean-Daniel Reynaud, le projet du GRECO 41, GDR “Relations Professionnelles : Négociations et Conflits”. Face à l'éparpillement disciplinaire des recherches, le GDR, dont Marie-Laure Morin, juriste, directrice de recherche au CNRS, fut la dernière directrice avant sa dissolution, s'était en fait volontairement abstenu de construire des programmes de recherche en matière de relations professionnelles pour rester avant tout un lieu de débat.
  3. Webb (S.), Webb (B.), 1894, *The History of Trade Unionism*, London/New York/Bombay, Longmans, Green & co. ; Webb (S.), Webb (B.), 1897, *Industrial democracy*, London/New York/Bombay, Longmans, Green & co.
  4. Dans les années 60, Allan Flanders, représentant de l'école d'Oxford reformulera, en partant d'une critique des Webb, cette théorie du “collective bargaining”. Voir Flanders (A.), 1968, “Eléments pour une théorie de la négociation collective”, *Sociologie du travail*, n°1, pp.13-35.
  5. Voir, notamment, le chapitre XVI intitulé “Capital-Labor Administration” de son ouvrage posthume Commons (J.R.), 1950, *The Economics of Collective Action*, The University of Wisconsin Press, Madison, Milwaukee, 1970, pp.261-284.
  6. da Costa (I.), 1990, “La théorie des relations industrielles aux Etats Unis : de Dunlop au débat actuel” in Reynaud (J.D) & alii (eds), *Les systèmes de relations professionnelles*, Paris, CNRS, p.26.

Commons, lui-même, avait “*toujours insisté sur le fait qu’il s’appuyait sur son expérience afin d’élaborer sa théorie institutionnaliste*”<sup>1</sup> : il avait ainsi conçu et aidé à la mise en place en 1911 de la Commission des relations industrielles du Wisconsin et “*lorsqu’à la demande des progressistes le gouvernement fédéral a, à son tour, établi une Commission des relations industrielles en 1914, pour enquêter sur les causes des conflits industriels, Commons a été appelé à Washington pour y participer*”<sup>2</sup>. Essayant lui aussi d’assimiler son “*expérience directe en relations industrielles et le domaine des idées*”, le républicain John T. Dunlop fut le premier à proposer, en 1958, un cadre théorique général à l’analyse des relations professionnelles<sup>3</sup>, d’abord inspiré par le “*structuro-fonctionnalisme*” de Talcott Parsons, une théorie particulièrement recommandée pour qui cherchait à fonder le champ des RI en le différenciant du champ propre de l’économie (*economics*)<sup>4</sup>. Mais cette référence conserve un caractère exceptionnel ; elle est surtout mobilisée pour symboliser l’effort de fondation. A sa suite, l’école américaine s’attachera plutôt à développer, selon le mot de Robert Merton, une “*middle range theory*”<sup>5</sup>, où les prétentions paradigmatiques le cèdent finalement, vers le début des années 70, à des travaux à la fois repliés sur quelques disciplines de base (histoire sociale, socio-économie des relations du travail, management) et réputés empiriquement mieux fondés.

Du côté de la socio-économie, ce matériau empirique sert essentiellement la restitution de “*faits stylisés*” : ses prétentions descriptives n’excèdent pas, de ce fait, les canons du “*réalisme scientifique*” en économie<sup>6</sup>. En revanche, la mise en

---

1. da Costa (I.), Rehfeldt (U.), 2000, *Les principaux courants de pensée dans le domaine des relations professionnelles : débats théoriques et évolutions récentes en Europe et aux Etats Unis*, rapport DARES-CNRS, p. II-18.

2. *Ibid.* p. II-14.

3. Dunlop (J.), 1958, *Industrial Relations Systems*, New York, Henry Holt & Co., p. VII, cité par Isabel da Costa, 1990, *Op. cit.*, p. 27.

4. “*An industrial-relations system is to be viewed as an analytical subsystem of an industrial society on the same logical plane as an economic system, regarded as another analytical subsystem. The industrial-relations system is not coterminous with the economic system ; in some respects the two overlap and in other respects both have different scopes. The procurement of a work force and the setting of compensation for labor services are common center of interest. A systematic explanation of production, however, is within economics but outside the scope of industrial relations. The full range of rule-making governing the work place is outside the scope of an economic system but central to an industrial-relations system...*” *Ibidem*, p.5.

5. Merton (R.), 1968, *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press.

6. Le “*fait stylisé*” est un matériau construit pour les besoins d’une modélisation et qui satisfait à ses

évidence de quelques grandes régularités – dans la formation des salaires ou la détermination d'un niveau d'emploi, par exemple – constitue à la fois un résultat et une réalité opposable aux développements d'une science économique traditionnelle jugée trop instrumentale<sup>1</sup>. Ces régularités avérées permettent ainsi d'illustrer "l'encastrement" (*embeddedness*<sup>2</sup>) des échanges entre acteurs, leur insertion dans une trame façonnée par les règles, les procédures, les usages notamment relatifs à la négociation. Le repérage de comportements routiniers, comme cause principale des régularités observées, permet ainsi de comprendre la façon dont différentes espèces de règles peuvent se combiner à l'action, en s'offrant par exemple aux acteurs comme modèle, "*problem solver*" ou "*ready-made solutions*". Les logiques d'action ainsi mises en évidence constituent-elles, pour autant, une réelle alternative à l'hypothèse de rationalité omnisciente ? De par cet enchâssement, en effet, on pourrait imaginer que la "règle" soit plus qu'un simple contexte extérieur à l'action, davantage qu'une contrainte qui altérerait la possibilité d'engager l'action sur une base rationnelle (maximiser un intérêt). En s'offrant à l'incorporation, elle pourrait au contraire nourrir l'action de son axiomatic propre. En subsumant sous les concepts interchangeables de règles (*rules, norms*) et d'institution (*sets of institutions, institutional forms*), toute une série de *formes* ayant pour trait commun d'établir des régularités, les institutionnalistes ne réussiront pas à se donner les moyens d'explorer cette hypothèse. Rien ne vient en effet discriminer, parmi les

---

prétentions au "*réalisme*". On sait que ces prétentions sont plus ou moins affirmées selon les diverses branches de la discipline économique (*economics*) et la posture qui y a cours ("réalisme scientifique" *versus* "instrumentalisme"). Le "*fait stylisé*" peut simplement servir de référence aux relations formelles décrites par le modèle et constituer, de ce fait, une approximation analytique ou structurelle (une hypothèse de "rationalité limitée", par exemple, pourra être jugée finalement plus réaliste que les hypothèses de base du programme de recherche néo-classique de "rationalité omnisciente"). Dans le cas qui nous intéresse, celui de la "socio-économie descriptive", le "fait stylisé" concerne moins les rapports manifestés *a priori* par un modèle abstrait, que la nature et la forme des *data* considérées : il est une approximation simplement factuelle, appuyée, par exemple, sur une sélection et un lissage statistiques, qui peuvent devenir, par induction et par la manifestation d'une relation stable dans les séries, le modèle lui-même, entendu comme "synthèse du monde". Concernant la notion de "fait stylisé" en économie, voir Meidinger (C.), "L'approche économique du comportement humain", in Meidinger (C.), 1983, *La nouvelle économie libérale*, Paris, PFNSP, pp.17-43 ; Walliser (B.), 1992, "L'économie est une science dure mais idéale et générique", Communication au colloque "L'économie devient-elle une science dure ?", Paris, 29-30 octobre 1992.

1. Bray (M.), Wailes (N.), 1997, "*Institutionalism and Industrial Relations Theory*", Proceedings of the 11th Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand Conference, Brisbane, pp.55-66.
2. Pour cette notion récemment popularisée par le courant institutionnaliste, voir Granovetter (M.), 1985, "Economic Action and Social Structure: The Problem of embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91 (3), pp. 481-510.

formes utiles à l'établissement d'une relation reproductible, l'usage incorporé ("*that as become axiomatic by habitation*"<sup>1</sup>) d'un standard fortement objectivé et donc extérieur aux acteurs<sup>2</sup>. L'exploitation des connotations métonymiques inhérentes au lexique de "l'institutionnalisme" ne donnera que des contours flous à l'objet visé par les notions de règle et d'institution. Cette confusion a un effet paradoxal sur la conception du rapport que la règle entretient avec l'action dans un contexte d'organisation.

*In fine*, la règle – réduite peu ou prou à sa fonction de routinisation des interactions –, figurera souvent moins pour ce vaste courant institutionnaliste un véritable support à l'action et au changement qu'un facteur d'inertie. C'est donc essentiellement en pêchant par "économisme" que les théoriciens des Relations industrielles ont décrit la régulation institutionnelle des relations de travail. Dunlop donne ainsi à voir une version encore assez frustrée de l'idée de *path dependency* – qui depuis a fait l'objet de développements plus raffinés<sup>3</sup> – lorsqu'il affirme que "*les caractéristiques majeures d'un système national de relations industrielles sont déterminées à un stade précoce du développement industriel d'un pays, et en l'absence de révolutions violentes de large portée, un système national de relations industrielles conserve ces traits en dépit des évolutions ultérieures*"<sup>4</sup>.

En France, l'approche à base de "faits stylisés" sera typique de la macro-économie régulationniste<sup>5</sup>, dont les idéaux-type, sur le paradigme fordiste, et le lexique

- 
1. Bray (M.), Wailes (N.), 1997, "*Institutionalism and Industrial Relations Theory*", Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference, Brisbane, p.56.
  2. Laurent Thévenot, et les "conventionnalistes" français à sa suite, proposeront, quant à eux, de concevoir les règles comme le produit d'un investissement, lequel est défini comme "*l'établissement coûteux d'une relation stable pour une certaine durée*" (p.26). L'instauration d'une régularité, quelle qu'elle soit, résulte ainsi d'une opération de mise en forme par laquelle on "*met en balance un coût et la généralité d'une forme qui sert d'instrument d'équivalence et qui est caractérisée par sa stabilité et son extension*" (p.30). La notion "d'investissement de forme" permet alors de distinguer les différentes espèces de règles, notamment par leur durée de vie, leur champ de validité et leur degré d'objectivation. Voir Thévenot (L.), 1985, "Les investissements de forme", *Conventions économiques*, Cahiers du CEE, n°29, PUF, pp.21-71.
  3. Cf. North (D.), 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
  4. Dunlop, 1958, rééd. 1970, p. ix.
  5. Aglietta (M.), 1976, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Levy ; Boyer (R.), Mistral (J.), 1978, *Accumulation, inflation, crises*, Paris, PUF. Le concept de régulation est explicitement référé à la définition qu'en donne le philosophe Georges Canguilhem ; il vise "*l'ajustement, conformément à quelques règles ou normes, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits que leur diversité ou leur succession rend d'abord étrangers*

(régulation concurrentielle *versus* régulation monopoliste, rapport salarial, formes institutionnelles, etc.) constitueront un savoir d'arrière-fond pour tout un pan de la socio-économie du travail, au moins jusqu'au milieu des années 80. Dans les textes de base du courant régulationniste, l'endogénéisation de l'ordre politique et de l'ordre social, et la modélisation des configurations institutionnelles qui les cristallisent, permettent de rompre avec les présupposés de la macro-économie orthodoxe<sup>1</sup> : c'est par ce truchement des formes et des forces qui instituent les marchés qu'un système de relations professionnelles *national*, stylisé dans les attributs du "*rapport salarial*"<sup>2</sup>, se trouve manifesté.

Cette approche constitue une différence très sensible avec l'analyse *des* systèmes de relations industrielles aux Etats-Unis, pays de *common law* dans lequel l'entreprise et la négociation d'entreprise engageant le syndicat accrédité constituent les institutions de base visées par la *labor law*<sup>3</sup>. L'entreprise – la *corporation* – y est, en effet,

---

*les uns aux autres.*" in Canguilhem (G.), 1980, "Régulation", *Encyclopedia Universalis*, vol XIV, p.1. cité par Boyer (R.), 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, Agalma-La découverte, p.26. C'est moi qui souligne. Notons qu'on retrouve dans cette définition le statut éminent donné à la règle dans toutes les traditions de recherche en relations professionnelles depuis celle initiée par John Dunlop aux Etats-Unis jusqu'au travaux se réclamant, en France, des "*règles du jeu*", l'ouvrage clé de Jean-Daniel Reynaud. Plus fondamentalement, cependant, cette référence introduit à la notion de *dispositif* chez Michel Foucault. Le dispositif foucauldien, en effet, qui peut résulter d'une action concertée, dont la constitution répond, en tous les cas, à une "*urgence stratégique*", est le siège d'un même double processus : un processus de "*surdétermination fonctionnelle*", d'une part, tel que "*chaque effet, positif et négatif, voulu ou non voulu, [inhérent au dispositif] vient entrer en résonance, ou en contradiction, avec les autres, et appelle à une reprise, à un réajustement, des éléments hétérogènes qui surgissent çà et là*" ; un effet de "*remplissement stratégique*", d'autre part, qui vient opposer à la "*grande stratégie anonyme du dispositif*", stratégie qui devient avec le temps de plus en plus implicite, les stratégies de réinvestissement déployées par les acteurs eux-mêmes. Un dispositif reste dispositif, une régulation reste régulation, dans la mesure où le processus de "*surdétermination fonctionnelle*" l'emporte sur le processus de "*remplissement stratégique*", lequel finit par épuiser le potentiel du dispositif. Voir Foucault (M.), 1994, *Dits et écrits*, Tome III, 1976-1979, Paris, Gallimard, notamment pp.299-300.

1. Benassy (J.P), Boyer (R.), Gelpi (R.M), 1979, "Régulation des économies capitalistes et inflation", *Revue Economique*, vol.30, n°3, mai, pp.397-441.
2. "*La notion de rapport salarial vise précisément à cerner les formes d'intégration des salariés à la logique de l'accumulation du capital. On propose de désigner ainsi l'ensemble des conditions qui régissent l'usage et la reproduction de la force de travail, qu'il s'agisse de l'organisation du travail, de la hiérarchie des qualifications, de la mobilité de la force de travail ou encore de la formation et de l'utilisation du revenu salarial*", in Boyer (R.), 1982, "La transformation du rapport salarial dans la crise" in Durand (C.), éd., *L'emploi : enjeux économiques et sociaux*, Paris Maspéro, p.80.
3. En France, c'est la relation individuelle unissant l'employeur et le salarié qui est visée en première instance. Sa nature propre justifie alors toute une architecture des garanties collectives. Rappelons, à cet égard, que la négociation collective reste, en France, un droit individuel du salarié exercé collectivement dont les produits n'ont pas l'aspect d'un pur contrat. La convention, en particulier, ne s'impose pas comme aux Etats-Unis aux contrats de travail, lesquels peuvent toujours

susceptible d'absorber tout un ensemble de régulations qui font plutôt l'objet d'une socialisation à *l'échelon national* dans le cas français <sup>1</sup>. Il y a de ce fait une kyrielle de systèmes de relations professionnelles... Comme le notait d'ailleurs Isabel da Costa, dans le modèle dunlopéen, "*plus problématique est l'agrégation d'un ensemble de systèmes de relations industrielles en un système national*" <sup>2</sup>. Sans qu'il soit nécessairement dit, le lecteur de Dunlop doit avoir à l'esprit le schéma pris pour base par le législateur américain sur la détermination d'une "*appropriate bargaining unit*", étranger à la problématique française de "niveau". On comprend mieux alors pourquoi Dunlop s'intéresse peu aux problèmes d'agrégation. Il faut mesurer, à cet égard, toute la distance au cas français, dominé, dans les faits, par l'option légicentriste, et qui trouvera sa traduction sociologique, chez Jean-Daniel Reynaud, dans l'explicitation des attributs formels de la "*régulation de contrôle*" mais surtout de ses limites pratiques <sup>3</sup>.

#### LA REGLE EN ACTE

Comment traiter des jeux de pouvoirs autour des processus de production des règles ? Comment poser la question de l'autonomie collective, si importante dans les débats sur l'articulation du politique et des relations professionnelles, dès lors que l'on assimile les règles *données* aux acteurs de la relation de travail, et celles qu'ils *se donnent* et qui sont pourtant dotées d'une certaine objectivité ?

---

l'améliorer. Ainsi, avant les complications introduites par l'instauration d'un ordre public dérogeable (cf. lois Aubry), de "*la convention branche (qui) apparaît comme la loi de la profession ; elle joue le rôle d'une législation secondaire qui peut prolonger la loi d'ordre public en l'améliorant, mais aussi définir les règles spécifiques de la profession sur les questions que la loi lui renvoie*" (Morin (M.L), 1998, "La loi et la négociation collective : concurrence ou complémentarité", *Droit social*, n°5, mai, p.421). Pour le cas américain, voir Blanc-Jouvan (X.), 1990, "La négociation collective d'entreprise : l'expérience des Etats-Unis", *Droit social*, n°7-8, juillet-août, pp.638-646. Voir également, Morin (M.L), 2000, "Principe majoritaire et négociation collective, un regard de droit comparé", *Droit social*, n°12, décembre, pp.1080-1090.

1. apRoberts (L.), 1994, "Régimes de retraites et théories du marché du travail aux Etats-Unis", *Revue de l'IREES*, n°15, été, pp.225-241.
2. da Costa (I.), 1990, "La théorie des relations industrielles aux Etats-Unis : de Dunlop au débat actuel" in Reynaud (J.D) & alii (eds), *Les systèmes de relations professionnelles*, Paris, CNRS, p.28.
3. Reynaud (J.D), 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

On verra que notre approche de l'institution doit peu, en définitive, aux travaux socio-économiques réputés "institutionnalistes" qui cherchent aujourd'hui dans la littérature américaine leur actualité, un courant souvent incapable de donner une définition positive de l'institution<sup>1</sup>. Elle doit davantage, en revanche, à la relecture, parfois américaine, de notre propre tradition de recherche<sup>2</sup>... Face à cette littérature confuse, qui trouve à loger dans l'institution, tout à la fois, "*l'univers symbolique partagé*", les "*institutions sociales fondamentales*", ou encore "*quelque chose qui correspond à une organisation ou à un ensemble inter-organisationnel complexe mais empiriquement délimitable et étudiable*", Erhard Friedberg est totalement fondé à moquer les Monsieur Jourdain du néo-institutionnalisme<sup>3</sup> qui mêlent à l'exploration de "grands fonds", où "*toute relation est toujours plus que cette relation*", la considération de pures instances de formes, oubliant "*cette autre face de la réalité sociale qui est faite de contingence et de bricolage et qui se lit dans la juxtaposition d'ordres locaux, précaires...*". Si, en effet, l'analyse des institutions oublie les apports de la sociologie des organisations, elle ne fait que revenir sur les lieux communs "symbolistes" de la vieille sociologie. Comme dans l'organisation, il y a, en effet, des acteurs dans les institutions, et d'abord des créateurs : l'institution n'est donc pas un "cadre creux"<sup>4</sup> mais, comme nous le verrons, un "creuset" pour l'organisation qui lui procure des organes. Or, la différenciation continue de ces derniers est précisément la matière qui intéresse la sociologie des organisations...

- 
1. Dans le champ des relations professionnelles, voir Bray (M.), Wailes (N.), 1997, "*Institutionalism and Industrial Relations Theory*", Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference, Brisbane, pp.55-66. Pour un rapide inventaire dans le champ de l'économie hétérodoxe, voir Théret (B.), 2000, "Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ?", *La lettre de la régulation*, n°35, décembre 2000, pp.1-5.
  2. Broderick (A.), éd., 1970, *The French Institutionnalists : Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
  3. Friedberg (E.), 1998, "En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux", *Revue française de science politique*, vol. 48, n°3-4, juin-août, pp.507-514 ; Une réponse à Hall (P.), Taylor (R.), 1997, "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 47, n°3-4, pp.469-496
  4. "*In this perspective, institutions simply evolve, develop, emerge, are discovered, or spread*" (Offe (C.), 1994, "Designing Institutions for East European Transitions", Institute for Höhere Studien Reihe Politikwissenschaft, n°19, pp. 19-21). Contrairement à ce que prétend Claus Offe, si l'idée directrice d'une institution est "*subjectless*" chez Maurice Hauriou, cela ne signifie nullement qu'elle n'a pas de *designer*.

---

## 1.2

### ENTRE PROJET DE REGULATION ET REGLES : UNE TENSION AU CŒUR DU PHENOMENE INSTITUTIONNEL

Le triptyque “*système-acteur-règle*”, qui constitue désormais le plan d’étude des relations professionnelles, c’est-à-dire le cœur de la discipline, devient l’espace conceptuel qui accueille en France l’exercice de fondation entrepris par Jean-Daniel Reynaud. En France, une séparation plus nette s’établit entre intellectuels et acteurs qui interdit, en effet, à Pierre Laroque, auteur, publiciste reconnu, *mais* acteur, instituteur à grande échelle du paritarisme, d’être considéré comme le John Commons français. Il fallait que, depuis l’université, quelqu’un jette un pont théorique entre les objets disparates présents dans le champ des relations professionnelles : de l’aveu général, Jean-Daniel Reynaud fut celui-là. Emmenant avec lui des troupes issues de la sociologie du travail et de la sociologie des organisations, il imposera une structuration du champ des relations “professionnelles” par la sociologie, là où, aux Etats-Unis, les relations “industrielles” naissaient plutôt par différenciation avec l’économie orthodoxe. En France, l’approche économique des relations “industrielles”, dite régulationniste (Michel Aglietta, Robert Boyer, voire Guy Caire), sera elle-même trop stylisée pour prétendre au même réalisme. Puisée, la théorie portée par Jean-Daniel Reynaud doit, en premier lieu, se défaire de la référence structuro-fonctionnaliste à Parsons : il faut gagner en réalisme pour nourrir une capacité de conseil et légitimer une volonté d’intervention auprès des acteurs, que Reynaud réclame à son tour<sup>1</sup>. En proposant une approche plus compréhensive de la construction du champ des relations professionnelles comme champ de pratiques, Jean-Daniel Reynaud problématise davantage que le courant américain, qui les naturalise, ses propriétés systémiques, montrant notamment comment la règle peut nourrir alternativement des procès de reproduction et de différenciation.

---

1. Jean-Daniel Reynaud parle “*des acteurs et de la connaissance de l’action*”, “*d’aide à la régulation conjointe*” et d’une “*société éclairée*”, Reynaud (J.D), 1989, *Les règles du jeu : l’action collective*

## LA REGLE, SIMPLE PRODUIT DE L'ACTIVITE DE REGULATION ?

La formalisation proposée par Jean-Daniel Reynaud constitue, dans le champ de la sociologie, l'autre grande théorie "régulationniste" à la française. A la double référence Marx-Keynes, qui inspira Michel Aglietta ou Robert Boyer en économie, succède chez Reynaud une forme d'historicisation et/ou de juridicisation du modèle crozierien, dans laquelle la *règle* occupe, au détriment du *système*, une place centrale : "*l'enjeu n'est pas seulement le pouvoir, c'est la règle ou la capacité de créer et d'imaginer des règles, l'activité de régulation*"<sup>1</sup>. La garantie d'historicité apportée par Jean-Daniel Reynaud, qui réussit dans toute son œuvre à mêler avec habileté la théorie à la chronique<sup>2</sup>, l'amène, en dépit des références systémiques présentes ici et là, à sortir du structuro-fonctionnalisme à la Parsons dont se réclamait notamment Dunlop, pour mieux mettre en scène la capacité d'action de la société sur elle-même : "*si l'on considère la richesse des occasions de conflit et d'opposition et la nature intrinsèquement explosive des rapports sociaux*", la stabilité du système social est "*un fait très étonnant*", mais il faut lui donner des explications locales ou régionales mettant en jeu un chapelet de "*régulations croisées*".

La notion de *régulation* ne connote donc nullement les qualités homéostatiques d'un système social, d'ailleurs introuvable<sup>3</sup>, mais fait plutôt office de terme transitif, de

---

*et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, chapitre 9.

1. Reynaud (J.D), 1989, "Le système et la règle", Communication au colloque "Les systèmes de relations professionnelles", Paris, 2-3 mars, p.6.
2. Voir notamment Reynaud (J.D), 1975, *Les syndicats en France*, Tome I et II, Paris, Seuil ; ou pour les connotations de carrière, l'Histoire générale du travail, publiée à la Nouvelle librairie de France, 1959- 1961, spécialement le tome 4, *La civilisation industrielle ( de 1914 à nos jours)*, rédigé par Alain Touraine avec préface de Pierre Laroque et postface de Georges Friedmann et Jean-Daniel Reynaud...
3. A la question "Y-a-t-il un système social ?", Jean-Daniel Reynaud répondait : "*Le défaut du raisonnement structuro-fonctionnaliste (...) est de postuler l'unité du système social. Si l'on renonce à ce postulat, on n'a pas non plus besoin d'inventer des fonctions abstraites de tout système. Chaque système réel a une structure et un équilibre différents. Quant au système social tout court, il n'en a aucun [équilibre], car il n'existe pas. Il existe à un moment donné des entrecroisements complexes de systèmes réels, ce que nous avons appelé, d'une formule qui a le défaut d'évoquer une trop grande simplicité, des contrôles croisés. L'ensemble social réel est un amas hétérogène (...) avec un très grand nombre de relations d'interdépendance partielles. Les équilibres globaux sont instables et changeants. Les éléments de stabilité et de continuité doivent recevoir des explications locales. Si l'on devait représenter l'ensemble social par une image, ce ne serait pas le système social de Parsons (...) en abyme. Ce serait plutôt une machine de Tinguely, compliquée et bruyante et qui peut être indéfiniment bricolée. Avec la différence que personne ne l'a construite et qu'elle produit une grande quantité de choses hétérogènes (sans) bricoleur en chef, dans la construction de la machine sociale (encore que) l'Etat (aurait) assurément cette ambition."* in Reynaud (J.D), 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*,

catégorie extensive ou générique, utile à signifier l'espace et les usages de la règle. La régulation désigne “*cette forme d'obligation morale qui s'impose aux acteurs sociaux même s'ils en sont les auteurs, à laquelle ils se soumettent au moins partiellement même s'ils la négocient*”<sup>1</sup>. La régulation est d'abord un enjeu et un processus. La considération d'une série de règles hétérogènes permet alors de définir quelques unes des *instances* de la régulation<sup>2</sup>, de spécifier, en somme et à chaque fois, la nature de l'obligation visée à travers l'idée et l'activité de “régulation”. S'il peut sembler raisonnable d'abandonner le cadre de cohérence systémique établi par Talcott Parsons<sup>3</sup>, si l'on s'efforce, par ailleurs, d'adopter une démarche compréhensive en sociologie<sup>4</sup>, cohérente avec le souci d'entretenir la tradition de conseil et de nourrir une capacité d'intervention du scientifique, caractéristiques des recherches en relations professionnelles<sup>5</sup>, encore faut-il travailler à la production de “lieux communs” entre le savant, qui sait et qui conseille, et le profane. A l'évidence, la *règle*, qui est omniprésente dans les références des acteurs eux-mêmes et donc dans l'espace des pratiques, pouvait prétendre à ce rang d'objet partagé. Et c'est elle qui se cache explicitement derrière la notion de *régulation*. Pourquoi parler de “régulation” ? Cette dernière notion ne fait-elle pas écran ? Qu'ajoute-t-elle à la notion de règle ?

Une difficulté, en effet, ne manque pas d'apparaître dans la mise en valeur critique, par Jean-Daniel Reynaud, de la règle et de ses usages, où se révèlent les limites du

---

Paris, Armand Colin, p. 173.

1. *ibid.*, p. 270.

2. *L'instanciation* désigne, en sciences cognitives aussi bien appliquées à la linguistique qu'au génie logiciel, une relation et une opération spéciale d'explicitation, de particularisation ou de détermination par affectation d'une valeur particulière à une classe d'objet. L'instanciation marque alors le privilège accordé, dans cette classe, à une détermination particulière. Un “objet déterminant” se comporte comme *instance* de l'objet composite ou complexe “à déterminer” en l'affectant, en orientant l'interprétation, c'est-à-dire en *obligeant* à signifier une chose précise...

3. Au motif que les fonctions non manifestes du système social auquel ce dernier s'intéresse ne peuvent jamais entrer en conflit avec l'observation (ce cadre peut être alors jugé grossièrement infalsifiable).

4. Qui établit “*une continuité entre l'action sociale et la théorie qui en rend compte*” (Reynaud (J.D), 1989, *op. cit.*, p. 279).

5. Pour une mise en perspective, voir Tixier (P.E), 1992, “La recherche intervenante en milieu syndical”, *Education Permanente*, n°113, pp.107-114 ; Duclos (L.), Foot (R.), 1995, “L'expérience du GIP et la recherche co-définie”, Note pour le Conseil scientifique du GIP-MI et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, novembre.

“*constructionnisme social*”<sup>1</sup>. Tout le problème, en effet, est de savoir si les termes transitifs choisis, en l’occurrence les notions de “règle” et de “régulation”, peuvent supporter la charge de sens qu’on leur attribue. Ainsi, le caractère aporétique de la construction ne manque pas d’apparaître si l’on peut montrer qu’un seuil de rupture de sens se produit au sein des opérations regardant la “règle” : il y aurait ainsi des règles qui *ne* dépendent *que* des acteurs – quels qu’ils soient – et dont l’édiction exprime une volonté manifeste ; des règles, plus indicibles, pour lesquelles parler de “règle” ne serait qu’une façon de parler ; des règles, encore, auxquelles seul le sociologue pourrait donner le sens de règle.

---

1. A la suite de Ian Hacking, on peut, en effet, partager en deux options le “constructivisme” en sociologie : une option *constructionnaliste* et une option *constructionniste*. Le *constructionnalisme* s’intéresse à la façon dont certaines entités sont construites, par les acteurs eux-mêmes, mais à partir d’un matériau hétérogène. Il est présent dans certains segments de la sociologie de la science (Latour) ou certaines branches de l’ethnométhodologie. Le *constructionnisme* est plus classique. Il cherche à resituer un fait, social, dans son historicité. En bonne méthode socio-logique, la cause déterminante d’un “fait social” doit être systématiquement recherchée parmi des faits eux-mêmes qualifiés de sociaux, au sens de Durkheim. Le sociologue *constructionniste* veut bien que les individus construisent l’espace dans lequel il sont plongés, mais il leur confisque le pouvoir de nomination sur cet espace et donc sur la chose qui les oblige et qui donne sens, depuis l’extérieur, à leur conduite : le fait normal (Durkheim), le champ (Bourdieu), le système (Crozier), l’effet de situation (Boudon), l’historicité (Touraine), le rôle et les exigences fonctionnelles (Parsons). Les controverses dans le champ du *constructionnisme*, y compris lorsqu’il se réclame d’une démarche inductive et/ou compréhensive (au sens de Weber), visent généralement le choix de l’artefact socio-logique le plus à même de produire, après coup, une explication macro-sociologique des données éprouvées dans l’enquête. Elles se caractérisent toutes par la production *in fine* d’un point de vue supérieur fondé en raison. En remplaçant “l’organisation” par “l’action organisée” (Friedberg), le “système” par la “règle” (Reynaud), les héritiers de cette tradition *constructionniste*, parfois titillés par le *constructionnalisme* qui peut prétendre développer, selon le mot de Pierre Tripier, une “sociologie sans universaux”, cherchent manifestement un nouveau contact avec des “réalités” complexes ou hybrides dont le réductionnisme (macro)-sociologique classique leur interdisait la saisie. Ce faisant, le *constructionnisme* n’assouplit bien souvent ses références macrosociologiques (le système), maintenues simplement à titre d’hypothèse heuristique, que pour mieux réifier son autre proposition universelle, le couple <acteur (agent) / stratégie (habitus)>, comme la forme par excellence du raisonnement micro-sociologique. Le *constructionnalisme*, quant à lui, notamment latourien, peut tomber dans le même piège lorsqu’il transpose d’un univers dans un autre le même langage de description : le monde a beau “rester ouvert” et les acteurs ne pas incorporer de compétences *a priori*, la grammaire propre au répertoire ou au métalangage choisis produit, elle-aussi, autant d’universaux. Voir Chateauraynaud (F.), 1991, “Forces et faiblesses de la nouvelle anthropologie des sciences”, *Critique*, n°529-530, juin-juillet, pp.459-478 ; Durkheim (E.), 1894, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1988 ; Hacking (I.), 2001, *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte ; Pharo (P.), 1985, “Problèmes empiriques de la sociologie compréhensive”, *Revue française de sociologie*, XXVI, pp.120-149 ; Tripier (P.), 1992, “Une sociologie sans universaux : plaidoyer pour une approche taxinomique en sociologie”, *L’homme et la société*, Paris, L’Harmattan, n°1, pp.119-130.

DE LA CREATION DE REGLES A LA REGULATION COMME PROJET : PREMISSES D'UNE  
ANALYSE INSTITUTIONNELLE

L'idée de règle ferait alors cohabiter des objets de nature ou de statut trop différents pour qu'il n'y ait pas entre l'action et la théorie de l'action autre chose qu'une simple solution de continuité. Comme l'exprime déjà Reynaud, "*avons-nous raison d'employer un seul mot pour rassembler une famille de pratiques si étendue ?*"<sup>1</sup> (règle de droit, coutume, savoir-vivre, valeurs, norme de gestion, norme technique, morale professionnelle...). En réalité, "*il n'en faut pas conclure qu'elles sont radicalement différentes*"<sup>2</sup> ! Le problème serait plutôt de savoir, selon l'auteur, "*comment discerner, derrière les règles affichées, les règles effectives, celles qui s'appliquent vraiment ?*"<sup>3</sup>. Mais que signifie cette partition opérée par le sociologue ? La règle "effective" ne peut-elle être celle qui est affichée ? Surtout, qu'est-ce qu'une règle qui "s'applique vraiment" ? Les règles sont-elles faites, quelles qu'elles soient, et en toute généralité, pour être "appliquées" ?<sup>4</sup> On reconnaîtra sans mal, à travers cette préoccupation, un effet de la tradition sociologique dans cette distinction du *formel* et de l'*informel*, voire du *prescrit* et du *réel*<sup>5</sup>.

Le (premier) piège, mais qui est évité, serait de chercher parmi les régularités de comportement observées, une règle respectée en dernière instance... Or, il n'y a pas de grandes règles "normales" à la Durkheim, autrement dit "*toutes les régularités sociales ne sont pas des règles, bien que la plupart d'entre elles ne se comprennent qu'en référence à une régulation*"<sup>6</sup>. Le caractère de la régulation s'éclaire à

---

1. Reynaud (J.D), 1989, *op. cit.*, p.33-34.

2. *ibidem*.

3. *ibid.*, p.35.

4. Sur l'idée "d'application" comme faux problème et, finalement, vaine querelle entre "réalisme" sociologique et "positivisme" juridique, voir spécialement Jeammaud (A), 1993, "Les règles juridiques et l'action", 29ème cahier-Chronique 1993, *Recueil Dalloz Sirey*, pp.207-212 ; Soubiran-Paillet (F.), 1994, "Quelles voix (es) pour la recherche en sociologie du droit en France aujourd'hui ?", *Genèse*, n°15, pp.142-153 ; Lascoumes (P.), Serverin (E.), 1988, "Le droit comme activité sociale : pour une approche wéberienne des activités juridiques", *Droit et Société*, n° 9, pp.165-187.

5. Reynaud (J.D), 1989, *op. cit.*, pp.103-109.

6. *ibid.*, p.270.

l'occasion et réfère à l'action : il s'agit d'un *processus* qui désigne la “*manière dont se créent, se transforment ou se suppriment les règles*”<sup>1</sup>. S'il est acquis que les règles “*comportent bien une contrainte, extérieure aux décisions individuelles et qui pèse sur elles*”<sup>2</sup> mais qu'elles sont “*le produit des interactions sociales*”<sup>3</sup>, cette production matérielle répond, pour Jean-Daniel Reynaud, à la *visée d'un bien commun* par les acteurs. La “régulation” est ce bien commun<sup>4</sup> et les règles n'en sont que le truchement toujours “imparfait”, nécessaire mais non suffisant. On y verra les prémisses d'une analyse institutionnelle, au sens où nous l'entendons.

En résumé, la régulation n'est pas une qualité du système, *exit* donc Parsons, mais le “projet” *toujours différé* des acteurs sociaux – des acteurs collectifs, au sens large du terme – dans un enchâssement permanent de jeux *dans, sur et pour* des règles. La confrontation sociale ressortit alors à la confrontation des différents projets de régulation portés par ces acteurs collectifs ; elle a pour objet l'établissement d'un rapport social dont les “règles-produits” constituent, en quelque sorte, l'efflorescence matérielle<sup>5</sup>. Mais ce rapport peut être continûment emporté, déporté, recréé, à travers des procès d'autonomisation<sup>6</sup> (qui expriment la force d'une “régulation autonome”), d'hétéronomisation (où se manifeste l'emprise d'une “régulation de contrôle”) ou de négociation (qui témoignent d'un projet de “régulation conjointe”).

L'assimilation des différents types de règles est intentionnelle. En subsumant différentes règles du champ juridique mais aussi les usages, les traditions, les morales, les commandements, les normes, les préceptes, etc., sous le concept générique de règle, Jean-Daniel Reynaud établit un rapport d'équivalence, une compatibilité, qui permet de “calculer”, en quelque sorte, un “solde” de régulation : une règle autonome peut venir *en addition* d'une règle de contrôle ou, au contraire,

---

1. *ibid.*, p.30.

2. *ibid.*, p.29.

3. *ibid.*, p.134

4. (Un groupe social c'est), “*une finalité, une intention, une orientation d'actes, ce que nous avons appelé un projet*”, *ibid.*, p.91 ; “*l'analogie (de la régulation) avec une décision nous semble devoir être prise au sérieux*”. “*Pour nous, c'est plus qu'une analogie. Une décision dans une collectivité, par exemple dans une organisation, a tous les caractères d'un acte de régulation*” *ibid.*, p.272 (et note 2).

5. “*Il est permis de chercher dans des exemples micro-sociaux (l'atelier, la famille) quelques caractéristiques très générales de la régulation*”, *ibid.*, p.34.

6. “*Toute régulation collective cherche à s'autonomiser pour les objets qui la concernent*”, *ibid.*, p.100.

*en déduction*, pénalisant ainsi son potentiel et le projet qu'elle portait en matière de régulation<sup>1</sup>.

Le problème est que le calcul de ce “solde de régulation” reste l'apanage du sociologue dans son laboratoire. C'est lui, et lui seul, qui peut, à partir de cette mise en équivalence globale, interpréter, le plus souvent *a posteriori*, l'opération de régulation : il pourra dire ainsi que le contrat, qui semblait constituer la marque de l'autonomie, renforce, en fait, la loi et “*lui est semblable*” (loi des parties, loi en petit) ; il pourra estimer, à l'occasion, que “*le coût de la procédure renforce des arrangements directs (selon la tradition), même irréguliers, parce qu'un mauvais compromis vaut mieux qu'un bon procès*”<sup>2</sup>. L'instanciation socio-historique d'une relation entre régulations, qui prend souvent des allures de comptabilité – relation explicitement dédiée, au plan axiologique, à la promotion des “régulations conjointes” chez Jean-Daniel Reynaud –, n'anéantit-elle pas cependant la portée théorique de ce que cette instanciation cherchait à préciser ? Il y a, en effet, quelques difficultés à confondre, par exemple, des *règles incorporées* (c'est, en définitive, la qualité essentielle de la morale professionnelle plutôt que son caractère informel) avec la règle de droit, en tant que *bien incorporel* posant un ensemble de garanties extérieures. La première difficulté consistera à identifier le porteur du projet – puisque projet il y a – et donc l'auteur d'une règle – l'Etat, le syndicat, une communauté inorganique, un individu ? A décharge, une “règle” peut n'avoir aucun auteur en propre, être simplement portée par le groupe social qui s'y soumet. Mais pour que la règle puisse être véritablement opposée à la “partie adverse” dans l'espoir d'alimenter un projet de “régulation conjointe”, il lui faut concrètement un porte-parole... qui soit quelqu'un d'autre que le sociologue lui-même “objectivant” ladite règle dans la stricte intimité de son laboratoire.

Les exemples mobilisés par Jean-Daniel Reynaud, à propos des “régulations conjointes”, ne puisent d'ailleurs pas à la même source que les illustrations théoriques figurant au début de son ouvrage (paradoxe d'Olson, etc.). Dans ces exemples, en effet, les acteurs collectifs sont d'ores et déjà dotés d'une personnalité qui leur permet de “répondre” de leurs actes ; leur projet et leur pouvoir sont

---

1. *ibid.*, p.60-61.

2. *ibid.*, p.60-61.

représentatifs au sens le plus ordinaire du terme (celui du droit). L'état du droit des relations collectives de travail, en France, semble alors constituer une sorte d'état de nature. Ce faisant, les ressorts de cette personnification et donc les ressorts de la représentation par des acteurs d'un projet...institutionnel restent inexpliqués. Jean-Daniel Reynaud esquive, en somme, la difficulté.

L'entreprise de Jean-Daniel Reynaud n'échappe pas, par ailleurs, à la critique que le juriste Antoine Lyon-Caen lui adressait, mais qu'il destinait également aux conventionnalistes<sup>1</sup> avec lesquels Reynaud partagea quelques présupposés, de pan-jurisme<sup>2</sup>. L'opération de nivellement qui s'ensuit de l'extension donnée à l'idée de règle – extension qui confine précisément au pan-jurisme – a un effet paradoxal : elle interdit finalement de reconnaître une consistance propre au plan du droit<sup>3</sup>. Aux juristes positivistes qui pensent, à tort, que le droit fonde et donc prime sur l'institutionnel, les sociologues répondent, en chœur, que la production du réel dépend d'une autre instance que le droit. Nous pensons que l'institution, fût-elle, comme pour la "petite entreprise", un simple cas de gestion d'affaire, fait les frais de cette incompréhension croisée et mutuelle. Comme chez Michel Crozier, *l'institution* se confond alors, et abusivement, avec *l'organisation* qui ne devait être que son instrument d'animation. La différence entre l'institution et l'organisation ne trouve plus à s'exprimer que sur le registre du dysfonctionnement. Comme chez le juriste, *l'institution* se confond alors, et symétriquement, avec le *droit*<sup>4</sup>, d'où la confusion juridique de la *fondation* et du *fondement*<sup>5</sup>. Or le droit, qui ne porte qu'un "principe

---

1. Sur les régimes d'équivalence entre "règles" proposés par les conventionnalistes, voir particulièrement Eymard-Duvernay (F.), 1987, "Droit du travail et lois économiques : quelques instruments d'analyse", *Travail et emploi*, septembre, n°33, pp.9-14 ; Thévenot (L.), 1986, "Les investissements de forme" in Thévenot, (L.), éd., *Conventions économiques*, Cahiers de Centre d'Etude de l'Emploi, Paris, PUF, pp.21-71.

2. Lyon-Caen (A.), 1988, "Le droit du travail fabriqué par les dirigeants d'entreprise", communication au colloque "Logique d'entreprise et formes de légitimité", IEP-CNRS, 20-22 janvier 1988 (non publiée). Voir également Jeammaud (A.), Lyon-Caen (A.), 1982, "Droit et direction du personnel", *Droit social*, janvier, pp.56-69.

3. Pierre Bourdieu, quant à lui, veut bien reconnaître une consistance aux productions de ce champ qui leur soit propre, mais dans un registre purement dénonciatoire. Il lui faut alors continûment disqualifier les propriétés du champ qu'il réussit fort justement à identifier pour lui en affecter d'autres, à proprement parler bourdieusiennes, qui ne doivent rien à ce champ. Voir Bourdieu (P.), 1986, "La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, septembre, pp.3-19.

4. Typiquement, Romano (S.), 1946, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 1975.

5. Les *opérations de fondation* sont souvent masquées par d'autres opérations auxquelles elles sont mêlées (l'écriture d'une loi, d'une convention, d'un contrat, d'un traité) et qui peuvent mobiliser

de limitation”<sup>1</sup>, peut être la source d’un appauvrissement du potentiel inscrit dans le projet institutionnel.

La sociologie perd, dans ce rabattement, une capacité d’imputation qu’elle est obligée de recouvrer, à l’aide d’artefacts divers (le champ, le système, etc.), dans son laboratoire. Elle y perd, nous semble-t-il, une capacité de restitution du “*sens endogène de l’action*”<sup>2</sup> ; elle se trouve alors obligée d’imputer à des collectifs “qui n’existent pas” (ni dans la pensée ni dans la pratique des acteurs) un pouvoir d’instanciation qu’elle aurait pu, tout bêtement, attribuer à l’institution, une entité oubliée par les théories sociales depuis l’Entre-deux guerres<sup>3</sup>.

Il convient, à cet égard, de préciser que *l’institution* en question n’est pas une chimère sociale cantonnée à l’ordre symbolique (la “production imaginaire” de la société) ou le lieu d’une transcendance absolue (le “fait normal”). Elle est une invention, c’est-à-dire une intervention dans un rapport de forces réel, à laquelle le droit *ne prête que la durée*, et qui peut, de ce fait, se prolonger dans une organisation.

---

des éléments “inorganiques” du droit (différents des droits “statutaires”, organiques, corporatifs, produits par l’institution elle-même). Or ce droit inorganique n’est pas, en lui-même, la cause de l’action, mais l’instrument d’une qualification qui porte toujours en elle un principe de limitation. La qualification offre ainsi la garantie extérieure d’un *fondement* à l’acte de création et de *fondation*. On mesure mieux la qualité propre des opérations fondatrices lorsque ces dernières sont “dépouillées”, comme dans le cas des “associations de fait”, c’est-à-dire lorsque l’attrait de l’objet suffit, en soi, à la “communion” des membres fondateurs et que l’organisation du pouvoir ne justifie pas, du point de vue du groupe intéressé, une limitation quelconque. Ainsi que l’exprime le philosophe Gilles Deleuze, “*nous devons distinguer la fondation et le fondement. La fondation concerne le sol, et montre comment quelque chose s’établit sur ce sol, l’occupe et le possède ; mais le fondement vient plutôt du ciel, va du faite aux fondations, mesure le sol et le possesseur l’un à l’autre d’après un titre de propriété.*” in Deleuze (G.), 1993 (7ème éd.), *Différence et répétition*, Paris PUF, p.108.

1. “*La règle de droit serait un déplorable instrument de création, parce que c’est un principe de limitation qu’il y a en elle. Les règles du droit sont des limites transactionnelles imposées aux prétentions des pouvoirs individuels et à celles des pouvoirs des institutions*” in Hauriou (M.), 1933, “La théorie de l’institution et de la fondation”, Hauriou (M.), *Aux sources du droit : le pouvoir, l’ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay, p.94. Voir aussi Tanguy (Y.), 1985, “Associations et représentation dans la conception institutionnelle de Maurice Hauriou”, in d’Arcy (F.), éd., *La représentation*, Paris, Economica, pp.195-209.
2. Pharo (P.), 1985, “Problèmes empiriques de la sociologie compréhensive”, *Revue française de sociologie*, XXVI, pp.120-149.
3. Hormis le remarquable recueil de textes préfacés par Georges Canguilhem, choisis et introduits par Gilles Deleuze : Deleuze (G.), 1953, *Instincts et institutions*, Paris, Hachette, Coll. Textes et documents philosophiques (épuisé) [Bibliothèque de la Sorbonne, Cote Z116(2)-12]. Deux autres exceptions et deux synthèses importantes retiennent encore l’attention : Chevallier (J.) & alii, 1981, *L’institution*, Paris, CURAPP-PUF ; Lourau (R.), 1970, *L’analyse institutionnelle*, Paris, Minit. Transformée dans ces travaux en “analyseur” (psycho-thérapeutique), ou en “pratique”, l’institution (on parle plutôt d’*analyse institutionnelle*), otage de la controverse de la liberté et du déterminisme ou la querelle de l’instituant et de l’institué, perd en compréhension, chez Jacques

L'organisation devient alors une *instance* de l'institution, lui permettant de passer du virtuel à l'actuel en lui procurant des organes. Devenant ainsi le siège d'un pouvoir réel, l'organisation peut conférer à l'institution des déterminations nouvelles qui la prolongent, mais elle peut également les chercher auprès d'autres institutions, surtout si l'organisation de ces dernières a la force de réaligner des pouvoirs autonomes. L'exercice de la tutelle ou la prise de contrôle, qui condamnent l'autonomie des institutions à se construire dans une forme ou une autre d'hétéronomie (l'Etat, l'actionnaire, etc.), sont typiques de ces jeux ago-antagoniques. L'organisation de la Sécurité sociale, par exemple, pourra, suivant les cas, réactualiser *par elle-même* son référent institutionnel ou en abandonner la détermination, bon gré mal gré, à un autre acteur, aujourd'hui l'Etat : l'idée de solidarité et/ou d'assistance, par exemple, dont le Medef s'est opportunément rappelé qu'elle logeait jadis dans l'Etat (pour être alimentée par l'impôt), n'est pas tout à fait la même chose que l'idée "d'assurance sociale" que la Sécu instituait (et finançait par la cotisation sociale)...

Dans l'approche de Jean-Daniel Reynaud, l'idée de la "régulation", entendue comme projet, est compatible avec les prémisses de l'analyse institutionnelle que nous proposons. En revanche, ce cadre d'analyse des rapports sociaux ne se préoccupe qu'à la marge des rapports de représentation proprement dits. Ces derniers trouvent essentiellement leur résolution dans une sociologie de l'acteur. Mais le concept d'acteur est lui-même générique, indifférent *a priori* au type de personnalité attribuée aux collectifs considérés. Cette indétermination va se traduire par une identification fréquente des rapports de représentation les plus institués aux formes les plus limitées de "délégation". Cette sociologie peut épouser sans broncher le thème de l'institutionnalisation et la critique de la représentativité qui n'illustrent, finalement, qu'un dysfonctionnement organisationnel parmi d'autres ou l'épuisement d'une régulation intéressant des pouvoirs concurrents.

## *Section 2*

### REPRESENTATION ET INSTITUTIONNALISATION

Dans les premières pages de *La société du spectacle*, Guy Debord fait observer, sur le registre de la déploration, que “*tout ce qui était directement vécu s’est éloigné dans une représentation*”. Quand elle traite de la représentation sociale, la sociologie critique pourrait faire sienne cette “morale situationniste”. Ainsi que s’efforcera de le démontrer Pierre Bourdieu, la représentation (syndicale) aurait ainsi troqué son rapport d’immédiateté avec le groupe social pour un simple rapport de métonymie. Le mandataire ne serait plus qu’une partie du groupe qui peut fonctionner en tant que signe à la place de l’ensemble. Il n’est plus donc qu’un *signe* qui circule à la place de la chose signifiée. La réussite de cette opération permet que le “porte-parole”, précisément, s’éloigne dans la représentation. Elle le prédestine à “*l’imposture légitime*”. Les technologies sociales, qui équipent cette représentation, ne feraient alors qu’amplifier ce que Bourdieu appelle “*l’effet bureau*”. Ces technologies, à commencer par le support institutionnel de la représentation, interdiraient tout simplement l’établissement d’un rapport de délégation au service duquel elles prétendent pourtant se mettre. L’institution n’apparaît plus alors que comme le support *néгатif* d’une illusion et, pourquoi pas, d’une “*hallucination collective*”. On se demandera si cette sociologie critique ne nous éloigne pas de la nécessité d’observer, comme aurait dit Marcel Mauss, “*ce qui est donné*”<sup>1</sup> ? La représentation instituée, telle qu’elle se donne à voir, ne nous offre-t-elle pas le moyen de fonder une meilleure interprétation de l’aphorisme “traduttore, traditore” ? [§. 2.1].

*A contrario*, la nostalgie d’une capacité perdue de l’acteur social à constituer le levier du changement social (Touraine), quand il réussissait, par exemple, à “tailler des classes dans les masses”, ou à constituer un relais efficace du contrôle social lorsqu’il incorporait l’exigence de gouvernabilité (Rosanvallon), peut nourrir, elle aussi, une critique de *l’institutionnalisation*. L’institutionnalisation rime, ici, avec l’embourgeoisement. Ce n’est pas tant l’âme du groupe qui se serait diluée dans l’institution que la puissance du “mouvement” qui se serait perdue dans l’espace du

compromis. S'il nous faut restituer à cette problématique de l'institutionnalisation sa part de vérité, nous montrerons qu'elle conduit, à tort, à négliger la contrainte morale qui peut s'exercer sur un pouvoir social du fait même qu'il s'institue [§. 2.2].

---

## 2.1

---

### CONCEPTION SOCIOLOGIQUE DE LA REPRESENTATION ET PLACE DU POUVOIR INSTITUE

Cherchant chez Hobbes les racines du “fétichisme politique”, Pierre Bourdieu a détaillé les procédés symboliques qui permettent la consolidation et la légitimation de différents pouvoirs d'organisation. Mais s'il affecte bien, au passage, des qualités à “l'organisation de la représentation”, c'est immédiatement pour en disqualifier le contenu : comme dans la thèse pessimiste de Roberto Michels, la tendance oligarchique amène le pouvoir à ne jamais reparcourir le “cercle originel de la représentation”. On se souvient ainsi de la première phrase du livre de Michels : “*la démocratie ne se conçoit pas sans organisation. (...) l'organisation apparaît comme le seul moyen de créer une volonté collective*”<sup>2</sup>. La critique du mandat lié amenait Michels à juger les chefs *techniquement* indispensables<sup>3</sup>. Mais c'était immédiatement pour en conclure que “*la première éclosion d'une direction professionnelle marque pour la démocratie le début de la fin*”<sup>4</sup>. L'organisation de la représentation devient alors le principal véhicule à “l'imposture légitime”. On devine, à travers cet oxymoron, qu'il ne saurait y avoir véritablement de “pouvoir légitime” si la source de cette légitimité reste un “coup de force symbolique”.

Dans le champ du politique et de l'analyse sociologique, le fameux texte de Pierre Bourdieu sur la délégation et le fétichisme politique<sup>5</sup> offre une première illustration

---

1. *in Sociologie et anthropologie*, Paris, Quadrige-PUF, 1993, p.277.

2. Michels (R.), 1971, *Les partis politiques : essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Flammarion, Paris, 1914, p.25.

3. *Ibid.*, p. 29.

4. *Ibid.*, p. 35.

5. Bourdieu (P.), 1984, “La délégation et le fétichisme politique”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52/53, juin, pp.49-55.

des problèmes que soulève l'analyse de la représentation. L'article débute par l'énoncé d'un doute : la transcendance naturelle qui s'exerce à travers la "volonté générale", cette "*totalité de second niveau*"<sup>1</sup> dans la métaphysique politique rousseauiste, comme sa traduction par les durkheimiens en "transcendance du social", sont de mauvais guides à l'interprétation du mandat collectif<sup>2</sup> :

*"(...) la relation de délégation risque de dissimuler la vérité de la relation de représentation et le paradoxe des situations où un groupe ne peut exister que par la délégation à une personne singulière (...) qui peut agir en personne morale, c'est-à-dire en substitut du groupe. Dans tous (les) cas (...), en apparence, le groupe fait l'homme qui parle à sa place —c'est la pensée en terme de délégation— alors qu'en réalité, il est à peu près aussi vrai de dire que c'est le porte-parole qui fait le groupe. C'est parce que le représentant existe, parce qu'il représente (action symbolique), que le groupe représenté, symbolisé, existe et qu'il fait exister en retour son représentant comme représentant d'un groupe. On voit dans cette relation circulaire la racine de l'illusion qui fait que, à la limite, le porte-parole peut apparaître et s'apparaître comme causa sui (...). Cette sorte de cercle originel de la représentation a été occulté (...). On a occulté la question du fétichisme politique (...). Les fétiches politiques sont des gens, des choses, des êtres, qui semblent ne devoir qu'à eux-mêmes une existence que les agents sociaux leur ont donnée ; les mandants adorent leur propre créature"<sup>3</sup>.*

La démonstration à laquelle se livre alors Pierre Bourdieu, à propos de la naturalisation des productions politiques et du fétichisme qui se développe à leur endroit, appuie explicitement une vigoureuse dénonciation de la "cléricature politique" et de ses effets aliénants pour les agents, dominés par son architecture générale. Lutter contre l'idolâtrie politique et le fétichisme, c'est "*tout dire au peuple*". A l'instar du point de départ de la démonstration, les prémisses de la profession de foi sont eux-mêmes circulaires : "*il faut toujours risquer l'aliénation*

---

1. Boltanski (L.) & Thévenot (L.), 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard-Essais, Ch. IV, le paragraphe sur la cité civique, p.140.

2. C'est la situation d'une "*personne (...) dépositaire des pouvoirs d'une foule de personnes (...) investie d'un pouvoir transcendant à chacun de ses mandants*" (Op. cit., p.49) qui intéresse Pierre Bourdieu dans ce texte. "*Lorsque l'acte de délégation est accompli par une seule personne en faveur d'une seule personne, les choses sont relativement claires.*" (p.49, *supra*).

3. Bourdieu, *op. cit.* p. 49. Les caractères différents sont de l'auteur mais c'est moi qui souligne.

*politique pour échapper à l'aliénation politique. (En réalité cette antinomie n'existe réellement que pour les dominés...)*”.

Pierre Bourdieu identifie un premier mécanisme de délégation dans lequel le groupe sériel se dote d'un organe permanent de représentation capable de s'y substituer : un bureau. La permanence du groupe est alors assurée par un ensemble d'*immobilisations*, qu'il s'agisse de la création d'un monde stable d'objets – bureaux, sigle, tampons officiels – ou du recrutement de permanents, c'est-à-dire d'humains directement *attachés* à la chose elle-même. Tout se passe comme si l'attachement aux choses se substituait progressivement à l'attachement à la cause. Pierre Bourdieu en vient alors à isoler une seconde délégation dans laquelle “*ce n'est plus le mandant qui désigne son délégué, mais le bureau qui mandate un plénipotentiaire*”. Ce ministère, et les charmes ou les mystères qu'il distille en direction du groupe, font l'idole et constituent la *boîte noire* que Pierre Bourdieu se propose d'ouvrir. Par analogie, son paradigme est ecclésiastique : la mécanique décrite repose ainsi sur la foi du mandant en les idoles puis sur l'acceptation d'être parlé. Potentiellement, cet abandon débouche sur la trahison voire l'usurpation. La stratégie du dévouement impersonnel permet alors que fonctionne le pouvoir symbolique du mandataire, “*pouvoir qui suppose la reconnaissance, c'est-à-dire la méconnaissance de la violence qui s'exerce à travers lui*”; “*le mandataire est celui qui s'assigne des tâches sacrées*”. Comme le dit alors Pierre Bourdieu, “*la condition de l'accès au sacerdoce est une véritable metanoïa, une conversion ; l'individu ordinaire doit mourir pour qu'advienne la personne morale. Meurs et devient une institution (c'est ce que font les rites d'institution)*”.

Qu'est ce qui assure le passage de l'individuel au collectif et qui autorise le mandataire à parler *au nom de* – par lequel, le mandataire est le collectif fait homme ? Ce qui permet ce passage déçoit un peu : Pierre Bourdieu propose en effet de repérer, notamment dans l'étude des procédés rhétoriques, les “coups de forme” qui permettent les coups de force symboliques. Au-delà, le degré d'équipement des porte-parole professionnels, très faible dans les exemples mobilisés, se confond avec les situations où les représentants sont présents en personne : situation d'assemblée, technique d'unanimité telles que le vote à main levée... Parce qu'elle est focalisée sur la *trahison* que les fétiches permettent d'orchestrer, l'analyse ne reconnaît pas les *médiations* qu'ils permettent, la *traduction* qui s'opère par eux et

dont l'intérêt peut être justement de stabiliser la représentation. Antoine Hennion a fait la critique du procédé : *“l'expression française de la relégation par le ‘ne...que’, qui affecte une propriété tout en la disqualifiant, est caractéristique des analyses dénonciatrices de la délégation (...) Elle est par exemple constante sous la plume de Pierre Bourdieu, lorsqu'il parle de la représentation sociale, ‘acte de magie qui permet de faire exister ce qui n'était qu'une collection de personnes plurielles [...], sous la forme d'une personne fictive, une corporatio’. L'enfilade des médiations est annulée, vous n'êtes pas ce que vous prétendez représenter (...) Ces formules reviennent à accuser les intermédiaires d'infidélité au nom de ce qu'ils ont eux-mêmes installé : au point que cette accusation devient la signature de leur réussite”*<sup>1</sup>. Le *champ*, artefact créé par le sociologue, remplace les *fictions* créées par les agents eux-mêmes, pour expliquer la légitimité de l'imposture : *“l'imposture légitime ne réussit que parce que l'usurpateur n'est pas un calculateur cynique qui trompe consciemment le peuple, mais quelqu'un qui se prend en toute bonne foi pour autre chose que ce qu'il est. Un des mécanismes qui font que l'usurpation et le double jeu fonctionnent, si je puis dire, en toute innocence, (...) c'est que dans beaucoup de cas, les intérêts du mandataire et les intérêts des mandants coïncident (...). Pour expliquer cela, je suis obligé de faire un détour par une analyse un peu plus compliquée. (...) Il y a (...) ce que j'appelle un champ (...)”*<sup>2</sup>.

L'homologie structurale des positions dans chaque champ, politique (avec sa gauche et sa droite) et social (avec ses dominants et ses dominés) favorise une coïncidence des intérêts spécifiques des mandants et des mandataires qui crée ce mirage de la représentation. Par l'introduction des délégations d'appareil et de *l'effet bureau*, Pierre Bourdieu s'attaque enfin au renversement de la relation qui assure au mandataire la réalité du pouvoir et lui permet de culpabiliser le mandant sur son manque d'engagement militant.

Le rejet des fétiches nous semble problématique à l'usage. Lorsque les artifices du mandat bureaucratique sont aussi vigoureusement dénoncés, le “bureau” mais aussi l'ordinateur ou l'organe de presse du plénipotentiaire finissent par ne plus pouvoir exister que dans un espace de dissimulation et de manipulation instrumentale. Le

---

1. Hennion (A.) 1993, *La passion musicale*, Paris, Métailié, note n°5, p. 80.

2. Bourdieu (P.), 1984, *op. cit.*, p. 53.

monde de la représentation politique ne peut alors plus être *naturellement* prolongé dans des objets. Par contre Pierre Bourdieu montre bien comment on voit le plus souvent surgir le mandataire sans qu'il soit possible de repérer immédiatement le groupe dont il procède, par délégation : cette délégation le plus souvent est une *fiction...efficace*.

Rappelons qu'une fiction est un *fait* qui résulte d'une convention, d'un accord réciproque. Elle a donc, pour valoir, besoin d'un assentiment. Une fiction peut être établie par des juristes mais peut être un fait construit par n'importe quelle autre corporation. Fiction (ou fictif) s'oppose alors à naturel et non pas à réel, effectif ou à vrai. La fiction est un artifice conventionnel qui constitue un support à l'action. Si le latin *fictio* désigne en première instance l'action de façonner, on peut dire que le terme d'une fiction est de façonner le monde. Lorsqu'elle y réussit, la fiction est naturalisée, elle se confond avec le monde qu'elle fait advenir et devient transparente pour ce monde : elle n'est plus, à la limite, qu'un fait parmi d'autres. Lorsqu'elle échoue à produire son propre effacement – lorsque la fiction ne résiste pas à l'épreuve que lui font subir d'autres faits – elle est alors dénoncée comme “invraisemblance”, “dénaturation”, “pur artifice” ou encore comme “tromperie”. Et c'est là son second sens. La fiction partage cette ambivalence avec les fétiches, auxquels elle peut être assimilée dans l'ordre symbolique, enfin avec les conventions qui l'établissent <sup>1</sup>.

Les apories de la représentation – que la sociologie de Pierre Bourdieu illustre de façon particulièrement éclairante – sont toutes une conséquence de cette conception circulaire du rapport de représentation où, comme dans un ruban de Möbius, on devrait pouvoir passer en continu de “*ce qui représente*” à “*ce qui est représenté*”. Or ce cercle idéal de la représentation est précisément celui qui, depuis Michels, nous interdit de prêter un contenu positif aux technologies sociales qui, à l'instar de l'organisation, sont aussi faites *pour* soutenir l'activité de représentation. Comment briser ce cercle sans briser nos idoles, c'est-à-dire restituer de façon à la fois *réaliste*

---

1. Bentham (J.), 1997, *De l'ontologie et autres textes sur les fictions*, Paris, Points-Seuil ; Cayla (O.) éd., 1995, *La fiction*, *Droits*, n°21, Paris, PUF ; Hobbes (T.), 1971, *Léviathan*, Paris, Sirey ; Iacono (A.M.), 1992, *Le fétichisme. Histoire d'un concept*, Paris, PUF-philosophies ; Jaume (L.), 1983, “La théorie de la personne fictive dans le Léviathan de Hobbes”, *Revue Française de Science Politique*, vol. 33, n°6, décembre, pp.1009-1035 ; Thévenot (L.), 1992, “Jugements ordinaires, et jugements de droit”, *Annales ESC*, n°6, nov.-déc., pp.1279-1299.

et *compréhensive* la part d'*idéisme* qui se trouve engagée dans l'exercice pratique de la représentation sociale organisée ? Dans les premières collectivités inorganiques, la représentation sociale surgit d'abord sous la forme d'un *travail qui s'accomplit*. Tous les précis d'histoire sociale en témoignent : à travers quelques figures ouvrières emblématiques, ce travail permet notamment d'agencer des courants d'idées ; il élève, de ce fait, l'esprit de cette représentation, lui donne quelque chose à affirmer. Il permet alors à cette représentation sociale de se transformer en un acteur. Le "héraut ouvrier" accède à l'occasion, et peut-être sans le savoir, au statut de personne collective. C'est à cette condition que le représentant va précisément pouvoir soutenir un "rapport collectif" ; la représentation apparaît, en contrepartie, et vis-à-vis du milieu intéressé, comme *un pouvoir qui s'affirme*, avant même que le droit de l'Etat ne confère la personnalité juridique à son organisation (1884). Les institutions apparaissent ainsi, et d'abord, comme "institution du sens", appareil de discours ; elles naissent sous l'emprise d'une idée qui est la première forme de leur projet (*idea*). Ce rapport d'engendrement permet de loger dans l'institution les attributs idéels ou incorporels qui manquaient généralement à la seule approche en terme d'organisation. C'est l'institution désormais qui porte la représentation. La considération de l'institution corporative, en tant qu'entité distincte de l'organisation, laquelle *ne constitue que* son instrument d'animation, permet ainsi de doter d'un nouveau crible l'analyse de cette représentation sociale. Comme le dit Hauriou, dans sa définition : "*Une institution est une idée d'oeuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures*"<sup>1</sup>.

Les idées sont à la fois des formes visibles (*idea*) et une matière pour l'activité de l'esprit, c'est-à-dire un *et* son objet. C'est pourquoi on peut les considérer et les observer comme des choses : l'idée est la chose (*causa*) qui nous oblige à penser. Le fait qu'on examine les idées par la pensée et que la pensée ou le langage permettent de les exprimer à pu faire croire que les idées ne s'établissaient que d'après des

---

1. Hauriou (M.), 1933, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la Nouvelle Journée, Paris, Bloud & Gay, Reprint 1986, Centre de Philosophie Politique et Juridique, université de Caen, p.96.

données psychiques, qu'elles étaient donc essentiellement le produit d'une subjectivité de la personne. En vérité, elles existent à l'état objectif, indépendamment de l'esprit, mais ne sont données à chacun que par l'expérience de la pensée : elles passent alors à l'état subjectif. Cette mécanique éclipse, comme l'avaient si bien montré Maurice Hauriou ou Georg Simmel, la persistance des formes sociales et institutionnelles. Ainsi les institutions sont toutes faites pour la réalisation d'une idée générique ; l'idée a une vie objective dans l'institution qui lui permet de s'étendre et d'en toucher tous les membres et, au-delà, le milieu social. Mais ces idées directrices ont toujours une part d'indétermination : il leur faut être réactualisées en permanence. Il faut les *faire parler* et les faire *raisonner* sur des objets toujours nouveaux.

On peut en tirer une conséquence immédiate pour le paritarisme. Dans les organes paritaires, c'est un ensemble d'institutions qui se mettent à débattre. A l'inverse de ce que suppose *l'agir communicationnel* chez Habermas, qui vise une activité orientée vers l'inter-compréhension<sup>1</sup>, la "libre discussion" entre personnes le cède, ici, à une confrontation d'idées objectives dont les représentants présents ne sont que les porte-parole. Dans le même temps, ces médiateurs<sup>2</sup> sont aussi des accoucheurs, chaque fois qu'il leur faut intéresser les institutions qui les ont mandatés à ce qui est engagé dans la réalisation du mandat. Si ce sont des institutions qui pensent<sup>3</sup>, encore faut-il qu'elles puissent alimenter une pensée dans le cadre du paritarisme. C'est peut-être là l'un des échecs du gouvernement paritaire d'avoir interdit qu'il se dise, de ce point de vue, quelque chose entre les mandataires pour que se déploient les potentialités de l'institution dans laquelle ils siègent.

- 
1. Jurgen Habermas, 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, tome 1, pp.283-345.
  2. La médiation s'oppose à l'intermédiation neutre et transparente. "*L'intermédiaire est entre deux mondes (...) il vient (toujours) après ce qu'il relie, les mondes en question n'ont pas besoin de lui pour exister*" (Hennion (A.), 1993, *La passion musicale*, Paris, Métailié, p.223). Les médiateurs, à l'inverse, sont toujours premiers : "*à l'extrémité d'une médiation n'apparaît pas un monde autonome mais une autre médiation*" (*Ibid.* p. 224). L'intermédiaire, en somme, ne fait rien en lui-même. Par l'action des médiateurs, au contraire, "*le sens n'est plus simplement transporté par le médiateur mais constitué en partie, déplacé, recréé, modifié, bref, traduit et trahi. (...) L'intermédiaire n'était qu'un moyen pour une fin, alors que le médiateur devient à la fois fin et moyen*". Latour (B), 1993, *La clef de Berlin*, Paris, La découverte, pp.43-44.
  3. Mary Douglas, 1999, *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte.

---

## 2.2

### CRITIQUE D'UNE PROBLÉMATIQUE DE L'INSTITUTIONNALISATION

Le rapport de représentation qu'institue le paritarisme est très spécial : il se *superpose* comme une *strate nouvelle* aux rapports de représentation entretenus par les différents acteurs de la sphère salariale dans leurs relations *directes*, ou vis-à-vis de leur base respective, mais c'est principalement pour en infléchir la tendance <sup>1</sup>. Si le paritarisme est clairement un équipement de la *démocratie médiate*, encore faudrait-il qualifier précisément cette médiation <sup>2</sup>. La crise du paritarisme est, en effet, mêlée de façon trop exclusive et trop souvent confondue avec une crise de la représentation professionnelle. Le paritarisme serait alors directement affecté par la "faible représentativité" des organisations qui le peuplent. Mais il y a pire. La prolifération des instances paritaires entretiendrait la rente politique (monopolistique) dont bénéficient ces organisations. Le paritarisme participerait ainsi à *l'institutionnalisation* du syndicalisme. On pourrait dire, pour paraphraser Benoît Mandelbrot, que de tels énoncés, ni vérifiés, ni falsifiés, mais auxquels il est généralement prêté un caractère explicatif, ne sont "*même pas faux*" <sup>3</sup>. Ils annulent simplement un ensemble de médiations qu'il faudrait, au contraire, pouvoir restituer pour mieux caractériser ces "*pathologies réelles*" du paritarisme. Et elles existent bel et bien !

En 1983, Gérard Adam, naguère associé par Jean-Daniel Reynaud à la rédaction de plusieurs ouvrages <sup>4</sup>, livre dans un article de *Droit Social* une synthèse de son

- 
1. "MM. Texier [CGT-FO] et Lebel [directeur de l'Union Nationale des CAF] pensent que les administrateurs gèrent les caisses avec l'indépendance désirable au regard des syndicats" (ce qu'il fallait démontrer). Personnalités citées par (le jeune) Stanley Hoffmann dans le compte-rendu du colloque AFSP de 1953 sur "les élections sociales comparées aux élections politiques" in Laroque (P.) & alii, *Revue française de science politique*, vol. III, avril-juin 1953, n°2, p.296.
  2. "Les notions de gouvernement direct et de gouvernement indirect ne tracent qu'une ligne de partage indéfinie. (...) (Que signifie au juste) le qualificatif d'indirect (sachant que) les termes de médiation ou d'intermédiaire peuvent, dans le langage courant, renvoyer à des situations très différentes les unes des autres." in Manin (B.), 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Clamann-Levy, p.16.
  3. Mandelbrot (B.), 1989, *Les objets fractals*, Paris, Flammarion, p. 192. René Thom dit encore : "ce qui limite le vrai, ce n'est pas le faux, c'est l'insignifiant", in Thom (R.), *Prédire n'est pas expliquer*, Paris, Flammarion, Champs, 1993, p. 132.
  4. Adam (G.), Verdier (J.M.), Reynaud (J.D), 1972, *La négociation collective en France*, Paris,

analyse sur le pouvoir syndical<sup>1</sup>. Cet article doit d'abord à son titre, "*L'institutionnalisation des syndicats*", et à la controverse qu'il a déclenchée, d'être resté dans les annales<sup>2</sup>. Une fois n'est pas coutume, à l'exception de la CGT-FO, les grandes confédérations syndicales avaient, en effet, tenu à exercer dans la même revue leur droit de réponse<sup>3</sup>. Cette critique de l'institutionnalisation résume à l'évidence une sorte de *zeitgeist*.

On ne peut, selon nous, en revenir directement à la question de l'institution et de la représentation dans le système français de relations professionnelles et à l'idée d'une *représentation par l'institution*, sans revenir, à notre tour, sur une polémique autour de "l'institutionnalisation" qui, pour utile qu'elle ait été, a fini par polluer complètement la sociologie du champ.

Remarquons, en première instance, que ce substantif, mobilisé à outrance dans les débats sur "l'état des relations professionnelles en France", est précisément formé avec un suffixe [-isation] qui marque un changement d'état mais sans qu'on sache toujours la consistance de "l'état initial". Que peut-on reprocher à la thèse de l'institutionnalisation ? Peu de choses sur le fond, lorsqu'il s'agit de décrire l'aliénation de l'acteur syndical : comment, en effet, justifier d'être devenu un tel "fonctionnaire du social" dès lors que ce pouvoir a crû, à mesure que l'audience des principaux concernés diminuait ? Il est problématique, en revanche, que ce constat s'exprime dans les termes de "l'institutionnalisation" : car s'il est un changement que cette aliénation pourrait manifester, c'est précisément un mouvement inverse de *désinstitutionnalisation* ! A mesure qu'il remplit les bureaux de l'Etat social, le plénipotentiaire, en effet, perd d'abord une capacité qui est de rapporter le projet de l'organisation qui l'a mandaté... à ce même mandat. C'est peut-être alors parce que

---

Editions ouvrière ; Adam (G.), Reynaud (J.D.), 1978, *Conflit du travail et changement social*, Paris, PUF, coll. "Sociologies".

1. Adam (G.), 1983, *Le Pouvoir syndical*, Paris, Dunod.
2. Adam (G.), 1983, "L'institutionnalisation des syndicats, esquisse d'une problématique", *Droit social*, n°11, novembre, pp.597-600 & Adam (G.), 1984, "Les syndicats : un pouvoir excessif ?", *Droit social*, n°1, janvier, pp.2-4. Gérard Adam, professeur au CNAM, titulaire de la chaire des "relations professionnelles", par ailleurs journaliste au quotidien *La Croix* – il fut notamment l'historien de la CFTC (cf. Adam (G.), 1964, *La CFTC*, Paris, PFNSP) –, tient avec une régularité constante la chronique des relations professionnelles dans la revue *Droit social*.
3. Bornard (J.), président de la CFTC, "Crise ou régénération syndicale ?"; Gaumé (G.), Secrétaire de la CGT, "L'esquive du réel"; Jacquier (J.P.), Secrétaire national de la CFDT, "Quelques observations"; Menu (J.), Président de la CGC, "L'institutionnalisation des syndicats : absence de

l'idée syndicale ne peut plus être actualisée que l'organisation syndicale, qui aurait dû donner à cette idée une détermination plus en accord avec les fonctions nouvelles du syndicalisme, peine à se faire reconnaître dans le milieu social. Or, cette perspective change complètement, comme nous le verrons, les termes du débat sur la représentativité.

Au contraire des chercheurs en relations industrielles anglo-saxons, en majorité des économistes, pour lesquels le syndicat était avant tout un agent de la régulation économique, "*nous partons de l'idée que le syndicalisme est un mouvement social*"<sup>1</sup> : ce "nous" de modeste employé, ici, par Claude Durand pourrait désigner et impliquer, en vérité, depuis l'impulsion décisive donnée par Alain Touraine au milieu des années soixante<sup>2</sup>, tout un pan de la sociologie française. On peut penser que la thèse de l'institutionnalisation repose tout entière sur la naturalisation de cet énoncé (et de cette définition), laquelle interdit de lui restituer son statut originel de *stratégie de recherche*<sup>3</sup>. Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'on sacrifie régulièrement à l'évocation de "*l'harmonie ancienne*" du mouvement syndical<sup>4</sup> pour introduire les charges contre "l'institutionnalisation des syndicats" : en acceptant des positions de pouvoir, l'acteur syndical aurait trahi son essence, coupé le militant de sa base en l'envoyant siéger, comme permanent couvert par un statut protecteur, dans de lointains conseils et, partant, épuisé la capacité du mouvement ouvrier à impulser le changement social. Entre précaution d'usage et fausse concession, la glorification d'un passé légendaire permet, en passant, d'atténuer la pétition de principe qui affleure parfois de ces critiques : la présence envahissante d'un "lobby syndical subventionné" dans toutes les sphères de la société est, en soi, une nuisance (au regard, évidemment, d'un investissement qui aurait été davantage conforme à son essence)<sup>5</sup> !

---

problématique", *Droit social*, n°4, avril 1984, pp.246-259.

1. Durand (C.), 1971, *Conscience ouvrière et action syndicale*, Paris, Mouton, p.3.

2. Touraine (A.), 1966, *La conscience ouvrière*, Paris, Seuil.

3. "*En prenant le parti (...) d'étudier le syndicalisme comme mouvement social, il est bien évident que les aspects fonctionnels de sa pratique revendicative, de sa stratégie de négociation et de ses processus d'insertion dans le fonctionnement de la société risquent de nous échapper...*", *ibidem*. On ne saurait mieux dire !

4. Par exemple, Adam (G.), 1983, *op. cit.*, p.597.

5. Le fameux texte de Gérard Adam, contemporain du scrutin du 19 octobre 1983 pour le renouvellement des conseils d'administration à la Sécurité sociale, dénonce ainsi un "*alignement progressif sur le mode de fonctionnement des partis politiques*" (*Ibid.*, p.600), à savoir une

La critique de l'institutionnalisation, qui repose sur la naturalisation rétrospective d'un parti pris de recherche caractéristique de la sociologie du mouvement social, se couple ainsi avec une critique de la représentation, pour elle-même, c'est-à-dire en tant que forme caractéristique de travail à distance. Il y est question du "réductionnisme de la représentation sociale"<sup>1</sup> auquel conduirait l'élargissement de la "présence syndicale dans toutes les institutions sociales de la vie publique", "prolongeant hors des entreprises le face à face employeurs-salariés"<sup>2</sup>. Notons, en première instance, que l'idée d'un tel prolongement est assurément un contresens historique : le "face à face" entre employeurs et salariés s'est davantage construit dans le cadre de *la profession*, et donc de la branche, que dans celui de *l'entreprise*<sup>3</sup>. La notion de *profession* ne saurait d'ailleurs être confondue avec celle de *métier* ; elle correspond d'abord à un besoin de coordination patronale. L'ordonnancement des relations du travail, dans l'entreprise, n'a jamais permis que l'établissement d'un rapport entre salariés et employeur morde véritablement sur l'étendue du "pouvoir unilatéral" de ce dernier<sup>4</sup>. L'activité du CE a certainement été utile à civiliser le rapport capital/travail mais elle a toujours été cantonnée dans le registre des "bonnes œuvres", la manière de mener "l'oeuvre de production" appartenant, quant à elle, au domaine réservé du "patron", sans même parler de l'institution patronale des délégués du personnel<sup>5</sup>. C'est, en réalité, la structuration hors entreprise d'un "partenariat social institutionnalisé" qui a favorisé l'essor récent de la négociation collective en entreprise<sup>6</sup>. Le sentiment qu'en France, "*l'existence du syndicat (soit) sa propre finalité alors qu'il n'existe ailleurs que comme instrument de*

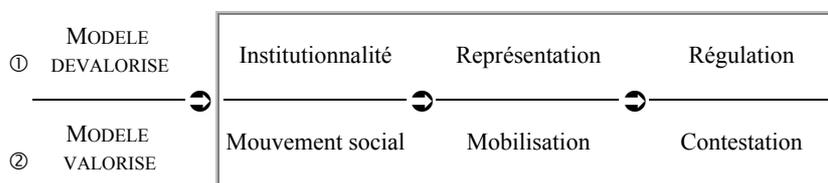
---

représentation plus soucieuse d'envahir les médias pour se créer une audience que de renouer avec l'atelier. Quand on sait que le temps cumulé d'occupation des écrans de télévision par les cinq confédérations syndicales n'a été, pendant la totalité de la campagne, que de 11 h 41, et qu'il n'y a plus eu depuis d'élections à ces conseils, l'argument fait sourire.

1. Adam (G.), 1983, *op. cit.*, p.597 et Adam (G.), 1984, *op. cit.*, p.3
2. *Ibidem.*
3. Théry (R.), 1956, "L'idée paritaire dans l'organisation professionnelle de l'industrie textile", *Droit Social*, n°9-10, septembre-octobre, p.470 *et passim*.
4. Jeammaud (A.), Le Friant (M.), Lyon-Caen (A.), "L'ordonnancement des relations du travail", *Recueil Dalloz*, 38e Cahier, Chronique 1998, p. 359-368.
5. Hordern (F.), 1988, "Naissance d'une institution : du contrôle ouvrier aux délégués du personnel, 1880-1939", *Cahiers de l'institut régional du travail*, Université Aix Marseille II, n°1, p.117.
6. Rouilleault (H.), prés., 2001, *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La documentation Française.

*négociation*”<sup>1</sup>, ne perd ainsi son statut de lieu commun que si on le rapporte à l’aversion manifestée, jusque très récemment, par les employeurs pour la négociation d’entreprise. Cette sentence, pour partie incompatible avec le plaidoyer “mouvementiste” qui permettait d’asseoir la critique de l’institutionnalisation (cf. tableau 1), révèle le caractère très unilatéral de cette thèse, ce que n’avaient pas manqué de relever les organisations syndicales (il n’est ainsi jamais question du patronat dans la thèse de l’institutionnalisation).

TABLEAU 1  
*Institution versus Mouvement social*<sup>2</sup>



Nous éprouvons sans doute une difficulté à nous défaire de l’image du mouvement syndical quittant, avec l’atelier, le cœur chaud du social pour se disperser dans des positions de pouvoir, à la fois orbitales et fragiles, caractéristiques des offices paritaires de l’Etat social, ces monstres à l’expertise froide et chiffrée... La “*boulimie*” institutionnelle des organisations professionnelles, encouragée par l’Etat, entreprendrait ainsi l’état d’anomie qui caractérise aujourd’hui la représentation sociale. Dès lors que son action ne serait plus uniment déterminée par un ancrage au milieu socio-professionnel, mais plutôt par le jeu propre du “partenariat social institutionnalisé”, l’acteur syndical se révélerait incapable de développer, vis-à-vis de sa base, des projets réellement mobilisateurs. Il paierait ainsi le prix d’une rupture avec les “*communautés pertinentes de l’action collective*”<sup>3</sup>. Cette généralité, qui s’autorise de l’examen scientifique des obstacles effectivement rencontrés par la

1. Adam (G.), 1984, *op. cit.*, p.2.

2. A partir de Gagnon (M.J.), 1991, “Le syndicalisme : du mode d’appréhension à l’objet sociologique”, *Sociologie et sociétés*, Montréal, PUM, Vol. XXIII, n°2, automne, pp.79-95.

3. On sait aujourd’hui combien la formule inventée par Denis Segrestin a pu faire mouche. Mais il y a un pas entre cette observation et la volonté, parfois avérée, de la renvoyer par ricochet aux acteurs pour qu’ils en fassent leur nouveau programme d’action ! Cf. Segrestin (D.), 1980, “Les communautés pertinentes de l’action collective - Canevas pour l’étude des fondements sociaux des conflits du travail en France”, *Revue Française de Sociologie*, 21 (2), pp. 171-203.

représentation syndicale dans différentes sphères socio-professionnelles <sup>1</sup>, est trop à sens unique pour être réellement honnête. Compte tenu de la différenciation historiquement inscrite dans la division du travail, et sans même compter la variable organisationnelle <sup>2</sup>, on sait, en effet, l'émiettement auquel la représentation professionnelle serait condamnée si elle flattait trop exclusivement les dispositions catégorielles du salariat. En généralisant ainsi quelques vérités locales, la thèse de l'institutionnalisation ne leur confère-t-elle pas, tout d'un coup, un caractère infalsifiable ? Alain Touraine, lui-même, n'avait-il pas suggéré de procéder à une analyse "élargie" des raisons pour lesquelles les organisations syndicales s'étaient mises à concevoir des projets d'organisation sociale en rupture avec l'idéologie de classe ? L'entrée des organisations professionnelles dans l'ère des "*politiques syndicales*" <sup>3</sup> ne traduisait-elle pas, finalement, une réelle capacité d'adaptation au milieu et à une configuration des jeux entre acteurs, elle-même évolutive ? La critique de l'institutionnalisation reconnaît d'ailleurs que les thèmes que les syndicats ont développés depuis un siècle "*sont tellement intériorisés par l'ensemble de la société que le statut de salarié, par exemple, fait figure de modèle, pour toutes les autres catégories sociales*" <sup>4</sup>. Il est pour le moins curieux de voir dans cette "normalisation" une explication à la crise du syndicalisme, sauf à vouloir, à tout prix, confondre l'action syndicale avec le souci de (re)fonder la représentation sociale sur des bases exclusivement communautaires. Que l'intériorisation du projet syndical signifie, de ce fait, sa dissolution, revient à accuser l'acteur social d'infidélité – en référence à des transformations auxquelles il aurait lui-même activement participé –, au point que cette accusation devient la signature même de sa réussite ! En s'interdisant de prêter des capacités autonomes de régulation au "partenariat social institutionnalisé", on voit que c'est l'idée même de représentation qu'on finit par réfuter.

- 
1. Crozier (M.), 1965, *Le monde des employés de bureau*, Paris, Seuil ; Legendre (M.), 1987, "Les employés de bureau et la représentation", *Revue française de science politique*, vol. 37, n°1, février, pp.59-75 ; Mallet (S.), 1963, *La nouvelle classe ouvrière*, Paris, Seuil ; Maurice (M.), "Professionnalisme et syndicalisme", *Sociologie du travail*, n°3, 1968, pp.243-256 ; Sainsaulieu (R.), 1977, *L'identité au travail*, Paris, PFNSP ; Tixier (P.E), 1990, "Cultures de travail et action syndicale", *CFDT aujourd'hui*, n°99, décembre, pp.116-126 ; etc.
  2. Tixier (P.E), 1992, "Organisation de l'entreprise et action syndicale", in Bechet (M.), Huiban (J.P), *Emploi, croissance et compétitivité*, Paris, Syros.
  3. Touraine (A.), Wieviorka (M.), Dubet (F.), 1984, *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard, p.326.
  4. Adam (G.), 1983, *op. cit.*, p.597 ; ou "*Les idées syndicales sont au pouvoir*" in Adam (G.), 1984, *op. cit.*, p.3.

La critique de l'institutionnalisation débouche souvent sur des énoncés d'allure paradoxale : *“Les organisations syndicales se portent bien ; leur avenir est assuré dans la mesure où elles sont acceptées par l'opinion et font partie du décor quotidien de la vie publique, le mouvement syndical se porte mal dans la mesure où il incarnait une utopie mobilisatrice, une liberté d'action vis-à-vis des institutions publiques et privées, bref un espace de liberté”*<sup>1</sup>. Cette interpellation oblige, implicitement, à réputer que l'acceptation par l'opinion des menées syndicales ne saurait constituer une source légitime de légitimité. Il est alors d'usage de dénoncer l'avènement de *“l'ère des supporters”*<sup>2</sup>. L'utopie constitue-t-elle une meilleure source de légitimité ? Si l'utopie est, par définition, sans lieu réel qui l'effectue, on est forcé de reconnaître à son contenu une certaine force instituante. Comme le montrera Pierre Rosanvallon, la conception essentialiste que les syndicats ont de leur propre représentativité révèle la compréhension qu'ils ont acquis, dans les débuts – où une minorité parmi la minorité commande le destin d'un groupe social – d'une condition elle-même essentielle de légitimité : l'acteur syndical n'est légitime que si son action est d'abord représentative de l'objet qu'il s'est donné (c'est le cas, d'ailleurs, pour n'importe quelle institution). Cet objet ou ce projet, qui comme tout projet devait nécessairement contenir une part d'indétermination, devait-il pour autant rester intact ? Au-delà de l'effort d'institution proprement dit, l'utopie ne reste mobilisatrice, en effet, que si l'organisation qui s'en réclame lui donne, à chaque période, des déterminations en accord avec l'époque et la reconfiguration des enjeux. A défaut, la liberté d'action dont peut se prévaloir l'acteur, en tant que messenger, peut révéler une incapacité majeure à intéresser le milieu social, par suite à occuper la scène sociale en s'insérant, précisément, dans sa trame institutionnelle : ne pouvant obliger les autres protagonistes, institutions publiques et privées confondues, rien ne l'oblige lui-même à définir, avec la force que confère l'actualité d'un projet institutionnel, à la fois situé et contextualisé, une efficace *“politique de la réalité”*<sup>3</sup>.

---

1. *Ibid.*, p.4.

2. Adam (G.), 1983, op. cit., p.599-600. Plus récemment, à propos du Plan Juppé : *“Ainsi, la France est-elle maintenant entrée dans “l'ère des supporters”. (...) L'important n'est plus la masse d'adhérents fidèles, le dévouement permanent des bénévoles, la solidité de l'organisation, mais la capacité à un moment donné de mobiliser le plus grand nombre, bref de remplir le stade le jour où s'engage la partie”* (Adam (G.), 1996, “Le retour des syndicats”, *Droit social*, n°3, mars, p.345).

3. *“La politique de la réalité [Realpolitik] ne ressemble (...) pas à un destin inéluctable auquel il faudrait se soumettre sans discussion, mais à ce qui permet de renverser le rapport de forces qui*

Les organisations syndicales se voient dotées, en dépit d'une audience numérique faible, d'une confiance élargie dans l'opinion. On peut y voir le produit d'un phénomène fonctionnel. Commis à participer au gouvernement de toutes les grandes institutions providentielles, les syndicats peuvent profiter de l'attachement que les français témoignent à ces dernières (quand il savent que ces institutions sont "gérées" par les partenaires sociaux). La méfiance du salarié vis-à-vis des syndicats n'est pas nécessairement incompatible alors avec une certaine remise de soi à l'acteur syndical sur la question sociale quand elle surgit dans le champ du politique (la retraite), à l'exception notable, toutefois, des stratégies qu'il déploie pour donner de l'extension à des conflits repérés comme catégoriels. De ce point de vue, l'évaluation socio-numérique de la représentativité du syndicalisme français – enfermée dans la sphère close des relations collectives du travail ou la sphère aujourd'hui détachée de la protection sociale – est une impasse, mais d'abord une impasse conceptuelle. Si l'incorporation des producteurs à la politique est, comme on l'a vu, problématique, elle n'en est pas moins un fait avéré, et dans une large mesure accepté par l'opinion. Cette dernière – avec la volatilité qu'on lui connaît – n'oublie jamais qu'elle peut se choisir dans le monde syndical des représentants qu'elle pense avoir perdus, entre deux scrutins, dans le monde politique. Par un effet de *réverbération institutionnelle*, il se peut que la force politique du syndicalisme soit à due proportion de la dérive que subit ainsi la démocratie politique quand elle ne trouve plus à se loger que dans l'exécutif. Le problème serait alors de savoir si l'opinion n'est pas, en dernier recours, le dernier "acteur social" <sup>1</sup>. Encore qu'elle ne soit en elle-même tenue à rien et peut brûler demain l'idole de la veille. L'opinion ne peut être, de ce fait, la base nouvelle du syndicalisme. On pressent, de même, que l'intégration fonctionnelle du syndicalisme aux organes de l'Etat social ne suffit pas à asseoir sa légitimité. Quelle question, alors, devons-nous poser qui restituerait à la critique de

---

*paraissait totalement défavorable*", Latour (B.), 1997, "On ne peut rien contre la fatalité des faits : les rhétoriques de l'impuissance", Club Merleau-Ponty, *La pensée confisquée : 15 idées reçues qui bloquent le débat public*, Paris, La découverte, p.121.

1. L'opinion "ne se réduit plus à une forme politique et devient comprise comme une forme sociale. (...) Elle est le véhicule d'une sorte de démocratie sauvage, que rien ne limite ou n'encadre. "L'opinion publique, résume en ce sens Hegel, est la façon inorganique dont un peuple fait savoir ce qu'il veut et ce qu'il pense". (...) La sondomanie française doit être ainsi comprise dans son rapport à l'effacement, plus marqué qu'ailleurs, des corps intermédiaires. (Mais) c'est en large partie un peuple évanescant. Il ne trouve consistance que dans la présupposition d'une densité native..." Rosanvallon (P.), 1998, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, pp.340-343.

l'institutionnalisation sa part de vérité ? Il faut d'abord rappeler que l'Etat souffre généralement d'être concurrencé dans l'expression de la volonté générale par d'autres acteurs. Stratégiquement, l'Etat peut ainsi chercher à brocarder l'essence corporatiste du syndicalisme. Compte tenu de cette adversité, il faut paradoxalement que le syndicat réussisse à fonder le caractère proprement politique de ses interventions. Il lui faut alors livrer, à chaque occasion, une interprétation du lien qui s'établit entre ses différents champs d'intervention, seule à même de légitimer son engagement et sa présence sur la scène publique. Cette interprétation – en tant que pratique discursive – ne s'identifie pas à la capacité à articuler différents niveaux d'action, à quoi pourtant on peut la réduire lorsqu'on demande à l'acteur syndical de réussir à agréger des intérêts qu'il prétend représenter. Si l'acteur syndical succombe à cette exigence, il ne peut plus engager d'épreuve de force que dans l'espace tactique où il manifeste, alors principalement, un pouvoir de nuisance. Le syndicat se trouve alors acculé à ne plus représenter qu'une coalition momentanée d'intérêts disparates.

Dans le même temps, nous devons examiner les situations dans lesquelles l'agenda politique condamne les organisations syndicales à agiter la menace d'une épreuve de force en guise de légitimité. Une telle posture focalise chacun, médias compris, sur les troupes qu'elles seraient susceptibles ou non de verser dans la rue. Celles qui remplissent effectivement les cortèges peuvent toujours être soupçonnées de désertir demain le "mouvement social" : leur présence a alors exactement la même consistance que celle qu'on prête généralement à l'opinion. L'adhésion de l'opinion vaut peut-être consentement à l'action que dirige le pouvoir syndical, mais dans le cadre déterminé par cette action. Le fait que le syndicat, *comme institution*, soit légitime à exprimer des *conditions*, ne peut plus être exprimé alors en tant que tel <sup>1</sup>.

---

1. Ce qui peut-être exprimé, en revanche, c'est la nécessité d'associer, *d'une manière ou d'une autre*, l'acteur syndical à l'action de l'Etat, principalement en vue de désamorcer les conflits... Il s'agit, pour l'acteur public, d'une *contrainte*, qui n'illustre, au fond, de son point de vue, que le pouvoir de nuisance attribué au syndicat. Mais ce pouvoir n'est alors ni fondé ni légitime. Il faut simplement trouver, pour l'Etat, une manière de composer avec lui. Par déduction, donc, ce pouvoir n'est *pas pris en compte* à raison même de son caractère représentatif ; ce caractère lui est d'ailleurs dénié par la forme de relation proposée. Au contraire de la "contrainte" qui s'impose avant tout, les "conditions", quant à elles, doivent être posées, définies, discutées. Lorsque l'acteur pose une condition, il élève d'abord une prétention à définir les conditions générales de félicité de l'action. Si l'acteur syndical est légitime à énoncer des conditions, c'est parce qu'il participe à l'institution du social, c'est donc en vertu d'une capacité à le représenter. La question n'est pas tant que lui-même figure un "point de passage obligé" pour l'action publique, mais qu'il puisse

C'est, par un curieux renversement, le nombre qui se trouve à faire la preuve et à valoir, en lui-même, comme condition. Le syndicat, *comme organisation*, est alors réduit à revendiquer un titre de propriété au motif de sa présence ancienne dans les instances de gouvernement du social. Or cette revendication à parler, non pas seulement pour d'autres institutions, mais depuis leur sein même, n'offre aucun fondement à sa participation au débat public si l'acteur syndical ne livre pas dans le même temps une interprétation de ce qui le mène aujourd'hui à défendre une idée de la maladie ou de la retraite, plutôt que le monument de la Sécu, pour lui-même. La force mobilisatrice de l'acteur syndical procéderait alors de sa capacité à exprimer son "attachement" institutionnel et c'est cette expression qui fonderait son intervention. En manquant, comme bien souvent il lui arrive, d'en appeler à ce fondement, le syndicat s'expose régulièrement à la critique que lui adressent nombre de chroniqueurs sociaux.

Le danger que cette situation représente pour l'Etat est plus grand qu'on ne l'imagine ordinairement. A défaut d'incorporer à la politique des forces à la fois capables de maintenir le *social* et de soutenir un ordre vivant, l'Etat peut être conduit à absorber lui-même la *société*, quand cette absorption ne le condamne pas à étatiser, de fait, la protection sociale. Il devient, à l'occasion, l'objet ou la cible même de tous les rapports sociaux, situation à laquelle il ne peut répondre qu'en proposant des droits (établis par autant de lois). Or, pour ne prendre qu'un exemple, il n'est pas sûr que les "classes sociales", jadis commises à se reconnaître dans une représentation *instituant*e, trouvent un équivalent fonctionnel, qui satisfasse à l'impératif de "régulation sociale", dans la répartition des populations par "classes de risques"... Les lois, et les droits qu'elles déterminent, réifient à l'occasion, du fait précisément de leur forme inerte, une composante du milieu social que l'institution se proposait naguère d'organiser pour lui donner corps, la vivifier et l'offrir à sa propre reconnaissance ("classe et conscience de classe"). Cette entreprise de normalisation substitue souvent à l'expression politique du juste un règlement technique des

---

*éclairer* les "conditions" de prise en charge du social dans toute sa complexité et dans son opacité. C'est sa capacité à fonder l'action, à participer au fondement de l'action elle-même, plutôt d'ailleurs qu'à participer à l'action, qui devrait alors intéresser l'Etat. Sur la distinction conditions / contraintes, voir Stengers (I.), 1996, *Cosmopolitiques, La guerre des sciences*, Tome 1, Paris, La découverte, p.74.

rapports sociaux sous contrainte budgétaire. On peine à penser qu'elle puisse constituer, ce faisant, le support de "grandes solidarités".

---

### Section 3

#### REPRESENTATION ET GOUVERNEMENT PARITAIRE : LES ATTRIBUTS DE L'INSTITUTION

Même si c'est parfois entre les lignes, le travail de Pierre Rosanvallon sur la "forme syndicale" nous permet aujourd'hui de comprendre en quoi le modèle de l'institution peut constituer un bon véhicule pour la représentation [§. 3.1]. Accessoirement, il nous permet d'asseoir une définition positive de ce modèle. Nous verrons alors que le fait d'avoir distingué les procédés par lesquels l'institution porte effectivement la représentation éclaire l'économie du paritarisme et nous offre alors la possibilité de donner une meilleure interprétation de ses pathologies propres [§. 3.2].

---

### 3.1

#### INSTITUTIONNALISATION OU ORGANISATION DE L'INSTITUTION ?

##### RETOUR SUR LA FORME SYNDICALE

Dans la *question syndicale*, Pierre Rosanvallon tentera de donner une autre interprétation du processus d'institutionnalisation : *"la distance syndicat-salarié s'incrit (...) dans un processus de fonctionnalisation de leur rapport, sur le mode de celui qui régit classiquement les liens élus-électeurs. La représentation sociale tend ainsi à s'autonomiser : elle devient une sorte de métier parmi d'autres, qui s'insère dans un système global de spécialisation des fonctions sociales. C'est en ce sens qu'il convient vraiment de parler d'institutionnalisation du syndicalisme. L'expression a souvent été employée pour traduire (...) l'accroissement de ses [le syndicalisme] attributions dans des organismes paritaires (...) ou encore pour exprimer le mouvement d'élargissement de sa reconnaissance légale (...) Ces*

*différentes transformations (...) ne correspondent pas, à proprement parler, à un processus d'institutionnalisation. Il s'agit plutôt du développement du caractère "d'autorité gouvernante" des syndicats ; développement qui a eu pour résultat de greffer une fonction d'agence sociale sur leur nature première de mouvement social*<sup>1</sup>. A l'exception du lexique employé ("autorité gouvernante", "agence sociale"), le *distinguo* posé par l'argumentation n'apparaît pas clairement de prime abord. On peut se demander, en effet, ce qui marque véritablement la distinction entre le processus d'institutionnalisation, proprement dit, et d'autres mécanismes d'intégration fonctionnelle. D'autant que l'institutionnalisation du syndicalisme peut être également rapprochée par l'auteur de la "banalisation" de la forme syndicale. Pierre Rosanvallon montre, en effet, comment cette dernière s'offre progressivement comme modèle pour la représentation des intérêts dans toutes les sphères de l'activité sociale<sup>2</sup>. Nous retiendrons, en première instance, que l'institutionnalisation doit être vue comme une évolution "intérieure" au syndicalisme lui-même. Elle concerne d'abord la façon dont se répartissent peu à peu les rôles entre un représentant (militant *devenu* permanent) et un représenté (adhérent contraint par les vieux statuts à une certaine forme de communion<sup>3</sup> transformé en un électeur-utilisateur indifférent<sup>4</sup>). Pour Rosanvallon, ce régime de séparation (militant/adhérent) préparerait donc une autre partition, plus récente, entre professionnels et non professionnels, qui constitue le principal support au développement de la figure du "consommateur" (intérêt individuel *pour* un type de service *versus* communion collective *dans* le cadre du projet)<sup>5</sup>. Rosanvallon reste assez flou sur les périodes considérées : si le développement du syndicalisme devient facilement l'affaire d'un siècle complet (1860-1960)<sup>6</sup>, la scansion s'organise sinon, mais non sans raisons, à l'entour des principales innovations du droit positif<sup>7</sup> (1884, 1919, 1936, 1968, 1982),

---

1. Rosanvallon (P.), 1988, *La question syndicale*, Paris, Hachette-Pluriel, p. 37.

2. *Ibid.*, p. 60.

3. *Ibid.*, p. 31.

4. *Ibid.*, p. 40.

5. *Ibid.* p. 40-42. Plutôt que de viser l'intégration fonctionnelle du syndicat dans le grand système des organes sociaux, la critique de Pierre Rosanvallon part de la "fonctionnalisation des rapports syndicat-salariés" pour pointer le caractère aporétique des stratégies syndicales de légitimation (*ibid.*, p.236 et suivantes).

6. *Ibid.* p. 48.

7. Avec quelques absences remarquables et notamment, pour les plus contemporaines, *la loi du 11 février 1950* arrêtant les conditions d'extension des conventions de branche mais surtout les conditions de signature et de validité des conventions simples (monopole syndical, signature

jusqu'à la période récente de "désyndicalisation" (1970-1980) où s'accumuleraient les signes précurseurs d'un divorce "définitif" entre mouvement social et syndicalisme (cf. les "coordinations" de 1986). L'information essentielle réside moins, en réalité, dans cette chronologie, au demeurant discutable, que dans les renvois en notes où figurent les coordonnées temporelles des sources à partir desquelles Pierre Rosanvallon travaille ses principaux concepts. Ce corpus est constitué, en effet, de documents majoritairement produits entre 1880 et 1920. Le choix de puiser à ce matériau pour alimenter la problématique livre alors une information décisive sur la valeur référentielle du processus analysé. Dans un ouvrage plus récent, Pierre Rosanvallon ne manquera pas de la préciser : l'institutionnalisation du syndicalisme court sur une période qui va de 1906 (Amiens) à 1936 (Matignon) ; "*l'administration consultative*"<sup>1</sup>, quant à elle, associant les acteurs de la société civile à la définition et à la mise en œuvre des interventions de l'Etat, débute symboliquement à la date de création du Conseil supérieur du travail en 1891, sa doctrine est stabilisée en 1925 au moment de la création du Conseil national économique<sup>2</sup>. Ces repères permettent d'améliorer sensiblement l'attribution des processus d'institutionnalisation, accessoirement de mieux comprendre les liens qu'ils entretiennent avec l'incorporation des producteurs à la politique :

- l'institutionnalisation du syndicalisme réfère à un *aggiornamento* (une "mise à jour") qui constitua, au tournant du XXème siècle, un moment d'auto-interprétation du mouvement syndical par lui-même, pendant lequel se trouvent établi un rapport entre les sources de ce mouvement et le cheminement pris par son organisation. L'explicitation des caractères organiques propres au *mouvement social* fournit, en quelque sorte, l'occasion d'organiser l'institutionnalité du *mouvement syndical*. Dans ce moment d'institution, l'habileté particulière des

---

unique) ; la loi du 13 juillet 1971 généralisant à tous les niveaux (interprofessionnel, branche et entreprise) les conditions de représentativité, et précisant spécialement le jeu de la présomption irréfragable de représentativité par affiliation aux organisations syndicales représentatives (par reprise de l'arrêté du 31 mars 1966)... autant de textes établissant une condition de représentativité jugée aujourd'hui préjudiciable à la légitimité de la production conventionnelle.

1. Le terme est emprunté au précis de droit administratif de Maurice Hauriou publié en 1900-1901. Jurisconsulte et sociologue français, Hauriou qui fut doyen de la Faculté de droit de Toulouse de 1906 à 1926, n'est pas que l'un des tous premiers théoriciens de la sociologie juridique, il est aussi l'un des fondateurs du droit administratif.
2. Rosanvallon (P.), 1998, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, pp. 243 et suivantes. Concernant le CNE, voir Chatriot (A.), 2003, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil National Economique, 1924-1940*,

uns à exercer la direction du mouvement social, à savoir les syndicalistes de l'époque, se fait reconnaître. Leur pouvoir devient représentatif en tant qu'il identifie, à travers ses actes, ceux qui, ne l'exerçant pas, doivent *en toute généralité* (c'est-à-dire institutionnellement) en conserver la propriété, la classe ouvrière en l'occurrence ;

- en tant que “vieux” institué et première puissance instituante, avec l'Eglise, l'Etat sait qu'une manière de contenir les puissances de la grève et celles du mouvement social, est de les aider elles-mêmes à s'instituer, en les dotant notamment d'attributs issus du droit positif. L'Etat sait, par expérience, que cette institution permet de faire passer dans toute division du travail la distinction gouvernants / gouvernés grâce à laquelle il assoit lui-même son pouvoir dans la société. C'est lui qui encourage alors à l'élévation du pouvoir syndical au rang de pouvoir représentatif, la seule manière pour lui de composer avec ce pouvoir qui, en tant que pouvoir, contient nécessairement une responsabilité et des aspects disciplinaires <sup>1</sup>.

L'institution figure ainsi un instrument de gouvernement simultanément dans les mains de l'Etat, en ce qui concerne la forme, et dans les mains de l'acteur pour ce qui relèverait de l'usage de cette forme.

Mais qu'est-ce qu'un syndicat ? La question est tellement bête, qu'on a honte aujourd'hui de devoir la poser. On remarque que la définition actuelle du syndicat, dans son essence comme dans ses liens avec un extérieur, fait elle-même appel à d'autres notions compliquées, de syndicalisme, de mouvement, d'intérêt ou de représentativité qui sont tout sauf évidentes. Que signifie ainsi la différence qui s'établit, historiquement, entre le *syndicat* et le *mouvement ouvrier* ? On peut dire, pour simplifier, que le mouvement a longtemps résisté à se mettre dans la forme préconisée par l'Etat à travers la loi de 1884 <sup>2</sup>. Autrement dit, le mouvement syndical pouvait résister, dans la conscience qu'il avait de lui-même, à cette façon d'être

---

Paris, La découverte.

1. Sans compter l'intérêt que représente, pour l'Etat, la tendance oligarchique (Cf. Robert Michels).
2. A noter que, parmi les formes de groupements ouvriers susceptibles d'être consacrées par la loi, c'est l'association coopérative et non le syndicat qui eut longtemps la préférence de Waldeck-Rousseau (Soubiran-Paillet (F.), Pottier (M.L), 1996, *De l'usage professionnel à la loi (les chambres syndicales ouvrières parisiennes de 1867 à 1884)*, Paris, L'Harmattan-Logiques

légalisé : “le mouvement ouvrier (...) ne se préoccupe guère de cette institutionnalisation et ce sont les républicains modérés, inquiets face aux orientations révolutionnaires, qui vont revenir sur la question syndicale pour développer ces organisations (...) Le nouveau ministre du Commerce et de l’Industrie (Alexandre Millerand) allait partout répétant “organisez-vous, formez des syndicats” ... (Il était notamment convaincu que) *la personnalité va de pair avec la responsabilité*”<sup>1</sup>. Il est d’usage d’insister sur l’inspiration libérale de la loi de 1884 et sur les restrictions qu’elle posait sur l’objet du syndicat, l’adhésion, la question des unions, etc. Parce qu’elle va de soi, on oublie souvent que la loi réclame en premier des chefs et donc un type d’organisation précis. Or, “*la relation nécessaire avec l’autorité va inquiéter assez fortement les militants ouvriers qui hésiteront à livrer leurs noms et n’apprécieront guère les enquêtes qui seront diligentées pour vérifier la jouissance des droits civils des administrateurs*”<sup>2</sup>.

Dans son ouvrage intitulé “*La question syndicale - Histoire et avenir d’une forme sociale*”, Pierre Rosanvallon a sacrifié aux usages en rajoutant l’adjectif “sociale”. Il aurait dit “le syndicat est une forme”, il aurait sans doute mieux fait comprendre en quoi l’adoption de cette forme, *nolens volens*, transformait la substance même du mouvement social, pour répondre, ainsi qu’il le suggérait d’ailleurs, à une exigence de gouvernabilité. Entre 1884 et la loi du 12 mars 1920, les péripéties sont nombreuses : d’un côté, on craint des syndicats puissants, de l’autre un assujettissement (voire l’organisation d’un système de dépouille portant sur les biens du syndicat dans les conflits avec les patrons en réparation du préjudice subi du fait des grèves par exemple). En définitive, Norbert Olszak observe que les syndicats ouvriers français défendront moins que les commerçants ou les agriculteurs, devant les tribunaux, les règles d’une organisation professionnelle autonome. On peut relever, en revanche, que le passage de la loi produit pleinement son effet dès lors qu’ils se mettent à exploiter leur capacité de représentation, *a fortiori* quand c’est pour défendre l’application d’une réglementation étatique<sup>3</sup>.

---

juridiques, p. 36 & *passim*).

1. Olszak (N.), 1998, “La défense collective des intérêts : la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels”, in Le Crom (J.P) (dir), *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l’atelier, p. 65.

2. *Ibid.*, p. 63.

3. *Ibid.*, p. 70.

En tant qu'évolution intérieure au syndicalisme lui-même, l'institutionnalisation concerne la façon dont l'acteur s'est coulé dans une forme pour l'amener à répartir peu à peu les rôles entre un représentant et un représenté. Nous avons totalement naturalisé, quant à nous, le syndicat au sens de l'article L. 411.1 du Code du travail. Or l'organisation de l'institutionnalité du mouvement ouvrier aurait parfaitement pu emprunter d'autres chemins. Le syndicalisme ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui – dans sa capacité comme dans ses incapacités – s'il lui avait été possible, par exemple, de revenir sur sa séparation d'avec le mutualisme ou le mouvement des bourses du travail, par exemple.

#### DE L'ORDRE SOCIAL A LA DEMOCRATIE SOCIALE : LE VEHICULE DE L'INSTITUTION

L'instauration d'un régime de partis constitue, au XIX<sup>ème</sup> siècle, le tout premier moyen choisi pour donner chair à l'abstraction démocratique et conjurer, pour un temps au moins, le spectre d'une société organisée en corps. L'idée de structurer le corps électoral unitaire par une offre politique pluraliste devait ainsi préserver l'idéal d'adunation porté, notamment, par la bien nommée *Assemblée nationale*. Mais cette démocratie des partis hérite d'une charge trop lourde pour elle, singulièrement celle de politiser des identités collectives d'origine sociale et de discipliner les pulsions désintégrant des intérêts<sup>1</sup>. Comme le dit alors Pierre Rosanvallon, "*la mise en œuvre de tout un ensemble de prothèses (prolongeant) le travail ordinaire de la représentation, (rendait) possible l'expression des particularités sociales qui se voyaient dénier le droit de cité politique. C'est en reconnaissant (...) que tout ne pouvait procéder du politique que la démocratie française a pu compenser sa difficulté première de figuration. La reconnaissance et le développement du fait syndical ont (...) joué là un rôle essentiel. L'institutionnalisation du syndicalisme a en effet permis la constitution de modalités relativement autonomes de gestion du social, réduisant du même coup mécaniquement le champ du politique. (...) Le dogmatisme jacobin de façade s'est (...) doublement effacé. Sous la pression des faits, en faisant place à un pluralisme théoriquement nié. Par l'invention*

---

1. Concernant la nature de cette charge, voir notamment Pizzorno (A.), 1986, "Sur la rationalité du choix démocratique", in Leca (J.) et Birnbaum (P.), éd., *Sur l'individualisme*, Paris, PFNSP, p.368.

*institutionnelle, en ayant laissé s'édifier à la lisière du champ politique des formes de démocratie économique et sociale qui corrigeaient et complétaient la rigueur du monisme affiché*"<sup>1</sup>. On pressent que la naissance de l'ordre social, comme ordre distinct, n'est jamais allée de soi. L'inventivité institutionnelle d'alors apparaîtra clairement contrebalancée par son statut de "prothèse" pour l'ordre politique et par une indétermination dont témoignent, à eux-seuls, les adverbes ("relativement autonomes") et les articles indéfinis ("des formes de démocratie") généralement utilisés pour en parler ! Pierre Rosanvallon nous invitait naguère à une histoire conceptuelle du politique<sup>2</sup>. Il conviendrait que cette histoire examine notamment pourquoi l'invention institutionnelle qui a soutenu la création d'un ordre social n'a jamais permis à la "démocratie sociale" de figurer, selon le vœu exprimé par Pierre Laroque, un devenir possible et un dépassement de la démocratie tout court.

Il s'était beaucoup écrit sur *l'invention du social*<sup>3</sup>, peu sur l'instrument de mise en forme que constitue, en soi, le modèle de l'institution pour la fondation de "l'ordre social". Jean-Jacques Rousseau présentait peut-être cette difficulté à ordonner la société civile et la part que pouvait y prendre un régime d'institution lorsqu'il avouait devoir *nolens volens* prendre l'effet des institutions politiques les plus génériques pour leur cause : "*pour qu'un peuple naissant pût goûter les saines maximes de la politique et suivre les règles fondamentales de la raison d'Etat, il faudrait que l'effet pût devenir la cause, que l'esprit social qui doit être l'ouvrage de l'institution présidât à l'institution même et que les hommes fussent avant les lois ce qu'ils doivent devenir par elles*" (*Contrat social*, II.7) ! Dire que l'Etat joue un rôle majeur dans l'institution du social, c'est ne pas dire grand chose si l'on ne voit pas que cette façon d'ordonner la société marque un type d'intervention, propre à l'Etat, qui traduit précisément l'imposition d'un paradigme de "gouvernement représentatif", contre les prétentions mouvementistes et/ou les préventions spontanéistes en l'occurrence.

---

1. Rosanvallon (P.), 1998, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, pp.168-169. C'est moi qui souligne.

2. Rosanvallon (P.), 1986, "Pour une histoire conceptuelle du politique", *Revue de synthèse*, janvier-juin, p.93-105.

3. Pour une définition institutionnelle, et non pas simplement substantielle ou formelle du social, voir spécialement Donzelot (J.), 1984, *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard. Pour une somme critique concernant les travaux fondateurs sur la question sociale, en lien avec l'expression de la souveraineté, voir Fourquet (F.), Murard (N.), 1992, *Valeur des services collectifs sociaux : une contribution à la théorie du social*, Bayonne, Ikerka-Commissariat général du Plan.

L'identification de la *société* au *social*, assez commune en sociologie, manifeste sous la plume de Pierre Rosanvallon et responsable de bien des apories sur la "*fin du social*"<sup>1</sup>, interdisait d'identifier clairement ce *transfert de technique politique* depuis l'Etat vers la société. Or l'identification de l'institution *comme modèle* permet de mieux caractériser une gestion de la société par ordres (politique, économique, social, culturel...) qui est typique des procédés de régulation de l'Etat, qu'il soit démocratique ou pas. Cette manière de percevoir "l'institutionnalisation du social" permet, par suite, de mieux comprendre les conditions institutionnelles posées par l'Etat au développement de la "démocratie sociale"<sup>2</sup>.

Le régime d'Etat est, dans son fonctionnement, essentiellement un régime de séparation : l'Etat divise des forces pour les coordonner et créer entre elles des équilibres débordant souvent l'aspect formel. Il sait, évidemment, que ces forces ne lui sont pas toutes favorables. C'est la raison pour laquelle, à tout le moins, il les oblige, par cette division, à s'organiser sur son propre modèle (dirigeants/dirigés). Cette organisation permet que l'acteur commis à s'instituer, et donc à se doter d'une personnalité, devienne un "interlocuteur" sensible au jeu des échanges politiques. Cette séparation *première* divise, en fait, le champ de la souveraineté. Elle engendre, pour l'Etat de droit, un au-delà de "l'ordre pour l'ordre", impératif dont découlaient des contraintes "inertes" d'ordre public, appuyées sur un droit "inorganique" et diverses solutions de police<sup>3</sup>.

Ce régime de séparation des pouvoirs et le modèle de l'institution permettent ainsi l'instauration d'un nouvel ordre "vivant" et la définition de moyens d'action utiles à

---

1. Pour un exemple parmi d'autres, voir Baudrillard (J.), 1982, *À l'ombre des majorités silencieuses ou la fin du social*, Paris, Denoël, Gonthier.

2. On pourrait penser que l'Etat se contente, au départ, de n'établir qu'une "relevance" entre normes produites par l'ordre social ou socio-professionnel et normes étatiques. Cependant, le fait que l'Etat équipe, dans le même temps, la personne morale du syndicat, permet à ce droit, dans lequel apparaissent les concepts premiers d'intérêt et de représentativité, d'être le support de rapports plus organiques, c'est-à-dire plus vivants, entre ces deux sphères, en même temps que de l'exigence démocratique. Voir spécialement, Yannakourou (S.), 1995, *L'Etat, l'autonomie collective et le travailleur*, Paris, LGDJ.

3. La confusion fréquente des grandes fonctions collectives avec les organes qui en sont, au sein de l'Etat, le support administratif ne doit pas nous faire oublier que la fonction sociale était logée jusqu'en 1906, où l'administration du travail et de la prévoyance sociale s'autonomise, au ministère de l'intérieur. Ce rappel manifeste à lui seul en quoi les services sociaux sont bien des produits de l'ordre public. De la même façon, l'Instruction publique donnera-t-elle l'Education nationale, la Culture (1959), puis la Jeunesse et les Sports (1966), des fonctions bientôt animées, au sein d'ordres institués propres, par une kyrielle de pouvoirs représentatifs.

contraindre les membres d'une collectivité autant qu'à recueillir l'assentiment du milieu social. Cette mécanique rend nécessaire la création d'organes de pouvoir qui règlent la marche de nouvelles institutions. La différenciation des fonctions reposera alors, et d'abord, sur une différenciation des finalités institutionnelles, "idéalisant" la domination par la promotion d'un idéal de justice sociale ou de solidarité, dans une "nouvelle sphère" dite sociale. L'ordre organique que créent ces institutions donne alors, et progressivement, de la consistance à des ordres ou des plans différenciés qui fondent autant de registres de l'action publique. Ces différents plans institutionnalisés, le social par exemple, y gagnent pour les intéressés un statut d'essence (à la manière des essences platoniciennes) ou de chose en soi. Les institutions spécialisées, et parmi elles, les grandes institutions providentielles, *recourent* ainsi autant de fonctions différenciées et poursuivent autant de buts qu'en autorise le lent mouvement de la société. Contrairement à une opinion répandue, la différenciation des fonctions est donc seconde : elle naît, historiquement, d'une mise en organe(s) qui actualise *d'abord* la division des pouvoirs. Quand on parle, en droit social, de "l'ordre public social", il ne faut ainsi jamais oublier que ce dernier n'est pas qu'un corps de règles inertes ajoutées aux règles de l'ordre public (lequel serait alors dit absolu), mais le produit d'un ordre organisé et consenti, dans la population, non pas tant par peur de la répression que parce qu'il satisfait à des formes de justice spécialisées <sup>1</sup>.

---

1. Cf. Hauriou (M), *Principes de droit public*, Paris, Recueil Sirey, 2ème édition, 1916, pp.49-52.

---

### 3.2

---

#### LES ORGANES PARITAIRES DE GOUVERNEMENT DANS L'INSTITUTION : UNE GREFFE DIFFICILE ?

Le paritarisme repose sur un agencement institutionnel stratifié. Il se présente comme une *forme*<sup>1</sup> qui s'applique, pour le travailler, au *matériau* très spécial que constitue la représentation des *intérêts*. Les intérêts en cause sont eux-mêmes, la plupart du temps, d'ores et déjà institués, suivant une forme qui leur est propre, généralement la forme syndicale<sup>2</sup>. C'est pourquoi le paritarisme, comme procédé de gouvernement, a pour but de soumettre la représentation des différents intérêts à la défense d'un intérêt supérieur, figuré quant à lui par l'objet d'une institution commune<sup>3</sup>. Dès lors qu'il supporte une délégation d'autorité sur la définition d'un intérêt général, mais plus souvent une délégation de pouvoir sur sa simple mise en œuvre, le paritarisme concerne prioritairement des organisations dont le monopole représentatif, même s'il est plus ou moins affirmé, bénéficie de la garantie extérieure de l'Etat. De par cette garantie et les procédures restrictives d'habilitation qui lui sont associées, le paritarisme apparaît comme un instrument de gouvernement de type néo-corporatiste. Comme organe de gouvernement de l'institution, il est, dans tous les cas, *un instrument de gouvernement représentatif*.

- 
1. La *forme* n'est pas simplement la caractéristique extérieure d'une chose ; elle est d'abord et surtout la structure qui la fait apparaître. La forme peut prendre l'allure d'une relation ou d'un rapport entre des éléments hétérogènes indépendamment de leur caractère matériel ou de leurs spécificités propres. Ce qui est premier, ce n'est pas l'élément, c'est la forme. Cette dernière intervient alors ou s'interpose dans une matière pour produire la substance d'une chose qui, en retour, l'actualise. Cette perspective est proche de celle que défendait Aristote pour qui la puissance logeait dans la forme, quand bien même la substance "propre à la chose" serait finalement capable, selon la formule de Descartes, de "*se soutenir par soi*".
  2. Soubiran-Paillet (F.), Pottier (M.L.), 1996, *De l'usage professionnel à la loi (les chambres syndicales ouvrières parisiennes de 1867 à 1884)*, Paris, L'Harmattan-Logiques juridiques. Sur la mise en forme des intérêts familiaux et la référence au modèle syndical dans l'énoncé des motifs de l'ordonnance du 3 mars 1945 relative aux associations familiales, voir Chauvière (M.), Bussat (V.), 2000, *Famille et codification : le périmètre du familial dans la production des normes*, Mission de recherche « Droit et Justice », Perspectives sur la justice, Paris, la documentation Française.
  3. Cette mécanique est décrite dans Simmel (G.), 1992 (pour la traduction), *Le conflit*, Paris, Circé, p.66.

## LE CARACTERE REPRESENTATIF DU GOUVERNEMENT PARITAIRE

Un gouvernement est représentatif, non pas parce que le pouvoir qui anime l'instance est un agrégat d'intérêts eux-mêmes représentatifs, permettant la participation indirecte des représentés au gouvernement de l'institution considérée et, par voie de conséquence, l'établissement d'un pouvoir majoritaire fortement délibérant (il serait alors dit démocratique), mais, au préalable, parce que ce pouvoir a la capacité de s'obliger et de répondre *pour* l'institution. L'autorité paritaire permet, en effet, de soumettre les différents actes imputables à une organisation quelconque au principe de légitimité en vérifiant qu'ils répondent bien à la visée d'un bien commun, à l'idée instituée. Le gouvernement paritaire est alors légitime lorsqu'il produit et entretient, déjà pour lui-même, une interprétation subjective, mais néanmoins commune et publique, de ce bien commun. Quelles déterminations nouvelles peut-on offrir, par exemple, à l'idée de "*protéger les travailleurs contre l'incertitude du lendemain*", consubstantielle à l'institution de la Sécurité sociale ? On suggère déjà que la "crise du paritarisme" pourrait découler d'une incapacité collective majeure en la matière <sup>1</sup>. En devenant la "conscience discursive" de l'institution, en exprimant son contenu positif, ce que ne saurait faire, à lui seul, le droit qui contient, comme on l'a dit, un principe de limitation, le gouvernement paritaire s'oblige à jeter un pont entre ses actes successifs, pont utile à l'entretien d'une continuité et à la définition d'une trajectoire institutionnelles ; il peut alors répondre d'une action désormais fondée, du fait de cette liaison, il est donc représentatif. Le caractère représentatif du pouvoir paritaire dépend donc, en première instance, d'une soumission des actes de gouvernement à la visée d'un bien commun, d'une œuvre à réaliser dont ces actes doivent devenir publiquement l'interprétant.

Autrement dit, le caractère représentatif du gouvernement paritaire ne saurait être confondu avec son caractère démocratique : le premier est, tel qu'on vient de le spécifier, une *propriété institutionnelle* <sup>2</sup> ; le second est, pour l'institutionnalisme

---

1. Cf. l'observation de Yves Pergeaux : "*la gestion paritaire se superpose (le plus souvent) à son objet même*" (Pergeaux (Y.), 1967, "Reflexions sur la gestion paritaire", *Revue Economique*, n°2, mars, p. 324).

2. Les syndicats n'hésitent pas d'ailleurs, s'agissant de leur organes de direction propres, à jouer de cette confusion entre le caractère représentatif d'un pouvoir institué, quel qu'il soit, et son caractère démocratique, spécialement dans la promotion d'une conception dite "substantielle" ou "essentialiste" de leur propre représentativité. Voir particulièrement, Rosanvallon (P.), 1988, *La question syndicale*, Paris, Hachette-Pluriel, pp.208 et suiv.

d'inspiration hauriouiste, une *variable de l'agencement* considéré. Le caractère démocratique des différentes variétés de paritarisme ressortit d'ores et déjà à un ensemble de critères objectifs qui concernent la manière dont les règles statutaires propres à chaque institution s'agencent avec les principes généraux du droit des relations collectives. Cet agencement permet notamment de composer l'expression du fait majoritaire avec le nécessaire respect du pluralisme syndical<sup>1</sup>. Ce sont, par ordre, et comme nous l'avons vu au chapitre précédent (§. 2.1, p.85), les opérations formelles liées à la fondation des institutions, les règles de composition de l'instance ou les règles générales de délibération propres à la sphère paritaire, enfin, les liens que cette dernière et ses composantes tissent avec le milieu social intéressé, institution par institution, qui confèrent ou non au gouvernement paritaire son caractère démocratique. Le caractère démocratique du gouvernement paritaire renvoie alors, en dernière instance, aux procédures que ce dernier met en œuvre, et d'ailleurs doit mettre en œuvre (ce qu'il ne fait pas toujours), pour attester de l'assentiment du représenté...au pouvoir. On pourrait y voir une version faible de l'exigence démocratique ; ça l'est. Il faut se rappeler, en effet, que l'institution est d'abord une formation de pouvoir. Autrement dit, ce qui est représentatif, c'est le rapport du pouvoir à l'idée de l'institution ; ce qui est démocratique, c'est le rapport du pouvoir au milieu social. La représentativité en question n'est donc ni une représentativité d'emprunt, ni une mesure d'audience, mais une représentativité statutaire, à savoir une capacité à exprimer le fondement du pouvoir qu'on exerce<sup>2</sup>.

Ce mode de construction immanent de la transcendance institutionnelle, qui lie, en première instance, la représentativité des organes de gouvernement, et donc leur légitimité, à une auto-soumission du pouvoir organisé à l'idée directrice de l'institution considérée, a été éclairé, au début du XXème siècle, par une série de penseurs conservateurs, érudits et "intempestifs". Ces derniers ont su produire, pour le monde séculier de l'action politique, une nouvelle théorie du politique, jugée à leur époque pessimiste mais dont la portée sociologique actuelle est évidente, en ce

---

1. Supiot (A.), 1994, "Parité, égalité, majorité dans les relations collectives de travail", in Aliprantis (N.), Kessler (F.) (éds), *Le droit collectif du travail*, études en hommage à Madame le professeur Hélène Sinay, Peter Lang, pp.59-68.

2. Le fait, révélé naguère par Pierre Rosanvallon, que le syndicat ait eu une "conception essentielle" de sa propre représentativité nous faisait, rétrospectivement, sourire. Nous avons été négligeants, les organisations syndicales au premier chef, lorsqu'elles se sont mises à naturaliser la représentation dont la loi les disait porteuses...

qu'elle constitue notamment le support à un savoir réflexif, et donc à une compréhension critique de la vie sociale immédiate. Ces réflexions sont contemporaines, en effet, des constitutions modernes de l'ordre social ; elles cherchent à fonder une légitimité des temps modernes, en réaction sans doute à l'épaisseur nouvelle du "social", et à neutraliser le fantasme gnostique encore très présent chez un Hobbes. Pour la France, on se reportera tout naturellement au texte fondateur du doyen Maurice Hauriou <sup>1</sup>. Cette pensée du politique puise précisément sa force à son conservatisme, à une nostalgie certaine du fait religieux, qui lui fait entrevoir, selon le mot d'Eric Voegelin (un contemporain de Léo Strauss, comme lui exilé weimarien, et accessoirement haurouiste), la nécessité nouvelle de fonder l'ordre public sur une "*théologie civile incontestée*", qui puisse soutenir à la fois les processus d'auto-interprétation et d'auto-fondation de la société <sup>2</sup>.

Le paritarisme, en tant qu'*institué objectif* d'un *instituant* qui serait le salariat <sup>3</sup>, a largement participé à l'invention du social, et contribué, de ce fait, à cet exercice d'auto-fondation. La fonction du paritarisme, en effet, fut, par l'établissement d'un rapport de représentation, de mettre en forme des éléments du capital et du travail. Cette institution du rapport capital/travail, plus ou moins "dirigée" par l'Etat, revêt alors *une portée descriptive ou iconique* – elle s'offre comme une représentation pertinente de la société et des forces qui l'animent – et indissociablement *une visée transformatrice*, manifestant notamment, après 1945, la fin de la référence agraire <sup>4</sup>. Les controverses sur la représentation des chômeurs dans les conseils d'administration de l'Unedic ont prouvé par la suite que le paritarisme n'était pas, de ce fait, une base institutionnelle congrue à la conception pluraliste de la démocratie sociale <sup>5</sup>. *Exeunt*, donc, le monde paysan et les chômeurs, en tant notamment que ces

---

1. Hauriou (M.), 1933, "La théorie de l'institution et de la fondation", Hauriou (M.), *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay, reprint Centre de philosophie politique et juridique, université de Caen, 1990, pp.89-128.

2. Voegelin (E.), 2000, *La science du politique. Une introduction*, Paris, Seuil, texte récemment traduit d'abord publié en anglais en 1952, puis repris en 1987, p.222.

3. Friot (B.), 1998, *Puissances du salariat*, Paris, La Dispute.

4. Notons qu'en 1946, les actifs agricoles représentent encore 36 % de la population active.

5. Voir le rapport de Jean Le Garrec fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, loi finalement adoptée le 29 juillet 1998, et notamment la discussion de l'amendement du rapporteur ("*article additionnel après l'article premier : représentation des associations d'insertion et de lutte contre l'exclusion*", AN, rapport n°856, mis en distribution le 5 mai 1998, tome II, p.17). Voir également, Demazière (D.), 1996, "Des chômeurs sans représentation collective", *Esprit*, n°226, novembre, pp.12-32.

derniers seraient représentés comme une essence à part, c'est-à-dire pour eux-mêmes...

Le rapport de représentation qu'institue le paritarisme se superposant à la représentation directe des intérêts, l'incorporation d'intérêts eux-mêmes institués à une institution dotée d'organes paritaires se traduit mécaniquement par une superposition des sources de légitimité. Le défaut majeur de "l'approche standard" des processus d'institutionnalisation et des problèmes de représentativité est de méconnaître cette superposition et d'imputer directement les actes de gouvernement aux acteurs, pris un à un et chacun pour lui-même, plutôt qu'à l'instance qui les réunit. Or le paritarisme a précisément pour effet, mais aussi pour but, de sortir les acteurs de cette existence sérielle et de les amener à transcender leur posture identitaire. Comme l'avait bien montré Pierre Rosanvallon, la manœuvre échoue lorsque l'incorporation des intérêts au gouvernement du social se limite à une *intégration fonctionnelle* dépourvue de fondement explicite. Les acteurs ne sont, alors, plus encouragés à travailler la portée morale, ni même sociale, d'une incorporation et d'un engagement auxquels ils peuvent répondre en se contentant de retoucher, sur une base elle-même fonctionnelle, leur organisation interne, quitte à y ajouter de nouveaux compartiments, précipitant ainsi une *différenciation organisationnelle* qu'ils assument tant bien que mal<sup>1</sup>. Les entités que sont les "organisations" apparaissent alors au premier plan, en tant qu'appareils où la stase bureaucratique accélère la dérive oligarchique. Depuis Robert Michels, on croit savoir que ces organisations sont les meilleures ennemies de la représentation et de la démocratie "vraies". Par un effet d'optique, le paritarisme ne figure plus alors autre chose qu'une excroissance bureaucratique dans laquelle ces différents pouvoirs d'organisation ne peuvent se limiter mutuellement que par le jeu des rapports de forces, seules barrières véritables à leur expansion. L'idée d'une *institutionnalisation* du pouvoir résume, dans l'approche standard, le processus que l'on vient d'évoquer. Pour autant, ce terme nous semblait particulièrement mal choisi pour qualifier un pouvoir qui peine à dire *le besoin* pour lequel il est exercé et donc à caractériser *l'idée* qu'il *incarne*. Or, comme on l'a dit, la légitimité du pouvoir *organisé* repose précisément sur cette *capacité à représenter*, non pas une "population statistique"

---

1. Sur cette notion, voir Tixier (P.E), 1992, *Mutations ou déclin du syndicalisme ? Le cas de la*

mais l'idée souveraine d'une institution. On comprend mieux, par contrecoup, pourquoi l'approche standard cherche plutôt, pour juger de la représentativité d'un pouvoir, à savoir si ce qu'il entend *personnifier*<sup>1</sup> (les cadres, les PME, la famille nucléaire, etc.) existe réellement ou non. Ce questionnement ne peut, selon nous, trouver de réponse pratique que dans l'établissement de *procédures* qui permettent à ce "*peuple introuvable*"<sup>2</sup> de se manifester. Or, ces procédures, pour peu attrayantes qu'elles soient pour les métaphysiciens de la politique, sont la seule voie de perfectionnement de la démocratie.

Si l'on peut glisser, dans le raisonnement *méta*-physique, des fondements naturels de la démocratie directe à ceux de la démocratie dite représentative, il serait plus juste de dire, dès lors que le point de vue se fait historique et s'intéresse aux *physiques* politiques, que l'Etat, préoccupé de maintenir son autorité, a successivement organisé *des* pouvoirs représentatifs<sup>3</sup>, les uns pouvant être parfaitement tyranniques et/ou oligarchiques alors que les autres seraient réputés, du seul fait de leur organisation, démocratiques.

#### LES REGIMES D'INSTITUTION COMME SUPPORT AU GOUVERNEMENT REPRESENTATIF

Préciser le caractère représentatif d'une démocratie oblige à préciser le sens et la portée de l'enracinement du pouvoir dans ceux qui obéissent<sup>4</sup>. Etrangement, sans doute, la démocratie, lorsqu'elle cherche à s'exercer sous une forme représentative – qu'il convient de ne pas confondre avec la "palabre" comme expression typique de la démocratie directe ne mettant en jeu que la compétence *discursive* de délibération<sup>5</sup> –, ne peut être réalisée, comme on l'a dit, qu'à la condition *première* de

---

*CFDT*, Paris, PUF, p. 212 *et passim*.

1. En 1791 Robespierre ne voulait pas tant que l'idée du peuple s'incarne dans une discipline de gouvernement (incarnation) ; il lui était suffisant de se dire "peuple lui même" (personnification).
2. Rosanvallon (P.), 1998, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.
3. Kantorowicz (E.), 1989, *Les deux corps du Roi : essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, coll. "Bibliothèque des Histoires".
4. La démocratie "*se définit par le trait distinctif ultime que tout pouvoir s'enracine toujours dans les citoyens*", c'est-à-dire dans ceux qui obéissent et non pas dans ceux qui commandent, que ces derniers agissent en leur nom propre ou au nom d'un principe transcendant. Baechler (J.), 1985, *Démocraties*, Paris, Calmann-Levy, p.14. Voir aussi Furet (F.), *Penser la révolution française*, Paris, Gallimard.
5. La "palabre" constitue un modèle de cérémonie sociale visant une production collective de

faire passer dans *toutes* les formations sociales la distinction gouvernants/gouvernés. Dans la démocratie représentative, la masse de ceux qui obéissent n'acquiert ainsi que la *nue-propriété* du pouvoir<sup>1</sup>. Par nature, les mécanismes de représentation s'opposent ainsi aux mécanismes de délégation : les dirigés ne peuvent guère "transmettre" aux dirigeants une compétence de gouvernement qui n'a, *in concreto*, jamais été à leur disposition. Contre n'importe quel pouvoir exécutif, il ne leur reste alors qu'un "pouvoir de sujétion" dont l'usage devient l'enjeu même du débat démocratique. Lorsqu'il s'exerce, un pouvoir n'est, par suite, représentatif que s'il est organisé dans un cadre déterminé par l'objet qu'il se donne. Autrement dit, le pouvoir quitte le registre de la *force nue* lorsque la *contrainte* qu'il est susceptible d'exercer se soumet à certaines *conditions* dites de légitimité<sup>2</sup>. Pour ce faire, la nécessité d'organiser ce pouvoir doit soumettre la capacité exécutive qu'il renferme au contrôle d'une autorité séparée, détentrice, pour le coup, d'une compétence *discursive* qui met les actes de l'exécutif en délibération. Dans la démocratie représentative, la séparation des gouvernants et des gouvernés est donc première et la délibération toujours seconde. Mais cette dernière ne peut obliger le pouvoir que lorsqu'elle-même est séparée de son exercice concret. Cette deuxième séparation, entre la compétence exécutive et la compétence délibérative, qui oblige le pouvoir exécutif à s'autoriser d'un but, doit être enfin prolongée dans des dispositifs qui attestent d'un consentement plus global, depuis le milieu social directement affecté

---

subjectivité qui ne passe ni par la formation d'une opinion ni par un assentiment majoritaire à cette opinion au sein du cercle considéré. Elle constitue une figure limite de la délibération où le sens même de ce qui est débattu n'est qu'un produit de la situation de délibération. Le cercle de palabre ne se réunit pas autour d'un projet commun mais autour d'un cas qui fait problème et dont seul l'examen méticuleux permettra à la communauté de trouver son expression adéquate et de se projeter. Le cercle de palabre n'est pas tant pointilleux sur les techniques de production du consensus (comme on le pense généralement s'agissant de l'exercice de la démocratie non-représentative) que sur le rappel de chacun à l'ordre du "principe d'incomplétude" qui veut que l'expression individuelle, n'offrant qu'une vue partielle sur le monde, doit s'agrèger à l'expression collective émergente pour que le cercle puisse prétendre exprimer la société. La palabre accepte d'autant plus volontiers les antagonismes que ces derniers illustrent précisément le principe d'incomplétude qui fonde le rassemblement. Le conseil que forme, à partir de l'échange, la palabre sera d'autant plus suivi qu'il est l'émanation du collectif et ne fait jouer aucun argument d'autorité cherchant à accroître le crédit des uns contre celui des autres. Pour des exemples hybrides de lieux de palabre et d'instances représentatives, voir spécialement Richards (A.), Kuper (A.), 1971, *Councils in action*, Cambridge Papers in social Anthropology, CUP.

1. Il s'agit, évidemment, d'une analogie avec ce droit réel principal qui constitue un démembrement du droit de propriété, et qui donne à son titulaire formellement le droit de disposer de la chose, mais ne lui confère ni l'usage, ni la jouissance, lesquels sont les prérogatives de l'usufruitier sur cette même chose. A noter qu'en 1789 la souveraineté *réside* dans la nation ; en 1958, elle *appartient* au peuple, qui détient donc cette sorte de propriété.
2. Gurvitch (G.), 1932, *L'idée du droit social*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.

jusqu'à la société tout entière, de ceux qui subissent les effets de ce pouvoir. Le *système organisé de moyens* qui soutient, en même temps qu'il l'oblige, cette soumission volontaire du pouvoir a un nom : c'est *l'institution* <sup>1</sup>.

### *Conclusion*

#### L'INSTITUTION PORTEUSE DE LA REPRESENTATION : L'INSTANCIATION DEFAILLANTE

C'est l'institution désormais qui porte la représentation. La considération de l'institution corporative, en tant qu'entité distincte de l'organisation, laquelle *ne* constitue *que* son instrument d'animation <sup>2</sup>, permet ainsi de doter d'un nouveau crible l'analyse de cette représentation sociale. Une liaison s'établit alors entre les éléments d'un nouveau triptyque "*institution-organe-procédure*" qui nous permet :

- de remplacer la "fiction narrative savante" (le système) qui rendait jusque là intelligibles les actes du sujet organisé (l'acteur), par la considération des seules "fictions indigènes", qu'elles soient juridiques (la personne collective), ou qu'elles constituent le programme même des institutions (la lutte de classe), tout en conservant le profit des analyses portant sur la règle. Mais il nous faut alors montrer en quoi des sujets artificiels (idéels) peuvent devenir des personnalités réelles ;

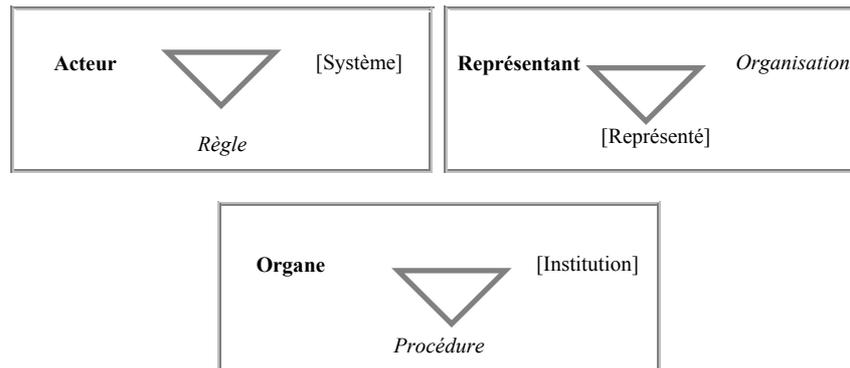
---

1. Le pouvoir qui s'exerce à travers l'institution s'oppose au pouvoir du chef, dans la société tribale, dont l'autorité n'est que coutumière ou personnelle. Sur le plan de l'action, la différence est la même qu'entre la règle ou la norme, d'application continue, et l'ordre ou le commandement direct, discontinus par nature ; l'institution s'oppose à la coutume s'agissant de la conscience discursive qui caractérise le pouvoir institué ; elle s'oppose à l'organisation *stricto sensu* par le projet qui l'anime et dont une organisation, en tant que moyen, peut être parfaitement dépourvue en propre ; elle s'oppose à la vie contractuelle parce qu'elle peut se maintenir sans la volonté consciente de sujets déterminés ; enfin à la Loi parce qu'elle établit, du fait de l'objet qu'elle se donne, un modèle positif d'action alors que la Loi n'établit, en son fondement, qu'une limitation. Si le droit, enfin, est lui-même une institution, il n'est, comme le disait Maurice Hauriou, qu'une "*institution-chose*". Le droit ne vit dans la société que grâce à un ordonnancement dont l'Etat conserve le monopole et qui facilite sa mobilisation par les acteurs ; il ne vit dans l'Etat, conçu lui-même comme institution, que parce qu'il se confond, depuis l'énoncé constitutionnel, avec son statut même. Le droit seul est impuissant à fonder l'institution ; il sert principalement à donner au statut institutionnel le bénéfice de la durée, ainsi qu'en témoigne, en creux, l'association de fait.

2. Michel Foucault oppose, quant à lui, le *programme* de l'institution de ce qu'il appelle *l'usage*. Cf. Foucault (M.), 1994, *Dits et écrits*, tome IV, 1980-1988, Paris, Gallimard, p. 639.

- de restituer les liens de procédure qui sont les seuls à pouvoir unir, pratiquement, le pouvoir instituant organisé au milieu institué, où gît le représenté, en conservant le bénéfice de la pensée en terme d'acteurs <sup>1</sup>. Mais il nous faut alors clarifier le rôle que joue l'organisation dans ce processus.

TABLEAU 2  
LES TROIS TRIANGLES  
DE L'ANALYSE DES RELATIONS PROFESSIONNELLES



LEGENDE : l'artefact (fiction savante, présupposition, idée directrice) figure dans la [parenthèse], le "siège de l'action" est en **gras**, le "lien" est en *italique*.

Au premier stade de l'incorporation des intérêts dans le paritarisme, ce pouvoir de gouvernement peut être minoritaire dans la société. La volonté qui en émane peut être, par ailleurs, largement hétéronome lorsque ce pouvoir ne se voit reconnu qu'un rôle d'application de la loi, comme à la Sécurité sociale. Rappelons qu'avec le paritarisme, l'Etat entendait mettre à profit la capacité des organisations professionnelles à agréger des soutiens et à produire du consentement <sup>2</sup>. Selon la

1. Pour qu'il se retrouve dans l'institution et qu'il exprime son consentement, à travers ces liens de procédure, au pouvoir institué, le sujet doit pouvoir se reconnaître comme le "*chacun d'une distribution juste*" nous dit Ricoeur : "*Le chacun est une personne distincte (que je ne rejoins) que par les canaux de l'institution. (...) Il n'est pas illégitime de concevoir toute institution comme un schème de distribution, dont les parts à distribuer sont non seulement des biens et des marchandises, mais des droits et des devoirs, des obligations et des charges, des avantages et des désavantages, des responsabilités et des honneurs. (De ce point de vue), les relations institutionnelles (ont) pour idéal la justice. (...) En distinguant nettement entre relations interpersonnelles et relations institutionnelles, (...) on libère l'idée communautaire d'une équivoque qui finalement l'empêche de se déployer pleinement dans ces régions des relations humaines où l'autre reste sans visage sans pour autant rester sans droits.*" Ricoeur (P.), "Approches de la personne", *Esprit*, mars-avril, n°34, pp.115-130.
2. ...quitté à les voir se retourner contre lui. Il s'agit, comme on l'a vu au chapitre précédent, du sacrifice potentiel attaché à un "*échange politique*" dont la visée est d'accroître la légitimité et l'effectivité de l'action publique. Voir Pizzorno (A.), 1978, "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in Crouch (C.), Pizzorno (A.), eds., *The resurgence of class conflict*

formule utilisée par Pierre Laroque pour la Sécurité sociale, il leur est spécialement commandé de développer auprès de leurs publics respectifs “*le sens vivant de leur responsabilité à l’égard des organismes créés pour gérer leur intérêts*”<sup>1</sup>. Or les parties en présence n’ont, comme on le sait, jamais voulu reconnaître une participation au “contrôle social” qui aurait par trop écorné le mythe d’un “pouvoir autonome”, que ce dernier soit exprimé à travers l’idée de “conquête sociale” ou porté par l’idée libérale du marché (CNPF). Il n’est pas certain, en conséquence, que les représentants d’intérêts aient su comprendre tout à fait la nature des enjeux de légitimité attachés à cette mission de socialisation :

- on peut alors très bien occuper la “place du pouvoir” sans chercher à l’exercer par référence à l’institution considérée. Lorsque finalement l’organe de gouvernement concerné ne sait plus à quel titre son pouvoir s’exerce, ce dernier perd une “*qualité représentative*” (Sécurité sociale). L’acteur, en retour, ne figure plus qu’une sorte de *fonctionnaire du social*, auxiliaire de l’Etat sans autre légitimité que fonctionnelle. Un soupçon d’arbitraire peut alors peser sur les actes qu’il participe à produire : n’est-ce pas d’ailleurs la justification que l’Etat a donnée au contrôle toujours plus serré qu’il exerce sur la production administrative des grandes institutions providentielles ? C’est cette perte de légitimité institutionnelle et ce soupçon qui alimentent, en réalité, les commentaires sur “*l’institutionnalisation*” du syndicalisme ouvrier ou patronal ;
- on peut encore exercer un pouvoir sans soumettre cet exercice à la sanction du milieu social intéressé<sup>2</sup> (Unédic). Ce refus peut alors alimenter un autre soupçon qui pèse explicitement sur la “*représentativité*” des parties en présence<sup>3</sup> mais qui

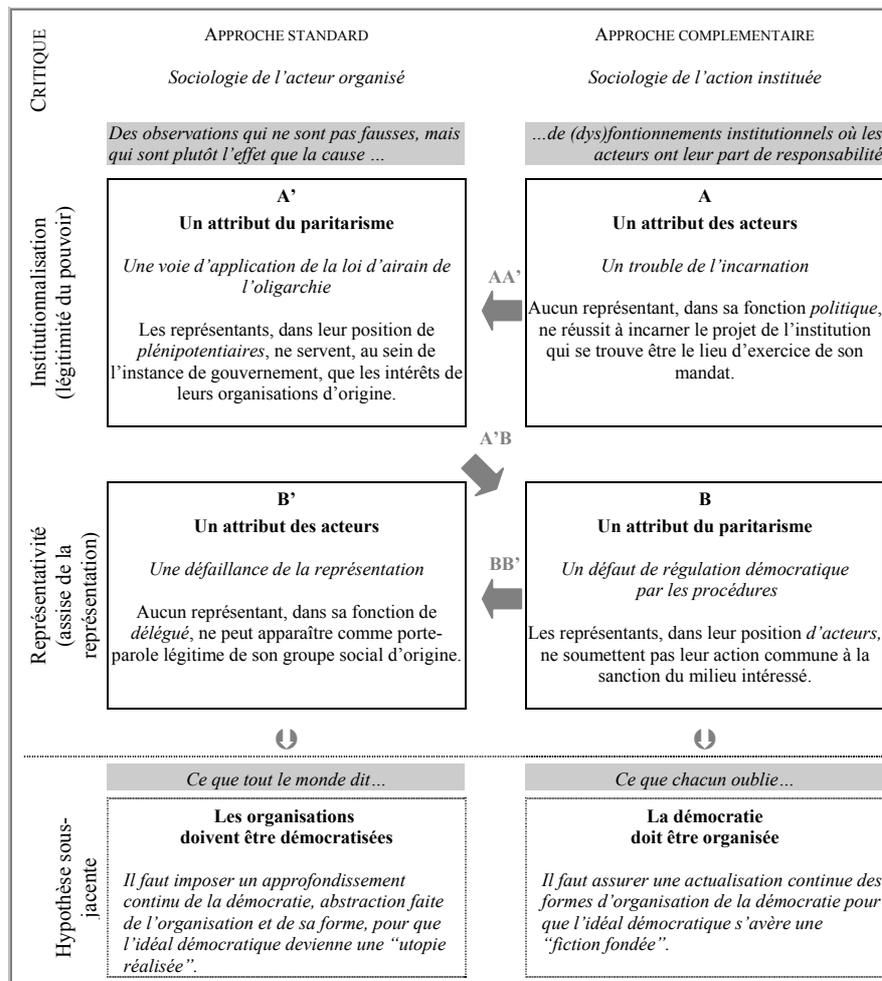
---

*in western Europe since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, p.277-298.

1. Laroque (P.), 1993, *Au service de l’homme et du droit*, Paris, AEHSS, p.215.
2. C’est, évidemment, la sanction des participants (ou des bénéficiaires) qui est visée ici. Précisons que dans un “régime” de protection sociale, le paritarisme constitue une forme de gouvernement *sui generis*. Les garants de la solidarité sont alors conjointement les adhérents (les entreprises) et les participants (les travailleurs). Sur le caractère substantiel de la gestion paritaire dans l’hypothèse d’un “régime” et son recul dans le droit, voir Barthélémy (J.), 2001, “Paritarisme : aspects juridiques”, Etude du Cabinet Barthélémy & Associés, p.5 *et passim* ; Dupeyroux (J.J), 1990, “Les exigences de la solidarité”, *Droit social*, n°11, novembre, pp.741-750.
3. Une représentativité de type “socio-logique”. Jean-Baptiste de Foucauld ne voulait-il pas qu’on vérifiât expressément que les représentants syndicaux siégeant dans les conseils d’administration de l’Unedic aient été eux-mêmes un jour des chômeurs !? Cf. de Foucauld (J.B), 1992, “Une citoyenneté pour les chômeurs”, *Droit social*, n°7/8, Juillet-Août, p. 659.

concerne, en réalité, le “*caractère démocratique*” ou non du gouvernement paritaire.

TABLEAU 3  
 POUR UNE SOCIOLOGIE DE LA REPRESENTATION :  
 UN MODELE POSITIF DE L'ACTION INSTITUEE  
 [à lire en suivant la progression fléchée AA' / A'B / BB']



Il n'est pas étonnant, dès lors, qu'on ait plutôt voulu écarter les “partenaires sociaux” de la gestion de la Sécu – au nom d'une critique de l'institutionnalisation des acteurs visant, en fait, le caractère non-représentatif du pouvoir paritaire – ; et commettre des chômeurs à la gestion de l'assurance chômage – au nom d'une critique de la représentativité des acteurs marquant, en fait, le caractère non démocratique du pouvoir paritaire (cf. tableau 3).

Les pathologies du paritarisme manifestent une défaillance de *l'instanciation*, c'est-à-dire de la capacité de ses organes à se comporter comme *instance*<sup>1</sup>. Or, une instance doit d'abord donner une interprétation du "monde extérieur" vis-à-vis duquel elle cherche à exprimer une exigence ayant la force d'obliger (notamment lorsqu'il s'agit de produire du consentement). Dans le cas qui nous intéresse, la carence du pouvoir concerne d'une part le lien de procédure qui pourrait le "raccorder" au milieu social. Le pouvoir ne réussit pas à déterminer, c'est-à-dire à caractériser le milieu social auquel l'institution devait s'adresser, par "carence démocratique" et/ou "dérive oligarchique du pouvoir". Mais c'est aussi parce que le pouvoir ne peut représenter ce au nom de quoi il s'exerce : il n'arrive pas alors à *instancier*, c'est-à-dire à actualiser l'idée directrice à laquelle l'organisation devait se soumettre. Il y a, de ce fait, une perte de légitimité de l'action organisée, liée, le cas échéant, à une dérive technocratique. Autrement dit, la circulation est "coupée" dans le triangle organe/institution/procédure. Ainsi que l'exprimait l'un de nos interlocuteurs patronaux, ce ne sont plus alors que des "phénomènes d'hystérésis" qui expliquent la survie du paritarisme<sup>2</sup>.

---

1. Locution archaïque, "avec instance", qui se retrouve dans le pluriel de "céder aux instances de quelqu'un" exprime, comme le latin *instantia*, la sollicitation pressante, à la fois la *proximité* et *l'insistance*. Entre instances "chaque réponse donnée à une friction de voisinage (qui exerce son pouvoir normatif ? qui s'assouplit ?) oriente la transformation (d'un) réseau. Plus le réseau s'aligne durablement sur une instance, plus on dira qu'il est polarisé par les exigences de celle-ci. Les autres instances devront alors s'aligner sur ses impératifs. (...) Plus un réseau est polarisé sur une instance moins celle-ci est liée a priori par des obligations, et plus elle peut donner libre cours à ses intérêts. Plus elle est normative", in Dodier (N.), 1995, *Les machines et les hommes*, Paris, Métailié, pp.57-58.

2. Duclos (L.), 1995, "Pourquoi le paritarisme devrait-il assumer des choix qui lui échappent ? Un entretien avec Pierre Guillen à l'UIMM", *Travail*, n°31/32, automne-hiver, pp.39-50.

## DEUXIEME PARTIE



La représentation des salariés  
par les organismes statutaires d'EDF

*Le dispositif de représentation propre à l'EDF-GDF devait devenir pour Marcel Paul un véritable "parlement de l'industrie". Ce paritarisme d'industrie, qui garantit au syndicat un monopole de représentation, le constitue de facto en autorité gouvernante. Il donna naissance à un modèle de "coopération méritocratique" entre classes, qui permit à la CGT de limiter le champ de ses prétentions co-gestionnaires en échange d'un contrôle accru du marché interne du travail. Ce paritarisme fut ainsi la matrice du "techno-corporatisme électrique".*

*Au milieu des années 80, ce techno-corporatisme entre en crise, et le paritarisme avec lui. La fin du compromis historique se traduit d'abord par la volonté des directions de défaire les régularités d'enchaînement que le paritarisme impose à la prise de décision. Par un curieux renversement, le modèle EDF semble buter, à partir de ce moment, sur la "rigidité du statut". Abstraction faite des dysfonctionnements propres au dispositif de représentation hérité de la nationalisation, tout était prêt pour que le paritarisme fût considéré comme insuffisant à déterminer à lui seul les éléments constitutifs de la relation de travail.*

*Le Code du travail, en précisant à la même période le domaine réservé aux accords collectifs dans les entreprises publiques à statut, allait dès lors faciliter le recours à la négociation collective, pour assortir d'un volet contractuel les formes de mobilisation du travail présumées compatibles avec les objectifs de modernisation (logique client, garanties nouvelles imposées dans l'exécution du service public, développement à l'international, ouverture anticipée des marchés de l'énergie, etc.). Le "modèle EDF" quitte, à l'occasion, la zone de compromis dans laquelle il s'était maintenu jusqu'alors.*

*La bataille qui s'enclenche au début des années 90 ne porte pas simplement sur le cadre de détermination des conditions du travail – paritarisme versus négociation collective. Il ne s'agit plus seulement de choisir le cadre le plus apte à accompagner les évolutions marquant – ceteris paribus – l'organisation du travail. La recherche de "nouveaux compromis sociaux" finit par révéler la façon dont la relation d'emploi s'ajuste, en réalité, à un nouveau modèle de l'entreprise. Mais c'est la généalogie du paritarisme d'industrie propre à EDF qui permet de traduire le sens et la portée de ce moment particulier où EDF se donne pour objectif de devenir, dans tous les domaines bientôt, "une entreprise comme les autres".*

## CHAPITRE III

### LE PARITARISME D'INDUSTRIE OU L'INVENTION DU TECHNO-CORPORATISME ELECTRIQUE

*“La nationalisation élimine le groupe financier de la gestion, elle ne fait plus du profit l’objet de l’entreprise. Il n’est pas de climat plus favorable à une promotion du travailleur. Il cesse d’être le salarié d’un intérêt privé, pour devenir le serviteur de l’intérêt public. Ainsi son effort tend vers un but, dont il reconnaît la noblesse et acquiert une haute portée morale et sociale. Cette adhésion au but de l’entreprise permet de l’associer à la gestion et non plus seulement au rang subalterne des Comités d’Entreprise. Il ne collabore plus seulement à la direction de l’atelier, au perfectionnement du travail, à la gestion des oeuvres sociales. Il n’a plus seulement un droit de regard lointain sur les comptes. Il doit maintenant prendre une part active de l’administration et de la responsabilité.”*

Paul Ramadier, Président du Conseil, présentant devant l’Assemblée, le 13 mars 1946, les motifs généraux de la loi de nationalisation de l’électricité et du gaz.

En vertu de l’article 31 du Statut national du personnel des Industries Electriques et Gazières (I.E.G)<sup>1</sup>, le personnel de l’EDF-GDF est représenté *“sur le plan syndical par ses organisations syndicales, nationales et régionales les plus représentatives ; sur le plan de la production (par la filière des) comités mixtes à la production (...); sur le plan administratif, par les commissions de personnel (...)*”. Il fait donc classiquement l’objet d’une double représentation : par ses organisations syndicales d’une part, par des institutions spécifiques dans lesquelles siègent ses “délégués” d’autre part. Ce faisant, *“la tentation est grande de ne voir dans ces institutions qu’un appendice du droit syndical. Les organisations syndicales ont, en effet, le monopole de la présentation des candidatures pour la désignation des délégués des agents. Elles jouissent, au surplus, de prérogatives importantes dans leur fonctionnement”*<sup>2</sup>. De facto, les organismes statutaires ont la plupart du temps été considérés comme une simple “toile de fond institutionnelle” pour la pièce que jouent, depuis cinquante ans, les deux principaux acteurs du “modèle EDF”<sup>3</sup>, la CGT et les directions. Apparemment d’ailleurs, et depuis que le législateur s’est mêlé dans les années 50 de limiter les pouvoirs formels de l’une des deux principales

---

1. C’est l’article 47 de la loi sur la nationalisation de l’électricité et du gaz du 8 avril 1946 qui posa le principe d’un statut du personnel unique et de portée nationale. Ce statut fut approuvé par décret le 22 juin 1946.

2. Papin (J.P), 1990, “Les institutions représentatives du personnel”, *Séminaire de management social*, EDF, p. 3.

3. Wieviorka (M.) & Trinh (S.), 1989, *Le modèle EDF*, Paris, La découverte.

filiales de représentation<sup>1</sup>, les organismes statutaires se signaleraient plutôt, sinon très tôt dans leur existence, par leur innocuité : “*le contrôle de gestion par le personnel se pratique (...) en théorie à l'EDF, en ce sens que les syndicats sont en principe consultés à tous les niveaux. Mais les institutions ont dégénéré, et fort peu d'agents s'intéressent (aujourd'hui) à ce qui se passe dans les commissions statutaires, sinon (sic) à ce qui se décide pour les avancements*”<sup>2</sup>.

Dans le schéma induit par ce constat *a priori* “pessimiste” du point de vue du paritarisme d'institution, c'est l'acteur syndical qui occupe le devant. Ce faisant, parce qu'elle en vient à oublier les institutions représentatives à force de les renvoyer au décor<sup>3</sup>, cette appréhension du système de relations professionnelles propre à l'EDF-GDF, centrée sur les acteurs, interdit d'en reconstituer l'unité et l'économie<sup>4</sup>. Pour parer à cet inconvénient, nous proposons, dans un premier temps, de suivre les juristes lorsqu'ils se refusent à confondre, comme il est souvent fait, les institutions représentatives qui procèdent du Statut et le fait syndical : “*Il importe, en vérité, de bien (les) distinguer, parce qu'en droit, ce ne sont pas les délégués des agents qui représentent le personnel, mais les institutions elles-mêmes*”<sup>5</sup>.

Il reste que le procédé du *droit* peut aussi présenter des limites : les pratiques développées “hors la règle”, qui participent de manière évidente à l'économie du système, y restent un point aveugle. Au *droit* peut, de plus, être associé un “principe de limitation”<sup>6</sup> tel que l'institution paraît se réduire à son *fondement* passif. Dès lors,

- 
1. Le décret du 4 mai 1950 n'attribuera plus qu'un rôle consultatif aux commissions de personnel.
  2. Barrier (C.), 1968, “Techniciens et grèves à l'EDF”, *Sociologie du Travail*, n°1, janvier-mars, p.70.
  3. Cette appréhension, qui est parfois le fait des ‘indigènes’ les plus impliqués dans la vie des organismes statutaires (on ne voit plus *que* son vis-à-vis) peut être expressément recommandé par le ‘savant’ : “*Nous planterons le décor, nous préciserons le climat et nous décrirons les acteurs que nous allons voir agir*” prévient Crozier (M.), 1971 rééd., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Points-Seuil, p.70.
  4. Le “modèle EDF” a fait l'objet d'une abondante littérature (Cf. Wieviorka (M.) & Trinh (S.), 1989, op. cit. ; Gaudy (R.), 1978, *Et la lumière fut nationalisée*, Paris, Editions sociales pour les références les plus connues). Son paritarisme d'industrie n'y occupe qu'une place marginale; c'est l'acteur syndical qui constitue le sujet central, commun à ces différents travaux (Cf., par exemple, Papin (J.P), 1996, *Les syndicats d'EDF. 1946-1996*, Paris, Association pour l'Histoire de l'Electricité en France).
  5. Papin (J.P), 1990, op. cit., p.3.
  6. “*La règle de droit serait un déplorable instrument de création, parce que c'est un principe de limitation qu'il y a en elle. Les règles du droit sont des limites transactionnelles imposées aux prétentions des pouvoirs individuels et à celles des pouvoirs des institutions*”, in Hauriou (M.), 1933, “La théorie de l'institution et de la fondation”, Hauriou (M.), *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay, p.94. Voir aussi

pour ne pas tomber dans leur paraphrase, l'analyse des structures et de leurs attributions suppose d'intégrer leur *pratique*. La *pratique* de l'institution, en effet, l'enracine dans un milieu actif qui sera comme son sol. L'observation conjointe des pratiques permet alors de *spécifier*, entre le ciel et le sol, *entre fondement et fondation, la nature de l'institution*, comme ici pour le paritarisme <sup>1</sup>.

Ce chapitre a précisément pour objet d'éclairer la nature d'un *dispositif* de représentation des salariés dont le Statut national, écrit en 1946, ne constitue en réalité que la partie la plus visible <sup>2</sup>. Après avoir relevé, dans un premier temps, le caractère *stratégique* de ce *dispositif* et rappelé son lien généalogique à l'Etat

---

Tanguy (Y.), 1985, "Associations et représentation dans la conception institutionnelle de Maurice Hauriou", in d'Arcy (F.), éd., *La représentation*, Paris, Economica, pp.195-209.

1. Dans l'institution, l'idée directrice concerne la *fondation* car c'est elle qui va chercher à saisir un milieu social intéressé pour y enraciner l'institution. La *fondation* se distingue expressément des *fondements* que l'institution peut alors chercher dans un droit pour profiter des effets qui se produisent en lui et gagner ainsi une capacité de projection dans le temps et dans l'espace. Selon Gilles Deleuze, en effet, "*nous devons distinguer la fondation et le fondement, la fondation concerne le sol et montre comment quelque chose s'établit sur ce sol, l'occupe et le possède; mais le fondement vient plutôt du ciel, va du faite aux fondations, mesure le sol et le possesseur l'un à l'autre d'après un titre de propriété.*" (Deleuze (G.), 1993 (7ème éd.), *Différence et répétition*, Paris PUF, p.108.). Définir une institution suppose donc de saisir simultanément l'avancée pragmatique de l'idée dans l'organisation et sa survie dans un droit.
2. Le matériau sur lequel s'appuient les développements de ce chapitre sont notamment issus d'une série d'enquêtes commanditées par la direction du personnel de l'EDF, menées entre octobre 1991 et juin 1994, et réalisées par une équipe de quatre chercheurs réunis autour de Pierre-Eric Tixier (Laurent Duclos, Muriel Hautemulle, Nelly Mauchamp, Sophie Petit). L'équipe avait réalisé 260 entretiens et rédigé six monographies donnant lieu à la rédaction d'un rapport final en juin 1994 (Duclos (L.), Mauchamp (N.), 1994, Bilan-perspectives des relations sociales et professionnelles à EDF-GDF, Rapport de recherche, GIP Mutations industrielles. Voir également Duclos (L.), Tixier (P.E.), 2000, "La transformation du système de relations professionnelles de l'entreprise", in Mauchamp (N.), Tixier (P.E.), éd., *EDF-GDF : une entreprise publique en mutation*, Paris, La Découverte, 2000, pp.69-119). La question du paritarisme s'est imposée à nous dans le cours même de cette grande enquête de terrain. Les manifestations du dispositif formé par le paritarisme sur le *style des relations professionnelles* nous semblaient, en effet, devoir justifier un traitement à part entière. Au milieu des années 90, et comme nous le verrons dans les chapitres IV & V, la question du paritarisme à EDF ressemblait déjà à la chronique d'une mort annoncée. *A contrario*, nous avons été surpris, sur le terrain, à la fois par la constitution de schèmes d'action totalement étrangers à la logique de fonctionnement des instances de représentation du personnel de droit commun, et par l'implication (ou la complète naturalisation) de ce dispositif de cadrage des interactions dans le champ des relations collectives de travail. Bref, nous manquions d'explications. Notre propre enquête s'est alors recentrée sur cet équipement de la démocratie industrielle et son histoire, au demeurant peu documentée. Comme le relevait Jeanne Siwek-Pouydesseau, "*sur l'élaboration du statut de 1946, nous n'avons guère jusqu'ici que les faits rapportés par Marcel Paul* (dans Gaudy (R.), 1978, *op. cit.*)", in Siwek-Pouydesseau (J.), 1996, "L'élaboration du statut du personnel", in Badel (L.), éd., *La nationalisation de l'électricité de France, Nécessité technique ou logique politique*, Paris, AHEF, pp.413-423. Notre enquête s'est prolongée par des études ponctuelles sur les élections, des observations *in situ* et une approche quantitative des effets généraux produits par ce dispositif de représentation dans le "système EDF" (Voir, par exemple, Duclos (L.), 1998, "Enquête VVE, éléments interprétatifs", in Chauffier (E.), éd., *Un point de vue sociologique sur les données de l'enquête VVE*, Recueil, HN-51/97/017, Direction des Etudes et Recherches-EDF, mars).

[Section 1], nous tenterons de comprendre la nature des débats dont les organismes statutaires sont le siège. Ce point nous permettra alors de caractériser l'économie de la représentation propre à ce *paritarisme* et d'en donner la topographie, où la configuration du dispositif paritaire prend sa dimension stratégique tout en étant porteur de facteurs qui vont concourir à sa dégradation [Section 2].

## *Section 1*

UNE DEFINITION DU MANDAT CONFIE AUX ORGANISMES CREES PAR LE STATUT :  
L'INVENTION DU PARITARISME

Dans sa formation, le système de représentation des salariés est mis en place en 1946 à l'instigation *directe* d'un homme, Marcel Paul, alors ministre communiste de la production industrielle (1946-1947), plus tard secrétaire général de la fédération de l'éclairage-CGT (1947-1963). L'article 47 de la loi de nationalisation prévoyait que "*des décrets pris sur le rapport des ministres du Travail et de la Production industrielle, après avis des organisations syndicales les plus représentatives des personnels*", viendraient déterminer *le statut* du personnel ; il ne faisait aucune mention de la représentation des personnels de l'entreprise. Il n'y aura qu'un seul décret du 22 juin 1946. Le Conseil d'Etat avait "assassiné" le texte ; Marcel Paul passa outre : "*Tout était mis en cause, surtout l'impossibilité de licencier en cas de suppression d'emploi (...), les prérogatives des commissions de personnel, (...) les conditions de gestion des œuvres sociales. (...) J'écrivais (au) président les quelques lignes ci-après : « j'ai pris connaissance de votre avis, je maintiens intégralement le projet que je présente »... Je signai alors à titre définitif l'original du projet de décret avec la mention légale : « vu l'avis du Conseil d'Etat » (...) je voulais marquer ma détermination de ne pas céder*"<sup>1</sup>. Il n'existerait aucune trace de cette consultation. Dans l'esprit de Marcel Paul, le statut du personnel devait soutenir, par l'institution d'un mécanisme de représentation original, et *via* les œuvres sociales, le développement et la mise en pratique d'un "*syndicalisme à bases multiples*", notion

---

1. Interview donnée à Jean-François Picard (archives EDF) citée par Siwek-Pouydesseau (J.), 1996, op. cit, p. 418. Voir également Picard (J.F), Beltran (A.), Bungener (M.), 1985, *Histoire(s) de*

qu'il avait soutenue, dans les années 30, à la suite du 4<sup>ème</sup> congrès de la CGTU<sup>1</sup>. L'idée d'un *syndicalisme à bases multiples* était née du constat que les syndicats français étaient le plus souvent incapables de stabiliser et de fidéliser les adhérents gagnés à l'occasion des grandes confrontations sociales et de développer des œuvres sociales qui soient à la hauteur des institutions patronales. Il ne s'agissait pas simplement de développer ce qu'on pourrait appeler aujourd'hui un "syndicalisme de service" (dédié à la prise en charge des besoins sociaux et culturels du monde du travail), "*en dehors des périodes de luttes chaudes*"<sup>2</sup>, mais de faire du syndicat une autorité prenant en charge des institutions placées, au sein même de l'entreprise si possible, aux points de passage obligés de la vie laborieuse. Cette référence centrale va marquer toute l'économie de la représentation du personnel et constituer la marque du modèle EDF.

1928 – LOGIQUE DE LA CONCESSION ET CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC : LES FONDEMENTS  
D'UN STATUT DU PERSONNEL

Le statut du personnel comprend au moins deux étages. Le premier étage est la reprise d'un agencement déjà ancien prescrit par le législateur dans les années 20. Par la loi du 28 juillet 1928, ce dernier propose en effet d'annexer au cahier des charges de chaque concession de production et de distribution d'électricité et de gaz un statut pour le personnel. Cette proposition ressortit à l'énoncé par l'Etat d'une stratégie et à la formulation conjointe d'une hypothèse concernant la régulation de l'ensemble : "(Le législateur) *s'est préoccupé d'assurer la continuité du service public, ... de prévenir les conflits du travail susceptibles de compromettre cette continuité et de procurer aux employés et ouvriers qui collaborent à l'exécution dudit service public un statut propre à écarter les conflits.*"<sup>3</sup>

Il s'agissait comme on le voit de lever l'hypothèque que faisaient peser sur l'accomplissement de missions d'intérêt national les conflits dont les entreprises

---

*l'EDF*, Paris Dunod, pp. 45 et suivantes.

1. Gaudy (R.), 1984, *Les porteurs d'énergie*, Paris, Messidor, p. 80 ; Dreyfus (M.), 1996, "Marcel Paul et les origines du CCOS" in Badel (L.), éd., *La nationalisation de l'électricité de France*, Paris, AHEF, pp. 306-307.
2. Dreyfus (M.), 1996, *op. cit.*, p. 307.

concessionnaires seraient le théâtre. A l'heure de la nationalisation quelque 800 statuts de personnel auront déjà été formés dans les industries du gaz et de l'électricité. Pour être complets, et selon la circulaire du 31 décembre 1928 qui reprend l'avis du Conseil d'Etat du 15 novembre 1928, ces statuts devaient préciser à la fois *“les conditions de titularisation et de licenciement, les modes de détermination des salaires, les avantages en nature, les allocations familiales, les congés annuels, l'assistance en cas de maladie, les retraites, l'application des mesures disciplinaires et le règlement amiable des différents collectifs”*<sup>1</sup>. A l'instar de ce qu'affirmera plus nettement le statut du personnel de l'EDF-GDF, qui constituera un élément indissociable de la loi de nationalisation, il s'agit alors de régler conjointement le statut professionnel et le statut social du personnel (Sécurité sociale, oeuvres sociales) : *“(Par cette volonté), le chantier qui est confié aux concessionnaires est, clairement, simultanément technique et social. (...) Dans sa cohérence, la concession définit et organise de fait (...) une quasi “contre-société”. (...) Là où la société civile régule par séparation et imagine des ordres et des instances différentes de gestion du médical, de l'assurantiel, du professionnel, ... le concessionnaire intègre les régulations et s'attribue, avec le modèle imposé par la puissance publique, son architecture globalisante”*<sup>2</sup>. Le pari, évidemment, est que cette contre-société ne débouche pas automatiquement, comme dans l'entreprise capitaliste, sur la production d'un contre-droit disciplinaire<sup>3</sup> mais, au contraire, sur l'ouverture d'un espace de justiciabilité qui témoignerait du développement d'un juridisme interne<sup>4</sup>, supportant l'essor d'une véritable démocratie industrielle comme permettant de réaliser le programme du “syndicalisme à bases multiples”. En fait de libéralité, nous verrons que cette démocratie négociera quand même son existence avec une sorte de

- 
1. Prugnaud (L.), 1987, “Le Statut du personnel des entreprises de production, de transport et de distribution d'électricité et de gaz”, Tiré à part du n° 423 des CJEG, juin, p.2, Col.2. La disparition de la retraite au profit de la notion d'inactivité porte encore aujourd'hui la marque de cette approche englobante propre au statut.
  2. Bucas-Français (Y.), 1991, “Logique de la concession et généalogie de la notion d'aptitude”, in Joseph, I. & alii, *Généalogie et itinéraires de l'inaptitude*, juillet, Réseau 2000, RATP, pp.79, 80 et 84.
  3. Foucault (M.), 1981, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p.224.
  4. Sur ces conditions, voir Jeammaud (A.), Lyon-Caen (A.), 1982, “Droit et direction du personnel”, *Droit social*, n°1, janvier, pp.56-69. Sur la constitution de l'EDF comme “Cité-entreprise”, voir Duclos (L.), Mauchamp (N.), 1994, *Bilan-perspectives des relations sociales et professionnelles à EDF-GDF*, Rapport de recherche, GIP Mutations industrielles, p.3 & pp.99-100.

contre-droit disciplinaire encadré et tempéré, essentiellement dû à l'essence de service public national <sup>1</sup>.

Ainsi que le dira Jeanne Siwek-Pouydesseau, “le lecteur du statut du personnel des IEG de 1946 est toujours surpris par l'accumulation d'avantages divers et multiples, congés spéciaux, etc. Il est bien plus étonné encore lorsqu'il retrouve la plupart de ces avantages dans les règlements concernant les ouvriers et employés de la CPDE après leur assimilation aux agents municipaux parisiens [la municipalisation complète aurait été, non seulement l'antichambre de la nationalisation... mais aussi le retrait du droit de grève] en 1907. (...) En effet, la structure des textes de 1910, 1937 et 1946 reste sensiblement la même, les différentes étapes ayant essentiellement consisté à unifier tous les garanties pour le personnel” <sup>2</sup>. Selon nous, c'est la focalisation, systématique dans les précis d'histoire sociale, sur ce que nous avons appelé le “premier étage” des statuts du personnel (les avantages matériels) qui produit cet effet. Louis Prugnaud, contrôleur général adjoint honoraire d'EDF et GDF, mémoire du droit interne à l'entreprise, avait naguère consacré une étude au “statut des électriciens antérieur à 1946” <sup>3</sup> : il y montre comment la représentation du personnel s'y aligne, peu ou prou, sur le droit commun (délégués du personnel, procédures d'arbitrage), si ce n'est, peut-être, un petit plus sur l'exercice du droit syndical lié à l'émergence d'un syndicalisme d'industrie <sup>4</sup>. Il faut attendre, en effet, la fin de la deuxième guerre mondiale pour voir apparaître des modèles de représentation susceptibles d'être incorporés au nouveau modèle EDF <sup>5</sup>.

---

1. Durand (P.), 1954, “La constitution des comités d'entreprises dans les services publics de caractère industriel ou commercial”, *Droit social*, pp. 680-687. Pour une illustration récente en matière de règles exorbitantes du droit commun, voir Chorin (J.), 1998, “Le droit de grève dans les centrales d'EDF”, *Droit social*, n°2, février, pp. 140-148.

2. Siwek-Pouydesseau (J.), 1996, *op. cit.*, p. 413.

3. In *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°11, juin 1988.

4. D'Avigneau (R.M), 1988, “L'ouvrier électricien dans le Paris de la Belle Epoque”, *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°11, juin, pp. 21-42.

5. Durand (P.), 1954, *op. cit.* ; Sur les “modèles de collaboration dans l'effort” (de reconstruction et de production) et les structures hyper-décentralisées mêlant représentation et direction du travail ouvrier au sortir de la guerre, voir Trempé (R.), 1996, “Comités mixtes à la production, comités patriotiques d'entreprise : leur rôle dans la naissance des comités d'entreprise” in Mouradian (G.), éd., *L'enfance des comités d'entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, pp.134-156.

1946 – NATION ELECTRIQUE, RECONSTRUCTION : LES SOURCES DU PARITARISME

L'impératif de reconstruction qui marque l'après-guerre et l'échelle à laquelle accède immédiatement l'entreprise naissante, en se retrouvant chargée d'unifier le réseau national<sup>1</sup>, créent une nouvelle urgence et mettent en lumière le caractère *passif* de ce type d'agencement dans la prévention des conflits. Une bataille s'engage alors dont l'issue —inscrite dans le Statut national du personnel de l'EDF-GDF— formera le second étage du système de représentation. Si la bataille sur le Statut peut être réduite en elle-même au marathon que court Marcel Paul, tout au long du mois d'avril 1946, face à ses détracteurs, et si elle se conclut opportunément en juin, à un moment de vide institutionnel et de carence du pouvoir<sup>2</sup>, en réalité, l'*échange politique* auquel procèdent les parties s'étale très largement dans le temps. Homme du dedans et du dehors, Marcel Paul en assurera la clôture et la "maintenance". On peut dire, d'ailleurs, qu'il en tiendra lieu en personne, davantage sans doute que n'avait pu le faire Pierre Laroque pour la Sécurité sociale.

Selon le mot de Roger Pauwels, administrateur CGT de 1959 à 1974, le Statut approuvé à l'occasion par le décret du 22 juin 1946 représente "*une avancée sociale et démocratique inédite en France*"<sup>3</sup>. Avec la naissance des CMP qui devaient figurer, pour Marcel Paul, une sorte de "*parlement de l'industrie*"<sup>4</sup> et la constitution

- 
1. Cette volonté de globalisation n'est pas étrangère aux conflits financiers récurrents qui opposèrent la Compagnie du chemin de fer Métropolitain de Paris —la CMP— et les sociétés électriques Empain de Paris et de la Seine : "*Ce conflit qui traîna jusqu'à la nationalisation de l'électricité et du gaz en 1946 a semble-t-il beaucoup influencé la première équipe dirigeante d'EDF dans son refus de régionaliser la distribution d'électricité par crainte d'une multiplication de conflits locaux (avec de gros consommateurs) qui aurait peu à peu asphyxié les autres services nationalisés.*" Beltran (A.), 1988, "Une victoire commune : l'alimentation en énergie électrique du Métropolitain (1ère moitié du Xxème siècle)", in *Métropolitain*, Paris, Hôtel de Lamoignon, p. 121. Je dois cette référence à Robin Foot.
  2. Picard (J.F) & alii, 1985, *op. cit.*, pp.43-47.
  3. Cité par Wiewiorka (M.), Trinh (S.), 1989, p.31.
  4. Picard (J.F) & alii, 1985, *op. cit.*, p.48. Dans quelle mesure les différentes parties prenantes à la nationalisation accepteront-elles de promouvoir cette "démocratie d'atelier" ? On peut déjà relever que si la Commission Supérieure Nationale du Personnel et les Commissions Secondaires du Personnel, évoquées dès l'article 3 du Statut, en constituent à n'en pas douter la clé de voûte, la définition des attributions et de la composition de l'autre filière d'organismes statutaires, celle des Comités Mixtes à la Production, institution substituée pour partie aux Comités d'entreprise, sera quant à elle "rejetée" à l'article 33. Cette définition reste floue ; elle fait peu droit à l'idée de représenter les intérêts des agents : les CMP sont destinés à "*étudier et présenter toutes les suggestions visant à améliorer le rendement du travail, ainsi que les conditions de fonctionnement*

de l'autre filière d'organismes (CSNP et CSP), décisionnelle jusqu'en 1950, immédiatement commises à produire l'unification du personnel, le paritarisme naît à sa seule implantation durable en France dans la sphère du travail et de la production. Ainsi que le notent d'ailleurs Sylvaine Trinh et Michel Wieviorka, "*le processus qui aboutit à la loi du 8 avril, puis au décret du 22 juin 1946 définissant le statut du personnel du nouvel établissement, est commandé par des convergences qu'on observe ni avant ni après dans l'histoire du pays*"<sup>1</sup>. Ce faisant, le plus remarquable fut sans doute moins le premier agencement institutionnel que la série des réactualisations successives qui permit d'en maintenir la valeur jusqu'à l'orée des années 2000 et qui explique sans doute sa confirmation en 1983. A cette date, en effet, en réaction à la loi du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives, les directions générales d'EDF et du GDF et les cinq fédérations syndicales étaient convenues solennellement de maintenir, sur le sujet, l'établissement en dehors des dispositions légales d'ordre public : "*les parties signataires (de la convention du 8 juillet 1983) ont estimé qu'il y avait lieu de tenir compte de l'expérience acquise au cours de 35 années de fonctionnement des institutions et ont, de ce fait, décidé de maintenir le système prévu par le Statut national comme fondement de l'organisation de la représentation du personnel au sein d'EDF et du GDF*".

La législation sur les comités d'entreprise ne reçut donc pas d'application directe à l'EDF-GDF. Manifestement, pour le législateur, les dispositions de l'ordonnance du 22 février 1945 instituant les comités d'entreprise, "*établies dans l'intérêt du personnel de l'entreprise*", ne convenaient pas de façon expresse "*à l'esprit d'un service institué dans l'intérêt général*"<sup>2</sup>. Le statut a donc dû instituer un système original d'organismes de représentation du personnel tant par rapport à celui existant dans d'autres entreprises nationalisées que par rapport à celui prévu par le droit commun (CE, DP). Certes, à l'origine, l'article premier de l'Ordonnance du 22 février 1945 prévoyait que des comités d'entreprise devaient être constitués dans toutes les entreprises quelle qu'en soit la forme juridique. Ce même article renvoyait,

---

*des services et à réaliser des économies de tous ordres*" (article 33). En consacrant sur le papier la participation des ouvriers à la gestion, les parties vont, en fait, procéder à un échange à l'issue de la nationalisation. L'impératif de reconstruction qui marque l'après-guerre en sera évidemment le ciment.

1. *Ibid.*, p. 29.

2. Durand (P.), 1954, op. cit., p.682.

néanmoins, à un décret pris en Conseil d'Etat, le soin de préciser les services publics à caractère industriel et commercial dans lesquels ces comités devaient être effectivement créés<sup>1</sup>. Mais cette disposition fut modifiée par une loi du 16 mai 1946 qui supprima toutes les dispositions relatives aux services publics. La législation sur les comités d'entreprise n'était donc pas applicable aux établissements publics. Cette solution fut confirmée par le Conseil d'Etat<sup>2</sup>. La solution paraissait identique pour les DP<sup>3</sup>.

Daniel Pepy avait, par ailleurs considéré, en 1945, que *“l'entreprise qu'il s'agit de réformer (par l'institution du comité d'entreprise de droit commun) présente des caractères très particuliers que l'on ne retrouve véritablement que dans l'industrie et le commerce. A la différence des services publics qui poursuivent toujours, même lorsqu'il interviennent dans le domaine industriel ou commercial, la satisfaction de l'intérêt général, l'entreprise privée n'a en vue que la satisfaction d'intérêts privés de nature financière. En outre, le service public est directement subordonné au pouvoir exécutif, lui même soumis aux volontés exprimées par la souveraineté nationale”*. Par voie de conséquence, il pensait que *“donner un pouvoir de direction au personnel [sic] serait aller à l'encontre des principes traditionnels de la démocratie”*<sup>4</sup>. Daniel Pepy déplorait par avance le fait que les Comités d'entreprise, hors service public, puissent être *“réduits à la gestion des œuvres sociales”*<sup>5</sup> alors qu'ils auraient dû permettre d'organiser la co-gestion ouvrière. Ils devaient faire de l'entreprise *“un lieu commun d'intérêts pour les différents éléments de la production”*<sup>6</sup>. Les instances substituées au CE dans les services publics ne devaient

- 
1. Pepy (D.), 1945, “Les comités d'entreprise : l'ordonnance du 23 février 1945”, Droit social, pp. 45-63
  2. CE, 2 mai 1959 “Syndicat général du personnel d'Air France” Rec. p. 282 ; CE, Assemblée, 13 juillet 1966 “syndicat unifié des techniciens de la RTF” Rec. p. 495, CJEG, Juillet 1967 jur. p.143 et la note, AJDA 1966 II 615. Cf. Sablière (P.), 1993, “article 47” in La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz commentée, CJEG, numéro hors-série, février, pp.333-352.
  3. Toutefois, en 1979, le tribunal des conflits jugea, qu'en la matière, le droit commun était applicable au CEA (Trib. Confl. 2 juillet 1979 “CEA c/Syndicat CGT-FO du Centre d'études Nucléaires de Saclay et autres” Rec. p.568). En ce qui concerne les réalignements propres à la sphère EDF, voir notre chapitre V. Et notamment, l'analyse de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998 sur la consultation du comité d'entreprise, et celle portant sur le jugement du 5 juillet 1996 du tribunal administratif de Rouen relatif à la légalité du système de représentation du personnel.
  4. Pepy (D.), 1945, *op. cit.*, pp.47-48.
  5. *Ibid.* p.57.
  6. *Ibid.* p.54.

être, selon lui, qu'un moyen de la décision (unilatérale) éclairée (ce qu'ils seront effectivement... en droit).

Si “*la notion de service public a, dès l'origine, engendré celle de Statut*”<sup>1</sup>, les statuts naissent dans la concession, mais le paritarisme semble plutôt le fruit de la nationalisation. La nationalisation de l'électricité est alors au service d'une stratégie industrielle d'ensemble. Dans la reconstruction d'après-guerre et pour le développement de la production industrielle, elle donne naissance à une entreprise-réseau à couverture nationale. L'unification du réseau opère un véritable changement dans l'échelle industrielle mais aussi dans l'échelle sociale. Les pouvoirs publics cherchent alors à rendre plus sûres, en pratique, la traduction et la transformation des avantages concédés aux agents en un avantage pour la Nation, qu'il s'agisse du soutien à l'effort de reconstruction ou de la continuité du service public. En son fondement, le paritarisme correspond mieux à l'objectif défini. Il établit une nouvelle médiation propre à favoriser la recherche de compromis et le détournement des conflits au profit du maintien d'une solidarité des parties par rapport à l'œuvre d'ensemble. Pour les raisons que nous venons d'évoquer ce paritarisme ne s'institue pas formellement dans l'intérêt des personnels ; il peut être vu comme une sorte d'équipement démocratique... au bénéfice de la direction du travail. C'est pourquoi s'y retrouve la thèse du malentendu<sup>2</sup> : “(Les CMP doivent) *permettre de prévenir et de dissiper les malentendus entre la direction et le personnel et de susciter et d'entretenir chez les agents un esprit de coopération et de discipline consentie*”<sup>3</sup>.

La présence de ces nouvelles institutions paritaires doit établir l'interdépendance des intérêts entre les parties prenantes, syndicats et directions : elles instrumentent un principe de co-responsabilité dans la bonne exécution du service public. Simple agencement institutionnel défini dans l'espace formel, le paritarisme devient de ce fait un véritable *dispositif*<sup>4</sup> qui sera bientôt la matrice du *technocorporatisme*

---

1. Picard (J.F) & alii, 1985, *op. cit.*, p.44

2. Cf. notre chapitre I, les paragraphes relatifs à la mixité dans l'entreprise et à la nationalisation de la thèse du malentendu.

3. Circulaire A 211 du 11 avril 1950 citée par Papin (J.P), 1993, *EDF : entreprise à statut. Essai*, DEPT-EDF, p.73

4. Cf. notre chapitre II. Voir, Foucault (M.), 1994, *Dits et écrits*, tome III, 1976-1979, Paris, Gallimard, pp. 299-300.

*électrique*<sup>1</sup>. Tout en consacrant l'opposition des intérêts du capital et du travail, ce paritarisme d'industrie permet d'imaginer une solution originale pour la dépasser en obligeant les parties à s'accorder sur les moyens d'assurer la mise en œuvre du service public national :

*“A l'époque où j'étais patron du recrutement, j'étais aussi membre du conseil d'administration de Supélec, mon ancienne école. C'est à ce titre que le directeur de Supélec fit appel à moi pour solliciter la venue du directeur général, Boiteux, à un débat sur le nucléaire que les étudiants voulaient organiser. Boiteux accepte. Trois semaines plus tard, arrive l'invitation des élèves de Supélec et Thomas qui était le responsable CGT de l'EDF fait partie des participants au débat, ce que j'ignorais. Boiteux le découvre aussi, me fait remarquer que ce n'était pas normal de le confronter sans le prévenir au responsable de la CGT. Le débat de ce jour-là fut d'une extrême dureté : à l'époque il n'y avait parmi les jeunes de Supélec que des anti-nucléaire. Croyez moi, entre les interventions de Thomas et celle de Boiteux, il n'y avait pas une feuille de papier à cigarette ! C'était assez inattendu et remarquable. Ce qui s'est passé entre la direction et la CGT avec le nucléaire, mais des hommes avaient travaillé à ces rapprochements, s'était passé avec l'hydraulique : les grands barrages ont été aussi un choix partagé. Nous n'aurions jamais pu lancer ces programmes si la CGT s'y était opposée. A l'époque, il n'y avait pas d'oppositions techniques, ni sur les choix stratégiques fondamentaux entre la direction et la CGT. Si un corporatisme d'entreprise a pu se développer, c'était donc sur la base d'un consensus global sur les choix économiques, les choix technologiques et le statut, qui sont en quelque sorte les trois piliers de l'EDF (qu'on se souvienne par exemple que les études économiques générales sont l'un des premiers bureaux de planification en France)”<sup>2</sup>.*

1. “Le PCF et la CGT n'étaient pas seuls dans leurs efforts pour rendre vie à la coopération méritocratique entre classes ou technocorporatisme à l'intérieur de l'industrie de l'électricité. Les syndicalistes chrétiens, qui représentaient à peu près 15% de la main-d'oeuvre, cherchaient eux aussi une forme de collaboration d'atelier renforcée par la participation des ouvriers à la gestion. De plus, subissant l'influence de la confédération américaine AFL, et avec les fonds de cette dernière, les syndicalistes Force ouvrière soutenaient une version française du reuthérisme, préférant la collaboration de classe afin d'accroître le revenu national plutôt que d'en disputer le partage.” (Frost (R.L.), 1985, “La technocratie au pouvoir... avec le consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à l'EDF (1946-1968)”, *Le Mouvement Social*, n°130, janvier-mars, p. 85).

2. Duclos (L.), 1995, “Le paritarisme peut engendrer un certain corporatisme d'entreprise. Un entretien avec Pierre Le Gorrec, Président de la CSNP de l'EDF-GDF” in *Travail*, n°31/32, automne-hiver, p.133.

## 1947– LE TECHNOCORPORATISME : UN COMPROMIS INSCRIT DANS LA STRUCTURE DES ORGANISMES STATUTAIRES

La CSNP et les CSP interviennent dans la gestion du personnel ; la filière des CMP dans la gestion de l'entreprise et l'organisation du travail. Dans les CMP, les représentants se font donc essentiellement les délégués exprimant le point de vue de la production sur l'organisation face au point de vue de l'organisateur alors même qu'au sein des CSP, ils apparaissent comme des délégués exprimant le point de vue des travailleurs face au "patron". La bonne marche des CMP supposait le développement d'une expertise technique et gestionnaire que les directions de l'entreprise n'ont jamais encouragée. Assez vite leur champ fut d'ailleurs restreint et redéfini de façon négative. Une circulaire de septembre 1946 précisait ainsi qu'ils "*n'avaient pas pour objet de s'occuper de la gestion, qui est l'affaire des conseils d'administration dans lesquels le personnel est d'ailleurs représenté*", ni des questions de personnel "*qui sont de la compétence de la CSNP et des CSP prévues par le Statut*"<sup>1</sup>. De fait, le principe de "gestion démocratique" dut céder le pas à la logique technocratique qui s'était progressivement imposée. Avec la "guerre froide" et le départ des ministres communistes du gouvernement, une "chasse aux sorcières", qui se veut une opération de liquidation de la CGT, aboutit à limiter le champ d'application pratique des principes co-gestionnaires esquissés dans l'architecture institutionnelle d'ensemble<sup>2</sup>. En fin de compte, les CMP furent maintenus mais déclassés : "*Le PDG d'EDF n'est pas convaincu que la "gestion démocratique", proposée par l'ancien Ministre, soit possible. En revanche il constate qu'en un an, les CMP en permettant la confrontation et le brassage du personnel des anciennes sociétés ont permis la prise de conscience d'appartenir à une même et nouvelle entreprise*"<sup>3</sup>.

---

1. Citée par Papin (J.P), 1990, *op. cit.*, p.13.

2. L'expression est de René Le Guen, administrateur CGT à GDF et secrétaire général des cadres CGT (UGICT) cité par Picard (J.F) & alii, 1985, *op. cit.*, p.52. "*Dans le régime politique présent (NDR : début de la guerre froide), nous ne voulons pas faciliter le fonctionnement des CMP ; dans un autre régime ils nous seraient très utiles*", Emile Pasquier, membre de la Fédération de l'Eclairage, cité par Frost, R.L. (1985), *op. cit.*, pp.87.

3. Picard (J.F) & alii, 1985, *op. cit.*, p. 48.

En réalité, ce “déclassement” traduit une convergence de vue entre la CGT et les directions de l'entreprise que la guerre froide n'aura pas réussi à entamer. La stratégie productiviste de “*preuve par la production*”<sup>1</sup> adoptée conjointement par les directions et la CGT vise simultanément deux objectifs : défendre l'Etablissement face aux attaques de l'extérieur en montrant que la nationalisation est aussi une réussite productive et répondre à l'impératif de reconstruction.

En s'engageant dans la bataille de la production, auprès des directions, la CGT abandonne donc très tôt l'espoir d'une participation des ouvriers, et donc celui d'un contrôle *direct et immédiat* du syndicat sur la gestion, au profit du développement d'une méritocratie appuyée sur les équipements de la promotion ouvrière et technique<sup>2</sup>. La croyance en la neutralité de la technique et en l'autonomie du progrès technique, d'ailleurs largement partagée à l'époque, conduit la CGT à *déléguer* la gestion technique et économique de l'entreprise aux dirigeants. Cette délégation et cette coopération qui reposent sur l'anticipation des gains générés par l'effort productif (la “croissance du gâteau”<sup>3</sup>) se traduisent par la montée en puissance d'une technocratie. Les CMP ne représentent alors plus le même danger pour les directions

- 
1. Cette expression fut empruntée par R.L. Frost, *op. cit.*, p.86 à Dreyfus (R.), 1981, *Une nationalisation réussie : Renault*, Paris, Fayard.
  2. Cf. les écoles de métier (aujourd'hui fermées). En 1992, nous avons pu compter que 7% des chefs d'unité de l'ancienne direction de la distribution, la plus importante en effectifs dans l'entreprise, étaient issus de la promotion technique ou de la promotion ouvrière ; sans doute beaucoup plus au niveau des chefs de service. En travaillant sur les représentations du travail et la formalisation de la qualification, pour dégager des modèles de valorisation des agents sur le marché interne du travail à EDF et à GDF, nous avons mis en évidence la façon dont la stratégie de “métier” (apprendre sur le tas au sein d'un collectif, être reconnu par les pairs) et la stratégie de “l'officier” (se mouler dans un modèle de carrière, monter en grade) étaient particulièrement congruentes avec ces dispositifs méritocratiques (Cf. Duclos (L.), Mauchamp (N.), 1994, *op. cit.*, pp. 26-44 ; Rivard (P.), 1986, “La codification sociale des qualités de la force de travail” in Salais (R.), Thévenot (L.), éd., *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, pp.119-138).
  3. L'économie de ce paritarisme d'industrie va être marquée par la structuration à l'EDF-GDF d'un compromis de type fordiste. Les rationalisations qui affectent les grilles de classification et la refonte des grilles des rémunérations, au tout début des années 60, en constituent un premier pan. La CGT accepte de telles instrumentations car elles constituent une aune objective pour asseoir les revendications. La CGT participe à cet effort d'objectivation dans la mesure où elle réussit à imposer des déroulements de carrière réguliers. Un ensemble de déconvenues, en matière salariale, venant de décisions imposées par le ministère de l'Industrie, débouche finalement, à la fin des années 60, sur la signature de “conventions” facilitant l'application de l'article 9 du statut par lequel les directeurs généraux de l'EDF et du GDF peuvent fixer, au moyen d'accords directs avec les organisations syndicales les plus représentatives, le salaire national de début (Cf. L'histoire de la convention EGF de 1969 dans notre chapitre IV). La signature de la CGT était conditionnée au résultat de l'application des procédures d'indexation du salaire direct. La culture consumériste qui inspire à la fois les directions de l'entreprise et les organisations syndicales parachève la focalisation des parties sur les négociations salariales. Cette réorientation finit de consacrer l'alimentation quasi-exclusive de la CSNP par des revendications dont la plupart sont sous-tendues par une revendication générique sur les salaires.

qui ont récupéré, dans l'échange, une légitimité à assumer seules la gestion de l'entreprise. La CGT, en contrepartie, va gagner un "droit" sur l'administration du marché interne du travail. Le compromis peut donc être traduit "en termes paritaires": à la direction l'organisation de la production, à la CGT, *via* les commissions de personnel, le contrôle de la main-d'oeuvre.

Les CMP désertés, les Commissions de personnel vont dès lors jouer un rôle central dans la co-administration d'un marché interne du travail qui se constitue sous les yeux des parties en 1947. Parmi les dispositions arrêtées en 1946, les commissions du personnel (CSNP, CSP) avaient reçu du statut un pouvoir de décision. Ces instances paritaires sont un équipement immédiatement disponible pour procéder à la "mise sous Statut" du personnel du nouvel établissement. L'entreprise absorbe alors un nombre considérable de sociétés, notamment 154 sociétés de production et 1150 établissements de distribution ; elle ignore, la première année de son existence ses effectifs exacts. Parce que le Statut implique la création d'un marché interne du travail homogène, le paritarisme, dispositif à couverture nationale, paraît être la technique idéale pour procéder à l'opération. Ses procédures contradictoires, depuis son mode réitératif de convocation des parties, jusqu'à ses structures hiérarchisées d'arbitrage, permettent par ailleurs de répondre à l'impératif d'équité qui doit présider à la répartition des agents dans "la grille" : *"Première conséquence de l'application du statut, l'intégration des agents des anciennes sociétés dans EDF-GDF est confiée à des Commissions de personnel. Pendant deux ans, celles-ci fonctionnent à plein régime. (...) Il est décidé que les présidences seront assurées par des représentants de la hiérarchie EDF-GDF. (...) Deux opérations se succèdent, l'intégration transitoire et l'affectation définitive. L'intégration transitoire est effectuée selon des règles émanant de Paris (...) mises au point par un Service Commun du Personnel. (...) La deuxième phase d'intégration du personnel, l'intégration des agents, se fait toujours en commissions. Ces dernières étant mixtes, le personnel y est représenté par les organisations syndicales à égalité avec les représentants de la direction. En général toute décision acquise avec la voix du Président est automatiquement refoulée à une Commission Supérieure Nationale chargée de régler les cas litigieux. L'intégration définitive du personnel dure en tout cas toute l'année 1947"*<sup>1</sup>.

---

1. Picard (J.F) & alii, 1985, *op. cit.*, p. 47.

## 1950– LA DELEGATION DU SOCIAL AU DISPOSITIF PARITAIRE EN DEPIT DU LEGISLATEUR

Le dispositif paritaire va rapidement connaître une suite de réaménagements. La commission de vérification des comptes des entreprises publiques vient opportunément rappeler aux responsables de l'EDF-GDF l'hérésie que constitue en droit le pouvoir décisionnaire des commissions de personnel : *“les dispositions qui attribuent à la CSNP une part importante dans la gestion du personnel ne sont pas compatibles avec celles de la loi du 8 avril 1946, qui confie à des conseils d'administration et à des directeurs généraux responsables l'administration des établissements nationalisés. (...) Il importerait de modifier le décret du 22 juin 1946 en ne maintenant aux commissions qu'un rôle consultatif”*<sup>1</sup>. Dont acte. Le décret n°50-488 du 4 mai 1950 va retirer au CSP et à la CSNP leur pouvoir décisionnaire.

Malgré cette perte de pouvoir, CSP et CSNP vont, en réalité, consolider leur assise dans l'entreprise. Tout un champ de pratiques se développe, en effet, pour asseoir cette prépondérance. La mise en oeuvre des dispositions réglementaires ou législatives par la voie quasi-exclusive des circulaires PERS (comme personnel) constitue, par un détour formel, la manifestation principale de cette délégation d'autorité renouvelée. Curieusement, car la PERS émane des Directions Générales et de la Direction du Personnel. Pour autant, son émission n'est possible qu'après avis de la CSNP. Or, nombre de dispositions réglementaires, délibérément prises sous la forme de circulaires PERS, auraient pu, dès lors qu'elles ne modifiaient en rien les règles statutaires, emprunter un autre cheminement : celui des circulaires dites N, de niveau inférieur, qui sont, quant à elles, de véritables productions unilatérales des directeurs généraux et du directeur du personnel ou des notes d'instructions de la DPRS (dites notes DP), etc. Cette “surproduction” de circulaires PERS au regard de l'effet réglementaire recherché, qui peut être interprétée comme un détournement du décret du 4 mai 1950, a donc produit une extension progressive de la compétence de la CSNP, en fait une augmentation de son pouvoir de contrôle sur l'élaboration de la norme. La centralité de la CSNP et des CSP est également confirmée par les stratégies syndicales. Par le jeu du rapport de forces, la CGT a ainsi largement soutenu, *via* le paritarisme, une dynamique d'institutionnalisation en érigeant un

ensemble de pratiques coutumières au rang d'une véritable réglementation intérieure<sup>2</sup>. Il arrive aussi, comme dans l'exemple suivant, que les organisations syndicales forcent, au niveau des établissements et donc au sein des commissions locales, la discussion de directives produites, cette fois, hors champ du paritarisme (notes DP) : *“On pourrait évoquer le cas de la DP 17-1, circulaire émise par la DPRS, qui répertorie les conditions d'attribution de primes pour mobilité, la reconversion constituant l'un des trois cas d'attribution. (...) Ce n'est pas une PERS et elle ne doit normalement pas faire l'objet d'une discussion en Commission Secondaire puisqu'elle ressort du seul jugement de la direction. Dans les faits, la direction se laisse faire peu à peu par les syndicats en Commission Secondaire. De fait, elle finit par accepter que la circulaire soit discutée. (...) Ça peut devenir très confus, quand par exemple le syndicat insiste pour faire passer tout changement de poste pour un changement de métier, rentrant dans le cadre d'une circulaire comme celle-là ... Il y a comme ça des circulaires qui peuvent ne pas être appliquées en définitive. (...) (Ces discussions et ces débats), c'est une question de culture.”* (Un cadre de direction dans une unité de transport). Ce circuit de production de la norme a supporté des aberrations. On ne sait plus, aujourd'hui, à quelle exigence fonctionnelle l'adoption de ces normes “irrégulières” répondait, ni quel rapport de forces elle sanctionnaient : *“l'abondance des textes résulte du fait qu'au climat de confiance originel, s'est substituée une logique de conquête de nouveaux droits sociaux (...). Pour les sujétions de service et les compensations afférentes, par exemple, une logique de "complément de salaire" a été poussée jusqu'au bout par l'introduction progressive de la notion de garantie de maintien de ressources en cas de mutation, notion qui s'éloigne quelque peu des intentions initiales, où la disparition de la sujétion devait entraîner celle de l'indemnisation”*<sup>3</sup>. En substance, c'est moins l'abondance de textes, en elle-même, que le rôle des syndicats dans cette dynamique d'institutionnalisation qui pose aujourd'hui, et rétrospectivement, un problème aux directions. Il s'agit alors pour elles de revenir sur un certain nombre d'usages. Les directions de l'entreprise, voulant défaire l'écheveau de pratiques “hors

---

1. Cité par Prugnaud (L.), 1987, *op. cit.*

2. Solveig Grimault a montré, dans sa thèse, comment l'institution des DP à ADP avait permis de développer une pratique analogue dédiée à l'alimentation du “Manuel de gestion”, l'équivalent du “Manuel pratique” qui articule la réglementation à EDF. Voir, Grimault (S.), 2005, *Institution et pratique de la représentation à Aéroports de Paris*, Thèse pour le doctorat de l'IEP.

3. EDF-GDF-DPRS, 1991, *Actualité des principes statutaires*, avril, pp.9-10.

la règle” qui soutenaient le compromis de fond et la délégation de fait du social au paritaire, se rappellent opportunément les termes du décret du 4 mai 1950. Ce dernier leur permettra, en effet, de rappeler les organismes statutaires à leur vocation consultative. En interprétant les stratégies déployées par les organisations syndicales comme un “abus de droit”, les dirigeants dénoncent alors une violence faite au cadre du paritarisme. Par un retour au texte, à la lettre du Statut, ils émettent le souhait de “*limiter les tolérances du système*”. Il peut être, par exemple, rappelé aux chefs d'unité qu'un moyen de couper court à ces pratiques consiste à ne pas prendre de décisions en séance... Une fois renvoyée au formel, il est peu dire que la consultation statutaire se signale par son formalisme ! En contrepartie, ce déclassement permettra, comme nous le verrons dans les chapitres suivants, de présenter le recours à la négociation collective comme un “enrichissement” du dialogue social. Tout serait parfait finalement, si ce formalisme ne rencontrait, dans une redoutable épreuve de réalité, l'un des éléments essentiels du dispositif : les élections dites de représentativité.

#### 1969 – LES “ELECTIONS DE REPRESENTATIVITE”, LE CARBURANT DU PARITARISME <sup>1</sup>

Une originalité marque dès l'origine le mode de désignation des représentants au sein des commissions de personnel : les délégués y sont nommés. Les organisations syndicales les plus représentatives disposent d'un monopole de présentation des candidats. La CSNP pour les Commissions secondaires et le ministre de l'Industrie pour la CSNP procèdent alors à leur désignation. Soucieux de tenir compte de l'audience de chaque syndicat, la CSNP et le ministère s'appuyaient principalement sur le résultat des élections au Conseil central des oeuvres sociales (CCOS devenu CCAS) pour procéder à la répartition des sièges. En temps ordinaire, hors l'EDF-GDF, tous les statuts “*prévoient que les représentants du personnel siégeant dans des commissions appelées à connaître des situations particulières des agents sont élus par leurs collègues. Au moins dans l'esprit de ses auteurs, la logique de l'institution veut que ces représentants soient choisis par leurs pairs pour la*

---

1. La métaphore du carburant et de la machine paritaire est empruntée à Hubert Bouchet. Mériaux (O.), 1995, “Repasser par la rue pour donner du carburant au paritarisme. Entretien avec Hubert Bouchet, secrétaire général de l'Union des Cadres et Ingénieurs FO”, in *Travail*, n°31/32, automne-hiver, pp. 85-95.

*confiance qu'ils leur inspirent, tandis que, dans les organismes compétents pour traiter les problèmes généraux, il est fait appel à des délégués des organisations syndicales, désignés en tant que tels. (...) Le Statut du personnel des IEG organisait un schéma exactement inverse*<sup>1</sup>. Il y avait des délégués directs du personnel en CMP, instance substituée au comité d'entreprise et créée pour traiter de "*questions qui présentent un intérêt général ou d'ensemble*"<sup>2</sup>; il n'y avait que des plénipotentiaires du syndicat en Commission de personnel, instance substituée aux DP et notamment chargée d'examiner la situation individuelle des agents. A l'issue d'accumulations successives, la difficulté à arrêter des règles en matière de répartition de sièges amènera la direction générale à proposer, en 1954, l'organisation d'élections propres aux Commissions de personnel. La proposition prendra effet en 1957. Mais il faut attendre 1969 pour fixer définitivement le système qui détermine la mesure de l'audience syndicale et préside à la répartition des sièges au sein des différentes commissions.

Dans la foulée, une volonté de réduire le nombre de scrutins se fait jour : les élections aux Commissions secondaires du personnel constitueront, à partir de cette date, les élections de référence pour les autres institutions représentatives du personnel : les différents scrutins se fondent alors en un seul, appelé "élections de représentativité". Les Caisses d'Action Sociale (CAS) formeront dorénavant, avec leurs propres élections, un système autonome. Les différentes institutions représentatives du personnel, constituées antérieurement suivant des filières propres, dépendent donc aujourd'hui pour leur composition d'élections non prévues par le statut du personnel. Quant à la désignation des représentants, elle devient partout le privilège exclusif des organisations syndicales<sup>3</sup>.

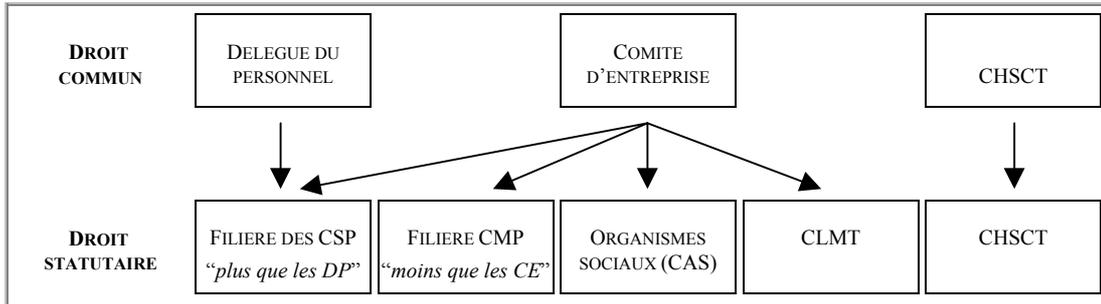
---

1. Papin (J.P), 1990, *op. cit.*, p.5.

2. Circulaire du 8 avril 1948.

3. Le centrage du dispositif de représentation sur les Commissions de Personnel, avec la création en 1969 des élections dites de représentativité, ne sera pas simplement une "rationalisation" tardive du dispositif de représentation, rendant justice du rôle prépondérant de ces commissions dans l'application du Statut, il consacrera surtout cette médiation qui, créant l'assurance de carrières ouvertes aux agents d'exécution, favorise, en retour, un contrôle *indirect* du syndicat sur la gestion de l'entreprise. D'où le maintien d'une sur-représentation du collège exécution dans les commissions de personnel, au regard du poids de cette catégorie dans la population de l'entreprise et des évolutions démographiques : elle ne constitue pas seulement un rééquilibrage propre au paritaire, elle est aussi la trace du compromis dans la composition de l'organisme, garantissant, au-delà des bonnes intentions, un accès plus direct des ouvriers "au pouvoir".

GRAPHIQUE 1  
LES ORGANISMES STATUTAIRES A EDF & GDF



COMMISSIONS DE PERSONNEL				
CSNP	CSP	FILIERE DES CMP	CLMT	CHSCT
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Règles générales du statut</li> <li>▶ Situation individuelle des cadres</li> <li>▶ Enquêtes individuelles</li> <li>▶ Compétence des sous-commissions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Application des règles</li> <li>▶ Situation individuelle des agents</li> <li>▶ Emettent des vœux et des suggestions</li> <li>▶ Questions pour lesquelles le code du travail prévoit une consultation du CE ou des DP</li> <li>▶ Rôle du DP pour les non-statutaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Organisation, gestion</li> <li>▶ Introduction de nouvelles technologies</li> <li>▶ Problèmes généraux de conditions de travail</li> <li>▶ Formation</li> <li>▶ Affectation de l'effort de construction</li> <li>▶ Avis sur les prix</li> <li>▶ Consultation, information annuelle ou trimestrielle</li> <li>▶ Représentation du Conseil Supérieur Consultatif des CMP au CA</li> <li>▶ Examen du contrat de plan</li> <li>▶ Information sur le droit d'expression des salariés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Accord sur nomination ou révocation d'un médecin du travail</li> <li>▶ Avis</li> <li>▶ Rapport annuel du service médical</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Enquêtes</li> <li>▶ Application des règles</li> <li>▶ Instruction</li> <li>▶ Registres</li> <li>▶ Danger grave et imminent</li> <li>▶ Risques professionnels et conditions de travail</li> <li>▶ Règlement intérieur, plan de formation à la sécurité</li> <li>▶ Saisie de l'inspecteur du travail</li> </ul>

Entérinant le déclassement des CMP, au plan politique, cette recomposition, qui concentre sur l'institution des CS la totalité du dispositif, accroît les prérogatives des organisations syndicales. Elle renforce par ailleurs la position du syndicat majoritaire. Jusqu'en 1965, la représentation proportionnelle assortie du plus fort reste, favorisant les organisations syndicales minoritaires, était la règle. Le mode de scrutin actuel aux "élections de représentativité" prévoit ainsi un scrutin proportionnel avec répartition des restes à la plus forte moyenne : c'est le mode de scrutin retenu pour les élections professionnelles prévues par le Code du travail.

Les "élections de représentativité" centralisent, au sommet de l'entreprise, son système de relations professionnelles. Le maillage institutionnel, qui renforce les

capacités d'encadrement des organisations syndicales, leur confère une charge nouvelle : les prérogatives du syndicat dans le dispositif de représentation (“*bottom up*”) ont pour contrepartie avérée sa participation au contrôle social (“*top down*”). Il lui faut alors solidariser le personnel à la mission de l’institution, en vue notamment d’assurer la continuité du service public.

Au demeurant, on sait que cet *échange politique*, qui pèse sur le développement d’une identité autonome, ne pourra être concédé comme tel par la partie syndicale<sup>1</sup>. Le terrain du paritarisme vient, en effet, s’offrir comme le lieu des compromis possibles, réitérés et prévisibles. En représentant, tout au long de cette chaîne d’organismes, des “fraternités naturelles” et des identités professionnelles éclatées, c’est-à-dire en politisant l’expression de revendications spontanées, par la considération des intérêts à long terme de l’institution EDF, le syndicat doit réussir à contrôler les impulsions antagonistes que de telles identités collectives exprimaient et les amener à se faire porteuses de buts d’efficience en rapport avec la production du service public<sup>2</sup>. Il n’est cependant pas certain que ce qui se présente comme un bénéfice pour l’acteur syndical, en termes de ressources institutionnelles, ne le désincite pas à expliciter l’identité qu’il acquiert avec ce nouveau mandat<sup>3</sup>. Le syndicat est tiraillé. Il doit pouvoir satisfaire en même temps à ses fonctions de base – s’articuler à sa base sociale ; occuper une place dans le champ confédéral –, et assumer l’effet d’une dépendance institutionnelle qui le transforme en syndicalisme d’industrie. Ainsi que l’exprimera, rétrospectivement, Denis Cohen<sup>4</sup> : “*nous nous*

- 
1. A l’issue de l’échange, une nécessité se fait jour : pour véritablement fonder sa fonction d’encadrement, l’organisation syndicale devrait pouvoir livrer, en direction des agents, sa propre interprétation du contenu des transactions avec les directions...
  2. Cette mécanique a été éclairée par Pizzorno (A.), 1986, “Sur la rationalité du choix démocratique”, in Leca (J.), Birnbaum (P.), éd., *Sur l’individualisme*, Paris, PFNSP, notamment pp. 357 & 368.
  3. Cf. Mériaux (O.), 1995, “Esquisse d’une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle”, *Travail*, n°32-33, pp.51-69.
  4. Denis Cohen a dirigé la fédération des mines et de l’énergie de la CGT entre 1989 et 2003. Cette fédération, qui couvre principalement EDF-GDF, est actuellement la première organisation de la CGT (avec, officiellement, 79 318 adhérents en 2001). Mais elle connaît un reflux de ses effectifs, notamment du fait de la fermeture des mines. En mai 2003, il a publié aux éditions Le Cherche Midi, avec Pascal Pogam, journaliste à La Tribune, un livre d’entretien, *Pour un syndicalisme durable*, où il dresse le bilan de son action. Il y est question pour la CGT de “*renouer avec les réalités et avec les salariés*”. Denis Cohen reconnaît un certain nombre d’erreurs de la CGT au sein d’EDF-GDF, lors de mouvements sociaux très durs de 1987 puis à l’hiver 1995-96, avec le refus de signer l’accord sur l’intéressement (1987) ou le recours juridique contre les 32 heures en 1997 (Cf. notre chapitre V). Entre 1996 et 1999, Denis Cohen aurait pris conscience que la CGT s’abîmait dans “*la lutte pour la lutte*”. La “*claque*” administrée par le personnel lors de l’annulation des 32 heures, selon le terme du dirigeant fédéral, aurait été un révélateur et l’aurait

*comportions un peu comme un gros syndicat national avec une méfiance vis-à-vis du catégoriel. Or, identité et catégorie jouent un rôle fort dans les luttes. Notre ambition aujourd'hui doit être de mieux unir, de réconcilier proposition et action.*" (31ème Congrès).

Conçu pour renforcer la cohérence du dispositif paritaire, le monopole de présentation des candidatures, en attribuant au même représentant le rôle de délégué du personnel et de délégué syndical, a brouillé au fil du temps une distinction pourtant toujours maintenue, et d'ailleurs conforme au droit français, sur la double représentation du personnel, par les organisations syndicales, d'une part, par les institutions représentatives de l'autre<sup>1</sup>. De ce fait, la structure et la médiation du paritarisme deviennent invisibles et se fondent dans le décor. Les acteurs n'ont plus que le "sentiment" d'un face-à-face, ce qui leur permet effectivement de résumer l'état du système au signal électoral. Les résultats des élections doivent être exprimés à leur niveau le plus agrégé pour qu'ils acquièrent véritablement un sens politique conforme à l'esprit du système centralisé de relations professionnelles. Dans cette agrégation, les configurations et les traditions locales sont rendues indifférentes, elles s'annulent les unes les autres dans le résultat global. On découvre d'ailleurs que ce dernier peut être d'une grande stabilité dans l'histoire de l'entreprise. A partir de 1969 et de la réforme du dispositif, le score de la CGT tourne autour d'un chiffre pivot à 54 %. En réaction à la loi du 28 octobre 1982 sur les institutions représentatives, les parties manifesteront la volonté de rester dans "*le système prévu par le statut national comme fondement de l'organisation de la représentation du personnel*" (Convention du 8 Juillet 1983). On peut observer que l'EDF est la seule entreprise de service public où la CGT est restée majoritaire à plus de 50%. Cette stabilité est, selon nous, le signe le plus apparent du processus de surdétermination fonctionnelle qui caractérise le dispositif paritaire. Les élections de représentativité,

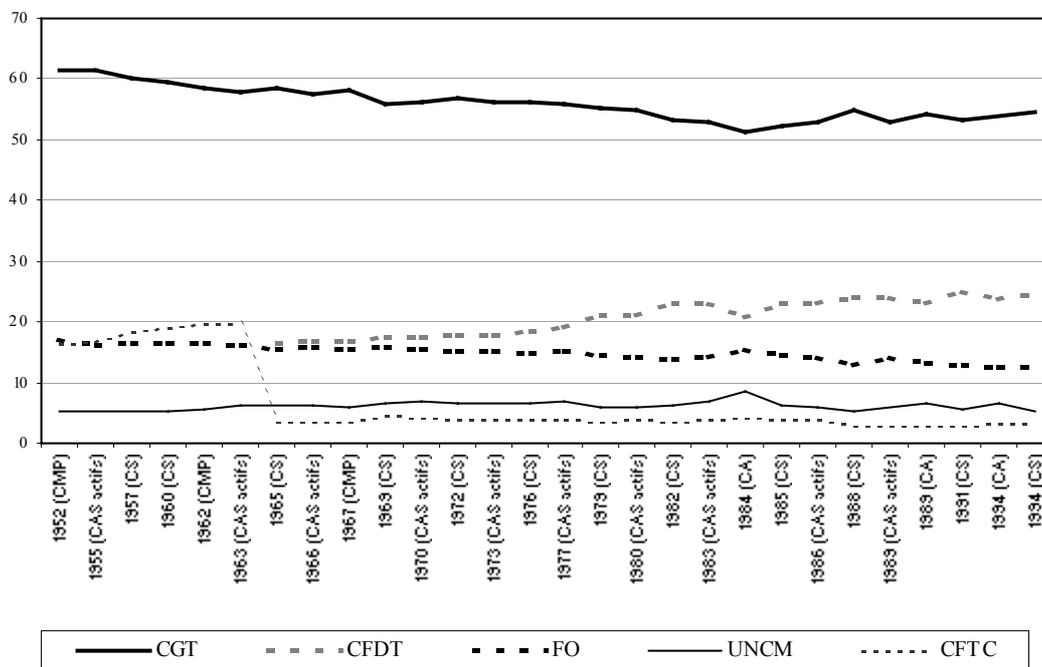
---

converti à la négociation. La concurrence avec la CFDT aurait été saine, de ce point de vue. La CFDT "*nous a appris le réformisme, au bon sens du terme. Elle nous a également appris à bosser sérieusement les dossiers. Bref, elle nous a appris à évoluer. Auparavant, les rôles étaient parfaitement définis entre nous : en gros la CGT disait non à tout et laissait les traîtres de la CFDT signer !*" Cette évolution a été également rendue possible par les bons rapports avec le président nommé à la tête d'EDF en 1998, François Roussely : "*A sa façon cet homme a le sens de l'intérêt général (...). Il a aussi une réelle vision stratégique. On la partage ou pas, mais dans le paysage des quinze dernières années, il faut reconnaître que personne n'a eu une telle stature à la tête d'EDF*". Peut-on voir, encore aujourd'hui, dans l'évolution des positions de la CGT un effet de rémanence institutionnelle attribuable au "modèle EDF" ? Rien n'est moins sûr.

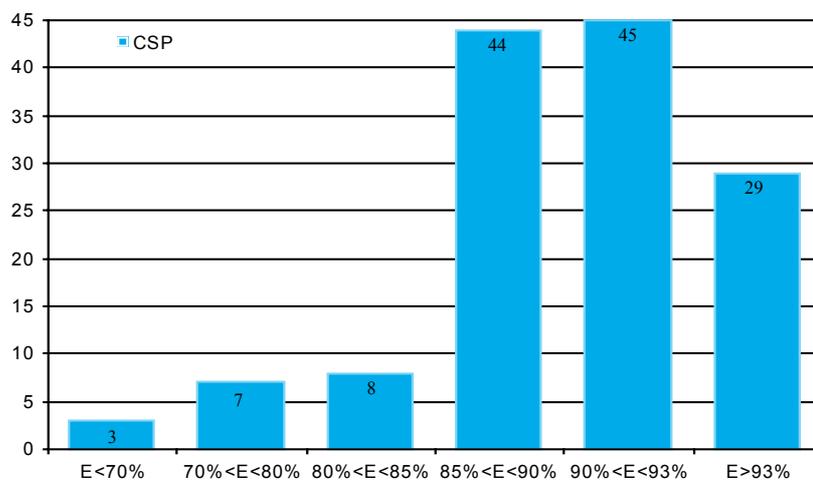
1. Article 31 du Statut du personnel.

qui en sont la pièce maîtresse, ne concourent pas seulement à assurer la représentation du personnel dans le choix du représentant syndical le mieux à même de soutenir son intérêt (la carrière, les avancements), elles alimentent surtout et directement la “machine paritaire”. Tout se passe alors comme si sa structure forçait la reconduction du “compromis”, presque indépendamment des stratégies déployées par les différents acteurs (si l’on en juge à l’aune des courbes électorales). On peut dire alors des agents qu’ils votent essentiellement pour le paritarisme, lorsqu’ils votent pour ceux qui doivent leurs positions institutionnelles au paritarisme. Lorsque l’on procède à une répartition modale des suffrages valablement exprimés dans les différents établissements des deux entreprises EDF et GDF, on voit que le taux de participation le plus fréquent à ces élections se situe aux alentours de 90-93%, un chiffre inégalé dans les élections professionnelles en France. La “qualité” du dispositif peut être encore illustrée par un rapprochement entre les taux de participation et la nature des configurations électorales (*cf. infra*) : plus le choix est limité au syndicat majoritaire (la CGT), plus la participation électorale est forte.

GRAPHIQUE 2  
RESULTATS AUX ELECTIONS PROFESSIONNELLES  
(TOUTES ELECTIONS CONFONDUES / VOTE DES ACTIFS)



GRAPHIQUE 3  
REPARTITION DES CSP SUIVANT LES TAUX DE PARTICIPATION  
(SUFFRAGES VALABLEMENT EXPRIMES)



Ce schéma et le tableau suivant sont basés sur les résultats des élections dites de représentativité du 24 novembre 1994 publiés par le service MEG de la DPRS à l'EDF-GDF.

Lecture : Lors des élections dites de représentativité, qui servent de référence pour la composition des Commissions Secondaires du Personnel [CSP], les suffrages valablement exprimés [SVE = E = (exprimés/inscrits) x 100], c'est à dire la participation à ces élections, sont compris entre 90% et 93% pour 45 CSP.

GRAPHIQUE 4  
SUFFRAGES VALABLEMENT EXPRIMES (MOYENNE)  
SUIVANT TROIS CONFIGURATIONS ELECTORALES

Configuration électorale	CGT > 65 %	CGT < 50 % & FO > 25 %	CGT < 50 % & CFDT > 25 %
Moyenne des exprimés	<b>91,72 % (*)</b>	<b>89,33 %</b>	<b>84,14 %</b>
Nombre de cas (en %)	17,52 %	5,84 %	16,78 %

(\*) 90,42 % avec EDF Martinique

Les études quantitatives auxquelles nous avons contribué<sup>1</sup> révélaient, par ailleurs, que les comptes rendus des organismes statutaires étaient classés comme premier support d'information par 74% des agents (exécution : 83%; maîtrise : 76%; cadres : 49%) en 1997. Il faut alors noter que l'intérêt porté aux comptes rendus des organismes statutaires ne s'identifie pas, même pour le collège exécution<sup>2</sup>, à celui

1. Voir, par exemple, Duclos (L), 1998, "Enquête VVE, éléments interprétatifs", in Chauffier (E.), éd., *Un point de vue sociologique sur les données de l'enquête VVE*, Recueil, HN-51/97/017, Direction des Etudes et Recherches-EDF, mars.

2. On notera que ce collège abrite quand même, davantage que les autres, des agents déclarant que le fait d'appartenir à une organisation syndicale *est* (21% contre 19% et 14%) et surtout *devrait être* (13% contre 7% et 1%) un moyen de progresser dans sa carrière, ce qui n'est pas facile à concéder.

que suscite la presse syndicale, laquelle n'est un support d'information privilégié que pour 59% des agents. Cette distinction, entre le fait syndical et le fait statutaire est, selon nous, tout à fait fondamentale même si elle se trouve contredite par le comportement des grands acteurs (fédérations et directions)<sup>1</sup>. Dans le questionnaire, le crédit accordé aux comptes rendus des organismes statutaires exprime, selon nous, la fonction "parlementaire" du paritarisme. La représentation des salariés est une exigence continue qui joue sur plusieurs registres. On apprend ainsi que 37% des salariés de l'entreprise, 48% des agents d'exécution mais aussi 17% des cadres comptent sur le soutien actif des syndicats en cas de problèmes personnels susceptibles d'influer sur leur travail. Au quotidien, le syndicat reste une aide appréciée... tant qu'il reste, par l'effet des décisions du management, le "go-between" qu'il devait être historiquement. On notera, à ce sujet, que les agents de maîtrise, souvent issus du rang, sont ceux qui se plaignent le plus de l'affaiblissement dans le temps de cette capacité de médiation.

## Section 2

### LA SCÈNE DES ORGANISMES STATUTAIRES : DES CONFIGURATIONS STRATÉGIQUES

Pour rendre compte, *a posteriori*, de l'économie de la représentation et de l'économie globale de fonctionnement du paritarisme dans le modèle EDF, nous avons adopté une démarche indicielle. Nous avons été frappés, en effet, par les traces du passé dans le fonctionnement présent, et avons de ce fait accumulé un matériau disparate, qu'il s'agisse des pratiques observables comme restées dans la mémoire des acteurs et des observateurs, ou de l'impact de la réglementation. Il nous fallait retrouver à la fois des intentions progressivement effacées et l'esprit qui avait présidé à l'établissement de certains textes. Dans l'introduction à notre premier chapitre, nous avons annoncé que le paritarisme ne serait qu'un demi-succès ou

---

1. Le paritarisme, en son principe, commande, en réalité, à l'organisation syndicale de travailler à un transfert dans l'attachement des agents, depuis le syndicat vers l'œuvre d'ensemble, *via* la représentation. Ce faisant, la CGT reconnaît elle-même qu'il ne lui est pas possible de tirer un profit direct des suffrages recueillis. Elle *re*-découvre alors que sa représentativité est étroitement liée à la représentativité du dispositif.

plutôt un demi-échec : reconstituer le programme de gouvernement sous-jacent à son institution devait nous procurer l'exacte trame à laquelle rapporter sa pratique, et ainsi en faire l'analyse sans en faire la paraphrase.

Historiquement, le paradoxe EDF pouvait alors s'énoncer comme suit : le paritarisme avait enrôlé, à la Libération, une CGT forte pour l'incorporer au modèle *en devenir*. Si la CGT, elle-même, pouvait revendiquer le modèle, rien n'indiquait, en revanche, qu'elle soit prête à le faire évoluer. La CGT allait puiser à l'édifice paritaire le moyen d'évoluer, en même temps que de renforcer son implantation et sa légitimité à représenter, au côté des directions, l'intérêt supérieur de l'entreprise. A tel point que le paritarisme se trouvait condamné à n'être plus rien en face de cet acteur syndical, ce dernier incarnant bientôt, plus que tout autre, la capacité à s'appropriier, puis à déjouer, le dispositif paritaire.

C'est la raison pour laquelle, l'échange politique inscrit dans la structure même de ce dispositif devient de plus en plus implicite. Rétrospectivement, l'urgence stratégique à laquelle devait répondre l'institution du paritarisme devient une sorte de "*grande stratégie anonyme*" qui n'a plus de porte-parole. En général, le rôle d'un dispositif est d'établir une certaine configuration qui soit par elle-même productrice d'effet ; elle dispose les actants – les acteurs sociaux, les aménagements matériels, les décisions réglementaires, etc. – en les mettant dans une forme, en leur faisant "prendre forme"<sup>1</sup>. En l'occurrence, "*si l'entreprise a été en partie façonnée par le syndicalisme, celui-ci a aussi largement été influencé par celle-là. C'est en fait un véritable syndicalisme d'entreprise qui a été institué*"<sup>2</sup>. Mais cette configuration s'offre également à la manipulation. En somme, si le dispositif saisit le vif, c'est-à-dire l'action, c'est ce vif qui actualise le dispositif et lui donne ainsi sa valeur. Un dispositif ne reste dispositif, une régulation ne peut rester une régulation, que dans la mesure où le processus de "surdétermination fonctionnelle" que nous nous sommes efforcés d'illustrer dans la première section l'emporte sur le processus de "remplissage stratégique" qui finit par épuiser le potentiel du dispositif<sup>3</sup>. L'instance fondatrice, qui semblait parler au nom des autres, le paritarisme, ne réussit

---

1. Jullien (F.), 1996, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset, p.167.

2. Papin, 1993, *op. cit.*, p.57

3. Voir Foucault (M.), 1994, *Dits et écrits*, Tome III, 1976-1979, Paris, Gallimard, notamment pp.299-300.

plus à traduire les dispositions manifestées par les acteurs. Autrement dit, l'acteur ne se laisse plus disposer. Dès lors que les acteurs ne sacrifient plus au travail de réajustement permanent qui maintient la valeur du "cadre d'interaction", ce dernier ne figure plus, en effet, qu'une juxtaposition d'éléments disparates<sup>1</sup>. Si le remplissage stratégique est clairement le fait de la CGT, dans l'histoire du modèle EDF, on verra que le refus d'actualiser le dispositif formé par le paritarisme sera, à partir des années 80, principalement imputable à la direction.

#### TOPOGRAPHIE DES RELATIONS SOCIALES ET STRATEGIES SYNDICALES

Outre le fait qu'ils disposent d'une autonomie organique et donc de pouvoirs propres dont les organisations syndicales seules ne peuvent se prévaloir, les organismes statutaires et le paritarisme qu'ils incarnent se caractérisent principalement par leur permanence, la densité institutionnelle à laquelle donne lieu leur déclinaison au plus près du découpage fonctionnel de l'entreprise<sup>2</sup>, leur façon de séquencer la vie de l'entreprise, et les régularités d'enchaînement qu'ils imposent à la prise de décision : *"La consultation de l'organisme doit précéder la décision de l'autorité compétente. La consultation s'entend de l'organisation d'un débat sur un problème soumis à l'avis de l'organisme pour que celui-ci se prononce et non simplement de l'exposé d'une solution envisagée pour le règlement de ce problème. Les avis sont portés à la connaissance de l'autorité compétente pour la prise de décision. Lorsque l'autorité (...) prend une décision contrairement à l'avis (elle) doit informer l'organisme des motifs qui l'ont conduite à ne pas suivre l'avis (...). Pour lui permettre de se prononcer avant la décision (...) l'organisme doit disposer (d') informations précises et écrites (...), d'un délai d'examen suffisant et en cours de débats de réponses motivées à ses observations"*<sup>3</sup>.

---

1. Au moment où se déroulent nos premières enquêtes, le dispositif formé par le paritarisme commence à donner des signes d'épuisement. Et c'est bien parce que nous étions confrontés à cette somme d'éléments disparates mais qui nous semblait, dans le même temps, rester la source d'un certain effet, que nous avons conçu le projet de reconstituer l'économie d'ensemble de ce dispositif. Sur cette stratégie de recherche et d'élucidation *a posteriori*, voir Ginzburg (C.), 1989, "Traces, racines d'un paradigme indiciaire", in *Mythes, emblèmes, traces*, Paris, Flammarion, pp.139-180.

2. On comptait, en 1987, 147 CSP, 181 CMP et 857 sous-CMP constitués par service à EDF (sans compter les CHSCT).

3. Commissions secondaires du personnel. PERS. 845 in *Manuel Pratique*, 1989, EDF-GDF, DPRS, Livre I, Ch. 23.

Le dispositif paritaire ne permet pas simplement de focaliser l'action pour la finaliser. Il permet également de la *localiser*. Le réseau d'organismes statutaires est ainsi constitué d'un ensemble hiérarchisé de lieux, identifiables par leurs intitulés (national et supérieur vs. secondaire pour la filière Personnel ; supérieur/comité/sous-comité pour la filière Production). A côté des procédures organisant la "consultation statutaire", qui permettent de distribuer dans le temps l'exercice du pouvoir réglementaire, de l'ouvrir à l'idée de la "décision éclairée", l'architecture du dispositif lui permet non seulement de se répartir dans l'espace de l'entreprise pour cadrer des interactions localisées mais d'en couvrir toute l'étendue, pour l'uniformiser à des fins de contrôle social. Dans le même temps, le paritarisme n'est que la face publique et/ou officielle des relations sociales. Toutes les interactions qui se produisent dans le système interne de relations professionnelles ne se disent pas dans les termes de la consultation statutaire. On sait, ainsi, depuis l'établissement des procédures dites Toutée en 1969, que des techniques *contra legem* de négociation dont la mise en œuvre a débouché sur la passation de *gentleman's agreements*, sur les salaires notamment, avaient permis de créer des lieux de rencontre "*hors des organismes statutaires*" : commissions *ad hoc* permettant, dès la fin des années 60, de ne pas associer les non-signataires, méthode de "rendez-vous", etc.<sup>1</sup>. L'organisme statutaire, en effet, n'est pas une "table de négociation" : il est fait pour structurer un rapport d'*opposition* entre intérêts divergents et en soumettre l'expression à la considération d'un intérêt supérieur. *A contrario*, les lieux de négociations font entrer les parties dans un nouveau régime de *transaction*. Cette transaction, comme la consultation au sein des organismes statutaires, bien qu'étant des techniques différentes, renvoient l'une et l'autre, dans le champ des relations collectives de travail, à l'établissement de *projets de régulation*. De ce point de vue, le paritarisme relève, comme on l'a vu, d'une "*régulation de contrôle*" quand la transaction présuppose plutôt un projet de "*régulation conjointe*"<sup>2</sup>.

Le rapport d'opposition peut encore s'exacerber dans le conflit. Les nouveaux espaces de la confrontation sociale sont le "piquet de grève" et "l'occupation". Ces

---

1. Cf. nos chapitres IV & V. Voir également, Saint-Jours (Y.), 1975, "Réflexions sur la politique de concertation dans la fonction publique", *Droit social*, n°4, avril, pp. 229-230 et suivantes ; Voisset (M.), 1970, "Concertation et contractualisation dans la fonction publique", *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre, pp.409-430.

2. Reynaud (J.D), 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin. Cf. Chapitre II.

espaces ne sont pas “hors la loi” : la prise en charge des installations a ainsi fait l’objet d’une réglementation à laquelle l’acteur syndical ne se risque pas à déroger s’il veut pouvoir articuler ses interventions . Il doit, pour ce faire, réussir à maîtriser les “débordements” de ce nouveau cadre : *“En 1987, lors du grand conflit ouest, il y a eu quelques débordements. Quand quelque chose avait été cassé, j’allais réparer moi-même. (...) A-t-on raison d’éviter les débordements ? Oui, parce que sinon on perd en crédibilité face à la direction. Tout dépend de son comportement. Il faut pouvoir doser la pression ! (On est dans le gaz, ici). Quand la direction fait trop pression sur nous, on met deux bars de pression en moins dans les tuyaux ! Les gars mettent alors tous leurs mains sur les commandes. Ainsi, avec un arrêt collectif personne ne risque de subir de sanction individuelle”* (Un responsable CGT, Unité de transport GDF). Le fait de miser sur la densité syndicale dans l’échange politique, qui est au fondement du paritarisme, ne permettait-il pas d’ailleurs d’enrôler les capacités d’encadrement du syndicat au bénéfice d’une stratégie de tranquillisation du social ?

De la même façon, l’espace de la transaction n’est pas entièrement public, il y a toujours des tractations en coulisse. A EDF, ce n’est pas tant la négociation que le paritarisme qui a fait exister cet espace. La création de milieux d’interconnaissance a ainsi pu avoir un caractère auxiliaire très important pour la vie du paritarisme. Que le compromis CGT/direction soit resté à un niveau d’implicite relativement fort, ne signifie pas qu’il n’y ait eu aucun espace d’explicitation. La CGT conteste, par exemple, avoir jamais participé d’une forme de cogestion de l’établissement : on comprend l’argument lorsqu’il s’adresse aux clientèles du syndicat. *Idem* pour les directions : formellement, et vis-à-vis de la tutelle cette fois, le dispositif ne leur a rien enlevé. C’est notamment l’existence d’une vie en coulisse qui permet de rendre simultanément crédibles ces deux énoncés. D’ailleurs, l’existence d’un côté cour et d’un côté jardin de la consultation statutaire justifie souvent la limitation des séances formelles de consultation à “l’enregistrement” du débat et de la décision<sup>1</sup>. Cela dit,

---

1. Avant d’en profiter à leur tour au moment où l’entreprise se lance dans la production de grands accords collectifs (Cf. chapitre IV & V), les minoritaires se sont toujours plaints que les séances statutaires se contentent d’avaliser des compromis ou d’acter des armistices décidés sans eux. Il faut noter, par ailleurs que l’idée d’acter simplement une décision fait partie de la tradition cégétiste. Ces pratiques d’écriture ont historiquement permis de maintenir, en les fixant dans des procès verbaux produisant parfois des effets de droit, des rapports de forces dans l’entreprise. Dans l’étymologie d’acter, il y aurait à la fois l’idée de “faire” (*agere*) et l’idée de “progrès réalisé” (*aliquid acti*). La CGT, qui confirme là son intérêt pour la règle, pour peu qu’elle fixe un état du

les coulisses ne sont pas que l'antichambre de la commission ou de la négociation – comme une marge ferait tenir un texte dans une page –, elles peuvent devenir un espace naturel pour l'acteur. Du fait que les intérêts des parties y sont latents ou indéterminés, ce qui permet sans doute plus facilement d'entrer dans une logique de résolution de problème, l'acteur syndical peut avoir beaucoup à y perdre et s'y exposer notamment au risque de la compromission.

C'est le fait que les acteurs doivent réussir à emboîter des contextes hétérogènes – locaux/globaux – pour tenir une négociation qui les oblige à circuler entre ces différents espaces pour y puiser les ressources de traduction nécessaires<sup>1</sup>. Alors que ces espaces sont généralement étriqués et limités en nombre dans "l'entreprise privée", le dispositif formé par le paritarisme a permis – comme l'indique le relevé topographique ci-après – de donner à chacun une densité et une autonomie suffisantes à les distinguer et, par voie de conséquence, à en produire une articulation réfléchie<sup>2</sup>.

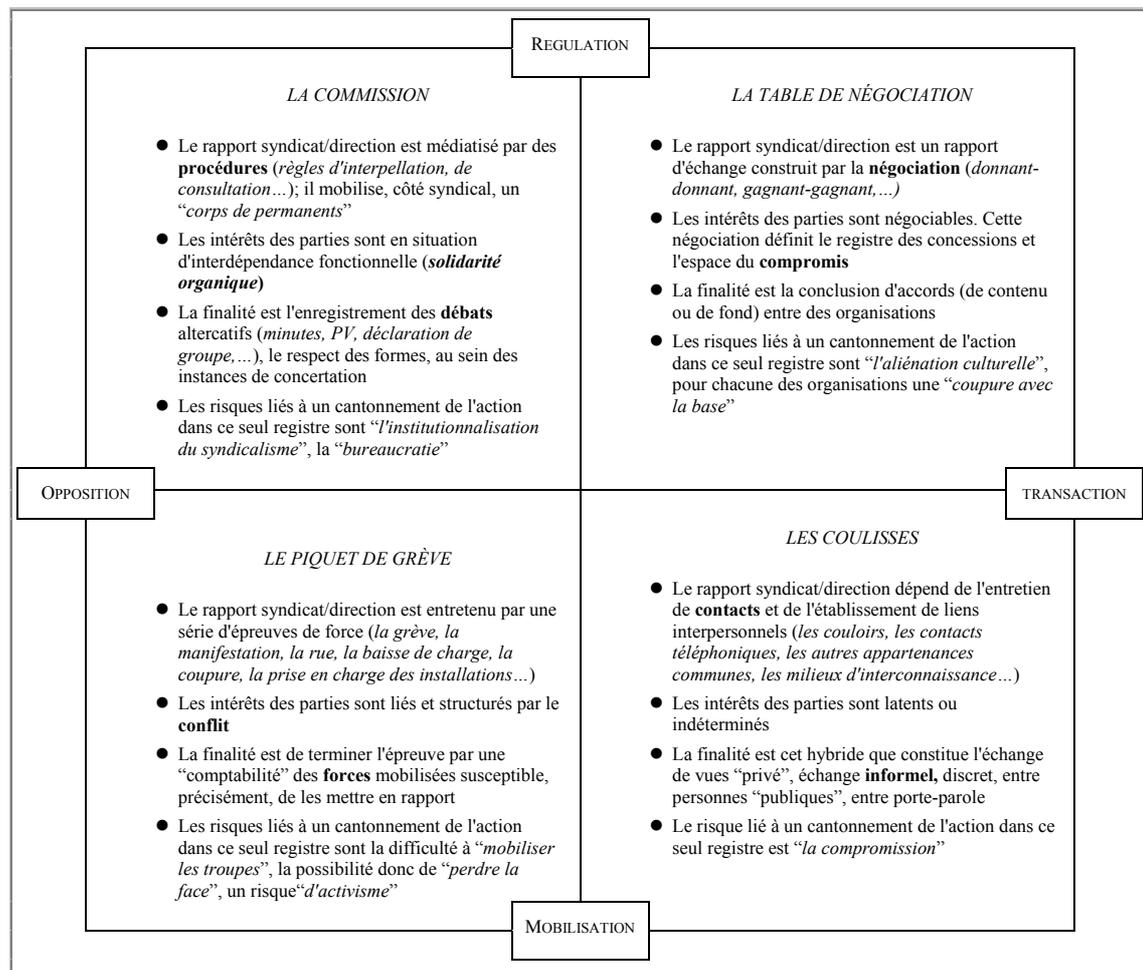
Cela dit, la capacité à emboîter les contextes peut reposer sur des phénomènes de différenciation organisationnelle au sein même du syndicat, entre responsables de base et négociateurs par exemple<sup>3</sup>. Ainsi que pourra l'exprimer un responsable local de la CGT, *"je comprends qu'au niveau national il y ait certains accords qui se négocient, parce que c'est un peu politique (...) mais sur le terrain je ne vois pas comment on pourrait défendre des idées comme ça"*.

---

rapport de force, se satisfait alors très bien de "l'enregistrement".

1. De Munck (J.), Ferreras (I.), 2000, "La négociation collective en transition", Atelier Européen "Les territoires de l'emploi : action publique et dialogue social", European University Institute, Badia Fiesolana, Via dei Roccettini 9, I-50016 San Domenico di Fiesole (FI), 5-6 mai.
2. Notre façon de figurer l'espace des relations sociales à EDF § GDF a beaucoup évolué avec le temps. Nous avons, dans un premier temps, élaboré une carte des stratégies syndicales dans laquelle le particularisme des relations collectives de travail dans l'entreprise publique à statut n'était pas présent (à partir de Tixier (P.E.), 1990, "Organisation de l'entreprise et action syndicale", CFDT Aujourd'hui, n°98, octobre, notamment p.59). A mesure que nous progressions dans nos enquêtes, nous avons simplement spécialisé cette approche pour tenir compte des traditions syndicales "locales". Mais le particularisme n'était encore lu qu'à travers les stratégies déployées par les acteurs (cf. Duclos (L.), Mauchamp (N.), 1994, Bilan-perspectives des relations sociales et professionnelles à EDF-GDF, Rapport de recherche, GIP Mutations Industrielles ; Duclos (L.), Tixier (P.E.), 2000, "La transformation du système de relations professionnelles de l'entreprise", in Mauchamp (N.), Tixier (P.E.), éd., 2000, EDF-GDF : une entreprise publique en mutation, Paris, La Découverte, pp.69-119). Dans la formulation présente, l'approche topographique – la "description des lieux" – permet de mieux mettre en valeur le cadre d'interaction lui-même, d'en rendre les reliefs plus saillants.
3. Tixier (P.E.), 1992, *Mutation ou déclin du syndicalisme ? Le cas de la CFDT*, Paris, PUF.

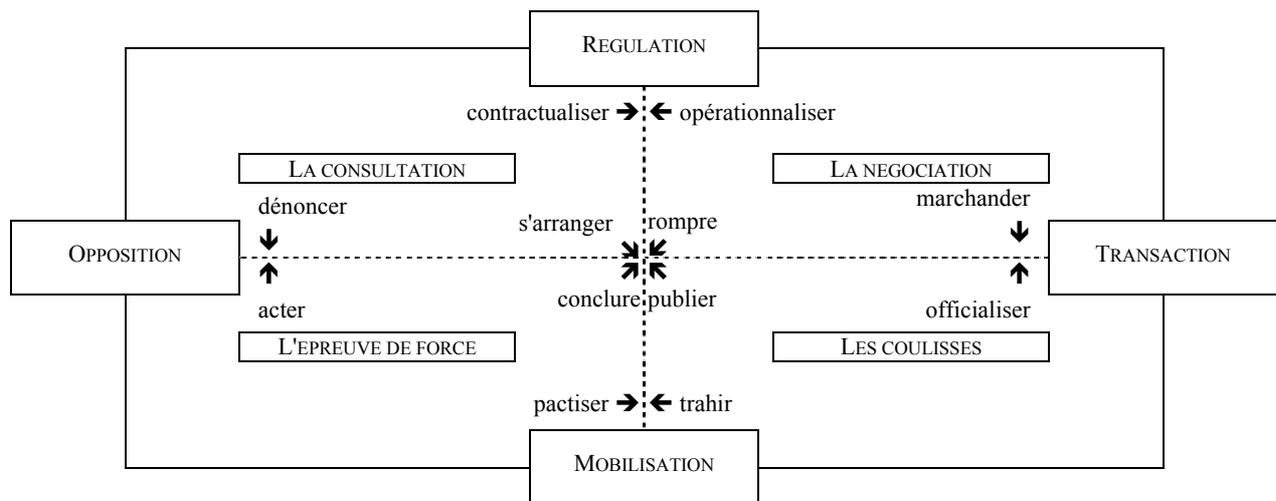
## GRAPHIQUE 5 UNE TOPOGRAPHIE DES RELATIONS SOCIALES



Si le projet paritaire vise bien la production d'une "solidarité organique" d'ensemble, l'effort d'institution qu'il représente ne saurait y suffire. Comme l'ont montré Duguit, à travers le reproche qu'il adresse à Durkheim, ou encore Tarde, la base de toute solidarité est une solidarité par imitation ou par similitude (improprement appelée solidarité mécanique par Durkheim). La circulation entre les différents espaces engendrés par le dispositif formé autour du paritarisme permet, en fait, d'alimenter un processus d'assimilation, entre ces solidarités par similitude, au bénéfice d'une solidarité d'ensemble (organique)<sup>1</sup>.

1. Voir Durkheim (E.), 1902, *De la division du travail social*, Paris, reprint Quadrige-PUF, 1996 ; Duguit (L.), 1901, *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Fontemoing, pp. 56 et suiv. ; Tarde (G.), 1890, *Les lois de l'imitation*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond, 2001.

GRAPHIQUE 6  
UNE CIRCULATION ENTRE LES DIFFERENTS ESPACES ENGENDRES

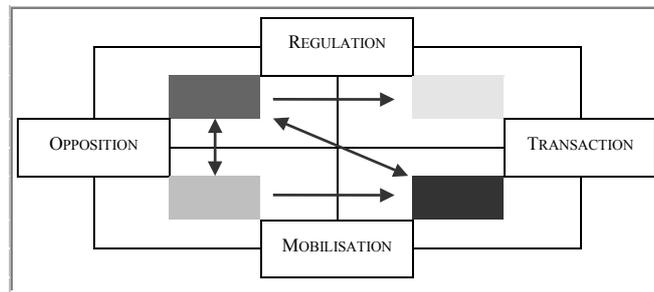


La multiplication des lieux de confrontation, et des interstices de communication, permet ainsi de rendre poreuse la barrière entre “eux” et “nous” dont parlait naguère Pierre Rosanvallon. Une même personne peut siéger en organisme statutaire, mener une manifestation, signer un accord et s'entendre “comme cochon” avec le directeur : notre repérage topographique opère simplement la déconstruction analytique d'un dispositif d'ensemble, d'un système complet de relations professionnelles, qui permet, quant à lui à ces différentes dispositions d'exister...

Compte tenu de l'effet d'amplification produit par la procédure électorale, la CGT sera la seule à pouvoir articuler ses interventions entre les différentes scènes mais parce qu'elle est la seule à être “invitée” à y circuler. Au moment où l'entreprise entrera dans l'ère de la négociation collective et se choisira de nouveaux alliés (*cf.* chapitre IV) dans ce qu'il était convenu d'appeler la “bande des quatre” (les minoritaires), la CGT se justifiera d'avoir précisément occupé les différentes scènes :

*“Nous n'avons pas de désaccord de principe sur la contractualisation. (...) Nous avons bien signé des accords salariaux en 1972, 1976 ou 1977, quand l'évolution des salaires était indexée sur l'inflation. (...) A la suite de la grève de 1987 dans la branche production, il y avait eu la signature d'un accord social de dernière heure. Nous avons aussi signé certains accords, sur l'intégration des sportifs de haut niveau dans l'entreprise par exemple”* (Un responsable fédéral CGT).

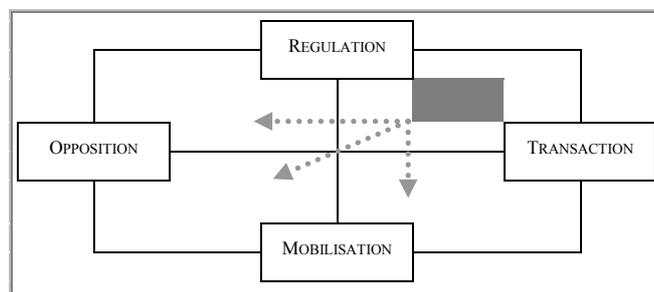
GRAPHIQUE 7  
LES ESPACES DE CIRCULATION DE LA CGT



Tant que durera l'effet du compromis fondateur, les minoritaires seront largement exclus de ces jeux. A moins qu'ils n'acceptent, comme ce fut souvent le cas, d'entrer dans une logique de spécialisation fonctionnelle avec le majoritaire :

*“Tous les accords signés dans les périodes antérieures fonctionnaient sur une astuce : la direction avait une manière de demander "à ceux qui ne signent pas" de dire "qu'ils n'étaient pas contre ...". Pour les accords salariaux, le ministère des Finances exigeait, pour des raisons de crédibilité, trois organisations syndicales signataires. La direction préférait souvent que ce soit quatre. La CGT nous traitait évidemment de "vendus", ne signait pas. Mais elle était bien contente qu'on signe, et nous demandait de "ne pas déconner" s'il nous arrivait d'ergoter trop longtemps . En tous les cas, elle n'usait jamais de sa représentativité pour faire tomber les accords.” (Un responsable fédéral CFTC).*

GRAPHIQUE 8  
LES SYNDICATS MINORITAIRES : UNE UTILITE FONCTIONNELLE



Dès lors qu'ils n'ont pas la possibilité de mettre en jeu leur signature, les minoritaires peinent à circuler entre les différents espaces. Il pouvait leur arriver de s'aligner sur le caractère le plus apparent du système – et ce qu'ils pensaient parfois en être

l'esprit – tentant, par exemple, de rivaliser avec la CGT dans le “syndicalisme de service” (avancement, réservation des postes, etc.) :

*“Dans les services du siège, je fais 30-33 % dans le collège Cadres, c'est-à-dire plus que la CFDT. Je fais le go-between avec les chefs de service pour les avancements. C'est comme ça que je fais le plus d'adhésions, parce que je suis arrivé à faire changer les gens de service.”* (Responsable UNCM d'un établissement local <sup>1</sup>).

A défaut, les minoritaires ont surtout joué les observateurs et parfois incarné une force d'interposition, neutralisant par leur présence les dérives du rapport CGT/directions.

Tout se passe comme si les minoritaires avaient longtemps jaloué, avec la place du majoritaire, ce “*syndicalisme administratif*” un peu lourdaud, moqué par René Le Guen, le père fondateur du syndicalisme d'ingénieur, cadre et technicien à la CGT <sup>2</sup>. Or ce syndicalisme, quoiqu'utile à l'enracinement des délégués, n'a jamais été sa propre fin, ce que révèle, en définitive, la teneur des débats au sein des organismes statutaires.

#### AU CENTRE DE LA CONSULTATION STATUTAIRE PARITAIRE, IL N'Y A (PLUS) RIEN

C'est l'aspect théâtral de la “consultation statutaire” qui frappe, en premier, l'observateur. Les organisations syndicales minoritaires ont pu régulièrement se plaindre que les dossiers arrivaient bouclés “*en séance*”. Mais il s'agit là des dossiers correspondant, le plus souvent, aux domaines d'objet précisés par le statut pour chaque organisme. Du fait que le couple CGT/directions domine le système de relations professionnelles, l'effet attendu de la procédure consultative pouvait, en effet, et à destination des agents, se limiter à la publication des décisions au procès-verbal. Le fait que ces organismes soient devenus des lieux de débats ritualisés rappelle également que l'effort de représentation avait d'emblée un autre objet. La

---

1. L'UNCM était l'Union Nationale des Cadres et de la Maîtrise Eau-Gaz-Electricité, créée en 1938. Elle avait adhéré à la CGC en 1945. Mais il faut attendre 1995 pour que le syndicat prenne le nom de la CFE-CGC des Industries Electriques et Gazières.

2. René Le Guen fut administrateur de Gaz de France de 1946 à 1980 et président de la CCAS de

question du service public et de sa mise en œuvre, en effet, “hante” comme son double l’institution même du paritarisme, par effet de “réverbération institutionnelle”. La façon dont se constitue l’auditoire n’est pas étrangère à la production de cet effet<sup>1</sup>. Au-delà des prérogatives formelles des acteurs en présence et de la vocation consultative de l’instance, sa composition rappelle, à elle seule, que la direction constitue numériquement, et physiquement, la “majorité” dans les commissions du personnel. L’employeur ne fait pas simplement face aux représentants des salariés<sup>2</sup>. Sauf exception, sa présence en groupe ne renvoie pas à une répartition des compétences dans le traitement des dossiers. Elle ne renvoie pas non plus à un exercice collégial du pouvoir de direction. Elle n’a alors qu’une justification : mettre en scène une interdépendance fonctionnelle entre les intérêts. Pour paraphraser Simmel, nous dirons que le conflit n’est pas seulement l’affaire des parties, mais du groupe dans son ensemble<sup>3</sup>. Tout se passe alors comme si les syndicats, qui représentent l’opposition, adoptaient un comportement surdéterminé par le mandat confié au paritarisme. Il n’est pas étonnant, dès lors, qu’avec les moyens altercatifs qui lui sont offerts, chaque partie lutte au nom des intérêts supérieurs de la “corporation électrique”, précipitant, de ce fait, la transformation des débats en joute parlementaire<sup>4</sup>.

Pour autant, cet effet de “réverbération institutionnelle” n’est pas toujours un signe de bonne santé pour l’institution paritaire. Il ne l’était que dans les périodes où devait être manifesté, auprès du corps social, un accord global sur le modèle EDF<sup>5</sup>. Or, à

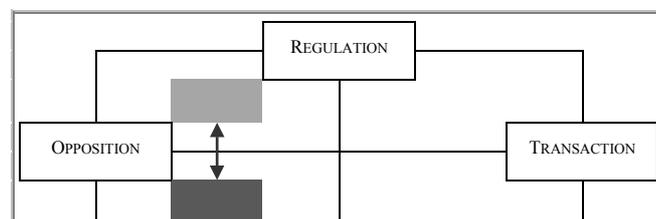
---

1964 à 1982.

1. Sur la façon dont les *choses* pèsent sur les *personnes* en situation et définissent avec le cadre, le registre d’une interaction, voir Boltanski (L.) & Thévenot (L.), 1991, *De la justification*, Paris, Gallimard. Dans une épreuve “civique”, “pour résister au penchant qui les attire vers le particulier, (les personnes) doivent être stabilisées au moyen d’équipements.” (p.234)
2. Pour cette raison, la Direction du Personnel et des Relations Sociales occupera longtemps une place à part dans l’entreprise. Elle incarnera la figure du Tiers, législateur, juge et médiateur dans les conflits entre syndicats et directions locales ou spécialisées.
3. Simmel (G.), 1992, pour la traduction, *Le conflit*, Paris, Circé, p.66.
4. Une observation partagée : “les institutions représentatives, historiquement concédées par l’Etat (...), acquièrent toute proportion gardée, un caractère proche de certaines instances représentatives locales dans la sphère du politique” (Cohen-Scali (P.), 1990, “Critères de gestion et intervention dans la gestion à EDF-GDF”, *Issues*, n°38, p. 142.
5. Historiquement, le renforcement du *technocorporatisme électrique* fut sans doute le signe le plus apparent du développement d’une solidarité des parties par rapport à l’oeuvre. Ses effets mesurés en terme de régulation sociale furent certainement à porter au crédit du dispositif. En revanche, ce renforcement s’est accompagné d’un coût non négligeable pour le mandataire, en l’occurrence pour l’Etat : ce fut la transformation de l’EDF-GDF en “boîte noire” et donc l’autonomisation de cet acteur (le fameux “Etat dans l’Etat”). L’Etat avait défini l’objectif et fourni l’armature

partir du milieu des années 80, la fin du programme d'équipement électro-nucléaire, la politique de développement à l'international, les stratégies de diversification, le glissement des politiques tarifaires définies en direction de certains secteurs industriels, la gestion du renouvellement des concessions<sup>1</sup> ou l'impact des décisions européennes concernant les monopoles sur ce qu'il était convenu alors d'appeler l'Accès des Tiers au Réseau (ATR), commencent à fortement opposer directions et CGT. Il apparaît clairement que l'organisation syndicale majoritaire ne peut plus être "manager de facto"<sup>2</sup>. Ainsi que pourra l'exprimer le directeur opérationnel d'une grande branche nationale, au début des années 90, "notre politique, nous ne l'accrochons plus à l'appareil syndical". La tournure que prennent les débats en organismes statutaires n'est plus alors que le signe d'un dérapage dans la relation CGT/direction qui manifeste la rupture du compromis sur les grandes orientations de l'entreprise. La discussion s'envenime jusque dans les sous-comités mixtes à la production qui travaillent sur les réorganisations locales et leurs aspects techniques, et semblaient pouvoir échapper à ces querelles politiques.

GRAPHIQUE 9  
LA CGT ENVAHIT LES ORGANISMES STATUTAIRES : CARENCE



institutionnelle d'un échange politique dont il n'a pu contrôler tous les termes. Voir Tixier (P.E), 1998, "La variété des corporatismes à la française. Vers de nouvelles régulations" in Commaille (J.), Jobert (B.), édts., 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

1. Pour ce qui est de Gaz de France, une bataille s'était enclenchée, au début des années 90, autour de l'amendement Lagorce-Derosier à la loi Joxe sur l'administration territoriale (8 avril 1991), voté en première lecture à l'assemblée et rejeté au sénat (3 juillet 1991). Cet amendement stipulait que "les services publics locaux de gaz [pouvaient] être constitués et étendre leur distribution pour assurer celle-ci dans toute commune non desservie par Gaz De France". Un contentieux opposait depuis un moment certaines régies locales à GDF. Le Conseil d'Etat était venu le régler en statuant le 28 mars 1990 sur l'extension illégale du territoire de sept régies. L'amendement Lagorce-Derosier, qui voulait revenir sur cet arrêt, tendait à remettre en cause la qualité de monopoleur de Gaz de France au moment du renouvellement des concessions. Il fut rejeté par le Sénat au profit d'un nouvel amendement gouvernemental réaffirmant l'attachement à la loi de nationalisation du 8 avril 1946, légalisant les extensions passées mais confiant à GDF les nouvelles concessions. La CGT s'était particulièrement engagée dans cette bataille "sur les valeurs" sans réussir à comprendre, ni même à mettre en débat, la détermination des directions : "La direction nous dit un jour que ce n'est rien, « juste de petits aménagements à Bordeaux ». Quelques mois plus tard, elle est convaincue, au contraire, que l'amendement est une menace mais pour quoi ? Pour nos marchés ? Pour le service public ?" (Un représentant CGT à GDF).
2. L'expression est de Flanders (A.), 1968, "Eléments pour une théorie de la négociation collective", *Sociologie du travail*, n°1, p. 29.



D’où ces constats dressés par les minoritaires qui sont les spectateurs de ces querelles à l’issue desquelles l’effet de “réverbération institutionnelle” qui avait jusqu’alors joué se trouve réduit à un simple effet d’hystérésis :

*“Les organismes statutaires, c’était quand même mieux qu’un comité d’entreprise. Mais ils sont devenus (...) des lieux de conflits et d’affrontements. Il n’y a pas de dialogue : la CGT les envahit, la direction s’en va, fait un constat de carence... d’où la morosité”* (Un responsable fédéral CFTC) ;

*“Les organisations syndicales locales se servent des organismes statutaires comme d’une tribune. Les directeurs en profitent pour faire des constats de carence. La difficulté se fait surtout sentir en CMP, qui ont à régler avant tout des problèmes de réformes de structure. Si on était capables de négocier localement sur la relance du fonctionnement des organismes statutaires, ça relancerait les organisations syndicales”* (Un responsable fédéral FO) ;

*“L’entreprise s’est alors mise à tourner sans les organismes statutaires. (...) La CGT les avait pris en otage. Les chefs d’unité mettent désormais les CMP devant le fait accompli (...). Les CS, quant à elles, sont des chambres d’enregistrement de décisions prises à l’extérieur, dans des circuits occultes relationnels. (C’est pourquoi) La CFDT souhaite (désormais) la naissance d’une politique contractuelle active”* (Un responsable fédéral CFDT).

#### LA COMMUNAUTE REDUITE AUX ACQUETS

La corporation électrique entre en crise, le paritarisme également. La fin du “*compromis historique*” portant sur les missions de l’entreprise est immédiatement traduite en termes paritaires avec ce mot d’ordre : “*il faut faire passer la CGT sous les 50%*”. Les directions se préoccupent d’abord de défaire les régularités d’enchaînement que le paritarisme impose à la prise de décision. Simultanément, pour rompre avec l’antienne du “service public”, elles imposent, avec la

modernisation par l'utilisateur typique des années 80<sup>1</sup>, l'équation "service public = service *du* public". La survenue de conflits particulièrement durs, qui s'étendent à toute la région ouest en 1987 et à toutes les salles de conduite, dans le nucléaire, en 1988, les convainc que la coupure de courant est une agression mortifère dirigée contre l'utilisateur-client. L'entrée du client dans la discipline organisationnelle (la "garantie de service") met ainsi en évidence la dérive "corporatiste" du modèle –au sens qu'on donne habituellement à ce terme– et appelle, pour le management, à une "reprise en main" de l'organisation. Côté direction, le déclassement du "modèle co-gestionnaire" emporte dans son purgatoire un paritarisme réduit à accueillir une seule expression tribunicienne du syndicalisme. Ce dernier est alors renvoyé, sans qu'aucune force de rappel ne s'exerce, à son propre espace de référence. L'idée propre au statut, que devait faire vivre l'institution du paritarisme, fait place au seul droit syndical. Parallèlement, les directions, en cherchant à recueillir *directement* l'assentiment des salariés, sont portées à réduire à un pur problème de communication la question du partage des grandes orientations de l'entreprise :

*"Il faut expliquer la stratégie, le projet EDF au personnel ... créer un réseau parallèle à celui des syndicats. Pendant longtemps il n'y a eu qu'un seul réseau de communication, celui des organisations syndicales. Il est nécessaire d'en constituer un autre. Aujourd'hui la direction de la communication n'hésite pas à démentir une information syndicale."* (Un membre d'une direction centrale).

La référence au service public, annexée par la raison gestionnaire, bute alors sur la "rigidité du statut". Dans le même temps, la rhétorique gestionnaire qui accompagne ces changements n'a plus la force ou la portée symbolique des arguments technocorporatistes qui avait conforté l'unité de l'entreprise lors du lancement du programme électro-nucléaire :

*"A la CGT on préfère parler d'utilisateur au lieu de client, l'utilisateur c'est plus service public alors que client c'est plus une entreprise à caractère industriel et commercial ... euh ... ce qu'on est d'ailleurs (silence) ... mais ... des terminologies comme ça, en moi-même, j'y suis attaché, usager/service public parce*

---

1. Voir, Weller (J.M), 1998, "La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996)", *Sociologie du travail*, n°3, pp.365-392.

*que quand on perd ces notions là, enfin quand on perd le langage, on perd la notion.*” (Un délégué CGT).

Au milieu des années 80, le dispositif formé par le paritarisme n'a plus la même actualité pour les dirigeants. De ce fait, les interactions vont se régler sur un schéma à répétition qui va clairement disqualifier les institutions créées par le statut. Les directions cherchent avant tout à se soustraire au “rappel à l'ordre” que constituent les demandes de réactualisation du dispositif, formulées par les représentants syndicaux. Ces derniers ne font que répéter, qu'une politique *fondée* doit expressément se recommander, dans les termes du dispositif, d'un accord sur l'oeuvre elle-même. Cette remontée dans les principes produit principalement l'effet d'une scie ou d'une rengaine. De ce fait, les rencontres qui prennent leur siège dans le cadre des organismes statutaires ne connaissent plus les mêmes dénouements qu'auparavant.

Le dispositif de représentation propre à l'EDF-GDF témoignait d'une ambivalence inscrite au fronton même de l'entreprise avec la notion d'EPIC<sup>1</sup>. Les trois grandes finalités auxquelles devait répondre l'activité de l'entreprise étaient fixées dans cet acronyme. Ces trois finalités incarnèrent successivement sa modernité. La finalité publique fut associée à la reconstruction. La finalité industrielle sous-tendit les grands programmes d'équipement, jusqu'à la fin du programme électronucléaire. Enfin, la finalité commerciale émergea, à l'époque du “tournant commercial”, dans les années 70, et fut retraduite, au milieu des années 80, par l'idée de mettre le “service public” au “service *du* public”. Si le principe dominant chaque époque avait su soumettre les autres à sa propre logique<sup>2</sup>, l'alliance CGT/direction avait permis de “*mettre en débat ces tournants*” et d'en articuler le sens en référence à la finalité publique. L'obligation de desserte, par exemple, constitua à la fois une norme consubstantielle à la notion de service public et une norme d'équipement : il fallait

---

1. La naissance d'EDF-GDF en 1946 fut contemporaine de la création de cette notion hybride qui, en même temps qu'elle plongeait les juristes dans des abîmes de perplexité, donna à l'entreprise son statut d'Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial : “*Il fallait tempérer le terme public, et on a dit "à caractère industriel et commercial". (...) Il fallait également satisfaire les ingénieurs et les responsables de la politique commerciale qui poussaient à ce qu'EDF soit régie par le droit privé. (...) Les gestionnaires ne voulaient pas entendre parler de comptabilité publique mais désiraient qu'on applique la législation des sociétés et les règles du commerce dans les relations de l'entreprise nationalisée avec les fournisseurs et la clientèle ...*” Georges Maleville, auditeur au Conseil d'Etat cité par Picard (J.F) & alii, 1985, p.29.

2. Karpik (L.), 1972, “Les politiques et les logiques d'action de la grande entreprise industrielle”,

“tirer des lignes” sur l’ensemble du territoire national, chez tous les usagers. La péréquation tarifaire tint le même rôle, inféodant la finalité commerciale au respect de l’égalité de traitement. Le gaz et l’électricité étaient alors considérés comme des biens d’intérêt général et le public visé n’était constitué que d’usagers égaux devant le service. Dans l’ordre commercial, les options Heures Creuses et les techniques obligeant les industriels à “*s’effacer du réseau*” les jours de pointe, c’est-à-dire les jours de forte consommation, témoignaient encore de l’empire de la rationalité technique : ces propositions commerciales n’étaient que des investissements de régularité au service de l’outil de production, lui-même au service de la Nation. L’entreprise n’avait jamais été obligée de rompre avec cette rationalité générique. Le primat accordé à l’outil de production, et la situation de monopole, pouvait, en effet, imposer à “l’environnement” – la clientèle domestique comme la clientèle professionnelle –, une même contrainte productive.

L’année 1991 marque sans doute un tournant dans la vie de l’EDF-GDF : l’activité des deux établissements semble investie d’un nouveau sens. Le 16 février 1991, Pierre Delaporte, alors président de l’EDF, accorde au Figaro-magazine un entretien qui sera largement diffusé dans l’entreprise, notamment par la CGT. Il y déclare, dans un énoncé lapidaire d’ailleurs repris par le titre de l’interview, vouloir “*faire d’EDF, une entreprise comme les autres*”. Son directeur général, Jean Bergougnoux, tranchant “le sexe d’EDF”, illustrera le projet : “*Qui dit entreprise, dit concurrence, performance, résultat...Il y a d’ailleurs un symptôme clair : le sexe d’EDF. Marcel Boiteux à une certaine époque, avait tranché pour le masculin. C’était un établissement. Depuis, j’ai fait marche arrière. Je dis qu’EDF est une entreprise, c’est donc féminin*”<sup>1</sup>. François Ailleret, directeur général adjoint de l’EDF, pouvait écrire au même moment que “*le projet d’entreprise (a) explicité quelques principes (restés) parfaitement actuels : le client doit être au centre de nos préoccupations ; l’efficacité économique est au coeur de la mission de service public ; EDF doit impérativement s’ouvrir sur l’extérieur ; la compétence, la motivation, la capacité d’initiative du personnel font la force de l’entreprise*”<sup>1</sup>. Les directions se servent de la menace bruxelloise de dérégulation pour rendre ces objectifs de flexibilité, de réactivité non négociables dans leur principe. Ces développements comprennent la

---

*Revue Française de Sociologie*, n°1, pp.82-105.

1. Bergougnoux (J.), 1993, *La vie Electrique*, n°20, numéro spécial, p.37.

spécification d'un nouvel environnement, hostile (la concurrence), et la désignation du nouveau lieu d'affrontement (le marché)<sup>2</sup>. Les prémisses d'un “*management stratégique intégré*”, en 1988, servent alors une démarche de contractualisation des rapports internes à l'entreprise, “*les plans stratégiques d'unité*”, apparus en 1990. Ces derniers n'attendaient plus alors qu'un “*volet social de la modernisation*” pour maintenir à l'entreprise, selon le mot de Jean Bergougnoux, “*la qualité de son bel édifice*”<sup>3</sup>.

---

1. Ailleret (F.), 1991, “Le management à l'EDF”, *Informations et réflexions*, avril.

2. Sur la situation comparée des grandes entreprises publiques, voir Tixier (P.E.), éd., 2002, *Du monopole au marché. Les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Paris, La Découverte.

3. Discours du 30 mai 1990 aux chefs d'unités de la branche production.

## CHAPITRE IV

---

PARITARISME *VERSUS* NEGOCIATION COLLECTIVE :  
L'ACCORD EMPLOI COMME INSTRUMENT DE GESTION DES RELATIONS  
PROFESSIONNELLES

Au milieu des années 80, c'est-à-dire au terme attendu du programme d'équipement électro-nucléaire, le long démêlé qui mobilise depuis bientôt quarante ans les deux héritiers du "modèle EDF"<sup>1</sup> et qui porte encore l'empreinte du "techno-corporatisme électrique"<sup>2</sup>, quitte la zone de compromis dans laquelle il s'était maintenu jusqu'alors. Entre la CGT et les directions, un profond désaccord se fait jour sur le moyen de conserver à l'entreprise son potentiel et ses effectifs dans la période de faible croissance qui s'annonce. Les stratégies de développement à l'international et de diversification à l'aval qui s'ébauchent<sup>3</sup>, comme le besoin de flexibilité qui les accompagne, suscitent parfois l'inquiétude du personnel, souvent l'opposition des syndicats, particulièrement de la CGT qui en travaille l'interprétation au travers d'un prisme binaire public/privé. Avant même que ne soit prononcé le fameux mot de Pierre Delaporte, qui voulait "faire d'EDF une entreprise comme les autres"<sup>4</sup>, la CGT a pu craindre alors que le statut, dernier témoin d'un consensus ancien, était lui aussi menacé par ce qui se donnait à voir comme une amorce de déréglementation.

LA TRANSFORMATION DES MODES DE GOUVERNEMENT DE L'EMPLOI  
DANS LE MODELE D'ENTREPRISE EMERGENT

A tort ou à raison, les innovations en matière de gestion du personnel introduites dans les années 80 (Gestion Anticipée de l'Emploi et des Compétences, Projet Professionnel Personnalisé) n'ont pas rassuré la CGT, partenaire historique des

- 
1. Wieviorka (M.) & Trinh (S.), 1989, *Le modèle EDF*, Paris, La découverte, 272p.
  2. Frost (R.L.), 1985, "La technocratie au pouvoir... avec le consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à l'EDF (1946-1968)", *Le Mouvement Social*, n°130, janvier-mars, pp.81-96.
  3. Ces dernières tiennent notamment lieu de contreparties aux objectifs de désendettement (article 1) et de baisse des tarifs (article 2) imposés par la tutelle dans le contrat de plan 1989-1992.
  4. C'est le titre d'une interview donnée par Pierre Delaporte, alors président d'EDF, au Figaro-magazine, dans son édition datée du 16 février 1991. La CGT assurera une large diffusion à ce document. Cette diffusion renforcera paradoxalement la performativité de l'énoncé repris et

directions. Destinées à conformer la gestion des ressources humaines à une réorganisation de l'activité visant, par la décentralisation, à rendre l'entreprise plus réactive sur ses "marchés"<sup>1</sup>, ces innovations étaient supposées créer un rapport plus immédiat entre l'individu, son travail et l'entreprise. A la stabilisation des rapports sociaux exprimés sous une forme collective, *via* l'appareil statutaire où la CGT restait majoritaire, répondait désormais une codification de la compétence qui faisait, en théorie, de l'individu la nouvelle unité contributive à l'oeuvre d'ensemble. La médiation du paritarisme instaurée par le statut entre les agents et leur entreprise, naguère utile à la régulation politique du marché interne du travail et à la formation d'un intérêt commun, semblait passer au second plan dans ce nouveau schéma d'ensemble.

Ces évolutions révèlent, en réalité, une transformation des modes de gouvernement de l'emploi et du travail. A l'instar d'autres grands groupes, dont l'expérience précoce inspirera EDF, la Direction du Personnel et des Relations Sociales (DPRS) s'efforce de construire son propre modèle de "*Gestion Prévisionnelle de l'Emploi*"<sup>2</sup>. Le modèle de gestion de l'emploi choisi par EDF dissocie de plus en plus la figure de *l'entrepreneur*, qu'il tente de faire émerger, de celle de *l'employeur*, qu'il essaie de "secondariser". Ainsi que le relevait Martine Burdillat, à la suite d'une enquête

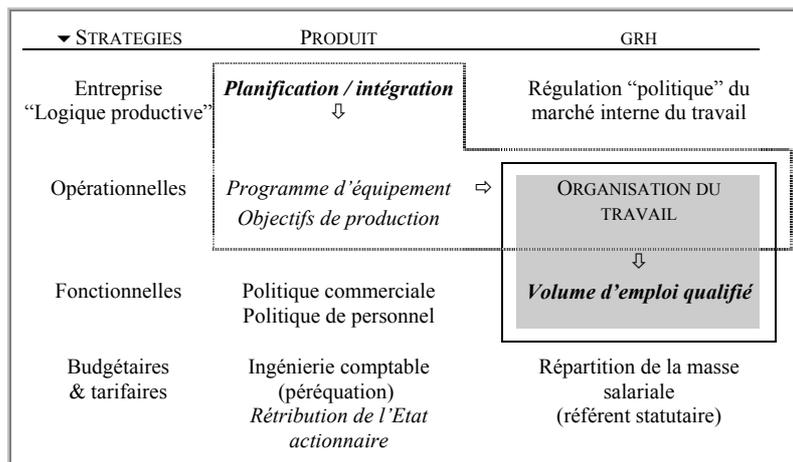
---

converti tel quel en "mot d'ordre" par le management de l'entreprise.

1. Avec l'émergence d'une logique compétence, la recherche de nouvelles formes de mobilisation de la main-d'œuvre donne en réalité un contenu à une seconde phase de la modernisation de l'entreprise. Entre la fin des années 80 et le milieu des années 90, l'entreprise passe ainsi, presque insensiblement, d'une "modernisation du service public" de l'électricité, dans laquelle les nombreuses réformes de structures semblent principalement commandées par un remaniement du "front office" dédié à l'utilisateur-client, à une seconde phase de modernisation, gestionnaire, centrée sur le "back office" et les coûts. La troisième et dernière phase de cette modernisation correspond, évidemment, aux moyens mobilisés aujourd'hui par les directions d'EDF pour faire entrer la logique de la directive sur le marché intérieur (européen) de l'électricité dans la discipline interne de l'organisation. Dans tous les cas, il fut question du "*client*" et du "*marché*". On remarquera simplement que l'utilisateur des années 80 et le client éligible du marché intérieur, dans les années 2000, ou encore les marchés monopolisés d'antan et les marchés extérieurs, où EDF n'est plus qu'un opérateur parmi d'autres, matérialisent ces références abstraites de façon très différente.
2. L'association "*Développement et Emploi*" jouera un rôle de conseil important auprès de la DPRS sur les *pratiques conventionnelles* développées par quelques grands groupes autour de la Gestion Prévisionnelle de l'Emploi. Sur cette expertise, voir notamment Merlin (L.), 1991, "Gestion prévisionnelle de l'emploi et évolutions des relations entre partenaires sociaux", *Développement et Emploi*, novembre, 55p ; Merlin (L.), 1993, "Les accords de GPE : une coopération ambivalente", *Travail et emploi*, n°57 bis, pp.33-48 ; Sauret (C.), Thierry (D.), 1993, *La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences*, Paris L'Harmattan. Concernant le contenu normatif des grands accords produits durant la période 1988-1992 (CIC, Crédit Mutuel, Framatome, GAN, Renault, Société Générale, Thomson-CSF, UAP, Usinor), on se reportera à l'ouvrage de Christine Gavini, Gavini, (C.), 1998, *Emploi et régulation : les nouvelles pratiques de l'entreprise*, Paris,

portant sur les pratiques de gestion prévisionnelle de l'emploi à EDF et ailleurs, "dans le modèle de gestion de l'emploi dominant antérieurement, c'est le statut d'employeur qui structurait largement la définition des politiques de main-d'œuvre. Les politiques d'emploi engagées ces dernières années permettent aujourd'hui aux entreprises de faire émerger d'autres repères pour la gestion de l'emploi. Ces repères pour l'essentiel se construisent dans le cadre d'une problématique d'entrepreneur dominée par les critères de compétitivité et la coordination des compétences"<sup>1</sup>. Les deux tableaux ci-après s'efforcent de replacer ces évolutions dans le contexte de gestion qui leur est propre. On y assiste à un changement symptomatique du statut de la variable emploi et à une transformation concomitante du statut de la "négociation sociale".

TABLEAU 1  
MODELE HISTORIQUE ► Monopole "naturel" = monopole public intégré



Le cadre de gestion du modèle historique, le "modèle EDF" dont parlaient Sylvaine Trinh et Michel Wiewiorka, est celui du monopole public intégré. La "socialisation" de l'électricité, c'est-à-dire sa gestion au profit de la collectivité tout entière, y est économiquement justifiée par le caractère de "monopole naturel" de cette industrie<sup>2</sup>.

CNRS-Editions.

1. Burdillat (M.), 1992, "Gouvernement de l'emploi et gestion du travail", *Cahiers du GIP Mutations Industrielles*, n°63, septembre, p.9.
2. Concernant la genèse et l'économie de base d'un modèle industriel spécifique de "holdings électriques" commun aux pays développés, voir Bouttes (J.P), Lederer (P.), 1991, "Le monopole de l'électricité face à la concurrence", World Electricity Conférence, *Financial Times*, Londres, 12 & 13 novembre 1990, version française publiée par le département des Etudes Economiques Générales, EDF, février.

Il avait été jugé préférable de mettre cette propension monopolistique, due aux rendements croissants caractéristiques des activités de réseau, au service de la collectivité plutôt qu'au service d'un objectif de maximisation du profit : l'histoire comparée des différents systèmes électriques montre, en effet, qu'en dépit d'une forte diversité institutionnelle, un même modèle industriel de "holdings électriques" s'était partout imposé<sup>1</sup>. Finalement, tout le monde y retrouvait son compte : la Nation, qui pouvait compter sur l'entreprise pour lui fournir une infrastructure industrielle cohérente avec les objectifs mêlés de reconstruction, de programmation des investissements ou d'indépendance énergétique, le "public captif" qui voyait ainsi disparaître l'arbitraire de la tarification grâce à l'établissement de règles de péréquation rendant transparentes et réversibles les inévitables subventions croisées qu'un tel modèle entraîne sur toute la gamme de la clientèle<sup>2</sup>. La logique productive<sup>3</sup> domine l'économie de ce modèle : l'intégration facilite la planification ; elle est au service des stratégies d'équipement et de la définition *ex ante* d'objectifs de production auxquels les stratégies commerciales notamment sont inféodées. En matière de ressources humaines, la stratégie dominante fut une stratégie de qualification du personnel dans laquelle l'appareil statutaire s'est trouvé enrôlé : surveiller l'application du statut a singulièrement permis au paritarisme, et donc aux organisations syndicales, d'œuvrer à l'établissement d'une véritable "méritocratie"

---

1. Marcel Boiteux, agrégé de mathématiques, diplômé de l'Institut d'Études Politiques, entré à EDF en 1949, directeur général (1967-1979) puis président d'EDF (1979-1987), aujourd'hui notamment président d'honneur d'EDF et de la Fondation EDF, volontiers le thuriféraire du jeu des forces concurrentielles, a su présenter dans des synthèses remarquables les problèmes posés par la régulation des monopoles. Voir, par exemple, Boiteux (M.), 1996, "Concurrence, régulation, service public : variations autour du cas de l'électricité", *Futuribles*, janvier, pp.39-58.

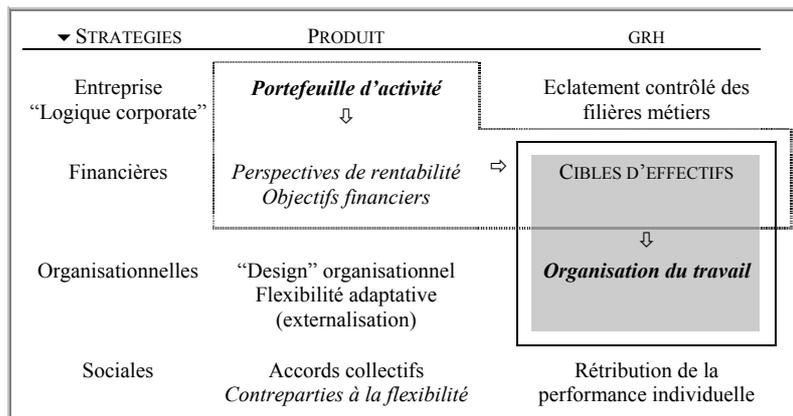
2. Concernant la procédure complexe de tarification, on pourra se reporter à l'enquête de Dumez (H.), Jeunemaître (A.), "Le jeu des tarifs publics en France", *Revue Française d'Economie*, vol. 11, n°4, automne 1987, pp.137-166.

3. Sur cette notion, voir Karpik (L.), 1972, "Les politiques et les logiques d'action de la grande entreprise industrielle", *Revue Française de Sociologie*, n°1, pp.82-105. Le nécessaire passage d'une "logique productive" à une "logique adaptative" (d'action-réaction par rapport aux signaux du marché) s'explique en partie par une moindre capacité de l'entreprise à définir le format de ses différents marchés, compte tenu notamment des nouvelles règles du jeu qu'elle se voit imposer sur ces marchés. En l'occurrence, hors l'ouverture du marché intérieur de l'électricité ou l'institution de "bourses de l'électricité", l'équilibre subtil qui s'établit aujourd'hui entre "principe de spécialité", imposant que toutes les activités d'un établissement public servent l'accomplissement de ses missions de base, et "règles de la concurrence", qui interdisent à un monopoleur de puiser dans sa rente pour financer le développement de produits concurrencés, complique singulièrement l'ajustement de l'organisation d'EDF au marché. Sur ce dilemme, voir par exemple Batail (J.), 1999, "Vers les nouvelles organisations électrique et gazière françaises", *Réalités industrielles/Annales des mines*, novembre, pp.11-18.

sur tout l'espace défini par le marché interne du travail (*cf.* Chapitre III). L'économie de ce modèle incitait plutôt à déduire les volumes d'emploi, un emploi qualifié, des nécessités dégagées par la production et par l'organisation du travail, en liaison avec une régulation politique *ex ante* du marché interne appuyée sur les structures paritaires.

Dans le modèle émergent, au contraire, les cibles d'effectifs sont définies en amont dans l'examen des variables déterminantes pour la compétitivité de l'entreprise<sup>1</sup> ; elles sont une donnée intangible à laquelle répond, comme en écho, une organisation flexible de la production. Dans le champ des relations professionnelles, cette fois, il ne s'agit plus de co-administrer un marché interne du travail mais de déterminer la contrepartie des investissements de flexibilité, ou plus généralement de traiter les conséquences sociales des choix économiques.

TABLEAU 2  
MODELE EMERGENT ► *Entreprise de "réseau" = dérégulation administrée*



Dans ce second modèle, l'ordonnancement stratégique et le nom même des stratégies changent : la constitution des différentes branches et unités en "centres de profit" conduit, par exemple, à l'intégration par module des fonctions opérationnelles et fonctionnelles, qui se traduit notamment par l'éclatement de la fonction personnel centrale. Ces centres constituent désormais un support à la définition de stratégies organisationnelles qui se fondent sur une représentation financière de l'activité. L'organisation du travail doit résoudre *in fine* une équation complexe qui n'est plus

1. Pour une critique des procédés de détermination des cibles d'effectifs, voir Beaujolin (R.), 1998, "Les engrenages de la décision de réduction des effectifs", *Travail et Emploi*, n°75, pp.19-31.

simplement l'héritage de contraintes techniques mais incorpore une évaluation et une connaissance discriminantes des qualités des activités de base, notamment en termes de coût<sup>1</sup>. Ce modèle, qui constitue le projet évident du comité exécutif actuel d'EDF, est plus lisible aujourd'hui qu'il ne l'était lorsque nos travaux ont débuté. Laisser penser que l'acteur dirigeant, et spécialement les responsables de la Direction du Personnel et des Relations Sociales (DPRS), l'avaient alors à l'esprit, ne correspondrait pas à la réalité.

Il en est ainsi du statut "réel" de la Gestion Anticipée de l'Emploi et des Compétences (GAEC), gestion qui donne lieu au développement, à partir de la fin des années 80, de toute une instrumentation RH, d'abord symbolisée par le Projet Professionnel Personnalisé (PPP), qui objectivait en termes de résultats, de compétences et d'orientation de carrière, les contenus de l'entretien annuel individuel de l'agent avec son responsable hiérarchique. Du côté des directions générales, la tentation fut grande d'inscrire le PPP dans le registre des politiques sociales, comme pour les résumer, l'individualisation de la relation de travail et la personnalisation de l'emploi constituant manifestement un objectif stratégique. Face à ce qu'elle avait pris pour une exagération, la direction du personnel (DPRS), alors soucieuse de préserver l'espace de la relation collective de travail, pouvait développer, en pure réaction, un cadre légal de négociation collective. Une focalisation de notre recherche sur les stratégies déployées, à l'occasion, par les acteurs nous avait amené à croire, dans un premier temps, que le développement de la négociation collective était effectivement "le" moyen de protéger l'entreprise contre une individualisation de la relation de travail largement fantasmée. En vérité, comme nous le verrons au cours de ce chapitre, le concours de la DPRS à l'établissement par ce biais d'un nouvel et même horizon de la relation de travail apparaîtrait ultérieurement. La GAEC visait idéalement à accorder les souhaits et les capacités de l'individu aux besoins actuels et futurs de l'entreprise. Mais alors que le PPP devenait, pour les agents, un mode d'expression immédiatement opérationnel, la production d'une vision déconcentrée des besoins de l'entreprise, en matière de redéploiement des ressources humaines, s'était avérée impossible. De ce fait, la hiérarchie de proximité s'est révélée impuissante à figurer dans l'échange et la confrontation individuelle, *a*

---

1. Sur les inspireurs, voir Stalk (G.), Evans (P.), Shulman (L), 1992, "Les nouvelles règles de la

*fortiori* à construire, avec son assentiment, le “parcours professionnel” de l’agent autrement qu’en multipliant les “solutions” de formation<sup>1</sup>. Un mécontentement général s’ensuivit dans les unités<sup>2</sup>. La GAEC révélait à l’occasion son autre fonction qui était de servir, selon le mot d’un directeur-adjoint, chargé de mission auprès du directeur de la DPRS, d’appui principal à “*une prospective de l’emploi à partir des missions de base de l’entreprise (spécialement ajustée à) une approche macro, générale, systémique et à moyen-long terme (...), une anticipation au niveau de l’entreprise tout entière*”. L’exigence fonctionnelle à laquelle répondait, en définitive, cette gestion anticipée, n’est donc apparue qu’*a posteriori* à son principal “équipementier”, à savoir la direction du personnel<sup>3</sup>. Cette dernière, déplorant d’être

---

stratégie”, *Harvard-L’Expansion*, hiver 1992, pp.81-102.

1. Amené en 1995 à travailler avec le collège de direction de la Centrale Nucléaire de Graveline sur la mise en place d’indicateurs sociaux du développement, j’avais proposé de repérer, service par service, les “pics” de l’envoi en formation et d’en faire un indice, parmi d’autres, de “dysfonctionnement” dudit service, en contravention manifeste avec un sentiment bien établi, et une stratégie, de valorisation de l’effort de formation. Pour une illustration de la croyance en les vertus “naturelles” de l’investissement-formation dans la filière nucléaire, voir Vizet (L.), 1993, “Le nucléaire français veut élever le niveau de ses salariés : afin d’avoir des employés plus professionnels (*sic*). EDF leur propose une sorte de “bain culturel” fondé sur le volontariat”, *Entreprise et Carrières*, n°225, 7-13 décembre, p.16.
2. La pratique majoritaire de l’entretien annuel (73% des agents en 1997 contre 68% en 1992) ne s’est, manifestement, pas accompagnée d’une capacité accrue, pour la hiérarchie directe, à offrir un service sur la carrière : l’entretien n’aurait eu de conséquences *directes* sur l’évolution et/ou l’orientation de carrière que pour 19% des agents. Veiller aux évolutions de carrière des agents ne constitue d’ailleurs un horizon ou une priorité que pour 8% des personnels occupant des fonctions d’encadrement. L’entretien individuel a eu, en revanche, des conséquences directes en matière de formation pour 38% des agents ... surtout les agents de maîtrise et d’exécution ! Ces données sont issues de la cinquième vague de l’enquête interne “Vous et votre entreprise”, lancée en février 1997 auprès de 21300 agents. Voir Duclos (L), “Enquête VVE, éléments interprétatifs”, in Chauffier (E.), éd., *Un point de vue sociologique sur les données de l’enquête VVE*, Recueil, HN-51/97/017, Direction des Etudes et Recherches-EDF, mars 1998, notamment pp.39-40.
3. Il en va de même pour la méthode de classement des emplois M3E (Méthode d’Entreprise d’Evaluation des Emplois) aujourd’hui substituée au “catalogue des fonctions” qui établissait, pour sa part, une relation rigide entre qualification de l’emploi, échelle de classification et conditions de rémunération. L’application locale et concertée de cette méthode a pu faire oublier, parfois, les choix stratégiques “macro” qui s’y trouvaient incorporés, hors la recherche, *via* l’individualisation des déterminants de l’emploi, d’une flexibilité organisationnelle accrue. On remarquera, en effet, que dans M3E, les activités sont notamment reliées à des portefeuilles de compétences transversales, génériques et décontextualisées, dont l’identification témoigne déjà de choix macro-politiques. Les organisations syndicales pouvaient se plaindre notamment que les compétences managériales étaient mieux saisies, et donc mieux valorisées, par la méthode M3E, que les compétences “techniques pures” ; jugement qu’il peut être utile de rapprocher de la considérable décreue des effectifs ouvriers et des stratégies d’impartition de l’établissement manifestant le plus souvent sa focalisation sur la maîtrise d’ouvrage. En dépit d’un rappel dans la méthode à la nécessité de faire droit à différentes facettes du “professionnalisme” des agents, fait pour éviter les effets de stigmatisation, les équipements qui visent au déclassement des systèmes de qualification et de classification anciens ressortissent, en réalité, moins à un paradigme de gestion pure ou d’intendance qu’à un paradigme proprement politique ou stratégique intéressant le niveau supérieur de l’entreprise.

faiblement intégrée à la réflexion stratégique, avait cru pouvoir rappeler, à ce propos, les directions générales à l'ordre du social<sup>1</sup>. En réifiant l'opposition de l'économique et du social, elle avait alors cru, à tort, qu'elle prenait seule en charge la fonction sociale, ignorant du même coup les attributs fonctionnels de l'outil qu'elle mettait en place : dans le cadre d'une stratégie globale de réduction des effectifs, la GAEC devait, en effet, exercer son contrôle sur un éclatement des filières métiers commandé par les évolutions programmées du portefeuille d'activités du groupe (cf. tableau 2). Cette gestion constituait donc prioritairement, du point de vue des directions générales, un outil de lecture et de pilotage "macro" du changement, servant à déduire l'évolution des métiers génériques du repérage *ex ante* des compétences stratégiques développées par l'opérateur.

Le point de vue de la DPRS était tout autre : la GAEC était, pour elle, un cadre de cohérence "mésos" dédié à la promotion au plan local d'un management soucieux de valoriser la contribution de chaque agent à l'œuvre d'ensemble. C'est pour valoriser sa fonction sociale qu'elle avait poussé, sans être suivie par les directions générales, à en valider les outils de gestion prévisionnelle de l'emploi par un accord collectif. La participation de la DPRS à l'émergence du modèle de "*dérégulation instituée*" (tableau 2) apparaîtra alors comme la conséquence inintentionnelle d'actes intentionnels visant principalement à réinsuffler le dialogue social pour améliorer la capacité globale de régulation du système EDF.

Attentif à restituer à nos interlocuteurs, les directions fonctionnelles du niveau national et les fédérations syndicales, le "sens visé"<sup>2</sup> de leur propre activité, nous

---

1. "*L'absence de véritable débat sur la place du social* (sous-entendu, la place de la fonction RH) dans la stratégie de nos entreprises est vivement critiquée (par le collègue d'expert RH amené à s'exprimer)", in Sanson (B), "*La fonction ressources humaines à EDF et GDF*", synthèse des travaux effectués à la demande des directions générales d'EDF et de GDF sur les scénarios d'évolution possibles de la fonction ressources humaines, DPRS-EDF, 17 février 1995, p.14.

2. Pour reprendre une terminologie weberienne, le problème n'est pas tant pour nous d'accéder désormais à des "motifs refoulés" de l'action depuis l'examen préalable des "motifs invoqués" par les acteurs ; il est toujours de restituer un même sens endogène de l'action et de maintenir le projet d'une compréhension du "sens visé subjectivement en réalité", mais dans la considération d'une histoire plus longue et d'un système d'acteurs plus large que celui auquel nous avons été confronté lors de nos premières enquêtes de terrain. Dans cette optique, les types idéaux que nous construisons (cf. notamment les tableaux 1 & 2) ne proposent pas l'accès à une "structure cachée", ils ne réifient d'ailleurs aucune structure. Reprenant l'idée weberienne du "sens subjectif du devenir", ces idéaux-type mélangent de "l'existant" (Seiendes) avec un "devant être" ou un "devant valoir" (Gelstensollendes). En ce sens, l'idéal-type est une façon de restituer la "fiction agissante" à laquelle les acteurs eux-mêmes soumettent leur action, la rapportent et lui donnent un

avons longtemps pensé que l'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective, que nos recherches nous avaient permis de vivre *in situ*, pouvait fonder un "compromis social" qui, pour être nouveau, n'en remplirait pas moins les mêmes fonctionnalités que l'ancien par rapport au système d'ensemble<sup>1</sup>. Nous restions compréhensifs avec les motifs invoqués par les acteurs *directs* du changement, un type particulier d'acteur essentiellement chargé de symboliser la dimension sociale du changement. La mise en perspective à laquelle nous nous livrons dans le présent chapitre, en élargissant le champ de l'observation, révèle *a posteriori* un "insu" ; elle rend manifeste la contribution, souvent involontaire, des directions fonctionnelles et des organisations syndicales à un changement radical dans l'économie générale du système de relations professionnelles. Les stratégies économiques déployées aujourd'hui par l'entreprise, dans les conditions du nouveau droit européen, donnent rétrospectivement tout son sens à la banalisation actuelle du statut des institutions représentatives du personnel, au choix de la négociation collective, pour ce qui serait des formes du dialogue social, à la focalisation des négociations sur la variable emploi, pour ce qui en constituerait le fond.



Ce chapitre IV retrace, dans son contexte, la genèse de l'accord pour le Développement de l'Emploi et une Nouvelle Dynamique Sociale (DENDS), signé par les Directions Générales des deux entreprises EDF et GDF avec les quatre

---

sens : face à une tentation objectiviste et une stratégie de dévoilement courante dans l'analyse sociologique, nous pensons qu'il faut redonner à l'idéalisation son statut de "programme d'action" pour les acteurs (Cf. Weber (M.), 1971, *Economie et société*, Paris, Plon (1922), pp.4-12.) Nous ne croyons pas, ce faisant, que la réactualisation du programme de la sociologie compréhensive puisse se passer des idéalizations. Pour une discussion, voir Pharo (P.), 1985, "Problèmes empiriques de la sociologie compréhensive", *Revue française de sociologie*, XXVI, pp.120-149. Weber (M.), 1971, *Economie et société*, Paris, Plon (1922) ; Tripier (P.), 1992, "Une sociologie sans universaux ? Plaidoyer pour une approche taxinomique en sociologie", *L'homme et la société*, n°1, L'Harmattan.

1. Pierre-Eric Tixier, qui pilotait ce chantier de recherche, dont Nelly Mauchamp et moi-même constituions les pivots, avait questionné puis, finalement, défendu ce point de vue, à l'issue de notre première grande enquête. Voir, Tixier (P.E.), Mauchamp (N.), 1994, "L'accord EDF-GDF : l'emploi au coeur d'une nouvelle dynamique sociale ?", Actes du 5ème congrès de l'AGRH, pp.470-478. Plus récemment, nous nous étions efforcé d'y introduire quelques nuances : voir, Duclos (L.), Tixier (P.E.), 2000, "La transformation du système de relations professionnelles de l'entreprise", in Mauchamp (N.), Tixier (P.E.), éd., *EDF-GDF : une entreprise publique en mutation*, Paris, La Découverte, 2000, pp.69-119. En amalgamant nos travaux à sa propre perception des enjeux de la négociation, Nelly Mauchamp est récemment revenue à une interprétation plus "iréniste" du changement. cf. Tixier (PE), éd., 2002, *Du monopole au marché : les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Paris, La Découverte.

organisations syndicales minoritaires, le 19 novembre 1993 à 10 heures <sup>1</sup>. Cet accord signe l'entrée *officielle* de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective. Le développement de ce nouveau cadre de négociation, dans l'entreprise publique à statut, est rapporté à l'élaboration concomitante d'une stratégie du management, car il en fut explicitement le produit [Section 1]. L'accord DENDS fut ainsi, et simultanément, le support et le fruit d'une *gestion des relations professionnelles* visant formellement à sortir du "cadre étroit" du paritarisme. La négociation de l'accord devient, de ce fait, indissociable d'un changement qui affecte, sous l'impulsion des directions, les cadres d'interaction eux-mêmes. Au seuil des années 90, en effet, le "vieux paritarisme", système de prévention des conflits du travail consubstantiel au statut, est réputé inapte à couvrir à lui seul la somme des objets engagés dans les relations du travail. La mobilisation opportune de l'article L. 134-1 (3<sup>e</sup> alinéa) du code du travail, qui précisait le domaine réservé aux accords collectifs dans les entreprises publiques à statut <sup>2</sup>, allait alors permettre d'assortir d'un volet contractuel des formes de Gestion des Ressources Humaines émergentes. Comme ailleurs dans l'industrie (Renault, Usinor, etc.), l'accord initialement visé par la Direction du Personnel et des Relations Sociales dans les années 1989-1991 est un accord de Gestion Prévisionnelle de l'Emploi [§.1.1]. L'accord DENDS sera la version remaniée de ce premier projet, dans son chapitre 3, le plus mineur à l'usage.

---

1. Le matériau d'enquête sur lequel s'appuient les développements de ce chapitre comprend : une dizaine d'entretiens menés entre juillet et octobre 1995 auprès des négociateurs de l'accord ; dix entretiens menés auprès des fédérations syndicales et des directions dans la phase de pré-négociation fin 1992 ; les comptes-rendus des auditions de chefs d'unité engagés dans des négociations locales, menées dans le cadre du séminaire "régulation sociale" co-animé par le GIP "Mutations Industrielles" et des représentants d'EDF et de GDF au cours de l'année 1994 ; des archives personnelles des négociateurs côté direction ; des fiches techniques produites par le groupe projet "accord social national" couvrant la période décembre 1991-juin 1993 ; des interventions dans la presse interne d'entreprise ; des notes et des rapports internes émanant des différentes directions ; des communiqués syndicaux et des extraits de la presse syndicale. Ce matériau est complété par un ensemble de monographies portant sur la négociation des avenants locaux à l'accord national (cf. Denis (J.M), Duclos (L.), Hautemulle (M.), Mauchamp (N.), Mériaux (O.), Trompette (P.), Thuderoz (C.), 1996, "Les effets de l'accord DENDS du 19 novembre 1993", Rapport de recherche GIP MI-LSCI-CRISTO).

2. En vertu de la loi du 11 février 1950, les entreprises publiques à statut étaient exclues du champ d'application de la négociation collective. Tel n'est plus le cas depuis la loi du 13 novembre 1982, troisième loi Auroux, relative à la négociation (art. L.131-2), complétée par une nouvelle loi n°85-10 du 3 janvier 1985 concernant les EPIC. "La réunification du monde du travail" visée par Jean Auroux était-elle accomplie pour autant ? A EDF-GDF, le particularisme très prononcé des relations du travail a en effet nécessité un lourd travail d'accommodation pour importer valablement dans l'entreprise le cadre défini par le législateur. Ce chapitre témoigne, à sa manière, du chemin parcouru depuis 1989.

A l'arrivée, l'accord du 19 novembre 1993 constitue donc un lointain cousin des accords de GPE. Que s'est-il passé ?

Le but de ce chapitre est précisément de manifester la continuité qui s'est établie entre la façon dont le procédé de la négociation collective a dû "négocier" son existence dans l'entreprise et le contenu final sinon le destin de l'accord. De l'aveu général, et rétrospectivement, l'accord du 19 novembre 1993 se signale surtout par la faiblesse de son contenu. Les "objets conventionnels" les plus marquants auraient surtout servi à alimenter des dispositifs de lutte contre l'exclusion constituant, quoiqu'on en pense, une préoccupation périphérique du management sinon des agents. L'accord, de ce fait, n'a pas trouvé à s'inscrire pleinement dans la discipline interne de l'organisation. C'est la raison pour laquelle les bénéficiaires et les destinataires de l'accord n'en ont, bien souvent, gardé aucun souvenir.

Mais cet aspect de l'accord DENDS est particulièrement trompeur. Entre-temps, la préoccupation stratégique des directions fonctionnelles porteuses de l'opération s'était déplacée. Il fallait, en premier lieu, vaincre l'aversion déclarée des Directions Opérationnelles et des directions locales pour le dialogue social [§.1.2]. Pourquoi ne pas produire alors une théorie et une modalité du dialogue social congrue au modèle de management que, parallèlement, les Directions Générales cherchaient à promouvoir [Section 2] ? Mais pour ne pas donner à penser que le développement de la négociation collective n'était qu'une "machine de guerre" contre une CGT très oppositionnelle, et de tout temps majoritaire dans l'appareil statutaire, encore fallait-il problématiser "correctement" le recours à cette nouvelle procédure sociale [§.2.1]. Cette problématisation a finalement débouché sur un cloisonnement très formaliste des canaux normatifs. Quoique cette étanchéité entre *procédés de production de la norme*, négociation collective d'un côté, paritarisme de l'autre, s'autorise du statut très différencié, en droit, des *normes formellement créées* par accord collectif ou par acte unilatéral, elle s'avère en réalité peu conforme à l'histoire sociale des deux entreprises [§.2.2]. Il s'agit, en somme, d'opposer le *régime juridique* étroit de la "*norme faite*" aux *procédures sociales* de la "*norme en train de se faire*", pour les compartimenter. Mais cette mise en concurrence des canaux normatifs peut être rapidement dommageable à la "complémentarité" des normes statutaires et négociées

initialement visée par le droit d'origine étatique<sup>1</sup>. Cette aporie naissante fragilise certainement le modèle de négociation sociale émergent ; elle provoque en tout cas l'entrée en scène d'un nouvel acteur : l'enrôlement des juristes vise ainsi expressément à fonder et à naturaliser les choix politiques et le scénario idéal construits par les directions [§.2.3]. Toute une mécanique de construction sociale du droit, notamment marquée par une judiciarisation du rapport de forces, se révèle à l'occasion. Il s'agit clairement, du côté des directions, de développer le pouvoir "*d'enforcement*" ou le caractère performatif du projet d'entreprise sur les cadres de la négociation sociale. L'accord de 1993 est alors l'occasion d'un transcodage des *rapports de fait* entre acteurs sociaux en un nouveau *rapport de droit*, déclassant progressivement la référence statutaire et le recours au paritarisme. Ce faisant, ce travail d'interprétation qui s'est greffé sur la vie contractuelle, et qui constitue l'un des principaux bénéfices de l'accord de 1993, a laissé en suspens les capacités de régulation respectives du paritarisme et de la négociation collective<sup>2</sup>.

Quoiqu'il en soit, l'établissement coûteux de ce nouveau rapport de droit constituera un "*fait accompli*" pour la négociation de l'accord proprement dite [section 3]. Ce travail et ces négociations sur la forme s'imposeront ainsi avant tout dans la négociation du fond. Face au spectre de la confrontation sociale, dans une période marquée par une décrue sensible des effectifs, et face à la mise en jachère du partenariat social, depuis la rupture du compromis institutionnalisé CGT/direction, une volonté de renouer les fils du dialogue se fait progressivement jour. Le recours à la négociation collective s'impose bientôt comme une évidence. Ce nouveau cadre d'interaction, travaillé par la DPRS, s'offre alors aux directions générales de l'entreprise comme "*ready made solution*"<sup>3</sup> [§.3.1]. Dans le même temps, la volonté

---

1. Ce que ne manquera pas de souligner quelques années plus tard la Cour d'appel de Paris en annulant par un arrêt du 22 septembre 1998, le deuxième grand accord EDF-GDF du 31 janvier 1997 (cf. Chapitre V).

2. Toute la question, en effet, est de savoir si la prise en charge, par le gouvernement d'entreprise, de la densité propre au social peut se satisfaire d'une réécriture du lien social aux allures parfois formelles, et d'échanges souvent limités à des jeux d'acteurs au sommet. Les engagements contractuels qui reposent, à titre principal, sur des échanges d'avantages, ne supportent pas tous, loin s'en faut, de véritables "compromis sociaux". On peut penser, en effet, que ces derniers engagent une dimension symbolique et donc réunificatrice dans l'échange, *en dépit*, pourrait-on dire, du commerce contractuel qui n'en constitue que la partie visible, comme en dépit des antagonismes qui fondent en droit ce dernier. Cf. les développements du Chapitre V.

3. Cette expression est empruntée à Philippe Schmitter. Elle témoigne de l'économie que procure les cadres institutionnels pour routiniser les interactions : "*individuals and collectivities rely on them*

d'enregistrer des progrès significatifs sur les coûts de fonctionnement de l'entreprise limite le spectre des concessions envisageables : autant les directions générales veulent bien apporter une garantie collective à quelques droits individuels (compte épargne temps, temps partiels, ...), voire jouer la partition de "l'entreprise citoyenne", autant elles répugnent à faire du volume d'emploi une donnée contractuelle [§.3.2]. La négociation de l'accord de 93, portée par le procédé lui-même, mais entravée par cet ensemble de dispositions contingentes, se déroule alors au milieu d'un entrelacs de "problèmes" et de "solutions" typique du "*modèle de la pouvelle*"<sup>1</sup> [§.3.3]. L'atavisme culturel aidant, l'accord du 19 novembre fut davantage perçu, sur le terrain, comme un acte de direction que comme le produit d'une véritable négociation<sup>2</sup> [§.3.4]. Apparemment donc, la négociation accouche, comme on dit, d'une souris. Nonobstant les réactions souvent indéchiffrables du corps social, nous verrons que cet accord inaugure, en réalité, un nouveau modèle de relations professionnelles. Insensiblement, l'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective se traduit ainsi par une re-spécification du champ de compétence désormais dévolu à l'acteur syndical, limité au social, en rupture totale avec l'esprit co-gestionnaire qui constituait l'emblème du "*techno-corporatisme électrique*".

---

*more or less habitually to structure their mutual expectations about each other's behaviour and to provide ready made solution for their problems*" Schmitter (P.), 1989, "Corporatism is dead ! Long Live Corporatism", *Government and Opposition*, vol. 24, n°1, p.62.

1. Cf. March (J.G), éd., 1991, *Décisions et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation.
2. Comme nous l'écrivions au moment des négociations locales pour le compte-rendu d'un séminaire commun à l'équipe de chercheurs réunie autour de Pierre-Eric Tixier et aux principaux concepteurs des démarches sociales à EDF et GDF, "*les chefs d'unité ont considéré la signature de l'accord comme une sorte d'injonction venue de leur direction. Il en est sans doute de même pour beaucoup de militants syndicaux.*" Duclos (L.), Hautemulle (M.), Mauchamp (N.), Tixier (P.E), 1995, "Accord pour le développement de l'emploi : au cœur d'une nouvelle dynamique sociale ?", Rapport des auditions menées auprès des opérationnels, GIP MI, 14 avril, p.53.

---

## Section 1

---

### L'INVENTION DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE A EDF-GDF

La possibilité de signer valablement des accords collectifs dans l'entreprise publique à statut, reconnus comme tels, est longtemps restée lettre morte à EDF-GDF, configuration des relations professionnelles oblige. A l'orée des années 90, l'entreprise qui réforme son management comprend soudain tout le profit qu'elle peut tirer de cette disposition légale. L'entreprise, mais pas toute l'entreprise. Pour nombre de dirigeants, en effet, le "social" à EDF-GDF égale encore la CGT, un interlocuteur avec lequel les rapports se tendent continûment. En dépit d'une importante conflictualité<sup>1</sup>, la nécessité de refonder le partenariat social ne sourdre pas du terrain. Elle est énoncée depuis le sommet de l'entreprise en vue, principalement, d'accompagner la diffusion d'une nouvelle instrumentation de gestion des ressources humaines, une sorte de "package conceptuel" conforme aux nouvelles stratégies du management<sup>2</sup>...

---

### 1.1

---

#### DU PROJET D'ENTREPRISE AU PROJET SOCIAL : UNE POLITIQUE DE "PETITS PAS"

Entre le lancement d'un *projet d'entreprise*<sup>3</sup>, entre 1984 et 1985, et le *projet social* présenté aux directeurs d'unités par les Directeurs Généraux, le 10 mai 1993,

- 
1. A la fin des années 80, les grands conflits de la distribution (1987) et de la conduite (1988) créent certes quelques frappeurs (coordinations spontanées, etc.), mais le verrouillage du modèle de relations professionnelles inspire plutôt la production de règles de simple police, concernant notamment sur le droit de grève. Voir, par exemple, Chorin (J.), 1998, "Le droit de grève dans les centrales d'EDF", *Droit social*, n°2, février, pp.140-148.
  2. Concernant les propriétés générales du champ de diffusion de l'instrumentation de gestion, voir Midler (C.), Moire (C.), Sardas (J.C), 1986, "L'évolution des pratiques de gestion", *Economie et Société*, Série "sciences de gestion", pp.173-211.
  3. "Nous (y) revendiquons le droit d'être une entreprise concurrentielle à part entière." Guilhamon

l'organisation connaît une décennie de modernisation. En 1991, le directeur général adjoint chargé, entre autres, des ressources humaines en rappelait l'esprit dans un document de synthèse souvent cité en référence à l'époque : *“Il nous faut (...) passer d'une planification centralisée et d'une gestion déconcentrée à travers une cascade hiérarchique à un nouveau mode de management. Il faut substituer une culture d'objectifs, de projets, de réactivité et d'initiatives à une culture de moyens, de méthodes centralisées et de réglementation interne détaillée et stable. Il faut aussi se doter d'outils de gestion donnant son efficacité à ce nouveau management.* <sup>1</sup>”

La décentralisation articule alors la plupart des maîtres-mots de la réforme de management (client, réactivité, intégration, compétence, etc.). A l'heure des réformes d'organisation, la Direction du Personnel et des Relations Sociales (DPRS), qui se signalait jusqu'alors par l'abondance de sa production réglementaire <sup>2</sup>, doit trouver sa place et son utilité dans un schéma d'ensemble <sup>3</sup> qui prévoit notamment *“l'allègement des services centraux et fonctionnels”* (*id.*, p.8). Elle a pour projet de remodeler ses propres pratiques : *“EDF et GDF ont profondément transformé ces dernières années leur mode de management. Décentralisation, gestion contractuelle d'objectifs remplacent planification et gestion de moyens. La production de “circulaires PERS” se ralentit au profit de textes définissant des principes, un cadre de cohérence et les espaces de liberté des décideurs locaux.* <sup>4</sup>”

---

(J.), 1986, “Un projet d'entreprise...Pour quoi faire ?”, *Bulletin d'Information des Cadres EDF-GDF*, n°3/4, Juillet-août, DPRS-EDF-GDF, p. 18.

1. Ailleret (F.), 1991, *Le management à EDF*, Informations et réflexions, avril, n°1, p.1
2. La DPRS, direction commune à EDF et GDF, notamment en charge du bon fonctionnement des organismes statutaires, a longtemps occupé une place à part dans l'entreprise. L'exigence fonctionnelle à laquelle la soumettait le paritarisme, l'a certainement encouragé à jouer la neutralité ou l'impartialité, à devenir une sorte de “juge de paix”, spécialement dans le règlement des conflits “provinciaux”. Ce rôle pouvait être d'autant plus facile à tenir que l'exercice du pouvoir réglementaire s'autorisait d'une “décision éclairée par la concertation” (circulaires PERS) et, un peu paradoxalement, c'est-à-dire en dépit d'un rapport de force bien compris, d'une image d'objectivité ou d'univocité du droit produit dans cette sphère publique et statutaire. La DPRS était, de ce fait, l'interprète continu et légitime de la règle établie en commun, et pouvait donc être recherchée comme médiateur ou instance de conciliation : *“Lors de conflit locaux, il m'arrivait fréquemment d'avoir le même jour un chef d'unité puis le responsable CGT local au téléphone pour régler un point de droit... On était un peu au dessus des parties.”* (Un chef de service à la DPRS).
3. Entre 1991 et 1992, le consultant Henri Vacquin participera à plusieurs réunions de cabinet à la DPRS pour étudier en quoi cette stratégie de gestion était susceptible d'améliorer le positionnement de la direction du personnel vis-à-vis des directions générales de l'entreprise.
4. Fauconnier (L.) et Guichard (F.), 1993, “Projet social : une référence indispensable”, *Plein Champ DPRS*, Août, p.3.

L'autonomie accrue conférée au management local amène ainsi la DPRS à valoriser ses activités de conseils, d'assistance et d'ingénierie sociale auprès des directions opérationnelles. Lancé en juin 1991, le Projet Professionnel Personnalisé (PPP) constitue l'archétype de ces nouveaux outils de gestion des compétences mis à la disposition des unités opérationnelles : *“la DPRS qui avait de vraies difficultés à accrocher le terrain, et dont l'activité ancienne pouvait se résumer au réglementaire, à défaut de pouvoir produire tout de suite “une” stratégie sociale, s'en est sorti à l'époque par les outils.”* (Un chef de service à la DPRS). Localement, la fonction ressources humaines commence à peine, il est vrai, à sortir d'un cantonnement administratif. Il s'agit d'équiper une gestion des ressources humaines rendue plus stratégique par une réforme du management qui s'efforce de constituer les différentes Unités de l'entreprise en entités économiquement cohérentes. Les métaphores du marché, avec la généralisation des liens clients/fournisseurs, comme celle de l'entrepreneur, pénètrent en effet l'entreprise. L'intégration à l'ensemble repose maintenant sur la production par chaque “centre de résultat” d'un “plan stratégique” pluriannuel.

La décentralisation se traduit encore par une dispersion des pratiques en matière de gestion du personnel. Cette tendance est manifestement amplifiée par le déclassement des organismes statutaires comme vecteur d'intégration et comme espaces de justiciabilité; les voici énergiquement rappelés à leur vocation consultative par les directions, désertés par les syndicats. La faible mise en débat des règles marque alors un reflux du juridisme interne. Ce reflux s'accompagne souvent d'une judiciarisation des conflits qui participe à l'affaiblissement progressif de la référence au statut face au droit commun (droit du travail, droit syndical, etc.)<sup>1</sup>.

---

1. Quelques années plus tard, le 5 juillet 1996, le tribunal administratif de Rouen, dans une décision relative à deux recours portant annulation de deux décisions de réformes de structures, soulèvera la question de la légalité du système de représentation du personnel. Il observera notamment que la convention unanime du 8 juillet 1983 (*cf.* Pers.873 relative à la filière des comités mixtes à la production), en vertu laquelle les acteurs avaient décidé de rester dans les cadres formels du paritarisme, n'avait pas donné lieu au décret d'application pris en Conseil d'Etat que requerrait toute adaptation spécifique et dérogoire à la loi dite “Auroux”. De ce fait, le paritarisme pouvait être déclaré illégal ; le monopole des cinq organisations représentatives au niveau national et notamment la désignation des représentants du personnel par les syndicats, qui constituaient son fondement, étaient en effet contraires aux dispositions d'ordre public contenues dans le code du travail. Feignant la contrariété, la DPRS pouvait alors faire remarquer à la CGT que *« la remise en cause, aujourd'hui, du système de représentation (confirmé dans son organisation) en 1983 (n'était) que la conséquence (des) actions juridiques multiples (engagées par le syndicat) à l'extérieur de nos entreprises »* (Lettre du 13 août 1996, signée du directeur du personnel, au

Cette évolution générale, parce qu'elle est censée assouplir le modèle, convient manifestement au corps managérial. L'opacité des pratiques décentralisées et la multiplication des contentieux locaux qui en résultent inquiètent en revanche les responsables RH des différentes branches nationales<sup>1</sup>. Ces derniers proposent alors de responsabiliser les chefs d'unités sur les conséquences sociales d'un management réputé trop centré sur l'économique. En janvier 1991, une note émanant de la direction du personnel fait, sur un ton résolument alarmiste, état de ces dérives :

*“Trop souvent, au lieu de moderniser avec (le) personnel, certains managers essayent de moderniser contre lui (...) Alors, souvent, se développe une attitude de violence vis-à-vis du personnel au nom de la rentabilité, de l'efficacité, des résultats souvent vus à très court terme. (...) Ne serions-nous pas en train de fabriquer des “empereurs aux petits pieds” ? (...) Les méthodes du privé sont, de plus en plus, la référence en toute chose, dans leur diversité et souvent dans leur pauvreté.”<sup>2</sup>*

En plus du comportement autocratique de certains chefs d'unités, l'absence de volet social dans les plans stratégiques d'unités (PSU) commence à faire problème. C'est aux directions générales qu'on demande d'envoyer, comme il est dit, “un signal clair” :

*“Au lendemain des élections de représentativité, fin 1991, le directeur général fait une conférence sur la Gestion Anticipée de l'Emploi et des Compétences (GAEC), le PPP, etc. La salle ne soulève aucune question concernant la politique sociale. Je demande alors “l'entreprise a-t-elle un projet social ?” et le directeur général de répondre “je l'ai dit, c'est le PPP”. Il manquait manifestement un “pavé” dans son machin.” (Un responsable RH, direction de l'équipement).*

---

secrétaire général de la FNE-CGT). Une histoire d'arroseur arrosé en quelque sorte...

1. La jurisprudence dégagée des arrêts de la Cour de cassation, notamment, aura des effets extrêmement pervers pour l'entreprise, de “rigidification organisationnelle”, lorsqu'ils attacheront, par exemple, à de pures décisions de gestion, regardant la marche ordinaire des établissements, un statut de “mesure administrative” portant sur l'organisation du service public. Concernant cette extension dangereuse de la notion d'acte administratif, voir Chorin (J.), 1996, “Entreprises publiques à statut : actualité jurisprudentielle”, *Droit Social*, n°2, février, notamment pp.178-179.
2. “Quelle stratégie sociale aujourd'hui ?”, DPRS, 14 Janvier 1991, pp.4-6. Document fondateur des nouvelles démarches sociales, cosigné notamment par deux chefs de service et l'un des directeurs adjoints de la DPRS.

La rhétorique consacrant, pour la déplorer, l'opposition de l'économique et du social produit à cette période son premier mot d'ordre. Afin de donner aux politiques sociales une cohérence globale, les directions générales décident finalement d'adjoindre au projet d'entreprise, un nouveau "*projet social*". L'idée, déjà contenue dans la lettre de mission confiée en 1989 à l'un directeur adjoint de la DPRS, refait surface.

## 1.2

### COMMENT PROBLEMATISER LA NEGOCIATION COLLECTIVE ? (1989-1993)

Cela dit, en 1991, la direction du personnel ne se reconnaît plus dans ce mandat. Elle cherche, quant à elle, une solution qui soit "*plus crédible que les grandes déclarations de principe unilatérales* <sup>1</sup>" :

*"S'il faut sortir (les ressources humaines) de ce cadre national et réglementaire, et donc décentraliser, notre idée dès 1989 c'est de faire de la négociation collective l'outil du redéploiement* <sup>2</sup>. En janvier 1991, nous avons fait, à plusieurs, un premier papier sur le sujet <sup>1</sup>. Différentes versions circuleront et l'une d'entre elles passera dans les mains du directeur général. Mais attention! Aucune instance officielle ne devait travailler sur ce sujet...la DPRS, une partie de la DPRS, pensait d'ailleurs que produire un texte de politique sociale n'était pas dans ses attributions." (Un chef de service DPRS)

1. "Actualité des principes statutaires", DPRS, avril 1991, p.14

2. La difficulté, c'est précisément d'inscrire dans la discipline interne de l'organisation une idée qui, sans conteste, est dans l'air du temps. Sans qu'il y soit fait explicitement référence, on la retrouve ainsi parmi les engagements pris par l'entreprise lors de la signature avec l'Etat du contrat de plan 1989-1992 : "*Les relations contractuelles à l'intérieur de l'Entreprise seront renforcées. En matière sociale, l'Entreprise améliorera ses méthodes de gestion prévisionnelle, dégagera les axes d'une politique et fixera les priorités à moyen terme qui seront reprises à tous les échelons de gestion et de négociation de l'Entreprise.*" (art.7). L'idée de développer la négociation collective n'intéresse, on s'en doute, l'entreprise qu'à partir du moment où "l'idéal démocratique" inscrit dans la loi du 13 novembre 1982 rencontre la "préoccupation gestionnaire". A l'orée des années 90, l'intérêt que revêt la négociation collective pour accompagner les nouvelles formes de GRH est notamment exprimé par le Haut Conseil du Secteur Public. cf. HCSP, 1990, *Le secteur public concurrentiel en 1987-1988*, Rapport 1988, Paris, La documentation française.

*Mezzo-voce*, la DPRS inscrit pourtant le recours aux accords collectifs dans son propre plan stratégique 1990-1992. Elle applique alors son propre calque aux réformes de management : il s'agit d'étendre au dialogue social l'impératif de décentralisation. Mais c'est surtout pour en réaffirmer la nécessité :

*“Toute délégation de responsabilités doit s'accompagner d'une décentralisation cohérente des rapports sociaux et doit conduire, inéluctablement, à un accroissement de la concertation et de la négociation locales pour lesquelles les cadres dirigeants doivent être préparés. Ceci suppose que la négociation au niveau national s'adapte : (...) elle doit porter sur la définition d'accords-cadres<sup>2</sup>, fondés sur les politiques de l'entreprise.”* (p.31)

Pour décentraliser “les rapports sociaux”, ne pouvait-on revitaliser le réseau que forment déjà les organismes statutaires ? S'il est convenu de rappeler le rôle intégrateur du dispositif formé par ce paritarisme, c'est clairement une autre voie qui est proposée. La note du directeur général adjoint énonçant les principes du “management stratégique intégré” avait donné le ton : *“Les efforts de tous sont nécessaires pour transformer les relations sociales, leur donner leur juste place et les rendre plus constructives. Il y va de l'intérêt de l'entreprise et de son personnel. Dans ce domaine également le mode contractuel est une voie de progrès”*<sup>1</sup>. A la DPRS, l'allusion n'échappe à personne : l'adjectif “constructif” vise évidemment la CGT, majoritaire dans l'appareil statutaire, et rappelle son opposition systématique aux réformes en cours. Avec la fin de la co-gestion, la prétention du management à recueillir directement l'assentiment du personnel s'épanouit; elle donne naissance à de nouveaux mots d'ordre dont le fameux *“faire passer la CGT sous les 50%”* :

*“La CGT ne représente plus les agents (sic). Nous savons ce que pensent nos agents. Elle satisfait en revanche leur besoin de protection.”* (Un directeur de branche en 1992)

---

1. “Quelle stratégie sociale aujourd'hui ?”, DPRS, *op. cit.*

2. Dans la pratique conventionnelle des entreprises publiques à statut, l'accord-cadre deviendra au cours des années 90 *“un véritable paradigme des nouvelles relations de travail décentralisées”* (Maggi-Germain (N.), 1996, *“Négociation collective et transformation de l'entreprise publique à statut”*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, p. 249). A l'EDF-GDF, la stratégie de gestion des relations professionnelles arrêtée pour l'accord du 19 novembre 1993 interdira, comme nous le verrons, le recours à cette technique.

Tentées d'établir une connexion directe avec les agents<sup>2</sup>, les directions sont alors portées à réduire à un pur problème d'information et de communication la question du partage des grandes orientations de l'entreprise par l'ensemble du corps social. Parce qu'elle participe, pour partie, de cette *doxa*, la DPRS, qui n'a pas encore pour mandat d'ouvrir la voie à la négociation collective, entretient volontairement la confusion entre *son* nouveau "projet" d'accord social et le "projet social" de l'entreprise, production unilatérale des directions alors en préparation. La prudence s'impose :

*"L'idée était que si la solution "accord" ne marchait pas, il serait toujours possible de se raccrocher au "projet". (...) Lorsque des textes apparaissaient avec le mot accord, le directeur adjoint de la DPRS remplaçait systématiquement par le mot projet."* (Un expert DPRS).

Au cours de l'année 1991, le renouvellement de l'état-major DPRS, avec notamment le départ de la "génération du statut", facilite en son sein un premier alignement et la révélation à destination de l'extérieur d'un projet de développement de la négociation collective dans l'entreprise. *"Le choix de s'engager sur la voie de la négociation collective dépendait maintenant fortement du pouvoir de conviction de la DPRS."* (Un directeur-adjoint DPRS). La place qu'elle occupe alors parmi les directions "parisiennes" ne facilite pas ce travail d'enrôlement :

*"L'une des difficultés que nous rencontrions tenait au fait que, dans l'entreprise, le social n'appartenait pas au même rang que le reste. Le "comité social" par exemple, présidé par le directeur du personnel, (...) était l'un des seuls comités nationaux où les directeurs généraux ne siégeaient pas."* (Un chef de Service DPRS)

La DPRS ne doit pas simplement convaincre de lancer l'entreprise dans des négociations; elle doit également imposer son "cadre de négociation". Il s'agit, pour elle, de transformer le recours à la négociation collective en un nouveau *point de*

---

1. Ailleret (F.), 1991, "Le management à EDF", *Informations et réflexions*, avril, n°1, p.11.

2. De ce point de vue la multiplication des enquêtes par sondage constitue le pendant symbolique des vidéo-conférences dont la pratique fut inaugurée par la direction générale à l'orée des années 90. Les conflits de la distribution (87) et de la conduite (88) sont passés par là. L'entreprise se lance alors dans "l'observation sociale" et construit avec "Vous et votre entreprise" une enquête

*passage obligé* pour l'entreprise. Cette transformation suppose évidemment d'*intéresser* l'entreprise et son management. Il faut faire autrement dit la démonstration que le programme de développement proposé est dans l'intérêt des parties. En somme, il lui faut *problématiser* le recours à la négociation collective pour ce faire, prendre la mesure des intérêts exprimés par les différents acteurs. La DPRS n'est évidemment pas la seule à juger de ce qui est bon pour l'entreprise! On notera qu'en matière sociale, la décentralisation lui a sensiblement fait perdre de la voix. Son activité règlementaire alliée à un fonctionnement réputé bureaucratique entame régulièrement son crédit auprès des acteurs opérationnels. Pour rallier ces derniers à la cause de la négociation collective, il lui faut donc tenir compte, dans sa problématisation, des stratégies sociales qu'ils déploient...sans chercher à en disqualifier le contenu a priori. Pour conclure, dans les termes de la sociologie de la traduction, nous dirons qu'un enrôlement sanctionne un intéressement réussi. Or "*chacune des entités convoquées par la problématisation peut se soumettre et s'intégrer au plan initial ou, à l'inverse, refuser la transaction en définissant autrement son identité, ses buts (...) ou ses intérêts. (...) Nous appelons intéressement l'ensemble des actions par lesquelles une entité (...) s'efforce d'imposer et de stabiliser l'identité des autres acteurs qu'elle a définis par sa problématisation. (...) Intéresser c'est se placer entre (inter-esse), s'interposer*"<sup>1</sup>.

Focalisée, un temps, sur les contenus qu'elle pourrait proposer à la négociation<sup>2</sup>, la direction du personnel travaille sans doute insuffisamment la problématisation du procédé. Desservie par son approche trop pédagogique, la DPRS, qui exprime selon ses propres termes "*une exigence éthique*" sur la question sociale, ne réussit pas encore à donner une définition positive des acteurs qu'elle entend mobiliser. La problématisation bute notamment sur les attentes exprimées par les chefs d'unités. Ces derniers ne sont pas prêts, en effet, à se lancer dans une aventure qui suppose de réhabiliter "le dialogue avec les syndicats" au moment même où leur quotidien se

---

d'opinion pratiquement à l'échelle 1.

1. Callon (M.), 1986, "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année sociologique*, Vol. 36, pp. 185-186.
2. En décembre 1991, un sous-groupe projet "accord social national" formé par la DPRS produit des premières fiches thématiques. Outre la question de l'égalité professionnelle, leur contenu fait la part belle aux dispositifs de gestion anticipée de l'emploi et des compétences. On y trouve un point sur le processus de professionnalisation "*au carrefour des logiques formation et organisation*", le PPP, l'analyse prospective des métiers et l'observatoire des métiers.

peuple d'une série d'affrontements avec la CGT. Réunis en séminaire par leurs directions opérationnelles au cours de l'année 91, de nombreux chefs d'unité "*se demandent ce que vient faire le social dans cette histoire (le social, ce sont les relations avec les syndicats) alors qu'ils commencent à peine à récupérer du pouvoir et des marges de manoeuvre au niveau local.*" (Un directeur adjoint DPRS). Tacitement encouragés par leur hiérarchie opérationnelle, ils ignorent délibérément le projet. Interrogée peu après, la CFDT qui n'a jamais caché son intérêt au développement de la négociation collective, compte les points :

*"Parmi les directions, je vois en ce moment trois options concernant la place du dialogue social. Première option : les organisations syndicales ne sont plus adaptées à la vie de nos entreprises. Il faut se passer d'elles pour instaurer un dialogue direct entre la hiérarchie et les agents. Cette option est plutôt le fait des chefs d'unité et de quelques directions opérationnelles. Deuxième option : les organisations syndicales ne sont peut-être pas adaptées mais elles sont représentatives. Il faut en particulier tout faire pour réintégrer la CGT dans le jeu social, via notamment les organismes statutaires. Cette option peut être celle d'une partie de la Direction Générale. Troisième option : les organisations syndicales sont nécessaires pour être en prise avec les salariés. Mais il faut des porte-parole responsables et qui s'engagent. (...) Je dirais que cette option résume la position de la DPRS. Nous en resterons là tant que Bergougnoux, le Directeur Général, n'aura pas tranché."* (Un responsable fédéral CFDT, juin 1992)

## Section 2

### LA CONSTRUCTION SOCIALE D'UN DROIT DE LA NEGOCIATION COLLECTIVE

La DPRS qui, selon le mot d'un responsable fédéral de la CFDT, "*voulait un grand accord social en vue d'avoir un management éclairé*", doit modifier sensiblement le registre de ses interventions. L'opposition rencontrée lui rappelle, en effet, que l'entreprise n'a aucune culture de la négociation collective. En réaction à la loi du 28

octobre 1982 sur les institutions représentatives, la volonté à l'époque unanime de maintenir *“le système prévu par le statut national comme fondement de l'organisation de la représentation du personnel”* (Convention du 8 Juillet 1983), maintint en même temps l'expression du fait majoritaire comme seul horizon des relations sociales. Le débat statutaire restait donc privilégié, *“le rôle propre de chaque organisation syndicale marginalisé et la négociation collective neutralisée sinon combattue”*<sup>1</sup>. C'est la raison pour laquelle, en dépit de la loi du 13 novembre 1982, cette dernière ne connut jamais qu'un développement embryonnaire à EDF-GDF. La *“représentativité prouvée”* dominant largement la *“représentativité d'emprunt”* dans l'appareil paritaire, les minoritaires n'avaient guère la possibilité d'exister sur le terrain. C'est pourquoi, vu d'en bas, l'invention d'une nouvelle configuration des relations sociales est pratiquement impensable. Ce diagnostic, déjà présent dans le document que signaient en janvier 1991 les futurs négociateurs de l'accord, côté DPRS, prend la forme générale d'une exhortation :

*“L'anti-cégétisme se reporte sur les autres syndicats. Les chefs d'unité ne différencient pas leur action en fonction des organisations syndicales, au nom d'une égalité de traitement bien ancrée (...) Alors faut-il laisser s'installer la croyance que les relations sociales se résument à un face-à-face Direction-CGT, face-à-face de cogestion hier, de combat aujourd'hui ? Entre les deux, de nombreuses voies existent : imaginons-les ! De nombreux autres interlocuteurs peuvent exister : faisons les émerger !”*<sup>2</sup>

Cela dit, changer d'interlocuteur par la seule voie d'un procédé dans lequel toutes les signatures se valent, n'est pas la même chose que de concevoir un réel *“échange politique”*<sup>3</sup> avec les minoritaires leur offrant notamment les ressources nécessaires à

1. Papin (P.), 1993, *EDF : entreprise à statut*, DEPT-EDF, p.56.

2. *“Quelle stratégie sociale aujourd'hui ?”*, DPRS, *op. cit.*, p.8. Le document revient trois pages plus loin, pour les expliciter, sur les termes de l'échange : *“Un “accord cadre” avec la CFDT, FO, l'UNCM (la CGC), la CFTC donnerait une base à ces fédérations pour lancer une campagne d'action en s'appuyant sur des dispositions qui, sur la base d'une contractualisation forte des relations sociales locales, leur permettrait de renforcer leur implantation locale.”* in *“Quelle stratégie sociale aujourd'hui ?”*, DPRS, *op. cit.*, p.11

3. Généralement appliquée aux rapports de l'Etat aux corps intermédiaires, la notion d'échange politique, telle que l'a défini Alessandro Pizzorno, permet de comprendre le jeu auquel se livre un *“acteur fort”* lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un *“acteur faible”*, toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique joue, en première instance, sur l'économie que procure au fort le bénéfice des capacités du faible à agréger des soutiens et à produire du

l'amélioration de leur implantation locale. Dans la volonté de faire émerger de nouveaux interlocuteurs, il existe nécessairement des gradients. Dans tous les cas, cette volonté ne peut véritablement se former qu'au niveau national. Les différentes options ne peuvent prétendre, en revanche, aux mêmes effets en terme de régulation sociale décentralisée.

## 2.1

### ALIGNER LES MODALITES DU DIALOGUE SOCIAL SUR LA STRATEGIE DU MANAGEMENT

Pour convaincre une direction générale volontiers "conservatrice" en matière de dialogue social, de l'utilité du procédé de la négociation collective, la DPRS ne rentre pas dans cette cuisine de "l'échange politique". Elle fait plutôt jouer l'argument du bon sens :

*"La Direction Générale devait être consciente des problèmes sociaux de l'entreprise, du caractère conflictuel du dialogue social ... mais il fallait alors valoriser ceux qui prônaient un syndicalisme responsable. Donner pour une fois raison à ceux qui avaient envie de discuter."* (Un directeur-adjoint DPRS)

Parce que le souci, propre à la DPRS, de ne pas "délégitimer le dialogue social", concédé comme tel, peine à s'agencer aux mots d'ordre portés par la ligne opérationnelle<sup>1</sup>, la nécessité d'amener à une lecture commune des faits déporte

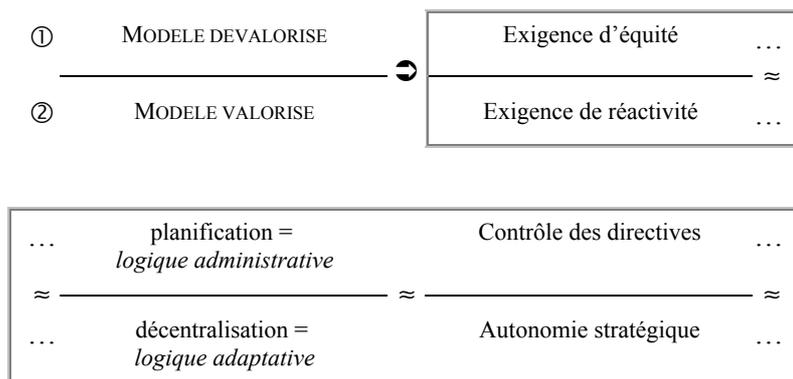
---

consentement. Il s'agit d'augmenter sa dotation pour restaurer ses capacités de contrôle en échange précisément de sa participation au "contrôle social". L'échange politique est donc une formule particulière d'association, un exercice de composition de forces, qui instaure, voire institutionnalise, un espace de jeu entre critique et participation, en vue d'accroître la légitimité et l'effectivité des politiques. cf. Pizzorno (A.), 1978, "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in Crouch (C.), Pizzorno (A.), eds., *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, p.277-298.

1. Outre le fameux "faire passer la CGT sous les 50%", la nécessité d'établir un lien plus direct avec les agents fait partie des mots d'ordre les plus entendus. Pour marquer une rupture avec le passé, le management n'hésite plus non plus, selon ses propres termes, à contredire "l'information syndicale". Mais il y a aussi d'autres commandements plus explicites : il est ainsi recommandé aux chefs d'unité, pour réaffirmer leur caractère consultatif, de ne plus prendre de décisions en séance lors de la réunion des organismes statutaires. La règle, et le droit en général, portent toujours un "principe de limitation". Leur interprétation restrictive permet en l'occurrence au management de justifier, à peu de frais, une manière de "grève du zèle social".

maintenant la problématisation vers l'amont. Il lui faut rendre plus explicite "les conditions dans lesquelles les énoncés sont produits" <sup>1</sup>. Il s'agit notamment de faire se rejoindre une théorie de la négociation collective avec les théories indigènes du management. Pour justifier le recours à la négociation collective, il faut s'assurer en somme que l'argumentation emprunte son registre à la langue "parlée" par l'ensemble de la ligne managériale pour décrire l'entreprise et donner sens à ses évolutions. L'articulation des mots d'ordre produit ainsi une redondance indispensable à leur transmission et leur circulation. Cet effort d'articulation débouche finalement sur la formalisation par la DPRS de deux "types exemplaires" <sup>2</sup> ou de deux "scénarios d'alignement" <sup>3</sup>, associant à chaque modèle de management, une modalité du dialogue social.

TABLEAU 3  
SCENARIOS D'ALIGNEMENT ► *Modèles de management et modalités du dialogue social*



1. Latour (B.), 1989, *La science en action*, Paris, La découverte, p.48.

2. Les types exemplaires (Vorbildliche Typen), chez Max Weber, se distinguent de l'idéaltype en ce qu'il ne sont "plus des auxiliaires purement logiques ni non plus des concepts auxquels on mesure par comparaison la réalité, mais des idéaux à partir desquels on juge la réalité en l'évaluant. (...) L'idéal type tel que nous l'entendons est (...) quelque chose d'entièrement indépendant de l'appréciation évaluative." (Weber (M.), 1965, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Plon, pp.191-194.

3. Le scénario d'alignement décrit (et cherche à produire), à partir d'entités disparates, un réseau d'associations. Il faut qu'une entité du réseau, qui est aussi un réseau d'énoncés, devienne solidaire, complémentaire ou substituable à une autre, qu'elle milite ou qu'elle parle pour une autre, pour qu'on puisse parler d'alignement (Callon (M.), 1991, "Réseaux technico-économiques et irréversibilités", in Boyer (R.) et alii, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, EHESS, pp.195-230.). Le scénario est construit comme une théorie qui cherche à mettre en valeur les capacités d'agrégation, même partielles, que les entités qu'il convoque peuvent manifester sur un plan donné. Dans le deuxième scénario, par exemple, c'est l'impératif de décentralisation qui fait communiquer, afin que l'un finisse par militer pour l'autre, "management par objectif" et "négociation collective".

... management par les procédures (et par la coutume)	Légitimer l'exercice de l'autorité = <i>aménager un espace d'interprétation pour les règles</i>	...
≈	≈	≈
... management par les objectifs (et par les valeurs)	Légitimer les objectifs = <i>Négocier les implications sociales des choix économiques</i>	...

... <b>paritarisme</b> = <i>règle unilatérale soumise à avis</i>	<b>Syndicalisme revendicatif</b>
≈	≈
... <b>négociation collective</b> = <i>engagement bilatéral pris par contrat</i>	<b>Syndicalisme constructif</b>

Le “type ancien” (1) et le “type moderne” (2), tels que nous les restituons ici, contiennent peu d'éléments nouveaux. C'est d'ailleurs tout l'intérêt. Ils introduisent pourtant une variation essentielle du mot d'ordre. En effet, la forme du syndicalisme y devient indissociable du système de détermination des relations du travail. Elle n'est plus, comme une seconde nature, attribuée en propre à l'organisation syndicale (une CGT qui serait “par nature” revendicative, une CFDT constructive...). Cette nouvelle façon d'appréhender le système de relations professionnelles permet d'imputer au “décor”, c'est-à-dire au dispositif formé par le paritarisme, plutôt qu'aux acteurs eux-mêmes, particulièrement à la CGT, le tour généralement violent pris par l'expression des désaccords dans l'entreprise. La DPRS propose alors de déléguer à un nouveau cadre d'interaction le soin de civiliser le dialogue social. Nous verrons que cette construction, qui s'autorise en première instance d'une lecture formaliste du droit contemporain de la négociation collective dans les EPIC dotés d'un statut, n'a aucune espèce de fondement historique. Elle a marqué, en revanche, les compléments apportés à ce droit, et c'est en ce sens qu'on peut parler de construction sociale du droit de la négociation collective.

En marge de ces développements, on notera que notre souci ethnographique rompt singulièrement avec une approche classique des relations professionnelles, généralement centrée sur l'acteur syndical, la négociation proprement dite et son contenu <sup>1</sup>. Le particularisme très poussé des relations du travail dans l'entreprise

1. Pour un dépassement du modèle canonique de la sociologie des organisations et une thématization plus adéquate des rapports entre l'environnement, les circonstances de l'action et le jeu des

publique à statut <sup>1</sup> et la remise en cause que constitue, en la matière, l'entrée d'EDF dans l'ère de la négociation collective, amènent, en effet, à insister plus que de nature sur les structurants de l'action que constituent les éléments de "décor", aussi bien parce qu'à ce moment précis ils se trouvent être la cible principale des stratégies déployées par les acteurs. Au jeu plus classique *autour* de la règle, se superpose ici un jeu *pour* la règle, si bien que les modifications apportées au "décor" constituent l'enjeu principal de la lutte entre les parties <sup>2</sup>. Au-delà du simple formalisme, ces modifications déterminent très largement l'espace de la scène sur laquelle les acteurs jouent leurs prétentions au pouvoir. De la même façon, le "climat" qui entoure ces changements, c'est-à-dire toute la partie progressivement livrée au contexte ou aux circonstances, pèse assez lourdement sur la nature des stratégies disponibles : interposition des scénarios judiciaires dans les stratégies contractuelles obligeant les parties à rebattre les cartes, surgissement de l'agenda européen, bifurcations de l'agenda parlementaire, etc. (*cf.* Chapitre V). Nous verrons que ce processus d'ensemble a insensiblement reconfiguré les identités d'acteur, tant du côté syndical que du côté dirigeant. C'est pourquoi cette sociologie de l'action centrée sur le "décor" prend bientôt la forme d'une sociologie du droit. Mais il s'agit, cette fois, de prendre à contre-pied le statut théorique du droit de la négociation collective. Ainsi que le rappelait naguère Alain Supiot, son objet ne devrait pas être de "*prescrire directement le contenu matériel de l'échange (...) mais (de) fournir le cadre juridique de la détermination de ce contenu*" <sup>1</sup>. Dans le cas présent, précisément, les articulations possibles entre les procédés de production de la norme, statutaires ou conventionnels, voire infra-conventionnels, vont constituer autant de prescriptions sur le contenu matériel de l'échange. C'est dans ces termes que nous étudierons, par la suite, l'émergence de la variable emploi comme nouvelle substance transactionnelle.

---

acteurs, voir Friedberg (E.), 1993, *Le pouvoir et la règle : dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil, notamment pp. 77 et suiv.

1. Chorin (J.), 1994, *Le particularisme des relations du travail dans les entreprises publiques à statut*, Paris, LGDJ.
2. L'incertitude devient plus radicale et généralisée lorsque ce qui s'offre ordinairement comme "point d'ancrage" ou "point de cristallisation" des transactions entre les acteurs devient, à son tour, objet de transactions. Voir, Friedberg (E.), 1993, *op. cit.*, p.235.

---

## 2.2

### UN CONTRE-EXEMPLE : LA "CONVENTION SOCIALE" D'EGF DU 10 DECEMBRE 1969

Dans les deux scénarios d'alignement que nous venons d'examiner, il ne s'agit plus de changer *de* partenaire, en jouant directement les acteurs les uns contre les autres, mais de changer *le* partenaire en établissant entre les acteurs une nouvelle médiation. Cette proposition n'est pas incompatible avec les attentes des autres directions. L'opposition "*paritarisme / négociation collective*", désormais substituée à l'opposition "*CGT / direction*", convient bien, par ailleurs, à l'objectif que s'était fixé la DPRS de ne pas délégitimer le dialogue social. Cela dit, la clôture formelle des deux scénarios, en mettant symboliquement paritarisme et négociation collective à parité, rend les deux dispositifs potentiellement concurrents. Le conventionnel y perd, par anticipation, le caractère subsidiaire ou complémentaire que lui prête la doctrine juridique dans l'entreprise publique à statut <sup>2</sup>. A l'articulation des *produits*, normes unilatérales d'un côté, droit négocié de l'autre, se superpose alors un problème d'articulation, de découplage plutôt, entre les *procédés de production* de la norme. Implicitement suggérée par la mise en concurrence des deux procédés du paritarisme et de la négociation collective, l'exclusion des organismes statutaires du processus conventionnel constitue en soit tout un programme <sup>3</sup>.

---

1. Supiot (A.), *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, p.211.

2. Saint-Jours (Y.), 1993, "La contractualisation subsidiaire des statuts du personnel des entreprises publiques", *Droit Social*, février, pp.175-179.

3. Nous verrons d'ailleurs en quoi cette stratégie de cloisonnement des procédés de production de la norme fut un semi-échec. Elle fut sanctionnée une première fois par un arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 5 mai 1998. Cette dernière devait statuer, au sujet précisément de l'accord du 19 novembre 1993, sur la place de la consultation statutaire parmi les règles relatives à la négociation et à la conclusion des accord collectifs : la consultation pouvait-elle avoir un caractère substantiel, son défaut frappant alors l'accord de nullité ? La Cour a jugé que la consultation préalable, et donc le passage du texte négocié devant l'organisme statutaire, était bien nécessaire mais que le défaut de consultation n'affectait pas pour autant de nullité l'accord conclu, un motif de "pur droit" en somme (Conseil supérieur consultatif des comités mixtes à la production et un autre c./EDF-GDF et quatre autres, voir les conclusions du conseiller référendaire Frouin (J.Y), "Négociation collective et consultation du comité d'entreprise", *Droit social*, n°6, juin 1998, pp.579-587). Notons, d'ores et déjà, que la loi n°2000-108 du 10 février 2000, qui transposera la directive européenne 96/92 du 19 décembre 1996 sur le marché intérieur de l'électricité, réhabilitera, au moins symboliquement, la Commission Supérieure Nationale du Personnel (CSNP), haut lieu du paritarisme, en lui confiant les fonctions normalement imparties à la Commission nationale de la négociation collective, instituée par le code du travail, s'agissant notamment de l'extension des accords.

Ce programme consiste essentiellement en un réalignement des pratiques sur le “nouveau” comme aussi, d’ailleurs, sur “l’ancien” droit, prenant motif de leurs caractéristiques formelles. Il s’agit de remettre en cause le flou procédural qui, paradoxalement, sert, dans le cadre du paritarisme, le développement *contra legem* de la négociation avant 1982. Gérard Lyon-Caen rappelle ainsi comment la “convention sociale”, signée le 10 décembre 1969<sup>1</sup>, prévoyait d’elle-même l’examen des mesures conventionnelles en organisme statutaire, en application d’ailleurs de l’article 9 du statut concernant les négociations portant sur l’évolution du salaire national de base<sup>2</sup>. Cet article historique qui pointe les apports de la sociologie juridique pour l’approche des rapports collectifs, critique le “normativisme” auquel conduit la lecture étroitement juridique du droit de la négociation collective et “*l’interprétation purement administrative des statuts*”<sup>3</sup> qui en découle : “*il y a (bien) des conventions collective qui échappent à la discipline de cette loi (du 11 février 1950)*”<sup>4</sup>. Gérard Lyon-Caen n’hésite pas à affirmer que “*l’originalité de la convention de décembre 1969 est d’être pratiquement pour la première fois en France, en fait si pas en droit, une véritable convention collective du travail*”<sup>5</sup>. Il est notamment frappé par le synallagmatisme dudit contrat : dans cet accord de 1969, en effet, l’amélioration du niveau de rémunération des agents, sur longue période, est la contrepartie explicite d’un aménagement des conflits du travail, au nom de la continuité du service public<sup>6</sup>. Il est vrai que l’introduction de

---

1. La CGT, seule non-signataire de cette première convention salariale signera le premier comme le deuxième avenant. La CFDT signataire de l’accord ne signera pas le deuxième avenant.

2. Lyon-Caen (G.), 1970, “La convention collective d’EGF et le système français de relations professionnelles”, *Droit Social*, pp.162-173. Voir, notamment, le Préambule et l’article 2.4 de la convention du 10 décembre 1969 reproduit en annexe. Dans un long paragraphe III intitulé “*l’avenir des relations professionnelles*”, Gérard Lyon-Caen associe à son commentaire une réflexion prospective qui anticipe très largement une évolution du droit de la négociation collective dans les EPIC dotés d’un statut, qui sera l’un des principaux motifs des lois Auroux. Intéressé par les règles d’administration et de suivi de l’accord du 19 décembre 1969, il pose par ailleurs les jalons d’une réflexion sur les conditions de légitimité de l’accord collectif qui trouvera son accomplissement dans le commentaire très récent des chantiers de la “Refondation sociale” ouverts par le Medef en 1999. Voir, Lyon-Caen (G.), “propos d’une négociation sur la négociation”, *Droit ouvrier*, janvier 2001, pp.1-10.

3. Lyon-Caen (G.), 1970, op. cit., p.168.

4. *Ibid.*, p.169.

5. *Ibid.*, p.164.

6. Autre novation de taille : c’est, pour la première fois, la direction de l’entreprise nationalisée qui est partie signataire et non plus le ministre de tutelle ou le ministre des finances. Incidemment, la

ce “devoir de paix” (préambule et art. 3 concernant la durée de la convention), présent dans la doctrine allemande, tranchait avec le mécanisme de concessions unilatérales qui constituait alors l’usage en matière d’accords tarifaires : on était davantage face à des “constats”, des trêves ou des armistices que face à des “contrats”.

Gérard Lyon Caen suggère alors que les rapports institutionnels dans l’entreprise, dont l’établissement visait déjà la continuité du service public, et qui appellent, par construction, à une association du capital et du travail, ne sont pas étrangers à cette clause “anti-conflit” (*cf.* notre chapitre III). Sous sa plume, le statut du personnel devient une “convention cadre” à caractère durable<sup>1</sup> et ladite “convention sociale”, qui, selon ses termes, s’ajoute au statut ou s’y superpose, un accord de révision<sup>1</sup>.

En dépit de la formation d’une commission paritaire “tampon” qui ne devait être composée que des seuls signataires, en l’occurrence les quatre minoritaires, Le lien de procédure entre la conclusion, la révision de l’accord et le jeu du paritarisme, est “naturellement” établi en référence à l’article 9 du statut dont l’accord propose explicitement de “faciliter l’application”. La précision est importante, pour le sociologue qui, à l’inverse du juriste, a tendance à s’intéresser davantage aux procès concrets de production de la norme qu’à l’articulation formelle entre des règles déterminées. Quoi qu’il en soit, jusqu’à l’accord d’intéressement du 5 mai 1987

---

formation d’un tel accord d’entreprise vient renforcer les pouvoirs propres et les attributs de la direction, tant dans le champ social que dans le domaine économique. L’accord fait d’ailleurs jouer une notion de “masse salariale”, visiblement mal définie à l’époque s’agissant des entreprises publiques, qui deviendra comme on le sait le support au développement d’une lourde instrumentation de gestion. Ce type d’accord salarial, dans l’entreprise publique, est aujourd’hui qualifié d’accord de “gestion courante” par les juristes. Il faut mesurer le chemin parcouru et le bel anachronisme que constitue, à l’occasion, cette qualification lorsqu’elle affecte l’accord du 10 décembre 1969. De surcroît, resituée dans son contexte, la convention de 1969 n’est pas qu’un accord tarifaire, elle est subsidiairement un accord de réduction de la durée du travail. Comme le dit Gérard Lyon-Caen, “*en somme, on aura à choisir entre majoration des salaires ou réduction du temps de travail (de 44 heures à 43 heures par semaine au 1er janvier 1970)*” (p.168). Sur ce paradigme de la réduction du temps de travail, à l’orée des années 70, comme écrêtement des durées maximales assorti d’une garantie de rémunération, voir notre chapitre sur l’histoire du temps de travail in Rouilleault (H.), prés., 2001, *Réduction du temps de travail, les enseignements de l’observation*, Paris, CGP-La documentation Française, pp.67-71.

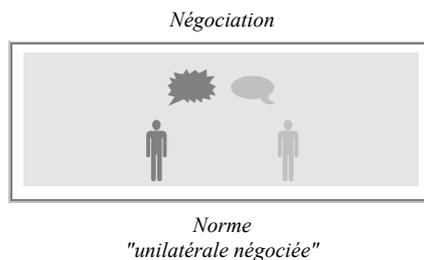
1. Comme le rappelait le professeur Paul Durand à propos des statuts du personnel des industries électriques et gazières, d’ailleurs “approuvés” par décret et non pas fixé par lui, “*on ne doit pas exagérer, dans l’ordre sociologique, le caractère unilatéral du statut, qui apparaît très voisin d’une convention collective agréée*”, Durand (P.), *CJEG 1954*, doctrine, p.99 cité par Chorin (J.), 1994, *Le particularisme des relations du travail dans les entreprises publiques à statut*, Paris, LGDJ, p.174. Voir aussi, Chorin (J.), 1994, p.96.

(CFDT, FO UNCM, CFTC), accord “technique” d’application de l’ordonnance du 21 octobre 1986, le passage devant les organismes statutaires est la règle, ce dernier accord compris.

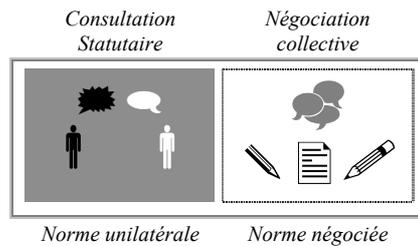
Si, donc, la restriction du champ du paritarisme peut parfaitement s’appuyer aujourd’hui sur une lecture formelle ou “normativiste” du droit, elle constitue en revanche une rupture avec la pratique historique, sinon avec la doctrine jusqu’alors en usage<sup>2</sup>. Cette limitation constitue clairement un choix politique. Ce qu’il fallait démontrer.

ILLUSTRATION 1  
POROSITE *VERSUS* ETANCHEITE DES CANAUX NORMATIFS

PERIODE 1 ▶ 1946-1987 : stratégie du compromis flou



PERIODE 2 ▶ 1991-1998 : stratégie du cloisonnement



En octobre 1991, la DPRS structure en son sein un “sous-groupe projet” chargé des études préliminaires concernant un éventuel “accord social national”. Piloté par un expert, ce “sous-groupe” se transforme bientôt en “groupe” piloté par un “politique”. Des juristes du Département Conseil Juridique et Social (DCJS) de la DPRS y sont

1. Lyon-Caen (G.), 1970, op. cit., p.169.

2. La circulaire Pers. 888 sur la formation professionnelle du 12 avril 1988, n’évoque-t-elle pas dans son article 22, les “négociations qui ont lieu habituellement à l’occasion des réunions des organismes statutaires” ? (C’est moi qui souligne).

naturellement associés. Il s'agit notamment pour eux d'intéresser la règle de droit à produire les enchaînements présents dans les scénarios idéalisés de la DPRS, d'interposer en somme du droit dans les pratiques pour les réformer et de naturaliser, de ce fait, les choix politiques opérés par la direction.

---

## 2.3

### LE TRAVAIL DU JURISTE : L'INTEPRETATION, LA FIGURE DU TIERS ET LE RECOURS AUX PRINCIPES GENERAUX

Les juristes de l'entreprise, c'est-à-dire ceux qui sont "du côté de la direction", ne sont pas, comme on pourrait l'imaginer, des êtres machiavéliques, occupés à tordre le droit pour ajuster *directement* la règle aux besoins présents du management. Sur la base des scénarios qu'on leur soumet, nous dirons plutôt que leur travail consiste en une "*analyse de risque*" (Responsable du DCJS). Cette topique du risque, qu'ils mobilisent d'ailleurs eux-mêmes, et qui permet de préserver la figure du tiers (le juge), ne solidarise plus alors que de manière indirecte l'opération juridique aux actes de direction :

*"Mais cette façon d'élaborer l'argumentaire, en pointant des risques et donc des opportunités, signifie aussi que nous participons à la prise de risque. Une donnée suffit à l'illustrer. A partir des années 90, mais surtout à partir de l'accord du 19 novembre 1993, le contentieux à EDF a augmenté de 50% par an. La clarification des règles applicables vient donc aussi du fait que nous allons de plus en plus souvent devant le juge, sans compter évidemment les rappels à l'ordre de l'inspection du travail. Par ce biais, effectivement, nous participons à la production du droit. Parce qu'il faut voir que, en ces matières, le juge se substitue de plus en plus au législateur."* (Responsable du DCJS).

Le déport sur les juges ne ressortit pas qu'à une exigence tactique, côté direction. C'est d'autant plus évident qu'il est généralement l'œuvre des syndicats. Ce détour juri-dictionnel permet, en revanche, de garantir *ex post* l'objectivité de la règle de droit mobilisée. Cette façon de dire le droit et la polyphonie attachée au discours

juridique qui en découle, mettent, en effet, l'acte de direction en tension, en lui attachant notamment des modalités. Il est clair pourtant qu'à l'issue de ce processus d'accommodation réciproque, le scénario dirigeant qui réussit à bénéficier de la force du droit voit son pouvoir performatif, prescriptif ou transformateur s'accroître considérablement.

Le scénario qui gagne ainsi l'appui du droit, gagne en évidence. Il devient difficile, *a posteriori*, de résister à sa naturalisation. Restituer ce cheminement, retracer les processus d'invention de la règle, pour rendre compte du concours des juristes aux transformations du management, devient alors une gageure. Les juristes eux-mêmes n'y aident pas. Par définition, la règle nouvelle leur paraît toujours avoir plus d'objectivité que l'ancienne. Une manière, d'ailleurs, de récuser l'objectivité de la règle ancienne consistera à la "culturaliser" :

*"On peut dire que nous avons chez nous une culture de l'acte unilatéral, une culture très inspirée de la "fonction publique". (...) Dans le même temps, ceux qui, à la DPRS, appartenaient encore à la génération du statut, pouvaient énoncer des énormités juridiques. On ne peut pas parler véritablement de confusion à ce sujet. Il n'y avait pas confusion, il y avait bien une ligne directrice. Non, il y avait plutôt un non-dit. On n'avait pas le droit de dire [sous-entendu le (vrai) droit]. C'est en ce sens que je dis que la clarification est venue des juges."*  
(Responsable du DCJS).

Le surcroît d'objectivité attaché à la règle actuelle vient alors du fait que *"le droit, ou le juridique, dessine un système de sens qui présente une apparence coupée de ses conditions d'élaboration"*<sup>1</sup>. Ceci étant, juger le droit en question oblige certainement à se défaire d'une "passion critique" assez usuelle en sociologie<sup>2</sup>. Il s'agit plutôt, pour nous, d'éclairer les stratégies cognitives d'actualisation de la règle, telles que les praticiens les mettent en œuvre au quotidien. Si le droit social, spécialement, doit trouver aujourd'hui en lui-même les conditions de sa propre

---

1. Assier-Andrieu (L.), 1989, "La version anthropologique de l'ignorance du droit", *Anthropologie et sociétés*, vol. 13, n°3, p.123.

2. Pour une présentation équilibrée de cette sociologie critique du droit, ne le réduisant pas à n'être simplement que l'expression d'un rapport de force, voir Bourdieu (P.), 1986, "La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°64, septembre, pp.3-19.

possibilité et de l'objectivité de sa règle de jugement, quelle est alors la nature de ce mécanisme auto-régulateur ? Il nous semble que la question à laquelle les juristes s'efforcent continûment de répondre est la suivante : *“de quel droit peut s'autoriser la règle dont j'appuie l'application, pour qu'elle puisse être prise elle-même comme règle de droit ?”* La réponse à cette question passe par tout un travail d'interprétation. On pourrait dire que ce travail qui fournit à un texte son propre amont pour en fonder l'application, est l'art des principes : *“la règle (n'est) pas inventée pour les besoins de la cause ; elle ne (fait) qu'explicitier un “principe” un peu comme le prince charmant réveille Blanche-Neige qui n'attend que lui pour être ce qu'elle est. (...) La pratique des principes généraux est caractéristique de la juridiction de droit social ; elle est la manière dont s'y formule le droit du droit. (Souvent) le juge les “découvre” dans le silence de la loi. (...) Les principes généraux du droit n'ont pas d'autre support que les pratiques positives du droit elles-mêmes. Ils ne sont ni supérieurs, ni antérieurs au droit. (...) Leur vertu (...) est dans la souplesse de leur identité ; leur stabilité, dans leur mobilité”*<sup>1</sup>.

Or, dans l'entreprise publique à statut, aujourd'hui, la double référence, publique et privée, du droit interne, qui fonde le particularisme des relations du travail, est manifestement source d'opportunités pour cette remontée vers les principes. Sous les dehors de la complexité, cette double référence est, en réalité, plus utile qu'il n'y paraît souvent pour appuyer les réformes du management.

On sait que le paritarisme fut, par construction, la source d'un droit statutaire et corporatif. On peut rappeler qu'il “gère” ainsi pas moins de mille circulaires d'application du statut prises depuis 1946 ! Il n'y eu longtemps aucune exigence stratégique à confronter les textes issus de ce corpus très complet, et finalement cohérent, avec le droit commun du travail notamment. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. On voit alors que le choix de la judiciarisation, fusse par défaut côté direction, constitue lui aussi un choix politique. La CGT, qui peine à se défaire d'une croyance en l'univocité du droit, n'a pas mesuré toutes les conséquences de cette stratégie de construction sociale du droit. La généalogie à laquelle nous nous livrons, s'agissant des pratiques de négociation collective développées dans l'entreprise,

---

1. Ewald (F.), 1986, “Le droit du droit”, Le système juridique, Archives de philosophie du droit, Tome 31, Paris, Sirey, pp.255-256.

montre pourtant que ce modèle constitue l'un des principaux moyens de sécularisation du "modèle EDF".

---

### Section 3

---

LES ALLIANCES NOUVEES AUTOUR DU PROJET S'INSCRIVENT DANS LE TEXTE DE L'ACCORD DU 19 NOVEMBRE 1993

Alimenté en permanence par les juristes, le groupe projet construit autour de l'accord aiguisé ses scénarios. Jusqu'à la mi-1992 pourtant, les différents acteurs ne sont alignés que sur le papier à en-tête DPRS<sup>1</sup>. En dépit de l'énorme travail amont, la Direction Générale n'a pas encore donné de signal sur le déclenchement de la négociation, les organisations syndicales n'ont pas été officiellement consultées, les services ressources humaines des directions opérationnelles n'ont pas encore été mobilisés :

*“ Au départ, je n'ai entendu parler de l'accord national que de façon superficielle. L'initiative nous semblait faire une étrange concurrence à l'accord de la Direction de la Production-Transport (DEPT), initié à l'époque par son DRH autour de la mobilité géographique, de l'organisation des observatoires des métiers, des aspects formation, etc. (cet accord étant lui-même concocté en dehors du Parc nucléaire, au niveau DEPT). Cet accord DEPT signé par les “ quatre ” ne produisait d'ailleurs guère d'effets<sup>2</sup>. Début 1992, je suis complètement en dehors*

---

1. Les réseaux d'associations et le réseau du droit lui-même ne sont pas plus convergents. C'est à cette période que se discute, par exemple, la possibilité de signer valablement des accords d'établissements dans l'entreprise à statut. A une question écrite du député RPR, Jacques Godfrain [n°55255, J.O.A.N (Q)] du 6 avril 1992, portant sur le régime juridique des accords collectifs dans ces entreprises, le Ministère du travail répondait que les conditions du droit commun, en matière de déclinaison des accords, étaient applicables à l'entreprise à statut. En 1992, Jacky Chorin, qui était à l'époque l'un des négociateurs de l'accord du 19 novembre 1993 pour la CGT-Force Ouvrière, avait vigoureusement contesté dans sa thèse l'interprétation du ministère : la négociation collective restait, en l'état du droit, subordonnée au cadre unitaire formé par le statut (cf. Chorin (J.), 1994, *Le particularisme des relations du travail dans les entreprises publiques à statut*, Paris, LGDJ, pp.200-202). Or, dans le cadre de la décentralisation, la possibilité de signer des accords d'établissement était la justification principale du recours au procédé de la négociation collective...

2. Galop d'essai, l'Accord national “*une ambition sociale pour EDF Production Transport*” du 11

*du coup. Ça n'est un mystère pour personne, la direction du Parc Nucléaire n'est pas très chaude...* ” (Un responsable RH, direction de la production-transport)

L'anecdote illustre déjà la nécessité de constituer des relais, au sein même de la ligne managériale, pour faire vivre les accords. La DPRS, qui mène une série d'auditions au moment où elle structure le groupe projet, est tout à fait consciente de ces problèmes. Instruit par l'expérience Renault autour de *“l'accord à vivre”*, le groupe projet se fixe ainsi quelques objectifs. Pour intéresser le terrain dès l'étape de conception, il se propose notamment d'intégrer la ligne managériale dans un *“groupe miroir”*. Il s'attache également la collaboration des responsables RH des autres directions :

*“En fait, le dispositif n'a pas produit les effets attendus. Dans le premier groupe, les chefs d'unité restaient silencieux devant leurs patrons. (...) Plus les travaux avançaient dans l'autre, plus le décalage augmentait entre les RH des directions opérationnelles et leurs propres direction. (...) Finalement le projet a été très peu partagé et n'a donc pas véritablement pu servir de cadre de cohérence.”* (Un expert DPRS)

Différents remaniements interviennent entre octobre 1991 et octobre 1992. Mais la juxtaposition des groupes créés pour l'occasion maintient, de fait, les nouveaux entrants à la périphérie du projet. En mars 1992, et pour la première fois, des rencontres bilatérales entre la DPRS et les fédérations syndicales figurent dans le schéma d'organisation. En octobre 1992, à l'issue de leurs travaux, les différentes parties préparent un *“projet de plan de plateforme sociale interdirection”* à soumettre, pour validation, aux directions générales en décembre de la même année. L'intitulé alambiqué témoigne à lui seul des désaccords. Les directions opérationnelles entrent en résistance! Le *“projet d'accord social”*, en tant que tel, n'est même pas au menu de cette plateforme. C'est la préparation du *“projet social”*,

---

juillet 1991, signé par les fédérations CFDT, CFTC et UNCM (CGC), tranche une première fois avec les accords signés jusqu'alors en application de textes législatifs spécifiques — négociation du droit d'expression (83), négociation du droit syndical (85), intéressement (87), insertion des travailleurs handicapés (89), etc. A noter que les Observatoires Régionaux des Métiers (ORM) qu'institue l'accord de 91, composés des signataires, et dont le périmètre recouvre les Offices de Développement Régional (ODR) créés par les directions, inaugurent à l'époque *“une nouvelle forme de concertation qui contourne les organismes statutaires”* (Maggi-Germain (N.), 1996, *“Négociation collective et transformation de l'entreprise publique à statut”*, Thèse de doctorat, Université de Nantes, p.287).

lequel reste officiellement l'horizon de la direction générale, qui constitue son fondement. Cela dit, la DPRS aura déjà réussi à produire une théorie "convenable" de la négociation collective. La chose n'est pas indifférente pour la suite. Enfin, elle aura rencontré les organisations syndicales, ce qui n'est pas sans incidences quant au fond.

### 3.1

#### PREMIERS ROUNDS SYNDICATS-DIRECTION : EXIT L'ACCORD DE GPE

Entre 1989 et 1992, domine l'idée d'un accord de Gestion Prévisionnelle de l'Emploi qui "*prendrait toute sa place dans la stratégie sociale de l'entreprise*" (Un expert DPRS). La compétence est l'alpha et l'omega de cette gestion. Unité de base de tous les dispositifs, elle est proposée comme nouvel équivalent général sur le marché interne du travail. L'entretien hiérarchie/agent, le fameux PPP, devient, sur le papier, le lieu privilégié d'une harmonisation entre les souhaits professionnels exprimés par les agents et les besoins quantitatifs et qualitatifs définis par l'entreprise. Variables d'ajustement, la formation professionnelle ou les impératifs de mobilité géographique ou fonctionnelle sont annexés au dispositif. Qu'il s'agisse du travail ou de la rémunération, au niveau individuel comme au niveau collectif, l'heure est à la codification d'exigences de résultat et à la généralisation des contrats d'objectifs<sup>1</sup>. La présence du thème "égalité professionnelle" dans les premières fiches de contenu produites par les experts du groupe-projet paraît presque incongrue :

*" Dès 1989, la DPRS travaille sur toute la partie GRH, la GPE, la GAEC, le PPP, etc. Le directeur adjoint et le chef du service Emploi et Développement des Ressources Humaines pilotent ensemble un dispositif dans lequel on va retrouver*

1. "*Les entreprises réexamineront, en concertation, l'ensemble des conditions de rétribution du personnel. La contribution de chacun sera rémunérée à partir de trois facteurs : l'importance de l'emploi confié tel qu'il résulte de l'organisation; l'apport supplémentaire et permanent du professionnalisme (...); la performance individuelle ou collective mesurée au travers des résultats obtenus par rapport aux objectifs définis.*" in *Projet d'Accord Social National*, Ch. I, §.9 "Bénéficier d'une rémunération fondée sur sa contribution", version du 5 mars 1992, p.4

*notamment (...) Développement & Emploi*<sup>1</sup>. *Mais une controverse naît parmi les membres de l'équipe de direction sur la nécessité et l'opportunité de conclure un accord sur ces thèmes, avec les organisations syndicales. (C'est pourquoi) le projet social l'emporte dans un premier temps. Il faut attendre avril-mai 1992 pour que l'accord soit remis en selle. (...) Il était donc normal que nous soyons repartis sur ces mêmes objets.*" (Un chef de service DPRS)

En mars 1992, la DPRS fixe une première organisation générale des thèmes retenus dans un projet d'accord intitulé "*construire le futur ensemble*". Ces thèmes, très proches des préoccupations du management, nourrissent les discussions qui s'engagent en bilatérales avec chaque organisation syndicale. Les syndicats se tiennent sur la réserve. "*la DPRS a beau venir sans papier (...) le bilan des bilatérales produit surtout une synthèse des arguments DPRS.*" (Un responsable fédéral CGT-FO, juin 1992). De mars à août 1992, 19 bilatérales auront lieu<sup>2</sup>. Au grand dam des négociateurs-DPRS qui continueront à penser, au lendemain de l'accord du 19 novembre 1993, "*que les véritables objets de négociation sont ceux qui permettent de rendre transparente la GPE*", les syndicats refusent finalement de prêter leur label à une simple instrumentation de gestion. Ils soupçonnent la direction, qui ne s'en cache d'ailleurs pas toujours, de vouloir faire passer dans l'accord ce qu'elle n'avait pu faire passer par le paritarisme :

*"Parmi les changements que nous voulions introduire dans le projet tel qu'il nous était présenté (...) nous tenions, dès le début à supprimer, les références aux outils du management (GAEC, PPP). Il fallait déporter l'ensemble conçu comme un*

- 
1. L'association "*Développement et Emploi*" jouera, auprès d'EDF-GDF, un rôle d'expertise important sur les accords de Gestion Prévisionnelle de l'Emploi conclus, à l'orée des années 90, dans quelques grands groupes industriels. Le directeur adjoint de la DPRS – dont il est question dans la citation – occupe alors une présidence dans cette association. La réflexion que cette dernière a engagée sur les difficultés de déclinaison et de suivi au plan local des accords centraux de GPE donnera une nouvelle justification à la nécessité de décentraliser la négociation collective. Voir, notamment, Merlin (L.), 1991, "Gestion prévisionnelle de l'emploi et évolutions des relations entre partenaires sociaux", *Développement et Emploi*, novembre, 55p.
  2. UNCM (5); FO (5); CFTC (4); CGT (3); CFDT (2). Les négociations officielles ne débiteront qu'un an plus tard, en juin 1993. Les séances plénières reproduisant par trop le "théâtre" des organismes statutaires, la bilatérale deviendra, à l'instigation des minoritaires, le cadre privilégié de la concertation. La négociation y prend inévitablement un tour confidentiel; elle ne s'accompagne, en effet, d'aucun compte-rendu officiel. La CGT aura beau jeu de marquer qu'elle donne aux négociateurs l'allure de conspirateurs.

*“accompagnement du management” vers un système qui génère des droits pour les agents.*” (Un responsable fédéral CFDT)

Pour la DPRS, en position de demandeur, obtenir un alignement de l'acteur syndical valait bien une concession sur la partie du projet la plus tournée vers le management. En fin de compte, l'engagement est pris de ne pas faire de “l'accord social” une simple boîte à outils sur la GPE. Le projet *“construire le futur ensemble”* est déclassé. Le chapitre 3 de l'accord DENDS, *“assurer à chacun un emploi utile et un développement professionnel”*, souvent qualifié de chapitre “management”, sera le seul rescapé de l'opération.

Les organisations syndicales minoritaires sont sensibles, en revanche, aux habilitations institutionnelles qui accompagnent le procédé : *“La négociation nous permet d'avoir accès à des informations dont nous ne disposons pas ordinairement, la CGT n'ayant, quant à elle, pas besoin de signer pour en disposer.”* (Un responsable fédéral CFTC). La CFDT notamment, qui prend très au sérieux son rôle de challenger, sait qu'elle gagne dans la négociation collective la place d'interlocuteur privilégié des directions; elle veut alors croire aux vertus de l'échange...quitte à brûler quelques étapes : *“Les organismes statutaires sont dépassés, ils ne correspondent pas à la forme moderne du dialogue. On ne pleurera pas sur leur mort. On laissera la CGT les défendre.”* (Un responsable fédéral CFDT, juin 1992)

L'histoire de l'accord DENDS et l'idée d'une nouvelle dynamique sociale sont en réalité indissociables de cette transformation du “contenant” en principal contenu de l'accord. Les juristes associés au *groupe projet sur l'accord national* en proposant, dans une note datée du 17 avril 1992, de faire de la négociation collective, en tant que telle, un contenu majeur de l'accord collectif<sup>1</sup>, n'auront fait que traduire une

---

1. *“L'accord social national pourrait comporter des dispositions concernant la négociation collective au sein des Entreprises, en affichant une volonté d'y recourir plus amplement et en réglant certains de ses aspects pratiques pour l'avenir. Triple intérêt de ce thème : afficher politiquement la voie de la négociation collective comme une voie à développer pour renforcer le dialogue social (...); l'aspect novateur et original de ce thème est à souligner, la négociation collective comme objet d'accord collectif n'étant pas répandue. L'insertion de ce thème dans l'accord social renforcerait l'image “vitrine sociale” des Entreprises ; édicter des règles valables pour toutes négociations ultérieures ou décentralisées et valables pour l'avenir...”* Note du Département Conseil Juridique et Social, Groupe de projet “accord social national”, 17 avril 1992, p.1

disposition d'esprit commune, à l'époque, aux deux parties : *“La CFDT voulait de la négociation collective partout (...) Elle voulait bien sûr un dispositif qui fonctionne à son profit.”* (Un expert DPRS).

La problématique de la négociation collective, indépendante du poids électoral de chaque organisation, intéresse, pour la relancer, la concurrence syndicale au sommet. Cette concurrence qui nourrit l'identification de la CFDT à la négociation collective et de la CGT au paritarisme renforce alors continûment l'opposition des deux dispositifs de détermination des relations du travail. En demandant que soit rappelée dans le préambule de l'accord DENDS, la *complémentarité* des deux procédés, Force Ouvrière et la CFTC vont tenter d'éteindre la querelle. Mais la formule, conforme à un certain état du droit, utilisée pour couper court aux effets de *substitution* et marquer, malgré tout, l'attachement de ces deux organisations au paritarisme, a surtout eu pour effet de diminuer le potentiel de la négociation. La volonté d'exclure le paritarisme de tout processus conventionnel, dans un contexte de mise en concurrence des acteurs et des dispositifs, n'autorise plus en effet qu'une interprétation restrictive de la notion de complémentarité. Elle exclut l'association et nourrit par là des contentieux <sup>1</sup> où les dispositifs s'annulent.

### 3.2

LA DIRECTION GENERALE CHERCHE UNE SOLUTION DANS LA CORBEILLE

Ainsi que l'observait l'un des négociateurs de l'accord DENDS, côté DPRS, *“les décisions qui ont été prises concernant l'accord (...) l'ont souvent été sur le modèle de la poubelle<sup>2</sup>.”* Cette référence au modèle du “Garbage Can” illustre

1. La CGT a évidemment lancé des recours contre l'accord cherchant notamment à faire valoir le défaut de consultation préalable des organismes statutaires, et s'attaquant à des dispositions de l'accord réputées violer le statut. Voir, TGI de Paris, 7 mars 1995, CSCCMP, CGT c/EDF-GDF et autres, publié dans Maggi-Germain, 1996, op. cit., p.562 et suiv.
2. *“ On peut considérer chaque occasion de choix comme une corbeille à papiers dans laquelle les différentes sortes de problèmes et de solutions sont jetées par les participants au fur et à mesure de leur apparition (p.166) (...) Il est clair que le processus de mise au panier ne résout pas bien les problèmes. Mais il permet de faire des choix et de résoudre des problèmes même quand*

particulièrement bien la façon dont la Direction Générale intervient dans le processus, tant dans la distribution des mandats que sur le fond du projet. Au printemps 1992, une séance de CSNP particulièrement houleuse, donne à la DPRS l'occasion de se faire officiellement mandater. Devant les attaques parfois personnelles dont ils deviennent l'objet, l'exaspération des Directeurs Généraux est alors à son comble :

*“On (passait) des moments extrêmement difficiles en commission et, en tant que président, il (fallait) souvent que je dise aux syndicalistes, notamment à la CGT, que je n'admettais pas certaines attaques.”* (Le Président de la CSNP).

*“François Ailleret (...) signe (ce fameux jour) une vague note sur l'ouverture de négociations. On a véritablement commencé à travailler avec les fédérations à partir de ce moment là. Au moment de la lettre d'Ailleret, le groupe de travail monté avec les DRH des directions opérationnelles acquiert alors une existence officielle.”* (Un expert DPRS)

Un calendrier est élaboré qui prévoit une coordination inter-directions sur le fond en novembre 1992 et un démarrage des négociations en décembre. Patatras! La Direction Générale vient à peine de boucler le Plan Stratégique d'Entreprise 93-95. Surgie au coeur d'une mise en scène où Jean Bergougnoux dialogue en direct avec les agents de l'entreprise, la question d'une réduction massive des effectifs à 3 ans, soigneusement escamotée par la DPRS, s'impose aux négociateurs :

*“Il y avait eu un très vif débat lors de la préparation du PSE 93/95 sur la transparence concernant les conséquences des gains de productivité en terme d'emplois. Une simulation de la prospective prévoyait une réduction de 5000 emplois sur la période. La direction du personnel avait obtenu que ce chiffre n'apparaisse pas, mais la CGT s'était procurée le document. Lors d'une vidéo-conférence, en janvier 1993, Bergougnoux répond à la question d'un agent et avoue cette perte ! Les DG se réunissent alors avec les fédérations qui demandent un moratoire sur l'emploi.”* (Un directeur-adjoint DPRS)

---

*l'organisation est affligée d'une ambiguïté d'objectifs (préférences incertaines), de conflits (absence de consensus), de problèmes mal compris qui entrent et sortent (technologie floue), d'un environnement variable et de décideurs qui ont autre chose à penser. (p.193) ”* Cohen (M.D), March (J.G) & Olsen (J.P), 1991, “ Le modèle du “Garbage Can” dans les anarchies organisées ” in March (J.G), 1991, *Décisions et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation.

Les Directions Générales, qui se refusent au *moratoire* sur les effectifs, renouent symboliquement les fils de la négociation en proposant aux syndicats de participer, à travers une série d'auditions, à un *mémorandum* sur l'emploi. C'est Pierre Daurès, qui deviendra par la suite directeur général de l'EDF, qui est chargé de sa rédaction. Le rapport qui s'intitule "EDF-GDF et l'emploi : éléments pour une nouvelle approche de l'emploi" est adressé aux partenaires en mars 1993. Construit autour du thème de "l'entreprise citoyenne", le rapport contient plusieurs propositions concernant les engagements qu'une entreprise de service public se doit de prendre dans la lutte *pour* l'emploi et *contre* l'exclusion. Cette exigence, "*être acteurs de la solidarité nationale*", figurera d'ailleurs parmi les motifs du "projet social", document finalement publié par les directions en mai 1993. Le "rapport Daurès" contient peu de propositions nouvelles concernant l'emploi interne. A tout prendre, le volet exclusion et l'opportunité d'aborder, avec le thème de l'emploi externe, les problèmes ayant trait à la sous-traitance conviennent à la CFDT :

*"L'accord pour nous constituait un levier pour faire évoluer les relations syndicales. Il fallait notamment s'occuper de l'externe —de la sous-traitance notamment— et approcher la question de l'emploi sur un angle territorial et non plus corporatiste. (...) Lors de la négociation nous avons beaucoup insisté sur le recrutement solidaire et le montage d'un dispositif de discrimination positive. (...) La direction avait développé la théorie du mémorandum selon laquelle un emploi supprimé à l'EDF correspondait à un ou deux emplois créés ailleurs... C'était surtout le pari qu'on ne les suivrait pas sur l'emploi externe. "* (Un responsable fédéral, CFDT)

Opportunément donc, le *mémorandum* va croiser une opération lancée maintenant de longue date par la DPRS. Le projet d'accord devient, à cette occasion, une opportunité pour les directions générales qui leur permet d'économiser une partie de la querelle avec les organisations syndicales sur l'emploi interne. Mais c'est aussi une opportunité pour les porteurs du projet qui gagnent avec les directions générales un allié de poids dans les négociations. La péripétie du *moratoire* devenu *mémorandum* favorise ainsi un premier alignement entre les éléments disparates contenus dans le projet. Le lien désormais réalisé entre "l'accord social" et l'exigence de solidarité nationale sur l'emploi, qui réactualise l'une des "vieilles"

missions dévolues aux entreprises de service public <sup>1</sup>, clôt une série d'enrôlements qui permet d'éteindre la controverse parmi les directions sur l'opportunité du projet et d'agréger à l'opération une préoccupation majeure des organisations syndicales. L'idée est lancée qui constitue la matière du premier chapitre de l'accord DENDS, "*agir pour la solidarité, lutter contre l'exclusion et contribuer au développement local*" :

*"A partir de ce moment, sous la pression des fédérations, "l'accord social" rejoint "l'accord pour l'emploi" préconisé par le mémorandum. Les travaux repartent alors sur l'emploi puis bifurquent à nouveau, à l'initiative des fédérations elles-mêmes, sur tout l'aspect concernant le renouvellement des relations sociales, la dynamique sociale. La conséquence de tout ceci, c'était déjà le titre de l'accord. On négociait sur ce qui allait devenir "l'accord pour le développement de l'emploi et une nouvelle dynamique sociale" !" (Un directeur adjoint de la DPRS)*

La négociation proprement dite débute finalement en juin 1993, soit quatre ans après les prémisses du projet. A l'exception notable de ceux portés par la CGT, les contenus programmés sont désormais compatibles avec les intérêts exprimés par les différents acteurs. A la satisfaction des directions opérationnelles, notamment, les chantiers de "redéploiement des effectifs" ne seront pas remis en cause : l'accord emploi ne touchera pas aux "cibles d'effectifs"! En plus d'un accord de rénovation du dialogue social, les directions générales auront opportunément trouvé, pour ce faire, un accord "*citoyen sur l'emploi*" dans leur "corbeille à papier". Ainsi que l'exprimera Pierre Gadonneix pour le GDF, "*c'est un accord global qui a comme motivation principale de contribuer positivement à un problème extérieur à l'entreprise : l'emploi (sic).*" (*GDF Information*, n°514, p.5). Proposant surtout l'engagement de négociations futures sur le thème de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, le chapitre II, "*développer l'emploi par l'évolution des rythmes et durées du travail*", sera donc le seul à porter, avec la mutualisation, un dispositif créateur "d'emplois internes". Le chapitre I sur l'exclusion prend alors toute la place.

---

1. Ainsi, dans les années 20, les entreprises concessionnaires d'un service public devaient-elles notamment réserver un certain nombre d'emplois aux invalides de guerre (loi du 30 janvier 1923,

---

### 3.3

#### LA NEGOCIATION PROPREMENT DITE : L'INSTRUMENT DES "BILATERALES"

La lente structuration du dispositif (1989-1993), qui a assuré *ex ante* l'alignement des différentes parties du projet (le droit, le contenu, les acteurs), laisse peu percevoir, en surface, les péripéties liées au processus de négociation lui-même. Les 25 bilatérales ont surtout rejoué le programme convenu entre les directions, les minoritaires et la CGT. En fin de parcours la DPRS, observant les surenchères qui sont le rituel de toute négociation, se fait bien quelques frayeurs : “ *on se demandait un moment si la CFDT allait signer* ” (un expert DPRS). Mais si la pression des organisations syndicales permet d'introduire au cours de la négociation quelques nouveaux éléments de contenu, les modifications ne se feront plus, en fin de compte, qu'à la marge<sup>1</sup>. Le pré-formatage de la négociation a limité de ce fait aux modalités de conclusion des accords locaux (*cf. infra*) la part “de gain” issue des “jeux d'acteurs” lors de la négociation. Le reste est anecdotique :

*“ Un jeu s'était instauré pour faire évoluer les textes sans faire circuler les versions intermédiaires. La CGT avait rompu le jeu en se saisissant d'un texte que les directions mettaient sur la table (on s'y attendait un peu). Elle est partie avec en disant : “c'est scandaleux que les agents n'aient pas le texte, nous on est transparent, les autres magouillent dans leur coin”. Elle l'a diffusé. (rires)”* (Un négociateur DPRS)

Au moment où les organisations syndicales minoritaires s'en saisissent pour faire valoir leur identité propre, la problématisation proposée par la DPRS autour de la négociation collective se referme sur elle comme un piège. Décidée, depuis le début, à faire émerger de nouveaux acteurs par la négociation collective, la DPRS se trouve alors confrontée à ses propres paradoxes. Dans une perspective d'échange, comment renforcer les minoritaires sans renforcer systématiquement le majoritaire ? La DPRS

---

art. 7 ; loi du 18 juillet 1924, art.3)...

1. La CFDT a pesé, par exemple, pour transformer le chapitre 3 en chapitre formation. Mais la configuration du système de représentation – liée aux prérogatives de la sous-commission à la formation professionnelle – a bloqué le développement de la négociation collective sur ce thème.

n'avait-elle pas réclamé, en décembre 1991, aux juristes du groupe projet une note sur les possibilités d'exclure les syndicats non-signataires des négociations décentralisées ? D'elle-même la négociation collective, conçue pour "*accompagner une modernisation dont la CGT ne voulait sans doute pas*" (Un membre de l'inspection générale), a défini, comme nous l'avons vu, les acteurs auxquels elle était adressée, faisant apparaître les uns comme alliés, les autres comme adversaires. Conséquence inintentionnelle d'actes intentionnels, la DPRS se voit alors imposer par les minoritaires, à la toute fin des négociations, la fermeture de l'accord : "*Les quatre ne voulaient plus s'engager au niveau national si l'accord était ouvert. Ils ne voulaient pas que la CGT puisse tirer, au plan local, tout le bénéfice de l'accord.*" (Un expert DPRS) Cette fermeture, cohérente avec l'échange proposé aux signataires, est naturellement réclamée au moment où la CGT, qui refuse d'avaliser "*un plan stratégique prévoyant 5000 suppressions de postes sur la période 1993-1995*", annonce qu'elle ne signera pas. En contravention avec le scénario imaginé par la DPRS, la fermeture de l'accord interdit donc maintenant de spéculer sur l'attitude de la CGT au plan local :

*"La DPRS voulait offrir le maximum de choix aux unités, laisser la possibilité d'introduire localement de nouveaux thèmes et, bien sûr, de faire rentrer la CGT. (...) A la dernière minute, nous étions les seuls avec la direction de l'équipement à soutenir l'ouverture. Cette histoire a été bâclée."* (Un expert DPRS)

*"Les syndicats signataires ont imposé la fermeture. Moi, direction, j'étais contre la fermeture. Ça stérilisait le système. (...) Le vrai problème était, en fait, un problème de régulation sociale décentralisée qui supposait de trouver un bon équilibre entre négociation collective et paritarisme."* (Un chef de service DPRS)

Pour ne pas risquer l'annulation des clauses d'exclusion, voire l'annulation de l'accord national, pour éviter enfin la condamnation des chefs d'unité pour discrimination lors des négociations locales ultérieures, l'entreprise sera obligée d'abandonner la problématique de "l'accord-cadre". Elle emprunte alors aux accords d'intéressement l'idée de ne produire au plan local que des avenants à l'accord national. Annexés à l'accord national, les avenants n'auront pas le statut d'accords

d'établissements. Ce "*tour de passe-passe*" qui est un cas limite pour la doctrine juridique <sup>1</sup> a deux conséquences immédiates :

- ① L'avenant, fermé au non-signataire, ne doit pas introduire de *thèmes nouveaux* dans l'accord national. Une négociation décentralisée en ce sens lui faire perdre sinon son statut d'avenant et prépare sa possible requalification comme accord. L'unité considérée peut alors être convaincue de pratiques discriminatoires. L'intérêt que revêt la négociation collective pour adapter le service public aux conditions locales de sa production s'en trouve diminué d'autant. Or c'était la principale justification donnée à son développement.
- ② La signature d'un avenant est conditionnée par la signature des représentants de *toutes* les organisations signataires au plan national. Le chapitre 6 de l'accord DENDS, en permettant, "*dans le cas où une fédération syndicale représentative au plan national ne serait pas représentée au plan local*", à des mandataires régionaux ou nationaux de négocier un avenant local, institue un système de "*TGV-partenaires*" <sup>2</sup> incompatible avec le souci de reterritorialiser avec l'accord, précisément pour l'enraciner, l'expression syndicale minoritaire.

Comment dès lors recueillir les fruits de l'opération et valoriser les signataires ? Comment rendre *visible* l'accord comme produit de la négociation collective, à côté du dispositif formé par le paritarisme ? L'ouverture des négociations locales correspond en effet au moment où l'accord "négocie" son existence avec la totalité du système de relations professionnelles propre à l'entreprise. Dans cette "négociation", l'accord perd alors nécessairement l'existence autonome qu'il avait hérité du "projet".

---

1. Maggi-Germain (N.), 1996, "*Négociation collective et transformation de l'entreprise publique à statut*", Thèse de doctorat, Université de Nantes, p. 269 et suivantes.

2. Tixier (P.E), Mauchamp (N.), 1994, "L'accord EDF-GDF : l'emploi au coeur d'une nouvelle dynamique sociale ?", Actes du 5ème congrès de l'AGRH, p.474.

## LES ELEMENTS ESSENTIELS DE L'ACCORD DENDS DU 19 NOVEMBRE 1993

Les directions générales d'EDF et de GDF et les fédérations syndicales CFDT, CFE-CGC (UNCM), CFTC et CGT-FO, ont finalement signé le 19 novembre 1993, l'accord "pour le développement de l'emploi et une nouvelle dynamique sociale" (DENDS). La CGT majoritaire a refusé d'y adhérer, estimant notamment que les directions, avec "un plan stratégique prévoyant 5000 suppressions de postes sur la période 1993-1995", n'avaient pas adopté par cet accord de politique réellement favorable à l'emploi.

En préambule, les signataires assurent que "EDF et GDF, en tant qu'entreprises de service public, se doivent d'apporter leur contribution à la collectivité nationale. La lutte contre le chômage et contre l'exclusion deviennent pour elles un enjeu majeur." Pour ce faire, les acteurs s'engagent à "articuler efficacité économique et intérêt général, dynamique d'entreprise et progrès social" dans un accord qui concerne aussi bien l'emploi interne que l'emploi externe, notamment induit par l'activité des deux entreprises, en particulier chez les sous-traitants (préambule §.2, Chapitre 4 intitulé "Préparer et suivre les politiques de l'emploi grâce à un observatoire national et des conseils de liaison pour l'emploi au niveau territorial", §.1.2). En clair, "cet accord comporte deux idées directrices : gérer intelligemment l'emploi interne et renforcer notre solidarité avec l'extérieur face au problème du chômage" (La lettre de la DG, n°31, décembre 1993). Il comprend trois chapitres majeurs :

Chapitre 1 – *Agir pour la solidarité, lutter contre l'exclusion et contribuer au développement local* – Mesures phares : plan d'insertion sociale et professionnelle pour les CES, formation de 200 apprentis pour le compte des entreprises extérieures, aménagement du recrutement des "sans diplômes" en collège exécution.

Chapitre 2 – *Développer l'emploi par l'évolution des durées et des rythmes de travail* – Mesures phares : le temps partiel choisi et mutualisé, le compte épargne temps.

Chapitre 3 – *Assurer à chacun un emploi utile et un développement professionnel* – Mesures phares : généralisation de l'entretien hiérarchie-agent, nouvelles actions de formation sur les changements de métiers, primes à la mobilité pour certains emplois ou certaines zones.

En fait d'articulation, l'accord aménage plutôt une "solution de continuité" entre le registre "externe" de la solidarité, le seul à supporter des engagements chiffrés (exemple : "permettre l'apprentissage de 200 jeunes par an pour le compte des entreprises extérieures", Chap. 1, §.1.3), et le registre "interne" où l'accord, pour l'essentiel, garantit collectivement un ensemble de droits individuels (temps partiel choisi, compte-épargne temps, etc.). En interne, l'effet volume escompté repose idéalement sur la mutualisation, c'est-à-dire la conversion en emplois consolidés des heures non travaillées (Chap. 2. §.1). Comme le précisera à l'époque le directeur ressources humaines de la DEPT, "il appartient alors au chef d'unité de créer cet emploi là où il est le plus utile pour l'organisation". Tout le problème, effectivement, sera de traduire dans les faits une équation de partage du travail davantage supportée par les motifs de l'accord que par un contenu objectif incluant une obligation (de résultat), le temps partiel ne constituant, quant à lui, qu'une simple obligation de moyens. Qui plus est, les efforts de productivité demandés aux unités se traduisant généralement par une diminution des emplois offerts, la cause, à savoir les temps partiels choisis, produira des effets juridiques (la mutualisation) noyés

dans la masse. Ces mouvements contraires compliqueront manifestement le mécanisme d'attribution des durées non travaillées dégagées par les passages à temps partiel, et finalement le décompte et donc l'affichage de l'effort consenti par l'entreprise.

Enfin, comme en témoignera, par exemple, l'annexe d'un avenant signé à EDF-GDF Marseille le 16 mai 1994, les emplois créés peuvent être *“pourvus prioritairement par un redéploiement (des) moyens humains”*, c'est-à-dire sans embauche, ni même mobilités inter-unités. On voit, à l'occasion, que la création d'emploi, conçue comme mise en disponibilité d'une occupation préalablement définie – complexe de temps, de tâche et de salaire– abstraction faite des personnes, peut désigner une réalité polymorphe. Finalement, l'articulation entre emploi externe et emploi interne, dans l'accord, le cèdera localement, et donc insensiblement, au souci de redéploiement des effectifs qui était porté par les premiers initiateurs de l'accord, partisans à l'orée des années 90 d'un pur accord de Gestion Prévisionnelle de l'Emploi. Le 9 février 1989, Alain Bergougnieux, directeur général de l'EDF, lors d'une réunion à huis-clos de l'encadrement supérieur de l'entreprise, avait énoncé cette équation dont l'accord DENDS n'aura finalement pas réussi à sortir : *“Je pense que le dossier EMPLOI est un des dossiers les plus cruciaux de ces prochaines années et sur ce point, j'ai tenu à exprimer très clairement la position de la DG. Et la position de la DG, je m'en excuse auprès de vous, est de dire qu'elle n'émettra pas de directives en matière d'effectifs et qu'il appartient, sur le terrain, d'apprécier les emplois nécessaires pour remplir au mieux les tâches qui sont à accomplir. Et qu'il appartient ensuite, si l'on constate un décalage entre les effectifs et les emplois nécessaires, de définir les moyens pour résorber dans des conditions convenables l'écart correspondant.”* (sic). Lors des négociations locales, la difficulté à articuler une solidarité vis-à-vis de l'externe (Chap. 1) avec l'effort de mutualisation (Chap.2), n'a pas échappé aux négociateurs. Ici ou là, ils ont alors pu faire barrage à la volonté, parfois un peu trop manifeste, des directions de contractualiser leurs plans de redéploiement :

*“La direction de l'entreprise essaie de nous faire croire que le chapitre 2 libère des postes pour embaucher des gens à l'extérieur, par le biais du chapitre 1. En fait, l'idée est plutôt de se servir du chapitre II pour éponger ce que l'on supprime avec le chapitre 3, d'éponger les fameux surnombre, quoi.”* (Représentant CFDT, non signataire de l'avenant local, Un centre EGS de la région Nord-Pas de Calais)

Ainsi que l'illustrera la difficulté à développer la dimension sociale des rapports de sous-traitance (*cf. infra*), le formalisme du découpage en chapitres constituera finalement une barrière étanche entre le contenu *“interne”* (Chap. 2 & 3) et *“externe”* (Chap. 1) de l'accord. Cette ligne de partage entre l'interne et l'externe a une portée symbolique évidente. La réification de cette frontière ne constitue-t-elle pas, en définitive, même involontairement, la substance de l'accord ? En soulageant sa mauvaise conscience citoyenne, l'entreprise, condamnée à la décréue des effectifs statutaires, ne joue-t-elle pas paradoxalement la carte de la *“forteresse assignée”* ?

PUBLICATION DE L'ACCORD : *“Accord pour le Développement de l'Emploi et une Nouvelle Dynamique Sociale”*, in *Législation sociale*, n° 6940 du lundi 29 novembre 1993, Supplément au n°11570 de *Liaisons sociales*.

---

### 3.4

#### DES NEGOCIATIONS LOCALES PLUS OU MOINS A L'AVENANT

L'accord national du 19 novembre n'aura donc pas finalement le statut d'un véritable accord-cadre. Compte tenu de la technique de l'avenant, les niveaux de négociation et de parafes forment, en effet, un tout indissociable simplement enrichi d'annexes. Ceci étant, l'introduction dans l'accord national de clauses conditionnelles, concernant notamment le temps partiel choisi et mutualisable, et donc l'emploi interne, permet d'établir un dispositif d'intéressement. Seules les organisations syndicales représentatives au plan local et rattachées à l'une des fédérations signataires de l'accord national pouvaient conclure des avenants locaux, à la condition d'apposer leur parafes unanime à l'avenant (Ch.6-§.6.1). Cette obligation a, dans bien des cas, imposé le recours au mandatement, un comble pour une entreprise disposant d'une telle densité syndicale... Les négociations locales, qui avaient 18 mois pour aboutir, devaient déboucher en mai 1995. Or, en janvier 1995, seulement 30% des unités avaient signé un avenant. Entre janvier et mai, notamment sous la pression des directions parisiennes, 85 unités supplémentaires sur 200 passeront sous le régime de l'accord. L'atavisme culturel aidant, la confusion de l'obligation de négocier avec l'ordre d'application s'est souvent traduit, par ailleurs, par un rabattement procédural sur les pratiques statutaires : certaines directions pouvaient proposer d'emblée au "compromis" la simple paraphrase de leur plan stratégique<sup>1</sup> ; certains syndicats, marqués par la culture paritaire, pouvaient demander, par exemple, une délégation proportionnelle à leur représentativité électorale dans la commission de négociation visée par les articles L.132-20 et L.132-22 du code du travail ! Au total, 68,7% des effectifs se trouvaient couverts. A défaut, le statut et ses circulaires d'application formaient la base supplétive aux dispositions de l'accord. Cet état de fait n'a pas été sans susciter quelques grincements de dents.

---

1. Ainsi que le notait le secrétaire général de la CFTC, "*dans bon nombre d'unités, cette période a été perturbée par la mise en œuvre de réformes de structures dans lesquelles l'accord a été utilisé [NDR : par les directions] pour obtenir des conditions plus souples et plus négociées*". Les objectifs de redéploiement des directions n'ont pas toujours constitué une pierre d'achoppement dans les négociations, mais ils ont été dans tous les cas un point de passage obligé.

Les agents, particulièrement, n'ont pas toujours compris les subtilités des "échanges politiques" au sommet de l'entreprise :

*"Tout le monde n'a plus le même statut, c'est choquant : au centre de Valenciennes, à côté, ils ont signé l'accord. J'ai des collègues qui ont eu la même carrière que moi et qui eux, peuvent partir à mi-temps. Sur ce point, je suis d'accord avec la CGT. Je ne comprends pas pourquoi pour des choses comme ça, on ne fait pas plutôt une PERS. Pourquoi on introduit une nouvelle pratique, la négociation collective, pour un point qui touche le statut ? Si on peut se passer de la CGT et donc de 55% du personnel, en passant par la négociation collective, au point où on en est, pourquoi ne pas se passer de la CFDT, qui ne fait que 20%, si l'on veut absolument ouvrir ce droit?"* (Un agent, unité DEGS non signataire, mai 1995) <sup>1</sup>.

Nous n'avions pas insisté pour rien sur la nécessité de restituer, avant toute chose, la généalogie du dispositif. Les préalables à l'engagement d'une négociation *jure et facto*, à l'échelon national, et la reconfiguration du système de relations professionnelles qu'ils portaient en germe, ont été, en effet, décisifs quant au déroulement et à la portée des négociations locales. Ainsi, le fait que les négociations aient souvent engrangé le contenu de l'accord national, au lieu de travailler à l'élaboration d'un compromis ajusté au contexte local, était tout entier contenu dans la technique de l'avenant. Le déficit d'acteur sur le terrain a pu alors produire des effets pervers, généralement assumés par les représentations les plus minoritaires :

*"Quand la négociation locale s'écartait trop du contenu de l'accord national, on n'a pas signé. Il y avait des dérives qui prenaient évidemment en compte le contexte local. Comme on était pas toujours présents sur le terrain et qu'on ne pouvait évaluer ce qui se passait, on a souvent poussé la reconduction de l'écriture nationale."* (Un responsable fédéral CFTC, régulièrement mandaté)

En écartant *a priori* la CGT locale de la négociation et en solidarisant tous les autres syndicats à la signature de l'avenant, le dispositif négocié au sommet a été, sinon, la

---

1. Notons que cet argument, à propos du temps choisi spécialement, avait été rejeté par le tribunal de grande instance de Paris, dans un jugement du 7 mars 1995 (TGI de Paris, 7 mars 1995, aff. N°74 343/93, CSC des CMP, CGT c./ EDF-GDF et autres, page onzième).

matrice des jeux généralement observés sur le terrain. Il a d'abord libéré la CGT des contraintes liées à l'entrée dans des opérations à procédure. Mécaniquement, en effet, la logique d'accession procédurale, typique d'une négociation, met les parties devant le fait accompli que constitue l'étape précédente. En ordonnant dans le temps les phases de construction des compromis et de distribution des gains et des concessions inhérents à toute décision conjointe, la procédure accroît ainsi l'intérêt à demeurer dans le jeu plutôt qu'à en sortir<sup>1</sup>. Il faut alors considérer la logique de l'échange lui-même. Dans une négociation, en effet, *“sont échangés les comportements dont les uns et les autres ont besoin pour poursuivre ou réaliser leur entreprise. (Cet échange et les règles qui en découlent mettent) en forme une obligation réciproque. (Le) compromis est un échange entre des intérêts, une capacité d'anticipation et une obligation mutuelle contractée”*<sup>2</sup>. Au final, l'organisation souvent majoritaire, n'étant tenue à rien, pouvait jouer son jeu comme elle l'entendait. De ce fait, et un peu paradoxalement, le poids des minoritaires a souvent été majoré, dans la négociation, par l'ombre portée de la CGT. Si le but avéré était d'améliorer la capacité des minoritaires à agréger des soutiens (respectivement de minorer celle du majoritaire), il devenait nécessaire, sauf à annuler l'opération en laissant la CGT sortir vainqueur de ses campagnes de dénigrement, de donner du contenu à l'accord. Cette exclusion a donc pu obliger les directions locales davantage qu'on ne le croit généralement. En contrepartie, elle a accru, du côté des minoritaires, les effets liés à leur *“légitimité d'emprunt”* : ces derniers devenaient, *de facto*, porte-parole de l'organisation extérieure à la négociation, la seule à pouvoir organiser l'expression d'un mécontentement. Le compromis pouvait donc reposer largement dans les mains de la CGT. Le responsable ressources humaines de la direction de l'équipement pouvait alors demander, un peu innocemment, aux chefs d'unités si, chez eux, *“la CGT ne s'arrangeait pas pour être présente par procuration”*<sup>3</sup> ! Cette *“procuration”* (sans mandat aux négociateurs) a eu pour effet principal de mettre l'emploi interne

---

1. Voir Duclos (L.), Mériaux (O.), 2002, *“La ‘refondation sociale’ : entre contractualisation et procéduralisation”*, in *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes. Duclos (L.), Mériaux (O.), *“Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la refondation”*, *Regards sur l'actualité*, n°267, janvier 2001, La Documentation française, pp.19-34.

2. Friedberg (E.), 1993, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, p.171.

3. Auditions des chefs d'unité, séminaire inter-directions organisé par le GIP MI et la DPRS, séance du 1er juillet 1994.

au centre des débats, la rumeur insistante des redéploiements s'imposant aux parties. La légitimité des négociations – et non plus simplement des acteurs – s'est alors jouée dans les entrées en matière. Les formulations amphigouriques des préambules en témoignent :

*“les signataires témoignent de leur volonté à consacrer leur effort à tendre à maintenir le niveau de l'emploi sur le Centre sans que cela nuise à la compétitivité du centre”*<sup>1</sup> (sic).

Au mieux, ces jeux ont permis de (re)discuter l'indiscutable, à savoir les orientations stratégiques de l'unité, pour articuler leur contenu avec ceux qui étaient offerts par l'accord national, tant sur le chapitre “développement local” (Chap. 1), que sur le chapitre “temps partiel mutualisé” (Chap. 2). Le plus souvent, ce faisant, l'investissement s'est concentré sur le seul chapitre I. Ce dernier a alors permis de mettre en cohérence et de requalifier comme droits dérivés d'un accord collectif, des initiatives dispersées de lutte contre l'exclusion et de développement local...déjà engagées (et parfois animées par des responsables locaux de la CGT).

Mais le rapport de force interne bien compris des chefs d'unité a pu les amener, dans certains cas, à mettre délibérément en phase, négociations collectives et consultations statutaires, histoire d'obliger *a minima* la CGT en l'inscrivant dans une opération à procédure, quitte à réinvestir l'espace informel de “conciliabule” qui fut longtemps le propre du paritarisme (*cf.* chapitre IV). Comme en témoigne l'échange reproduit ci-après entre un chef d'unité et le directeur de la DPRS, cette stratégie ne pouvait recevoir la bénédiction des directions nationales, ni celle d'ailleurs des fédérations minoritaires ; elle illustre, en revanche, les apories du modèle de négociation sociale imaginé par les signataires :

- “ Le directeur d'unité (DU) : *On avait utilisé l'avenant, où était défini un contenu de l'accord en emplois, pour cadrer les changements concomitants dans le contenu même des emplois. Il s'ensuivait un changement d'organigramme que nous passions, comme c'est l'usage, en Comité Mixte à la Production...*

---

1. Préambule cité dans Mauchamp (N.), 1998, “Un accord emploi, des désaccords sur les mots”, *Cahiers des relations professionnelles*, n°12, mai, p. 80.

- Le directeur du personnel (DRH) : *Moi, ça me gêne énormément (...) Je trouve paradoxal que le chef d'unité, qui a co-décidé avec les partenaires sociaux dans le cadre négocié, aille reconsulter derrière le CMP et donc – c'est quand même un gag – reconsulter la CGT quant au fond. La co-décision est donc soumise à l'avis de la CGT, qui aura beau jeu d'en demander un peu plus sur le mode : 'vous avez proposé deux postes, c'est nul, il en aurait fallu quatre'. Bref, elle attend confortablement que les choses se déroulent...*
- DU : *C'était dans un esprit de déclaration d'intention puis de matérialisation...*
- DRH : *Mais alors si la matérialisation est du côté de la consultation paritaire et pas du côté de la négociation, laquelle s'identifie en théorie à de la co-décision...ça me pose un problème”<sup>1</sup>.*

### Conclusion

LE VERITABLE PRODUIT DE L'ACCORD :  
UN NOUVEAU STATUT POUR LA VARIABLE EMPLOI

Les contenus de l'accord DENDS ont finalement laissé peu de traces dans l'organisation. *A posteriori*, chacun s'accorde alors à penser que la fermeture de l'accord comme l'incapacité des parties à afficher des gains en terme d'emploi sont responsables de cet échec. Il ne se serait alors rien passé ? En réalité, l'accord DENDS a redistribué bien des cartes :

1. La rupture annoncée avec un modèle de relations sociales intégré et centralisé était, pour partie, incompatible avec la formule des “avenants” et donc avec la fermeture à la fois thématique et politique de l'accord. Elle a plutôt pris la forme d'une désarticulation du “modèle EDF”. Sur le fond, la “cuisine locale” a notamment révélé l'absence de référentiels communs, notamment sur l'emploi, entre le niveau central et l'échelon local. Sur la forme, les directions locales et les

---

1. Auditions des chefs d'unité, séminaire inter-directions organisé par le GIP MI et la DPRS, séance du 6 janvier 1995.

organisations syndicales ont joyeusement mélangé, dans les négociations, les registres statutaires et conventionnels, au grand dam des directions parisiennes qui souhaitent les dissocier plus clairement. Cette indétermination, tant sur le fond des négociations que sur la forme du dialogue social, a certainement creusé un fossé entre gouvernants et gouvernés. D'abord limité à de l'exaspération mutuelle – le “cadre de cohérence” des uns s'opposant aux “réalités de terrain” des autres, tous deux pris comme absolus – ce fossé aurait pu être comblé, une fois les acteurs sortis du “feu de l'action” ; il n'en a rien été. Il menace aujourd'hui clairement l'entreprise d'une dérive auto-référentielle du statut et d'une déterritorialisation conjointe de la négociation (*cf. infra*, section 2).

2. L'accord DENDS a confirmé l'instrumentalisation gestionnaire, au sommet, de la négociation collective. Cette dernière, d'abord centrée sur la gestion des relations professionnelles, n'avait réussi à produire qu'une définition “hautement technocratique” des objets de négociation. Ceux-ci n'ont souvent pas trouvé à s'inscrire, sur le terrain, dans une discipline d'organisation. Par la suite, cette instrumentalisation a permis de redessiner, depuis les directions, les champs d'intervention “légitimes” du syndicat, en lui assignant, un peu maladroitement d'abord, un domaine propre (le social), avant que de le polariser sur un objet syncrétique (l'emploi).
3. En dépit ou, peut-être, à cause de ces attermoissements, l'emploi a émergé, à l'occasion, comme variable déterminante des négociations ultérieures. Nous verrons qu'il y gagne un nouveau statut “d'équivalent général” ou de principe supérieur commun, utile à légitimer l'engagement syndical. Mais l'emploi n'a pu gagner ce statut, et devenir, en lui-même et pour lui-même, un objet de transaction, au niveau le plus centralisé notamment, qu'en devenant une catégorie homogénéisante et abstraite détachée de tout référent socio-productif.

Ainsi que l'exprimait l'un de nos interlocuteurs, en lieu et place d'un dispositif statutaire, s'imposant à tous, invitant de ce fait au partage des grandes orientations de l'entreprise, “*la négociation collective devait être positionnée comme un choix du management, l'une de ses modalités d'exercice.*” L'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective correspond alors à une nouvelle répartition des tâches. Tant dans sa conception que dans son contenu, l'accord du 19 novembre 1993 éclaire

parfaitement cette répartition : réappropriation du champ économique par la direction et repli des syndicats sur le “social” comme sphère d’intervention propre. Ce n’est pas un hasard alors si l’emploi, qui conserve peu ou prou son statut de variable ajustée dans les politiques économiques de l’entreprise, constitue du point de vue des directions l’espace même du compromis.

Cette répartition des compétences explique certainement pourquoi certains contenus de négociation sont produits plutôt que d’autres. La direction de la production EDF a ainsi choisi de proposer comme construction unilatérale plutôt que comme la suite d’une négociation avec les partenaires sociaux, la “*Charte de progrès*” qu’elle signe en janvier 1997 avec les représentants patronaux des entreprises prestataires<sup>1</sup>. Censée notamment concourir à l’amélioration des conditions de travail des personnels sous-traitants, cette initiative, inscrite dans une problématique de “co-activité”, et susceptible d’harmoniser les relations du travail entre l’interne et l’externe, n’était-elle pas déjà contenue dans la lettre de l’accord de 1993<sup>2</sup> ? La direction a peut-être eu peur qu’une négociation concernant la qualification des entreprises prestataires sur les aspects sociaux ne cherche trop à faire valoir des critères de qualification incompatibles avec les lois du marché. Or, la direction n’a aucune envie de discuter les stratégies d’impartition et de sous-traitance qui sont le suivi de ces lois et qui tiennent lieu aujourd’hui de politique industrielle...

On remarquera que le “débat statutaire” couvrait, quant à lui, un champ tel que le syndicat devenait “*manager de facto*”<sup>3</sup>. Cette situation n’est pas incompatible avec le fait que la CGT ait toujours refusé l’étiquette co-gestionnaire. La socialisation

---

1. “*Cet engagement commun se traduit de part et d’autre par une politique de progrès, visant à l’amélioration de la stabilité des emplois des intervenants, à la prévention des risques du travail, à l’amélioration de la dosimétrie individuelle et collective et enfin, à l’amélioration des conditions de travail et des conditions de vie autour des sites nucléaires...*” in *Charte de progrès établie entre EDF et les organisations professionnelles représentatives des entreprises prestataires de l’exploitation du parc nucléaire*, janvier 1997.

2. “*jouer un rôle positif dans la pérennité des emplois des entreprises sous-traitantes*” (préambule de l’accord DENDS, §.2). Concernant l’ouverture d’un espace de relations professionnelles, et donc de négociation, entre donneurs d’ordre et sous-traitants, lié à la consolidation en droit de la notion de “co-activité”, en tant que cette ouverture constitue l’une des matières de l’accord du 19 novembre 1993, voir Morin (M.L.), 1994, “Sous-traitance et relations salariales, aspect du droit du travail”, *Travail et emploi*, n°60, mars, p.42 et Morin (M.L.), 1996, “Sous-traitance et co-activité”, *Revue Juridique d’Île de France*, n°39-40, pp.115-131.

3. Flanders (A.), 1968, “Eléments pour une théorie de la négociation collective”, *Sociologie du travail*, n°1, p. 29.

permanente des données de gestion induite par ce mode réitératif de convocation du face-à-face ne se confond pas, en effet, avec un partage des actes de gestion. Les compromis puisaient plutôt leur force d'une indétermination relative faisant qu'une instance pouvait se mettre à parler pour l'ensemble (*cf.* notre chapitre III). C'est pourquoi, la fin du "*compromis historique*", notamment signalé par l'apparition de nouveaux mots d'ordre ("*faire passer la CGT sous les 50%*"), se traduit d'abord par la volonté des directions de défaire les régularités d'enchaînement que le paritarisme impose à la prise de décision. Le modèle co-gestionnaire, une fois déclassé, a manifestement emporté le paritarisme dans son purgatoire. Mais rien ne l'a remplacé sur la scène du "*compromis social*". La comparaison des deux dispositifs de détermination des relations du travail, paritarisme et négociation collective, n'a d'intérêt, en effet, que si on la limite au registre procédural, c'est-à-dire sans considération expresse du milieu au sein duquel ces dispositifs opèrent, et donc sans considération des effets de régulation attendus.

L'enclenchement d'une "*nouvelle dynamique sociale*", chère aux promoteurs de l'accord, l'emporte-t-elle sur l'aspect "*développement de l'emploi*" *stricto sensu*? L'enquête "Vous et votre entreprise", conduite depuis quelques années par l'EDF-GDF, témoigne du trouble que ces "grandes manoeuvres" ont introduit dans la représentation. Le dialogue direction-syndicats n'y est jugé satisfaisant que par 8% des sondés en 1997. Entre 1990 et 1997, ce jugement perd 5 points s'agissant du dialogue social au niveau national, mais surtout, il chute de 11 points s'agissant du niveau local. Le revers électoral subit en novembre 1994 par les minoritaires, comme épreuve de réalité (CGT : +1,3%; CFDT : -0,6%) a changé pour un temps leurs dispositions à l'égard du procédé de la négociation collective. "*On s'est fait avoir*" pourra dire un responsable CFDT<sup>1</sup>. Si la "*nouvelle dynamique sociale*" n'est donc pas vraiment au rendez-vous, il semble qu'elle a surtout et jusqu'à présent loupé le coche de la décentralisation. Cette volonté de décentraliser les relations sociales n'est soutenue que par une courte majorité d'agents en 1995. Un sondage CSA/EDF-GDF Services, réalisé du 6 au 15 février 1997 auprès d'un échantillon national représentatif de 1000 agents d'EDF-GDF services, c'est-à-dire après l'accord du 31

---

1. Voir Duclos (L), "Enquête VVE, éléments interprétatifs", in Chauffier (E.), éd., *Un point de vue sociologique sur les données de l'enquête VVE*, Recueil, HN-51/97/017, Direction des Etudes et Recherches-EDF, mars 1998, notamment pp.39-40.

janvier 1997 ("*15000 embauches un projet pour tous*"), révèle un trouble plus grand encore parmi les agents proches de la CFDT, le partenaire privilégié de cette politique contractuelle. Alors que les syndicats sont, d'après ce sondage, le troisième acteur auquel les agents font le plus confiance pour assurer l'avenir d'EDF-GDF Services (56%) – derrière le personnel (88%) et les élus locaux (57%), mais devant les directions (50% et 45%), le gouvernement (20%) et la commission européenne (10%) –, les agents proches de la CFDT ne sont plus que 46% (contre 77% pour la CGT et 50% pour FO) à faire confiance à leur syndicat. Mais ils sont surtout 10% – ce qui est beaucoup – à ne pas se prononcer. En somme, le fait que l'item "*la direction cherche à réduire le rôle des syndicats*" recueille 77% des suffrages en 1997 contre 67 % en 1990 n'est pas sans inquiéter sur la fracture qui se dessine aujourd'hui entre gouvernants et gouvernés dans l'entreprise, c'est-à-dire entre les directions et le personnel mais aussi entre les fédérations et leur base sociale. Cela étant, les syndicats s'en sortent plutôt bien : en 1995, c'est 77% des agents, en effet, contre 72% en 1990, qui contestent l'opinion qu'on leur soumet, selon laquelle "*le rôle joué par les syndicats est trop important*". Et c'est plus de 60% d'entre-eux qui trouvent que la défense individuelle et la représentation collective des agents sont bien assurées. L'insatisfaction déclarée de 91% des agents de l'échantillon vis-à-vis du dialogue direction-syndicats s'adresse sans doute autant à son contenu qu'à ses modalités. Sur la forme, les réticences affichées par 49% des agents vis-à-vis de la décentralisation des relations sociales n'expriment-elles pas la crainte d'une disqualification du paritarisme, c'est-à-dire de l'espace où se réglait naguère, et au sommet, ce genre de querelle ?

La volonté d'obtenir un meilleur affichage des gains générés par les accords conditionnera, en 1996, la reprise de négociations sur l'emploi et le temps de travail. L'accord du 31 Janvier 1997, "*15000 embauches un projet pour tous*", ouvert aux négociations décentralisées et donc aux non-signataires de l'accord-cadre, qui proposait, comme son nom l'indique, de procéder à 15000 embauches dans les trois ans, tranche nettement avec celui de 1993. Cela dit, un nouvel accord sur le partage de l'emploi, fruit d'une négociation collective, même chiffré, peut-il bénéficier de la même force qu'un "compromis implicite"<sup>1</sup>, étendu aux choix économiques et

---

1. En dépit de son inscription dans les structures de concertation elle-mêmes (cf. notre chapitre III).

industriels, supporté par l'appareil statutaire ? Négocier la conséquence en emplois de rationalisations gestionnaires commandées par une réalité économique souvent indiscutée suffit-il pour la faire accepter par l'ensemble du corps social ? Depuis le conflit de 1995, la "dérive auto-référentielle du statut" jette une ombre sur cette stratégie et le souci de ne jouer aujourd'hui que l'accord collectif comme instrument de contrôle social...

La déstabilisation des services publics a souvent conduit les agents dotés d'une forte identité professionnelle à se replier sur celle-ci pour se faire entendre, notamment lors des grands conflits des années 80-90. A l'occasion, une rhétorique nouvelle était venue appuyer une revendication salariale classique. Sans doute encouragés à cette comparaison par les pratiques nouvelles du management, qui se réclamaient volontiers du "privé", les agents pouvaient souligner que leurs qualifications et leurs compétences n'étaient pas, quant à elles, valorisées à hauteur de leur appréciation "potentielle" sur le marché du travail. Ce qui est important et souvent négligé dans cette histoire, c'est la survenue du marché comme nouvel étalon de la valeur. N'ayant pas la rétribution escomptée, leur dû en somme, les agents ont alors pu considérer que leur statut, vu comme un droit, était à tout le moins la contrepartie nécessaire à leur engagement personnel. Le syndicat a souvent été instrumenté dans cette défense du statut comme "droit acquis". Notons, au passage, qu'il y a perdu, dans bien des cas, une capacité de conduite autonome du mouvement social (*cf.* les grands conflits de la conduite). Or le statut n'est pas simplement ce droit acquis. Il véhicule, en effet, un ensemble de droits et de devoirs dont l'énoncé s'efforçait littéralement de répondre à la question suivante : "*la référence à l'intérêt général, à laquelle se trouvent suspendus les services publics, doit-elle ou non imprégner, et de quelle manière, la condition juridique de ceux qui y travaillent ?*"<sup>1</sup> Le statut médiatisait alors le rapport de l'entreprise à la Nation et son contenu, du haut en bas de la hiérarchie, devait imprégner la "morale professionnelle" de l'agent. Nous avons vu que le paritarisme a eu, en la matière un rôle décisif<sup>2</sup>. La référence *du* statut était alors le service public...et non l'inverse comme aujourd'hui. Ainsi que le note, à

---

1. Supiot (A.), 1996, "Malaise dans le social", *Droit social*, n°2, février, p.118.

2. Cette "mécanique" qui fonctionna à EDF-GDF sans doute mieux qu'ailleurs (*cf.* notre chapitre III) s'avère aujourd'hui de plus en plus difficile à fonder en droit. Voir particulièrement Cayla (O.), 1998, "L'inexprimable nature de l'agent public", *Enquête*, n°7, pp.75-96.

nouveau, Alain Supiot, *“c’est parce que l’Etat ou les dirigeants des entreprises publiques, n’incarnent plus la référence à l’intérêt général aux yeux des travailleurs du secteur public, que ces derniers se réfèrent à leur statut professionnel pour défendre l’idée qu’ils se font de cet intérêt général. (Or), Ici encore, le déclin de la référence alimente l’auto-référence”* <sup>1</sup>.

De par cette dérive auto-référentielle, le statut devient une forme figée incapable de produire sa propre substance à travers le développement d’une pratique et d’une morale professionnelles “partagées” qui puissent alimenter une “façon de faire” et une expression propre au service public. Il n’est pas étonnant dès lors que l’auto-référence nourrisse, du côté du management, la disqualification permanente du statut et, du côté des agents, un attachement qui figure plutôt le produit d’une crispation identitaire...

---

1. Supiot (A.), 1996, *op. cit.*, p.119.

## CHAPITRE V

---

LA SECULARISATION DU MODELE EDF

LE NOUVEL HORIZON DE LA RELATION DE TRAVAIL A L'HEURE EUROPEENNE

La généalogie de l'accord du 19 novembre 1993 avait notamment permis d'illustrer une remarque de John T. Dunlop concernant la prolifération des négociations *ante*, nécessaires à l'établissement et au cadrage de cette interaction spéciale, la seule à produire des effets de droit, qu'on appelle la "négociation collective" : *"l'idée d'un syndicat homogène négociant avec une direction homogène, n'est qu'une vue de l'esprit. En effet, à l'intérieur de chaque partie, il faut faire des compromis et décider d'un ordre de priorités. C'est là une des activités majeures de la négociation collective et la principale raison de sa complexité. Car la négociation collective est en quelque sorte le point de rencontre de trois négociations : à l'intérieur du syndicat et à l'intérieur de la direction où l'on doit opérer des choix entre les différentes réclamations, et enfin autour de la table de négociation. Les mêmes processus se manifestent au niveau de l'administration et de l'application de l'accord"*<sup>1</sup>. Nous avons tenté de donner un peu d'épaisseur et d'extension à cette remarque de Dunlop. Nous voyons notamment que toutes les "négociations" engagées *autour* ou *en vue* d'une "négociation collective" n'ont pas, comme cette dernière, l'aspect d'un rapport de droit. Les effets qu'elles produisent ne sont, de ce fait, pas des effets de droit, comme lorsque les parties échangent des obligations dans un contrat. Mais ces négociations peuvent avoir, en revanche, des effets importants *sur* le droit et notamment *sur* le cadre juridique à l'intérieur duquel se négociera ultérieurement le contenu d'un contrat. Dans le cas présent, en effet, la "négociation collective" n'est pas une procédure sociale "normale" ou ordinaire ; elle doit négocier son existence face à cette autre procédure que constitue le paritarisme. De janvier 1991 à novembre 1993, cette négociation "d'avant la négociation" s'étale sur pratiquement quatre ans, quand bien même la négociation *officielle* de l'accord

---

1. Dunlop (J.T), 1967, "The Social Utility of Collective Bargaining", *Challenges to Collective Bargaining*, Prentice-Hall, New-York, p.173, cité par Flanders (A.), 1968, "Eléments pour une théorie de la négociation collective", *Sociologie du travail*, n°1, p. 33.

DENDS, de juin à novembre 1993, n'a duré que six mois <sup>1</sup>. Tout se passe comme si l'expérience de 1993 avait finalement construit la scène et parfait le "nouveau décor" dans lequel, désormais, pouvaient s'ébattre les acteurs. Dans le même temps, les contours du modèle d'entreprise à venir s'étaient faits plus précis.

#### UN LIEN ENTRE LE MODELE D'ENTREPRISE ET LA SUBSTANCE DU COMPROMIS SOCIAL

Au delà, le cadrage de l'interaction syndicat-direction par un recours au formalisme de la négociation collective, sur lequel s'étaient notamment concentrés les efforts de la direction, aboutit plus ou moins à prescrire le contenu matériel de l'échange <sup>2</sup>. En

- 
1. Dans le supplément au n°11570 du quotidien *Liaisons sociales* daté du lundi 29 novembre 1993, où se trouvait publié l'accord, le commentaire inspiré du contenu du communiqué publié par l'entreprise elle-même évoque une signature intervenue « *après dix mois* (sic) *de discussions paritaires* (sic) ». Ce commentaire (involontairement ?) signifiant témoigne d'une incertitude radicale sur la durée effective des négociations et sur la nature du cadre dans lequel elles se sont déroulées. Pendant la négociation, l'importance donnée aux "bi-latérales" (par opposition aux "plénières" normalement visées par l'art. L. 132-20 / L.132-22 du Code du travail) était déjà une manière de rompre avec les "plénières" dominées par le majoritaire, caractéristiques de la consultation statutaire...
  2. Théoriquement, l'objet du droit de la négociation collective n'est pas de "prescrire directement le contenu matériel de l'échange (...) mais (de) fournir le cadre juridique de la détermination de ce contenu" (Supiot (A.), 1995, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF, p.211). La réalité est plus complexe. Les lois Aubry, par exemple, étaient une incitation à faire fonctionner une équation complexe de partage du travail. En conditionnant les aides et la possibilité de flexibiliser les emplois du temps des salariés à la réduction des durées travaillées et au développement de l'emploi, la loi, qui a réformé sensiblement le droit de la négociation, décrivait pratiquement en extension la matière que devait travailler l'échange, elle en donnait même la formule. (Duclos (L.), 2001, "La négociation du temps de travail", in Rouilleault (H.), prés., 2001, *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La documentation Française, Chap. VII, pp.243-277). La partition proposée par Alain Supiot ne résiste donc pas à une analyse un peu fine. **La substance d'un compromis, en effet, s'ensuit toujours de la façon dont la structure formelle de l'échange trouve à se manifester dans son matériau.** La nécessité d'articuler les normes statutaires et contractuelles à EDF est une prescription "formelle" qui intéresse directement les contenus accessibles ou fermés à la négociation collective. Au départ, en effet, l'article L. 134-1, 3ème alinéa, du Code du travail, issu de l'article 9 de la loi du 13 novembre 1982, ne consacre qu'une forme de négociation collective "articulée" au statut du personnel ou "subsidaire" des statuts du personnel : "dans les entreprises privées, les entreprises publiques et les établissements à caractère industriel et commercial, des conventions ou accords d'entreprise peuvent compléter les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées par le statut" (? !). L'idée de modifier substantiellement les normes statutaires pour ouvrir et sécuriser le champ du négocié, en somme, pour donner au conventionnel, par vases communicants, l'accès à une matière plus "substantielle", s'imposera progressivement comme une évidence, spécialement à l'issue de l'annulation par la Cour d'appel de Paris le 22 septembre 1998 de l'accord du 31 janvier 1997 (cf. notamment, le décret n°98-1306 du 30 décembre 1998 portant modification des articles 15 et 28 du statut, J.O. du 31-12-98).

tous les cas, le partage des choix économiques fondamentaux, au service duquel avait été conçue l'architecture paritaire, ne semble plus constituer l'actualité du modèle social en gestation. Ce n'est donc pas simplement l'instrumentation du système de relations professionnelles qui se modifie mais sa finalité même. Il faut se rappeler que l'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective s'était notamment accompagnée d'une application à la lettre du droit de la consultation statutaire. Or, on sait que ce droit portait déjà, en substance, un principe de limitation<sup>1</sup> qui l'éloignait de l'esprit du paritarisme. Cette double limitation, en somme, découlant de l'application *formaliste* du cadre *formel*, constitue un facteur de sécularisation du "modèle EDF" : elle institue, *de facto*, des "relations sociales d'entreprise" qui rompent avec le rapport de type néo-corporatiste, plus intégré, plus politique, implicitement suggéré par le dispositif statutaire et son référent (le service public).

Alors que le conflit statutaire des années 70 débouchait généralement sur une redéfinition "conventionnelle" des règles de (progression du) salaire, la convention collective moderne se propose plutôt de redessiner les contours de la relation d'emploi<sup>2</sup>. Que signifie, au fond, ce glissement ? Tant dans le modèle ancien que dans le nouveau modèle, la convention collective, ou ce qui en tenait lieu (*cf.* §.1.2.3), est un "épilogue" ; elle marque le dénouement, toujours provisoire, d'une histoire faite de discussions et de négociations compliquées. Ces discussions longues et confuses, que le contrat prétend ramasser en un acte très raccourci, manquent certainement de *traçabilité* : c'est d'ailleurs tout l'enjeu de notre travail généalogique que de leur en donner. Il est vrai que dans le contrat la volonté n'a pas à être

---

1. *Cf.* décret n°50.488 du 4 mai 1950 retirant au paritarisme son pouvoir délibératif.

2. L'équation qui permet de stabiliser, sur l'horizon du contrat, les comportements des uns et des autres, et qui constitue la matière même du compromis n'est plus comme dans la Convention sociale EGF du 10 décembre 1969 en son article 1 (*Dr. Soc.*, av. 1970, p.172) :  $r\% = 1 + 0,5 P_n + 0,15 (V_n - 2,5 X_n)$ , où r mesure en pourcentage le taux d'accroissement de la moyenne par tête, à classement donné, du total des rémunérations versées sachant l'augmentation du PIB, Pn, le volume des ventes, Vn, et la masse des points de coefficient de l'ensemble du personnel, Xn.

Cette équation devient :  $L_{2000} = L_{1997}$  soit  $Le_{32h} + 10\% LT(t_{38h}-t_{32h}) = LI (38h) + LCAA (38h) - L\Delta P (38h)$ , sous l'hypothèse de financement  $Wg_{.2000}=Wg_{.1997}$ , avec L, les effectifs, W, la masse salariale, en considération de la traduction en volume, des embauches (e), des départs en inactivité (I), des départs anticipés (CAA) et des gains de productivité ( $\Delta P$ ). La différence essentielle est que cette dernière équation de partage du travail qui constitue la base du raisonnement de la direction...ne figure pas au contrat.

motivée<sup>1</sup>. C'est l'une des raisons pour lesquelles les règles de procédure n'ont pas de caractère substantiel dans notre droit de la négociation collective<sup>2</sup>. L'accord du 19 novembre 1993 devra, comme nous le verrons, sa survie à ce trait particulier du droit. Mais pour comprendre le statut des nouveaux accords, il est nécessaire de revenir sur celui des conventions *infra legem* des années 70. Les conventions salariales des années 70 constituent, en effet, le pendant des stratégies budgétaires et tarifaires qui bouclaient sur lui-même le modèle d'entreprise conçu par l'Etat et les dirigeants d'EDF (*cf.* tableau 1 en début de chapitre). Notons que ces conventions signaient déjà un "abandon" et figuraient déjà une limitation des potentialités gestionnaires du "modèle EDF", voulue tant par les directions de l'époque que par la CGT qui souhaitait, comme en 1968, limiter les négociations *formelles* avec la direction de l'entreprise et l'Etat à la seule question des salaires<sup>3</sup>. Il ne faudrait pas croire, en effet, que la période 50-70, *a fortiori* la période 70-80, consacraient *absolument* l'ère du paritarisme. Ainsi que nous l'avons montré (*cf.* notre Chapitre III), le dispositif paritaire a souvent "fonctionné" *en dépit* des limitations apportées par le législateur, comme en dépit des stratégies de contournement déployées par les acteurs, y compris la CGT. D'ailleurs, au moment où nos enquêtes de terrain révélaient l'importance au quotidien de ce cadre d'interaction, nous avons été frappés du peu d'intérêt que lui portait l'organisation majoritaire au sommet. Cette dernière plaçait régulièrement sa confiance dans ses forces propres, sans prêter de qualités spéciales au système dont, pourtant, ces dernières procédaient, du fait notamment des

- 
1. Ce principe général du droit peut rencontrer la volonté inverse des organisations syndicales de rendre compte de leur activité à leur base, ou le souci des dirigeants d'expliquer leurs propositions pour en développer l'acceptabilité sociale. *Cf.*, par exemple, la défense du referendum comme pratique syndicale.
  2. Une "commission de négociation" existe normalement pour la convention de branche susceptible d'être étendue (art. L.133-1 du Code du travail) et pour la convention d'entreprise (L.132-20). Pour l'accord d'entreprise, l'article L.132-22 invite ainsi à négocier un accord de méthode avant la négociation proprement dite. Aujourd'hui, ce faisant, l'ensemble des syndicats *participent* à la "commission de négociation"...mais la signature d'un seul suffit à la conclusion de l'accord, l'existence de ladite commission passe parfaitement inaperçue ! On peut même se demander si elle existe. *Cf.* Duclos (L.), "Reconsidérer l'architecture du droit du temps de travail et du droit de la négociation collective", *in* Rouilleault (H.), prés., 2001, *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La documentation Française, Chap. XII, pp.402-404.
  3. Frost (R.L.), 1985, "La technocratie au pouvoir... avec le consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à l'EDF (1946-1968)", *Le Mouvement Social*, n°130, janvier-mars, pp.81-96.

appendices électoraux dudit cadre consultatif. Aujourd'hui, la fin du monopole syndical, la possibilité de contractualisation des matières statutaires, ouverte par décret, la disjonction du niveau branche et entreprise, révèlent par défaut l'économie interne du paritarisme et du technocorporatisme, aussi sûrement que les "indices" que nous avons dû jusqu'alors mobiliser (*cf.* Chapitre III) <sup>1</sup>.

L'accord salarial des années 70 ne constitue pas, en lui-même, le "compromis historique" CGT/direction ; il n'est qu'un indice, toujours interprétable, de sa substance ; il en constitue au mieux l'efflorescence matérielle. Or l'interprétation de ces indices passe notamment par la restitution des caractéristiques pertinentes de l'ensemble du système de relations professionnelles. Si le paritarisme, en tant que forme, a servi de *véhicule* à ce "compromis historique", il faut redire avec force qu'il n'en a pas, pour autant, véritablement été le *siège*. Ainsi, les accords salariaux n'ont jamais été que le "dénouement moral" d'un jeu de confrontation sociale compatible, à la fois, avec un modèle économique de l'entreprise et un compromis de fond incluant une répartition interne des rôles au sein du système d'ensemble. On peut dire, en revanche, que le *dispositif* formé par le paritarisme a pesé sur les *dispositions* des acteurs, faisant notamment de la CGT un "gros syndicat d'entreprise" <sup>2</sup> converti

---

1. On échappe difficilement au récit d'une histoire sociale assise sur des artefacts calendaires utiles à justifier l'actualité présente des relations professionnelles. La seule mémoire disponible est linéaire et événementielle, elle survalorise les grands acteurs et les grands moments (l'extra-ordinaire), reconstituant au mieux le *Zeitgeist*, un type-idéal homogène synthétisant l'esprit d'une période ; elle alimente surtout le "présent perpétuel" dans lequel sont plongés les acteurs. Reconstituer ce qui s'est prêté à l'oubli, à l'usure, aux récupérations suppose la mise en œuvre d'une démarche "indiciaire" qui peut s'apparenter, toutes proportions gardées, à l'écoute flottante du psychanalyste. Concernant cette forme d'élucidation du caractère des objets, voir Ginzburg (C.), 1989, "Traces, racines d'un paradigme indiciaire", in *Mythes, emblèmes, traces*, Paris, Flammarion, pp.139-180.

2. Dans son discours d'ouverture au 31ème congrès, Denis Cohen, secrétaire général de la fédération CGT de l'énergie, évoquait un *ibyllin* "*gros syndicat national* (avec pour référence, le service public de l'électricité incarné par l'entité EDF) *avec une méfiance vis-à-vis du catégoriel*" (V.O, 15 juin 1992). L'avènement d'un tel "*syndicalisme d'entreprise*" n'était pas "gagné" d'avance. Le Syndicat des Travailliers des Industries Electriques (STIE) du département de la Seine créé en 1903 était, quant à lui, un puissant syndicat de métier. Inspirateur des grandes grèves du début du siècle, le STIE avait forgé la tradition syndicale de ce secteur. d'Avigneau (R.M), "L'ouvrier électricien dans le Paris de la Belle Epoque", *Bulletin d'Histoire de l'Electricité*, n°11, juin 1988, pp.21-42. Notons, par ailleurs, que l'autonomie du syndicalisme au regard des formes d'organisations de l'entreprise fut longtemps une question de principe, une posture revendiquée. Or on sait qu'en pratique, cette fois, le syndicalisme a été continûment travaillé par les grands paradigmes organisationnels. Pour un repérage de configurations typiques, voir Tixier (P.E), 1990, "Organisation de l'entreprise et action syndicale", *CFDT Aujourd'hui*, n°98, octobre, pp.58-68.

à un mélange de reuthérisme consumériste<sup>1</sup> et de saint-simonisme, la base idéologique constitutive du techno-corporatisme électrique<sup>2</sup>. Les engagements contractuels pris par les grands acteurs des systèmes de relations professionnelles ne figurent alors, bien souvent, que la partie émergée des compromis solidarisant la collectivité du personnel (et ses représentants) à l'œuvre d'ensemble. Leur substance ne peut être approchée sans la considération expresse du cadre formel qui les véhicule, des propriétés qui sont attribuables à ce dernier, et des formes de mobilisation du travail et de la main-d'œuvre associées à *un* modèle de l'entreprise<sup>3</sup>. C'est pour cette raison que l'introduction du chapitre insistait, pour chacun des modèles, sur les ordres de préséance stratégiques concernant notamment l'emploi et l'organisation du travail. De ce point de vue, l'appartenance ancienne de l'entreprise au service public – de par le caractère très tranché des modèles en

- 
1. Lichenstein (N.), 1995, *The Most Dangerous Man in Detroit: Walter Reuther and the Fate of American Labor*, New York, Basic Books.
  2. La culture du "partage" ou de la "répartition des fruits de la croissance" qui marque une partie de l'histoire de la CGT s'était accompagnée d'un refus délibéré d'intervenir dans la gestion, "*pour faire obstacle (en doctrine) à la collaboration de classe*" (Moynot (J.L), 1982, *Au milieu du gué. CGT, syndicalisme et démocratie de masse*, Paris, PUF, notamment p. 55). Cette posture politique et morale doit être distinguée des pratiques coutumières appuyées sur l'appareil paritaire local. La participation des représentants à la conception de solutions combinatoires alternatives à des réductions d'effectifs, généralement inspirées par l'application brutale de ratios de productivité apparente de travail, était naguère usuelle. Elle permettait de dégager des marges pour l'action revendicative locale ; elle assurait les directions d'un soutien tacite aux réformes d'organisation. La reconnaissance avérée d'un droit de gérance devait être ainsi constamment réactualisée ; elle pouvait s'accompagner de tensions permanentes sur la mise en commun des données de gestion. Ces pratiques, aujourd'hui dénoncées par les directions, et qui reflétaient souvent l'engagement de représentants dans l'activité de production, n'ont jamais été théorisées, et pour cause, par la CGT. Voir, par exemple, Cohen-Scali (P.), 1990, "Critères de gestion et intervention dans la gestion à EDF-GDF", *Issues, Cahiers de recherche de la revue Economie & Politique*, pp.101-151.
  3. On peut dire les choses autrement : la "forme du dialogue social" serait plus difficile à voir, à décrire, que ses produits estampillés. C'est vrai pour les acteurs. C'est non moins vrai pour le chercheur (les juristes, par exemple, qui se préoccupent d'articuler "statut" et "conventions collectives" produisent très peu d'énoncés sur le mode de production même de ces deux types de normes). D'abord parce que cette forme, qui ne se réduit pas à l'aspect "formel" d'un cadrage juridique, consiste en l'agencement d'un matériau souvent hétérogène mêlant du droit, des coutumes, des lieux – cf. notre topographie du dialogue social au chapitre IV –, des acteurs, une histoire, de la culture, etc. Et pourtant la forme, qui serait donc moins observable, détermine largement les possibilités de ce que nous pouvons voir, lire ou manipuler, qu'il s'agisse d'une "norme unilatérale", de type circulaire PERS, ou d'un "accord collectif" en bonne et due forme, déposé et publié. Ainsi, l'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective ne signale pas simplement l'adoption d'un nouveau "formalisme", mais pèse sur un "agencement de négociation" plus large, incluant notamment le modèle de l'entreprise ; elle pèse sur les manières de concevoir et de fabriquer la "négociation" ; elle pèse alors naturellement sur les produits de cette négociation. La portée cognitive de ce nouvel agencement ne doit donc pas être ignorée.

concurrence – complique et enrichit sensiblement la problématique actuelle de “*recodification de la relation d’emploi*” proposée par Jacques Bélanger et Christian Thuderoz <sup>1</sup>.

Un tableau comparatif (tableau 1) peut être utile à faire la synthèse de ces diverses considérations. Le formalisme permet de différencier, d’un modèle à l’autre, les places que sont amenées à occuper des activités de même nom (la négociation collective et l’accord collectif, par exemple). Pour le coup, ces activités changent de nature selon les modèles : l’accord collectif, dans un cas, ne sert qu’à “rafistoler” le modèle ; il est dans l’autre un réceptacle “plus naturel” pour le compromis, raison pour laquelle il est abusivement confondu avec lui. Symétriquement, le tableau permet de mettre face-à-face, au même stade de développement dans l’un et l’autre modèle, des éléments qui, quoique voisins, portent des noms différents. Le “*rapport salarial*” qui vise à cerner les modes “*d’intégration des salariés à la logique d’accumulation du capital*” <sup>2</sup>, et qui constitue un point de vue “politique”, daté et particulier concernant les formes de mobilisation de la main-d’œuvre, n’est pas la “*relation d’emploi*” contemporaine, agencement compact de règles permettant de qualifier et d’encadrer la prestation de travail. La question de l’emploi et du gouvernement de l’emploi dans l’entreprise concurrentielle, en effet, n’est pas la question du rapport capital/travail et de son mode de gouvernement dans des services établis dans l’intérêt général.

Ceci dit, la “*recodification de la relation d’emploi*” dont parlent Bélanger et Thuderoz peut être recontextualisée dans le cadre de “l’entreprise publique en mutation” : pour préciser les enjeux de cette “*recodification*”, nous évoquerons, quant à nous, le passage d’un *transcodage* politique du rapport salarial (modèle

---

1. Le compromis historique, à EDF, se distingue notamment du compromis fordiste (socialement homéostatique par son régime méritocratique d’accès de la “classe ouvrière” au pouvoir. En ce sens, il est plus évolutif. Si l’on excepte cette divergence de départ, nous considérons avec Jacques Bélanger et Christian Thuderoz qu’il est absolument nécessaire de considérer ensemble régulation du travail, gouvernement d’entreprise, gestion de l’emploi et instrumentation de la négociation, pour comprendre ce fameux “*new deal social*” passé autour de la variable emploi. Voir Bélanger (J.), Thuderoz (C.), 1998, “*La recodification de la relation d’emploi*”, *Revue Française de Sociologie*, Vol. 39-3, pp.469-494.

2. Boyer (R.), 1982, “*Les transformations du rapport salarial dans la crise*”, in Durand (C.), éd., 1982,

historique) à un *transcodage* économique de la relation d'emploi (modèle émergent). Ce décalage permet de mettre en évidence la façon dont le modèle de l'entreprise, dans son entier, se dissipe dans le système de relations professionnelles, en même temps qu'il en fournit les bases : ainsi, l'échange "donnant-donnant" dont la valeur économique est aujourd'hui évidente pour l'entreprise renvoie au syndicat la question de sa propre légitimité auprès du corps social, en naturalisant paradoxalement son statut de partenaire social, alors que cette question constituait, au contraire, le point d'entrée du modèle historique.

TABLEAU 1  
MODELE D'ENTREPRISE ET SUBSTANCE DU COMPROMIS SOCIAL

		MODELE HISTORIQUE	MODELE EMERGENT
FORME DE L'ECHANGE	Modèle d'entreprise	Monopole public intégré Monopole "naturel"	Entreprise "réseau" Dérégulation administrée
	<i>Enjeu stratégique</i>	<i>Continuité de la production</i>	<i>Compétitivité de l'entreprise</i>
MATERIAU DE L'ECHANGE	Cadre d'interaction (*)	Paritarisme (référence à l'intérêt général)	Négociation collective (référence aux intérêts des parties)
	<i>Enjeu stratégique</i>	<i>Transcodage politique du rapport salarial (politiser les identités professionnelles)</i>	<i>Transcodage économique de la relation d'emploi (rétribuer la contribution individuelle)</i>
		⇩	⇩
SUBSTANCE DE L'ECHANGE	Compromis type	Compromis politique Echange politique <b>OCTROI DE RESSOURCES INSTITUTIONNELLES</b>	Compromis gestionnaire Echange « donnant-donnant » <b>ACCORDS COLLECTIFS</b>
	<i>Plan d'épreuve</i>	<i>Participation effective du syndicat au "contrôle social" (responsabilité devant la Nation)</i>	<i>Renvoi du "partenaire social" à sa légitimité électorale (responsabilité devant les salariés)</i>
		⇩	⇩
CONDITION D'EQUILIBRE	<i>Risque coïncidant ("pente glissante" pour le syndicat)</i> ⇩	Radicalisation du syndicat (utile à fédérer les revendications mais dangereuse pour la maintenance du compromis politique)	Institutionnalisation du syndicalisme (utile à consolider le statut d'interlocuteur mais dangereuse pour le rapport à la base)
	<i>Dénouement de la confrontation sociale (une réponse conforme à chaque modèle)</i>	Négociation <i>infra legem</i> sur les salaires <b>ACCORDS COLLECTIFS</b>	Négociation <i>supplétive</i> sur les cadres institutionnels du partenariat social <b>OCTROI DE RESSOURCES INSTITUTIONNELLES</b>

(\*) Le cadre d'interaction est signalé en « gris » : le problème, en effet, est qu'il peut être l'objet de manipulations stratégiques au moment de l'échange lui-même. Sa formation peut être l'une des dimensions du compromis, comme pour le paritarisme.

Dans le modèle émergent, l'octroi de ressources institutionnelles au syndicat n'a qu'un caractère "supplétif" : il vise à remplacer ce qui manque au syndicat dans son activité propre, ce qu'il n'arrive pas à créer sur le terrain, pour maintenir l'horizon du partenariat social. Dans le modèle historique, au contraire, cet octroi *a priori* garantit la participation du syndicat au contrôle social. Contrairement à une idée reçue, les négociations salariales ne furent, dans un premier temps, qu'une "soupape" pour ce modèle historique, visant à garantir le consentement des salariés et à préserver, en dernier recours, l'assise de la CGT : la règle issue du troisième Plan (1958-1961), par exemple, encourageait une discipline sévère sur le niveau des salaires dans le secteur nationalisé ; son assouplissement dans les années 60, *a fortiori* dans les années 70, permettait simplement d'entretenir, en interne, un compromis de nature essentiellement politique<sup>1</sup> qui ne commencera à être véritablement remis en cause qu'au milieu des années 80. Faut-il rappeler que la convention EGF de 1969 comprenait une clause de paix sociale, incongrue dans notre tradition, mais rappelant explicitement la partie syndicale à l'ordre du modèle fondateur ?<sup>2</sup>

Au cours de ces vingt dernières années, l'emploi est devenu une affaire de société. Mais alors que l'emploi était "*un thème butoir ne pouvant faire l'objet, pour des*

---

1. Ainsi que le notait Robert Frost, confrontée à des grèves dures tout au long des années 50 (1950, 1953, 1957...), "*la direction soutenait souvent les demandes d'augmentations salariales des ouvriers face à la politique gouvernementale continue de bas salaires pour le secteur nationalisé. (...) L'alliance interne de l'entreprise fut renforcée grâce à la coopération de la direction de l'EDF dans la grève du 16 octobre 1957, au cours de laquelle presque tout le courant en France fut coupé pendant une journée de travail entière.*" Frost (R.L.), 1985, "La technocratie au pouvoir... avec le consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à l'EDF (1946-1968)", *Le Mouvement Social*, n°130, janvier-mars, p.88. Une nouvelle politique salariale fondée sur une redéfinition des titres de postes et sur un recalcul de la grille salariale fut inaugurée à dater de la convention unanime du 7 janvier 1960 et sous l'impulsion du ministre de l'industrie Jeanneney. Les négociations salariales ultérieures seront menées suivant la procédure dite "Toutée", basées sur une phase de constatation de l'évolution des rémunérations et des prix pendant l'année écoulée, sur une négociation avec le Ministre sur la masse salariale globale, enfin sur une répartition conclue entre directions générales et fédérations, et ce jusqu'à la convention EGF du 10 décembre 1969 (cf. §.1.2.3). Pour les procédures du Rapport "Toutée", voir *Droit social*, 1964, p.278 et p.352.

2. Il n'est pas étonnant que cet accord soit intervenu sous le gouvernement Chaban-Delmas, initiateur du projet de "Nouvelle société" qui s'était notamment efforcé de réactualiser l'idée du paritarisme. Cf. Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée : formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble II-IEP.

*raisons économiques structurelles, que de marchandages ponctuels et limités dans le temps*"<sup>1</sup>, dans les années 80, il "revêt désormais la forme (...) d'un nouvel équivalent général (...) érigé en principe d'engagement de l'action collective, de mesure et de justification de celle-ci. (...) L'emploi fonctionne alors comme principe de mesure. On évalue à cette aune les résultats de l'action engagée : combien d'emplois maintenus ou créés (...) ? La fonction de l'emploi comme équivalent général peut se lire également au regard de sa capacité à faire correspondre et communiquer différents domaines de la vie sociale : le développement économique d'une région (...), la vie hors travail, l'identité sociale (...) Il traduit ainsi, en un code assimilable par tous, des catégories hétérogènes."<sup>2</sup> Cette mutation est aujourd'hui largement encouragée par le législateur, comme en témoigne la réforme progressive du droit de l'Etat en matière de durée du travail et de négociation collective, depuis l'ordonnance du 16 janvier 1982 et la loi du 13 novembre 1982 jusqu'à la loi Aubry II du 19 janvier 2000.

Les incitations à former, par voie dérogatoire, des accords de contreparties dans lesquels des formes de flexibilité sont échangées contre de nouvelles modalités d'emploi et/ou contre des engagements quantitatifs en matière d'emploi, se sont multipliées. Elles ont favorisé le développement de "négociations multidimensionnelles de moyen terme"<sup>3</sup> qui rompent avec une tradition bien ancrée de fragmentation, aussi bien horizontale que verticale, des thèmes généralement soumis à la négociation (salaires, formation professionnelle, temps de travail...). Il

- 
1. Erbès-Seguin (S.), "Les problèmes d'emploi dans la stratégie économique de l'Etat" in Durand (C.), éd., 1982, *L'emploi : enjeux économiques et sociaux – colloque de Dourdan*, Paris, Maspéro, p.130. Deux ans plus tard, Sabine Erbès-Seguin, faisant preuve d'un réel sens de la formule, entrevoit les possibilités de reconfiguration du "vieux" rapport salarial : "On s'orienterait donc vers une nouvelle définition du négociable dans laquelle le salaire (...) cesserait d'être l'équivalent général de toutes les autres revendications (...) Le substitut négociable serait en passe de devenir – très lentement – les conditions d'un emploi pour tous." Erbès-Seguin (S.), 1984, "Syndicat, patronat, Etat : vers de nouveaux rapports", in Kesselman (M.), Groux (G.), éd., *Le mouvement ouvrier français. Crise économique et changement politique*, Paris, éditions ouvrières, p.378 citée par Bélanger (J.), Thuderoz (C.), 1998, *op. cit.*, p.485.
  2. Voir Bélanger (J.), Thuderoz (C.), 1998, "La recodification de la relation d'emploi", *Revue Française de Sociologie*, Vol. 39-3, pp.485-487.
  3. Freyssinet (J), 1997, "Les liens entre les politiques du temps de travail et l'emploi : l'expérience française", communication au colloque "Travail, activité, emploi : une comparaison France-Allemagne", Paris, 9-10 octobre, p. 10.

fallait alors que les syndicats acceptent qu'une telle négociation, souvent dominée par les impératifs de compétitivité, les fasse entrer dans une logique de concession.

Or, avant l'adoption de la loi Aubry II, la configuration syndicale détermine très largement la probabilité de signer ces accords de type "flexibilité contre emploi". Quelle que soit l'entreprise considérée, en effet, la présence et le poids de la CFDT sont déterminants<sup>1</sup>. A EDF, comme ailleurs, c'est donc elle qui portera ce thème et cette finalité. Au contraire de la CGT, et dans une moindre mesure de la CGT-FO, la CFDT acceptera de donner de l'emploi une définition extensive, notamment affranchie d'une perception étroitement statutaire de l'objet, ce que manifestaient déjà les contenus de l'accord du 19 novembre 1993. Les orientations du premier congrès de la nouvelle fédération de la chimie et de l'énergie CFDT<sup>2</sup>, définies au lendemain de l'accord RTT du 31 janvier 1997, formalisent cet engagement :

*"La FCE fait sienne la priorité pour l'emploi (...) Notre intervention syndicale sur la question fondamentale de l'emploi doit mieux s'articuler avec la dimension organisation et conditions de travail qui concerne les techniques, les rythmes de travail, les modes de gestion et de production"*<sup>3</sup>.

Cette stratégie de globalisation (des négociations) qui s'essaie à remonter "*le plus en amont possible*", au niveau où se trouve définie la stratégie propre de l'entreprise, se veut l'opposée des stratégies "*d'accompagnement*"; elle est un "*choix de*

- 
1. Aucouturier (A.L), Coutrot (T.), 1999, "Les stratégies des entreprises face à la réduction du temps de travail : bilan d'une opération statistique (pas si) légère", *Document d'études MES-DARES*, n°30, septembre, pp. 23 et suivantes.
  2. Les fédérations CFDT de la chimie (FUC) et du gaz-électricité (FGE) ont en effet approuvé, le 5 février 1997, au cours de congrès extraordinaires, respectivement par 81% et par 58,5% des voix, leur fusion dans une fédération unique de la chimie et de l'énergie (FCE). Cette nouvelle organisation qui regroupe 50.000 adhérents (25.000 venant de la FUC et autant de la FGE) est désormais la troisième fédération de la CFDT, derrière la santé et la métallurgie. Un congrès officiel se tient à Lyon les 27,28 et 29 mai 1997 pour consacrer la fusion. Jacques Khelif (FUC) devient le premier secrétaire général de la nouvelle fédération.
  3. Résolution 3-0 publiée dans le document d'orientation du 1<sup>er</sup> congrès de la FCE-CFDT, *Initiatives syndicales*, n°32, avril 1997, 2<sup>ème</sup> cahier, pp.86-87. Dans une résolution 44-3, prise lors du deuxième congrès de la FCE-CFDT, qui s'est déroulé du 2 au 5 mai 2000 à Tours, la FCE réaffirme la nécessité d'une "négociation globale" permettant d'actionner "*tous les leviers de créations d'emplois et de placer les changements d'organisations du travail au centre des discussions*". Comme il est dit, le but de la démarche contractuelle, y compris lorsqu'elle aborde les aspects qualitatifs, "*est (...) de favoriser la création d'un nombre maximum d'emplois*".

*transformation sociale*” qui ne répugne pas à l’engagement d’épreuves de force. L’entrée “emploi” étaye alors la critique sociale ; elle permet spécialement d’interroger les stratégies et les pratiques recommandées par l’entreprise pour générer des gains de productivité<sup>1</sup>. Cette grille de lecture, choisie par la CFDT, a indéniablement permis de durcir le ton dans les négociations des accords de 1997 et de 1999<sup>2</sup> : elle a permis l’affichage d’efforts substantiels, côté direction, en matière d’emploi. Cette stratégie, ce faisant, n’est pas exempt de contradictions.

Bien que cette critique sociale permette d’informer des pratiques et des transactions “micro-économiques”, à l’échelle de l’entreprise et *via* l’accord collectif au sommet, elle reste pour partie “extérieure” à son fonctionnement. Cette critique, en effet, est d’abord une pédagogie de “l’entreprise-citoyenne” ; elle pose la question de la responsabilité sociale de l’entreprise. Explicitement, il s’agit pour les acteurs sociaux de conjurer le spectre “macro-économique” du chômage en favorisant des pratiques décentralisées de gestion de l’emploi plus vertueuses. Les espoirs de totalisation (macro) croisent naturellement ceux d’une croissance “plus riche en emploi”. Mais pour que cette croissance ne se traduise pas par un ralentissement de la productivité apparente moyenne du travail par tête, mouvement qui contreviendrait à la volonté et aux stratégies du management, il est nécessaire de répartir entre un plus grand nombre d’emplois le nombre d’heures de travail rémunérées, d’où la solution RTT. CQFD. Nonobstant, une contradiction ne manque pas d’apparaître entre les linéaments de ce “nouveau contrat social”, d’ordre macro-politique, notamment théorisé par l’acteur syndical et singulièrement par la CFDT, et sa traduction concrète sur le terrain de l’entreprise, par le biais de l’accord collectif. Comme nous venons de le suggérer, le législateur était conscient que, du point de vue de l’entreprise, la RTT ne pouvait plus être que la contrepartie à un surcroît de

- 
1. Beaujolin (R.), 1998, “Les engrenages de la décision de réduction des effectifs”, *Travail et Emploi*, n°75, pp.19-31.
  2. Rétrospectivement, la négociation de 1993 a pu faire figure, quant à elle, de “*négociation-formation*” ou de “*négociation-apprentissage*” : une manière pour les parties, convaincues (à tort) de l’inocuité de l’accord DENDS (parce qu’elles s’étaient focalisées sur son contenu en emplois), de le mettre à distance sans le dévaloriser tout à fait. Sur ce type de négociation, voir Morel (C.), 1991, “La drôle de négociation”, *Annales des Mines-Gérer et Comprendre*, Mars, spécialement pp.17-18.

flexibilité. C'est la raison pour laquelle les normes publiques concernant le droit de la durée du travail ont organisé le jeu des contreparties "RTT et/ou emploi contre flexibilité". Or, comme l'a noté Jacques Freyssinet, l'octroi de ressources de flexibilité peut annuler localement l'effet emploi attendu du simple re-partage des heures travaillées, obligeant les parties au contrat à table sur une croissance encore plus élevée<sup>1</sup> : *"la flexibilisation multiforme des temps de travail a pour conséquence logique de permettre à l'entreprise d'ajuster plus exactement à ses besoins le temps de travail qu'elle rémunère ; elle a donc pour effet de réduire le nombre total d'heures de travail pour un niveau donné d'activité ; la présenter comme une source de croissance plus riche en emplois relève du paradoxe"*<sup>2</sup>. Un dosage subtil entre ces différents termes, d'abord conçu à un niveau macro-politique, mais négocié concrètement au sommet de l'entreprise peut, de ce fait, ne pas résister à sa mise en œuvre. Comme nous le verrons, les difficultés d'application de l'accord du 31 janvier 1997 illustreront parfaitement cette aporie : sept mois après la signature de l'accord, la FCE-CFDT fera ainsi *"état de difficultés de négociations dans les unités (...) la raison essentielle en est la faiblesse, voire l'absence de volonté des directeurs d'unités (sic) d'impulser une véritable dynamique de négociation avec, pour conséquence, la persistance du recul de l'emploi dans les deux entreprises"* (communiqué du 4 septembre 1997).

Il est étonnant que personne ne se soit aperçu, par ailleurs, que l'ordre de priorité accepté/choisi par la CFDT – travailler au développement de l'emploi *par le truchement* des organisations du travail et du temps de travail – épouse précisément les contours du modèle de gestion de l'emploi émergent dans l'entreprise. Or, nous pensons que le véritable "new deal social" repose davantage sur cette congruence de

---

1. Même lorsqu'il émerge, cet enchaînement est souvent brouillé, dans la rhétorique de l'entreprise, par une inversion dans l'ordre d'exposition des motifs : *"...la garantie de l'emploi (...) suppose la certitude de notre pérennité qui ne sera assumée que par la poursuite de notre développement. (Cette garantie) est associée à la réussite des redéploiements, (...) à une plus grande souplesse des organisations."* (Compte-rendu de la rencontre du président Edmond Alphanterey avec les 5 fédérations syndicales du 30 septembre 1996 à l'attention des directeurs d'unité). Dans l'accord du 31 janvier 1997, le chapitre II consacré aux perspectives de développement pour GDF et EDF souligne la nécessité de cette croissance élevée.

2. Freyssinet (J.), 1995, "Emploi et chômage. Peu de résultats, beaucoup de rapports", IRES, Document de travail n°95-01, Noisy-le-Grand.

formes – reliant le paradigme de confrontation sociale pensé par le syndicat au modèle de l'entreprise –, que sur les régimes de concessions qu'on peut inférer directement du contenu des accords. On se rappelle, en effet, (*cf.* tableau 2) que le “design organisationnel” devient, dans le modèle émergent, le sous-produit des ciblage en matière d'effectifs : cet ordonnancement oblige à dégager au plan de l'organisation du travail les ressources de flexibilité nécessaires à la tenue de l'agencement productif<sup>1</sup>. La stratégie de la CFDT, qui consiste à remonter les niveaux stratégiques de l'entreprise, pour discuter sur les variables les plus agrégées avalise, en réalité, ce mode de gouvernance. C'est une inversion fondamentale du modèle antérieur qui s'opère alors : l'emploi gouverne désormais le travail. L'introduction (nouvelle) de la variable emploi comme composante de la stratégie et de la performance de l'entreprise transforme, en réalité, cette notion : l'employeur s'efface, en quelque sorte, devant l'entrepreneur. Ce dernier, en effet, ne cherche plus à apprécier l'emploi que sur la base d'une référence au marché (y compris dans le “benchmarking” des productivités apparentes du travail comparées des concurrents directs) où domine le respect de normes de rentabilité financière et l'identification des compétences stratégiques génériques. L'entrepreneur abandonne en somme l'administration classique des emplois au profit d'un gouvernement *par* l'emploi. La co-détermination, à la marge, du niveau global d'emploi est donc pour lui un “sacrifice”, qu'on peut identifier au déplacement d'un curseur, qui permet de sauvegarder l'architecture du modèle. Il se peut que les syndicats n'aient pas entièrement pris la mesure du degré d'abstraction dans lequel cette négociation sur l'emploi les enferme.

On n'explique pas autrement les difficultés des responsables nationaux des fédérations signataires à vendre à leur propre base les avantages collectifs qu'elles obtiennent ainsi dans la sphère du partenariat social au sommet. Ainsi que le notent

---

1. “*En amont, ce sont les lieux du stratégique et de l'industriel qui définissent la cible d'effectifs à partir d'un raisonnement “produit/marché/rentabilité” ; en aval, ce sont les niveaux socio-techniques. Interviennent alors des opportunités ouvertes par les critères administratifs et l'appréciation de la faisabilité technique et sociale (de la politique envisagée). A aucun moment, le travail ne trouve d'espace d'explicitation propre.*” Burdillat (M.), 1992, “Du sur-effectif à la gestion prévisionnelle : quels processus de définition de l'emploi”, in Villeval (M.C), *Mutations industrielles et reconversion des salariés*, Paris, L'Harmattan, p.239.

Olivier Mériaux et Pascal Trompette, *“quand il joue sur les principes de citoyenneté, l'acteur syndical tend à mobiliser une contrainte morale à travers l'invocation d'objectifs de solidarité et du combat pour l'intérêt général. (...) Mais (la légitimité civique) fait (...) l'impasse sur la “communauté pertinente” de l'action collective. (...) (Les) jeux d'acteurs contribuent à rapprocher le modèle de la représentation syndicale de celui de la représentation politique, contre lequel il s'est historiquement construit, en France tout au moins. (...) Pour quelles raisons les organisations syndicales peinent-elles à intéresser les salariés aux résultats de cette nouvelle dynamique contractuelle ? Une raison essentielle est que les accords impliquent pour les salariés des sacrifices individuels immédiats et connus – en terme de souplesse horaire, de conditions de travail (et de vie hors-travail), voire de progression de salaire (...) – en contrepartie d'avantages hypothétiques et collectifs”*<sup>1</sup>. Les salariés sont-ils indifférents pour autant ? L'annulation en septembre 1998 de l'accord du 31 janvier 1997 par la cour d'appel de Paris, dont s'étaient félicitées la CGT et FO qui voyaient enfin reconnu leur droit d'opposition, avait, en effet, eu des conséquences électorales sans équivoque : aux élections des membres des conseils d'administration des CMCAS, les signataires de l'accord avaient tous conforté leur représentativité, les non-signataires avaient vu leur score sensiblement diminuer. La CGT avait perdu pratiquement 2 points chez les actifs, la CFDT, quant à elle, réalisait à travers cette élection professionnelle le meilleur score de son histoire à EDF et GDF. L'anecdote permet de pointer une autre caractéristique essentielle de ce type d'accords susceptible d'intéresser directement les clientèles syndicales, et d'une façon générale, les agents de l'entreprise. Il s'agit de la formalisation, de plus en plus commune, dans ces accords de nouveaux “droits de créance” : le compte épargne-temps est un exemple emblématique de ces nouveaux droits individuels conventionnellement et collectivement garantis. Il faut y ajouter les droits définis sur la base de critères administratifs, notamment le critère d'âge, et qui à l'instar des droits au départs dérogatoires en inactivité, intéressent un nombre important de salariés âgés. Or cette possibilité *“d'associer la production de biens*

---

1. Mériaux (O.), Trompette (P.), 1997, “Accords d'entreprise sur l'emploi : quel processus d'échange”, *La revue de l'IREC*, n°23, hiver, pp.140-142.

*individuels avec celle de biens collectifs*”<sup>1</sup> constitue clairement une manière d’ enrôler les communautés de travail. Les directions de l’entreprise ne s’y sont pas trompées en annonçant deux jours après l’annulation de l’accord de 1997 qu’elles suspendaient notamment “*tout départ anticipé en retraite (...) dans l’attente d’une analyse plus approfondie des conséquences de la décision de la Cour d’Appel*” (sic) et en laissant entendre qu’elles bloquaient les “*temps choisis*”. Denis Cohen, secrétaire général de la FNE-CGT n’avait pas tort alors de redouter “*qu’une victoire juridique (ne) se transforme en défaite politique*”<sup>2</sup>. Il faut rappeler, à l’occasion, que la CGT et FO avaient failli signer, à part, un accord limité à ces fameux “droits à” (départs anticipés, temps choisi), un “saucissonnage” auquel s’était fort opportunément opposée la CFDT (*cf. infra*)...

Il se peut, hélas, que l’analyse des résultats aux élections de représentativité permette de nourrir la morale de l’histoire. On peut dire, *grosso modo*, que la CGT est forte et se renforce dans le collège dit “exécution” et que la CFDT l’est plutôt dans le collège “maîtrise et cadres” où elle se renforce elle aussi. Les clients au départ anticipé, qui font plutôt partie de la clientèle CGT, sont, de l’aveu général, ceux qui ont fait monter la CFDT à l’issue de l’annulation de l’accord de 1997. Après la signature de l’accord et avant son annulation, une autre élection était intervenue, en novembre 1997 : la CFDT avait perdu du terrain, FO, non signataire, en avait gagné. Ce partage qui ressemble fort à une fracture gouvernants/gouvernés n’est pas sans inquiéter sur la dérive auto-référentielle des statuts, à la base. Le déclassement du paritarisme, qui devait les animer et en donner la valeur actuelle, n’y est pas pour rien. Dans cette dérive, le statut n’a plus de référence, ni de garantie fondée qui lui soit extérieure. Il devient pour le management une règle de droit comme une autre. Il s’agit, classiquement, de minimiser les contraintes qu’il instaure (en le vidant de sa substance par une référence appuyé au droit commun du travail dans la plupart des actes de direction comme dans les décisions conjointes) et de maximiser les avantages qu’il procure (en s’appuyant au contraire sur la référence du statut au

---

1. *Ibidem*, p. 143.

2. Gallois (D.), 1998, “EDF doit rester une référence pour le temps de travail : entretien avec Denis Cohen”, *Le Monde*, mercredi 30 septembre.

service public pour justifier les dérogations exorbitantes du droit commun en matière de droit de grève, par exemple). Il n'y a pas de raison pour que le "petit peuple" de l'entreprise ne fasse pas la même chose et ne radicalise son attachement au statut en dehors même de toute référence à la "morale publique". Ce cocktail est potentiellement explosif.



Dans le corps de ce chapitre, nous montrerons comment la négociation collective en s'incorporant au statut comme dispositif d'animation privilégié, à la suite de l'accord de 1997, précipite la fin de la référence commune sur laquelle s'était construit le compromis ancien. Nous reviendrons sur la construction de l'accord de 1997 pour montrer comment se déplace cette configuration d'ensemble [**Section 1**] et notamment comment s'élabore le "nouveau compromis gestionnaire", depuis l'explicitation des nouveaux contenus offerts à la négociation [§.1.1 & §.1.2] jusqu'à la résistible application de l'accord-cadre du 31 janvier 1997 [§.1.3]. Les partenaires sociaux élaborent, à l'occasion, un premier véritable accord emploi, mais ses failles précipitent les scénarios judiciaires qui constituent tous le rappel à un ordre devenu, pour le moins, incertain [**Section 2**]. En réalité, l'intervention du juge encourage la dissipation du nouveau modèle d'entreprise dans le système de relations professionnelles [§.2.1]. En réifiant les éléments du statut mais en sécularisant le système de représentation des salariés, elle accélère paradoxalement la sclérose du cadre statutaire [§.2.2]. L'annulation de l'accord de 1997 force ainsi les parties à l'invention d'un nouveau "statut light" dans lequel la négociation collective gagne progressivement le rôle d'animation antérieurement dévolu au paritarisme [§.2.3].

Dans le même temps, la scène du "partenariat social" se déplace et le nombre de protagonistes engagés dans ces réalignements successifs augmente : le retour de l'acteur CGT dans l'accord de janvier 1999 est aussi et surtout le retour du politique français et européen dans la politique sociale des opérateurs électriques et gaziers [**Section 3**]. Cette nouvelle configuration amène, certes, la CGT à (re)faire une partie du chemin [§.3.1], mais elle défait, dans le même temps, l'horizon du "compromis gestionnaire" cher à la CFDT [§.3.2]. La raison gestionnaire, qui s'était parfois

laissée égarer par la magie des chiffres, dans un partenariat très institutionnalisé, n'est pas tant rappelée alors à l'ordre du social (interne) qu'à l'ordre du politique : la transposition de la directive européenne et ses suites parachèvent ainsi une transformation du modèle social propre à l'entreprise en imposant des solutions pour le moins curieuses, les attributs et les productions du paritarisme ancien devenant subitement un "*fait accompli*" pour les nouveaux entrants dans la branche. Nous verrons, pour conclure, que la solution proposée n'est tenable, à terme, que sur le papier ; elle risque de relancer, à nouveau, à la question du "compromis social" mais, cette fois, à l'échelle du secteur tout entier.

## *Section 1*

---

### LA GENESE DE L'ACCORD DU 31 JANVIER 1997

La genèse de l'accord du 31 janvier 1997<sup>1</sup> est toute entière le produit d'un "partenariat social" dont les contours furent dessinés, chemin faisant, lors de la négociation de l'accord du 19 novembre 1993<sup>2</sup>. De l'accord de 97, on ne dira pas

- 
1. Accord "Développement, Service public, Temps de travail, Emploi des jeunes, 15000 embauches : un projet pour tous", publié in *Liaisons sociales*, cahier joint au numéro 12367, n°7617, mardi 25 février 1997.
  2. Le matériau d'enquête sur lequel s'appuient les développements de ce paragraphe retraçant la genèse de l'accord du 31 janvier 1997, comprend une série d'entretiens (N=20) menés entre janvier et juillet 1998 auprès des négociateurs de l'accord (une dizaine de personnes), d'experts venus en appui à la négociation et de personnalités extérieures (principalement des juristes et des consultants). Ce matériau a été complété par un accès aux archives personnelles de quelques membres de la direction du personnel, et par la compilation de notes techniques rédigées par les juristes ou les consultants internes et externes, d'interventions dans la presse interne d'entreprise mais aussi dans la presse nationale, souvent utilisée comme tribune par les négociateurs, des textes émanant des directions locales et nationales, y compris les accords locaux, des communiqués syndicaux et des extraits de la presse syndicale. Cette dernière source a fait l'objet d'un relevé manuel, sauf pour le cas des sources électroniques, des co-occurrences thématiques dans un corpus de textes couvrant la période février 1996-février 1998 (cf. tableau 4). Cette enquête fut menée en parallèle à une autre grosse enquête pilotée par Pierre-Eric Tixier, alors directeur du GIP "Mutations Industrielles", qui avait donné lieu à la rédaction de neuf monographies d'unités. Une première synthèse de ces travaux, comprenant le contenu de mon rapport sur la genèse de l'accord de 1997 et une reprise des principaux éléments de rapports plus anciens, a paru dans Tixier (P.E), Mauchamp (N.), éd., 2000, *EDF-GDF, une entreprise publique en mutation*, Paris, La

qu'il fut construit, à l'instar de l'accord DENDS, sur le "*modèle de la corbeille à papier*" (cf. supra, §.1.3.2). Problèmes et solutions n'ont pas été entassés en désordre dans les bureaux des négociateurs. Les acteurs ont eu, sur le procédé lui-même, le temps de l'*aggiornamento*. En 1996, la négociation collective est une technologie sociale qui a fait ses preuves. Côté direction, la qualification des enjeux semble plus facile qu'en 1993, moyennant quoi les contenus offerts à la négociation ont été plus rapidement stabilisés. Une note de la direction datée du 13 novembre 1996 et portant sur les "*perspectives d'évolution de l'emploi d'EDF et de GDF*" fut décisive de ce point de vue. Présentée par les directeurs des deux grandes directions opérationnelles, elle témoigne par ailleurs d'un consensus entre directions qui fit largement défaut en 1993. Les directions opérationnelles soutiendront publiquement le pari des "15000 embauches".

## 1.1

### UNE EXIGENCE : L'EXPLICITATION DES CONTENUS OFFERTS A LA NEGOCIATION

Du côté des organisations syndicales l'entrée en négociation ne fut pourtant pas facile. Lors des premières réunions en février 1996, l'ensemble du corps social porte encore les stigmates du conflit de novembre-décembre 1995<sup>1</sup>. En terme disciplinaire, le conflit a des conséquences lourdes. Soucieuses d'obtenir des amnisties, la CGT et FO prêchent sans doute pour une négociation en forme d'armistice<sup>2</sup>. Remisant leurs querelles, les cinq fédérations présentent finalement un front uni pour réclamer un moratoire sur les effectifs et les réformes de structures :

---

Découverte, notamment pp.67-128. La seule interprétation dont je porte la complète responsabilité est celle du présent chapitre.

1. Bornstein (S.), Tixier (P.E.), 1998, "Les évènements de novembre-décembre 1995 ou un mode de gestion politique des conflits", *Cahiers de recherche du GIP-MI*, n°74, pp.7-27.
2. Le 31 janvier 1996, le directeur général adresse aux fédérations un courrier les informant de la nomination du nouveau directeur du Personnel et des Relations Sociales et les invitant à une prise de contact pour, comme le dit joliment un négociateur côté direction, "*organiser une première réunion de mise en route du processus de négociation*". Symptomatiquement, la direction n'a

*“La direction elle-même sentait bien qu’on ne pouvait faire de la productivité sur la seule diminution des effectifs. A hauteur de 1500 par an, les directions d’unité n’y arrivaient plus. La question était maintenant de savoir comment on pouvait faire de la compétitivité tout en maintenant les effectifs. (...)”* (Expert DEPT)

Les négociations sont officiellement suspendues jusqu’au 17 avril 1996<sup>1</sup>, date à laquelle les directions générales prennent (unilatéralement) l’engagement de recruter 2500 agents dont 400 apprentis avant la fin de l’année. Ces dernières s’engagent par ailleurs à stabiliser les effectifs pendant la durée des négociations et à ne pas faire de réformes de structure pendant 6 mois<sup>2</sup>. Il faut attendre le 13 mai 1996, le temps d’un échange de courrier, pour qu’une séance formelle de négociation soit reprogrammée<sup>3</sup>. Cela dit les gages de bonne volonté n’y suffisent pas. Si la négociation est relancée, les mauvais résultats de l’accord de 93 conjugués à un “certain relâchement”, côté DPRS, dans le suivi d’application, ont sérieusement entamé la confiance des syndicats signataires :

*“Le groupe de suivi de 93 s’est miraculeusement arrêté quand la direction a voulu négocier autre chose. En demandant récemment sa réunion, nous voulions ainsi montrer notre exaspération. En somme, la négociation collective pour eux, c’est de l’unilatéral habillé en contrat. Ces attermoissements ont gravement porté atteinte aux principes de loyauté et de bonne foi qui doivent normalement accompagner les engagements.”* (Un responsable fédéral FO).

---

conservé la trace de ces courriers que pour la CGT et FO ! La première réunion de négociation avec les cinq fédérations a lieu le 20 février 1996. Le communiqué fédéral de la CGT issu de cette réunion s’intitule “il faudra autre chose que des mots”, celui de la CFDT “premier rendez-vous manqué”. FO titre sobrement “négociations”...

1. En fait, la direction communique aux fédérations, le 8 mars 1996, un document sur la définition des domaines ouverts à la négociation collective. Une rencontre a lieu le 13 mars 1996. Entre le 21 et le 29 mars, six bilatérales ont lieu, dont deux avec la CGT au début et à la fin du cycle. Le 1<sup>er</sup> avril 1996, une nouvelle réunion se tient avec envoi d’un relevé de conclusion le 9. Nouvelles réunions le 10 et le 16, ponctuées par des bilatérales sur le Plan Stratégique d’Entreprise le 10 et le 11.
2. L’annonce fortement médiatisée par la direction, pas moins de 3 dépêches AFP le même jour, fait l’objet d’une reprise dans toute la presse écrite (Paris/province) et audiovisuelle (20 mentions).
3. Par lettre datée du 9 mai 1996, les directeurs généraux adjoints donne mandat au directeur du personnel pour discuter des points suivants : mesures individuelles en matière d’ARTT ; ARTT collective ; développement de la négociation collective et statut des expérimentations ; emploi “à la périphérie des entreprises” (sic).

Les organisations syndicales restent donc sur leurs gardes et exigent rapidement un affichage des gains de productivité : *“La CFDT nous reprochait régulièrement de ne pas amener nos études prévisionnelles”* (Expert DEPT). Pour les négociateurs DPRS, convaincre les DG d'afficher la trajectoire des effectifs à horizon 2005 n'est pas chose facile <sup>1</sup>. C'est cet affichage pourtant (la fameuse note du 13 novembre 1996) qui permettra de relancer des négociations une nouvelle fois interrompues par la guerre ouverte que se livrent depuis le 11 septembre 1996 (dépêche DG n°1310 sur la réorganisation de la direction d'EDF), présidence et direction générale <sup>2</sup>.

- 
1. Dans les documents de prospective, la plupart confidentiels, cette trajectoire est largement surdéterminée par l'approche en terme de portefeuille-cible et les stratégies de libération de ressources nécessaires pour l'atteindre autour de la notion de *“free cash flow”* (une notion critiquable au simple regard du crible concurrentiel européen interdisant de financer une expansion par une rente monopolistique). Un document *base 1997* intitulé *“EDF 2005”*, sachant l'engagement des 15 000 embauches de l'accord du 31 janvier, tablait ainsi sur 97 000 équivalent temps plein en 2010 (116 500 en 1997), *“scénario de base (prévoyant) une baisse des effectifs très sensible, supérieure en tout cas à ce que l'entreprise a su faire par le passé”* (p.42). Mais cette décrue *“probable”* fut jugée insuffisante pour faire baisser les charges de personnel en dépit d'un socle de rémunérations constant : *“Le total des charges de santé (Sécu + mutuelle) et des charges fiscales augmentent de 6,5% sur la période. Mais l'essentiel de la dérive des charges de personnel s'explique par l'augmentation des charges patronales de retraite qui passent de 10,6 MdF à 14,8 MdF sur la période.”* (p.24). D'où la solution d'externalisation complète de l'ordre social assurantiel typique du modèle historique (*cf.* notre chapitre III), à commencer par la migration des retraites vers le régime général, en échange d'une *“soulte (sic) à l'Etat”* (économie annuelle oscillant entre 4,5 et 8 MdF l'an). La direction générale est consciente que ce scénario social conforme au modèle émergent (*cf.* tableau 2) pose un problème important : la réaction du personnel, y compris l'encadrement, *“demeure, comme il est dit, une inconnue majeure du projet”* (p.48). Ce problème est curieusement qualifié de *“culturel”*. Pour y pallier, la direction insiste alors sur la nécessité *“d'explorer toutes les pistes susceptibles d'accroître le turn-over”* (p.48) (sic), d'où l'enjeu notamment des départs anticipés. Le type de *“sociologie spontanée”* sur lequel reposent les concessions contenues dans les accords sociaux, et leur rendement *“culturel”* attendu, émergent à l'occasion. Mais c'est aussi tout le rapport à la tutelle comme autorité régulatrice qui se trouve réinterrogé. L'Etat ainsi *“rabaissé”* au seul rang d'actionnaire se voit dépouillé par la corporation électrique d'une quelconque intelligence du changement, (petit) porteur davantage que commandeur, ou alors à la marge (sur le social), avalisant contre sa *“soulte”* le modèle économique qu'on lui souffle.
  2. La querelle d'homme, entre un Président (de droite), Edmond Alphandery, plus marqué politiquement que ses prédécesseurs, Gilles Ménage non compris, acteur porteur du modèle émergent (traduit le 11 septembre 1996 en organigramme par Bossard Consultants) et le directeur général délégué (n°3), Pierre Daurès, dauphin de Boiteux, représentant du technocratisme-électrique, lui aussi converti (de gauche) au nouveau modèle gestionnaire, est aussi l'arbre qui cache la forêt. Le projet d'Alphandery de faire sauter l'échelon DG butera d'abord sur la loi de Nationalisation (art. 20, al. 3-9) qui organisait une séparation nette des pouvoirs, comme pendant nécessaire à l'absorption du régulateur par l'opérateur (*cf.* le recours déposé par Emmanuel Hau, alors directeur financier, un *“intouchable”*, pour *“abus de pouvoir”* devant le tribunal administratif de Paris, le 24 septembre 1996). Le rappel de la présidence à l'ordre de la Nationalisation par Franck Borotra, ministre de l'industrie du gouvernement Juppé, les 24 et 29 septembre 1998, est un compromis plus ambigu qu'il n'y paraît : même s'il impose un homme (Daurès) au président

L'explicitation des contenus offerts à la négociation fut le principal produit de ces quelques dix mois d'échanges et de "stop and go". L'affichage des cibles d'effectifs correspondant aux gains de productivité désirés sur la période devait permettre d'imaginer sur quoi allait désormais s'exercer la capacité combinatoire des négociateurs :

*"Au cours d'une conversation, le directeur général me pousse à entamer une réflexion qu'il me présente comme ça : "est-ce que tu es capable d'imaginer des dispositions qui permettraient de maintenir les effectifs présents tout en réalisant les gains de productivité annoncés ?" (Le directeur du personnel).*

Côté DPRS, le chiffrage émanant des directions opérationnelles donnait paradoxalement "du mou" à la négociation. A masse salariale constante, il s'agissait désormais de convertir en emplois les différents dispositifs proposés à la négociation et de trouver la formule la moins "labour saving" possible<sup>1</sup>. En même temps qu'elle les crédibilisait, la volonté commune des directions de maintenir leurs objectifs de productivité leur a sans doute aliéné des signatures, et ce dès son annonce. Le compromis proposé n'était plus, en effet, un compromis politique, comme l'ouverture de négociations tout azimut à la suite des mouvements de décembre 95 le

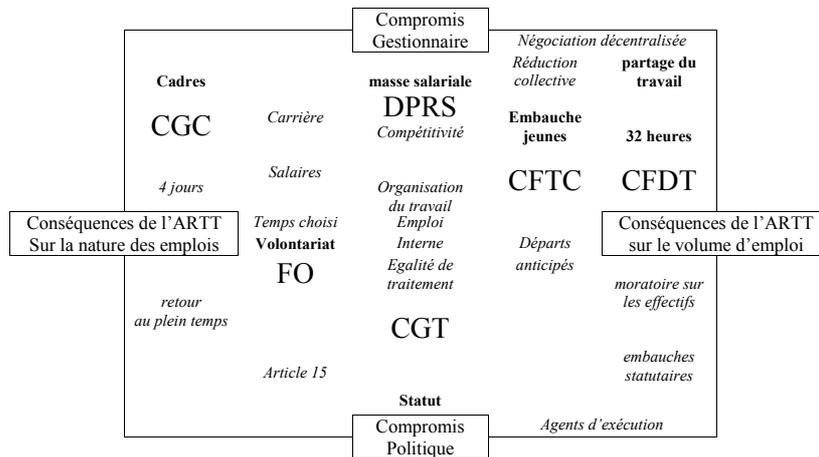
---

Alphandery, l'Industrie délègue formellement à la Présidence la nomination des Directeurs Généraux en lieu et place du Conseil des ministres, obligeant ainsi à modifier le décret du 29 avril 1959. Les hostilités reprenant, Dominique Strauss-Kahn et Christian Pierret, son secrétaire d'Etat à l'Industrie, demanderont finalement les démissions d'Alphandéry et Daurès (24 juin 1998), pour nommer François Roussely (25 juin/1<sup>er</sup> Juillet 1998) à la Présidence d'EDF, tout en entérinant le "compromis Borotra" sur la nomination du DG, laissant donc émerger la figure du PDG dans l'entreprise. L'histoire ayant été personnalisée à outrance, cette décision laissée sans interprétation fut sottement saluée comme une utile remise en ordre. Circonspecte et discrète, la CGT fut la seule à souhaiter le maintien d'un pouvoir dyarchique. Pour une synthèse bien renseignée de la "querelle d'hommes", voir Gallois (D.), "L'Etat face aux baronnies d'EDF", *Le Monde*, 2 juillet 1998. Les journalistes Dominique Gallois pour *Le Monde* et Denis Cosnard aux *Echos* étaient alors les principaux interlocuteurs de l'entreprise. Concernant les compétences des présidents et des directeurs généraux, voir Sablière (P.), éd., 1993, *La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz commentée*, CJEG, hors série, février, art. 20, al. 3-9, pp.205 et suiv.

1. A ce stade, les raisonnements portant sur le partage du travail sont généralement tenus *ceteris paribus* : toute chose égale par ailleurs, il suffirait pour créer un nouvel emploi salarié de réallouer un stock d'heures gagné ailleurs. Le partage du travail "grandeur nature" ne peut être, quant à lui, que le produit d'une stratégie de gestion *mutatis mutandis*. Il faut produire, en remontant parfois très en amont, les conditions qui permettront de créer le "gisement d'emploi" dont l'équation de partage du travail, lorsqu'elle est réduite à sa plus simple expression, suppose *a priori* l'existence. Le sachant pertinent, l'accord construit toute une **rhétorique de "l'organisation du travail"** et de l'adaptation du service aux conditions locales de sa production (20 mentions dans le texte final)

laissait supposer, mais plutôt un “compromis de gestion”. La création d’emplois devait se faire dans l’enveloppe proposée.

TABLEAU 2  
Carte des “affinités” dans l’argumentaire des négociateurs de l’accord du 31 janvier 1997



(Co-occurrences thématiques dans les publications syndicales des cinq fédérations et dans la presse d'entreprise entre 02/96-02/98)

Côté syndical, l’argumentaire des négociateurs témoigne évidemment de la propension de chacun à rentrer ou non dans le jeu. Focalisée sur les 35 heures, la CFDT pouvait ainsi difficilement refuser de composer avec l’exigence de compétitivité... Outre ce qui concerne la nature même du compromis, la répartition des acteurs autour des thèmes de négociation témoigne de leur vision sur l’ARTT. Si FO et la CFTC considèrent chacune que le *volontariat* fait partie de leur culture, la CFTC n’en fait pas, au contraire de FO, un principe intangible. Dès lors que l’embauche est statutaire, la question des volumes d’emploi et du recrutement des jeunes l’intéressera davantage que la nature de ces emplois. Avec le thème des “4 jours”, ce sera l’inverse pour la CGC.

La réorganisation des thèmes de l’accord fin juillet puis le souhait, émis par la présidence, de conclure début septembre, et sur deux thèmes, une négociation sous les huit jours, manquent de faire couvrir à l’accord une toute autre partie de la

---

qui ne font, finalement, que déléguer au terrain l’invention de cette gestion *mutatis mutandis*.

carte <sup>1</sup>. Le “coup d’Etat” tenté par le président le 11 septembre condamnera ce scénario. La négociation est alors repoussée de deux mois :

*“L’idée de la direction, c’était de rapatrier FO et la CGT. Alphandery voulait montrer qu’on pouvait les faire revenir dans le jeu contractuel avec un accord sur les départs anticipés et un accord sur le temps choisi. La pression des gars qui voulaient partir aurait fait le reste. La segmentation de la négociation est une stratégie classique. (...) Nous défendions, quant à nous, une solution globale. Nous étions convaincus, en effet, que si les négociations se limitaient à ces thèmes, nous aurions eu des problèmes pour réengager des négociations sur le temps de travail.”* (Un responsable fédéral CFDT).

---

## 1.2

### LA NEGOCIATION MISE EN SCENE OU LE “NEGOCIATHON”

Face aux menaces de “désalignement” manifestées lors des phases antérieures, la négociation reprend en janvier à un rythme accéléré. La programmation de séances de négociation non-stop, entre le 16 et le 20 janvier 1997, fut d’ailleurs recyclée comme “argument de vente” dans la communication institutionnelle de certains

---

1. Début 1996, la ré-intégration de la CGT dans le jeu contractuel et la nécessité de la traiter avec ménagement dans la sphère du “partenariat social” constituait manifestement une priorité pour la direction, d’où cette tentative de segmentation des négociations qui permettait de réserver l’échange “RTT contre emploi”, *stricto sensu*, à l’autre partenaire, la CFDT. En fait de défendre une “solution globale”, cette dernière voyait disparaître une part essentielle des droits et des biens individuels mitoyens à l’avantage collectif négocié sur l’emploi, une garantie globale manifestement moins palpable. Sans compter que cette “garantie conventionnelle” ne bénéficie, quant à elle, que d’une maigre garantie extérieure dans la jurisprudence que forme la Cour de cassation. Voir Souriac-Rotschild (M.A), 1996, “Le contrôle de la légalité interne des conventions et accords collectifs”, *Droit social*, n°4, avril, pp.395-404. Plus récemment, Martine Le Friant, 1999, “La comparaison entre dispositions conventionnelles : la position de la Cour de cassation ne fait pas école Outre-Rhin”, *Droit social*, n° 11, novembre, p. 904-907.

signataires <sup>1</sup>. Il s'y mêle sans doute un effet de rémanence institutionnelle tant "l'argument" rappelle encore les règles propres au jeu statutaire :

*"La dramatisation de la négociation était un plus par rapport à 93. Il fallait marquer que la négociation collective est un temps fort qui rythme la vie sociale de l'entreprise. On a d'ailleurs incité nos équipes à jouer sur ce type de technique de dramatisation. Il faut bien voir que pour les agents, une bonne CSP, c'est une CSP qui dure 12 heures. L'idée, c'était qu'une bonne négociation, c'était une négociation marathon. (...) Aller vite permettait aussi ne pas se laisser "polluer"."* (Un responsable fédéral CFDT).

Le "négociathon" est censé témoigner à lui seul de l'âpreté des échanges. Il s'agit d'apporter la preuve de l'engagement de chacun. L'image de la négociation comme huis-clos entre les parties présentes au contrat, animé par un jeu de concessions réciproques <sup>2</sup>, est alors valorisée dans une mise en scène de "l'effort de représentation" qui n'est pas sans rappeler la pratique de la vidéo-conférence inaugurée, côté direction, par l'ancien Directeur général Jean Bergougnoux. Ainsi que le remarque ironiquement l'un des négociateurs, *"en l'absence totale de tensions, nous avons eu droit à une négociation marathon, poursuivie jour et nuit. C'est quand même très original. (...) Cette dramatisation révèle une très bonne gestion de la symbolique."* (Un responsable fédéral FO). L'anecdote rappelle notamment que les acteurs de ce "partenariat social" ne sont pas, concrètement, l'agrégation des acteurs de terrain mais d'autres acteurs. Qu'elles que soient les procédures de consultation dont ils s'autorisent, ces derniers entrent dans un rapport dans lequel ils prennent toujours le risque de ne plus exister que les uns pour les autres. Il conviendrait sans

---

1. *"Nous assistons (...) à une première dans nos établissements. Une négociation non-stop est menée du 16 au 20 janvier 1997. A noter, l'intensité des débats, mais aussi la mini-révolution culturelle que ces quelques 100 heures de négociation ont provoqué. Les relations entre partenaires et directions en seront durablement changées."* (sic) Pierre Gaudonnet, délégué national CFE-CGC, *Présence énergie*, n°813, p.12.

2. En matière d'emploi, le développement des accords "donnant-donnant" n'est pas pour rien dans la réactualisation d'un concept un peu daté du *"collective bargaining"*. Or, sans ignorer les "marchandages" qui sont le propre de toute négociation, il convient par un autre vocabulaire d'en restituer toute la dimension politique. Il ne faut pas non plus que l'effet des systèmes et des dispositifs sur la partition propre à chaque acteur échappe à l'analyse.

doute de prêter une meilleure attention aux leures que produit nécessairement cette gestion symbolique.

#### LES ELEMENTS STRUCTURELS DE L'ACCORD 15000 DU 31 JANVIER 1997

Les directions d'EDF et du GDF et trois organisation syndicales (CFDT, CFTC, CFE-CGC) ont signé, le 31 janvier 1997, pour une durée de trois ans, un accord intitulé "*Développement, Service public, Temps de travail, Emploi des jeunes, 15000 embauches : un projet pour tous*". La CGT et FO n'ont pas signé l'accord et engagé, comme elles en avaient fait l'annonce le 3 février 1997, une procédure d'opposition (art. L.132-26 du Code du travail) sur les clauses dérogatoires de l'accord. L'accord national formalise un échange global "*RTT contre emploi*". La définition de l'emploi comme "*bien commun*" en constitue la clé de voûte : l'accord "cadre" national prévoit ainsi la création sur trois ans d'au moins 11000 emplois avec une cible à 15000. Ce chiffre découle d'un scénario global "d'autofinancement", élaboré par la direction, de maintien à trois ans du volume global de l'emploi à masse salariale constante, grâce au passage à 32 heures. Comme l'indiquent les deux scénarios de négociation suivants, issus d'un "memo" du directeur du personnel <sup>1</sup>, c'est l'embauche, davantage que le périmètre réel des effectifs qui servira finalement de base contractuelle...

#### SCENARIO SANS ACCORD .....

$L_{2000} - L_{1997} = 6000$  emplois supprimés grâce aux gains de productivité, avec  $L_{2000} = 136000$  emplois contre  $L_{1997} = 142000$  emplois et un objectif de redéploiement prévoyant 10000 suppressions de postes dans les secteurs en régression et 4000 créations dans les secteurs en développement (notamment le commercial). Entre 1997 et 2000, la masse salariale reste à peu près constante [ $Wg_{.2000} = Wg_{.1997}$ ], compte tenu du poids du GVT-solde (+2,1% par an pour un même Equivalent Temps Plein). Les autres départs sont entièrement compensés (**11000 départs naturels** et 3300 cessations anticipées d'activité, soit 14300), si bien que le total des embauches (E) à trois ans égale  $E_{1997-2000} = 8300_{38h} = [I(11000_{38h}) + CAA(3300_{38h})] - \Delta P(6000_{38h})$ .

#### SCENARIO AVEC ACCORD .....

$L_{2000} = L_{1997} = 142000$  emplois en 2000 sous l'hypothèse de financement  $Wg_{.2000} = Wg_{.1997}$ .

Pour conserver le même nombre d'emplois à 3 ans sans changer la masse salariale, l'accord table sur 15000 passages à 32 heures, avec une création d'emploi pour 10 transformations, soit 1500 emplois au total =  $10\% \Delta T(15000_{38h-32h})$ . Les embauches nettes à 32 heures égalent alors, a minima :  $E_{1997-2000} = 9500_{32h} = 8300_{38h}$ . Au total :  $E_{1997-2000} (9500_{32h}) + 10\% \Delta T(15000_{38h-32h}) = 11\ 000$  créations **d'emplois minimum**, de ce fait, "les embauches égalent les départs" (mot d'ordre des directions dans la note du 13 novembre 1996).

1. Jean-Louis Mathias, alors directeur du personnel, reprendra quelques éléments de ce "memo" dans les huit conférences régionales qu'il organisera avec les grands directeurs opérationnels entre mars et avril 1997 pour promouvoir l'accord. Allocutions reproduites dans la *Lettre de la DPRS*, n°98,

L'accord ne remet pas en cause les gains de productivité programmés sur la période, pointés comme facteur de compétitivité ; il avalise donc la nécessité du redéploiement et du développement de diverses formes de flexibilités organisationnelles. Ces efforts étant potentiellement préjudiciables au nombre d'heures travaillées et rémunérées à niveau donné d'activité, les signataires insistent alors sur la nécessité d'une croissance soutenue pour atteindre la cible des 15000 créations d'emplois, un "détail" qui n'avait pas échappé à FO pendant la négociation (Chapitre 1 : "*une ambition pour EDF et GDF*" & Chapitre 2 : "*les perspectives de développement*"). Le chapitre 3 intitulé "*agir sur le temps de travail*" définit les modalités du passage à 32 heures (il eût été plus exact de l'intituler, "*agir par le temps de temps*"). De par l'accord, il appartient à chaque établissement de négociier dans un nouvel accord collectif décentralisé l'application des modalités les plus adaptées aux conditions locales de la production (il n'y a, *grosso modo*, que trois mesures nationales d'application directe : l'embauche à 32 heures, le temps partiel financièrement aidé, le compte épargne temps). Alors que l'échange "au sommet" se faisait sur les volumes d'emploi, confortant un gouvernement *par* l'emploi ajusté au modèle d'entreprise émergent, *l'équivalent général* mobilisé dans les échanges locaux devient le temps<sup>1</sup>. Les nécessités découlant de l'organisation du travail justifient davantage, en effet, l'entrée temporelle. La création d'emploi n'apparaît donc localement que comme le produit, l'output, d'une ré-allocation des temps conforme aux besoins de l'organisation, même si cette création a, en vertu de l'accord cadre, le caractère d'une obligation (sur le caractère explicite de cet enchaînement, voir, par exemple, l'accord EDF-GDF Services du Lot du 5 septembre 1997 signé localement par FO). Plutôt que de dérouler la longue liste des mesures inscrites au chapitre 3, on peut essayer d'en synthétiser les principaux objectifs. Hors la reprise de mesures de "solidarité" déjà contenues dans l'accord du 19 novembre 1993 (embauche de jeunes sans expérience professionnelle et/ou sans qualification en compensation des départs dérogatoires, §.3.7), l'accord s'efforce de :

1. **Maximiser**, par des mesures incitatives (compensation salariale partielle financée par une "*aide à la réduction du temps de travail*", possibilité de cotiser sur la base d'un temps plein pour la retraite<sup>2</sup>, garanties de non-discrimination sur la mobilité des temps réduits), **le nombre de passages à temps réduits** individuels, le "*temps choisi*" (§.3.1) et le nombre de passage collectifs par l'ouverture d'un droit à l'expérimentation locale en matière de réduction collective du temps de travail, sur une plage de 32 à 35 heures (§.3.3) ;
2. **Maximiser le nombre d'embauches statutaires à temps réduits** (§.3.8).
3. **Ajuster les heures aux besoins de l'entreprise** par la flexibilité organisationnelle (augmentation des durées d'ouverture et des durées d'utilisation des équipements, etc...). (§.3.2). L'appel à un changement dans les organisations du travail fait l'objet de 20 mentions dans le texte final de l'accord, un leitmotiv qui confine nécessairement à l'abstraction

---

mai-juin 1997, p.5. La CGT diffusera et commentera largement ce document.

1. Concernant les usages et le droit de cette conversion en temps, voir Morin (M.L), 2000, "Le temps de travail entre le droit du travail et la politique de l'emploi", *in* de Terssac (G.), Tremblay (D.G.), éd., 2000, *Où va le temps de travail ?*, Octares, Toulouse, p. 227.
2. La généralisation de cette proposition novatrice est suggérée et techniquement argumentée dans Barthélémy (J.), Cette (G.), 2002, "Le développement du temps vraiment choisi", *Droit social*, février, notamment p. 144.

L'accord organise principalement quatre type d'échanges en temps, notamment nécessaires à son financement, en plus de "l'effet de noria" attendu de l'entrée d'un grand nombre de jeunes dans l'entreprise qui diminue d'autant le salaire moyen. Il ne s'agit donc pas seulement d'échanger du temps contre de l'emploi mais de reconfigurer plus largement les relations d'emploi :

- ❑ *Du temps en échange de la rémunération* (conversion en temps des augmentations de traitement équivalent à une clause de modération salariale [§.3.1.2], compensation en repos des heures majorées [§.3.4], contrôle et régulation des dépassements horaires pour l'encadrement [§.3.5], généralisation du compte épargne temps [§.3.6])
- ❑ *Du temps en échange de la production* (mesures de flexibilité organisationnelles [notamment §.3.2])
- ❑ *Du temps en échange de l'emploi* (par mutualisation des durées libérées [§ 3.3], et conversion en emploi des heures majorées [§.3.4 et §. 3.5], par l'embauche "systématique" à temps réduit [§.3.8]). L'idée d'une embauche "systématique" à temps réduit n'est pas concédée comme telle ; l'accord fixe un objectif de 75% d'embauche statutaire. Cette disposition constitue l'objet du recours en annulation déposé par FO.

PUBLICATION DE L'ACCORD : "Accord Développement, Service public, Temps de travail, Emploi des jeunes, 15000 embauches : un projet pour tous", publié in *Liaisons sociales*, cahier joint au numéro 12367, n°7617, mardi 25 février 1997.

### 1.3

LA RESISTIBLE APPLICATION DE L'ACCORD DU 31 JANVIER 1997

Au soir de la signature, la CFDT signataire, avec la CFTC et la CFE-CGC, salue un accord "historique". L'éditorialiste de *Gazélec*, numéro daté du 23 janvier 1997, n'hésite alors pas à écrire : "*la FGE-CFDT fait la démonstration que le syndicalisme de transformation sociale, s'appuyant sur le contractuel de résultats, est un syndicalisme gagnant, par opposition à ceux qui réclament toujours 'tout, tout de suite, pour tout le monde' et qui en définitive ont 'rien, jamais, pour personne'*" (sic). La CFDT est assurément servie sur le fond ; elle gagne, peu ou prou, en contenu ce qui manquait à l'accord de 1993. L'échange RTT/flexibilité contre emploi, y préfigure le contenu des lois Aubry. La direction, quant à elle, Edmond Alphandery en tête, rate complètement son objectif stratégique qui était de ramener la CGT dans

le “jeu social” ; elle perd dans l’opération la signature de la CGT-FO. Ces deux derniers déposent le 3 février 1997 un recours en annulation (*cf. infra*).

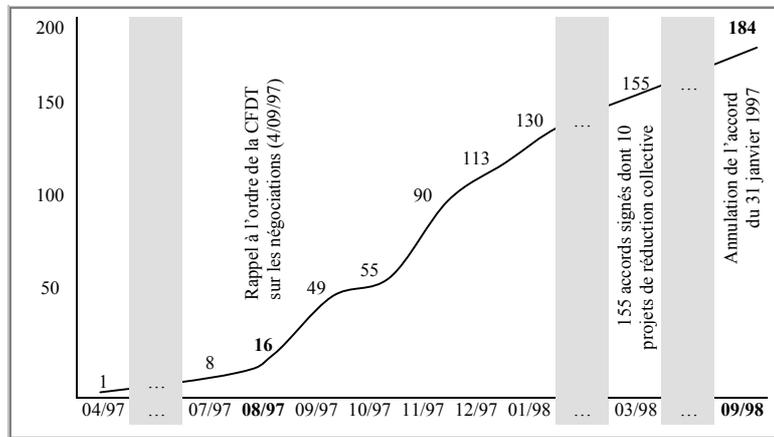
En mars 1998, entre 155 et 160 accords locaux sont signés, FO en aura signé 25, la CGT, un seul. Cette dernière essaiera de faire jouer son droit d’opposition dans 90 à 100 cas (fin mars 1998, le TGI de Vienne validera l’opposition formée par la CGT à l’encontre de l’accord signé le 10 juillet 1997 par la CFDT et la CFE-CGC au centre de distribution de Vienne-Pays de Rhône)<sup>1</sup>. Ainsi que le concédait l’adjointe au directeur du personnel, “*on a surinvesti, dans la rédaction de l’accord national, les marges de manœuvre sur l’organisation du travail en local. Il fallait les faire naître. D’un certain point de vue, on les a donc surestimées. (...) Un an et deux mois après la signature de l’accord national, nous sommes à 2635 embauches, c’est notre gros point faible.*” (Entretien de mars 1998).

Début septembre 1997, la CFDT publiera un communiqué dans lequel elle fait état de “*difficultés de négociations dans les unités (...) seuls 16 accords locaux ont été conclus* (sept mois après la signature de l’accord national). *La raison essentielle en est la faiblesse, voire l’absence de volonté des directeurs d’unité d’impulser une véritable dynamique de négociation avec, pour conséquence, la persistance du recul de l’emploi dans les deux entreprises (...) Les effectifs continuent de baisser : moins 809 depuis le début de l’année 1997*”.

---

1. Lors de la signature de l’accord, la CGT avait organisé une consultation auprès des agents. Elle indiquait que 80473 agents s’étaient exprimés et que 89,5% avaient voté contre l’accord. Forte de ce résultat, son opposition à l’accord national, qu’on pouvait légitimer quant au fond, s’était rapidement transmuée en une opposition systématique aux initiatives locales, attitude confinant parfois à l’aliénation culturelle et constituant souvent une rupture avec ses propres convictions. Son assignation contre la direction du Bugey sur l’embauche à 32 heures de jeunes chômeurs ou encore la grève déclenchée dans l’Unité Energie Languedoc-Rousillon et dirigée contre la transformation de deux contrats de qualification en embauche statutaire, avaient naturellement scandalisé la CFDT. La CGT paiera assez cher cette opposition systématique, aux élections professionnelle d’abord, en interne, ensuite, face à des sections locales incapables d’intégrer à leurs pratiques le volte-face national de l’accord de 1999 et la signature du secrétaire général. A cette outrance, pouvait répondre, du côté des signataires locaux, un goût prononcé pour les circuits discrétionnaires (présentation à la direction des candidats du syndicat signataire à l’embauche statutaire, etc...).

GRAPHIQUE 1  
Evolution du nombre d'accords locaux signés entre janvier 1997 et septembre 1998



(SOURCES : EDF-DPRS & Liaisons sociales)

La CFDT qui menacera plusieurs fois de dénoncer l'accord (été 97, été 98), sera bien souvent contrainte de se féliciter officiellement de "*l'inflexion de la diminution des effectifs*"<sup>1</sup>. Les usages, davantage d'ailleurs que la lettre de l'accord, révéleront progressivement que le périmètre des effectifs n'était finalement pas une donnée contractuelle, un fond "synallagmatique" sûr. La CFDT, dénonçant "*des directions, arc-boutées sur leur logique de productivité, enfermées dans un attentisme stérile*", interpellera solennellement le président d'EDF en mars 1998 pour que "*l'ambition des 15000 embauches prévues dans l'accord se concrétise*". Un relevé de conclusion du 10 juillet 1998 proposera la conclusion d'un avenant à l'accord "*afin d'agir en faveur d'une mise en œuvre plus offensive des dispositions de cet accord*" (obliger davantage les négociations décentralisées dans les unités où le volontariat pour le temps réduit est fort ; améliorer la compensation salariale ; etc.).

Le pilotage du contrat par "tableau de bord", inscrit dans le chapitre 4 de l'accord du 31 janvier 1997 ("*dispositif de contrôle de la mise en œuvre*"), renforcera donc conjointement, une capacité de suivi et de réaction des signataires, qui tranchera nettement avec le dispositif issu de l'accord de 1993, et les caractères du modèle d'entreprise émergent : focalisation du gouvernement d'entreprise et de la régulation

1. *Gazélec*, CFE-CFDT, n°929, octobre 1997, p.2.

conjointe sur des variables quantitatives agrégées, notamment en matière d'emploi, renforcement du syndicalisme au niveau le plus institutionnalisé. Si ce type de pilotage peut être recommandé dans les matières économiques, où l'abstraction peut venir renforcer des capacités d'action et d'évaluation<sup>1</sup>, il pose manifestement un problème dans les "matières sociales" et peut constituer une symbolisation inadéquate de l'action syndicale : le partenariat social ne l'immobilise pas seulement au sommet de l'entreprise mais lui fait généralement reproduire les clichés de la représentation politique (médiatisation de la négociation, personnalisation de l'action, etc.). En effet, il peut sembler naturel, voire idéalement suffisant, pour un gestionnaire, de convoquer le représentant syndical pour convoquer le "social". Cette variable du gouvernement d'entreprise étant difficile à appréhender, du côté du management, il faut impérativement que le représentant tienne lieu pour la chose représentée, la résume en personne. Le mécanisme de l'échange politique qui permet d'associer le représentant au contrôle social trouve dans cette nécessité sa principale justification. Il en découle une tendance générale à l'institutionnalisation, sans contreparties claires, de la représentation, poussée par les directions de l'entreprise, à laquelle le syndicat, faute de ressources, ne peut bien souvent résister. Mais cette perception du social centrée sur les "grands acteurs" (les personnes), pourtant si commune, n'est véritablement économique que pour l'acteur dirigeant. L'acteur syndical, quant à lui, ne bénéficie pas d'un même droit de subordination. De ce fait, ses messages "se font moins spontanément obéir" dans le corps social que ceux de l'acteur dirigeant ; ils n'acquièrent pas mécaniquement le même statut d'information – par quoi on repère qu'un certain ordre est consent – s'ils ne sont pas accompagnés sur le terrain du représentant lui-même. D'où le pouvoir de "nuisance" de la CGT.

---

1. L'instrumentation de gestion "traduit le réel (...) en des données susceptibles de constituer une image opératoire de la marche de l'entreprise (...). Cette image est réputée opérationnelle, du point de vue du manager, lorsqu'elle est une abstraction qui lui permet de ne pas être inexorablement entraînée dans la prolifération du réel pour devenir un agent parmi d'autres. Le "terrain" n'est pas un niveau qui suffit à caler sa décision. L'économie de la coordination suppose en effet que le manager puisse gérer à "distance" le terrain, c'est-à-dire qu'il puisse se dessaisir de l'action productive mais sans perdre son pouvoir d'intervention (...) Lorsque les artefacts sont représentatifs du réel, agir sur l'artefact, c'est agir sur le réel. (...) De ce fait, les managers sont exposés aux mêmes dangers que tout autre groupe productif, celui de s'accrocher à ses artefacts alors même qu'ils vérifient moins leur efficacité." Duclos (L.), Foot (R.), Uzan (O.), 1998, "Une économie de la coordination : les ressources de la corporation", Marne-La-Vallée, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées-LATTS [cote : nt9807rf], pp.12-13.

Bref, poussés par l'abstraction, les messages peuvent devenir inaudibles. Un contenu –un avantage négocié, un nouveau “droit à”– peut difficilement se transmettre s'il n'est pas recontextualisé, d'où l'enjeu des négociations locales, des référendums comme pratique syndicale, des groupes de travail avec les agents, des expérimentations, etc. Le fameux “*medium is message*” de Marshall Mac Luhan<sup>1</sup> est une formule qui s'applique assez justement au souci d'incarner que suppose l'effort de représentation syndicale, utile à tailler des classes dans des masses, à préciser des intérêts dans des catégories, à manifester la vérité du travail dans des discussions abstraites sur les volumes d'emploi, etc... La sociologie des relations professionnelles ne dit jamais autre chose. Or cette “incarnation” doit bénéficier d'une permanence : elle peut profiter, par exemple, de la densité de réseau des institutions représentatives (cf. Chapitre III). Rien de tel avec la négociation collective, du fait de sa discontinuité et du jeu d'habilitation minoritaire qu'elle organise. En tant qu'elle instrumente le syndicat, la direction peut, jusqu'au point de rupture, s'en fiche et renvoyer le syndicat à sa responsabilité propre. On a vu que le syndicat, quant à lui, peut ne pas résister à la tentation des habilitations au sommet. Les comportements du corps social peuvent alors devenir indéchiffrables.

Les suites du partenariat social à EDF ne feront qu'accroître ces phénomènes. A l'horizon européen, la gestion du système de relations professionnelles devient, en effet, quasiment une affaire de politique nationale qui l'éloigne encore du terrain de l'entreprise :

*“Cette période est clairement marquée par un retour de l'Etat et du politique. Ce dernier n'apprécie pas que nos négociations aient été engagées “en catimini”. Le gouvernement cherche alors par tous les moyens à contrôler le processus de négociation (avec la toute puissance du budget, on aurait pas pu faire l'accord du 31 janvier 1997). Un temps, il pense même retirer aux DG la délégation sur les décisions d'application du statut ! Il faut dire que la directive européenne n'est pas loin. Mais le secteur alors aurait été complètement administré par les pouvoirs publics sur le plan social. Les choses ne pouvaient se jouer comme ça.*

---

1. Mac Luhan (M.), 1977, *Pour comprendre les médias*, Paris, Seuil-Points.

*Les nouveaux entrants auraient systématiquement cherché à contourner l'obstacle. La logique de branche classique était plus praticable. Il y avait, dans le même temps, une volonté du gouvernement de se donner une "bonne conscience sociale".*" (Le directeur du personnel, avril 1998).

L'arrivée de François Roussely en juin 1998 ne marquera pas, comme il a été souvent dit, une rupture avec le modèle porté par son prédécesseur, mais, au contraire, un approfondissement des deux logiques, pour partie contradictoires, à l'œuvre dans le gouvernement du "paquebot EDF" : une logique économique nourrissant, du côté de l'opérateur, une revendication d'autonomie par rapport à la tutelle ; une gestion de plus en plus politique et combinée des dossiers (RTT, directive européenne), porteuse d'hétéronomie, non seulement sur le plan économique mais encore sur le plan des relations professionnelles, ainsi que le révélera notamment la session de rattrapage organisée pour la CGT, avec l'accord de 1999, ou le "gauchissement" et les incohérences de la loi de transposition.

---

## *Section 2*

LE SCENARIO JUDICIAIRE : UN RAPPEL A L'ORDRE ...MAIS DE QUOI ?

Sceptique au départ sur l'utilité pratique du travail généalogique qu'elle nous avait pourtant commandé, la direction du personnel d'EDF-GDF fera finalement de la conservation d'une archive sur les différentes phases des négociations un instrument essentiel de sa gestion contentieuse, au moment notamment du recours en annulation de l'accord du 31 janvier 1997 : *"En 1997, nous avons demandé au négociateur de la DPRS d'assurer une chronologie plus précise de la négociation. Nous avons constitué, a posteriori parfois, de gros classeurs chronologiques pour les accords de 93 et de 97. Le but était de montrer au juge que nous avons parlé longtemps, de montrer la qualité du dialogue : d'où nous sommes partis, comment nous avons négocié, qui nous avons vu..."* (Responsable du pôle juridique DPRS). Confrontés

aux nécessités de l'action, les juristes de l'entreprise mobilisent, comme nous l'avons montré (§.1.2.3), une topique du risque pour qualifier leur intervention et introduire la figure du tiers dans le jeu de la confrontation sociale. Ce travail mêle une fonction d'alerte, qui suppose l'accumulation d'un savoir "en marchant", à une participation parfois directe à la décision, à travers notamment l'écriture des conventions. Cette décision est toujours "décision de prendre des risques", suivant un modèle expérimental de l'action qui n'attend pas qu'une certitude soit établie pour pouvoir continuer à agir ; le scrupule, en somme, accompagne la prise de risque. Ce jeu de complémentarité entre savoir et action est la stricte application du "*principe de précaution*"<sup>1</sup>. Cette application prend acte notamment de la judiciarisation continue des rapports sociaux dans l'entreprise et d'une incertitude forte sur les règles qui leur sont applicables. S'il est acquis, en effet, que les relations du travail dans les entreprises publiques à statut sont des relations de droit privé, les espaces d'intervention du juge administratif s'accroissent (ce dernier est le seul compétent pour apprécier la légalité des circulaires d'application du statut, lesquelles sont des actes administratifs règlementaires et des éléments de l'organisation du service public). Il en résulte notamment que les conflits de compétences entre juge judiciaire et juge administratif se multiplient dans le champ des relations collectives du travail<sup>2</sup>. La direction de l'entreprise n'y est évidemment pas pour rien. L'analyse de risque, en effet, renseigne des jeux tactiques tels que l'entreprise peut être incitée à jouer sur les deux tableaux :

- 
1. "*Le principe de précaution est donc l'exact contraire de la prudence: celle-ci demandait de s'abstenir faute de connaître tous les tenants et les aboutissants d'une action (...) Le principe de précaution n'a rien à voir avec l'inaction et rien non plus avec l'action précautionneuse. Il est au contraire tout entier dirigé par une nouvelle urgence de la décision. (...) Décider que l'on prend le risque n'interdit pas, bien au contraire, de multiplier les moyens de le mesurer. (...) Au lieu de feindre de croire que l'action suit toujours le savoir ou reste suspendue tant que celui-ci est incertain, mieux vaut faire comme si les deux tâches, celle d'alerte et celle de décision, étaient non seulement parallèles, mais encore complémentaires.*" Latour (B.), 2000, "Prenons garde au principe de précaution", *Le Monde*, 3 janvier. Voir également, Latour (B.), 2000, "Du principe de précaution au principe de bon gouvernement", *Les Etudes*, n°3934, octobre, pp.339-346.
  2. Chorin (J.), 1993, "Les entreprises publiques à statut, le Code du travail et le principe de séparation des pouvoirs", *Droit social*, n°12, décembre, pp.953-958 ; Chorin (J.), 1996, "Entreprises publiques à statut : actualité jurisprudentielle", *Droit social*, n°2, février, pp.175-187 ; Lyon-Caen (P.), 1996, "La solution du conflit des normes entre Code du travail et statuts des entreprises publiques par l'application de la règle la plus favorable aux salariés", *Droit social*, n°12, décembre, pp.1049-1053.

*“Au moment des réorganisations des années 90, le Comité Mixte à la Production s’est mis à utiliser tous les attributs de la personnalité nouvelle qui lui avait été conférée pour aller devant les juges. Notre botte secrète, c’était de déposer des exceptions d’incompétence devant le juge judiciaire, c’était de faire passer les décisions des chefs d’établissement eux-mêmes et non plus seulement des directeurs généraux pour des actes administratifs. De manière paradoxale, c’est nous qui utilisons le juge administratif alors que la CGT réclamait le Code du travail. Alors, bon, le juge administratif peut bien annuler la décision, ce que ne pouvait faire le juge judiciaire, mais comme il intervenait en moyenne quatre ans après les faits, ça n’avait aucune importance. Nous, on faisait ça pour gagner du temps !” (Un expert DPRS).*

Cette stratégie de transfert au juge administratif a des effets pervers importants :

- en séparant, en droit, l’appréciation de la légalité de la décision, appréciation renvoyée au juge administratif, et en n’amenant le juge judiciaire à ne statuer séparément que sur la procédure de consultation des organismes statutaires, elle prive de fait ces organismes de leur droit consultatif et vide un peu plus le paritarisme de sa substance. Le rappel par le judiciaire à une obligation de consultation, n’ayant aucune conséquence *imminente*, n’a aucune portée pratique ;
- en étendant la notion de service public à des réformes d’organisation qui n’ont plus cet horizon mais l’horizon du marché comme fondement, cette stratégie, qui réifie potentiellement des règles bureaucratiques de management, déclassées dans la pratique, peut faire obstacle à la recherche de flexibilité “tout azimut” propre au modèle d’entreprise émergent. Les directions ont jugé mineur ce risque. Au regard des temporalités propres de l’action, les lenteurs de la justice administrative frappent, dans l’esprit des dirigeants, d’innocuité ces décisions de justice. Symboliquement, pourtant, cette forme de juridisme patronal<sup>1</sup>, qui utilise le droit “*par optimisation des techniques qu’il procure et minimisation des*

---

1. Aliprantis (N.), 1981, *Les organisations patronales et la justice en matière sociale*, Paris, LGDJ.

*contraintes qu'il impose*"<sup>1</sup>, dégrade la référence du statut (le service public). Ce dernier ne devient plus alors qu'une contrainte formelle parmi d'autres.

Comme on l'a vu (§.123), les modes d'actualisation de la règle en droit social ressortissent toujours à l'explicitation par le juge d'un "principe général" sous-jacent. Alors qu'il était consenti, l'ordre juridique interne né de l'application du statut, à travers le fonctionnement réglé du paritarisme, n'avait pas de raison d'être confronté à l'extérieur<sup>2</sup>. Et c'est une dimension importante du pacte néo-corporatiste fondateur liant l'Etat et l'opérateur d'avoir laissé ce dernier "*faire sa petite cuisine*" (cf. Chapitre III), en contrepartie du maintien d'une certaine continuité du service public. Il importait peu que cet ordre juridique "corporatif", plus ou moins coutumier, n'ait que le statut comme fondement ; c'était un fondement nécessaire et suffisant. Il a permis l'expansion de règles propres à l'entreprise. Pour le sociologue que je suis (et si j'ai bien compris les critères de juridicité généralement posés par le juriste), la juridicité de ces règles ne faisait pas de doute dès lors que leur existence s'accompagnait *pratiquement* de la faculté de mettre leur application en question devant un *for interne*, le paritarisme en l'occurrence.

On voit alors que le recours au juge administratif concourt moins à faire vivre les missions de service public – il en fossilise en vérité les contours – qu'il ne ruine, en neutralisant l'espace de justiciabilité que constituait le paritarisme, la légitimité de ce droit corporatif vivant<sup>3</sup>. Par ailleurs, la recherche d'un principe le plus général possible, applicable dans les juridictions privées, combinée aux effets de l'unification

- 
1. Jeammaud (A.), Lyon-Caen (A.), 1982, "Droit et direction du personnel", *Droit social*, janvier, p. 58.
  2. On peut considérer que cet ordre était encore largement consenti jusqu'à la convention du 8 juillet 1983 en vertu de laquelle les acteurs avaient unanimement décidé de rester dans les cadres formels du paritarisme plutôt que de rentrer dans le champ des lois Auroux. D'ailleurs, comme on le sait, cette convention n'avait même pas donné lieu au décret d'application à prendre en Conseil d'Etat pour la valider.
  3. Nous avons vu (cf. chapitre III) qu'il était dans l'esprit du paritarisme de transformer l'entreprise en une sorte de société de type politico-juridique, d'en faire une sorte de "*mini Etat de droit*". La reconnaissance de droits collectifs conséquents à travers l'institution du paritarisme, l'espace de justiciabilité que le cadre paritaire a pu historiquement constituer, l'intégration des régulations et notamment de l'ordre assurantiel par l'opérateur EDF, la confusion volontaire de "l'intérêt de l'entreprise" avec "l'intérêt général et national", qui justifiait à elle seule la légitimité du pacte néo-corporatiste, rendaient "l'hypothèse démocratique" moins saugrenue ici qu'ailleurs.

du droit, à laquelle participe fonctionnellement la Cour de cassation, procurent aujourd'hui, à l'issue des contentieux, un fondement aux relations collectives du travail internes à EDF qui sera davantage celui du Code du travail que celui dont elles avaient hérité avec le statut de 1946.

On comprend mieux, dès lors, le caractère hautement stratégique de cette forme d'instrumentalisation du droit par les directions et le profit qu'elles en retirent pour la sécularisation du "modèle EDF". Quatre décisions – prises dans un ordre logique plutôt que chronologique – retiendront particulièrement notre attention concernant la façon dont le recours aux juges permet "d'enfoncer un coin" dans le modèle fondateur et de fournir au modèle d'entreprise émergent une norme qui lui correspond mieux :

1. L'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998 sur la **consultation du comité d'entreprise** (§. 2.1) ;
2. Le jugement du 5 juillet 1996 du tribunal administratif de Rouen sur **la légalité du système de représentation du personnel** (§. 2.1) ;
3. L'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 22 septembre 1998 portant **annulation de l'accord du 31 janvier 1997** et ses suites (§. 2.3) ;
4. L'arrêt de la Cour de cassation du 17 juillet 1996 sur **l'interprétation de l'article 15 du statut** (et les décrets pris en Conseil d'Etat portant modification du statut sur le point soulevé) (§. 2.3) ;

Nous ferons un commentaire plus sociologique que juridique de ces différentes décisions. L'enjeu est évidemment d'en restituer la cohérence (*cf.* §. 2.2 intermédiaire).

---

## 2.1

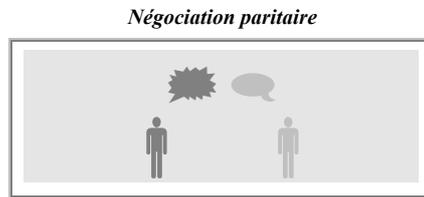
---

### DU CADRAGE INSTITUTIONNEL DE LA NEGOCIATION A LA DISSIPATION DE L'ORDRE DU PARITAIRE ?

On sait que l'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective, procédure sociale indépendante du poids électoral de chaque organisation, avait relancé la concurrence syndicale au sommet. Cette concurrence, qui a longtemps nourri l'identification de la CFDT à la négociation collective et de la CGT au paritarisme, renforce continûment l'opposition des deux dispositifs de détermination des relations du travail (*cf.* §.1.2.2). En demandant que soit rappelée dans le préambule de l'accord DENDS du 19 novembre 1993 la *complémentarité* des deux procédés, FO et la CFTC voulaient éteindre la querelle.

Mais la formule, conforme à un certain état du droit, utilisée pour couper court aux effets de *substitution* et marquer, malgré tout, l'attachement de ces deux organisations au paritarisme, a surtout eu pour effet de diminuer le potentiel de la négociation. La volonté d'exclure le paritarisme de tout processus conventionnel, dans un contexte de mise en concurrence des acteurs et des dispositifs, n'autorise plus, en effet, qu'une interprétation restrictive de la notion de complémentarité ou de subsidiarité. Elle exclut l'association et nourrit par là même des contentieux dans lesquels les deux dispositifs peuvent s'annuler. Il est symptomatique à cet égard que les négociateurs aient neutralisé les références au paritarisme dans le texte de l'accord du 31 janvier 1997. Implicitement suggérée par la mise en concurrence des deux procédés du paritarisme et de la négociation collective, l'exclusion des organismes statutaires du processus conventionnel constitue, comme on l'a vu, tout un programme.

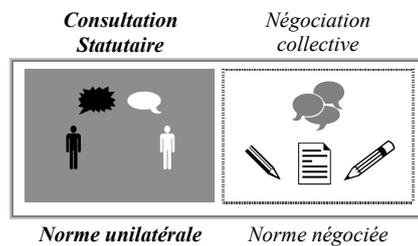
## PERIODE 1 ► 1946-1987 : stratégie du compromis flou



*Norme  
"unilatérale négociée"*



## PERIODE 2 ► 1991-1998 : stratégie du cloisonnement



En fait, il s'agit de remettre en cause le flou procédural qui, paradoxalement, servit, dans le cadre du paritarisme, le développement *contra legem* de la négociation avant 1982 :

*“En 1987, la direction avait pris l'initiative de repasser en CSNP, par circulaire unilatérale, ce qui résultait de l'accord collectif. Aujourd'hui, il est dit que la négociation collective se suffit à elle-même. La rupture de procédé intervient en 1993. C'est principalement le fait de la direction. On ne nous a pas demandé notre avis, c'était leur stratégie de direction. Il est possible que certaines organisations syndicales aient été d'accord, pas la nôtre.”* (Un responsable fédéral FO)

Aujourd'hui la restriction du champ du paritarisme s'autorise, comme on l'a déjà pointé, d'une lecture formelle du droit. Les directions ne parlent d'ailleurs plus de “paritarisme” ou “d'organismes statutaires”, elles évoquent d'impersonnelles “institutions représentatives du personnel” (IRP), invoquant “la décision unilatérale”, comme si, tout d'un coup, l'expression qui figure à elle seule un nouveau mot d'ordre, était plus précise. Pour quoi faire ? Ainsi que le résumait le directeur de la DEGS lors d'une table ronde sur l'accord du 31 janvier 97, “il faut

*créer du désir d'accord social. Ce désir ne s'exprimera vraiment que si le directeur de Centre le permet. On est encore dans la gestion symbolique.*" Cette gestion symbolique commence manifestement par la manipulation des dénominations d'instances et la redéfinition de leurs attributs. Comme l'indique Austin, dire, c'est déjà faire quelque chose <sup>1</sup>.

Le législateur s'étant révélé incapable d'inscrire dans une axiomatique claire les fondements du paritarisme, il y avait fort à parier que le juge valide un jour cette "reconstruction" interne du droit des rapports collectifs de travail (*cf.* §.1.2.2 & §. 1.2.3), ce qu'il a effectivement fait une première fois, la Cour d'appel ayant énoncé, dans un arrêt du 6 février 1996, qu'il n'y avait pas lieu de consulter l'organisme statutaire substitué au comité central d'entreprise, le CSC.CMP, préalablement à l'accord du 19 novembre 1993 <sup>2</sup>.

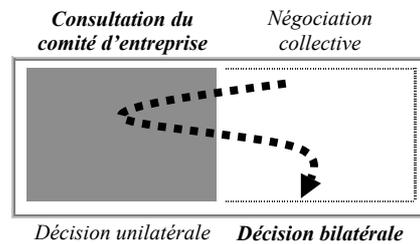
L'arrêt de la Chambre sociale de la Cour de cassation relatif à l'accord du 19 novembre 1993 est tout autre. Il conclut, quant à lui, à la nécessité de consulter le "Comité d'Entreprise" (sic) préalablement à la signature d'un accord collectif, *"cette consultation doit avoir lieu concomitamment à l'ouverture de la négociation et au plus tard avant la signature de l'accord. Cependant le défaut de consultation du CE (...) n'a pas pour effet d'entraîner la nullité ou l'inopposabilité d'un accord (...) dont la validité et la force obligatoire demeurent soumises aux règles qui lui sont propres"* <sup>3</sup>.

---

1. Austin (J.L), 1970, *Quand dire c'est faire*, Paris, Points-Seuil, 1991.

2. Le 3 décembre 1993, la CGT, non signataire de l'accord du 19 novembre 1993, et le conseil supérieur consultatif des comités mixtes à la production avaient assigné les signataires de l'accord devant le Tribunal de Grande Instance pour obtenir qu'il soit déclaré nul. Le 6 février 1996, la Cour d'appel de Paris avait rejeté cette demande, ce que devait finalement confirmer la Cour de cassation mais en condamnant explicitement la fameuse stratégie de cloisonnement paritarisme /négociation collective mise au point par l'entreprise.

3. *"Il résulte de la combinaison des articles L.431-5 et L. 432-1 du Code du travail que la décision du chef d'entreprise doit être précédé par la consultation du comité d'entreprise quand elle porte sur l'une des questions ou mesure visées par le second de ces textes, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que la décision en cause est une décision unilatérale ou prend la forme de la négociation d'un accord collectif d'entreprise portant sur l'un des objets soumis légalement à l'avis du comité d'entreprise."* Extrait de l'Arrêt de la chambre sociale de la Cour de cassation du 5 mai 1998, CSC-CMP et un autre c./EDF-GDF et quatre autres, n°2629 P+B+R, reproduit avec le rapport du conseiller référendaire Jean-Yves Frouin *in Droit social*, n°6, juin, pp.579-587. Concernant la technique de cassation, les règles de publication des arrêts, donc découle en général

PERIODE 3 ▶ *L'après 5 mai 1998 ou le scénario judiciaire*

Ce scénario judiciaire est apparemment en contravention avec les scénarios que la DPRS avait élaborés pour régler les rapports du paritarisme à la négociation collective :

*“L’arrêt ne tient pas compte des spécificités EDF et de la nature des organismes statutaires. (...) Le problème soulevé est un problème général de doctrine en matière de hiérarchie des normes. Mais le débat derrière, c’est évidemment la crise de la représentativité syndicale. Or là, le juge remplace le législateur. Il dit : “venez devant le comité qui est représentatif parce qu’il est composé d’élus”. Dans la mesure où chez nous (...) ce sont les mêmes interlocuteurs qu’on retrouve dans les deux cas, je ne vois pas d’intérêt à ce que le CE soit consulté. Par ailleurs le juge dit “concomitamment à l’ouverture de la négociation et au plus tard avant la signature de l’accord”. Or ces deux moments d’une négociation ont chacun leur spécificité. A l’ouverture, on sera très près d’un “cahier de revendications”, à la signature on sera normalement très près du compromis : “On avait pas pensé à ça!” nous dit le juge...” (Responsable du pôle juridique-DPRS).*

La chambre sociale réécrit-elle la loi ? Un mauvais procès pour certains observateurs. On peut ainsi rappeler la façon dont les scénarios idéalisés de la DPRS cherchaient clairement à associer à chaque canal normatif – négociation collective et consultation statutaire – une figure du management (cf. §. 1.2.2). Or, selon Antoine Lyon-Caen, la véritable sentence serait celle-ci : *“la compétence ratione materiae du comité*

---

leur intérêt doctrinal, et la sensibilité de la Cour à son environnement factuel, *via* notamment la figure de l’avocat général, voir spécialement Waquet (P.), 1998, “Les arrêts de la chambre sociale de la Cour de cassation”, *Droit social*, n°1 janvier, pp.62-72.

*d'entreprise* (en l'espèce, des instances statutaires) *ne varie pas en fonction des modes de gouvernement de l'entreprise*”<sup>1</sup>.

Le juriste d'EDF observe à juste titre, mais pour le regretter, que la chambre sociale en avait référé à un principe général du droit (qui n'est pas qu'un point de doctrine), sur l'articulation entre consultation et négociation, qui ne tenait pas compte des spécificités de l'entreprise et de la nature des organismes statutaires. Le rabattement des signifiants auquel la Cour de cassation a procédé entre *<organes paritaires statutaires>* et *<comité d'entreprise>*, et qui permet précisément de donner à l'arrêt le maximum de généralité, aurait pourtant dû lui convenir. EDF y devient, comme par inadvertance, mais officiellement et selon le vœu ancien de Pierre Delaporte, une *“entreprise comme les autres”*...avec un *“vrai comité d'entreprise”*. Notons, à décharge, que si la Cour de cassation a *“relevé que le Conseil supérieur consultatif des comités mixtes à la production d'Electricité de France et de Gaz de France, (...) exerce au sein d'EDF et de GDF l'ensemble des attributions d'un comité d'entreprise”*<sup>2</sup>, ce rabattement des signifiants lui avait tout simplement été soufflé par une partie du moyen soutenu devant elle. Ce moyen faisait valoir, en effet, une méconnaissance par l'accord des droits d'information et de consultation du comité d'entreprise prévus par deux articles du Code du travail<sup>3</sup>, sur les questions intéressant notamment les mesures à même d'affecter le volume ou la structure des effectifs, la durée du travail, les conditions d'emploi, etc., typiques du champ couvert par les accords de réduction du temps de travail et les accords emploi. Et c'est bien la CGT et le CSC des CMP qui avaient fait valoir expressément la violation de ces droits.

La “faute” est donc (beaucoup) plus ancienne. L'assimilation du CSC des CMP à un CE s'ensuit, en effet, de la circulaire interne Pers. 873 du 23 mars 1987<sup>4</sup> qui voulait

---

1. Lyon-Caen (A.), 1998, “La chambre sociale réécrit-elle la loi ?”, *Liaisons Sociales/Magazine*, pp.62-63.

2. SOC. - 5 mai 1998. Rejet. BICC 478, 15/09/98, n°961

3. Les articles L. 432-1 et L.431-5.

4. Les circulaires PERS sont prises après avis de la Commission Supérieure Nationale du Personnel (CSNP). Il s'agit de textes de base ou de doctrine signés par les directeurs généraux et que le droit

compléter et préciser les dispositions de l'article 33 du statut national du personnel, créant les Comités Mixtes à la Production (CMP)<sup>1</sup>, pour les rendre conformes à la loi Auroux du 28 octobre 1982. Comme on le sait, les parties à la convention du 8 juillet 1983, avaient décidé à l'unanimité de n'appliquer cette loi Auroux qu'*a minima*, *“compte tenu de l'expérience acquise au cours de 35 ans de fonctionnement (de ces) institutions, (pour) maintenir le système prévu par le statut national comme fondement de la représentation du personnel au sein d'EDF et du GDF”*<sup>2</sup>. Elles avaient pourtant dû céder à une assimilation plus substantielle des CMP aux comités d'entreprise (articles 9-12 de la convention de 1983) et accessoirement des commissions de personnel (CSP et CSNP) aux DP, en vertu de la nécessaire application de la loi Auroux.

L'esprit du fameux article 33 du statut national avait été rappelé jadis dans une circulaire de 1950 : les Comités Mixtes à la Production devaient *“permettre de prévenir et de dissiper les malentendus entre la direction et le personnel et de susciter et d'entretenir chez les agents un esprit de coopération et de discipline*

---

répute être des actes unilatéraux mais qui figuraient plutôt des “actes unilatéraux négociés”. Historiquement le canal de la CSNP et la procédure PERS constituent le cœur du paritarisme. Cette procédure qui n'a rien d'une obligation (les circulaires N ou DP prises en dehors de la compétence de la CSNP suffisent dans bien des cas à asseoir la décision des directeurs généraux), met les actes de direction sous le regard de l'organisation syndicale. Cette mise en débat délibérée et donc le choix de ce canal normatif étaient, comme nous l'avons montré au chapitre III, un élément déterminant du pacte historique. Les procédures choisies en CSNP constituaient le moyen de son actualisation.

1. Article 33 du statut national : *“Pour étudier et présenter toutes les suggestions visant à améliorer le rendement du travail, ainsi que les conditions de fonctionnement des services et à réaliser des économies de tous ordres, il est institué des comités mixtes à la production dans le cadre de chaque service et exploitation...”*. Une tonalité somme toute assez spéciale...
2. Article 1 de la Convention du 8 juillet 1983 relative aux organismes de représentation du personnel d'EDF et du GDF définissant les principes généraux selon lesquels s'appliquent les lois sociales du 28 octobre et du 23 décembre 1982. Les articles L.421-1 du Code du travail pour les DP et L. 431-1 pour le CE (L. n°82-915 du 28 oct. 82) étaient réputés *“applicables aux EPIC (...) lorsqu'ils emploient du personnel dans les conditions du droit privé”*. Ils reconnaissaient, en revanche, que *“compte tenu des caractères particuliers de certains de ces établissements et des organismes de représentation du personnel éventuellement existants, (ils pouvaient) faire l'objet d'adaptations.”* D'où la convention de 1983. Notons que Jean Auroux, ministre du travail de 1981 à 1982, puis ministre délégué aux Affaires sociales, chargé du travail, en 1982 et 1983, devient secrétaire d'Etat chargé de l'énergie auprès du ministre de l'Industrie et de la Recherche, Laurent Fabius, en 1983 et 1984. En juillet 1984, Edith Cresson devient, quant à elle, Ministre du Redéploiement industriel et du Commerce Extérieur. Il se raconte, pour la petite histoire, que le ministère de l'industrie avait “vendu” les lois Auroux comme un bon moyen de se débarrasser de la CGT dans les entreprises publiques ! Ce qui a effectivement été le cas partout sauf à EDF, où, convention de 1983 sans

*consentie*”<sup>1</sup>. Rien à voir, quoiqu'on en pense, avec l'esprit du comité d'entreprise... Un célèbre article de Paul Durand, paru en 1954, jugeait d'ailleurs qu'il était impossible alors d'appliquer purement et simplement aux services publics l'ordonnance de 1945 sur les comités d'entreprise. La raison en était simple : “*les dispositions de l'ordonnance, établies dans l'intérêt du personnel de l'entreprise, ne répondent pas (...) à l'esprit d'un service institué dans l'intérêt général*”<sup>2</sup>, d'où l'idée, au demeurant peu suivie hors EDF et la SNCF<sup>3</sup>, d'y instituer un paritarisme. C'était d'ailleurs le cœur de la partie historique de la thèse dédiée à EDF, contenue dans notre chapitre III, de passer au crible sociologique les “traces et indices” du droit de l'Etat comme du droit corporatif interne pour restituer l'esprit perdu du paritarisme<sup>4</sup>.

On voit alors que l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998, qui concerne en compréhension l'ensemble des instances ayant les attributs du comité d'entreprise, confirme d'abord l'extension de cette institution à EDF ; il marque un pas important dans la sécularisation du modèle de l'entreprise, ce dont les dirigeants auraient dû se réjouir. Mais la gêne de ces derniers vient d'ailleurs : ils n'avaient pas imaginé que le droit commun pouvait leur imposer, s'agissant des CE, des obligations dont ils avaient su s'affranchir, s'agissant du paritarisme, par la simple rupture du pacte historique. Il leur avait suffi alors de revenir “à la lettre” du statut (le fameux “acte unilatéral”) pour défaire des fonctionnements paritaires qui n'avaient plus que la coutume pour fondement. La gêne n'a pas tellement la signature institutionnelle du

---

doute oblige, elle était restée majoritaire !

1. Circulaire A211 du 11 avril 1950. Pour un commentaire complet voir, Duclos (L.), 1995, “La représentation des salariés par les organismes statutaires d'EDF-GDF : une économie du paritarisme”, *Cahiers des relations professionnelles*, GRECO-CNRS, p.100. Duclos (L.), 1995, “Paritarisme versus négociation collective à EDF-GDF”, *Travail*, n°32-33, pp.104 et suiv.
2. Durand (P.), 1954, “La constitution des comités d'entreprise dans les services publics de caractère industriel et commercial”, *Droit social*, p.682. Le même argument figurait déjà dans Pepy (D.), 1945, “Les comités d'entreprise : l'ordonnance du 23 février 1945”, *Droit social*, p.48 notamment. Il sont discutés dans notre chapitre III.
3. Cf. Chorin (J.), 1994, *Le particularisme des relations du travail dans les entreprises publiques à statut*, Paris, LGDJ.
4. Selon la méthode déjà décrite et inspirée des travaux de Carlo Ginzburg. Voir Ginzburg (C.), 1989, “Traces, racines d'un paradigme indiciaire”, in *Mythes, emblèmes, traces*, Paris, Flammarion, pp.139-180.

CE ou du CMP pour origine ; elle provient plus simplement de l'identité des acteurs qui peuplent ces instances. L'ennemi, c'est encore la CGT. L'exaspération des directions à négocier puis à consulter, manifestée dans le fait que "*ce sont les mêmes interlocuteurs qu'on retrouve dans les deux cas*", ne se comprend pas autrement. Or cette pensée en terme d'acteurs, qui alimente aussi un point de vue instrumental sur le droit, est depuis le début des années 90, le principal moteur de la confrontation sociale. La CGT le sait. Ce qu'elle ne sait pas, en revanche, au moment où elle redevient, pendant les négociations de l'accord du 12 janvier 1999, un interlocuteur recherché, c'est le soutien qu'elle perdra lorsque le paritarisme sera rendu incapable, par les juges, de produire les effets de rémanence institutionnelle qui sont encore les siens. Le jugement du 5 juillet 1996 rendu par le tribunal administratif de Rouen sur la légalité du système de représentation du personnel est exemplaire de ce point de vue.

Deux décisions de réformes de structures, prises l'une en 1992 et l'autre en 1994 par deux directeurs d'unité, et qui avaient fait l'objet, dans les deux cas, de recours en annulation devant le tribunal administratif de Rouen, sont à l'origine de ce jugement <sup>1</sup>. Le tribunal constatait simplement qu'aucun décret pris en Conseil d'Etat n'était venu valider la convention de 1983, ainsi que l'exigeait pourtant la loi <sup>1</sup>. Le CMP qui était à l'initiative du recours, et qui prétendait ainsi faire valoir son droit à la consultation, ne pouvait être fondé, selon le tribunal, à se plaindre du "non-respect de textes illégaux". La convention de 83 et ses circulaires d'application se retrouvant sans base légale, c'est tout le système de représentation du personnel maintenu par dérogation aux lois Auroux qui sombrait dans l'illégalité. Dans une lettre datée du 26 juillet 1996, la FNE-CGT, défendant les termes de la convention de 1983, demandait que soit mis fin à cet état de "vide juridique". Le terme était bien choisi : la notion de

---

1. Les CMP de chacune de ces unités avaient fait valoir que ces décisions de réorganisation n'avaient respecté ni la circulaire N. 70-48 relative aux procédures de consultations spécialement prévues en cas de réformes de structures et de transferts de lieu de travail (EDF-GDF-DPRS, *Manuel pratique des questions de personnel*, livre 2, chapitre 971, novembre 1989), ni la Pers. 873 confiant notamment aux Comités Mixtes à la Production, en vertu de la convention unanime du 8 juillet 1983, les attributions des comités d'entreprise (qui n'étaient confiées, par le statut national, ni aux organismes de la filière des commissions de personnel, ni aux organismes sociaux prévus à l'article 23 du statut).

vide juridique<sup>2</sup> renvoie souvent, en effet, aux difficultés qui s'attachent aux opérations de "qualification" par quoi une situation de fait trouve, dans le droit, la catégorie qui la fait accéder à la vie juridique. Comme le notera benoîtement le Conseil d'Etat, saisi à l'occasion, dans une décision du 17 mars 1997, "*l'esprit de (la loi Auroux était bien) d'appliquer aux EPIC le droit commun de la représentation du personnel*". Il est, comme on dit, nécessaire "qu'une porte soit ouverte ou fermée" : il n'y a donc pas de vide juridique...mais plutôt, du côté de la CGT, une peur de la qualification. La prétention au dérogatoire, élevée par EDF-GDF à travers la convention de 1983, quoiqu'appuyée sur une mention de la loi Auroux, n'avait alors aucune chance d'être accordée faute d'une règle extérieure à l'entreprise suffisante à la fonder.

La section du contentieux du Conseil d'Etat estimera ainsi, et tout à la fois, "*que les CMP n'étaient pas des CE au sens du droit du travail*" (sic) mais que provisoirement, en l'attente d'un décret d'adaptation, on pouvait et devait faire comme si<sup>3</sup>. La réponse de la DPRS au courrier de la CGT, reproduite ci-après (illustration 2), souligne sur un ton très ironique les apories de cette qualification en droit du système de représentation propre à l'entreprise. Elle agite alors comme une menace les réserves exprimées par "*certaines administrations*" (!?) concernant le monopole syndical sur la représentation et la désignation des représentants, dispositions qui constituaient, à n'en pas douter, l'une des clés de voûte du paritarisme.

A la veille des élections de représentativité du 20 novembre 1997, le Conseil d'Etat, considérant que ces dispositions électorales anciennes "*ont méconnu le pluralisme syndical (sic) et portent atteinte tant aux droits syndicaux du personnel d'EDF et de GDF qu'au principe général relatif à la représentativité*", remettra définitivement en

---

1. Article L 431-1 du Code du travail.

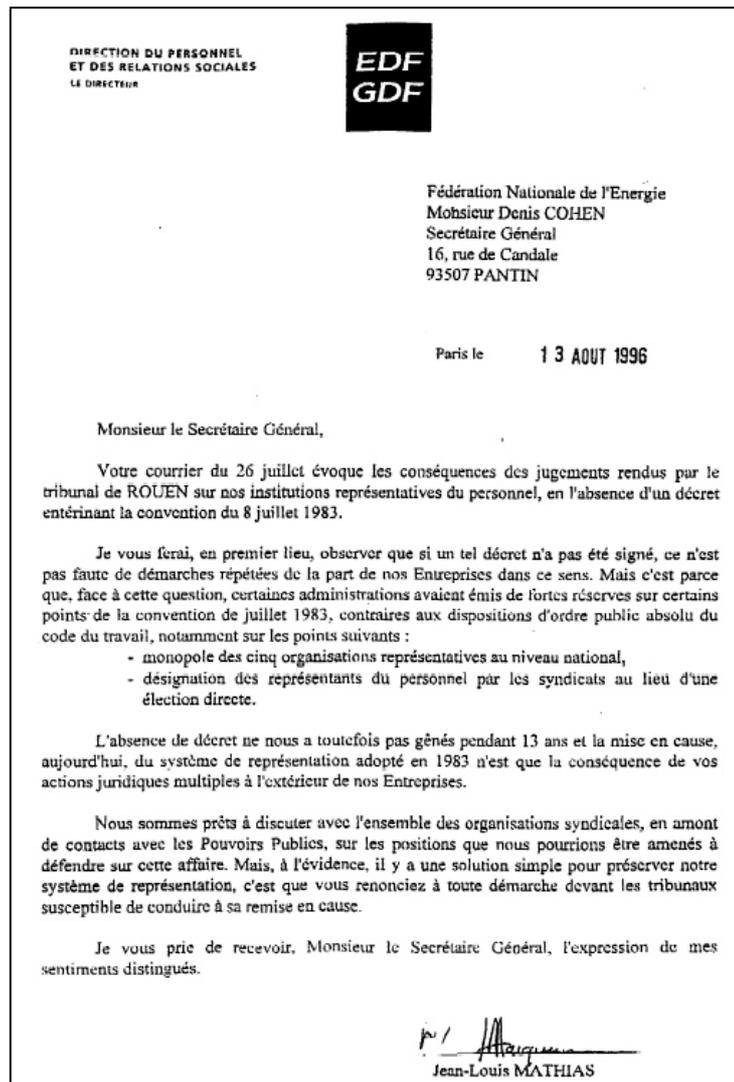
2. Pour une sociologie du "vide juridique", voir Rondeau-vivier (C.), 1991, "L'alibi du vide juridique", *Economie et Humanisme*, n°318, juillet-septembre, pp.22-26.

3. Cette décision appuie, bien évidemment, l'assimilation des CMP au CE que naturalisera par la suite l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998.

cause ce monopole<sup>1</sup>. La formulation, comme on le voit, ne cède rien à l'idée de "pluralisme tempéré" consubstantielle au paritarisme, pris comme instrument de gouvernement, et qui constituait l'une des variables de l'échange politique fondateur.

## ILLUSTRATION 2

*Glose de l'acteur dirigeant sur le jugement du 5 juillet 1996 du tribunal administratif de Rouen ou le modèle de "l'arroseur arrosé".*



1. Cet arrêt du Conseil d'Etat du 12 novembre 1997 fait suite à une requête du syndicat UTE-UGTG (Union des travailleurs de l'énergie – Union générale des travailleurs de la Guadeloupe) qui voulait présenter des candidats aux élections dites de représentativité de novembre 97 et contestait la légalité d'une circulaire interne de 1994 réaffirmant le monopole de candidature des organisations syndicales les plus représentatives au plan national. La modification de la réglementation interne réclamée par le Conseil d'Etat devait entrer en vigueur immédiatement. La CNSP avait dû ainsi reporter plusieurs scrutins pour faire droit à la prétention élevée, au départ, par la seule UTE-UGTG : à Montpellier notamment, un syndicat SUD de l'Hérault s'était glissé dans la brèche. Notons que SUD-énergie fut officiellement créé début juin 1997.

---

## 2.2

### LA DERIVE AUTO-REFERENTIELLE DU STATUT : QUAND LE MORT (LE STATUT) SAISIT LE VIF (LE PARITARISME)

Depuis une dizaine d'années, le renforcement de la ligne managériale qui constitue l'un des produits de la modernisation l'a progressivement et *symboliquement* détachée du terrain. Ce détachement crée une ambiguïté sur le sens porté par la décentralisation : aux pouvoirs accrus officiellement confiés aux chefs d'unité répond, en effet, une nouvelle forme d'intégration du management (déjà théorisée par les formules du Management Stratégique Intégré<sup>1</sup>) qui rompt de fait son appartenance à un collectif décentralisé, quant bien même il s'agit d'affirmer le contraire. L'orientation gestionnaire de cette réforme et la référence idéalisée "aux méthodes du privé" fonde, comme on l'a montré, un point de vue en surplomb sur l'organisation qui renforce certainement la capacité de pilotage économique des structures d'organisation mais rend plus hasardeuse la reconnaissance et la prise en charge de la densité, de l'opacité et des résistances propres au social<sup>2</sup>. Le statut national cesse, dans ce mouvement, d'être le ferment d'une idéologie (et d'une éthique) professionnelle commune aux dirigeants et aux dirigés<sup>3</sup> pour ne plus figurer – côté direction – qu'une règle parmi d'autres. Du côté du management, la

---

1. Ailleret (F.), 1991, "Le management à EDF", *Informations et réflexions*, avril, n°1.

2. Il n'y pas lieu, en fait, d'opposer comme il est souvent fait rationalité économique et rationalité sociale. Il serait plus exact de les envisager comme deux aspects extérieur et intérieur d'une seule et même rationalité. Le social serait, dans l'entreprise, la face intérieure du marché. On conçoit mieux, à travers cette formulation, l'obligation qui est faite aux directions de l'entreprise pour assurer à la fois la transformation de l'entreprise et la pérennité de l'organisation. La prise en charge du social devient alors une nécessité, justement, pour que le marché puisse exister dans l'entreprise, symétriquement pour que les ressources souvent qualifiées de sociales puissent créer l'avantage concurrentiel recherché par l'inflexion notamment du "path dependency" (niveau des qualifications, compétences collectives, capacité de régulation sociale homéostatique, réactivité des structures). Sur cette lecture générale du social, voir Fourquet (F.), Murard (M.), 1992, *Valeur des services collectifs sociaux : une contribution à la théorie du social*, Paris, CGP-IKERKA, p.6-7.

3. "(Avec l'idée de statut,) la relation au supérieur hiérarchique se trouve (...) dominée par l'idée de morale professionnelle. Le dirigeant se trouve, au même titre que le dirigé, placé au service du public, si bien que la relation de pouvoir entre l'un et l'autre est transcendée par des valeurs

valeur actuelle des principes statutaires est envisagée de ce fait à partir de leur compatibilité à l'exigence nouvelle de flexibilité à laquelle l'entreprise doit faire face. On le voit, avec l'usage tactique à des fins marchandes d'un droit de grève exorbitant du droit commun et spécialement des garanties constitutionnelles qui lui sont normalement attachées<sup>1</sup>. Cette *gestion* de la règle statutaire par les directions n'en disqualifie pas simplement la *référence*, le statut matérialisant le mandat confié à l'entreprise par la puissance publique, mais se traduit effectivement par une multiplication des contentieux avec les organisations syndicales. En même temps qu'ils se multiplient, les contentieux s'extériorisent : l'interprétation de la règle est alors confiée aux juges en lieu et place du *for interne paritaire* (CSP, CMP) dont c'était la fonction. Cette dérive – cette *judiciarisation* qui s'accompagne naturellement d'une *juridicisation* forte dans la détermination des relations du travail – est aujourd'hui le fait des deux parties, syndicats et direction. Elle peut entraîner nombres d'effets pervers pour les entreprises avec l'accumulation de jurisprudences qui pèsent sur le *fonctionnement* quotidien de l'entreprise. Ces jurisprudences sont parfois la conséquence inintentionnelle de stratégies intentionnelles qui toutes, peu ou prou, concernent la façon dont les institutions substituées au comité d'entreprise doivent ou ne doivent pas être consultées. Elles se traduisent souvent par de curieux réaménagements des droits des institutions représentatives, mais pour les diminuer en tendance. Le “vide juridique”, invoqué par la CGT, est alors comblé par un juridisme intense qui disqualifie le paritarisme en même temps qu'il s'y substitue fonctionnellement. Mais cette extériorisation crée aussi du vide en matière de régulation sociale. Elle défait l'ordre collectif interne à la communauté de travail en déclassant le paritarisme qui restait le principal instrument organique d'animation et d'actualisation du droit statutaire. Cette sécularisation du modèle EDF est d'autant plus curieuse que le renforcement de la dimension corporative de l'entreprise

---

*communes qui s'imposent à l'un comme à l'autre.*” Supiot (A.), 1989, “La crise de l'esprit de service public”, *Droit social*, n°12, décembre, p.779.

1. Cf. La note dite Benat du 12 décembre 1988 qui définissait les fonctions strictement nécessaires à la continuité du service public et au maintien de l'équilibre “technique” production-transport-consommation en période de grève, étendue depuis et largement détournée pour servir les intérêts purement financiers des gestionnaires du réseau (avec la complicité des tutelles reconnaissant, de fait, à n'importe quelle direction de l'entreprise le droit de régler la grève).

allemande, comme source d'efficacité économique <sup>1</sup>, ou la préférence américaine pour les solutions de conciliation et d'arbitrage entre les parties au contrat collectif, en lieu et place des juges, sont aujourd'hui partout donnés en exemple... Sans toujours proposer d'alternatives institutionnellement fondées, ces stratégies de judiciarisation et de juridicisation ruinent en définitive les bases du "modèle EDF" et la référence *du* statut national (le service public). C'est le contournement récurrent de ce dernier, pour des raisons stratégiques par les uns et pour des raisons d'opportunité tactique par les autres, qui accélère alors sa sclérose. Le statut focalise bientôt l'attention des agents, non plus pour ce qu'il est *en substance* – un ensemble de "droits vivants" qui sont la contrepartie d'obligations dans le *fonctionnement* d'un service public –, mais pour ce qu'il représente *en dernière instance*, l'appartenance *au* Service public (avec un grand S). La défense du statut national, comme icône chosifiée, s'identifie alors avec la défense d'un certain type de service public dont le statut, aux yeux des agents, figure le dernier rempart. Le statut ne médiatise plus de ce fait le lien à la Nation ; il n'a plus de Référence, mais devient sa propre référence <sup>2</sup>. Au terme d'un tel processus, on comprend pourquoi l'acceptabilité du changement institutionnel est faible – quand bien même ce dernier ouvrirait aux agents, *via* la négociation collective, des droits au moment où le juge, aujourd'hui, en répudie d'autres, spécialement en matière de représentation collective. Ces évolutions ont changé progressivement les polarités du système de relations professionnelles, en excluant toute considération sur la portée du paritarisme alors même que cet édifice constitue encore la clé de voûte du système, à tout le moins le principal soutien à la représentativité de la CGT. On pourrait dire que cette repolarisation, en faisant sauter les anciennes médiations, connecte directement des éléments du modèle qui justement devaient être mis à distance, plus exactement mis en relation par le truchement d'autres instances (la hiérarchie, les institutions représentatives, etc...). Lorsque cette relation "directe" entre acteurs dérape, il est alors dans l'ordre des choses que de nouveaux tiers soient convoqués pour l'arbitrer :

---

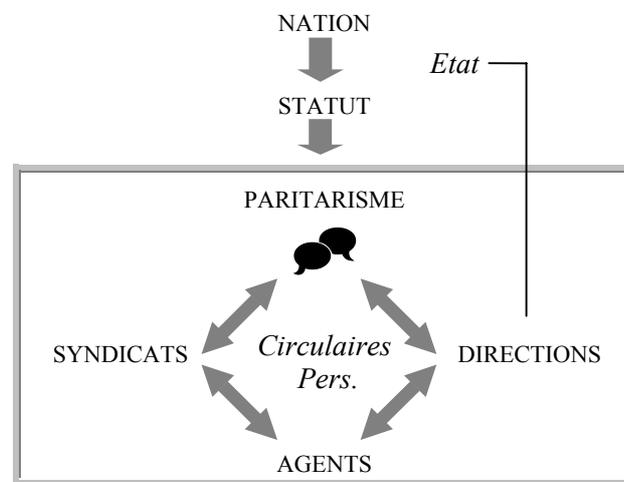
1. Teubner (G.), 1996, *Droit et réflexivité : l'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, LGDJ-Bruylant, 393 p.

2. Voir Supiot (A.), 1996, "Malaise dans le social", *Droit Social*, n°2, février, pp.117 à 119.

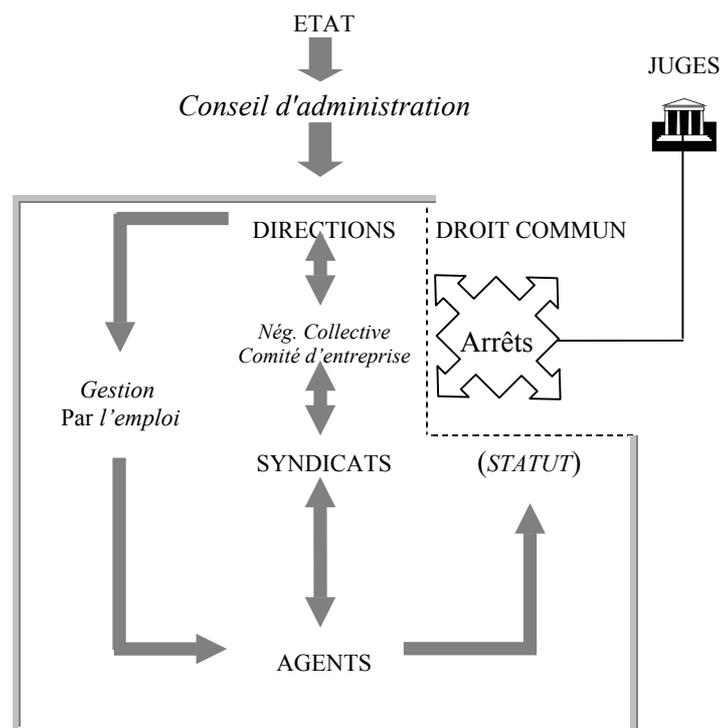
les parties sont de ce fait suspendues à l'arrêt du juge, les dirigeants dépendant de la décision politique, les agents s'accrochant, dans un dernier recours, au statut... Tentées d'établir une connexion directe avec les agents, les directions ont été portées à réduire à un pur problème d'information et de communication la question du partage des grandes orientations de l'entreprise par l'ensemble du corps social.

ILLUSTRATION 3  
*Un modèle émergent de relations professionnelles ?*

PERIODE 1 ► *L'institution du service public : EDF, acteur corporatif*



PERIODE 2 ► *L'institution du marché ou l'invention de l'entreprise EDF Europe*



Cette conjoncture a inauguré une nouvelle phase dans le gouvernement d'EDF. Il ne s'agissait plus d'associer le syndicat au contrôle social mais de garantir simplement la capacité du management à agir à distance en économisant, pour ce faire, "la médiation coûteuse, à peine représentative, des organisations syndicales". Vieille antienne! Or, s'il revient certainement aux dirigeants de prendre en charge la densité du social cette dernière est, par nature, impossible à vaincre. Finalement, le management a oublié l'économie que pouvait lui procurer un système de gouvernement basé sur une série *d'échanges politiques*<sup>1</sup>.

Le paritarisme a été abusivement confondu avec le statut dont il était l'émanation et dont, statutairement, il devait veiller à l'application. Cette confusion n'est pas si étrange, en France, où n'existe ni tradition ni pensée "conseilliste"<sup>2</sup>. Le comité d'entreprise, traditionnellement confiné aux "bonnes œuvres" n'est, en effet, qu'un ersatz de conseil, impuissant à développer des capacités de régulation. L'entrée syndicale, et la pensée en terme d'acteurs, l'emporte ainsi largement, en France, sur l'entrée conseiliste, et la pensée en terme d'organisation. De tout temps, le patronat français a préféré associer des acteurs dociles au contrôle social, quitte à alimenter en retour un mouvement syndical "extérieur" d'inspiration officiellement révolutionnaire, plutôt que de donner à ce contrôle un fort contenu organique et procédural. L'idée d'instituer, en matière de négociation collective, au delà des commissions de suivi des accords collectifs, une "commission de négociation" paraît aujourd'hui encore assez incongrue<sup>3</sup>. De ce point de vue, le paritarisme d'EDF et du

---

1. Telle que l'a défini Alessandro Pizzorno, la notion d'échange politique permet de comprendre le jeu auquel se livre un "acteur fort" (une direction) lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un "acteur faible" (un syndicat), toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique joue, en première instance, sur l'économie que procure au fort le bénéfice des capacités du faible à agréger des soutiens et à produire du consentement. Il s'agit d'augmenter sa dotation pour restaurer ses capacités de contrôle en échange précisément de sa participation au "contrôle social". Pizzorno (A.), 1978, "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in Crouch C. & alii (éds.), *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, p.277-298.

2. Concernant les origines de cette pensée en Allemagne et son horizon pratique, voir Rehfeldt (U.), 1986, "Les syndicats et la rationalisation industrielle en Allemagne 1910-1933", *Cahiers de recherche du GIP Mutations Industrielles*, n°2, décembre.

3. Barthélémy (J.), 2001, "L'accord de méthode de la négociation collective", *Les Cahiers du DRH-*

GDF étaient des exceptions ne faisant que confirmer la règle. En confondant le paritarisme, instrument *offensif* de contrôle social avec le comité d'entreprise, l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998 n'a pu véritablement rappeler le système de relations professionnelles à l'ordre du paritarisme. Il a plutôt précipité l'alignement de ce système sur ceux dont sont généralement dotés les grandes industries du secteur concurrentiel. L'élément vivant du statut ayant perdu les fonctionnalités qui lui étaient propres, les acteurs ont alors buté sur les sédiments déposés dans la lettre même du statut national qui ne constitue plus que l'élément mort du dispositif de régulation. Les dispositions du statut, qui n'ont fait qu'enregistrer le fruit des interactions passées, paraissent dès lors insensées. Le statut bloquant toute adaptation, la prophétie faite par ses contempteurs devient auto-réalisatrice : le statut interdit la modernisation du dialogue social, ne témoigne que de privilèges indus et à ce titre exorbitants, etc... La confrontation sociale ne pouvant être rappelée à l'ordre du paritarisme est, sans comprendre, rappelée à un ordre caduc, et toujours inactuel. C'est le sens porté par l'annulation de l'accord de 1997. Cette annulation va, en effet, obliger les directions à retravailler les éléments du statut mais ne leur laissera d'autre choix que de passer, pour ce faire, par l'extérieur de l'entreprise.

---

## 2.3

---

### L'ANNULATION DE L'ACCORD DE 1997 ET SES SUITES OU L'INVENTION DU "STATUT LIGHT"

L'annulation de l'accord du 31 janvier 1997 par la Cour d'appel de Paris, le 22 septembre 1998, a certainement été vécue comme une humiliation par les directions de l'entreprise<sup>1</sup>. A l'origine, en effet, ces dernières avaient nonchalamment fait

---

*Lamy*, n°40, 29 juin, pp.12-19; "L'ingénierie de l'accord de méthode", *Les Cahiers du DRH-Lamy*, n°46, 26 octobre, pp.2-8 ; Lyon-Caen (G.), 2001, "A propos d'une négociation sur la négociation", *Droit ouvrier*, janvier, pp.1-10 ; Rouilleault (H.), président, 2001, *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La documentation Française, chapitre XII, pp.402-404.

1. La Cour de cassation a rejeté le 12 juillet 1999 le pouvoi qu'elles avaient formé (alors même que

valoir que les dispositions contestées, au soir de la signature, n'étaient pas dérogatoires au sens du droit du travail<sup>1</sup>. Manque de chance, alors même que les demandeurs avaient soulevé de nombreuses violations du droit du travail, la Cour d'appel a préféré centrer son examen sur la validité de l'accord au regard du seul statut, une motivation au demeurant très orthodoxe même si elle peut paraître incongrue au regard du type d'échange conclu entre les négociateurs et des avantages dont ils auraient pu se prévaloir<sup>2</sup> : la Cour notait d'ailleurs que ses considérants n'impliquaient pas "*critique de l'objectif poursuivi*" (12<sup>ème</sup> considérant sur l'ampleur des recrutements). L'arrêt qui rappelle, au passage, l'entreprise à l'ordre de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998 sur la consultation des institutions représentatives du personnel, peut se résumer en peu de mots : la "*substitution de fait d'une durée légale (?) du travail de 32 heures à celle actuelle de 38 heures pour EDF-GDF*" fait que l'accord, au lieu de compléter simplement le statut, détermine "*un nouveau statut, provisoire pour trois ans, comportant une nouvelle durée légale du travail, une nouvelle prime, de nouvelles règles pour la retraite et le compte épargne temps*". Le recrutement systématique à 32 heures (la Cour s'appuie sur l'ampleur des effectifs concernés, et notamment sur l'objectif conventionnel des 75%) est jugé contraire à l'article 15 du statut national, l'aide à la réduction du temps de travail, contraire à son article 28. C'est principalement l'idée d'introduire un statut dans le statut, contraire à l'esprit même d'un statut, qui est sanctionnée, quasi-

---

les négociations de l'accord de 1999 avaient débuté) et confirmé l'arrêt de la Cour d'appel. On peut rappeler qu'en février 1997, le TGI de Paris saisi en référé par les fédérations CGT et FO, qui entendaient exercer leur droit d'opposition (art. L 132-26 du Code du travail) mais ne s'opposaient pas sur les mêmes parties du texte, avait refusé de prononcer la suspension de l'accord et renvoyé à une date ultérieure le fond du dossier. En juillet 97, le TGI déboutait les fédérations au motif que le droit d'opposition ne pouvait s'exercer contre une partie du texte seulement (FO ne contestait que l'embauche exclusive à 32 heures et mettait en doute, dans le cas des expérimentations collectives à 32 heures, le maintien d'un seul appel au volontariat). La CGT ne remplissant plus à elle seule les conditions de majorité, son opposition à la totalité de l'accord n'était plus valide. Le TGI avait par ailleurs estimé que l'accord était conforme au statut national.

1. "...aucune des dispositions que vous visez n'entre dans le champ du droit d'opposition ouvert par l'article L. 132-26 du Code du travail, qui ne concerne que les accords 'comportant des clauses qui dérogent (...) à des dispositions législatives ou réglementaires, lorsque lesdites dispositions l'autorisent'..." Extrait du double courrier du 11 février 1997 co-signé par Pierre Daurès (DG d'EDF) et Jacques Maire (DG du GDF) et envoyé à la CGT et à FO.
2. Pour un commentaire très savant de ce choix, de sa cohérence et de la décision de la Cour d'appel du 22 septembre 1998, voir Antonmattei (P.H), Favennec-Héry (F.), Garbar (C.A), "L'annulation de l'accord EDF-GDF sur les 32 heures", *Droit social*, n°12, décembre, pp.986-999.

indépendamment des avantages qui ce “statut-bis” procure ou ne procure pas à l’agent (j’exagère à dessein). Au delà des subtilités du droit, cette morale jurisprudentielle témoigne à elle seule de l’indétermination qui finit alors par régner dans l’entreprise concernant l’idée même et le fondement du statut. Ce dernier n’en a, d’ailleurs, peut-être plus ? C’est ce que suggèrent malicieusement des juristes comme Christian Garbar <sup>1</sup>. Pour des raisons de “responsabilité sociale”, les directions de l’entreprise, elles-mêmes, ne sauraient être soupçonnées d’avoir pu produire un tel énoncé : il n’est pas question, officiellement, de “toucher au statut”. Le tout est de savoir ce qu’on entend par <toucher>. Le bricolage permanent auquel les directions préfèrent se livrer leur fait, en effet, prendre un risque permanent, quoique diffus, et notamment celui, qu’elles réfutent pourtant, d’immobilisme.

S’agissant des matières traitées dans les accords emploi, ce bricolage avait été rendu manifeste, une première fois, par les suites d’un autre arrêt, plus incident, de la Cour de cassation en date du 17 juillet 1996. La Cour remarquait simplement que l’horaire de travail ne pouvait être arrêté “*qu’après accord avec les représentants des organisations syndicales les plus représentatives du personnel concerné*” et que l’article 15 §.3 du statut national qui faisait l’objet de ce commentaire exigeait un accord unanime. Dans un telex n°96-49 de juillet 1996, la direction qui engageait la négociation de l’accord de 1997 s’était inquiétée du fait que l’opposition d’une seule organisation puisse bloquer toute modification de l’horaire collectif, ainsi que certaines mesures d’aménagement du temps de travail dont la mise en œuvre exigeait, elle aussi, l’unanimité. Un décret bienvenu avait alors modifié cette fâcheuse disposition <sup>2</sup>.

En dépit de ce qu’on pourrait penser *a priori*, cette stratégie de réécriture du statut visant à en faire “*la trame à partir de laquelle se tissent les relations professionnelles*” <sup>3</sup>, une substance réduite à la forme, sorte de “statut light”, n’est pas

---

1. Garbar (C.), 1996, *Le Droit applicable au personnel des entreprises publiques*, Paris, LGDJ, pp.535 et suivantes.

2. Décret n°96-1127 du 23 décembre 1996 (J.O du 24-12-96) modifiant l’article 15, paragraphe 3 du statut national.

3. Maggi-Germain (N.), 1996, *Négociation collective et transformations de l’entreprise publique*,

loin de faire aujourd'hui l'accord des parties. Au moment de l'accord de 1999, la CGT, soucieuse de valoriser sa signature, fermera les yeux sur les modifications retenues. Mais c'est surtout la CFDT qui fera de la réécriture des articles 15 et 28, sur lesquels s'était appuyée la Cour d'appel pour annuler l'accord de 97, une condition *sine qua non* à l'engagement même des négociations :

*“Lors de l’annulation de l’accord de 1997, nous avons demandé aux directions et au gouvernement d’en tirer les conséquences et de modifier le statut sur la question des primes et de la fixation de l’horaire collectif. Mais personne ne pouvait réclamer publiquement cette modification. Modifier le statut, c’est tuer le père ! (...) Nous avons dit que nous n’irions à aucune négociation tant qu’il n’y aurait pas cette sécurité, on a exercé une pression terrible. On nous a répondu plusieurs fois : « pas de problèmes ». Le problème, en réalité, vient du fait que toute modification par décret implique la consultation du Conseil Supérieur du Gaz et de l’Electricité qui n’a été convoqué...que la veille de l’ouverture officielle des négociations de l’accord de 1999 (ils avaient dû prendre peur). La CGT a dit non en Conseil (elle ne pouvait pas dire oui). Mais après ? Il faut que les décrets sortent. On appelait tous les jours. Il est sorti le 30 décembre ! On trahit toujours les travailleurs pendant les fêtes de Noël (rires) !”* (Un responsable fédéral CFDT).

Ainsi, la modification de l'article 15 du statut <sup>1</sup> clôt symboliquement un cycle ouvert en 1993 : la négociation collective devient, sur ce point qui intéresse tout

---

Paris, LGDJ, p.176.

1. L'article 15 résultant des décrets du 23/12/96 et du 30/12/98 comprend désormais les ajouts suivants : §.1. – (ajout) : “... Des conventions ou accords collectifs peuvent prévoir la pratique d'horaires de travail à temps partiel ou des horaires de travail à temps réduit à titre individuel ou collectif, conformément à la législation en vigueur et notamment au code du travail ; les horaires à temps partiel sont toutefois au moins égaux à la moitié de la durée du travail applicable dans les IEG ou dans l'entreprise.” §.3. – “Sans préjudice des dispositions législatives relatives aux modalités d'aménagement du temps de travail, l'horaire collectif de travail est en principe arrêté par voie d'accord collectif avec une ou plusieurs organisations syndicales représentatives : le terme de la négociation est conventionnellement fixé par les parties ; en l'absence d'accord sur ce terme, le délai de conclusion de l'accord est de trois mois à compter de l'ouverture de la négociation ; si aucun accord n'a pu intervenir (...) sur l'horaire collectif (...), celui-ci est arrêté par le directeur de service ou d'exploitation, après consultation de l'organisme compétent de la filière des CMP...” remplace : “L'horaire (...) est arrêté par le directeur (...) après accord [unanime] avec les représentants des organisations syndicales les plus représentatives du

particulièrement la négociation de l'emploi dans l'entreprise, un procédé régulier d'animation et d'actualisation, au sens fort du terme, du statut, en lieu et place de "l'acte unilatéral" et, partant, de la consultation statutaire. Des matières déjà contenues dans le statut deviennent à l'occasion accessibles à la négociation collective, un point qui restait obscur avec la règle de complémentarité accord-statut introduite par les lois Auroux<sup>1</sup>. Mais cette procédure nouvelle de production de normes, appliquée au même matériau que l'ancienne, change en réalité la substance de la relation de travail. En réduisant le périmètre de l'acte unilatéral, cette procédure modifie, en effet, formellement le rapport au pouvoir et banalise, en quelque sorte, une relation de travail de plus en plus individualisée par ailleurs. Toujours au plan formel, cette procédure participe alors à un affaiblissement de la référence à l'intérêt général, historiquement portée par l'acte unilatéral, dans les formes d'engagement de la main d'œuvre. Cette évolution est sans doute conforme aux virtualités du droit

---

*personnel correspondant.*" [acte unilatéral]

1. L'article L.134-1 (alinéa 3) du code du travail dispose que "...dans (...) les EPIC des conventions ou accords d'entreprises peuvent compléter les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées par le statut." **Commentaire des différents termes** : Yves Saint-Jours évoquait à propos de cet article une contractualisation "subsidaire" (accessoire ou auxiliaire) concernant, au choix, les vides thématiques, ou les lacunes, du statut ("compléter les dispositions statutaires"), et les simples adaptations ("déterminer les modalités d'application"). Dans tous les autres cas, il fallait que le recours à la négociation soit expressément prévue par le statut. S'agissant d'EDF-GDF, seule la négociation du "salaire national de début" (article 9, §.1) était explicitement prévue. Dans le même temps, il n'était vraisemblablement pas dans l'esprit du législateur que le statut définisse *en extension* tout le champ du négocié par une inscription explicite. Pour déterminer *en compréhension* le champ véritablement ouvert au négocié il fallait alors interpréter l'expression "dans les limites fixées par le statut", spécialement pour régler les cas de concurrence, entre actes unilatéraux et accords collectifs, résultant du développement de la négociation. La solution est la suivante : étendre aujourd'hui le champ de la négociation à des matières déjà contenues dans le statut, n'est possible que là où ce dernier ne prévoit pas explicitement la production d'un acte unilatéral suivant un principe de non contrariété, l'autorité investie du pouvoir réglementaire ne pouvant, en effet, y renoncer d'elle-même. Ainsi de la modification de l'article 15 qui efface la mention de cet acte unilatéral, mais qui va plus loin puisqu'elle réfère explicitement, cette fois, à la négociation, suivant le modèle de l'article 9. On voit là toute la différence avec les négociations dites "RTT contre emploi" du secteur privé concurrentiel, marquées par un reflux du pouvoir du chef d'entreprise au profit de la négociation collective dont les termes ne dépendent que des parties au contrat (Morin (M.L), 2000, "Le temps de travail entre le droit du travail et la politique de l'emploi", in de Terssac (G.), Tremblay (D.G.), éd., 2000, *Où va le temps de travail ?*, Octares, Toulouse, p. 227). Sources du commentaire : Saint-Jours (Y.), 1993, "La contractualisation subsidiaire des statuts du personnel des entreprises publiques", *Droit Social*, février, pp.175-179 ; Antonmattei (P.H), Favennec-Héry (F.), Garbar (C.A), "L'annulation de l'accord EDF-GDF sur les 32 heures", *Droit social*, n°12, décembre, pp.986-999.

communautaire concernant la redéfinition de la relation de travail<sup>1</sup>. Pratiquement et socialement, cette fois, le mélange statut/contrat ne sera légitime que s'il est supporté par des procédures originales. Il ne suffit pas, en effet, "d'importer du privé" un moins disant procédural, même et surtout dans la perspective européenne des Services d'Intérêt Economique Général (SIEG). Les mixtes performants ne sauraient se limiter au simple dépassement d'un "brouillage des repères juridiques". Si tel était le cas, les compromis resteraient, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui, bloqués dans la sphère du partenariat social au sommet. Or, il leur faut être à la fois satisfaisants sur le papier et opérationnels sur le terrain s'ils prétendent informer directement la relation de travail et peser sur l'engagement de l'agent dans son activité. Un nouveau modèle de relations professionnelles internes à l'entreprise n'émergera, en effet, que si cette réécriture du lien juridique, finalement assez opaque, se mue en une réelle transformation du lien social. L'obtention d'une bonne capacité de régulation est certainement à ce prix. On en est loin...

---

1. Supiot (A.), 1994, "Les virtualités du droit communautaire : l'avenir des métiers de services publics", *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, n°500, juin, pp.379-387.

---

### Section 3

---

LE RETOUR (PAR L'EXTERIEUR) DU POLITIQUE : L'ACCORD DU 12 JANVIER 1999, UNE SESSION DE RATRAPAGE POUR LA CGT <sup>1</sup>

L'accord du 12 janvier 1999 est principalement marqué par un retour *du* politique, encore qu'il faille pointer ce qui ressortit plutôt à une confusion avec *la* politique, entre l'ambition de départ affichée par le nouveau président François Roussely <sup>2</sup> et la gestion proprement dite de la négociation. L'accord de 1993 qui n'avait pas tellement intéressé les directions opérationnelles, ni véritablement d'ailleurs les directions générales d'EDF et de GDF, était principalement le fruit d'un colloque singulier entre la DPRS et la CFDT. Avec l'accord de 1997, les directions générales étaient montées en première ligne. L'Etat s'était inquiété puis finalement félicité de l'accord, par la voix de Franck Borotra, alors ministre de l'industrie du gouvernement Juppé.

Le contexte de l'accord de 1999 est tout autre. Dans un message n°98-55 envoyé par la nouvelle directrice du personnel, Claude Hue, aux directeurs d'unité, il était dit

---

1. Cette dernière enquête fut moins officielle que les précédentes. Devenu chargé de mission au Commissariat Général du Plan, et rapporteur de la commission Rouilleault, officiellement chargée de l'évaluation, à mi-parcours, de la politique de réduction du temps de travail, j'étais, certes, dans un bon poste d'observation mais dans une position plus délicate vis-à-vis de l'entreprise. Pour recueillir le matériau nécessaire à l'écriture des paragraphes suivants, j'ai fait, comme on dit, jouer mes contacts. Mes correspondants, directions et syndicats confondus, ont été fidèles au poste. Qu'ils soient ici tous remerciés. Mon directeur, Pierre-Eric Tixier, qui était resté aux premières loges, m'a communiqué une partie des informations dont il disposait pour sa mission de conseil auprès des membres du nouveau comité exécutif d'EDF. Mais le principal est issu d'un échange de bon procédé avec mon collègue et ami, Olivier Mériaux, qui travaille avec moi depuis bientôt sept ans sur le paritarisme, et qui s'était engagé à écrire une monographie sur la négociation de l'accord du 25 janvier 1999 pour le projet "*Collective bargaining on employment and competitiveness*" de la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Travail. En échange de mes notes sur les négociations antérieures, qui lui permettaient de resituer rapidement les enjeux de cette négociation, il a mis notamment à ma disposition une retranscription des entretiens les plus significatifs qu'il avait menés. Le reste est constitué des documents usuels produits par les acteurs et dont la qualité a déjà été déjà mentionnée. Le travail d'Olivier Mériaux a fait l'objet d'une publication. Il me pardonnera sûrement de m'être un peu écarté de sa propre interprétation. Voir Mériaux (O.), 2000, "La négociation sociale dans les entreprises publiques à statut : le cas d'EDF-GDF et Air France", *Revue de l'IREs*, n°32, pp.145-179.

2. François Roussely a été nommé Président d'EDF le 1 juillet 1998, sur proposition du Conseil d'Administration de l'entreprise transmise aux pouvoirs publics le 26 juin 1998.

notamment que la direction recevait *“les organisations syndicales dans le cadre des négociations pour la mise en œuvre de la loi Aubry”*. Le contexte des accords emploi s'est sensiblement transformé, en effet, depuis l'adoption par l'Assemblée de la loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail, dite loi Aubry I, du 13 juin 1998. Vu les *“détournements”* sur la définition du temps de travail effectif dont la loi Aubry I fait l'objet, notamment dans l'accord UIMM de juillet 1998, vu plus généralement le bras de fer qui s'engage avec le patronat, ou encore le nombre encore modeste d'accords précurseurs signés dans l'année, le gouvernement Jospin aimerait bien faire de la *“pédagogie”* : le service public de l'électricité doit donner l'exemple <sup>1</sup>. La lettre de mission adressée, en juillet 98, à François Roussely par Dominique Strauss-Kahn, ministre de l'Economie et des Finances, et Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie, était d'ailleurs sans ambiguïtés sur ce point : elle enjoignait la direction de relancer le dialogue social, notamment *via* une négociation sur la réduction du temps de travail dont les *“conditions sociales, économiques et financières (seraient) précisées”* ultérieurement. L'Etat, quoiqu'en termes flous, s'engageait ainsi à aider l'entreprise. Il s'agissait encore pour François Roussely *“d'améliorer la gestion interne de l'entreprise et (singulièrement) le mode de fonctionnement de l'équipe de direction”*, une allusion directe au conflit Alphandery-Daurès, et de mobiliser le personnel autour d'un projet d'entreprise

---

1. A la mi-novembre 1998, Dominique Strauss-Kahn répétait vouloir que les entreprises publiques, qui étaient sous sa tutelle, mettent en œuvre la réduction du temps de travail de *“manière exemplaire”* : *“A EDF, notamment, un succès, sans difficultés particulières (sic), en matière de RTT, serait un signal extrêmement positif pour l'ensemble de la politique de RTT”* (in *Bref social* du 20/11/98). Ce vœu n'avait pas échappé à la CGT. Lors de l'ouverture officielle des négociations par les présidents d'EDF et de GDF, le jeudi 26 novembre 1998, cette dernière ironisait sur le document préparatoire élaboré par les directions (*cf.* message aux directeurs d'unité n°98-54) qui ressemblait à s'y méprendre aux chapitres 1 et 2 de l'accord de 1997 sur les perspectives de développement de l'entreprise et était conclu par la nécessité de faire baisser de 3% par an le volume global des heures travaillées et de diminuer de 1% par an à francs constants la masse salariale : *“Nous savons tous autour de la table que le gouvernement a ciblé EDF et GDF comme vitrine du service public nationalisé sur la question de la réduction du temps de travail, liée à celle de l'emploi stable et correctement rémunéré. Il serait aberrant qu'EDF et GDF s'inscrivent dans un application restrictive de la loi Aubry, alors que ce qui est à l'ordre du jour, c'est bien une application offensive, créatrice d'emploi”* (Plénière *“Loi Aubry”*, intervention de la CGT, 26/11/98). Refusant ce qu'elle appelait la *“négociation fourre-tout”* (*i.e.* l'accord global cher à la CFDT), la CGT déclarait alors : *“Commençons par les 35 heures”*, sous-entendu *“nous verrons après”*. En annonçant, une fois n'est pas coutume, qu'elle n'était plus dans *“un refus de signature”*, elle appelait alors à une *“application de la loi Aubry dans le cadre statutaire”* : s'il n'était plus besoin de contourner le statutaire pour la contourner elle, il n'y avait donc plus de raison de modifier les articles 15 et 28 du statut national. CQFD.

préparant EDF à entrer dans le marché tracé par la directive européenne du 19 décembre 1996. Ce dernier dossier est, comme on dit, très chaud : depuis 1996, la directive met régulièrement 40% des agents de l'entreprise en grève<sup>1</sup>. Le 23 octobre 1998, François Roussely traduit ce mandat dans un texte opportunément intitulé *“Vers le client : le compte à rebours européen”*. Il y déclare, notamment, que *“l'entreprise négociera avec les organisations syndicales sans parti pris, sans complaisance (et que) cette exigence s'impose à tous les niveaux.”* Il y réaffirme *“l'exigence d'un dialogue renoué avec l'ensemble des organisations syndicales (lequel) ne relève ni d'un effet de mode, ni d'un revirement managérial (sic)...”* Et d'ajouter, *“c'est la manifestation simple de la volonté de ressouder l'ensemble de l'entreprise autour de ses objectifs stratégiques ; c'est l'expression simple du constat que nos plus grands succès ont été le fruit d'une réelle cohésion et d'une confiance partagée (...)”*. On ne saurait mieux dire. Autre innovation de taille, en matière de management, il affirme que *“l'impulsion d'une nouvelle dynamique sociale de l'entreprise entraîne des dispositions en matière d'organisation. Au niveau de l'instance de direction, les représentants des salariés ont un interlocuteur clairement identifié en charge du social qui fait entendre sa voix sur tous les sujets et partage la*

---

1. Adoptée en 1996, la directive européenne sur l'électricité prévoyait une ouverture du marché à compter du 19 février 1999. La transposition de la directive aurait dû être achevée à cette date. Le projet de loi n'arrivera que le 9 décembre 1998 sur le bureau de l'Assemblée. Il suscite immédiatement l'opposition des Communistes et des Verts, membres de la “majorité plurielle”, qui annoncent ne pas pouvoir voter le texte en l'état. Le gouvernement, déjà très en retard dans la mise en oeuvre de la norme européenne, programme en janvier 1999 des discussions les 16, 17 et 18 février 1999 ; il compte sur un vote en première lecture le 18 février, veille de l'ouverture du marché européen à la concurrence, histoire de montrer sa “bonne volonté” à Bruxelles. Il n'obtiendra l'adoption par l'Assemblée que le 2 mars 1999, après déclaration d'urgence. Le 5 juin 1996, déjà, 45% des agents d'EDF avaient fait grève contre le projet de directive. Alain Juppé qui en négociait le contenu pour la France, avait dû garantir au président d'alors, Edmond Alphandery, dans une lettre datée du 19 juin 1996, que la directive ne modifierait pas le statut de l'entreprise, ni celui de son personnel. Le 4 juin 1998, soit deux ans plus tard, entre 30000 et 50000 salariés d'EDF et du GDF défilaient à Paris pour “défendre le service public” contre le projet de transposition de la directive européenne, dans le cadre d'une grève encore suivie par 40% des personnels. Cette contexture sociale et politique n'est évidemment pas pour rien dans le mandat confié à François Roussely. De son côté, le gouvernement ne voulait pas souffler sur les braises ; il comptait utiliser au maximum les marges de manoeuvre offertes par Bruxelles, s'agissant notamment des missions d'intérêt général, et proposer une interprétation la plus restrictive possible de la directive concernant l'ouverture du marché, en excluant notamment les particuliers. A l'issue d'une rencontre avec les cinq fédérations syndicales de l'énergie, le 19 novembre 1998, Christian Pierret, secrétaire d'état à l'industrie, affirmera notamment que son projet de transposition visait *“le maintien du principe de l'universalité du statut du personnel des industries électriques et gazières”*, une affirmation qui laisse alors la CFDT sceptique tant les dérogations du texte initial

*conception et la mise en oeuvre de la politique générale de l'entreprise*” : Claude Hue, la nouvelle directrice du personnel, une femme donc, fait son entrée dans la structure collégiale qui constitue “l'instance suprême de la direction”, le COMEX pour “comité exécutif”, une première dans l'entreprise. Enfin, François Roussely réaffirme le rôle du paritarisme : *“une autre disposition, ambitieuse et déterminante, consiste à associer pleinement à la définition et à l'application de la stratégie d'EDF les organismes statutaires ainsi que tous les membres du Conseil d'Administration, et notamment ceux qui représentent les salariés. Chacun assume ses responsabilités : la direction fixe les orientations de fond, recherche la concertation et l'adhésion, les représentants du personnel assurent une lecture en contrepoint de la stratégie et évaluent les contingences.”* Ce texte fondamental, qui, symboliquement, confie aux représentants du personnel la tâche d'exprimer le social, ce dernier fut-il “contingent” – une compétence qui leur était déniée depuis le milieu des années 80 –, signe le vrai retour de la CGT sur la scène sociale. Ainsi que le notera le CSC des CMP, où la CGT est majoritaire, dans un avis sur le bilan social 1997 rendu 18 novembre 1998, *“le Président d'EDF en appelle, aujourd'hui, à ‘la fin de la guerre civile’”*. Une volonté œcuménique qui pousse même l'instance à ajouter qu'il *“n'y a pas créations d'emplois sans création d'activité économique, il n'y a pas résorption du chômage sans relance de l'investissement, sans volonté d'accroître la valeur ajoutée de l'entreprise.”* Voilà une concession à la logique économique qui tranche nettement avec la rhétorique usuelle du service public et le privilège qu'elle donne au besoin et à l'utilité sociale en matière d'emploi comme en d'autres matières. Le président d'EDF accompagnera la publication du projet d'entreprise, un mois après l'annulation de l'accord de 1997 par la Cour d'appel de Paris, d'un commentaire sans ambiguïté à l'adresse des chefs d'unités réunis, pour l'occasion, en grand-messe à Nantes : *“Je ne vous invite pas (...) à poursuivre le dialogue singulier avec la seule CFDT (...) Nos chances de succès reposent sur l'adhésion (de tous les) personnels. (...) On ne portera pas plus loin (cette entreprise) en pensant qu'une organisation syndicale (la CGT) est notre ennemi de classe ou que 50% des agents ne méritent*

*pas que nous leur parlions*”<sup>1</sup>. Il s’agit clairement, pour la présidence, de réussir ce que Edmond Alphandery avait raté.

A ces premiers dossiers, il convient enfin d’ajouter, pour parfaire le tableau, la question des retraites et, accessoirement, du 1% des œuvres sociales, qui pèsent lourdement sur les charges de personnel de l’entreprise. Ainsi que nous l’avons déjà noté, l’entreprise qui se prépare à affronter la concurrence, mais aussi à ouvrir son capital, et donc à subir notamment la notation des analystes financiers, normalise, par un parangonnage serré (en anglais “benchmarking”), ses indicateurs de gestion<sup>2</sup>. Les ratios de productivité apparente du travail s’y taillent évidemment la part du lion. De l’aveu général, leur portée est tout autant politique qu’à proprement parlé gestionnaire : il s’agit de rendre visible la charge ainsi consentie, en vue spécialement des contreparties à négocier avec les syndicats ou la tutelle<sup>3</sup>. La DPRS

- 
1. Extrait du discours prononcé par François Roussely reproduit dans *Bref social-Liaisons sociale* n°12786 du 16 novembre 1998. Revenant sur la décision de la Cour d’appel de Paris, François Roussely, désireux notamment de sécuriser les 184 accords d’établissement relatifs à l’accord cadre du 31 janvier 1997 déjà signés, s’était prononcé pour la modification par décret des articles 15 et 28 du statut, ajoutant, à propos du statut : “*personne ne peut croire que l’on va faire vivre une politique sociale au travers de ce mausolée emprisonné dans le marbre*”.
  2. Il ne s’agit, évidemment, au départ que de comparer la situation respective de la maison-mère et de ses filiales.
  3. EDF avait ainsi profité d’un Conseil d’Administration extraordinaire, le jeudi 30 avril 1998, sous la présidence d’Edmond Alphandery, censé exposer le point de vue de l’opérateur sur l’ouverture du marché de l’énergie et les dispositions de la loi de transposition, pour publier, *via* le journal *Le monde*, quelques chiffres clés sur sa situation au regard des concurrents. L’acteur EDF, syndicats et directions réunis, doutait alors de la capacité de l’Etat à imposer le statut des IEG à l’ensemble de la nouvelle branche, ce que prétendait pourtant faire le ministère de l’industrie, glosant auprès du journaliste sur “*des raisons juridiques (empêchant) l’extension du statut*”, spécialement le monopole syndical dont on sait ce qu’il advint... Dans les conditions dites, il s’agissait notamment de dénoncer *mezzo voce* l’organisation par l’Etat d’un système concurrentiel déloyal faisant supporter à l’opérateur un ensemble de charges devenues indues, lui interdisant, de fait, d’investir et de jouer à armes égales avec la concurrence, compte tenu, de surcroît, des limitations à la diversification apportées par le simple jeu du “principe de spécialité” s’il était maintenu. A net équivalent, le coût de la main-d’œuvre y était réputé supérieur de 50% à celui des concurrents, les retraites expliquant, à elles seules, la moitié de ce surcoût, compte tenu notamment d’un taux de cotisation employeur aujourd’hui à 50% du salaire contre une moyenne de moins de 25% pour le privé. Les projections démographiques portaient ce taux à 100% en 2020 ! D’où l’urgence déclarée d’un transfert contre dédommagement à l’Etat. Les œuvres sociales, quant à elles, qui absorbent 1% du chiffre d’affaire d’EDF, représentaient 8% de la masse salariale contre à peine 2,5% dans les autres entreprises. Comme le relevait Frédéric Lemaître qui commentait ces chiffres dans les colonnes du Monde, “*pour la première fois, les commissaires aux comptes (avaient) émis des réserves sur les comptes 1997, car l’engagement des retraites -plus de 300 milliards- n’y figurait pas.*” Lemaître (F.), “L’ouverture à la concurrence remet en cause les spécificités sociales d’EDF”, *Le Monde*, Samedi 2 Mai 1998.

qui n'était partie à l'été 98, c'est-à-dire avant l'annulation de l'accord du 31 janvier 1997, que pour rafraîchir par un avenant ce dernier accord et le mettre plus ou moins en conformité avec la loi Aubry, s'accrochera longtemps à une représentation purement comptable des négociations, renseignée par son benchmarking, et au jeu "donnant-donnant" qui avait prévalu dans la négociation précédente<sup>1</sup>. Le document livré par les directions lors de la première séance officielle de négociation de l'accord du 25 janvier 1999 en témoigne.

La position que la CFDT mettra sur son répondeur à l'issue de cette séance précise ainsi que *"tout le texte cible des baisses d'effectifs. (...) la vision du développement des entreprises est étriquée et pessimiste à outrance. (...) La notion de 'groupe' est présente partout. Les entreprises affichent que les seules perspectives de développement d'activités nouvelles et d'emplois se feront dans le groupe, principalement dans des filiales. Or rien n'est envisagé pour qu'une politique sociale de groupe voit le jour*<sup>2</sup>. (...) *Les estimations sur les réductions des heures travaillées (dans la maison-mère) vont à contresens des orientations stratégiques exposées par les présidents (elles sont en contradiction avec les données de terrain) (...) (Il faut clarifier (...) le périmètre et le champ d'application de la négociation et donc dépasser votre contradiction entre une logique de groupe pour la vision industrielle et de développement, mais une restrictive logique de maison-mère pour la vision sociale"*. On reconnaîtra à travers cette lecture les données même du modèle d'entreprise émergent, la logique économique "corporate" commandant, à ce stade,

---

1. A l'issue d'une réunion entre signataires de l'accord du 31 janvier 1997, un relevé de conclusion daté du 10 juillet 1998 avait programmé la négociation de cet avenant réclamé par la CFDT dès le lendemain de la fameuse Conférence sur l'emploi du 10 octobre 1997 qui lançait depuis Matignon le processus Aubry. L'annulation de l'accord de 97 a évidemment condamné une opération qui aurait, par ailleurs, exclu la CGT et FO. Dans ce nouveau contexte, la DPRS tablait sur de nouveaux gains de productivité, une "progression maîtrisée" des salaires, mais, surtout, sur l'effet d'aubaine que pouvaient constituer les aides de l'Etat...pour tenir ses engagements. Sinon, comment boucler financièrement le dispositif plus incitatif réclamé par la CFDT et forcer un rythme d'embauche trop peu soutenu ? Les syndicats, qui avait lu la loi Aubry, réclamaient, quant à eux, un résultat tangible sur les effectifs ; le raisonnement en terme d'embauche ne les satisfaisait plus du tout...

2. Les directions des deux entreprises s'engageront finalement dans le préambule de l'accord du 25 janvier 1999 à *"impulser vers leur filiales françaises des négociations avec les organisations syndicales, en s'inspirant de cet accord national, afin d'examiner les conditions dans lesquelles, en fonction de leur contexte particulier, la réduction du temps de travail pourra être négociée et*

une gestion purement contingente du social et du statutaire. Il convient de préciser que la CFDT qui soutient, depuis le début, la conception d'accords globaux et l'élaboration de compromis économiquement viables, n'est pas opposée au principe de l'accord "donnant-donnant". En l'occurrence, elle s'étonne surtout de ce que les prévisions des directions, en matière d'effectifs, soient incompatibles avec celles de 1996 qui constituaient la base contractuelle de l'accord du 31 janvier 1997 :

*"Les directions avaient mis la barre très haut en matière de productivité. On avait déjà eu ce problème lors des négociations de 1997 où elles avaient annoncé 6000 suppressions d'emplois sur trois ans. Et, là, avec un gouvernement de "gauche plurielle", un gouvernement social, elles nous annoncent d'entrée moins 12000."*

(Un responsable fédéral CFDT)

L'ensemble des fédérations ayant décidé début décembre 1998 de suspendre leur participation aux "négociations Aubry", c'est finalement la présidence, agacée par la direction que prennent les événements et anticipant les réactions de la tutelle, qui reprendra sur une base plus nettement politique la gestion du dossier. Le compromis gestionnaire de 97, déjà condamné par la financiarisation des données sociales qui l'avait accompagné, commence alors à avoir sérieusement du plomb dans l'aile...

### 3.1

---

OU COMMENT LA CGT FAIT L'AUTRE MOITIE DU CHEMIN

Les *satisfecit* lus au soir de l'annulation de l'accord de 1997 dans les communiqués de la CGT ou de FO deviennent chaque jour qui passe plus imperceptibles. Dans un entretien accordé au Monde, huit jours après l'annulation, quinze jours avant les élections des CA des CMCAS où la CGT perdra jusqu'à 2 points chez les actifs (la direction prédisait "-5%" !), Denis Cohen qui se lance dans une paraphrase des

---

*mise en œuvre."*

considérants de la Cour, évoque un “coup parti” : *“Je suis affligé par l’attitude de la direction, qui utilise l’émotion créée par l’annulation (...) pour prendre en otage l’ensemble des personnels en dramatisant la situation. Avec FO, nous avons demandé de rencontrer le nouveau président d’EDF, François Roussely, et celui de GDF, Pierre Gadonneix, pour dénoncer la campagne d’intoxication dans l’entreprise. Des chefs de centres téléphonent aux salariés pour leur dire que finalement ils ne peuvent plus partir en préretraite. C’est un climat de haine. Par le biais de la petite hiérarchie intermédiaire, ils réunissent les jeunes, leur indiquant que leur situation n’est pas réglée, et les salariés à temps partiel pour leur signifier qu’ils vont perdre leur prime. Or la position officielle est tout autre. L’entreprise affirme que rien ne changera, mais en dessous beaucoup s’agitent en faisant peur. Nous demandons aux deux présidents qu’ils s’expriment afin de clarifier la situation*<sup>1</sup> (...) *Je ne mesure pas les dégâts que le déchaînement médiatique a causés sur l’image de la CGT. Je pense qu’une victoire juridique peut se transformer en défaite politique.”* Anticipant le discours prononcé à Nantes par François Roussely, Denis Cohen conclut : *“après des années marquées par la signature d’accords entre la direction et des organisations représentant à peine 30% du personnel, sans l’aval de la CGT, majoritaire, le temps est venu d’associer tout le personnel et l’ensemble des organisations syndicales aux grands choix de l’entreprise”*<sup>2</sup>.

Redécouvrant soudain l’intérêt de quelques fondamentaux basistes, la CGT, jusque là focalisée sur l’emploi statutaire à plein temps, réussit finalement à faire son *mea culpa*. Dans les couloirs, elle reconnaît volontiers que son opposition ancienne aux premières mesures d’aménagement du temps de travail, au début des années 80, était sans doute une erreur. Par la voix de Jacqueline Lazarre, secrétaire fédérale de la FNE-CGT, l’une des chefs de file de la délégation qui a négocié l’accord de 1999, la

---

1. Ce qu’ils feront dans un courrier daté du 1<sup>er</sup> octobre 1998, rédigé à l’issue d’entretiens bilatéraux, en soulignant que les deux entreprises “*honoreront les engagements pris à l’égard des personnes concernées par les mesures de l’accord*” annulé et qui concernent alors 19000 agents à temps réduit, 1600 bénéficiaires au titre de la retraite anticipée et plus de 5000 jeunes embauchés. Dans le même courrier les deux présidents invitent à l’ouverture de négociations visant à mettre en œuvre la loi Aubry, “*en s’appuyant sur les acquis de l’accord du 31 janvier 1997*”.

2. Gallois (D.), “EDF doit rester une référence pour le temps de travail : entretien avec le secrétaire général de la FNE-CGT”, *Le Monde*, mercredi 30 septembre 1998.

fédération reconnaît avoir *“appris beaucoup de cette annulation. La réaction des agents à temps choisi et de ceux en instance de départ en inactivité a révélé la force des aspirations individuelles à la réduction du temps de travail et aux départs en inactivité. Nous avons pris à cette occasion l'engagement très clair de consulter le personnel sur tout accord le concernant, et de respecter son avis quel qu'il soit. Un engagement qui découle d'une conception renouvelée de la démocratie, où c'est en dernier ressort les salariés qui ont le dernier mot”*<sup>1</sup>. La CGT proposera en conséquence aux autres fédérations syndicales l'organisation d'une consultation auprès du personnel sur l'application des 35 heures, voire des 32 heures et du temps partiel. A l'ouverture des négociations, le jeudi 26 novembre 1998, forte du résultat de ses consultations, de sa lecture de la loi Aubry, et de la certitude que le gouvernement avait commandé un accord pour la fin de l'année, la CGT avait résumé, dans une intervention lapidaire, l'accord qu'elle appelait de ses vœux :

*“La RTT doit être effective à EDF et GDF, à 35 heures pour tous, en allant vite à 32 heures pour tous, sans perte de salaire, sans intensification du travail, avec (...) un solde positif d'emplois. Le personnel accompagne cette exigence, d'une volonté d'être informé et consulté tout au long du processus de négociation”*, une allusion explicite au rôle que la CGT entend confier aux organismes statutaires dans les négociations décentralisées<sup>2</sup>.

Olivier Mériaux décelait également dans ces dispositions nouvelles, la marque de l'*aggiornamento* confédéral entamé dès la mise en circulation, à l'automne 1998, de documents d'orientation du 46<sup>ème</sup> congrès de janvier 1999, appelant à opposer *“syndicalisme d'opposition et de contestation”* et (nouveau) *“syndicalisme de proposition et de revendication”*<sup>3</sup>. Quoiqu'elles fassent partie des justifications a

---

1. Entretiens paru dans *Options*, n°362, 25 janvier 1999.

2. Autrement dit, *“la mise en oeuvre des 35 heures peut montrer avec éclat que le renouveau social va de paire avec les garanties statutaires. En effet, puisque chacun s'accorde à reconnaître le lien étroit entre temps de travail, emploi et organisation du travail, allons-y ! Débattons-en service par service ! Réactivons les 'conseils d'atelier', redonnons ainsi du 'grain à moudre' à nos S/CMP, et posons la question de leurs besoins à nos usagers et aux élus. Ainsi, nous intégrerons dans nos réflexions les améliorations ou les transformations à opérer pour un meilleur service public”* in *Options*, n°355, 5 octobre 1998.

3. Mériaux (O.), 1999, *Négocier l'emploi et la compétitivité : cinq études de cas*, Rapport pour le

*posteriori*, les interventions dans la presse de Denis Cohen illustrent, pour partie, cette thèse<sup>1</sup>. Nous dirons, quant à nous, que l'actualité et les controverses confédérales traversent nécessairement la FNE-CGT. Elles s'offrent alors comme support aux conflits internes en donnant à ces derniers un sens et, le cas échéant, une conclusion morale<sup>2</sup>; mais sans pour autant surdéterminer une stratégie fédérale d'abord mise à l'épreuve dans le système de relations professionnelles propres à EDF, à tout le moins jusqu'à fin 98. L'annulation de l'accord de 97 en plein processus Aubry, par suite, les pressions exercées par le gouvernement sur la nouvelle présidence pour rendre visible à EDF l'effet emploi des 35 heures et son souci d'obtenir le consentement de la CGT à la future loi de transposition, créent ainsi une conjoncture extraordinaire dont saura profiter le syndicat pour "débarquer" dans un jeu contractuel jusque là mené par la CFDT. Ainsi que le confirmera un dirigeant CGT, il s'agit avant tout d'aller vite...et de ne pas s'embarrasser avec les détails : *"deux axes guident notre engagement dans ces négociations : notre volonté d'aller vite et de les décentraliser au maximum dans les unités (sic). Allez vite d'abord car il n'y aurait rien de pire que de s'engluer dans des négociations alors qu'il y a urgence pour les personnels et pour l'emploi. Après tout, l'application de la*

---

projet "Collective bargaining on employment and competitiveness" de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, CERAT-IEP de Grenoble, p.9. Voir également, Rehfeldt (U.), 1999, "CFDT and CGT hold congresses and move closer together", *EIROline*, février (FR9902154F)

1. Donnant une version très politique des évolutions de sa fédération, Denis Cohen confiera à Libération : *"Sous Juppé, la CGT a tenu le rôle du bouclier. Le changement nous a ouvert des perspectives positives (NDR : L'accord de 97 est parfois appelé accord Juppé par les dirigeants de la FNE-CGT !). Si on arrive (aujourd'hui) à tenir à la fois la rue et la négociation, cela obligera les autres (comprendre la CFDT) à reconsidérer leur position. (...) On faisait le rapport de force et eux ramassaient la mise. (A nous de reconsidérer et de faire jouer aujourd'hui le principe de réalité pour nous inscrire dans la négociation) (Mais) le débat est vif. Les militants le vivent comme une remise en cause de leur identité. (...) Il y en a qui veulent mourir debout (NDR : une allusion directe au conflits internes à la fédération au lendemain de l'accord de 1999). Je pense que les salariés, eux, veulent vivre debout, heureux et riches. Il faut en finir avec Zola"*. Propos recueillis par Libération dans son édition du 31 janvier 1999, p.17.
2. Le débat entamé par la fédération de l'énergie réunie en conseil les 25 et 26 mars 1999, sur le contenu de la loi de transposition de la directive européenne adoptée en première lecture à l'Assemblée, illustrera plutôt ce point de vue. La synthèse, portée par les orthodoxes, sanctionne effectivement et *a posteriori* la stratégie trop visiblement "jospinienne" du secrétaire général (le fameux "syndicalisme de proposition"), mais elle constitue surtout un rappel à l'ordre pour les directions, sur l'emploi et les 35 heures, et pour le gouvernement, à mi-parcours de la loi de transposition. Cf. Monnot (C.), 1999, "Le syndicalisme de proposition de la CGT contesté par sa fédération de l'énergie", *Le Monde*, 28-29 mars.

*loi ne nécessite pas d'interminables palabres, car elle est d'ordre général. Il suffit donc de fixer une date d'application – nous proposons le 1 janvier 1999 – pour le passage de l'horaire hebdomadaire légal à 35 heures à EDF-GDF, et de rappeler que cela s'entend dans le cadre de la loi Aubry et du statut national. La cohérence étant définie, il faut quasi-parallèlement ouvrir les négociations au niveau local pour la mise en place. (...) La décentralisation des négociations représente le meilleur gage que les personnels soient effectivement les acteurs de la réduction du temps de travail”*<sup>1</sup>. On croit rêver. Exeunt donc les difficultés d'application de l'accord de 97 ! L'engagement de la CGT dans les négociations de l'accord de 99 donneront ainsi très vite à penser qu'elles portent, en réalité, sur tout autre chose...

---

### 3.2

#### COMPROMIS GESTIONNAIRE EXPLICITE *VERSUS* COMPROMIS POLITIQUIMPLICITE

Une fois soldés les comptes de l'annulation de l'accord de 97, et oubliés les noms d'oiseaux, les négociations qui débutent sur un refus commun d'avaliser les propositions comptables de la direction du personnel s'engagent sur une ligne apparemment unitaires. Plutôt que de décrire par le menu le déroulement d'une négociation, qui pris elle aussi des allures de marathon, on peut essayer d'en dégager l'économie, pour comprendre notamment les multiples inversions de rôle qui l'ont émaillée.

Dans la négociation, les effets d'hystérésis seront surtout marquants pour la CFDT qui essayera de maintenir l'horizon du compromis gestionnaire de 1997 en luttant sur l'affichage des sacrifices consentis par les directions en matière d'effectif mais en rappelant indéfectiblement ces dernières à l'équilibre financier de l'accord. Il lui faut alors menacer directement et continûment la présidence d'une non-signature pour

---

1. Entretien avec Bernard Saincy, *Options*, n° 356, 19 octobre 1998.

que la perspective d'un "accord global équilibré", et suivi sur le terrain, ne soit pas tout à fait remise en cause :

*"Il ne fallait pas contredire la dynamique de 97, faire un accord de façade sans contenu et impossible à mettre en œuvre sur le terrain. On devait faire un accord qui articule la capacité de l'entreprise à se moderniser, l'efficacité économique et l'emploi. La RTT était une opportunité intéressante, mais elle n'était finalement qu'un outil. (...) Pour la CGT ou FO, l'accord n'aurait pu faire que trois lignes. (Devant les premières annonces des directions), la CGT semblait timorée. A les entendre, il ne fallait pas dramatiser, ni faire de la surenchère. Je parle bien de la CGT. (...) On était pas aidé. Pour eux, c'était 'on passe aux 35 heures et la lutte fera le reste' (...) Nous on se battait depuis longtemps pour négocier des accords globaux. (...) Roussely voulait cinq signatures alors que l'essentiel était d'avoir un accord avec du contenu...qui ne plombe pas l'entreprise. Normalement c'est le patron qui doit expliquer ça ! Une fois qu'il avait compris qu'on ne mettrait pas notre signature sur n'importe quoi, les choses se sont arrangées. Chacun était un peu coincés : on ne pouvait pas ne pas signer un accord de RTT sur l'emploi, mais on pouvait faire monter les enchères. Quand à Roussely, il ne pouvait pas avoir la CGT en perdant la CFDT en route."* (Un responsable fédéral CFDT).

Cette stratégie, consistant à consolider les gains par une sécurisation de l'accord, par un examen global et donc un contrôle attentif des compensations et de leur acceptabilité sociale, amènera la CFDT à faire valoir plusieurs exigences *a priori* :

- elle impose aux directions une modification des articles 15 et 28 du statut à l'origine de l'annulation de l'accord de 1997 ;
- elle réclame un "point zéro" à trois ans sur le bilan en emplois des efforts de productivité, des départs anticipés et des embauches hors effet des dispositions de l'accord, de manière à caler le bénéfice net en emploi;
- elle souhaite inclure dans l'accord un sous-accord salarial qui permette aux signataires de contrôler la "progression maîtrisée des salaires", autrement dit la modération salariale, sur la durée de l'accord.

Ces trois revendications principales constitueront un “point de passage obligé” et expliquent, à elles seules, les acrobaties procédurales<sup>1</sup>, règlementaires<sup>2</sup>, ou simplement rhétoriques<sup>3</sup>, qui permettront à la direction de les satisfaire, pour gagner la signature de la CFDT, sans faire perdre la face à la CGT. Cette dernière, en effet, refuse explicitement et fermement l’intégration d’un accord salarial à l’accord Aubry (elle refuse le principe même de la modération) ; elle monte peu au créneau sur les attendus économiques de l’accord mais refuse *a priori* de faire des sacrifices trop voyant sur la flexibilité organisationnelle, laquelle constitue pourtant une donnée essentielle à l’équilibre “technique” de l’accord, notamment utile à faire tenir l’équation de partage du travail. Comme on l’a déjà vu, la direction repoussera au dernier moment la modification des articles du statut. Avec la complicité de la CFDT, et plus involontairement de FO, la présidence prend la CGT à contre-pied, en intercalant dans la négociation Aubry, le 11 janvier 1999, soit quasiment le dernier jour des négociations, lors d’une suspension de séance, une consultation visée par l’article 9 du statut sur la proposition salariale des directeurs généraux. La présidence obtient ainsi en organisme statutaire un agrément minoritaire sur le volet salarial (CFDT, CFE-CGC), qui devient, par construction, un acte unilatéral dont le contenu sera reproduit *in extenso* dans le texte même de l’accord, en son chapitre 3 ! ! Par cet artifice procédural, la CGT se retrouve ainsi à signer un texte incluant l’accord salarial réclamé par les minoritaires sans pour autant avoir signé ce dernier. L’aide

- 
1. La direction organise un détour de production du sous-accord salarial par le truchement d’une nouvelle négociation, supplétive à la décision unilatérale des directeurs généraux, visée par l’article 9 du statut national sur la négociation du “*salaire national de début*” (article 9, §.1), et menée dans le cadre paritaire. Les négociateurs changeront de salle, le temps d’une pause dans la négociation Aubry, le 11 janvier 1999, soit quasiment au terme de cette négociation, pour faire tenir une réunion paritaire dite article 9.
  2. Convocation tardive du Conseil Supérieur de l’Electricité et du Gaz le 15 décembre 1998, pour avis sur les modifications des articles 15 (introduction du temps réduit et du temps partiel par voie de négociation) et 28 (création de prime par voie de négociation) du statut national. Coup de force dénoncé par FO et la CGT qui quittent la salle avant le vote du CSEG et font part de leur intention d’empêcher la signature du décret. Elles n’en auront pas le temps : la ratification par décret paraît dans la foulée le jeudi 31 décembre 1998 !(D. n°98-1306 du 30 décembre 1998, JO 31 décembre, p.20277).
  3. Au début des négociations, le gouvernement *se serait* engagé à accorder à l’entreprise une aide de 4000 à 5000 francs par emploi. L’entreprise n’étant pas éligible à l’aide incitative de la loi Aubry I, cette aide est présentée comme l’équivalent de l’aide dite structurelle prévue dans le cadre du dispositif à venir pour les entreprises privées dans le cadre de la seconde loi... Le ministère de l’économie et des finances refusait, au départ des négociations, de confirmer cet engagement.

financière de l'Etat permet, enfin, d'établir dans l'accord-cadre une solution de continuité sur les besoins de financement et d'afficher, à quasi-parité d'effort concernant les gains de productivité ou la progression maîtrisée des rémunérations, un gain net de 3000 à 5000 emplois. Au terrain de se débrouiller pour les caser... Comme l'indique, en effet, le chapitre 4 de l'accord, hors les données concernant les volumes d'emploi figurant dans l'accord-cadre, qui constituent désormais un engagement national, l'application des dispositions de l'accord ressortit à la conclusion d'accords locaux, depuis la mise en œuvre des 35 heures à l'horizon du 1<sup>er</sup> octobre 1999 jusqu'aux dispositifs d'aménagements permettant de dégager des ressources de flexibilité dans les organisations du travail.

#### LES PRINCIPAUX ELEMENTS DE L'ACCORD-CADRE DU 25 JANVIER 1999

##### SUR LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL

L'accord signé par les cinq fédérations syndicales prévoit l'embauche de 18000 à 20000 jeunes sur trois ans, alors même que 15000 agents partiront en inactivité sur la même période, soit un solde positif net de 3000 à 5000 emplois, "réellement créés". A la différence de l'accord du 31 janvier 1997, un calcul détaillé de ces mouvements d'effectifs figure dans l'accord (§.2.1). Le long préambule de 97 sur les perspectives de développement des deux entreprises est réduit à une question de "confiance en l'avenir"; le chapitre RTT de l'accord intitulé "*réduire son temps de travail, travailler autrement*" est concis. Les 35 heures sont présentées en un paragraphe et quatre phrases : "*Le temps de travail à EDF et GDF est réduit à 35 heures [contre 38] avec maintien du salaire. Cette disposition prendra effet le 1<sup>er</sup> octobre 1999 au plus tard. Pour répondre rapidement aux attentes du personnel, on recherchera une conclusion des accords locaux au cours du premier semestre 1999. Cette réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires sera mise en œuvre dans le cadre d'un fonctionnement des services sur cinq jours a minima*". Le premier chapitre prévoit, par ailleurs, des modalités de passage à 32 heures, basées sur un principe général de volontariat. Ces 32 heures pourront être payées 37 avec la prime à la réduction du temps de travail dans le cas d'une réduction collective. La notion d'aménagement du temps de travail fait l'objet d'une définition précise : "*dès lors que l'amplitude de fonctionnement d'une équipe est supérieure à la durée du travail des agents qui la composent (35 heures ou 32 heures), l'équipe est en aménagement du temps de travail*" (§.1.1). Ainsi repéré, le passage en aménagement, quel qu'en soit le régime négocié localement, donne lieu à diverses possibilités de compensations en temps (Annexe 1 de l'accord). Pour ne pas parler d'annualisation, l'accord évoque pudiquement des aménagements "*au delà de la semaine*" (Annexe 1 de l'accord). Les régimes d'équivalence en temps (heures supp., compte épargne-temps,...) sont conformes à l'esprit sinon au contenu même de l'accord de 97. L'application de ces mesures est renvoyée au niveau local : "*Des négociations avec les organisations syndicales locales s'engageront au plus tôt afin de prolonger cet accord national, sans préjudice des attributions des organismes statutaires compétents. La mise en œuvre de la réduction et de l'aménagement du temps de travail est précisée, pour chaque équipe, dans le cadre d'un accord d'unité s'appuyant sur une réflexion organisée au sein de tous les*

*groupes de travail avec le personnel concerné.”*

Trois éléments sont réputés participer au financement de l'accord, dans l'ordre, les gains de productivité résultant notamment de la RTT ; l'aide financière de l'Etat ; la progression maîtrisée des rémunérations. Effet rémanent des difficiles conditions d'application des accords de 1993 et de 1997, l'accord cadre prend soin de rappeler, en son chapitre 3 ("*Equilibrer le financement*"), que "*les gains de productivité doivent s'opérer dans tous les domaines, et pas seulement sur les dépenses de main d'œuvre*". Un vœu pieux ? L'accord salarial prévoit une augmentation du salaire de base des agents de 0,6% au 1<sup>er</sup> janvier 1999 (par rapport à août 1997, date de la dernière augmentation). Compte tenu des augmentations générales et individuelles, l'accord garantit une amélioration moyenne du pouvoir d'achat de 1% par an entre 1998 et 2000. La direction évalue à 2% pendant 3 ans l'effort de modération résultant de l'ensemble (au lieu des 3% qu'elle avait proposés à l'origine).

PUBLICATION DE L'ACCORD : "Accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail", publié in *Liaisons sociales*, cahier joint au numéro 12837, n°29, jeudi 28 janvier 1999.

Le respect des engagements pris par les directions de dégager un solde net de 3000 à 5000 emplois sur trois ans dépend, pratiquement, de l'intelligence combinatoire dont sauront faire preuve les négociateurs locaux pour donner corps à l'équation globale et contractuelle de partage du travail. Au bas mot, il faudrait notamment "passer" entre 50000 et 60000 agents à 32 heures. On sait ce qu'il en fut de ce pari pour l'accord de 1997. La présence dans l'accord-cadre d'un objectif chiffré change-t-elle fondamentalement la donne ? Optimiste, le négociateur de la CFDT comptait, à l'issue de la signature de l'accord-cadre, sur le soutien unanime des organisations syndicales pour obliger le terrain à produire les effets de capitalisation attendus : "*J'ai toujours pensé que, pour qu'un accord vive non seulement au niveau des appareils nationaux mais au niveau local, il vaudrait mieux qu'il soit soutenu par l'ensemble des syndicats. C'est le cas*"<sup>1</sup>. Quelques mois plus tard, un autre responsable de la CFDT confiera :

*"Les unités locales rentrent aujourd'hui dans l'accord à partir du seul et unique objectif de réduction de 3% par an des heures travaillées (d'ailleurs inscrit au chapitre 2). Cet objectif est immédiatement converti en un objectif de diminution*

1. Gallois (D.), 1999, "La CFDT se félicite de l'unité d'action syndicale retrouvée chez EDF-GDF : entretien avec Bruno Léchevin, secrétaire fédéral de la CFDT chimie-énergie", *Le Monde*, mardi 26 janvier.

*des effectifs. Mais, ça c'était une dimension de l'objectif global, un élément de l'équation globale ! Ça n'avait pas à trouver cette application mécanique (...). Les chefs d'unité disent 'mais c'est les autres qui vont faire des embauches'. (...) Les accords qui remontent du terrain sont assez inquiétants. Ils donnent souvent 35 heures sur quatre jours avec de horaires fixés à la minute. L'inverse de la flexibilité recherchée. Mais si tu demandes à tes équipes de ne pas signer tel ou tel accord face à des patrons qui essaient d'acheter la paix sociale et sont prêts à n'importe quoi pour avoir la CGT, si tu t'opposes à 35 heures sur 4 jours sans contraintes sur les embauches, l'organisation, les heures supplémentaires, tu passes pour un salaud. Voilà. Aujourd'hui, on est partout en baisse d'effectifs. Tout ce qu'on a pu régler en haut, on l'a envoyé en bas"* (Un responsable fédéral CFDT).

Le 12 mai 1999, lors d'une réunion de l'organisme substitué au CCE, et à mi-parcours du processus RTT, la CFDT fera état devant la direction des difficultés rencontrées dans les négociations locales : *"la directrice du personnel a refusé de prendre des engagements clairs"*, indiquait la CFDT qui mettait en garde la direction *"contre l'attitude des dirigeants locaux, qui risque d'entraîner une dégradation rapide du climat social"*<sup>1</sup>. De communiqués en journées d'action remontant le niveau confédéral, la pression syndicale s'intensifie et pousse le président d'EDF à reconnaître *"des lenteurs administratives"* et à prendre de nouveaux engagements : 6200 embauches avant fin 1999, 1100 créations nettes, diminution des effectifs ramenée à 950 pour la fin juin. Il s'engage également, mais sans fournir de chiffres, à ce qu'en 2002, l'emploi soit *"de manière significative supérieur à celui de janvier 1999"* (sic). L'argument des *"lenteurs administratives"* est significatif du mode de traitement alors choisi par les directions, d'ailleurs conforme à la culture de l'entreprise : l'obligation contractuelle de signature d'un accord et de recrutement deviennent un commandement direct ! Entre mai et juillet 1999, le nombre d'accords figurant au compteur de la DPRS passe opportunément de 6 à 74. Fin janvier 2000, 195 accords sont signés, avec 6500 recrutements effectués (un peu plus que promis)

---

1. Intervention citée dans *Bref social-Liaisons sociales* du 18 mai 1999.

et 1000 créations nettes (un peu moins). Fin mars 2000, la CFTC, s'adressant aux présidents des deux entreprises, fera observer que *“les organisations des services sont rarement revues, ce qui impose au personnel de travailler davantage et dans l'urgence, au mépris de la sécurité”* <sup>1</sup>.

Cette injonction au recrutement qui n'est, en aucune manière, conforme à l'esprit de l'accord “RTT contre flexibilité et emploi” voulu par la CFDT, apparaît en revanche conforme à la stratégie de négociation déployée jusque là par la CGT. Un “vice caché” de l'accord national, déduit de sa configuration même, émerge à l'occasion : l'engagement national sur les effectifs, conjugué au renvoi, pour application, des mesures prévues dans l'accord-cadre à des accords locaux, mais également la remise en selle des organismes statutaires, où la CGT est souvent majoritaire <sup>2</sup>, dégradent virtuellement, dès son énoncé, les possibilités de déclinaison de l'accord-cadre. Pratiquement, cette configuration permet à la CGT, *via* le jeu des organismes statutaires, de freiner la mise en place d'organisations flexibles. Elle filtre ainsi le contenu de l'accord pour n'imposer véritablement que l'objectif des 35 heures ; compte tenu de la pression des agents, elle donne, à l'occasion, un privilège à la répartition sur 4 jours. Coincées par la norme de réduction à 3% des heures travaillées, la seule à pouvoir trouver rapidement une traduction locale, les directions d'unités perdent alors le bénéfice des autres mesures pour dégager de réelles marges d'embauche. Avec la décision “administrative” de recrutement prise par le Président Roussely, intervenue fin mai 1999, la CGT obtient ce qu'elle voulait au départ , à savoir une embauche statutaire massive à 35 heures, sans perte de salaire... et sans contrepartie en matière de flexibilité.

La conclusion de l'accord du 25 janvier 1999 est lourdement médiatisée. La gestion par les acteurs du rapport de négociation par médias interposés devient, en effet, une pratique ordinaire <sup>3</sup>. Mais c'est le gouvernement lui-même <sup>3</sup> qui participe à cette sur-

---

1. Citée dans *Bref social-Liaisons sociales* du 29 mars 2000.

2. Par un effet rémanent de l'arrêt de la Cour de cassation du 5 mai 1998.

3. Pour couper court à des négociations que la CFDT fait traîner en longueur, Denis Cohen révélera ainsi dans le Monde daté du 13 janvier 1999, avant même la fin des négociations, que son syndicat signera l'accord.

exposition. L'accord est une aubaine pour Martine Aubry, la ministre de l'emploi et de la solidarité : avec l'accord Air France du 13 janvier 1999 qui prévoit, quant à lui, 4000 créations d'emplois sur 3 ans <sup>1</sup>, la ministre engrange les 3000 à 5000 emplois nets sur trois ans de l'accord EDF. 4000 + 5000 : en quelques jours le bilan en emploi créés ou sauvegardés de la loi Aubry I de juin 1998 qui n'était que de 10500 se trouve doublé pour passer à pratiquement 20 000 emplois. Dominique Strauss-Kahn ne s'y était pas trompé qui avait promis à EDF quelques 600 millions de francs d'aide. EDF était alors la seule entreprise du secteur public à pouvoir s'autoriser d'une telle manne. Ce fait n'avait échappé à personne et notamment pas au journaliste Nicolas Beytout des Echos, habitué depuis l'accord de 1997 des chroniques au vitriol sur EDF, "*la plus belle des citadelles, riche et protégée des méfaits du libéralisme*" <sup>2</sup>. Cet article, qui sort avant la signature officiel de l'accord, passe très mal : il alimente *textu* le point de vue de l'UDF sur l'accord. La direction se prend à regretter, *mezzo voce*, une mauvaise communication et peut-être, c'est le cas de le dire, une mauvaise facture sur les conditions d'équilibre de l'accord. Dans le même temps, il ne fallait pas non plus déplaire à la CGT en affichant crânement, comme en 1997, une capacité d'autofinancement. Le gouvernement qui vient d'embellir le bilan de la loi Aubry, aimerait maintenant s'en tirer à peu de frais ; il cherche une issue sur les maintenant fameux 600 millions d'aide. Martine Aubry doit indiquer devant les députés réunis le mercredi 20 janvier 1999 à l'Assemblée nationale, qu'aucune décision n'était prise pour aider financièrement EDF-GDF à réduire la durée du travail. On savait que le gouvernement ne pouvait le faire au titre de l'aide incitative définie par la loi Aubry I. Ainsi que le signalera alors la ministre de l'emploi : "*nous prendrons le problème de la durée du travail dans les entreprises publiques, dans le cadre des rapports d'ensemble avec l'Etat et nous verrons, lorsque l'aide structurelle sera mise en place pour l'ensemble des salariés, ce qui n'est pas encore le cas, comment nous traitons le cas des entreprises publiques.*" En vérité, les dirigeants de l'entreprise ne se faisaient gère d'illusion. Le statut d'artifice

---

1. Pour un parallèle entre les deux négociations, voir Mériaux (O.), 2000, "La négociation sociale dans les entreprises publiques à statut : le cas d'EDF-GDF et Air France", *Revue de l'IRE*, n°32, pp.145-179.

2. Nicolas Beytout, "Jusqu'à la caricature", *Les Echos*, mercredi 13 janvier 1999.

de l'aide publique dans l'établissement des conditions de financement de l'accord, désormais, saute aux yeux.

L'hypothèse chère à la CFDT du compromis gestionnaire ne tenant plus, qu'y a-t-il à sa place ? Denis Cohen ne donne-t-il pas la solution du problème dans l'entretien qu'il accorde à l'Humanité, le 18 février 1999, au dernier jour des discussions en première lecture de la loi de transposition de la directive européenne ? Se félicitant que *“le gouvernement laisse un espace à une bonne transposition”*, il salue des *“avancées qui pourraient aboutir à une transposition de gauche”*. Ainsi que le rapportent dans *Le Monde* du 17 Février 1999, Ariane Chemin et Caroline Monnot, *“à plusieurs reprises, M. Cohen, a dû rassurer ses troupes en démentant l'accusation d'un “deal global” avec le président d'EDF, François Roussely, où l'accord 35 heures et le maintien du mode du financement particulier des oeuvres sociales (1 % du chiffre d'affaires y est affecté contre 1% de la masse salariale traditionnellement) auraient eu en contrepartie une position moins combative de la centrale sur la directive électricité. Les 12 et 13 novembre, devant la commission exécutive fédérale, M. Cohen s'en était déjà agacé : ‘en tant que membre du comité national du PCF, c'est moi qui, selon la rumeur, serais chargé, afin de ménager le PS, de freiner les luttes au sein d'EDF. Pour ce faire, j'aurais signé un compromis avec François Roussely. Je suis obligé de mettre les choses au point !’, s'était-il irrité.”*

L'hypothèse, qui fait notamment référence au conflit ouvert, au sein de la fédération, entre Denis Cohen et son numéro 2, Jean-François Gomez, précisément chargé de la transposition des directives européennes au sein de la fédération, ne peut être directement vérifiée auprès des acteurs qui ont recherché, depuis, un consensus interne<sup>1</sup>. La vérité est sans doute ailleurs. Le “compromis politique” en question, en tant que compromis interne à l'entreprise, est nécessairement *implicite*, qui doit tenir compte d'une histoire propre au système de relations professionnelles d'EDF. Les nécessités de gestion du rassemblement de la “gauche plurielle” transitent, inévitablement, par François Roussely lui-même et prennent alors l'accord Aubry comme simple support. A l'ouverture du marché européen, François Roussely

---

1. Voir Monnot (C.), 1999, “Le syndicalisme de proposition de la CGT contesté par sa fédération de l'énergie”, *Le monde*, Lundi 29 mars.

cherche principalement à ne pas s'aliéner la capacité de médiation de la CGT : il préfère alors l'avoir "tout contre lui", comme signataire d'accords sociaux, une manière de l'associer au contrôle social, en l'enrôlant dans de lourdes opérations à procédure. Il s'agit pour la présidence d'EDF d'un pari politique ou d'un investissement de précaution. Il ne faut pas oublier, alors, le rôle d'expert tenu, dans le même temps, par Denis Cohen dans les coulisses parlementaires auprès du groupe communiste. On y retrouve, à nouveau, les jeux propres à l'artefact "gauche plurielle" construit par Lionel Jospin. Or ces derniers excèdent largement la capacité d'intervention du secrétaire général de la fédération de l'énergie. Comme tout bon compromis politique, ce "deal global" est donc l'œuvre des acteurs eux-mêmes mais il n'a pas d'auteur en propre. Comme on l'a vu s'agissant du paritarisme, il est plus sûr, en effet, de faire reposer un compromis politique dans des architectures institutionnelles complexes que d'en confier directement la maintenance à des acteurs identifiés.

### *Conclusion*

---

LE SERVICE PUBLIC DE L'ELECTRICITE PASSE AU GABARIT EUROPEEN ET LE DECLIN DU PARITARISME EN TANT QUE MODE D'INSTANTIATION DU SOCIAL

Sociologue, j'ai, sans affectation particulière mais non sans quelques craintes au commencement, consenti à traiter un abondant matériau juridique<sup>1</sup>. L'attitude compréhensive en sociologie ne nous commande-t-elle pas, en effet, de prendre au sérieux ce qui fait saillie, d'être attentif, comme on dit, à ce qui semble sourdre du terrain ? Ne nous commande-t-elle pas, même si l'énoncé peut paraître parfois sibyllin, de "*suivre les acteurs*", de rendre justice aux raisons qu'ils se donnent, à ce

---

1. Je n'aurais jamais pu être aussi imprudent, si je n'avais su, au Commissariat Général du Plan, à la Sécurité sociale ou ailleurs, profiter de quelques cours accélérés auprès de Marie Laure Morin, d'Isabelle Sayn ou encore, au sein de la commission du Plan présidée par Henri Rouilleault, auprès de Jacques Barthélémy. Ils ont bien voulu confier au profane que je suis quelques clés pour la compréhension d'un savoir et la lecture d'une littérature nettement ésotériques. Qu'ils soient remerciés ici pour leur encouragements.

qu'ils nous objectent, de répertorier les outils dont ils se dotent pour cadrer leurs interactions ; ne nous recommande-t-elle pas de reconstituer la trame même de ces interactions, leur prolifération, les "débordements de cadre", de cartographier les réseaux que tisse l'action et dont l'existence même multiplie les localités où doit se déporter l'enquête <sup>1</sup> ?

- 
1. La démarche compréhensive propose notamment "*de s'en tenir à ce qui est visible pour cette raison qu'elle suppose une identité entre l'accomplissement d'une activité et sa 'mise en vue' à l'intention d'autrui. Ainsi le sens endogène ne renvoie plus à une multiplicité d'affects et d'états de conscience que seule une psychologie des profondeurs permettrait d'inventorier, mais à un accomplissement de sens dirigé vers autrui, et la nécessaire opacité de la première a son pendant dans la publicité nécessaire du second.*" (Pharo (P.), 1985, "Problèmes empiriques de la sociologie compréhensive", *Revue française de sociologie*, XXVI, p.122). De la même façon, elle répugne à adopter un point de vue de Sirius, à faire, de la sorte, disparaître les aspérités du terrain comme pour mieux apposer sur le monde un grand masque théorique. La démarche compréhensive répugne à faire du chercheur une vigie, enfermée dans une pensée claustrale, guettant dans les endroits où son savoir ésotérique lui commande de poser son regard la manifestation de ce qu'il "savait déjà" (de quelques surdéterminations, etc.). Comme le rappelait Jeanne Favret-Saada, "*un précepte de l'anthropologie britannique...veut que l'indigène ait toujours raison, qui entraîne l'enquêteur dans des directions imprévues (citons, par exemple, Evans-Pritchard, '...l'anthropologue doit se soumettre à ce qu'il rencontre dans la société qu'il a choisi d'étudier...')*" (Favret-Saada (J.), 1992, *Les mots, la mort, les sorts*, Paris, Folio-Gallimard, p.31). Il ne s'agit pas non plus pour la recherche, si elle prétend apporter quelque chose de plus, et notamment produire des effets de connaissance et de la généralisation, de "paraphraser" le terrain jusqu'à en épuiser la singularité. Il y a d'ailleurs une impossibilité indiscutable : celle de saisir la réalité elle-même. Il s'agit plutôt de maintenir une tension permanente, de veiller à une compatibilité, au moins partielle, entre nos descriptions du monde et la façon dont ce dernier est appréhendé et manipulé par les "indigènes"...mais déjà pour pouvoir risquer à leur contact la pertinence de notre interprétation. Car mes indigènes à moi ont souvent fait des études supérieures (!) et dans bien des domaines leur science est plus grande que la mienne. Qui plus est, ils ont financé une partie non négligeable de mes recherches. Rendre "compossible" leur discours sur le monde et le mien, qui prétend au savant, ne ressortit pas pour autant à une nécessité alimentaire, mais devient plutôt une obligation morale dans la construction d'un savoir, à proprement parlé, exotérique : "*la contrainte leibnizienne, ne pas 'heurter les sentiments établis' devient ici vecteur de savoir*" (Stengers (I.), 1993, *L'invention des sciences modernes*, Paris, La découverte, p.70). Car, fatalement, à force de fouiller les archives, de relire lentement ce qui fut dit, de cataloguer méthodiquement un empilement de faits et de gestes, à force d'explorer des angles morts, de déplier des mondes comme on remet à plat une feuille de papier chiffonné, on finit par révéler des points aveugles, tout un "insu"... Il se peut qu'à l'occasion on perde les amis qu'on s'était fait sur le terrain ! Les voilà récalcitrants à nos énoncés, les voilà qui "objectent" et réfutent en mobilisant d'autres faits (mais vous oubliez la décision du tribunal administratif de X., Monsieur Duclos !). On voit alors que notre savoir *exotérique*, n'est pas un moins disant par rapport au seul savoir *ésotérique* de la science déjà faite. Le *fait récalcitrant*, opposable, dont on provoque l'apparition en oubliant jamais que l'indigénat n'est pas qu'un objet de recherche mais aussi un monde peuplé de sujets qui peuvent nous obliger à penser, constitue une ressource pour l'objectivation. Quant aux artefacts théoriques utiles à faire la relation du terrain, à capturer les faits, et dont la mobilisation et/ou la création nous autorise à nous réclamer de la science, concevons-les, à l'instar de Michel Foucault s'agissant des siens, comme des "boîtes à outil" offertes au lecteur, plutôt que comme des systèmes panoptiques préservés des discussions avec le vulgaire...

## UNE QUESTION DE METHODE AUTOUR DE L'OBSERVATION DU DROIT EN TANT QUE PRATIQUE

Quelle “question de sociologie” aurais-je pu poser, à propos du paritarisme, qui n’aurait déjà trouvé sa solution dans la littérature académique, si j’avais été insensible à la façon dont les acteurs eux-mêmes “se tapaient dessus” régulièrement à coup de règle de droit (ou, dans la période plus récente, par journaliste interposé) et si je n’avais pris au sérieux l’effet propre de ces “techniques spéciales” de confrontation sociale sur la marche du paritarisme ? Cela dit, on invite pas facilement le sociologue à une lecture du droit et/ou par le droit : il estime, communément, que le droit, comme opérateur formel de cadrage de l’action, masque la vérité des rapports sociaux, une vérité parfois insue des acteurs eux-mêmes, qu’il faudrait objectiver à partir, par exemple, de l’examen consciencieux d’une “réalité” plus informelle, moins manifeste, à ce titre donc soustraite au modèle des règles les plus visibles. Et c’est vrai que la vie du paritarisme (*cf.* notre chapitre III) ressortissait à des règles coutumières difficiles à objectiver : nous observions alors un précipité de pratiques et d’usages dont l’arrière-fond réglementaire nous apparaissait, de prime abord, assez pauvre de sens. Le corpus de règles statutaires ne nous semblait ainsi appliquer au paritarisme qu’un principe de limitation ; la seule connaissance de ce corpus ne permettait pas *a priori* de recouvrer l’intelligence d’un fonctionnement d’ensemble. C’est, dans le mouvement même de notre recherche, l’immixtion dans les rapports collectifs d’une nouvelle procédure sociale, la négociation collective, qui avait changé notre regard. Pourquoi les acteurs se battaient-ils tout d’un coup avec la règle ? Alors qu’on avait encore en mémoire l’opération historique de *fondation*, quels étaient, en fait, aujourd’hui les véritables *fondements* juridiques du paritarisme ? Pourquoi les juristes confondaient-ils généralement le “paritaire”, c’est-à-dire le procédé de production de la règle, avec le “statutaire”, c’est-à-dire la règle déjà faite ? Pourquoi le paritarisme trouvait-il peu d’arguments en droit à opposer au développement de la négociation collective ? En terme de recherche, la question était

alors de savoir quel rôle donner, pour une sociologie du paritarisme, à la règle et à l'observation du droit en tant que pratique <sup>1</sup>.

Nous avons eu généralement à faire à deux types de pratiques encadrées par un droit, une pratique *dans des règles*, une pratique *sur des règles*. S'agissant de ces deux types de pratiques, la première pouvant plus souvent s'accompagner chez les acteurs d'une parfaite ignorance du droit <sup>2</sup>, il peut être utile, pour couper court aux faux procès, d'observer qu'une "*distance infranchissable sépare (...) l'énoncé de la règle de l'activité réelle sur laquelle elle est réputée exercer une manière de contrainte*" <sup>3</sup>. Comme il existe une conception mythique du langage <sup>4</sup>, qui se perpétue dans la

- 
1. Il s'est beaucoup écrit sur le sujet. Parmi les synthèses les plus riches en références, retenons : Jeammaud (A), 1990, "La règle de droit comme modèle", 28<sup>ème</sup> cahier-Chronique 1990, *Recueil Dalloz Sirey*, pp.199-210 ; Jeammaud (A), 1993, "Les règles juridiques et l'action", 29<sup>ème</sup> cahier-Chronique 1993, *Recueil Dalloz Sirey*, pp.207-212 ; Jeammaud (A.), Serverin (E.), 1992, "Évaluer le droit", 34<sup>e</sup> cahier – Chronique 1992, *Recueil Dalloz-Sirey*, pp.263-268 ; Soubiran-Paillet (F.), 1994, "Quelle(s) voix (es) pour la recherche en sociologie du droit en France aujourd'hui ?", *Genèse*, n°15, pp.142-153.
  2. Voir Assier-Andrieu (L.), 1989, "La version anthropologique de l'ignorance du droit", *Anthropologie et sociétés*, vol. 13, n°3, pp.119-132.
  3. Jeammaud (A.), 1993, "Les règles juridiques et l'action", 29<sup>ème</sup> cahier-Chronique 1993, *Recueil Dalloz Sirey*, p. 210. La sociologie s'est fait une spécialité d'identifier les éléments qui occupent cet espace entre règle et action, mais aussi l'ergonomie qui a fait de la distance entre le prescrit et le réel l'un de ses thèmes de recherche principaux. Quelle que soit la façon dont on remplit l'espace, il est cependant difficile d'échapper tout à fait à l'illusion d'un continuum entre la règle et l'action. Pour instruire la critique de la conception positiviste du droit, la sociologie recourt parfois, et paradoxalement, à l'objectivation de "règles" auxquelles les indigènes obéiraient sans pouvoir les contempler eux-mêmes. Bien que ces "règles" soient réputées issues de la pratique, elles sont avant tout un artefact créé pour les besoins de l'analyse : elles expriment un point de vue supérieur qui permet de rendre raison de l'ordre des choses en rapportant les comportements et les stratégies, c'est-à-dire l'action finalisée des indigènes, à un "espace commun", le *système* (Crozier), les *règles* (Reynaud), *l'historicité* (Touraine), le *champ* (Bourdieu), les *rôles* et les *exigences fonctionnelles* (Parsons), etc. Dire que ce sont les acteurs qui construisent cet espace, dans lequel le sociologue les plonge, est surtout une façon de parler. Lesdites règles, en effet, sont avant tout un produit de laboratoire qui, à l'inverse des règles de droit, ne trouvent pas de "représentants" sur le terrain. Faux procès répond le sociologue : le recours à la notion de règle est une commodité qui vise spécialement à manifester des "régularités" de comportement. En dépit de cet éclaircissement, le rabattement des signifiés ne comporte-t-il pas un piège ? Ecarter l'accusation de "panjurisme", en effet, n'est-ce pas, dans le même temps, éluder la question ? Pour éviter que la règle n'entretienne plus, de ce fait, qu'un rapport d'exclusion avec l'action, les règles auxquelles nous nous attachons, quant à nous, sont les seules règles "visibles". Mais en nous limitant ainsi au "visible", il nous faut alors chercher une autre manière de rompre avec le positivisme juridique classique et d'expliquer le rapport complexe d'observation qui s'établit entre le droit et l'action. Car, quand même, elles s'appliquent, non ?
  4. "*La conception mythique du langage, qui partout précède la conception philosophique, se caractérise entièrement par cette absence de différence entre le mot et l'objet. Pour elle l'essence de chaque chose est enfermée dans son nom. Des effets magiques se rattachent immédiatement au*

conception pré-sausurienne de la langue comme simple nomenclature, il existe, en effet, une conception impérativiste ou positiviste de la règle, marquée par des expressions que nous utilisons tous et qui expriment à elles-seules une sociologie spontanée du droit (“respecter le droit”, “appliquer le droit”, le “rendre effectif”, etc.). La comparaison avec le langage est d’ailleurs utile à défaire cette interprétation mécanique du caractère performatif des énoncés juridiques ou, plus généralement, des énoncés normatifs. Pas plus qu’un mot ne renvoie à une chose, indépendamment de tout un agencement d’énonciation, le droit ne se lie mécaniquement à une action : le plan du droit, comme régime de signe ou forme d’expression du lien social, même en tant que dépôt produit par l’expérience collective, est ainsi radicalement séparé des régimes de pratiques ou du plan d’effectuation de l’action ; il renvoie clairement à une formalisation distincte. En revanche, le droit, ou ce qui peut en tenir lieu dans l’entreprise (le cas du manuel pratique à EDF-GDF), et l’action, peuvent être pris dans un même agencement, devenir les variables de cet agencement, ainsi, par exemple, de l’agencement global dédié à la régulation des relations du travail. Cet agencement concret, orienté vers l’action, reste hétérogène : il peut comprendre, à la fois, des choses (des équipements matériels, des institutions représentatives, etc.), des gens (avec des qualités diverses, représentants, experts, négociateurs, grévistes, etc.), des inscriptions littéraires variées<sup>1</sup> (tracts, compte-rendu, traces du droit dans des *digests* ou des circulaires, etc.). Dans ce type d’agencement collectif, le droit, qui peut croiser d’autres champs discursifs (le discours syndical, par exemple), comme des configurations stratégiques majoritairement commandées par les intérêts des acteurs, se retrouve simplement “*au contact*” de l’action : il peut être une “*ressource*” parmi d’autres dans une situation<sup>2</sup>, ressource dont la disponibilité

---

*mot et à sa possession. Celui qui s’est emparé du nom, qui a su l’utiliser, et devenu par là le maître de l’objet lui-même; il se l’est approprié, avec toutes les forces qu’il contient. Tous les sortilèges par le mot et le nom présupposent que le monde des choses et le monde des noms sont dans une relation indifférenciée d’action réciproque, et constituent par conséquent une seule et même réalité. Dans chacun de ces mondes ont cours une même forme de substantialité et une même forme de causalité, qui font de ces mondes ainsi unis entre eux un tout clos sur lui-même.”*  
Cassirer (E.), 1972, *La philosophie des formes symboliques*, Paris, Minuit, p. 62.

1. Concernant les enjeux liés à l’émergence de “*l’entreprise scripturaire*”, voir Charasse (D.), 1992, “L’usine, l’écriture et la place”, *Genèse*, n°7, mars, pp.63-93.
2. Lascoumes (P.), Serverin (E.), 1988, “Le droit comme activité sociale : pour une approche wéberienne des activités juridiques”, *Droit et Société*, n° 9, pp.165-187.

dépend certainement de la maîtrise qu'en ont les acteurs<sup>1</sup>. En tout cas, le droit ne figure jamais, en tant que tel, une "règle de conduite"<sup>2</sup>.

Cela dit, les situations et les agencements auxquels nous nous sommes intéressé ont une forte teneur en "juridique" : le droit et les normes techniques relatives à l'usage du droit et aux manières de procéder, sont *au contact* permanent de l'action<sup>3</sup>, quand bien même cette dernière continuerait de répondre à d'autres motifs que juridiques (diminuer le pouvoir d'influence d'un syndicat, la CGT en l'occurrence, tout en oeuvrant à la régulation sociale, ou, au contraire, le ramener dans le "jeu social")<sup>4</sup>. La félicité de l'action peut supposer, comme on l'a vu à propos de la négociation collective, d'exagérer soudain la référence au droit commun du travail dans des rapports collectifs autrefois réglés par la coutume ou, plus exactement, par des routines administratives. Nous avons vu tout l'enjeu que pouvait constituer pour la direction de l'entreprise, et dans une moindre mesure pour les syndicats minoritaires, la nécessité de rendre "effectif" ce droit de la négociation collective. La pratique juridique, cette fois, portait *sur* les règles elles-mêmes et sur le choix de placer la

- 
1. Bourdieu (P.), 1986, "La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, septembre, pp.3-19.
  2. "L'employeur (...) n'est nullement intéressé par la cohérence, réelle ou fictive, que l'on peut prêter aux intentions du législateur. Il ne cherche nullement à connaître ses intentions. Ce qu'il demande à son directeur du personnel, ou au conseil juridique dont il sollicite l'avis (...) est beaucoup plus étroitement défini. Il cherche dans le droit d'une part des ressources de légitimation, dans la négociation éventuelle avec le salarié ou avec un représentant du personnel... (...) d'autre part à s'assurer qu'il ne court pas le risque d'une condamnation. (...) L'usager de la loi cherche à réaliser son projet. (...) ...le droit ne détermine ni la logique de l'action de ceux qui ont à le 'respecter', ni le système qui définit leur rapports." in Reynaud (J.D), 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, p.188.
  3. "Dans l'entreprise (...) on a assisté (...) à une montée en puissance des services juridiques et à la progression de leur intervention en amont des activités. (...) Les juristes sont associés dès le début des négociations parce que le droit est partie intégrante de la stratégie de l'entreprise. (...) La perte de références communes fait passer d'un monde d'interdits à une obligation générale de prudence. (...) Aujourd'hui (...), chacun doit intérioriser le droit." Garapon (A.), 1998, "L'intériorisation du droit", *Cahiers français*, octobre-décembre, n°288, p.39.
  4. En se réclamant souvent du droit, l'acteur dirigeant cherche autant à se garantir contre un risque, qu'à exercer une pression sur son vis-à-vis. Mais il faut rappeler également que, dans le cadre très spécial de l'entreprise à statut, il est une autorité investie du pouvoir règlementaire et préside des organes d'application du droit. Mais s'il se préoccupe de l'environnement juridique de l'action, il peut aussi passer outre, comme lors de l'accord du 31 janvier 1997 où le risque d'annulation était connu. Du côté des organisations syndicales, nous avons, curieusement, plutôt rencontré une croyance en l'univocité, et donc en la neutralité, du droit...

situation de négociation dans une combinaison de règles et un ordre juridique particuliers<sup>1</sup>.

Si les normes juridiques ne font rien en elles-mêmes sur le plan de l'action, leur *mobilisation* par les acteurs permet en revanche que le droit y prenne tout sa part. La mobilisation de la règle de droit *en situation*, est, quant à elle, un acte à part entière. Mais elle est un acte d'un genre spécial, difficile à caractériser, "incorporel" – c'est-à-dire intérieur à l'énonciation juridique elle-même –, un peu à la manière du *speech-act* de Austin dans lequel l'action s'accomplit en la disant<sup>2</sup>. Cet acte incorporel s'attribue à la situation pour introduire un nouveau découpage dans le réel et l'agencement considéré. Ce dernier fait alors une manière de "saut sur place" en passant d'un état *qualifié* à un autre<sup>3</sup>. L'acte de qualification, nécessairement daté, exprime ainsi le pouvoir de nomination du droit. La qualification nouvelle concernant la situation s'insère alors comme "fait accompli", ou comme nouvelle pièce constitutive de l'agencement global. La *mobilisation du droit* permet, de ce fait, d'établir un (nouveau) rapport de *qualification* entre les faits et l'espace du droit, qualification qui seule est porteuse d'un effet juridique<sup>1</sup>. Une qualification peut s'opérer tout simplement par l'engagement d'une procédure sociale définie par un droit, être de ce fait *contemporaine* de la situation installée par les acteurs : un même type de discussion, confuse au départ, comme l'a été celle qui préluait à l'accord de 1993, sera ou ne sera pas, suivant ce choix d'installation, un "parangon" de négociation collective... Mais des opérations de qualification s'opèrent continûment

---

1. "Les intérêts président en dernière analyse à la mobilisation des règles de droit, quand ce n'est pas au choix de se placer dans le champ de validité de tel ordre juridique (...) plutôt que de tel autre." in Jeammaud (A.), 1993, "Les règles juridiques et l'action", 29ème cahier-Chronique 1993, *Recueil Dalloz Sirey*, p. 212.

2. Austin (J.L), 1970, *Quand dire c'est faire*, Paris, Points-Seuil, 1991.

3. L'accord salarial inclut dans l'accord de janvier 1999 en témoigne : une même discussion furieuse, avec les mêmes acteurs, au même endroit, aurait pu figurer soit sous une forme ramassée dans le contenu d'un acte unilatéral des directeurs généraux au titre de l'article 9 du statut national, soit uniquement figurer dans le texte d'un accord collectif comme produit d'une négociation : l'effet en droit est, en effet, très différent selon qu'on se place dans le champ de validité de tel ordre juridique ou de tel autre. On sait que, pour des raisons politiques, les directions ont préféré, pour une fois (!), ne pas choisir (*cf.* paragraphe précédent).

dès lors que les acteurs ont un intérêt à faire accéder tout ou partie de leurs interactions à la vie juridique. Par définition, en effet, l'opération de qualification est l'opération qui permet de faire entrer une *situation de fait* dans une catégorie pour lui donner un accès au droit. On remarquera simplement que la place occupée par cet acte de qualification dans la prise de décision juridique (ou la mise en œuvre du droit) est souvent ignorée, surtout lorsqu'elle est le fait de non-juristes ou d'instances non juridictionnelles, et que l'opération de qualification ne ressortit à aucune procédure déterminée... c'est-à-dire la plupart du temps <sup>2</sup>.

#### LE PARITARISME PASSE AU GABARIT DU DROIT EUROPEEN ET LA GOUVERNEMENTALITE DU SOCIAL

L'entrée de l'entreprise dans l'ère de la négociation collective fut, comme on l'a vu, une première étape de "sécularisation du modèle EDF". La mobilisation, par les acteurs, du droit de la négociation collective, a ainsi réussi à imposer son formalisme dans les relations collectives du travail, mais sans que ces derniers, hors les épisodes judiciaires, en aient tiré toutes les conséquences en terme de "modèle". Suivre ainsi les acteurs nous avait notamment permis de pointer les effets de brouillage introduits par l'inévitable réécriture de l'histoire qui s'ensuivait des transformations à l'œuvre

---

1. "Ce sont (alors) les contextes d'action qui assurent le choix des qualifications (...) et non un cadre formel extérieur prédéterminé." in Lascoumes (P.), 1990, "Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques", *L'année sociologique*, n°40, p.54.

2. La qualification qui consiste à faire entrer une situation de fait dans une catégorie prédéfinie (traduction "bottom-up" des faits nécessaire pour accéder au plan séparé du droit) s'oppose ainsi à l'interprétation qui décline la règle pour les cas (traduction "top-down" intérieure à l'espace du droit). Les juristes s'intéressent plus naturellement au produit de la (re)qualification des situations de fait par les juges, qui sont des professionnels du droit, et peu à la portée (sociologique) de l'opération de qualification en elle-même. Or, comme le dit joliment Antoine Garapon, "*la justice* (réalisant) a posteriori *ce que le droit positif concevait a priori (...) le droit du juge ne peut être qu'un droit du lendemain*" (Garapon (A.), 1998, "L'intériorisation du droit", Cahiers français, octobre-décembre, n°288, p.39.). Notons, enfin, qu'il y a potentiellement concurrence entre ces deux voies, l'interprétation (professionnelle) de plus en plus fine des textes pouvant chercher à lutter pied à pied pour réduire l'espace de la qualification. Mais la "voie de l'interprétation générale ses propres limites, justement parce qu'elle procède par édicition de normes : il (lui faut) trouver de nouvelles normes, encore plus précises, pour faire face aux excès auxquels pouvait conduire 'l'application' de la première." (Choquet (L.H), Sayn (I.), "Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille", *Droit et Société*, n° 44-45, pp.122). Voir aussi Choquet (L.H), Duclos (L.), 2001, "La magistrature sociale : nouvel ordre 'relationnel' ou nouvel ordre juridictionnel", Ministère de la recherche, Programme "Travail", Communication au séminaire "Le travail dans la fonction publique", 28 mars 2001.

dans le système de relations professionnelles propres à l'entreprise. Le statut devenant un principal "abcès de fixation" dans la confrontation sociale, pouvait alors ne plus figurer qu'un socle de garanties sociales, les fameux "acquis", socle dont la nature, à défaut de la substance et d'un "certain formalisme", semblait finalement peu différer des conventions collectives de branche ordinaires. Il pouvait suffire alors de maintenir le champ d'application du statut national, en dépit de l'épaisseur nouvelle que la transposition de la directive européenne conférait à la branche, pour que ces évolutions se produisent sans conflit social majeur. C'est précisément ce qu'a pensé et fait le législateur, avec l'accord tacite de la CGT. Jugé à l'aune du modèle historique <sup>1</sup>, ce compromis socio-politique semble surtout consacrer une dérive pathologique, auto-référentielle, du statut, au moment même où l'environnement institutionnel du marché de l'électricité a changé de fond en comble.

Au plan social <sup>2</sup>, cette situation d'entre-deux a été consacrée par le législateur qui a réussi à introduire dans le titre VIII de la loi de transposition du 10 février 2000 des dispositions sociales totalement absentes du contenu de la directive. On peut rappeler qu'en 1999, les acteurs et les observateurs pensaient encore que l'extension du statut à l'ensemble du secteur était "*juridiquement irréalisable*" <sup>3</sup>, le statut constituant une barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs contraire au droit de la concurrence <sup>4</sup>. A l'issue des débats parlementaires, et en vertu, notamment, de l'article 45 de la loi, il appert finalement que "*rien, absolument rien n'est touché au statut...(même si) les*

---

1. Cf. l'exigence fonctionnelle à laquelle répond le paritarisme dans la promotion d'un intérêt commun dirigeants/dirigés utile à la bonne tenue du couple "continuité de la relation de travail"/"continuité du service".

2. Les enjeux économiques (et organisationnels sur la gestion du réseau ou la régulation du marché) de la transposition ont été dûment commentés et débattus. Le rapport rédigé par Christian Bataille au nom de la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité offre un bon aperçu de ces débats (AN, rapport n°1371, 11 février 1999). Il contient notamment le compte-rendu des auditions des grands acteurs du système EDF.

3. Cf. Mériaux (O.), 1999, *Négocier l'emploi et la compétitivité : cinq études de cas*, Rapport pour le projet "Collective bargaining on employment and competitiveness" de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, CERAT-IEP de Grenoble, p.4.

4. Un argument notamment émis par le Conseil de la concurrence dans un avis au gouvernement du 28 avril 1998 (BO de la concurrence, 15/07/98, p.383).

*retraites ne sont pas abordées par le projet de loi*”, et le secrétaire d'Etat à l'industrie du gouvernement Jospin de conclure “à chaque jour suffit sa peine”<sup>1</sup>.

La loi de transposition introduit, en réalité, deux fictions utiles à faire tenir le nouvel édifice : une *fiction technico-économique* dite de “l'entreprise réseau” qui permet de distinguer la gestion des infrastructures, monopolisée, de leur emploi, livré à la compétition<sup>2</sup> ; une *fiction socio-politique*, réifiant la coupure de l'économique et du social, par l'affirmation du caractère “inaliénable du statut”<sup>3</sup>.

Les conséquences organisationnelles de la fiction technico-économique sont aujourd'hui connues : désincorporation du régulateur avec la création d'une Commission de Régulation de l'Electricité (CRE), autonomisation du Réseau de Transport d'Electricité (RTE), comme substitut conventionnel à l'improbable duplication du réseau, permettant les opérations de transit entre fournisseurs

1. Entretien avec Christian Pierret, secrétaire d'Etat chargé de l'Industrie, paru dans *Libération*, Lundi 15 février 1999.
2. Le mécanisme de construction de cette fiction est étudié dans Boiteux (M.), 1996, “Concurrence, régulation, service public : variations autour du cas de l'électricité”, *Futuribles*, janvier, pp.39-58.
3. Dans un récent numéro du mensuel *Liaisons Sociales*, Valérie Devillechabrolle a établi un intéressant comparatif des tactiques employées par les directions de quelques grandes entreprises publiques pour réussir comme il fut dit “*l'ouverture progressive et maîtrisée*” des monopoles publics à la concurrence, c'est-à-dire sans conflit social majeur. Le petit tableau ci-dessous résume, en quelque sorte, le résultat de son enquête. Les recettes consistant à “*s'affranchir du statut d'origine*” et à “*désinstitutionnaliser le dialogue social*”, c'est-à-dire à “*doublonner*” les structures paritaires, histoire notamment d'écarter les acteurs hostiles à la libéralisation, sont réputées n'avoir pas cours à EDF-GDF. Rien ne dit qu'elles n'aient pas été testées ! On pourrait y voir une nouvelle illustration de la solidité, d'ailleurs sans équivalent dans le secteur public, de l'édifice paritaire propre à EDF-GDF. Il se peut pourtant que le diable se soit niché dans les détails (exceptions persistantes du statut, migration vers la branche *versus* requalification insensible des organismes créés par le statut...). Ce classement illustrerait alors surtout le pouvoir d'(auto)-persuasion des acteurs et la force, à tout le moins rhétorique, du compromis Cohen-Roussely...

LES CINQ RECETTES DU SECTEUR PUBLIC POUR SE MODERNISER SANS HEURT

RECETTE	ENTREPRISES CONCERNEES
1. <i>S'affranchir du statut d'origine</i>	FRANCE TELECOM ; LA POSTE ("double statut", filialisation)
2. <i>Faire entrer du sang neuf</i>	FRANCE TELECOM ; SNCF ; <b>EDF-GDF</b> (prétraitements contre embauches)
3. <i>Pactiser avec le syndicat majoritaire</i>	<b>EDF-GDF</b>
4. <i>Désinstitutionnaliser le dialogue social</i>	SNCF ; LA POSTE (doublonnage des instances paritaires)
5. <i>Offrir au personnel des compensations</i>	<b>EDF-GDF</b> ; SNCF (droits individuels dans les accords 35 heures)

D'après *Liaisons sociales*, n°32, mai 2002, pp.28-31.

désormais concurrents et clients dits “éligibles”, c’est-à-dire concernés par l’ouverture du marché. Au contraire de ce qui fut fait pour le réseau SNCF (loi du 13 février 1997), on notera que le RTE n’a pas suscité la création d’un nouvel EPIC. De ce fait, son autonomie sociale avérée va poser d’inextricables problèmes de gestion statutaire<sup>1</sup>. Ce recouvrement institutionnel partiel entre le RTE et EDF rend, par ailleurs, extrêmement flous les contours du futur “service public”...

Au delà de l’exemple, les *conséquences sociales* de la fiction socio-politique sont, quant à elles, largement inconnues. Il est des chances pour qu’elles ne soient pas complètement solubles dans l’édifice conventionnel. On peut douter d’ailleurs que ce dernier, condamné à gérer et à transposer pour la branche, les 1000 circulaires d’application du statut, soit, avant un moment, un instrument efficace de régulation sociale. Quoiqu’il en soit, les *conséquences institutionnelles* de cette même fiction, sur le paritarisme notamment, sont mieux établies.

En dépit des apparences, liées au maintien du champ d’action de la Commission Supérieure Nationale du Personnel (CSNP), et si l’on consent à ne pas céder à un pur nominalisme, les “filiales d’organismes statutaires”, reliant le sommet à la base de l’entreprise, qui soutenaient la capacité d’instanciation du social propre au paritarisme, se retrouvent complètement désarticulées. La commission supérieure nationale du personnel (CSNP) devenue un organisme de branche, le règlement des relations collectives du travail à EDF-GDF réclame aujourd’hui la mise en place d’une “nouvelle tête”, d’un nouvel organisme spécifique. Tout le problème est de savoir les compétences dont cet organisme pourrait hériter. On se rappelle, en effet, que le CSC des CMP s’était vu reconnaître les attributions du comité d’entreprise. Historiquement, ce faisant, la CSNP s’était vu reconnaître, quant à elle, un rôle important en matière de formation professionnelle (circulaire PERS 888), héritant

---

1. Chorin (J.), 2002, “Les dispositions sociales de la loi du 10 février 2000 ouvrant l’électricité à la concurrence”, *Droit social*, n°4, avril, notamment pp.417-418.

ainsi, pour l'examen du plan de formation, d'une fonction normalement assumée par le Comité d'entreprise, c'est-à-dire pour EDF-GDF par le CSC des CMP<sup>1</sup>.

On sait, par ailleurs, la centralité acquise par la CSNP à l'issue de l'échange politique fondateur dans le "modèle EDF" : l'intitulé du titre VII du statut, "représentation et formation du personnel", suggérait ainsi, en un raccourci saisissant, et comme par un nouvel effet de rémanence institutionnelle, la mécanique méritocratique essentielle à la maintenance du compromis techno-corporatiste historique (*cf.* Chapitre III). L'abrogation de l'article 34 du statut et le basculement de la formation professionnelle sur l'instance substituée au CE qui fait, on l'imagine aisément, partie des projets de réalignement de la direction de l'entreprise, constituera, de ce fait, une nouvelle avancée dans la sécularisation du modèle EDF : il mettra fin à cet enchâssement typique de l'agencement paritaire.

Cette opération, ce faisant, est, quant à elle, compatible sinon conforme au nouveau cadre posé par la directive européenne. Le paritarisme, en effet, constituait un équipement de gouvernement essentiel de la "personne morale publique". Comme un texte tient par ses marges, le paritarisme tenait alors par une certaine conception du service public. Il était fait, en vertu d'un objectif stratégique de continuité du service public, pour travailler la moralité de l'agent public ; il a pu supporter ainsi, par le jeu des acteurs qui l'ont animé, l'établissement d'un certain type de morale professionnelle. Mais cette marge était surtout ce qui séparait l'espace de travail ainsi institué dans les contours juridico-économiques de l'entreprise publique à statut des autres communautés de travail.

Trois oppositions fondamentales structuraient cette marge : l'opposition public/privé ; l'opposition Etat/marché, enfin l'opposition statut (ou loi)/contrat. Les relations collectives du travail prises en charge par la "personne morale publique"

---

1. "La commission nationale supérieure du personnel est chargée par mandat, et sous contrôle permanent des conseils d'administration des services nationaux de l'électricité et du gaz, d'organiser l'apprentissage, l'éducation et le perfectionnement professionnels, en considération des besoins des services et des exploitations." Statut national du personnel des industries électriques et gazières, Titre VII – Représentation et formation du personnel, Article 34 – "Apprentissage, éducation et perfectionnement professionnels".

(EDF ou une autre) étaient clairement du côté du statut, du réglementaire et de l'acte unilatéral... C'était normal, puisqu'on était du côté de l'Etat et donc du côté (du) public.

Or, le cadre européen des Services d'Intérêt Général n'est plus du tout celui là... Il établit une nouvelle grille de lecture et formalise de nouvelles oppositions. L'Etat ne doit plus être qu'un régulateur : il ne doit fixer que quelques principes généraux de fonctionnement, et se porter garant que pour un socle de droits fondamentaux. Pour le reste, il lui suffit d'imposer un cadre procédural, comme point de passage obligé, dans la formalisation des accords entre les parties. Enfin, quoiqu'il en soit de la personnalité morale qui met en œuvre un service, il ne doit s'occuper, en en compensant d'une manière ou d'une autre la prise en charge, que des activités présentant un "intérêt social" (= "l'intérêt public" en langage européen).

ENCADRE 3  
MAINTIEN DU CHAMP D'APPLICATION DU STATUT DU PERSONNEL  
ET ETATISATION DU PARITARISME ET DE LA NEGOCIATION DE BRANCHE

“Le titre Ier du livre VII du code du travail est complété par un chapitre III ainsi rédigé : Chapitre III “Industries électriques et gazières”

» Art. L. 713-1. - Dans les industries électriques et gazières, sans préjudice des dispositions de l'article L. 134-1, des accords professionnels peuvent compléter, dans **des conditions plus favorables aux salariés**, les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées par le statut national du personnel.

» Les dispositions du titre III du livre Ier relatives aux conventions ou accords collectifs de travail sont applicables au personnel de l'industrie électrique et gazière dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat après avis du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz. Les attributions conférées par lesdites dispositions au ministre du travail sont exercées, en ce qui concerne ce personnel, conjointement par le ministre chargé de l'énergie et le ministre chargé du travail.

» Les attributions de la Commission nationale de la négociation collective en matière d'extension des accords collectifs et d'abrogation des arrêtés d'extension sont exercées par la **Commission supérieure nationale du personnel** des industries électriques et gazières qui comprend, en nombre égal et sous la présidence du ministre chargé de l'énergie, des représentants des organisations syndicales de salariés et des

représentants des organisations d'employeurs les plus représentatives dans la branche. Le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'alinéa précédent fixe la composition et les modalités de fonctionnement de cette commission.

» Art. L. 713-2. - I. - Des dispositions stipulées par accord professionnel se substituent, sous réserve que l'accord soit étendu par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du travail, à **toute mesure prise, avant l'entrée en application du présent article**, par Electricité de France et Gaz de France en exécution du statut national du personnel des industries électriques et gazières.

» II. - Un décret en Conseil d'Etat détermine la liste des mesures nécessaires à l'application du statut national à l'ensemble du personnel de l'industrie électrique et gazière que le ministre chargé de l'énergie est autorisé à prendre, en cas de nécessité, aux lieux et places des partenaires sociaux, jusqu'à l'intervention d'un accord collectif étendu.”

Extrait de la Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité  
TITRE VIII - DISPOSITIONS SOCIALES - Article 45

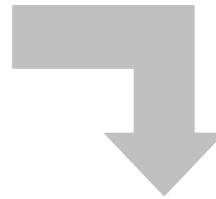
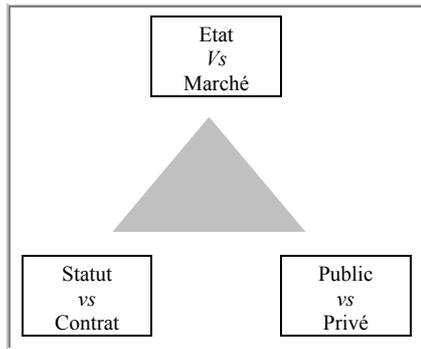
*Mécanisme de transposition conventionnelle et d'extension des quelques 1000 circulaires d'application du statut à la branche...sous le haut patronage du ministère de l'industrie !*

*La CSNP qui continue à veiller à l'application du statut, devient l'organisme compétent en matière d'extension des accords de branche en lieu et place de la Commission Nationale de la Négociation Collective. Mais elle perd ses attributions réglementaires pour la production des règles nouvelles, laquelle ressortit désormais à la négociation de branche ; elle perd sa centralité dans le système EDF (les élections dites de représentativité qui étaient concentrées sur l'instance disparaissent au profit d'élections classiques de représentants du personnel)...*

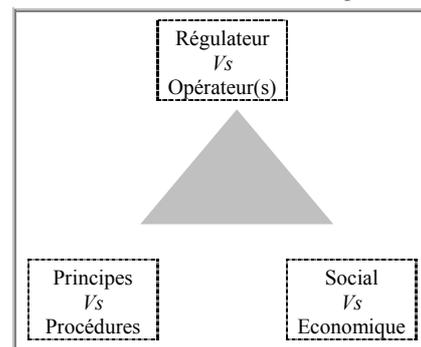
*Application nouvelle du principe de faveur pour les accords professionnels de branche lorsqu'il s'agit de compléter le statut (sur amendement du député communiste Claude Billard-JO AN débats 3<sup>ème</sup> séance du 18 février 1999). Application symbolique puisque l'idée même de “complément” du statut exclut l'existence d'un quelconque référent pouvant servir de base à la comparaison.*

ILLUSTRATION 4  
DE L'INSTITUTION DU SERVICE PUBLIC EN FRANCE  
À L'INSTITUTION D'UN MARCHÉ EUROPEEN <sup>1</sup>

MODELE 1 ▶  
*L'institution du service public en France*



MODELE 2 ▶  
*L'institution d'un marché européen*



Ce nouveau cadre n'a véritablement "percolé" aujourd'hui que l'organisation économique de la branche. Il a eu, de ce fait, une incidence forte sur l'organisation interne à EDF (RTE, séparation comptable, bénéfice du mécanisme de compensation des charges de service public supportées par l'entreprise <sup>2</sup>, etc.)...mais n'a concerné

- 
1. Cette formalisation graphique prolonge une réflexion dont Alain Supiot est l'initiateur principal. Voir Supiot (A.), 1994, "Les virtualités du droit communautaire : l'avenir des métiers de services publics", *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, n°500, juin, pp.379-387 ; Supiot (A.), 2001, "Contrat et statut", Ministère de la recherche, Programme "Travail", Communication au séminaire "Le travail dans la fonction publique", 28 mars ; Supiot (A.), 2000, "La contractualisation de la société", Conférence prononcée à l'Université de tous les savoirs le 22 février, Paris, Conservatoire National des Arts et Métiers.
  2. Les charges de service public d'électricité supportées par les producteurs comprennent les surcoûts résultant de l'obligation d'achat (un dispositif obligeant EDF et les Distributeurs non nationalisés, DNN, à acheter de l'électricité produite par certaines filières de production à des conditions

véritablement que la partie congrue à la “marchandisation” du service. Or, pour donner toute sa cohérence à l’institution du marché, *dans l’entreprise*, il faudra bien que ce cadre informe et imprègne explicitement, et non plus comme aujourd’hui souterrainement, la relation collective de travail .... et notamment le droit de grève qui fait aujourd’hui l’objet de conditions très restrictives à EDF. En somme, pour qu’une convention équilibre demain les sujétions liées aux obligations “d’intérêt social” avec des avantages concédés aux agents, il faudra sans doute travailler à mieux superposer les périmètres *économiques* et *sociaux* du service public.

Quand à la relation individuelle de travail, on peut penser que la technique actuelle de “*gestion du corridor*” (une expression estampillée par la DPRS), typique des accords de 1997 et de 1999, consistant à remplacer du “préretraité récalcitrant” par du “jeune décomplexé”, tombera rapidement sur ses propres limites. Comme le rappelle, en effet, Pierre-Eric Tixier, “*c’est oublier qu’en l’absence de réforme managériale d’envergure les jeunes les plus impatients démissionnent tandis que les autres finissent par se fondre dans l’ancienne norme sociale*”<sup>1</sup>. Depuis quelques années déjà, on pouvait signaler l’apparition de nouveaux modèles de valorisation de la force de travail, décrire des agencements productifs encourageant notamment le développement d’une “culture du résultat”, y compris hors des activités commerciales, et peindre des “scènes de travail” propices à la cristallisation de nouvelles identités professionnelles...<sup>1</sup>. L’individualisation de la relation de travail, qui trouve aujourd’hui, au plan collectif, un premier correspondant dans les droits individuels offerts par les conventions collectives (compte-épargne temps, etc.), et la contractualisation de cette relation constituent désormais des supports d’identification qui nourrissent aussi les espoirs et la revendication des agents.

---

imposées ) et ceux relatifs à la production dans des zones non interconnectées. Ils ont été évalués par la Commission de Régulation de l’Electricité, en 2002, à 376 millions d’euros pour les zones non interconnectées et à 930 millions au titre de l’obligation d’achat. Ces charges sont couvertes par une contribution applicable à chaque à chaque Kwh consommé. Tous les acteurs participent normalement au financement de ces charges, mais cette participation est modulée notamment par la prise en considération des charges de service public supportées, en aval, par la chaîne de distribution.

1. *in Liaisons Sociales*, n°32, mai 2002, p.29.

Comme l'exprime fort justement le sociologue Ulrich Beck, si "*l'individu doit (désormais) apprendre à se considérer lui-même comme un centre décisionnel, un bureau d'organisation de sa propre existence, de ses propres capacités, orientations (...) dans la mesure où il faut construire soi-même son existence, la société (ou l'entreprise sera) gérée (depuis chacun) individuellement comme une variable*"<sup>2</sup>. La relation hiérarchique qui souffre souvent, à EDF, du "complexe militaro-industriel" (!) devra nécessairement s'adapter...à ce qu'elle a "autoritairement" appelé de ses vœux naguère sans quoi les "déçus de la modernité" risquent de se retourner vers le statut.

En se recommandant un peu partout d'une seule "raison gestionnaire", la direction n'a t-elle pas finalement fait l'impasse sur l'énoncé d'une vraie politique industrielle ? La question est moins anodine qu'il n'y paraît si l'on songe qu'aucun compromis social historique n'a pu tenir "*dans la maison*" s'il n'était articulé à "*un consensus global sur les choix économiques, les choix technologiques et le statut, qui sont en quelque sorte les trois piliers de l'EDF*"<sup>3</sup>. Dans une note transmise à la présidence de l'EDF fin 96 à propos des négociations de l'accord de 1997, Henri Vacquin qui s'étonnait de voir "*négocier avec les syndicats un aménagement a priori des moyens sans qu'il soit dit vers quelle vision d'EDF les négociations les mènent*", ne disait pas autre chose.

L'ajout dans les accords de chapitres concernant "les perspectives de développement" des deux entreprises<sup>4</sup> est-il suffisant ? Rien n'est moins sûr. Il ne suffit pas non plus de vouloir sécuriser l'emploi pour obtenir en contrepartie un

---

1. Duclos (L.), Mauchamp (N.), 1994, *Bilan-perspectives des relations sociales et professionnelles à EDF-GDF*, GIP-MI/LSCI-CNRS, Chapitre II, pp. 20-48 ; Tixier (P.E), Mauchamp (N.), éd., 2000, *EDF-GDF, une entreprise publique en mutation*, Paris, La Découverte, notamment pp.17-65.

2. Beck (U.), 2001, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, p.291.

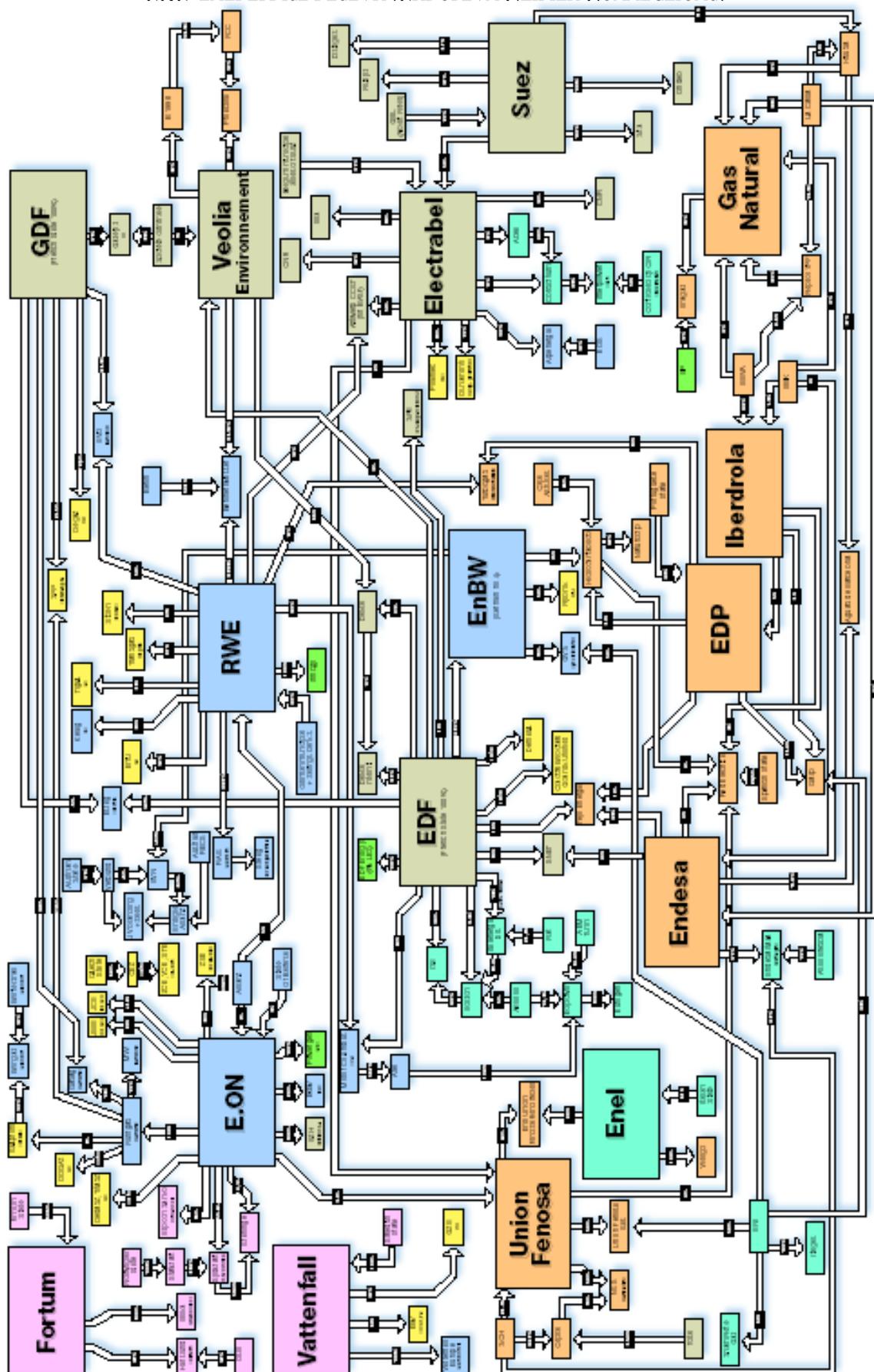
3. Le Gorrec (P.), 1995, "Le paritarisme peut engendrer un certain corporatisme d'entreprise", entretien paru in Duclos (L.) & Mériaux (O.) (éd.), 1995, "Entre procédé politique, philosophie sociale et efficacité : un paritarisme moderne ?", *Travail*, n°32-33, p.133

4. Dans l'accord du 31 janvier 1997, ce chapitre 2 intitulé "les perspectives de développement" apporte en définitive un contenu concret aux développements du chapitre 1, "une ambition pour EDF et GDF", lequel explicite plutôt la "théorie mobilisée" par l'accord ("*compétitivité + développement + ARTT = emplois*"). Il ne figure pas sur le document de travail du 13 janvier 1997; il est présent par contre dans la version du 20 janvier 1997.

changement dans les façons de travailler – qui permette d’ajuster les comportements au travail et “*l’échiquier des métiers*” aux “*besoins de demain*” – il faut également clarifier la *référence* qui devra imprégner le travail de chacun : la référence à l’intérêt général ? Quels sont les besoins de demain ? S’agit-il simplement de renseigner le gouvernement de l’entreprise par une prospective économique tenant compte du “*nouveau contexte institutionnel créé par la Directive Européenne*” ? La “*crispation statutaire*” n’a vraisemblablement pas pour seul motif la “*sécurité de l’emploi*”. L’incertitude face à l’avenir est aussi d’une autre nature. Elle accompagne également, et comme il est parfois dit, une “*quête de sens*”. Le message s’adresse-t-il à l’Institution (avec un grand I) ? Il est vrai que les élites gestionnaires, parce qu’elles ont l’organisation en charge, confondent souvent la performance économique de cette dernière avec la “*performance de la personne morale* <sup>1</sup>”; elles confondent alors l’énoncé des buts toujours contingents de l’organisation ou sa dotation en moyens, avec le besoin de réactualiser son référent institutionnel. En réalité, les enjeux institutionnels sont aujourd’hui d’une toute autre nature. Il s’agit pas tant de la privatisation, fût-elle partielle, de l’entreprise, qui peut s’interpréter avec le crible ancien (Etat/marché ; loi/contrat ; public/privé), mais de son devenir en tant qu’entreprise-réseau à l’échelle transnationale. Une belle image valant souvent mieux qu’un long discours, voilà ce qu’il en est aujourd’hui de l’étroite corporation EDF !

---

1. Teubner (G.), 1996, “Le corporatisme d’entreprise : la nouvelle politique industrielle et l’essence de la personne morale” in *Droit et réflexivité : l’auto-référence en droit et dans l’organisation*,



## TROISIEME PARTIE



La représentation des usagers  
par les conseils d'administration des CAF

*Les allocations familiales furent parmi les premières institutions nationales de protection sociale à connaître un paritarisme. Ce paritarisme d'institution y représente non pas les agents mais les bénéficiaires du service ; il prend son siège dans des conseils d'administration. Le principe d'une "gestion des institutions de Sécurité sociale par les intéressés" figure parmi les motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945. La première traduction de ce principe dans des structures d'organisation préparait une gestion démocratique et décentralisée des caisses. Dans le contexte politique de la Libération, ce schéma général, défini par l'Etat, offrait aux syndicats la possibilité de démontrer leur sens des responsabilités et leur aptitude à la gestion. Dans l'exposé des motifs de l'ordonnance, la démocratie sociale était notamment justifiée par le souci d'éviter le règne de l'étatisme bureaucratique ; il était dit qu'elle devait dominer l'organisation de Sécurité sociale. C'était sans compter avec l'épaisseur même de cette dernière et le rôle stratégique qu'allait y jouer progressivement le corps dirigeant comme nouveau médiateur de la relation au public ; c'était sans compter également avec les interventions de la tutelle. C'est ce double mouvement qui força le paritarisme de Sécurité sociale à renégocier son identité dès ses premières années d'existence.*

*Dans l'institution de Sécurité sociale, la gestion du risque – c'est-à-dire la gestion du régime ou de la branche dans ses seuls aspects financiers – a progressivement polarisé, pour la vider de sa substance, la gestion autonome des caisses. Il n'est pas loin d'ailleurs que le "trou de la Sécurité sociale" ne finisse par devenir un "trou noir" pour ce paritarisme décentralisé. Compte tenu de l'épaisseur prise par l'organisation de Sécurité sociale l'activité des conseils locaux s'est inscrite dans une trilogie conseils d'administration / directions / tutelle. L'activité des caisses locales prenait alors progressivement sens à travers un réseau d'instances, dans un espace souvent revisité et reformaté par la réglementation. De ce fait, c'est au voisinage des deux principales instances que forment l'organisation et le conseil d'administration que pouvait être réactualisée la fiction originelle de "gestion par les intéressés". Encore fallait-il que le développement d'une solidarité nouvelle entre la structure de représentation et le management opérationnel des caisses figure partout, et d'un commun accord, une "bonne méthode" pour ajuster le service public des allocations familiales aux conditions locales de sa production. C'est le pari qu'ont fait certains acteurs locaux. Or, ce pari est sans cesse menacé par l'établissement d'un lien de subordination fort entre Etat, caisse nationale et caisses locales, commandé par la raison comptable, et qui condamne l'essence même du paritarisme dans le gouvernement de la branche.*



## CHAPITRE VI

---

### LA GESTION PAR LES BENEFICIAIRES FACE A LA MONTEE DES POUVOIRS ADMINISTRATIFS

*“Ma tendance personnelle est de souhaiter la création d'un nombre assez élevé de caisses, ayant des circonscriptions peu étendues, de manière à permettre aux bénéficiaires de prendre une responsabilité concrète dans la gestion des caisses, de mieux connaître les institutions en charge de leur intérêts et les hommes et les femmes gérant celles-ci. Je me heurte cependant à une difficulté que je ne peux surmonter. Les organisations syndicales se déclarent hors d'état de trouver le plus souvent des personnalités présentant la compétence et les garanties souhaitables en nombre suffisant pour fournir des administrateurs de caisses plus nombreuses que les départements. Il en résulte qu'il faut se résoudre à admettre que, dans la plupart des cas, les caisses de base seront départementales. (...) Je persiste à le regretter, ceci ayant conduit à l'échec relatif des efforts accomplis pour donner aux assurés ou allocataires le sens vivant de leur responsabilité à l'égard des organismes créés pour gérer leurs intérêts.”*

Pierre Laroque  
*Au service de l'homme et du droit*  
Paris, AEHSS, 1993

*“—J'aimerais bien savoir qui dirige la sécurité sociale?  
—Un ensemble de conseils d'administration paritaires, Madame.”*

Une auditrice s'adressant à la rédaction  
de France Inter, le 9/02/95 à 8h50

Notre enquête de terrain sur le paritarisme des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales s'achève peu ou prou en 1996<sup>1</sup>, quelques mois après le plan Juppé de novembre 1995<sup>2</sup>. Le moment Juppé relancera notre enquête

---

1. Le matériau d'enquête sur lequel s'appuient les développements de cette partie comprend notamment 70 entretiens réalisés entre janvier 1994 et juin 1996, y compris des témoignages recueillis auprès de personnalités extérieures aux Caisses d'Allocations Familiales et de grands acteurs du paritarisme. Certains de ces entretiens ont d'ailleurs été publiés dans un numéro spécial de la revue *Travail* consacré au paritarisme (n°32/33, automne-hiver 1994/1995) ; il comprend des observations de type ethnographique menées au sein des instances de représentations (conseil, commissions, sous-commissions) avec une présence *in situ* sur deux années à la CAF des Hauts-de-Seine. Il repose sur la constitution d'une archive originale comprenant, outre un matériel technique et administratif classique, des relevés d'échange (minutes de réunion, enregistrements audio, brouillons de notes de service, etc.). La réflexion collective que nous avons animée dans le cadre du Commissariat général du Plan sur les “politiques de la vie quotidienne” (2002-2003) nous a amené à suivre la carrière de la “Charte de la qualité” relative à la garde d'enfants dans les Hauts-de-Seine, comme la politique des “modules hors-les-murs” (*cf. infra* Chapitre VIII). En marge de l'organisation de l'Université des CAF des 2 et 4 octobre 2002 et de la Conférence de la famille (2003), on pourra se reporter à Duclos (L.), 2003, “Conciliation vie professionnelle, vie familiale : une hypothèse de globalisation des politiques publiques”, *Dossiers d'Etudes*, n°41, février, CNAF.

2. Duclos (L.), Mériaux (O.), “*Le paritarisme en mauvais Etat*”, *Espace Social Européen*, n°317, janvier 1996.

sur l'avenir du paritarisme dans la gestion du risque <sup>1</sup>. Le lien entre la gestion du risque, dans laquelle se décide le devenir du paritarisme, et le management des caisses où peut s'illustrer, comme nous le verrons dans les deux chapitres suivants, la compétence d'un conseil d'administration, s'il existe, restait à faire. Il reste effectivement à faire.

Le 9 avril 1996, le Conseil d'Administration de la CNAF, quoiqu'il en soit des réserves exprimées, a adopté, par 17 voix contre 8 (4 CGT et 4 CGT-FO) et 3 prises d'acte, le projet d'ordonnance sur l'architecture et la gestion des Caisses de Sécurité sociale. Il faut se rendre à l'évidence : vue d'un peu plus loin, la valeur politique d'un tel avis est aujourd'hui très faible. On peut le déplorer et condamner la prééminence des services de l'Etat – même pas du Parlement – sur l'appareil de Sécurité sociale dans la décision. Chez les administrateurs des Caisses d'allocations familiales, qui ont régulièrement le sentiment de payer pour la réforme de la branche maladie, c'est-à-dire d'absorber un train de mesures ne faisant que peu crédit au particularisme du “risque famille”, la chose ne produit généralement qu'un sentiment d'impuissance. Ce sentiment d'impuissance est renforcé par le fait que les réformes portant sur la chaîne de décision propre à l'institution de Sécurité sociale – dans laquelle se trouve insérée une kyrielle de conseils d'administration –, s'alignent davantage sur l'évolution du système global de financement de la protection sociale que sur une évaluation de l'efficacité de la “gestion par les intéressés” dans un système décentralisé.

Dès les années 50, Pierre Laroque s'étonne déjà de ce que *“les résultats réels de la gestion démocratique des organismes de Sécurité sociale (de base) [n'aient] que peu*

---

1. La réforme Douste-Blazy du 13 août 2004 portant sur la chaîne de décision dans la branche maladie ne fait que prolonger une disqualification des conseils en germe depuis le Plan Juppé. Seule concession au paritarisme, la possibilité de destituer le directeur général à la majorité des 2/3 du conseil d'administration de la Caisse nationale apparaît comme une fiction quand on la rapporte aux divisions qui caractérisent le paysage syndical. La réforme Douste-Blazy ouvrait, par ailleurs, le conseil de l'Assurance Maladie (CNAM) à la société civile. Dans un communiqué du 29 octobre 2004, intitulé *“Non au paritarisme de grand-papa”*, l'UNAF – associée à la Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH) et au Collectif inter-associatif sur la santé (CISS) –, se plaignait que deux heures à peine après l'installation du Conseil de la CNAM, le jeudi 28 octobre 2004, syndicats d'employeurs et de salariés s'étaient alliés pour exclure les “représentants des usagers” des futures instances de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), organe de concertation et de régulation entre les caisses et les pouvoirs publics. Des douze places prévues par la loi du 13 août 2004, pas une n'a été offerte aux “usagers” dit encore le communiqué. Au delà des “faux semblants” de la réforme et de la manœuvre ayant, par réaction, solidarisé les administrateurs historiques, l'idée que les plénipotentiaires du rapport Capital/Travail ne puissent plus représenter aussi naturellement les “usagers” en dit long sur l'épuisement du paritarisme à exprimer la société.

*de part dans ces controverses*"<sup>1</sup>. Le fait que les caisses de base soient "les instruments adaptés de la connaissance du risque et des comportements individuels"<sup>2</sup> n'a jamais fait l'objet d'aucune analyse. C'est d'autant plus étonnant que la doctrine, en matière de finance publique, recommande régulièrement "de répartir une tâche donnée au plus bas niveau possible parmi les échelons des administrations publiques susceptibles de s'en acquitter efficacement"<sup>3</sup>. Or, n'est-ce pas la proximité de l'assureur et de l'assuré qui permet de répondre à cette exigence ? En 1945, la traduction de ce principe dans des structures d'organisation ne devait-elle pas permettre une gestion démocratique et décentralisée des caisses au profit des usagers et éviter ainsi "le risque d'étatisme bureaucratique"<sup>4</sup> ?

La mise en place de la Contribution Sociale Généralisée (CSG), en février 1991, qui venait compenser la baisse du taux des cotisations d'allocations familiales, avait commencé à transformer de manière significative le mode de financement de la branche famille en substituant un impôt assis sur la quasi-totalité des revenus à des cotisations prélevées sur les salaires<sup>5</sup>. Les ressources de la branche famille se trouvaient ainsi les premières à être fiscalisées. Les partenaires sociaux n'ont pas manqué de se demander si le modèle de "co-propriété sociale" exprimé par l'idée paritaire n'était pas, de ce fait, remis en cause, ainsi que pouvait le suggérer l'équation  $\langle \text{fiscalisation} = \text{budgétisation} = \text{étatisation} \rangle$ <sup>6</sup>. Nous verrons, dans une première section, en quoi cette équation, opportunément appropriée par le patronat, condamne effectivement le paritarisme, entendu comme mode de gestion des différents risques. Partant, il est possible et même probable que ce "paritarisme de

---

1. in Préface à Galant (H.C), 1955, Histoire de la Sécurité sociale française (1942-1952), Paris, Armand Colin. Autrement dit, aujourd'hui : "Le goût du sensationnel qui s'est emparé des professionnels de l'information les conduit à ignorer —sauf peut être dans la documentation spécialisée— l'activité discrète de milliers de syndicalistes qui, malgré la belle indifférence de leurs mandants, se partagent entre comités d'entreprise, CHSCT, conseil de prud'hommes, caisses de prévoyance, association pour le congé individuel de formation, commissions paritaires...et caisses de Sécurité sociale." Fromentin (R.), 1993, "La gestion des caisses de Sécurité sociale par les partenaires sociaux est-elle possible ?", *Droit Social*, n°3, mars, p.309.

2. Caussat (L.), 1994, "Sécurité sociale", *Droit social*, novembre, p. 907.

3. *Ibid.*, p. 906.

4. Extrait de l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945.

5. Cette transformation s'est opérée depuis au profit des autres branches avec, en juillet 1993, une hausse de la CSG au profit du FSV, en janvier 1997, une hausse au profit de l'assurance maladie, mais surtout avec le transfert des cotisations ouvrières d'assurance maladie vers la CSG au 1er janvier 1998.

6. Cf. notre chapitre I. Voir aussi Pellet (R.), 2004, "L'évolution du financement de l'assurance maladie : bilan et perspectives", *Revue d'économie financière*, n°76, pp. 107-111.

gestion” entraîne dans sa chute le paritarisme de base intervenant dans le circuit administratif et la discipline de fonctionnement interne aux caisses. Cette focalisation sur la “gestion du risque” constitue manifestement un héritage de la réforme de 1967 (cf. infra). En vertu de cette réforme, la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAVS) et la CNAF n’avaient déjà plus que le pouvoir de donner un avis sur les projets gouvernementaux de réforme du mode de financement de ces deux branches<sup>1</sup>. Pourquoi faire payer aujourd’hui à la “gestion par les intéressés” un réaménagement portant, au départ, sur la seule variable financière alors que la gestion paritaire n’avait, d’ores et déjà, plus prise sur elle ? La gestion financière de la Sécurité sociale n’était d’ailleurs guère au cœur de l’idée, soutenue par Pierre Laroque, de “donner aux assurés ou allocataires le sens vivant de leur responsabilité à l’égard des organismes créés pour gérer leurs intérêts”, mais plutôt la gestion des caisses. Cette distinction entre *gestion du risque* et *gestion des caisses* nous permettra précisément de poser l’objet de notre approche du paritarisme dans la branche famille. Alors que notre premier chapitre pouvait viser le rapport qui s’établissait entre le procédé paritaire et le gouvernement de la protection sociale, voire traiter de la différence qu’on pouvait faire entre un service public associant des corps intermédiaires à son administration et un même service administré directement par l’Etat, les questions que nous devons nous poser sur le terrain des caisses ou dans le “paritarisme au quotidien” étaient sensiblement différentes. On chercherait plutôt à connaître le sens de la médiation introduite par le conseil d’administration d’une Caisse d’Allocations Familiales. Au delà du principe de gestion par les intéressés eux-mêmes, durement mis à l’épreuve depuis qu’il fut retenu au titre des motifs de l’ordonnance du 4 octobre 1945, quels liens peut-on faire aujourd’hui entre le paritarisme incarné par les conseils d’administration des Caisses d’Allocations Familiales et la marche de ces organismes ? Quels sont, en particulier, les déterminants du rapport entre les experts administratifs et les représentants des allocataires ? Face à la recherche d’adéquation d’un service public national aux conditions locales de sa production existe-t-il un paritarisme moderne ? La réponse à ces questions constitue d’ailleurs la trame de cette troisième partie de la thèse

---

1. Que la branche maladie ait conservé, en 1967, son pouvoir d’augmenter les cotisations (et de diminuer les prestations) pour équilibrer les comptes du régime est parfaitement anecdotique. On sait que les partenaires sociaux, soucieux de ne pas porter la responsabilité d’une mesure impopulaire, avaient délibérément choisi de ne pas user d’un pouvoir, qui ne pouvait d’ailleurs s’exercer que sous réserve du droit d’opposition du ministre des affaires sociales. Cf. Pellet (R.),

(Chapitres VI à VIII). La question du réalignement du mode de gouvernement de la Sécurité sociale sur ses modes de financement n'est certainement pas indifférente de ce point de vue puisqu'on lui doit aujourd'hui de savoir s'il restera ou non un paritarisme de Sécurité sociale. On peut d'ailleurs penser que le sort de ce paritarisme ne se règle pas tant *dans* l'institution Sécu que dans la sphère extérieure du partenariat social institutionnalisé. C'est la raison pour laquelle, nous nous contenterons, dans ce chapitre, de poser les termes de la controverse sur le financement (**Section 1**).

Au sein de la branche famille elle-même, c'est la montée en puissance du pouvoir professionnel qui constitue l'autre danger qui guette le paritarisme d'institution. Nous ferons le point, dans la seconde section, sur les principaux attributs de ce pouvoir au niveau de la Caisse nationale. La façon dont les professionnels de la branche traduisent aujourd'hui les obligations des caisses travestit les missions dévolues antérieurement au paritarisme vis-à-vis du public allocataire. La remise en cause de la représentation des assurés par les conseils d'administration constitue, en effet, une déclinaison possible de l'impératif de modernisation de la branche famille par le guichet, et donc par l'utilisateur <sup>1</sup> (**Section 2**).

## *Section 1*

### DU MODE DE FINANCEMENT AU MODE DE GOUVERNEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Dans l'esprit des ordonnances Jeanneney du 21 août 1967 <sup>2</sup> le législateur a voulu, pendant une vingtaine d'années, que la (ré)organisation administrative de la Sécurité

---

2004, *op. cit.*

1. Dubois (V.), 2003, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica ; Weller (J.M), 1999, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer ; Weller (J.M), 1998, "La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996)", *Sociologie du travail*, n°3, pp.365-392.
2. Les Ordonnances du 21 août 1967 ont notamment modifié les modalités de désignation et de composition des conseils d'administration, supprimé les élections sociales pour en revenir à la désignation des administrateurs, instauré une répartition égale des sièges entre représentants des employeurs et des salariés. Valat (B.), 2001, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) : l'Etat, l'institution, la santé*, Paris, Economica, pp.463 et suivantes.

sociale, y compris la (re)composition des conseils d'administration, facilite une prise en charge "globale" de la responsabilité financière<sup>1</sup>. A partir des années 90, la remise en cause paraît plus radicale ; elle interroge la forme même de solidarité que mettent en œuvre les différents régimes de protection sociale. S'il est question de reconfigurer à nouveau l'organisation administrative de ces régimes, c'est pour établir, cette fois, une correspondance plus étroite entre formes de gouvernement et modalités de financement de la protection sociale<sup>2</sup>.

## 1.1

LA FISCALISATION DE LA SECURITE SOCIALE : UNE REMISE EN CAUSE DU MODELE DE "PROPRIETE COLLECTIVE"

Au niveau national, le débat de la budgétisation des allocations familiales<sup>3</sup> recouvre en fait, depuis la note dite Balladur de février 1992<sup>4</sup>, celui de la diminution des charges sociales des entreprises. Ce débat n'associe pas budgétisation et paritarisme dans le fonctionnement des caisses, au grand dam des directions de caisse qui auraient aimé lui donner un peu plus d'épaisseur : *"quelles peuvent être les conséquences de la fiscalisation sur le fonctionnement de nos organismes et donc sur le paritarisme ? C'est, pour l'instant, diffus. A part la position affichée récemment*

- 
1. Cette responsabilité est alors, peu ou prou, assumée comme globale et partagée, à tout le moins du point de vue de l'Etat. Comme le disait Pierre Laroque en 1948 : *"il y a toujours, d'une part, un service public fonctionnant au profit de la collectivité tout entière et dont la collectivité assume les frais et, d'autre part et surtout, une répartition par voie d'autorité du revenu national."* Laroque (P.), 1948, "De l'assurance sociale à la Sécurité sociale", *Revue internationale du travail*, juin, p.627. Quoi qu'il en soit des pouvoirs formels de chacun, le paritarisme et/ou la gestion par les intéressés ressortissent essentiellement à une construction politique (plutôt que "gestionnaire").
  2. Ce projet, qui alimente depuis les années 50 un fort courant de doctrine dans la haute fonction publique, croise alors, et pour la première fois, la détermination du patronat. Cf. Friot (B.), 1995, "Fiscalité ou cotisations sociales dans la France des années cinquante", Communication au Colloque *"L'Etat à l'épreuve du social"*, GDR Relations professionnelles, Toulouse, 14-15 septembre.
  3. Voir, par exemple ; Blandin (C), 1993, *"Le gouvernement et la majorité cherchent un compromis sur la budgétisation des allocations familiales"*, *Le Monde*, samedi 2 octobre.
  4. *in* Droit social, février 1992. Cf., également, Jean Paul Probst, alors président de la CNAF et secrétaire général adjoint de la CFTC, interviewé par Isabelle Moreau dans *Espace Social Européen* du 26 février 1993 ou par Laurence Granet dans *Questions de Sécurité Sociale*, n° 3 daté de mars 1993.

par le président de la CNAF, ce débat n'a pas encore de portée institutionnelle (...) Mes collègues ne font pas de lien direct entre les prémisses d'une fiscalisation totale des ressources de la branche et l'organisation des caisses. Ils ne semblent pas en mesurer les conséquences" (Directeur CAF/09.93). Comme le dit alors notre interlocuteur "les députés ont été extrêmement surpris de la complexité que suppose une bonne administration des caisses et des obstacles à franchir pour pouvoir y introduire un changement. Pour moi, le problème est de savoir si la fiscalisation peut entraîner une certaine rationalisation dans la gestion du risque et peut être, dans la foulée, l'opportunité d'une modernisation des caisses". Envisagée dans un cadre plus global, la fiscalisation pouvait être présentée, en effet, comme une simple rationalisation gestionnaire contre le financement d'une politique familiale, dédiée à l'accueil de l'enfant, par "d'absurdes cotisations dites patronales n'étant que des retenues à la source sur la valeur du travail salarié"<sup>1</sup>. Réparer cette "incohérence" par la fiscalisation, en faisant coïncider impôt et assurance sociale, figurerait ainsi une "avancée supplémentaire vers cet ordre solidariste inscrit dans le concept de Sécurité sociale"<sup>2</sup>. Ce point de vue pouvait s'enraciner dans la philosophie politique.

Le thème de la "justice sociale" et des propositions nouvelles sur la redistribution des revenus ont alimenté un projet de fiscalisation "de gauche". L'invention de la CSG découle de ces travaux<sup>3</sup>. Le "point de vue" porté par le gouvernement Balladur, s'il reprend donc à son compte une proposition ancienne, ne saurait être confondu avec cette exigence de justice sociale. Cette fois, ce sont avant tout les charges sociales

---

1. Dupeyroux (J.J.), 1993, "Un merle et des alouettes", *Le Monde*, 26 janvier.

2. "Cela donne leur sens politique et sociologique aux mesures récemment prises de fiscalisation des cotisations de Sécurité sociale : il n'y a pas là seulement une mesure technique destinée, par exemple, à alléger la charge des entreprises ; il s'agit aussi bien d'une avancée supplémentaire vers cet ordre solidariste (...) inscrit dans le concept de Sécurité sociale. Ces mesures marquent qu'une nouvelle étape vient d'être franchie dans l'affranchissement de la problématique de la sécurité eu égard aux anciennes exigences de responsabilité. Même si la mesure s'inscrit dans la logique de l'institution, même si elle permet de mettre un peu d'ordre dans la maison, d'en finir avec des fictions inutiles et de redresser certaines injustices, elle constitue un événement politique important dans l'abandon progressif des principes de responsabilité au profit de ceux de solidarité" (Ewald (F.), 1986, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, p.402-403).

3. Pour une synthèse complète des débats sur le financement de la sécurité sociale au début des années 80, assortie du résultat de simulations sur des modèles macro-économétriques (DMS, COPAIN, METRIC, PROPAGE) voir : Strauss-Kahn (D.), Kessler (D.), 1983, "Les modes alternatifs de financement de la sécurité sociale en France", *Institut International de Finances Publiques*, Communication au 39ème Congrès Budapest/Hongrie "Finances Publiques et Politiques Sociales", 22-26 août, 22p. On notera que ces derniers assortissent, notamment, leur proposition de fiscalisation d'un projet de réforme en profondeur de l'IRPP qui constitue à lui seul un vaste programme.

des entreprises et une “*restitution*” aux salariés des montants des cotisations, cohérente avec la volonté de relance de la consommation, qui constituaient la trame officielle du scénario<sup>1</sup>. Le CNPF avait sauté sur l'occasion pour manifester sa volonté de désalignement<sup>2</sup> :

*“Dans la mesure où le financement de cette branche sera, à terme, assuré par l'impôt, je ne vois plus d'utilité à la présence des partenaires sociaux dans les conseils. Mais là encore, il y a beaucoup d'hystérésis, les partenaires sociaux qui tirent de leur présence dans les caisses un certain nombre d'avantages vont évidemment demander à rester à la CNAF”*<sup>3</sup>.

La théorie du désalignement repose sur deux scénarios concurrents dont le principal ressort est la distinction entre assurance et solidarité et dont le maître mot serait “*clarifier !*”<sup>4</sup>. C'est l'idée d'oeuvrer à l'établissement d'un “*système de protection sociale chimiquement pur*”<sup>5</sup>.

- 
1. Voir, par exemple, Aeschmann (E.), 1993, “La droite, parti de la feuille de paie ?”, *Libération*, 15 mars 1993.
  2. Il n'est d'ailleurs pas le seul. En déclarant que “*les partenaires sociaux n'ont pas de légitimité à décider de la politique de la santé et de la famille*” (*Les Echos* du 27/12/94), Jean Marie Spaeth, secrétaire national de la CFDT en charge de la protection sociale, se rapprochait d'un même avis...mais sans en tirer, comme le CNPF, toutes les conséquences sur la présence des partenaires sociaux dans les conseils d'administration, comme en témoigne d'ailleurs la réaction hostile des leaders cédétistes (*Les échos* du 27/01/95) aux conclusions du rapport d'Arnaud Leenhardt, président de l'UIMM et de la commission sociale du CNPF, évoquant justement la remise en cause de cette présence dans la famille et la santé. Voir Leenhardt (A.), éd., 1995, *Le paritarisme : conditions et enjeux*, Institut de l'entreprise, Janvier, pp. 10 et suiv.
  3. Entretien avec Pierre Guillen, vice-président de l'UIMM. “*Ce que je dénonce au fond, c'est la gestion (...) par la technocratie du ministère (...) sans contrôle du parlement, la présence des partenaires sociaux lui servant le cas échéant d'alibi. C'est la raison pour laquelle je souhaiterais que le parlement délibère chaque année sur les grandes orientations (...). En outre, pour reprendre une expression que je n'aime pas beaucoup, la santé ou la famille sont un problème de société. Aujourd'hui, je ne vois pas les partenaires sociaux définir seuls, ni en tirer seuls les conséquences.*” Deux ans plus tard, Ernest-Antoine Seillière dira à peu près la même chose dans *Le Point* du 29 novembre 1997 : “*Il faut distinguer entre le vrai et le faux paritarisme. A l'Agirc, à l'Arrco, à l'Unedic, nous assumons un vrai rôle. Mais il y a aussi ce monde de faux-semblants où le CNPF et les syndicats miment une tutelle, qui, de fait, leur échappe : la Caisse d'Allocations Familiales, la CNAM, la CNAV ne sont ainsi contrôlées par personne, si ce n'est l'Etat, qui fixe les règles. Ce paritarisme-là est vraiment en question*”.
  4. Dans le champ politique, voir par exemple Chirac, J (1994) *Une nouvelle France. Réflexions 1*, Paris, NIL Editions, pp.53-58 et pp.61-63. Signes avant coureurs : Bernard (J.), Calot (G.), Choussat (J.), Laroque (P.), Nora (S.), 1987, *Rapport du Comité des sages*, document ronéoté, octobre, 192p. ; Soubie (R.), Portos (J.L.), Prieur (C.), 1994, *Livre blanc sur le système de santé et d'assurance maladie*, Commissariat Général du Plan.
  5. L'expression est de Marie, E. (1992) “*Le parlement et la Sécurité sociale*”, *Droit Social*, n°3, mars, p.284.

TABLEAU I  
DES CONCEPTIONS AU MODE DE GOUVERNEMENT DE LA SECURITE SOCIALE

SCENARIO D'ALIGNEMENT RETROSPECTIF	SCENARIO D'ALIGNEMENT PROSPECTIF
<p><b>Registre de l'assurance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conception commutative de la Sécurité sociale (activité professionnelle)</li> <li>▶ Base professionnelle</li> <li>▶ Correspondance entre la sphère des cotisants et celle des ayants-droits</li> <li>▶ Cotisation</li> <li>▶ Représentation socioprofessionnelle des salariés-assurés</li> </ul> <p><b>Gestion par les partenaires sociaux</b></p>	<p><b>Registre de la solidarité</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Conception distributive de la Sécurité sociale (besoins des individus)</li> <li>▶ Base universelle</li> <li>▶ Dissociation entre la sphère des cotisants et celle des ayants-droits</li> <li>▶ Impôt</li> <li>▶ Représentation parlementaire des citoyens-usagers</li> </ul> <p><b>Gestion par l'Etat</b></p>
<p>Cotisation = créance privée (salaire différé)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Co-gestion par les parties au contrat de travail</li> </ul>	<p>Bugétisation = fiscalisation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Etatisation de la gestion</li> </ul>

Le problème est que le principe d'une "gestion par les intéressés" ne recouvre que partiellement l'idée d'une "gestion par les financeurs". Si aujourd'hui, cette équivalence  $\langle \text{intéressés} \equiv \text{financeurs} \rangle$  et la distinction  $\langle \text{assurance} \neq \text{solidarité} \rangle$  permettent de justifier le désengagement de l'une ou l'autre des parties, c'est sur la base d'une ambiguïté concernant la nature des droits offerts par la Sécurité sociale. S'agit-il de droits ouverts par le travail des personnes ou de droits destinés à couvrir les besoins des membres d'une même collectivité nationale<sup>1</sup> ? Notons qu'en 1945, il n'y a pas d'ambiguïté dans le projet d'institution initial. Il s'agit bien de construire une Sécurité sociale unifiée et généralisée...et de confier cette tâche aux partenaires sociaux. C'est la raison pour laquelle les "parties" ont reçu les qualités du "tout", à savoir l'Etat, pour exprimer la solidarité nationale. Pourquoi alors l'ordonnance du 4 octobre 1945 met-elle en place, en son article 1, une solidarité limitée aux travailleurs et à leur famille<sup>2</sup>? *"D'abord parce que dans le contexte économique de l'après-guerre, marqué à la fois par la pénurie de main-d'oeuvre et la croyance qu'une société de plein emploi est possible, la distinction entre "l'ensemble de la population" et "les travailleurs et leur famille" n'a pas grand sens (...) ensuite, parce que, dans ses principes et dans ses ambitions affichés, la Sécurité sociale se*

1. Cette distinction revenus/besoins permet de produire deux conceptions de la Sécurité sociale, l'une dite commutative, l'autre distributive. Mais la spécificité de la Sécurité sociale par rapport aux assurances, c'est la prévalence de la conception distributive sur la conception commutative.

2. En 1946, le droit aux prestations familiales était subordonné à l'exercice d'une activité professionnelle. Il faut attendre la loi du 4 juillet 1975 et son entrée en application le 1er janvier 1978 pour voir supprimée cette condition.

*veut radicalement différente de tous les systèmes partiels de protection qui l'ont précédée. A un système multiforme de prévoyance collective de nature privée se substitue une institution qui assure une mission de service public et dont le but final est bien d'aboutir à la protection de la nation tout entière*"<sup>1</sup>. Ajoutons à cela, l'affirmation d'un projet de société porté par la création d'un dispositif unifiant les catégories mais sur la base d'un nouveau "pacte industriel", entre représentants du Travail et du Capital, marginalisant, par contre-coup la paysannerie. A cet égard, la distinction entre "l'ensemble de la population" et "les travailleurs et leur famille" signale, en filigrane, la rupture "du pacte agraire".

Le refus, par ailleurs, de proportionner la prime au risque, comme dans l'assurance classique, c'est-à-dire le refus de lier mécaniquement la cotisation à la prestation, la "couverture des besoins" remplaçant alors la "couverture du risque" dans un cadre de Sécurité sociale, ne peut qu'élargir *a priori* à l'ensemble de la population le champ de validité du système. Dans cette conjoncture, la cotisation est, au lendemain de la guerre, l'équivalent de l'impôt, le point de vue de l'époque est indifférent à la fiscalisation (et donc à la budgétisation<sup>2</sup>). La fiscalisation est présentée comme un choix d'opportunité, équivalent à la cotisation, dans les arbitrages de politique économique de l'Etat. On peut d'ailleurs rappeler qu'entre les deux guerres, l'Organisation Internationale du Travail, tout en assurant la promotion des systèmes d'assurances sociales auprès de l'ensemble des pays industrialisés, faisait de la répartition des charges une affaire interne à chaque pays plutôt qu'une affaire de principes : *"A partir du moment où le problème de la Sécurité sociale est posé dans le cadre d'une politique d'ensemble et d'un mécanisme général, il importe relativement peu que les ressources destinées à assurer le fonctionnement de ces mécanismes (...) aient leur origine dans des cotisations ou dans des ressources fiscales. C'est toujours en effet l'économie du pays, prise dans son ensemble, qui supporte cette charge, et ce n'est plus qu'une question d'opportunité économique ou psychologique de savoir si, pour recouvrer les ressources nécessaires à la couverture de la masse des dépenses de la Sécurité sociale, il est préférable d'adopter telle méthode plutôt que telle autre. Dans tous les cas, le résultat est le*

---

1. Join-Lambert (M.T) & alii, 1994, *Politiques sociales*, PFNSP-Dalloz, pp.275-276.

2. La relation réciproque est fautive (la budgétisation n'implique pas une fiscalisation). Elle est d'ailleurs l'objet d'un débat connexe ouvert par celui de la budgétisation. Voir le commentaire de la réforme Balladur par Aeschimann (E.), 1993, *op. cit.*

*même ; il y a toujours, d'une part, un service public fonctionnant au profit de la collectivité tout entière et dont la collectivité assume les frais et, d'autre part et surtout, une répartition par voie d'autorité du revenu national.”*<sup>1</sup>

L'ambiguïté du système se révélera, en fait, dans la crise économique avec les remises en cause récurrente du mode de financement de la Sécurité sociale : elle est le produit des stratégies des acteurs qui peuplent le dispositif depuis 50 ans. Au moment de la fondation de la Sécurité sociale, la “démocratie sociale” exprime fonctionnellement la structure solidaire des propriétaires<sup>2</sup>, une co-propriété sociale à l'échelle nationale. La propriété sociale était notamment fondée sur un certain degré de “socialisation du salaire”, c'est-à-dire sur la part de la rémunération du travail faisant l'objet d'une détermination collective, d'un financement mutualisé et/ou d'une gestion commune réalisés au profit de l'ensemble des membres de la collectivité, y compris ceux qui n'occupent pas d'emploi. La cotisation sociale et les conventions collectives fixant des “barèmes” par branche ont été, historiquement et respectivement, le principal véhicule et le principal instrument de régulation de cette collectivisation du salaire. L'idée d'une propriété collective du salaire marque aujourd'hui le pas : l'entreprise de requalification de la cotisation en “prime d'assurance” – à laquelle contribue déjà, en substance, la thèse du “salaire différé” développée au sein même de l'institution de Sécurité sociale – incite à plaquer la figure de l'ayant-droit sur celle du salarié cotisant, un moyen de déporter le “non-contributif” sur une logique d'assistance, suggérant ainsi un transfert de la charge des risques sociaux vers l'Etat et leur financement par l'impôt. Parallèlement, la cotisation patronale s'effaçant, selon le vœu du patronat, comme élément du salaire, la charge du risque est également reportée vers l'individu : ce dernier est incité, fiscalement, à reconvertir une part de son salaire direct dans une épargne nourrissant une nouvelle logique patrimoniale de rente. La propriété sociale de cette dernière deviendrait alors normalement “lucrative”, comme dans les fonds de pension. Ce mouvement peut interdire, demain, aux “partenaires sociaux” de recevoir un mandat

---

1. Laroque (P.), 1948, “De l'assurance sociale à la Sécurité sociale”, *Revue internationale du travail*, juin, p.627.

2. De la même façon, le paritarisme constituera une forme de gouvernement *sui generis* dans les “régimes” de protection sociale complémentaires mettant en œuvre la solidarité. Les garants de cette solidarité sont alors conjointement les adhérents (les entreprises à travers leurs représentants) et les participants (les travailleurs à travers leurs représentants). Voir Barthélémy (J.), 2001, “Paritarisme : aspects juridiques”, Etude du Cabinet Barthélémy & Associés, p.5 *et passim*.

de la société tout entière et d'agir en son nom, comme ce fut le cas en 1945 à un moment où l'établissement de la distinction entre "*l'ensemble de la population*" et les "*travailleurs et leur famille*" n'avait pas la pertinence qu'on lui donne rétrospectivement aujourd'hui. Cette évolution condamne le paritarisme comme mode de gouvernement *sui generis* dans les régimes de protection sociale en introduisant un déni de sa portée politique au profit de sa seule essence gestionnaire dans les régimes par répartition. En prêtant, rétrospectivement, au paritarisme, une capacité d'expression limitée à la logique "professionnelle", on interdit à cette forme de gouvernement d'élever une prétention générale à s'occuper de ce qui relèverait de l'impôt<sup>1</sup> ou de la rente. On ne manquera pas de relever, à ce propos, la faiblesse des arguments visant à faire du procédé paritaire un moyen de moraliser la gestion des fonds de pension<sup>2</sup>.

## 1.2

### LA REGULATION FINANCIERE ET LE SCENARIO DE SORTIE DU PARITARISME

A l'orée des années 90, le patronat sera le seul à développer une théorie articulée du paritarisme. Cette théorisation suit de quelques années la production d'un ensemble d'énoncés concernant le mode de financement de la protection sociale ; singulièrement, elle vise à clarifier la nature et la portée de la participation financière de l'Etat, en cherchant à peser sur la façon de qualifier cette participation. La nécessité de satisfaire à l'équilibre financier des différents régimes ne commençait-elle pas à s'imposer, dans la crise, comme finalité ultime à l'intervention croisée des différents pouvoirs ? L'intervention de l'Etat s'est traduite, à l'occasion, par une accumulation de "pratiques administratives" visant davantage une régulation macro-économique globale qu'une régulation à proprement parler politique (*cf. infra*), celle là même qui est, selon nous, au fondement du paritarisme. A la fin des années 70, le

---

1. *Cf.* la CSG ou la logique de compensation par l'Etat des allègements de cotisations consacrée par la loi Veil n° 94-637 du 25 juillet 1994.

2. On pourra se reporter à Friot (B.), 1998, *Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute ; Lordon (F.), 2000, *Fonds de pension, piège à cons ? Mirage de la démocratie actionnariale*, Paris, Liber / Raisons d'agir.

patronat avait commencé à saisir cette occasion pour soumettre à conditions l'exercice par l'Etat de son "pouvoir d'orientation". Au début des années 90, il a ainsi cherché à traduire *directement* dans les structures de gouvernement de la protection sociale le consensus dégagé sur ses modes de financement, quitte à rabattre étroitement, et au mépris de l'histoire des différents régimes, les premiers sur les seconds. Selon cette théorie, le paritarisme ne devient plus, ainsi qu'on l'a signalé, qu'un cas parmi d'autre de "*gestion par les financeurs*". Le patronat, en énonçant les principes et en éclairant les conditions de ce paritarisme, et l'Etat, en y adhérant mécaniquement, vont produire un "parangon" qui actualise toute la structure axiologique des institutions considérées. Aujourd'hui, cette (re)construction par les acteurs du sens et de la portée du paritarisme encourt le risque de la naturalisation si nous n'en retraçons pas la genèse à travers un "système axiologique" qui permette de l'objectiver. Il nous suffira, en la matière, de rapporter cette (re)construction à l'idée fondatrice pour prendre la mesure du chemin parcouru.

En substance, on constate que le patronat confédéré reprend aujourd'hui à son compte un argumentaire sur la fiscalisation des ressources de Sécurité sociale qui, depuis pratiquement le début des années 50, restait surtout l'apanage de la haute fonction publique : "*de 1945 au début des années 1970, la discussion (menée dans les rapports officiels) porte d'abord sur la fiscalisation du financement de la protection sociale. (...) Deux arguments sont avancés : l'équité voudrait que les prestations qui relèvent d'une logique professionnelle soient financées par les cotisations, celles qui ressortent d'une logique de solidarité nationale par le budget de l'Etat ; pour réduire les distorsions économiques engendrées par les cotisations sociales, un rééquilibrage est proposé en transférant une partie des prestations sociales sur un financement, soit par l'impôt direct, soit par l'élévation des taux de TVA sur les besoins non essentiels.*"<sup>1</sup>

L'idée est donc d'attaquer la cotisation sociale au nom de *l'équité* et non plus seulement au nom de la *compétitivité* où sa critique – tenant souvent pour acquis ce qu'il s'agit de démontrer – accumule surtout les pétitions de principe<sup>2</sup>. Cette

---

1. Dupuis (J.M.), 1992, "Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme", *Droit Social*, n°2, février, p.101.

2. "*Le poids plus élevé des charges qui pèserait sur les entreprises françaises par rapport à leur concurrentes européennes est un argument qui n'est pas repris par les auteurs des différents rapports ; l'analyse des coûts salariaux globaux montre en effet que les entreprises françaises sont*

offensive, venant du patronat, est plus nouvelle qu'on ne pourrait le penser *a priori*. La cotisation sociale, en effet, a historiquement constitué un double rempart, contre une hausse des salaires directs d'une part, contre la mainmise de l'Etat sur la protection sociale d'autre part : *“la préférence donnée à la cotisation interprofessionnelle plutôt qu'à la hausse du salaire direct (et donc à l'impôt que celui-ci pourrait supporter) tient à plusieurs traits de la tradition nationale : refus patronal de négociation d'entreprise, législation soucieuse d'homogénéité des droits d'un secteur économique et d'une région à l'autre, obsession patronale d'encadrement de la concurrence, poids des assureurs dans le patronat français, syndicalisme de masse plutôt que de métier ou d'entreprise...<sup>1</sup>”*.

La cotisation sociale permet, en réalité, de résoudre une équation politique complexe. Le coût de la cotisation est compensé, en quelque sorte, par ses avantages politiques. Elle a pu être ainsi un instrument privilégié de résolution des conflits d'intérêt entre les représentants du Capital, du Travail et de l'Etat. En dépit de nombreux projets, ce dernier s'est d'ailleurs montré incapable de financer par l'impôt une protection sociale à hauteur des régimes cotisés. Le reflux de la cotisation, que consacrerait toute fiscalisation même partielle des ressources de la protection sociale, pouvait donc être vu comme la pointe avancée d'une étatisation... mais une étatisation vouée à l'échec. Notons, enfin, que, depuis l'origine, et même lorsqu'il est minoritaire dans l'administration de la Sécurité sociale, le patronat souhaite d'abord exercer un contrôle sur l'affectation du fonds que ses cotisations alimentent. Ce fait avait déjà surpris Pierre Laroque qui s'attendait à des plaintes plus appuyées sur les charges sociales : *“Il m'apparut que les critiques patronales procédaient moins de préoccupations financières tenant aux charges résultant de la Sécurité sociale pour les entreprises que dans une réduction des pouvoirs et de l'autorité du patronat dans les institutions créées au profit de leurs salariés”<sup>1</sup>*. Si la chose n'a jamais été aussi vraie qu'aujourd'hui, le mobile a changé. S'il n'est plus temps, pour le patronat, de contrôler *directement* l'affectation des ressources, il pourra lui être utile, en

---

*dans une situation comparable à celle des entreprises des pays industrialisés.”* Dupuis (J.M.), 1992, op. cit., p.101. Pour une histoire des dispositifs d'allègement et une mesure de leurs effets (faibles) sur l'emploi, voir Chagny (O.), Estrade (M.A), Janod (V.), 2005, “Eléments de débat sur les politiques générales d'allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires”, Commissariat général du Plan, octobre.

1. Friot (B.), 1995, “Fiscalité ou cotisations sociales dans la France des années cinquante”, Colloque “L'Etat à l'épreuve du social”, GDR Relations professionnelles, Toulouse, 14-15 septembre, p.10

revanche, de chercher à maîtriser, pour la remodeler, la doctrine des institutions considérées. Le patronat s'interroge, à l'occasion, sur le type de "solidarité" qu'elles organisent, une façon de se demander de quoi et, partant, de qui il est, pour sa part, solidaire. Rappelons que les fondateurs, et Pierre Laroque singulièrement, voyaient dans la "solidarité" un principe institutionnel susceptible d'accueillir autant de déterminations nouvelles que possible plutôt qu'un ensemble de droits nécessairement limitatifs ; ils ne voulaient pas que ce principe se dilue dans l'instrumentation juridique et réglementaire auxiliaire, nécessaire à sa mise en œuvre<sup>2</sup>. Autrement dit, la façon dont l'organisme instituant la solidarité satisfaisait concrètement à ses "besoins de financement" devait rester, comme nous l'avons montré, une question secondaire par rapport à l'effort d'institution proprement dit. *A contrario*, le patronat va travailler activement, à partir du milieu des années 80, au "durcissement assurantiel de la logique de cotisation"<sup>3</sup>. C'était déjà, pour le CNPF, l'enjeu de la réforme de l'assurance chômage de 1984 et le contenu du mandat reçu par Yvon Chotard<sup>4</sup> : il s'agissait d'inscrire dans l'organisation même du régime une distinction nouvelle entre assurance et solidarité<sup>5</sup>. La séparation "en deux" du régime d'assurance chômage laisse ainsi accroire que :

- l'assurance chômage serait *naturellement* régie par une "justice actuarielle" comparable à celle qui fonde les techniques d'assurance *personnelle*, lesquelles ajustent la prime à la charge qui correspondrait à la réalisation du risque ou, pour le dire autrement, lient l'indemnisation à la cotisation et donc à la capacité

---

1. Laroque (P.), 1993, *Au service de l'homme et du droit*, Paris, AEHSS, p.232.

2. Tout change avec "l'esprit gestionnaire", qui constitue en quelque sorte notre *zeitgeist*. Tout se passe comme si nous avions complètement perdu de vue –les juristes y compris– cette distinction entre les principes et leur traduction dans de simples règles de "police administrative". A ce propos, voir Ogien (A.), 1995, *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Editions de l'EHESS ; Supiot (A.), 1995, "L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale", *Droit Social*, n°9-10, Septembre-Octobre, pp.823-831.

3. Friot (B.), 1998, *Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute, p. 259.

4. Cf. Déclaration d'Yvon Chotard, premier vice-président du CNPF, président de la commission sociale du CNPF, in *Droit social*, n°6, juin 1984, p. 372.

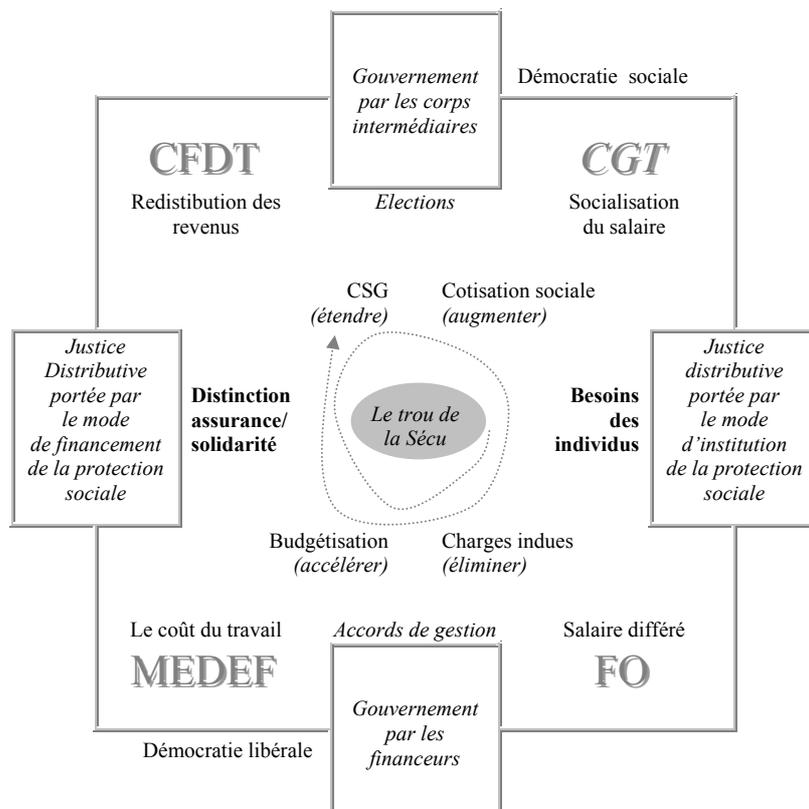
5. Depuis la création de filières d'indemnisation par le décret du 24 novembre 1982, prenant en compte les durées préalables d'affiliation, jusqu'à la séparation du régime, instaurant la proportionnalité de l'allocation de base au salaire et aux références d'activité dans le protocole paritaire du 10 janvier 1984 pour le "régime cotisé" dit d'assurance, dont les termes furent repris par la convention du 24 février 1984 et séparés des termes retenus pour le "régime fiscalisé" dit de solidarité institué par les ordonnances du 16 février 1984. Voir Daniel (C.), Tuchsirer (C.), 1999, *L'Etat face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, pp. 276 et suivantes.

contributive des individus ;

- la solidarité ne serait pas intrinsèque à l'idée d'instituer un "régime d'assurance chômage" mais serait simplement un attribut de l'Etat, et, à ce titre, devrait rester financée par l'impôt.

Les contreparties à la séparation "en deux" du régime d'assurance chômage obtenues par la CGC et la lecture que la CGT-FO a pu faire, à l'occasion, du rôle de l'Etat, ont ainsi donné de l'extension à cette logique assurantielle. En obtenant pour les salariés une sur-cotisation à partir du plafond de la Sécurité sociale, la CGC va permettre aux cadres, principalement, de bénéficier d'un revenu de remplacement intégralement proportionnel à leur ancien salaire : retour, donc, à une logique d'assurance.

FIGURE 1  
FINANCEMENT ET GOUVERNEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE :  
SCHEMA DE LA CONTROVERSE SUR LE PARITARISME



Etendu à l'ensemble de la protection sociale, ce débat autour de la cotisation révèle, enfin, la façon dont la recherche d'un équilibre assurantiel peut miner la mise en œuvre de la solidarité par simple différenciation du champ institutionnel. La cotisation peut-elle être considérée comme une prime d'assurance quand on sait que le principe de non discrimination entre classes de risques est au fondement même de l'assurance sociale et de l'idée de solidarité <sup>1</sup> ? En réalité, la création d'organisations catégorielles, qui permettait de négocier l'idée de Sécurité sociale avec des "free riders" (les cadres), n'a pas, dans la crise, donné lieu à un effort d'institution suffisant à remettre sur les rails le projet initial. La *charge indue* et les problèmes de financement pèsent alors pour une grande part dans la concurrence que se font les différentes organisations assurant *une* Sécurité sociale. Le régime général récupère alors l'ivraie (les "pauvres") sans le bon grain (la base de financement), ce qui introduit *de facto* une discrimination par classe de risque au profit des catégories déjà les mieux dotées (l'effort réclamé à ces dernières se limitant déjà au plafond, c'est-à-dire au prix à payer pour leur adhésion au régime général, le financement fuyant, quant à lui, à travers les caisses catégorielles, l'AGIRC, par exemple, en ce qui concerne la retraite) <sup>2</sup>. Or, il n'y a de *charge indue* que parce que les régimes spéciaux condamnent la logique d'assurance sociale choisie pour le régime général à la portion congrue du financement <sup>3</sup>.

#### LE PARITARISME ET L'ETAT COMPTABLE

La crise économique et l'envolée du chômage qui menaçaient l'équilibre des organismes de protection sociale furent un prétexte supplémentaire à cet interventionnisme étatique. Le Plan Juppé de novembre 1995, établi dans l'urgence et dans la plus parfaite confidentialité, soucieux en son préambule de "*clarifier les responsabilités*" des différents acteurs de la protection sociale, n'aura finalement fait qu'ajouter à la confusion. Il manifeste l'illusion panoptique à laquelle cède l'Etat lorsqu'il cherche à rendre transparent l'espace d'application de ses propres décisions.

- 
1. Réciprocité des droits et des devoirs impliquée par une permutation des rôles, parité de traitement entre individus diversement exposés aux risques.
  2. Cf. le Fonds national de surcompensation en 1953.
  3. Lattès (G.), 1996, "La protection sociale : entre partage des risques et partage des revenus", *Economie et statistiques*, n°291-292, 1/2, pp.13-31.

La subordination des budgets des organismes publics autonomes au budget de l'Etat à des fins de pilotage de l'économie, commandée par la crise et l'urgence des solutions à lui apporter, porte en germe une dilution des projets institutionnels propres à ces organismes dans un grand "mécano" (le plus souvent sans négociation). De longue date, "l'indépendance" financière de la Sécurité sociale fut ainsi dénoncée par le ministère des Finances. Un principe de vases communicants servant à la répartition par l'Etat des pénuries budgétaires prend alors le pas sur la définition autonome du principe de justice distributive propre à chaque organisme <sup>1</sup>.

Le cas du financement de la loi Aubry I est particulièrement intéressant de ce point de vue <sup>2</sup>. On se souvient, en effet, que la loi Veil du 25 juillet 1994 prévoyait une compensation intégrale de la Sécurité sociale par l'État pour toute mesure d'exonération de charge <sup>3</sup>. Le gouvernement avait considéré, au contraire, qu'à partir du moment où la RTT avait des effets positifs sur l'emploi, elle améliorait à la fois les recettes de l'État, de la Sécurité sociale et de l'UNEDIC et réduisait les dépenses de cette dernière. Qui plus est, cet "effet de retour" devait être plus rapide que celui des simples exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires. Le gouvernement avait ainsi envisagé qu'une partie du financement des aides soit prise en charge par chacune des trois caisses pour prendre en compte ces retours, sur l'État (moins de dépenses chômage et RMI), la Sécurité sociale (plus de cotisations employeur et salarié) et sur l'UNEDIC (plus de cotisations et surtout moins de dépenses). Le remboursement de la Sécurité sociale ne devait plus être que partiel

- 
1. "Il n'est pas illégitime de concevoir toute institution comme un schème de distribution, dont les parts à distribuer sont non seulement des biens et des marchandises, mais des droits et des devoirs, des obligations et des charges, des avantages et des désavantages, des responsabilités et des honneurs." Ricoeur (P.), 1990, "Approches de la personne", *Esprit*, mars-avril, n°34, pp.118-119.
  2. L'exposé des motifs du projet de loi d'incitation à l'automne 1997 annonçait une compensation partielle des exonérations de cotisations sociales, mesure qui revenait sur le principe de compensation intégrale par l'État des exonérations, posé par la loi Veil du 25 juillet 1994 : "Afin de tenir compte des rentrées de cotisations que l'aide à la réduction du temps de travail induira pour les régimes de Sécurité sociale, cette aide donnera lieu, à compter du 1er janvier 1999, à un remboursement partiel de la part de l'État aux régimes concernés. Cette disposition figurera dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999, après concertation avec les partenaires sociaux sur le taux de cette compensation" (Projet de loi d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail, article 3, exposé des motifs, AN, 11 décembre 1997, n°512 (NB : la disposition ne figurera pas, en fait, dans le projet de loi de 1999).
  3. L'article L. 131-7 du code de la Sécurité sociale disposait que : "toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de Sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application".

dans ce cas. Le problème est que cette question n'a pas été négociée le 10 octobre 1997, le jour où le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, a présenté le dispositif aux partenaires sociaux. Le scénario de financement croisé n'était, en effet, légitime dans son principe qu'au plan comptable, pour autant que l'effet-emploi ait été correctement évalué. L'UNEDIC, organisme paritaire qui conventionne avec l'État, pouvait d'ailleurs s'en émouvoir davantage que la Sécurité sociale dont les conseils n'ont plus à donner qu'un avis sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Les conseils d'administration de la CNAMTS (3 décembre 1997) et de la CNAF (2 décembre 1997) avaient émis, à la majorité, un avis négatif sur cet aspect du projet de loi Aubry I, s'élevant ainsi contre l'absence de compensation intégrale<sup>1</sup>. Il ne pouvait cependant s'agir que d'un avis. L'expression propre des institutions concernées, la Sécurité sociale en l'occurrence, a finalement cédé à la logique comptable assimilant les institutions de protection sociale avec l'État. Cette assimilation, conforme à la comptabilité nationale, renforce l'autorité des scénarios économiques<sup>2</sup>, au détriment du poids propre des institutions<sup>3</sup>. À la rentrée 1999, le débat sur le financement des 35 heures reprend lors de la présentation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS)<sup>4</sup>. Passant outre de nouveaux avis

- 
1. CNAMTS – avis du 3 décembre 1997 ([contre (15) : CFTC, employeurs ; pour (6) : CFDT, FNMF ; abstention (6) : CGT, FO ; prise d'acte (2) : CFE-CGC ; nppv (4) PQ]. CNAF – avis du 2 décembre 1997 [contre (22) : CFTC, UNAF, PQ, non-salariés ; pour (3) : CFDT ; abstention (6) : CGT, FO ; prise d'acte (2) : CFE-CGC].
  2. Le raisonnement économique naturalise, évidemment, ces “vases communicants”. Jacques Freyssinet disait ainsi, à propos de l'échange RTT contre emploi, “c'est (au) niveau global seulement que peuvent être prises en compte les économies externes engendrées sur le coût social du chômage par une réduction de la durée du travail efficace pour l'emploi. (...) Le chômage engendre un coût (en effet) pour les administrations (...) au sens large adopté par la comptabilité nationale (sic) [dont] l'UNEDIC. Si la RTT contribue à la baisse du chômage, elle engendre pour celle-ci des économies qui peuvent être affectées à d'autres usages, par exemple à des stimulants financiers à la réduction du temps de travail.” in Freyssinet (J.), 1997, *Le temps de travail en miettes*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, p. 25 et note.
  3. Un membre de l'opposition, Louis Souvet, sénateur RPR du Doubs, par ailleurs vice-président de la Commission des affaires sociales du Sénat, résumera en une formule la justification politique de la mesure : “Dès lors que toute exonération de cotisations décidée par l'État (correspond à) un objectif d'intérêt général, le principe de « solidarité » évoqué par le gouvernement pourra toujours justifier la non-application du principe de la compensation intégrale” (Rapport sur le projet de loi adopté par l'AN d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail, 1997/1998, n° 306, Sénat).
  4. Entendue par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée, Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, avait rappelé, le 22 septembre 1999, l'esprit de cette partie du projet de financement : “Comme le prévoit le projet de loi sur la réduction du temps de travail, les régimes de Sécurité sociale et d'indemnisation du chômage seront appelés à contribuer au financement de la réforme. Cette contribution est justifiée, car ces organismes profiteront des effets favorables de la réforme sur l'emploi, notamment en percevant des recettes des cotisations supplémentaires. Bien entendu, le gouvernement est ouvert à une discussion large, en particulier avec l'UNEDIC, où pourra être abordé l'ensemble des relations financières avec l'État”

négatifs émis par les régimes de protection sociale, en juillet et en septembre 1999, à l'occasion de l'examen du projet de loi Aubry II et du PLFSS 2000, la mesure adoptée élargissait alors à l'ensemble des organisations syndicales le contentieux sur le financement de la RTT entre l'État et le patronat. La difficulté institutionnelle du scénario comptable apparaissait pleinement. Le gouvernement devait finalement prendre en compte le refus des administrateurs des différents régimes sociaux d'entrer dans une logique de "vases communicants" entre les budgets de l'État et de la Sécurité sociale. Dans la foulée, le CNPF, devenu MEDEF depuis octobre 1998, réitérait sa menace de quitter les organismes paritaires, au premier chef l'assurance-maladie mais aussi l'UNEDIC, en même temps qu'il invitait, le 2 novembre 1999, les syndicats à discuter d'une "*nouvelle constitution sociale*"<sup>1</sup>.

La dérive beveridgienne de la Sécurité sociale, de plus en plus dédiée à l'assistance aux pauvres, semble ainsi davantage commandée par les difficultés présentes de financement de la protection sociale qu'elle n'est l'issue d'un débat public portant sur les fondements de l'assurance. Or, le paritarisme est institutionnellement le lieu consacré pour ce débat. C'est dans ce cadre, en effet, que les parties ont à s'entendre sur les déterminations nouvelles à offrir aux institutions dont ils ont la charge. C'est peut-être pourquoi le plan Juppé ne s'était pas contenté d'aligner des mesures d'ordre financier : retirer aux conseils d'administration la nomination des directeurs de caisse, rétablir l'égalité numérique des représentants patronaux et syndicaux (pour offrir une prime à la partie patronale) ou encore ouvrir les délibérations des conseils à de nouveaux acteurs "qualifiés par l'Etat", c'était clairement neutraliser ces relais anciens de l'action publique partagée<sup>2</sup>. Ces manipulations portant sur le cadre

---

(Audition de Martine Aubry, AN, CACFS, compte rendu n°72, mercredi 22 septembre 1999).

1. Le 3 février 2000, les trois organisations d'employeurs et les cinq confédérations syndicales de salariés décideront d'engager huit chantiers dits de Refondation sociale. La renégociation de la convention UNEDIC sera le premier tout au long de l'année 2000. Sans être discuté en tant que tel, l'impact de la RTT sur les comptes de l'UNEDIC (plus de rentrées de cotisations et moins d'allocations à verser) sera l'une des questions en arrière-plan des relations tendues entre l'État et les partenaires sociaux signataires de la nouvelle convention. Un accord sera finalement trouvé pour un versement à hauteur de 15 milliards de francs de l'UNEDIC à l'État, comme retour de l'appui apporté précédemment en 1995 par ce dernier. La question du financement des allègements de cotisations liés à la RTT reviendra de nouveau au premier plan en mars 2001 concernant à la fois le bouclage du financement 2000, le financement 2001 et la mise en place du Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales (FOREC). Cf. Duclos (L.), Mériaux (O.), 2001, "Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la refondation", *Regards sur l'actualité*, n° 267, janvier, pp.19-34.
2. Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée, formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle*, thèse de doctorat en science

d'interaction n'ont pas pour objet de revitaliser le paritarisme pour qu'il satisfasse à son exigence fonctionnelle – forcer les compromis concernant l'institution considérée – mais plutôt de donner dans l'institution la réalité du pouvoir aux alliés directs de la réforme<sup>1</sup>. Cette neutralisation interdit de discuter en amont les macro-déterminants des arbitrages rendus pas l'Etat pour telle ou telle institution<sup>2</sup>. Dans le périmètre propre à chacune, les représentants d'intérêts sont alors renvoyés à une simple fonction d'exécutant. L'incorporation des budgets, pour les besoins de la politique économique, se substitue en somme à l'incorporation des producteurs à la politique (cf. notre chapitre I). La théorie du paritarisme comme gestion par les financeurs accroît la tendance centripète de ce dispositif d'ensemble : le fait que l'Etat fiscalise de plus en plus les ressources des organismes de protection sociale naturalise totalement son intervention et l'éviction des organisations syndicales et patronales. La disqualification du paritarisme devient dès lors un processus cumulatif commandé par la raison gestionnaire<sup>3</sup>. On peut observer qu'elle s'accompagne d'une

---

politique, Université Grenoble II.

1. Ce qui avait valu ce commentaire peu amène de Marc Blondel, 16 novembre 1995 sur Europe n°1 en réaction à l'accueil réservé par la CFDT au plan Juppé : *“J'entends Notat parler comme un ministre. Si elle a envie de gérer l'intérêt général, elle n'a qu'à changer de fonctions”*. On voit, au passage, que saisir le paritarisme comme dévolution à des représentants d'intérêts particuliers de missions établies dans l'intérêt général, et dans le cadre d'un échange politique entre l'Etat et ces représentants, relève de la gageure.
2. L'exercice de synthèse proposé au concours d'entrée au C.N.E.S.S. (Aujourd'hui ENSSS (EN3S), Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale qui forme l'encadrement supérieur de la Sécurité sociale), en date du 5 juillet 1994, qui portait sur le paritarisme, était éloquent de ce point de vue. Il était libellé de la façon suivante : *“Le pouvoir de décision en matière de Sécurité sociale est actuellement partagé entre les partenaires sociaux, le Parlement et le Gouvernement. Ce partage de responsabilités rend difficile la mise en oeuvre des réformes qu'imposent les importantes difficultés que connaît le régime général. Vous êtes chargé de mission auprès du directeur de la Sécurité sociale. A partir des seuls documents joints, il vous est demandé de préparer à son intention une note (...) faisant le point succinct sur l'actuelle répartition des pouvoirs et présentant, au-delà des aménagements introduits par le projet de loi relatif à la Sécurité sociale en cours de discussion au Parlement, les principales voies de la réforme fondamentale qui pourrait être engagée en la matière.”*
3. A ce titre, le commentaire de Martine Aubry devient rapidement inaudible ... mais c'est peut-être parce qu'il entre en conflit avec la pratique de gouvernement : *“J'entends dire que le transfert de cotisation maladie vers la CSG préparerait l'éviction des partenaires sociaux de la gestion de la Sécurité sociale. En réalité, les salariés continueront à payer des cotisations et ils acquittent une part importante de la CSG. Par ailleurs les cotisations employeurs pèsent indirectement sur les salaires. L'ensemble de ces prélèvements justifie donc pleinement le rôle des partenaires sociaux dans la gestion des caisses du régime général. D'ailleurs, je ne crois pas que ce soit seulement le mode de financement qui légitime leur intervention. En quoi des cotisations dont le taux est fixé par simple décret du Gouvernement sont-elles une garantie du rôle des partenaires sociaux ? Une CSG clairement affectée aux régimes de Sécurité sociale n'offre-t-elle pas de meilleures assurances de pérennité ? Pouvons-nous déplorer que le Parlement se saisisse à travers la CSG du financement de notre Sécurité sociale ? La légitimité des partenaires sociaux se fonde sur leur rôle effectif dans les caisses, sur la richesse des débats dans les conseils d'administration, sur la qualité des décisions qui y sont prises, sur leur capacité à informer et à mobiliser tous ceux qu'ils*

“dépolitisation” de la question sociale.

Les attendus d'une telle (re)configuration sont aujourd'hui de “sens commun” ; ils forment une nouvelle *doxa* dont l'énoncé est devenu un stéréotype dans les analyses et les commentaires de la presse écrite<sup>1</sup>. Ces “analyses” constituent d'ailleurs un genre journalistique à part : si elles mettent bien en jeu un mode d'énonciation *délocutif* (qui parle du monde), elles n'empruntent plus en revanche au genre factuel et s'affranchissent la plupart du temps d'un schéma référentiel classique.

Il ne s'agit plus de convoquer des voix (les sources), ni même d'employer les formes de modalisation habituelles marquant les prises de distance avec les propos rapportés ou d'assembler ces derniers, mais de “refigurer”, c'est-à-dire de repositionner, l'événement. L'effet de réel ne repose alors plus que sur la reprise mimétique et systématique du lexique autorisé, derrière lequel disparaissent les sources et donc les sujets possibles de l'énonciation. A une stratégie classique d'authentification de “l'information” succède ainsi la “mise à nu” de liens de causalité qui témoignent de ce que doit savoir (que sait déjà ?) le “public informé” et de ce qu'il faut penser de

---

*représentent. Je suis attachée, vous le savez, au dialogue social, à la démocratie sociale. Le rôle confié aux partenaires sociaux pour la gestion de nos régimes de Sécurité sociale est un élément fondamental de cette démocratie sociale. C'est la vigueur de cette démocratie sociale qui, bien plus que le mode de financement, me paraît le meilleur garant du rôle des partenaires sociaux.”* Martine Aubry (1997), “Le choix de la solidarité”, allocution à la commission des comptes de la Sécurité sociale le 26 septembre 1997, *Droit social*, n°11, novembre, p.905.

1. Avant les années 90, le thème du paritarisme est peu débattu dans la presse. Herzlich (G.), 1983, “Le rôle des conseils d'administration des caisses : un pouvoir sur les marges”, *Le Monde*, 4 octobre, figure parmi les exceptions. Cet article est écrit à quinze jours du scrutin du 19 octobre 1983 pour le renouvellement des conseils d'administration programmé par la loi du 19 décembre 1982. Dix ans plus tard, la “crise du paritarisme” est partout ; elle devient congrue à la crise de la protection sociale. L'article de Michel Noblecourt (“Les nouvelles chances du paritarisme”, *Le Monde*, 19 août 1992) préfigure une argumentation qui sera reprise ultérieurement par l'ensemble de la presse en diverses occasions : “note Balladur” de février 1992 sur la budgétisation des allocations familiales et ses suites ; accord du 18 juillet 1992 sur l'assurance chômage ; débats sur le contrôle exercé par le Parlement sur les “finances sociales”, relancés par le rapport du 15 février 1993 du Comité consultatif pour la révision de la Constitution ; accord AGIRC du 9 février 1994 qui déclenchera l'offensive du patronat contre le “paritarisme de façade” ; et naturellement plan Juppé du 15 novembre 1995. La presse plus ou moins spécialisée n'a, dans les années 90, consacré au paritarisme *stricto sensu* que deux grands dossiers : Vanackere (C.), 1993, “Paritarisme, tripartisme, étatismes”, *Espace social européen*, 12 novembre, pp.26-31 ; de Jacquilot (P.), 1995, “Enquête sur 1500 milliards au dessus de tout soupçon”, *Les Echos*, du 26 juin au 1er juillet 1995. Entre janvier 1996 et décembre 1998, le mot “paritarisme” ne compte que 131 occurrences dans les archives du quotidien *Liaisons sociales* et 321 entre janvier 1999 et décembre 2001, soit une progression de 143%, la plus forte devant “tripartisme” (+120%) parmi 20 mots clés appartenant au champ sémantique des relations professionnelles (cf. chapitre I). Nos comptages effectués à partir du CD-ROM *Liaisons Sociales Multimédia, Les archives du quotidien*, Rueil-Malmaison, éditions 1999 & 2002, y compris les revues de presse. Concernant le statut de *Liaisons Sociales* dans le champ de la presse spécialisée, voir Cam (P.) & Dhoquois (R.), 1986, “Les revues spécialisées”, Cam (P.), Supiot (A.), éd., *Les dédales du droit social*, Paris, PFNSP, pp.135-149.

“l'événement”<sup>1</sup>. Mises bout à bout, la thèse de la fiscalisation, dont le principal ressort est la distinction assurance / solidarité, la thèse de la désyndicalisation et la thèse de l'institutionnalisation fondent une véritable synthèse où communient à la fois, la langue de bois administrative, des raccourcis manifestant une méconnaissance de l'économie globale du système français de relations professionnelles, enfermant la Sécu dans une équation financière et dans des contours administratifs qui seraient ceux de l'Etat.

TABLEAU 2

*FIN DU PARITARISME : LA DOXA*

1 FISCALISATION & UNIVERSALISATION	<p>“ Et d’abord cette <b>évidence</b> : la <b>Sécu</b> est <b>de moins en moins</b> financée par les <b>cotisations</b> salariales et patronales. Au fil des années et des fiscalisations successives (...) la <b>vieille dame</b> a fini par puiser une <b>large part</b> de ses recettes dans le <b>portefeuille</b> de tous les <b>français</b>. En retour, elle offre désormais ses <b>prestations</b> bien <b>au-delà</b> du seul <b>monde salarial</b> : tout le monde ou presque en bénéficie. Dès lors la <b>cogestion</b> patronat-syndicat <b>perd</b> de sa <b>légitimité</b>. Pourquoi confier à ceux-là et eux seuls, ce qui concerne l’ensemble des français ? Le second constat vient à l’appui de cette thèse. Les <b>cinq centrales</b> (...) qui siègent au CA de la Sécu sont elles-mêmes <b>de moins en moins représentatives</b> du monde salarial. En comptant large , le <b>taux de syndicalisation</b> (...) plafonne aux environs de 10%, le score <b>le plus faible d’Europe</b>. Soit 2 millions d’adhérents (...) <b>Insuffisant pour prétendre gérer les affaires</b> de 58 millions d’<b>assurés sociaux</b>. (...) Par-delà cette mutation de fond, c’est <b>surtout</b> le troisième constat qui semble avoir été décisif dans le choix du gouvernement : représentatifs ou pas, les <b>partenaires sociaux</b> laissaient aller la <b>Sécu à vau-l’eau</b>. (...) Le <b>gouvernement</b> a donc sauté sur l’occasion pour <b>reconquérir un terrain</b> resté <b>trop longtemps</b> entre les <b>maïns</b> des <b>syndicats</b>. (...) c’était le prix à payer pour tenter de remettre de l’<b>ordre</b> dans la <b>vieille maison</b> <sup>2</sup>”.</p>
2 DESYNDICALISATION	
3 INSTITUTIONNALISATION	
<p>La Sécurité sociale d’antan était une assurance à base professionnelle établissant une correspondance entre la sphère des cotisants et de celles des ayants droits qui justifiait une gestion par les financeurs, en l’occurrence par les partenaires sociaux. La fiscalisation des ressources d’une solidarité élargie remet en cause ce pouvoir de gestion.</p> <p>La légitimité des syndicats à gérer la protection sociale reposait sur leur capacité à représenter le monde du travail, mesurée à l’aune du nombre d’adhérents. La désyndicalisation leur ôte cette légitimité.</p> <p>Les organisations professionnelles n’ont pas développé les compétences nécessaires pour gérer une institution dont le fonctionnement s’est considérablement complexifié ; il était prévisible qu’elles se “comportent” mal.</p>	

1. Dans l'espoir, assez vain, de pouvoir contester les énoncés de cette *doxa*, il nous est d'ailleurs arrivé d'alimenter nous-mêmes de telles rubriques. *Nostra culpa*. Voir Duclos (L.), Mériaux (O.), 1996, "Le paritarisme en mauvais Etat", *Espace Social Européen*, n°317, janvier, p.16 ; Duclos (L.), Mériaux (O.), 1996, "Quelle compétence pour le paritarisme", *Compétences*, n°2, mars, p.15 ; Duclos (L.), Mériaux (O.), "Le CNPF est contre le paritarisme, tout contre", *Espace Social Européen*, n°404, janvier, p. 30.
2. Eliakim (P.) et Forcari (C.), 1995, "Analyse : la nationalisation de la Sécu dépossède les syndicats", *Libération*, 17 novembre, p.4.

---

## Section 2

### LA MONTEE DES POUVOIRS D'ORGANISATION : LES EXPERTS SONT (TOUT) CONTRE LE PARITARISME

La gestion du risque ne saurait être confondue avec le management des caisses. Ce dernier engendre ses nécessités propres. Les directions de caisse, en tant que mandataires des conseils, sont normalement soumises à une autorité double qui inscrit la gestion des caisses dans un triptyque “classique” <conseils d'administration / directions / tutelle>, y compris la caisse nationale. Les transformations du pôle “management” et l'affirmation des pouvoirs techniques ont progressivement détaché l'autonomie de gestion des caisses de base de ce triptyque, pour l'enclâsser dans un nouveau schéma fonctionnel, <Etat / caisses nationales / caisses de base>, qui tend à renforcer les liens de subordination entre ces trois pouvoirs. Mais ce schéma est plus théorique qu'on ne le croit ordinairement. Jusqu'au réalignement porté par le plan Juppé, les pouvoirs d'organisation détenus par la caisse nationale lui ont permis, non seulement, de vider de sa substance le rapport <conseils d'administration / directions> mais encore d'inverser le rapport <Etat / caisse nationale>. La première partie de cette section s'efforce d'éclairer le jeu propre de la caisse nationale. Nous montrerons, dans un second temps, en quoi l'impératif de “modernisation du service public” s'impose progressivement comme contrepartie à cette autonomisation du pouvoir professionnel. Cette modernisation s'entend principalement de la “relation de service” et vise à répondre à une exigence minimum de légitimité. Elle donne une nouvelle orientation au rapport à l'utilisateur qui porte un nouveau coup à l'idée d'une représentation des usagers par les conseils d'administration.

---

### 2.1

#### LA “CAF DES PROS” : ENTRE LEGISLATURE ADMINISTRATIVE ET “GESTION SOCIALE” DES PRESTATIONS

L'institution de Sécurité sociale portait un projet de socialisation des allocations familiales, c'est-à-dire de gestion des allocations au profit de la collectivité dans son

ensemble, qui réalisait, d'un certain point de vue l'actif hérité de la gestion patronale des "caisses de compensation" d'avant guerre<sup>1</sup>. Le régime des allocations familiales ne commence à être véritablement arrêté qu'au moment de la loi du 22 août 1946. En vertu de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale, le législateur s'était réservé le droit de fusionner les allocations familiales avec les caisses primaires, raison pour laquelle il avait aligné leur périmètre sur le ressort territorial de ces dernières. Pour autant, le mode d'administration des caisses d'allocations familiales comprend une disposition originale. Alors que l'*égalité organisée* (la parité) était, partout ailleurs, le produit d'une action délibérée de "*renversement des forces*", imposant dans les conseils une majorité d'administrateurs représentant les salariés<sup>2</sup>, un "*paritarisme inégalitaire*" en quelque sorte, le conseil d'administration des caisses d'allocations familiales est composé pour moitié de salariés et pour moitié d'employeurs et de travailleurs indépendants<sup>3</sup>. Devaient encore prendre place dans les conseils "*des personnes connues pour leurs travaux sur les questions démographiques ou leurs activités en faveur des familles*". L'autorité exigée *a priori* n'est pas étrangère au fait que le législateur a voulu donner au conseil une compétence *effective* dans la gestion des caisses. Ainsi que le stipulait la demande d'avis présentée par le ministre du travail, Alexandre Parodi, "*ce sont les organismes de Sécurité sociale eux-mêmes, c'est-à-dire les conseils d'administration*

- 
1. Dans le prolongement des initiatives prises par des patrons catholiques sociaux, les premières "caisses de compensation" sont apparues en 1918. Ces caisses fonctionnaient comme des institutions d'assurance, permettant de compenser l'inégalité créée par les charges de famille du personnel d'un établissement à l'autre. Les prestations étaient versées pour le compte des entreprises adhérentes. Une loi de 1932 avait rendu cette adhésion obligatoire dans l'industrie et le commerce. L'Etat laissait aux organismes le soin de déterminer le taux et l'assiette de la prime payée par les adhérents et se contentait alors de fixer le montant des prestations versées : "*depuis la décision du gouvernement Daladier, prise en 1938, de mettre en œuvre une politique démographique volontariste, (ces prestations) sont élevées et le Régime de Vichy les a encore accrues.*" (Valat (B.), 2001, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*, Paris, Economica, p.17). Cf. Loi du 11 mars 1932 & Décret du 12 novembre 1938. Voir également Ceccaldi (D.), 1957, *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, UNCAF. Les allocations familiales sont manifestement une façon de réguler les salaires. Pour Bernard Friot, elles occupent même un rôle central dans la salarisation de la classe ouvrière (cf. Friot (B.), 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute, pp.129 et suiv.).
  2. Catrice-Lorey (A.), 1995, "La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ?", *Revue Prévenir*, n°29, 2ème semestre, p.65
  3. Il fallait qu'un tiers des administrateurs soit, par ailleurs, membre des associations familiales. C'est la raison pour laquelle le découplage ultérieur des représentations et l'instauration d'une représentation directe des intérêts familiaux confiera aux UDAF et à l'UNAF des voix délibératives qu'elles n'auront pas dans les autres branches... Contrairement à une légende tenace, s'il était prévu que les assurés soient représentés par leurs organisations syndicales, le décret soumis, pour avis, le 8 juillet 1945 à l'assemblée consultative provisoire avait tout à fait précisé qu'une "*place sera faite aux employeurs dans les conseils d'administration*" de toutes les caisses.

*(...) qui doivent avoir la gestion effective de la Sécurité sociale. L'administration doit avoir son rôle limité au contrôle et à la coordination des efforts”*<sup>1</sup>.

Si les allocations familiales constituent désormais le “bras armé” de la politique familiale, leur principe, en retour, s'impose à l'élaboration de cette politique pour subordonner au “modèle prestataire” l'ensemble des objectifs qu'elle serait susceptible de poursuivre (l'objectif nataliste notamment)<sup>2</sup>. Autrement dit, tout peut être *potentiellement* réduit à l'élaboration d'une prestation. Comme l'imaginait Durkheim, la famille a cessé d'être “*une société autonome au sein de la grande*” pour être “*attirée (...) dans le système des organes sociaux. Elle devient elle-même un de ces organes (...) C'est ce qui fait que les organes régulateurs de la société sont nécessités à intervenir, pour exercer sur la manière dont la famille fonctionne une action modératrice ou même, dans certains cas, positivement excitatrice*”<sup>3</sup>. L'adoption du “modèle prestataire” fait ainsi entrer la politique familiale, jusqu'à aujourd'hui, dans le champ des incitations (monétaires). L'idée de politique familiale qu'institue la Sécurité sociale n'a que peu à voir, de ce fait, avec l'idée familiale, quoiqu'on ait souvent cherché à les confondre<sup>4</sup>. L'institution de Sécurité sociale consacre, en réalité, “*la famille comme élément à l'intérieur de la population et comme relais fondamental de son gouvernement. (...) L'art de gouverner, jusqu'à la problématique de la population, ne pouvait se penser qu'à partir du modèle de la famille (...). A partir du moment (...) où la population va apparaître comme étant absolument irréductible à la famille, (...) cette dernière passe au second plan par rapport à la population (...). Elle n'est (...) plus un modèle; elle est un segment (...) simplement privilégié parce que, lorsqu'on voudra obtenir quelque chose de la population quant au comportement (...), quant à la démographie (...) quant à la consommation, c'est bien par la famille qu'il faudra passer. (...) De modèle [la*

1. *Demande d'avis sur un projet d'organisation de la Sécurité sociale, présentée au nom du gouvernement provisoire de la République française par Monsieur Alexandre Parodi, ministre du travail et de la Sécurité sociale, Assemblée consultative provisoire, annexe à la séance du 5 juillet 1945, p.7.*

2. Millard (E.), 1995, *Famille et droit public : recherches sur la construction d'un objet juridique*, Paris, LGDJ, p. 358 & passim.

3. Durkheim (E.), 1902, *De la division du travail social*, Paris, Quadrige-PUF, 1993 (4ème éd.), p.188.

4. Cette confusion est typique de : Lenoir (R.), 1985, “L'effondrement des bases sociales du familialisme”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°57-58, juin, pp. 69-88 ; Lenoir (R.), 1985, “Transformation du familialisme et reconversions morales”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°59, septembre, pp. 3-47.

*famille] va devenir instrument (...)*”<sup>1</sup>. Au demeurant, les forces présentes sur la scène politique après la Libération ne sont pas pour rien dans cette confusion des signifiés. Elles cherchent explicitement à traduire, sans doute pour la conserver, l’*idée familiale*, son modèle hiérarchique et absolu, dans le concept de *politique familiale*, circonstanciel et variable. On pense, notamment, à la bataille engagée par les mouvements familiaux, la CFTC et le MRP sur *l’organisation* de la Sécurité sociale et à leur victoire consolidée par la loi de février 1949 assurant l’indépendance administrative de la branche famille. En dépit de cette mobilisation politique<sup>2</sup> et de la partition qui s’ensuit, cette entorse au principe de la caisse unique n’empêche pas les prestations familiales de figurer un premier accomplissement de l’idée de Sécurité sociale<sup>3</sup>. Les allocations familiales deviennent alors “*les ressources de Sécurité sociale les plus importantes des milieux populaires : d’après Alvin, on peut calculer que leur part dans les ressources d’une famille de manoeuvre de trois enfants, à Paris, passe de 15% en 1936 à plus de la moitié en 1946*”<sup>4</sup>. Elles participent ainsi à une homogénéisation des conditions d’emploi anticipant les “*investissements de forme*”<sup>5</sup> – grilles de salaire, mensualisation, etc. – qui consacreront bien plus tard l’homogénéisation du salaire direct. Assez largement monopolisée par des acteurs critiques à l’égard du projet *d’organisation* proposé en 1945<sup>6</sup>, la famille se serait

- 
1. Foucault (M.), 1994, “La gouvernementalité”, Dits et écrits, Tome III (1976-1979), Paris, Gallimard, pp. 651-652. Ainsi que l’expriment les forces instituant : “*Le but final à atteindre est la réalisation d’un plan qui couvre l’ensemble de la population du pays contre l’ensemble des facteurs d’insécurité; un tel résultat ne s’obtiendra qu’au prix de longues années d’efforts persévérants*” (Rapport de M. Georges Buisson, Débats de l’Assemblée consultative provisoire n°68, 1er Août 1945, 1ère séance du mardi 31 juillet 1945).
  2. Prost (A.), 1984, “L’évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981”, *Le mouvement social*, n°129, octobre-décembre, pp.7-28.
  3. “*La Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu’en toute circonstance il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes. Trouvant sa justification dans un souci élémentaire de justice sociale, elle répond à la préoccupation de débarrasser les travailleurs de l’incertitude du lendemain, de cette incertitude qui crée chez eux un sentiment d’infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes entre les possédants sûrs d’eux-mêmes et de leur avenir et les travailleurs sur qui pèse à tout moment la menace de la misère.*” (Exposé des motifs de la demande d’avis n°507 adressée à l’Assemblée consultative provisoire sur un projet d’organisation de la Sécurité sociale, annexe au procès verbal de la séance du 5 juillet 1945. Demande d’avis présentée par M. Alexandre Parodi, Ministre du Travail et de la Sécurité sociale).
  4. Friot (B.) & alii, 1995, “L’originalité du système français de protection sociale”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4, octobre-décembre, p. 50.
  5. Thévenot (L.), 1985, “Les investissements de forme”, *Cahiers du Centre d’Etudes de l’Emploi*, n°29, pp.21-71.
  6. Notons, à ce propos, que “*la thèse du compromis institutionnalisé de 1945 ne résiste pas à une analyse factuelle. (...) Pendant les années 50, la Sécurité sociale est (ainsi) l’objet d’une campagne permanente de dénigrement.*” (Friot (B.) & alii, 1995, *op. cit.*, p.53). Voir, par exemple, la

donc révélée un médiateur privilégié pour *l'institution* de Sécurité sociale. Le régime ne liquidant pratiquement que des allocations familiales, le “bloc des intérêts familiaux” va défendre, en définitive, la “sécularisation” de l’idée familiale et assumer le “modèle prestataire”. Les autres partenaires, la CGT notamment, trouvent également un intérêt à cette œuvre d’ensemble : *“les allocations familiales sont la seule ressource ouvrière présentant (autant de) caractères de publicité, de continuité, de barème national, d’automaticité (...). On ne s’étonne pas de leur succès populaire, ni que Pierre Laroque ait vu dans le soutien de la CGT des années 40/50 aux allocations familiales – elle qui y était hostile au début des années 30, y voyant alors à juste titre une pression à la baisse sur les salaires directs –, une réussite majeure de la Sécurité sociale”*<sup>1</sup>. Alors qu’elles sont la première branche de la Sécurité sociale dans les années 50, les allocations familiales sont en chute libre au cours des années soixante : le taux de cotisation familiale passe de 16, 75% dans les années 50 à 10, 50% en juillet 1970, pour se stabiliser à 9% à partir de 1974...

#### LE “SYSTEME DES PRESTATIONS” UN PRISME POUR LA POLITIQUE FAMILIALE

C’est la consolidation du pouvoir professionnel dans les caisses qui va progressivement faire franchir un nouveau seuil de rationalité à l’idée de politique familiale. A l’orée des années 70, les débats menés dans le cadre du Commissariat général du Plan intègrent, en effet, la question des allocations familiales au sein d’une réflexion globale portant sur les politiques sociales. Si les partenaires sociaux sont bien présents dans ces débats, ce ne sont pas nécessairement les mêmes qu’on retrouve dans le régime des allocations familiales et qui spécialisent de plus en plus leur intervention sur l’action sociale où leur autonomie n’est pas contestée<sup>2</sup> : *“Le*

---

dénonciation du recours à la procédure des ordonnances : *“Moi je n'aurais jamais pu imaginer qu'une telle législation puisse être imposée à la France par simple ordonnance après plusieurs tentatives infructueuses, par un Conseil des Ministres incomplet, et à la veille même d'élections qui devaient permettre aux représentants qualifiés du peuple français de se prononcer en une matière aussi controversée, sinon dans son principe, au moins dans son application.”* (Intervention de M. Truffaut, débats de l'Assemblée Nationale constituante, 3ème séance du 4 octobre 1946, p.4684)

1. Friot (B), 2000, “La famille entre salaire et pauvreté”, in Chauvière (M.), & alii, *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod, p.33. Sur la façon dont la CGT confronte ses intérêts propres aux intérêts supérieurs de l’institution des allocations familiales au moment de son incorporation à la branche famille, voir Prost A. (1984) “L’évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981”, *Le mouvement social*, n°129, octobre-décembre, pp. 7-28.
2. Hors les prestations obligatoires, rappelons que les caisses mettent en œuvre une action sociale d’envergure, dont le vote sinon la détermination étaient restés, pour l’essentiel et jusqu’au plan

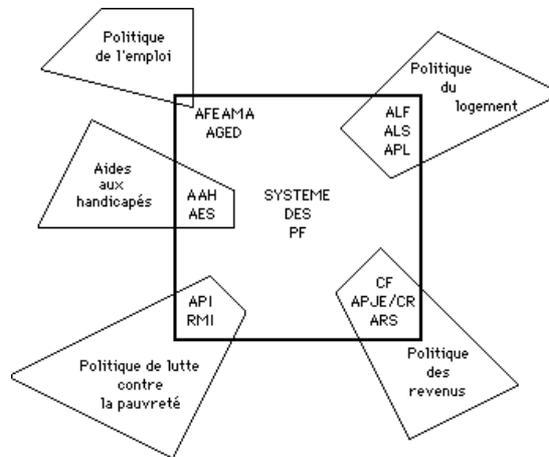
*Plan débouche dans l'action gouvernementale en juillet 1972 sur deux éléments essentiels qui portent encore débat aujourd'hui, le critère ressources (...), le ciblage des prestations*"<sup>1</sup>. Le fait que des prestations, nouvelles, définies pour des populations cibles, soient désormais soumises à des conditions de revenu donne manifestement une nouvelle détermination à l'idée de Sécurité sociale. Ainsi que le concède pudiquement Philippe Steck, ces éléments "*font débat*" : les conseils d'administration éprouvent, en réalité, les plus grandes difficultés à se les approprier quand la dévolution aux caisses de telle ou telle prestation ne leur reste pas, nettement, en travers de la gorge (*cf.*, plus près de nous, le RMI). Cette période voit le nombre de prestations augmenter sensiblement : "*peu de gouvernements successifs n'ont pas attaché leur nom à une nouvelle allocation, une réforme, voire un plan famille*"<sup>2</sup>. Les professionnels de la branche famille évoquent désormais, à la suite de Steck, le "*système des prestations*". En cinquante ans, au fil des créations nouvelles, des substitutions et des refontes, le nombre de prestations légales gérées par la branche famille de la Sécurité sociale est ainsi passé de quatre à plus ou moins vingt ces dernières années. On trouvera ci-après une figuration dudit "*système des prestations*" au 1<sup>er</sup> janvier 1994<sup>3</sup>.

---

Juppé, dans les mains des conseils. *Cf.* "L'action sociale des CAF", *dossiers CAF*, n°3/4, 1985.

1. Steck (Ph.), 2000, "L'horlogerie des prestations familiales" in Chauvière (M.) & alii, *op. cit.*, p. 143. Philippe Steck est alors directeur des prestations à la CNAF, un poste qu'il a occupé sur une très longue période.
2. *Ibid.*
3. Le développement de prestations spécialisées et la soumission d'un nombre croissant de prestations à conditions de ressources marquent un redéploiement sensible du dispositif de protection sociale de la famille. Quoique les prestations familiales *stricto sensu*, comptent encore pour près des 2/3 du montant total des prestations légales gérées par cette branche, la diversification et l'attribution aux Caisses de prestations comme le RMI a renforcé continûment l'intégration de la politique familiale à l'ensemble des politiques sociales. A cela, on peut ajouter la multiplication des finalités. Ainsi, l'enchâssement des politiques de la garde d'enfant dans une politique de l'emploi permet-il aujourd'hui d'offrir une nouvelle traduction au leitmotiv du libre choix du mode de garde : "*dès le début des années 90, les efforts de structuration de l'offre et de développement de la qualité en matière de modes d'accueil collectifs et individuels des jeunes enfants sont mis à mal du fait de la confrontation entre une politique de la petite enfance axée depuis plus de dix ans sur l'enfant lui-même –il s'agissait (...) de faire reconnaître l'enfant dans ses besoins et ses possibilités d'autonomie et de communication : promouvoir l'enfant à sa juste place dans la société– et une politique de l'emploi visant prioritairement la création d'emplois de proximité*" (Math (A.), Renaudat (E.), 1997, "Développer l'accueil des enfants ou créer de l'emploi ? Une lecture de l'évolution des politiques en matière de mode de garde", *Recherches et Prévisions*, n°49, septembre 1997, p.11). La création d'une demande solvable sur la totalité du spectre de la garde d'enfant, et notamment sur la garde individuelle, constituera ainsi un objectif prioritaire : "*Tous les ménages ne peuvent financer des services individuels et pourtant nous savons bien que le marché potentiel –et c'est heureux– va bien au-delà des couches sociales les plus favorisées. (...) Il apparaît (...) nécessaire d'agir sur le développement de l'offre de services. La faiblesse et le défaut d'organisation de l'offre de services est en effet dans bien des cas un obstacle majeur, et il importe de trouver les moyens d'identifier les besoins au niveau local et de faire émerger une offre*

## SCHEMA 1

LE SYSTEME DES PRESTATIONS FAMILIALES AU COEUR DES POLITIQUES SOCIALES <sup>1</sup>

L'idée de "système" connote ordinairement un ensemble d'éléments, logiquement solidaires, considérés dans leurs relations, ou encore à un dispositif agencé pour obtenir un résultat déterminé. Pour en reconstituer l'économie, isoler les paramètres essentiels qui jouent, par exemple, sur le niveau des prestations, Philippe Steck admet volontiers qu'il a fallu faire des calculs<sup>2</sup>. Quant à l'objet des prestations, il reconnaît plus loin qu'on "a probablement retouché ça et là le système des

---

*susceptible d'y répondre de façon organisée. Un tel développement relève aussi bien des initiatives privées que de l'économie sociale, des réseaux associatifs ou des collectivités. (...) Enfin, et ce sera mon dernier point, les services relèvent souvent à la fois de l'individuel et du collectif, de l'initiative privée et de la sphère non marchande, avec toute la gamme des situations intermédiaires. Leur développement suppose que nous trouvions de nouveaux modes d'intervention et de financement où les entreprises, les réseaux associatifs et les collectivités publiques, conjuguent leurs efforts et trouvent chacun leur place, avec leur logique propre.*" Intervention de Martine Aubry, Ministre du travail aux journées de travail de janvier 1993 sur le thème des "Nouveaux Emplois de services", cité par Choquet (L.H), 1999, "Une approche de la mixité associations - entreprises dans le secteur des services à la personne", Rapport à la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale, septembre.

1. Source : Steck (P.), 1994, "La branche famille de la Sécurité sociale : état des lieux", *Droit Social*, n°1 janvier, p.57.
2. Il s'agit du nombre d'enfants à charge, de l'âge de ceux-ci, du niveau de revenu de la famille, de l'existence ou non d'une charge de logement, de la typologie de la famille. "Nous avons fait établir par notre collaborateur, Maurice Parnois, une série de tableaux, croisant (ces) paramètres (...) pour visualiser le système des prestations sans être réducteur (...) pour y voir plus clair. Le résultat est assez probant. Nous retrouvons bien les axes que nous pressentions. (...) Le paramètre nombre d'enfant fait bien monter en puissance le système. La fameuse compensation horizontale est bien présente etc. etc." Steck (Ph.), 2000, *op. cit.*, pp. 141-142. Ne soyons pas surpris par le ton : retrouver un effet qui soit dans l'idée d'une politique menée au nom de cet effet ...est, effectivement, une affaire bien compliquée.

*prestations pour dire des choses sans trop en dire”<sup>1</sup>. A qui concéder, en effet, que l’absorption de plus en plus avérée de la politique familiale par une politique de l’emploi peut servir le projet de manipuler l’offre de travail des femmes ? Ainsi que le signalait Jeanne Fagnani, “l’action publique dans le domaine de la politique d’aide à la conciliation travail/famille semble confrontée au dilemme suivant : 1) soit elle se fixe comme objectif prioritaire (au nom de l’égalité entre les sexes sur le marché du travail, par exemple) de permettre aux parents de s’adapter ou de subir les réalités du monde du travail, mais en occultant le fait que leur répercussions sur la vie familiale et le bien-être de l’enfant sont antagoniques avec la politique familiale 2) soit, conformément à ces fondements et au nom de la défense de l’intérêt et des droits de l’enfant, elle refuse d’accompagner ces mutations en continuant à calquer ses dispositifs sur un mode d’emploi et des horaires normaux. Mais elle prend alors le risque, à l’instar de l’Allemagne et compte tenu des rapports sociaux de sexe, de marginaliser ou d’exclure du marché du travail certaines catégories de mères, surtout les moins qualifiées d’entre elles, un risque hautement problématique à une époque où l’accès à l’emploi est une composante essentielle d’une véritable citoyenneté.”<sup>2</sup>*

Légalement, la détermination des droits liquidés par les caisses est la compétence exclusive de l’Etat qui fixe le montant et les conditions d’attribution des prestations. Du fait que les prestations constituent un droit pour les individus dont les caisses ne sont que l’administrateur, ces dernières ne peuvent *normalement* disposer de la règle applicable. Elles sont, de ce fait, commises à se comporter comme des “boîtes noires”<sup>3</sup>, c’est-à-dire, par définition, des dispositifs devant produire une réponse appropriée à un signal d’entrée sans qu’on ait à se préoccuper de leur fonctionnement interne. Autrement dit, dans le champ des prestations, les caisses se doivent de rester des intermédiaires neutres et transparents de la politique familiale. C’est la raison

---

1. *Ibid.*, p. 144.

2. Fagnani (J.), 1999, “Politique familiale, flexibilité des horaires de travail et articulation travail/famille”, *Droit social*, n°3, mars 1999, p.249.

3. “Une boîte noire est tout simplement un système qui ne communique avec le monde extérieur que par l’intermédiaire des entrées (inputs) et des sorties (outputs). A tout instant, si l’on fixe l’entrée, le système émet des sorties... Il y a toujours des histoires exceptionnelles par rapport auxquelles les sorties sont également exceptionnelles et par rapport auxquelles, donc, le nuage de points a une forme très spéciale, très différente de sa forme habituelle. Le choix de ces histoires exceptionnelles, par ailleurs, est très important dans la mesure où, si elles peuvent être mises en évidence, on peut en tirer des informations intéressantes sur la structure interne du système.” Thom (R.), *Paraboles et catastrophes*, Champs Flammarion, 1993, p. 60-61.

pour laquelle, l'institution insiste si souvent sur le fait qu'elle ne consomme que 3 à 4% des prestations versées pour financer son propre fonctionnement, une manière de mettre en scène sa "propre disparition". L'une des définitions de l'organisation en usage dans la branche famille revendique ainsi, pour son compte, ce caractère parfaitement instrumental :

*"L'objectif qu'on nous a fixé, c'est de servir 300 milliards de prestations de façon exacte. On est un opérateur, on ne définit pas le produit."* (Un directeur de la CNAF).

Le rapport de tutelle comme l'image parfois dégradée de la Sécurité sociale dans les fabriques d'opinion – la traduction de ses déficits en un soupçon sur sa gestion – alimentent en commun un idéal de transparence souvent présent dans les rhétoriques managériales sinon inscrit dans les dispositifs gestionnaires. Etre transparent ne consiste pas à ouvrir la "boîte noire" de l'organisation mais revient, au contraire, à manifester les performances qu'elle produit, en tant que "*simple convoyeur de fonds*". Cette théorie "officielle" de la Sécurité sociale voisine évidemment avec une autre prétention :

*"Lorsque je dis qu'on ne définit pas le produit, il faut ajouter que c'est quand même une revendication de la caisse."* Id.

Cette contribution correspond, en fait, aux différentes modalités d'intégration du pouvoir administratif, abriter par la branche, au législateur, c'est-à-dire au corps qui élabore les lois. Elle peut ainsi déboucher sur une forme de "*législature administrative*", comme ce fut historiquement le cas pour l'Allocation de Parent Isolé<sup>1</sup>, législature qui tire notamment parti de la pénétration de la haute administration publique dans la branche<sup>2</sup>. Accompagnant un processus de "défamilialisation", le champ de la politique familiale avec ses "*agents spécialisés dans le traitement collectif des familles*"<sup>1</sup> connaît ainsi, au milieu des années 70, la montée en puissance "*d'une technocratie puisant sa légitimité dans son efficacité (le plus souvent appréciée en terme économique) et dans sa position d'intermédiaire*

---

1. Choquet (L.H), 1996, *Législature administrative et magistrature sociale. La politique familiale de prise en compte des cas de rupture familiale (1970-1995)*, Paris, Adresse.

2. Lenoir (R.), 1991, "Politique familiale et construction sociale de la famille", *Revue Française de Science Politique*, n°6, décembre, pp.781-806.

entre les différents sous-champs dont l'activité concourt, de façon indirecte et plus autonome, à l'élaboration de ce qui fait l'objet de l'action politique"<sup>2</sup>. Reprenant la délibération sur les voies de réforme de l'API au conseil d'administration de la CNAF, le 9 juin 1987, Luc-Henry Choquet révèle, par exemple, la façon dont s'impose au conseil, le point de vue inscrit dans un dispositif dont le directeur de la CNAF fut, depuis son origine, le héraut principal<sup>3</sup>. L'anecdote correspond à l'émergence progressive d'un nouvel acteur hybride, recentré, pour partie, sur la capacité de réponse de l'organisation et disposant de son propre espace de justification, une plus ou moins grande neutralité axiologique et sociologique pour la politique familiale<sup>4</sup>, mêlée à la promotion d'une rationalité gestionnaire dont témoigne la reprise récente du débat sur la complexité<sup>5</sup>. Cette situation n'est pas étrangère au fait que l'Etat intègre progressivement les organismes servant les prestations familiales à la sphère publique à la fois sur un plan organique et sur un plan fonctionnel, un mouvement qui s'est accéléré après la création par la troisième ordonnance du 21 août 1967 de la CNAF<sup>6</sup> et qui a entraîné la disparition de l'idée comme de la structure fédérative (l'Union nationale des caisses d'allocations familiales - UNCAF). Ainsi que le montre Eric Millard, "*une telle organisation réalise (...) une publicisation de la structure*"<sup>7</sup>, symboliquement couronnée par l'arrivée de Bertrand Fragonard en 1976, le premier énarque à prendre la tête de la branche.

---

1. Lenoir (R.), 1985, *op. cit.*, p. 3

2. Lenoir (R.), 1991, *op. cit.*

3. Choquet (L.H), 1996, *op. cit.*, pp. 53-59.

4. Steck (Ph.), 1993, *Les prestations familiales*, Que sais-je ?, Paris, PUF, p. 122.

5. Fragonard (B.), 1995, "Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales", *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre, pp.765-768 ; Marie (E.), 1995, "Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales", *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre.

6. La CNAF est un établissement public à caractère administratif qui dispose à l'égard des CAF, et dans un premier temps, d'une autorité portant sur la gestion du patrimoine, la gestion des fonds en vue d'assurer l'équilibre du régime, d'un pouvoir d'inspection, enfin d'un pouvoir de substitution en cas de non respect des mises en demeure.

7. Millard (E.), 1995, *op. cit.*, p.387-388. Le régime juridique applicable aux caisses, tel qu'il fut notamment révélé par le contentieux de la Sécurité sociale, témoigne de cette réalité "nouvelle". Sur le plan administratif, cette "publicisation" est aujourd'hui totalement consommée. Comme nous l'a dit un jour Alain Supiot, "*l'idée de Sécurité sociale, qui est sans aucun doute possible la grande idée institutionnelle du siècle, confèrait au "social" une part irréductible à l'individu et à l'Etat dans le système même du droit privé. Autrement dit, la Sécu pouvait rester la chose des "partenaires sociaux". Actuellement, le traitement que le droit réserve aux questions de Sécurité sociale nous fait basculer dans le droit public. Depuis Jean-Jacques Dupeyroux, les juristes qui se sont intéressés à la Sécurité sociale sont souvent des publicistes. De ce fait, l'idée même de*

## LA GESTION SOCIALE DES PRESTATION : DROIT IMMANENT DE L'ORGANISATION

Du fait notamment que l'activité des caisses consiste à "*articuler l'égalité formelle issue des textes instituant (les) prestations à l'égalité concrète dans le traitement des cas particuliers*"<sup>1</sup>, leurs 12000 techniciennes et techniciens vont se retrouver "*comptables de l'application de 15000 règles*"<sup>2</sup>. Contraint à l'euphémisation, le directeur des prestations présente ces règles comme étant le produit d'une rencontre entre le "système des prestations" et la prolifération insistante du réel et des situations des allocataires : "[ces 15000 règles] *sont-elles toutes de droit, c'est une autre affaire... et les combinatoires de la vie de tous les jours allant bien au-delà des seules combinatoires juridiques, [les techniciens] interprètent, régulent ; ils sont de plus en plus dépendants d'énormes systèmes informatiques qui leur donnent confort, performance ou soucis... ; ils naviguent sur la crête de la nécessaire politique de contrôle ou au contraire d'une gestion sociale demandant initiative, capacité d'écoute, et ceci avec doigté*"<sup>3</sup>. L'expression "*gestion sociale des prestations*" a un caractère traditionnel dans la branche famille ; elle est intégrée comme élément de doctrine, a fait l'objet d'une importante littérature et constitue parfois l'intitulé même du service prestation dans les caisses. Face à la complexité du droit mis en œuvre par les CAF, elle peut renvoyer notamment au mythe de l'adaptation du droit au fait. Cette gestion recommande ainsi le développement d'une expertise qui actualise, en situation, c'est-à-dire dans le traitement de chaque cas, l'ensemble du "système des prestations". C'est ce dernier, et non plus chaque prestation prise séparément, qui détermine alors la créance. La gestion sociale, en somme, renvoie aux dispositifs de mobilisation du système<sup>4</sup>. Elle vise officiellement "*un effort de disponibilité de la*

---

*Sécurité sociale tend à se dissoudre dans le champ de la pensée*" (Entretien du 20 janvier 2004).

1. Choquet (L.H), Sayn (I.), 2000, "Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille", *Droit et Société*, n°44/45, p. 111.
2. Steck (Ph.), 2000, *op. cit.*, p. 145.
3. *Ibid.*
4. Elle figurera, de ce fait, "*l'ensemble des caractéristiques de la gestion des prestations qui dépasse le service minimum que constituent la rapidité, la régularité et l'exactitude des paiements (de chaque prestation). Elle part du constat quotidien que les caisses traitent deux types de clientèle : l'une qui se satisfait du service minimum évoqué, l'autre qui accède difficilement à ses droits sans un investissement et un engagement supplémentaire de l'institution à son profit.*" D'Haene (Y.), 1985, "La gestion sociale des prestations familiales", *Droit social*, n°5, mai, p. 420.

*caisse*”<sup>1</sup> ; elle débouche, en réalité, sur une immense entreprise de recodification des situations au bénéfice du traitement des dossiers. Or telle est bien l’origine des 15000 règles dont on cherche à effacer le “caractère juridique” et qui exprime, en fait, le nouveau pouvoir de l’organisation<sup>2</sup>. Appliquer (purement et simplement) une règle de droit n’ayant pas de sens dans la logique du “système”, la gestion sociale des prestations va renvoyer, à titre principal, à une immense entreprise d’objectivation visant à encadrer l’opération d’interprétation, qui décline la règle au cas par cas. Au contraire de ce que veut bien concéder la caisse, dans ses argumentaires portant sur la situation des allocataires et le soin qu’elle peut mettre à l’examiner, cette situation de fait est un problème qu’il faut impérativement chercher à réduire. Les difficultés de qualification, qui fait entrer une *situation de fait* dans une catégorie, pour la faire accéder à la vie juridique, peuvent déboucher sur le constat d’un vide qui appelle inéluctablement à son remplissage par un nouveau texte et/ou une nouvelle interprétation<sup>3</sup>. L’interprétation de plus en plus fine des textes, au bénéfice de la mobilisation du “système des prestations”, va de ce fait chercher à lutter pied à pied pour réduire l’espace de la qualification. D’où les 15000 règles qui sont bien du droit mais un droit immanent, propre à la branche...qui n’a, officiellement, pas le droit d’en produire. Ce faisant, la “*voie de l’interprétation génère ses propres limites, justement parce qu’elle procède par édicition de normes : il [lui faut] trouver de nouvelles normes, encore plus précises, pour faire face aux excès auxquels pouvait conduire l’application de la première.*”<sup>4</sup>

La “gestion sociale des prestations” est donc un Janus, qui semble s’ouvrir à la situation de l’allocataire, mais qui sert davantage à automatiser son traitement qu’à reconnaître la nécessité qui trouve à s’y loger. En 1977, le service (juridique) des prestations de la branche famille et son service informatique avaient pour projet de mettre en place un “suivi législatif”, consistant à traduire le droit en logique binaire (0/1). En réalité, c’est le service juridique qui dominera cet instrument permettant de “*mettre à l’horizontale la hiérarchie des normes*”. Cette puissance de calcul, au

---

1. *Ibid.*, p. 421.

2. “*La gestion sociale des prestations, facultative au plan légal (sic), apparaît (...) comme une nécessité dans la pratique quotidienne des caisses*” *Ibid.*, p. 421. A ce sujet, voir Choquet (L.H), Sayn (I.), 2000, *op. cit.*, p. 124.

3. Rondeau-Vivier (C.), “L’alibi du vide juridique”, *Économie et Humanisme*, n° 318, juillet-septembre 1991, p. 22-26.

4. Choquet (L.H), Sayn (I.), 2000, *op. cit.*, p. 122.

service de l'interprétation du droit, s'imposera aux ministères mais aussi aux juridictions "faibles" que constituent les Tribunaux des Affaires de Sécurité Sociale qui appliqueront ce suivi comme s'il s'agissait de la loi même <sup>1</sup>.

En définitive, on a vu que la montée en puissance de ces pouvoirs d'organisation peut prendre deux directions – "bottom up" avec la *législature administrative* et "top down" avec la *gestion sociale des prestations* –, à travers lesquelles se révèle finalement l'incapacité des acteurs à séparer les fins institutionnelles des moyens que devrait mettre à leur service l'organisation. Le personnel dirigeant introduit un matériel dans les controverses, des objets, des notions, des ratios, qui déclassent *de facto*, par la cohérence de leur articulation, un "matériel familialiste", moins régulièrement actualisé. En devenant suggestive quant aux fins, l'organisation s'impose alors comme un nouveau bloc "fin-moyen" mais dans lequel la "boîte noire" de l'organisation ne renvoie plus tant à un modèle d'efficacité, dans le jeu des entrées-sorties, qu'à une "opacité", allant au-delà des nécessités techniques, et dont on ne saurait donc plus si elle satisfait encore à l'impératif de légitimité.

Un problème émerge à l'occasion. Avec la *législature administrative*, l'expression de la branche famille et de ses intérêts, concentrée dans les mains de ses experts, ne résiste, en effet, qu'à la condition de créer des "*isolats bureaucratICO-corporatistes*" <sup>2</sup> susceptibles de maintenir – dans la définition des produits notamment –, l'inversion d'un rapport de tutelle. Cette expression dépend alors des capacités de circulation et de l'influence des dirigeants de la branche, lesquelles sont réversibles :

*"Je sens de plus en plus un grand écart entre le gouvernement qui est constitué d'un groupe d'hommes ne bénéficiant pas de relais véritables et nous. (...) Les directeurs successifs de la CNAF n'ont pas arrêté d'avoir des idées, comme ils n'avaient pas toujours l'appui des conseils, ils savaient qu'au moins les liens avec les pouvoirs publics étaient importants. (...) (Dans les périodes antérieures), il n'y avait pas un ministre qui ne consultait pas Lebel... Fragonard a joué un rôle moteur sur beaucoup de dossiers."* (Un directeur de la CNAF).

*"Juppé, enfermé avec quatre personnes, là, c'est n'importe quoi."* (Un autre

---

1. Choquet (L.H.), 1996, *Législature administrative et magistrature sociale. La politique familiale de prise en compte des cas de rupture familiale (1970-1995)*, Paris, Adresse, pp. 15-18.

2. Grémion (P.), 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.

directeur).

Le conseil d'administration est alors enrôlé, comme contre pouvoir, pour les besoins de l'organisation, comme expression du terrain :

*“Il ne faut pas que les seuls ministères prennent la décision (Ils n'ont aucune connaissance de l'informatique, de rien qui concerne le terrain). Il est donc nécessaire qu'il y ait un conseil qui fasse de la résistance sur des options technocratiques. C'est tout à fait sain. Quant à moi, j'utilise le conseil, je ne l'amuse pas. Comme contre pouvoir, il nous a ainsi permis de nous opposer à toute une série de projets —révision mensuelle du RMI; dans le plan Juppé, rappels des prestations sur 3 mois, des indûs sur 2 ans qui posaient d'importants problèmes d'informatique, etc—. Il y avait donc un travail défensif et tout à fait nécessaire à faire. Je ne regrette pas de m'être appuyé sur le CA, c'est-à-dire sur le politique pour l'avoir fait.”* (Un directeur CNAF).

“Je ne regrette pas de m'être appuyé sur le CA”. Tout est dit. “En d'autres circonstances, j'aurais pu ne pas le faire” (sous-entendu, “je ne l'ai pas fait”). Face à un CA qui, en matière de prestations familiales, “a souvent le sentiment de son inutilité”, cet enrôlement ne se situe plus alors que sur un registre tactique, ce que les professionnels de la branche ne peuvent concéder comme tel. Ils sont obligés de s'en tenir à la légitimité *formelle* du paritarisme. Seule la situation de face-à-face, typique du dispositif de l'entretien, permet de soupçonner un raisonnement par “antiphrases” (où il s'agit de dire le contraire de ce qu'on pense, tout en montrant qu'on pense le contraire de ce qu'on dit) :

*“Le CA est tout sauf partie mineure. Personne ne peut s'asseoir sur le CA. Au niveau national, on est beaucoup plus précautionneux qu'au plan local. Nous avons une attitude d'experts face au conseil. Il est nécessaire de se présenter comme expert et de laisser la dernière parole au politique. (...) Dans ma stratégie, je développe donc une hyper-sensibilité à toutes les composantes du conseil. (...) Je me sens comptable d'expliquer les dossiers à des gens qui sont comme ils sont. Je ne me comporte donc pas comme s'il n'y avait pas de conseil, je ne me comporte pas comme un responsable de cabinet qui a fini son travail quand la circulaire est signée.”* Id.

Quelle que soit son inspiration, attachement personnel à l'exercice du jeu démocratique ou respect impersonnel d'une règle et d'une hiérarchie formelles, ce code de conduite ne saurait masquer l'écart croissant des préoccupations entre experts et politiques.

*“Si les administrateurs sont le plus souvent attentifs aux problèmes de gestion, sur la famille, ils campent en revanche sur un registre de 1946. Les directeurs CNESS n'aident pas beaucoup les administrateurs sur la famille. Ils ne sont pas très forts sur les finalités.”* (Un autre directeur CNAF).

Tout se passe alors comme si la “CAF des pros”<sup>1</sup> et la “CAF de 46” convenaient ensemble de mener des existences parallèles, l'une exprimant les besoins de l'organisation avec les alliés qu'elle peut trouver y compris dans son conseil, l'autre exprimant une idée figée à jamais de l'institution. Ce partage est en réalité le signe le plus manifeste d'un abandon, le meilleur signe d'une disqualification *a priori* des conseils. Ce partage oublie alors qu'une idée institutionnelle, c'est fait pour être travaillé et que la qualité principale d'un gouvernement au service de l'idée est qu'il “travaille dans l'indéterminé”<sup>2</sup>. Ce partage serait alors l'incapacité ou le refus de traduire le besoin exprimé par l'organisation en une détermination nouvelle à propos de ce qu'il convient de réaliser, qui soit l'expression institutionnelle propre de la branche, pas seulement le souci d'un directeur ou d'un ministère. Ainsi lorsqu'un directeur déclare que son “objectif, c'est de faire progresser l'institution, pas de sauver le paritarisme”, il est possible qu'il ne fasse qu'exprimer ce qui est déjà là. L'institution n'est plus qu'un service déconcentré de l'Etat (relativement à la contrainte financière); le conseil figure simplement l'arme tactique de l'organisation (pour la fabrication du droit).

Le tableau ne serait pas complet si on ne mentionnait pas la survenue d'un objectif stratégique majeur : le déclin annoncé de la branche famille avait fait naître le projet d'accroître les missions de l'organisation pour lui conserver son *potentiel* et ses

---

1. Audier (F.), Granie (C.), Outin (J.L.), 1994, *Modernisation du service public : évolutions et enjeux – l'exemple des musées et des caisses d'allocations familiales*, SET-METIS, Cahier n°94-08 ; Bardaille (N.), Outin (J.L.), 1992, *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales*, rapport de recherche, SET, mars.

2. Hauriou (M.), 1933, “La théorie de l'institution et de la fondation”, Hauriou (M.), *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay, reprint Centre de philosophie politique et juridique, université de Caen, 1990, p.99.

*effectifs*. C'est la raison pour laquelle la branche devait accueillir un nombre toujours croissant de prestations et, pour s'en voir attribuer la gestion, démontrer sa compétence en la matière. Mais il lui fallait, dans le même temps, satisfaire à une exigence minimum de légitimité : *“on boucle ici sur le nécessaire contrôle démocratique du citoyen sur l'action du service public et surtout sur la construction du bien public : la réévaluation de l'usager, sur laquelle s'appuie l'actuelle phase de modernisation du service public, ne peut que s'accompagner de celle du citoyen”*<sup>1</sup>. L'organisateur pouvait trouver dans l'impératif de “modernisation du service public” la légitimité en question, une légitimité qui soit à sa mesure. L'organisation de Sécurité sociale qui avait successivement rendu justice à un principe d'égalité de traitement, à l'introduction du critère de ressources, enfin, confrontée aux phénomènes de désaffiliation, allait finalement travailler sur la relation administrative de service. Mais pour réussir à réorienter ainsi son sens ordinaire du juste, à qui l'organisation s'en remet-elle ?

TABLEAU 3  
STRATEGIE DU POUVOIR PROFESSIONNEL

- ▶ **Maintenir à la branche son potentiel et ses effectifs ;**
- ▶ Multiplier les missions de la branche ;
- ▶ Réaliser une meilleure intégration aux ministères sociaux ;
- ▶ Développer la “*législature administrative*” ;
- ▶ Maîtriser l'évolution du “*système des prestations*” ;
- ▶ Automatiser la “*gestion sociale des prestations*” ;
- ▶ Légitimer la mise en œuvre d'une compétence technique ;
- ▶ Améliorer la “*relation de service*” ;
- ▶ **Ouvrir le chantier de la “modernisation du service public” ;**
- ▶ Aménager une représentation adéquate de l'usager-client (la “*ligne du public*”)

Bertrand Fragonard, qui fut jadis l'un des hérauts de la *législature administrative*, résuma récemment, et *a posteriori*, sa théorie de la branche : *“Toute régression des prestations universelles génère le ciblage des droits avec ses forces et ses faiblesses, la relance de ces prestations génère (éventuellement) la résorption de celles qui sont*

1. Strobel (P.), 1993, “L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ?”, *Recherches et Prévisions*, n°32, Juin, p. 43.

*étroitement ciblées. Encore faut-il en avoir les marges financières (...). Le souci d'optimiser les fonds publics, à enveloppe fortement contrainte, est structurellement lié à la complexité du système. On peut le regretter quand on se situe du côté du gestionnaire ; il faut peut-être s'en féliciter quand on se situe du côté des politiques*<sup>1</sup>. (...) [Assumer] les conséquences de ce choix initial [passe alors par la nécessité de] développer la ligne du public [...]. Ce sont là les contreparties nécessaires et évidentes de la complexité incontournable du système”<sup>2</sup>.

Depuis l'ordonnance du 24 avril 1996, qui opérationnalise le plan Juppé, le contrôle de l'Etat sur la CNAF et les CAF passe par la signature de conventions d'objectifs et de gestion (COG), la convention nationale étant prolongée dans chaque organisme par un contrat pluriannuel de gestion liant la CNAF et la CAF. Si le pouvoir (*potestas*), entendu comme faculté ou puissance d'agir, loge désormais concrètement dans les mains de l'Etat, l'autorité (*auctoritas*), conçue comme faculté de fonder l'action de ce pouvoir, se déporte formellement depuis les conseils d'administration, qui étaient l'expression du paritarisme, vers un nouveau “conseil de surveillance” présidé par un parlementaire et chargé de suivre l'exécution du contrat. Ce déport est une conséquence de l'extension de l'autorité conférée au Parlement en vertu de la loi du 30 décembre 1995 relative à l'examen des projets de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Le conseil de surveillance, réuni deux à trois fois par an, transmet son rapport au Parlement au moment de la discussion annuel des PLFSS. L'accent mis sur la gestion financière des risques au nom de l'équilibre des régimes, et l'emprise du cadre budgétaire national comme instrument de pilotage global, ont évidemment accentué la centralisation du pouvoir dans les mains de l'Etat. Les impératifs comptables allaient, de ce fait, non seulement marginaliser le rôle des “partenaires sociaux” dans la “gouvernance”, au plan national, mais aussi éclipser l'intérêt des parties pour le “management” des caisses (“*l'intendance suivra...*”).

Le changement est d'importance. La reconnaissance d'une compétence, et donc de l'autorité professionnelle des gestionnaires, n'est plus simplement subordonnée à la mise en œuvre d'un savoir-faire opérationnel, reconnu jusque dans les ministères

---

1. On ne saura pas si Fragonard se situe alors du côté du gestionnaire ou du côté du politique. Le plus probable est qu'il est, dans sa démonstration, ce qu'il fut dans les faits, à la fois l'un et l'autre.

2. Bertrand Fragonard cité par Choquet (L.H), 2000, “Implicites de l'organisation dans la production du droit social”, in Chauvière (M.), & alii, *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod, p.137.

sociaux dans le déploiement d'une logique de "législature administrative", et dont les conseils d'administration ne pouvaient plus, quant à eux, se prévaloir depuis le décret du 12 mai 1960<sup>1</sup>. Elle se joue désormais dans la capacité à déployer un programme comptable (les "conventions de gestion" du plan Juppé) qui s'accapare un contenu qualitatif. Les conseils d'administration, l'instance dépositaire de la légitimité sociale et institutionnelle et, donc, de l'autorité politique, se voyaient ainsi dépossédés du fond par la formalisation d'attendus désormais substantiels déduits de l'ordonnancement comptable. Les conseils des caisses d'allocations familiales qui continuaient à se distinguer, au sein de la Sécu, par les marges de manœuvres qui leur étaient conférées en matière d'action sociale, ont particulièrement souffert de cette dépossession. Formalisme pour formalisme, il n'est pas sûr que le Parlement, depuis 1995, ait plus fait pour la légitimation politique des comptes sociaux que les branches, après 1967.

---

## 2.2

### LA REPRESENTATION DES USAGERS : UN COURT CIRCUIT INSTITUTIONNEL

Dans les années 80-90, l'Etat a recherché une modernisation, non pas par le haut, comme il en avait l'habitude, mais par l'utilisateur. Il s'agissait, on s'en souvient, de "placer l'utilisateur au centre" d'une relation décrite comme relation de service, et de mettre ainsi le service public au service *du* public. Il ne fallait pas y voir seulement une critique de la bureaucratie. La rénovation du service public, entendu comme système organisé de *moyens*, concernait également le registre des *fins* ; elle appelait à la redéfinition du besoin auquel l'institution de ce service se proposait jadis de répondre. Mettre l'utilisateur au centre permettait, en somme, de repenser le rapport des moyens et des fins sur le double registre de l'efficacité (les moyens) et de la pertinence (les besoins).

---

1. "Le directeur assure le fonctionnement de l'organisme sous le contrôle du conseil d'administration. (...) Il a seul autorité sur le personnel et fixe l'organisation du travail dans les services. Dans le cadre des dispositions qui régissent le personnel et sauf en ce qui concerne les agents de direction et les agents comptables, il prend seul toute décision d'ordre individuel que comporte la gestion du personnel et notamment nomme aux emplois, procède aux licenciements, règle l'avancement, assure la discipline." Code de la sécurité sociale, Article R122-3 (JORF 13 octobre 2004), ex Décret 60-452 1960-05-12, art. 14.

Comme dans tout projet, on est à la croisée du prophétisme messianique et du rationalisme. Après la création et la chute – la *crise de l'Etat providence* – vient, en effet, la promesse d'atteindre un nouvel absolu : la personnalisation du service devait ainsi répondre à la particularisation des besoins et traduire une attention renouvelée au “situations concrètes” contre la froide administration de cette solidarité impersonnelle qui constituait l'essence même du service public de Sécurité sociale ; symétriquement, l'individualisation des droits constituait une interprétation du besoin qui paraissait satisfaire aux exigences nouvelles de la solidarité<sup>1</sup>. La première difficulté concerne évidemment la traduction de cette exigence nouvelle en termes fonctionnels : il faut, en effet, l'inscrire dans la discipline interne des administrations concernées. Au demeurant, cette difficulté est simplement d'ordre organisationnel. Comme le rappelait en 1899 le doyen Maurice Hauriou, l'administration dans son mouvement apparaît tantôt comme un *service*, c'est-à-dire un travail qui s'accomplit et qu'il s'agit donc d'organiser, tantôt comme un *pouvoir* qui s'affirme et dont il s'agit alors de réguler l'expression. L'un ne va pas sans l'autre. Or, il n'est pas certain que la référence à l'utilisateur ait suffi à boucler sur elle-même cette opération de modernisation, et à lui conférer notamment une légitimité suffisante. En première instance, on se rappellera de l'avertissement lancé naguère par Pierre Rosanvallon sur la nécessité de garantir le sujet (de droit) en contrepoint de l'individualisation de la gestion (des droits). Le développement de cette garantie n'a pas toujours été au rendez-vous. Les voies du recours, notamment, sont restées, dans bien des cas, impénétrables : un nouvel ordre relationnel ne pouvait-il pas permettre d'économiser l'institution d'un nouvel ordre juridictionnel dont Pierre Laroque avait pensé le *design* dans les années 50 ?

#### NOUVEL ORDRE RELATIONNEL VERSUS NOUVEL ORDRE JURIDICTIONNEL

Les agents des services publics étaient donc appelés en nombre à se rapprocher des usagers. La définition de “services présentsiels” constitue sans doute le dernier avatar

---

1. Brocas (A.M.), 1998, “L'individualisation des droits sociaux” in Théry (I.), éd., *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, Odile Jacob-La Documentation française ; Lanquetin (M.T), Letablier (M.T), 2003, “Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne”, *Recherches et prévisions*, n° 73, Septembre 2003, pp.7-24.

de cette politique. Au guichet, chacun peut être commis désormais à se transformer en agent d'ambiance, "travail d'astreinte" parallèle au traitement ordinaire des "pièces des dossiers" arrivant au long de la file d'attente et consistant notamment à "être là". Tout se passe comme si le savoir-faire du travailleur social imprégnait la totalité du *front-office*. Evoquant la "médiation", Antoine Garapon se disait "*frappé par l'importance du contact, du face-à-face comme une sorte de réaction à l'anonymat de la bureaucratie et à la frustration du comportement de guichet*"<sup>1</sup>. On déplore généralement l'emprise que la bureaucratie et sa logique impersonnelle exerce sur les gens ; cette déploration a d'ailleurs servi récemment de mot d'ordre à une modernisation utile des guichets. Dans la relation de service, l'accent mis sur le face-à-face faisait alors apparaître l'utilisateur en tant que "présence humaine", à l'endroit même où la logique administrative ne devait le considérer qu'en lui substituant des attributs dans un dossier<sup>2</sup>.

Pierre Rosanvallon, poursuivant la métaphore filée par Antoine Garapon, observe que "*le juge et le travailleur social rapprochent (...) leur métier (et) deviennent tous deux de nouveaux magistrats sociaux*"<sup>3</sup>. Une gestion plus individualisée ne va pas, en effet, sans une certaine forme de judiciarisation. Dans la formation du jugement *au guichet*, le respect de procédures transparentes doit assurer une garantie contre l'arbitraire.

Pratiquement, c'est au travailleur social de ressembler au juge chez Rosanvallon ; Antoine Garapon, évoquant l'individualisation du traitement dans la justice pénale, apparente à l'inverse le juge au travailleur social. Dans le contexte des caisses d'allocations familiales, ladite *magistrature sociale* peut renvoyer expressément à ce qu'on a appelé, au milieu des années 1980, la "*gestion sociale des prestations*", une manière compréhensive d'appliquer la règle.

Observée à la loupe, cette *gestion sociale* révèle l'espace de décision des agents<sup>4</sup>. Ce

---

1. Garapon (A.), 1993, "Le sujet de droit", *Rev. Interdisc. d'Et. Jurid.*, n°31, p. 69-83.

2. Weller (J-M.), 1996, "Le travail bureaucratique. Déplacements/Resistances", *Travail*, n°36-37, automne-hiver, pp.57-67 ; Weller (J-M.) 2000, "Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ?", *Droit et société*, n°44/45, pp.91-109.

3. Rosanvallon (P.), 1995, *La nouvelle question sociale – Repenser l'Etat-providence*, Seuil, pp. 211-220.

4. Astier (I.), éd., 2000, "Dossier sur les magistratures sociales", *Droit et Société*, n°44/45, pp. 85-155.

faisant, la mise en vue des aspects de jugement présents dans le travail de guichet est risquée : l'organisation ne saurait être soupçonnée, en effet, de vouloir rompre avec un principe d'égalité de traitement ; il lui faut *donc* disparaître en tant que producteur de droit, rôle pour lequel elle n'a aucune légitimité<sup>1</sup>. Cet effacement va forcer à une production réglementaire destinée à encadrer étroitement le travail des agents, dans le but affiché d'amener la loi au guichet sans déformation. La réglementation interne s'appuie sur la diffusion, le long de la ligne hiérarchique, d'une succession d'interprétations des textes en vigueur. La sur-production réglementaire qui s'ensuit témoigne alors simplement de la prolifération insistante du réel. La transparence et la neutralité auxquelles prétend l'organisation engendrent ainsi une dénégation de l'épaisseur juridique du guichet. Pour rendre justice à cette épaisseur, il faudrait non pas parler "*d'application des textes au guichet*", mais décrire, comme on l'a déjà suggéré, le travail de "*qualification des situations*", celui-là même qui rapporte la situation de l'allocataire à une catégorie et porte un effet juridique : le droit saisit le cas ; symétriquement, l'allocataire, résumé par des attributs dans un dossier, peut accéder au recours. Une régulation par la "*gestion sociale des prestations*" aurait pu être la reconnaissance de cet espace de qualification, voire de recours ; reconnaissance toujours ambiguë. Car si le fait de différencier les situations individuelles et d'exercer un jugement nourrit bien, finalement, le quotidien du guichet, cette instance n'est pas une instance juridictionnelle ! La création d'un espace de justiciabilité constitue dès lors le fond du débat.

#### PRESENCE HUMAINE AU GUICHET *VERSUS* SUJET DE DROIT

Comme le souligne, en effet, Pierre Rosanvallon, "*une gestion plus individualisée du social (...) n'est acceptable que si des modes de garantie s'appliquent au sujet. Celui-ci doit pouvoir contester une décision de façon simple*"<sup>2</sup>. C'est dans l'instauration d'un "*droit procédural*" (on mettra l'accent sur l'adjectif "procédural") que l'auteur trouve la "*condition (pour) que l'individualisation du social (écarte) le*

---

1. Choquet (L.H), Sayn (I.), 2000, "Droit de la sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche Famille", *Droit et Société*, 44/45.

2. Rosanvallon (P.), *op. cit.*

*risque d'un retour à un paternalisme archaïque*"<sup>1</sup>. En d'autres termes, il s'agirait de *procéduraliser*<sup>2</sup>, et donc de reconnaître plutôt que de gommer, les "actes de qualification" des situations des particuliers qui forment, en définitive, le droit qui s'élabore au guichet. Mais cette procéduralisation concerne la simple administration des dossiers. *Quid* alors du contentieux social ? L'instauration d'un médiateur proposée par Pierre Rosanvallon suffit-elle à éviter, comme il le pense, "*l'institution de juridictions organisées*" ? D'autres, en d'autres temps, avaient appelé de leurs vœux la formation d'une "magistrature sociale", et d'abord Pierre Laroque, en 1953, dans un article préparé pour les "Etudes et documents" du Conseil d'Etat, intitulé "Contentieux social et juridiction sociale", et intégralement reproduit dans la revue Droit Social l'année suivante. Il y "*préconise la création d'un nouvel ordre de juridiction, parallèle à l'ordre judiciaire et à l'ordre des juridictions administratives, pour l'examen de tous les litiges auxquels peuvent donner lieu les problèmes sociaux, qu'il s'agisse de travail et d'emploi, d'assistance, de Sécurité sociale, de pensions de toutes sortes, ordre qui devrait comporter un personnel spécialement formé à ces problèmes, et des juridictions associant et ces personnels et des représentants des intéressés (...) à une magistrature professionnelle à formation sociale*"<sup>3</sup>. La professionnalisation, comme l'autonomie de cette juridiction sociale et du droit correspondant, ne sont pas justifiées par la seule "grammaire" du droit et de la procédure : il s'agit d'abord de lutter contre la prolifération de juridictions spéciales dans le domaine social ; l'unification juridictionnelle doit faciliter la mise en place d'une justice gratuite, simple et rapide, conforme à l'énoncé des motifs de l'ordonnance de 1945. Pour Pierre Laroque, la Sécurité sociale doit avant tout inspirer confiance aux usagers, qui sont "ses créanciers". L'institution d'une "magistrature sociale" à la Laroque participerait alors des efforts accomplis pour donner aux assurés, selon la formule que nous avons déjà utilisée, "*le sens vivant de leur responsabilité à l'égard des organismes créés pour gérer leurs intérêts*". Laroque propose ainsi de créer une formation mixte et d'emprunter, pour composer

---

1. *Ibid.*

2. Sur cette notion de "procéduralisation", on se reportera spécialement à de Munck (J.), 1997, "Normes et procédures : les coordonnées d'un débat", in de Munck (J.), Werhoeven (M.), éd., *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles, De Boeck ; Jeammaud A., 1998, "Des concepts en jeu" in Martin (G.) & alii, éd., *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ.

3. Laroque (P.), 1954, "Contentieux social et juridiction sociale", *Droit social*, 1954, p. 271 sq. Voir également, Anonyme, 1958, "Pour l'institution d'une magistrature sociale", *Droit social*, 1958, p. 118-120.

la juridiction, aux “*formules dites d'échevinage*”, d'ailleurs en usage aujourd'hui dans le TASS, en associant magistrats professionnels et représentants des assurés. Ces formules constituent, sur un plan juridictionnel, le pendant de la démocratie sociale dans le conseil d'administration, un pouvoir de représentation jouxtant un pouvoir professionnel. On peut d'ailleurs rappeler que la CRA (commission de recours amiable), passage obligé lors de la phase pré-contentieuse d'un recours, est une émanation de ce conseil<sup>1</sup> : “*la commission de recours amiable a une fonction importante. On y fait valoir la complexité de la législation et la difficulté à la penser comme un tout cohérent. Elle permet alors de dégager une jurisprudence propre à la caisse avec le soutien des administrateurs. Il y a des P.V. de réunion. Ces P.V. sont appliqués. On peut ainsi infléchir les effets d'une législation en appliquant un droit qu'elle ne permet pas toujours d'appliquer.*” (Membre de l'équipe de direction, CAF des Hauts-de-Seine).

Le concept sociologique de “*magistrature sociale*” développé par Pierre Rosanvallon sert l'esquisse d'un *nouvel ordre relationnel*. Ce faisant, la logique de magistrature sociale reste, géographiquement parlant, une logique de guichet. Pour Rosanvallon, l'établissement de procédures y protège contre l'arbitraire susceptible d'accompagner *l'inévitable* individualisation de la gestion du social. Le cas échéant, un médiateur s'interpose entre l'utilisateur et le technicien, pour “restaurer le climat”. De la part de l'administration, cette manière de rétrocéder à l'allocataire sa qualité d'Être présent, lors de sa prise en charge, risque de confiner le rapport de l'utilisateur à l'institution aux seules dimensions de l'interaction. Cette focalisation sur le rapport microscopique tend à dédouaner l'institution dans son ensemble pour les torts qu'elle peut causer. L'utilisateur envisagé comme “présence humaine” peine alors à apparaître comme “sujet de droit” ; il n'est plus autant ce “*chacun d'une distribution juste, (cette) personne distincte (que je ne) rejoins que par les canaux de l'institution*” évoqué par Paul Ricoeur<sup>1</sup>. Rappeler aujourd'hui que l'idée de “magistrature sociale” ressortissait, chez Pierre Laroque, à l'instauration d'un nouvel ordre juridictionnel,

---

1. Cette instance paritaire est, depuis l'origine, une émanation des conseils d'administration des caisses : “*Les réclamations relevant de l'article 190 du Code de la Sécurité sociale formées contre les décisions prises par les organismes de Sécurité sociale et de Mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés sont soumises à une commission de recours gracieux composée et constituée au sein du conseil d'administration de chaque organisme*” Décret du 22 décembre 1958 portant application de l'ordonnancement du 22 décembre 1958 relative au contentieux de la Sécurité sociale, Titre premier, Chapitre I, Article 1, Commission de recours gracieux.

c'est, du même pas, réinterroger la place du droit et de la justice dans une administration du social plus souvent soucieuse d'efficacité <sup>2</sup>.

## TABLEAU 2

LA COHERENCE TOPIQUE DE LA MODERNISATION DU GUICHET :  
DOCTRINE DU DIRECTEUR GENERAL DE LA CNAF

**“Tous les usagers réclament aujourd'hui un service en complément du versement des prestations**, notamment des réponses rapides, claires, sans déplacement inutile. En outre, nombre d'allocataires en situation de fragilité ont besoin de plus d'explications et d'une écoute globale qui aident à cheminer dans le dédale administratif. (...) Reste que (...) **le souci légitime de faire une place aux situations particulières**, la volonté d'éviter les trappes à pauvreté, la nécessité de tenir les équilibres financiers et de contrôler la dépense rendent **la réglementation complexe** et mouvante. (...) **Cette réglementation heurte de plein fouet des populations très peu autonomes administrativement** et (...) conduit à un **face-à-face délicat avec (la) CAF**. (...) Comment réconcilier les CAF et les allocataires ? Est-il possible de trouver un équilibre entre les règles et les situations individuelles, entre **l'humanité indispensable vis-à-vis des situations difficiles et la nécessité de contrôler la dépense**, entre une réglementation complexe, à l'image des sociétés modernes, et un accès simple à cette réglementation ? Pour conquérir cette nouvelle frontière du service de qualité à l'utilisateur, certains éléments dépendent des CAF (...) : l'accès aux droits des usagers passe par la limitation du nombre de pièces justificatives demandées et la sécurisation par d'autres moyens des données déclaratives fournies. (...) Les CAF doivent ensuite être plus accessibles physiquement. Quarante pour cent des allocataires sont déjà reçus dans des *mini CAF* où les guichets deviennent des accueils conviviaux (...). L'amélioration de la réponse téléphonique (...) est également indispensable (...); la clarté des échanges écrits, quatrième élément d'un bon service à l'utilisateur, exige de reprendre l'ensemble des courriers produits automatiquement (plus de 400 modèles types), dans une logique d'ensemble. C'est un chantier difficile, déjà engagé. (...) On demande aux CAF un service de qualité, jugé sur des normes professionnelles. Est-on prêt à mettre le prix dans la qualité d'un service public dont la seule valeur ajoutée, mal mesurée au demeurant, est la cohésion sociale ? L'Etat doit savoir ce qu'il consent financièrement pour le service qu'il exige. Dans la mutation des CAF, l'Etat n'est pas qu'un simple dispensateur de moyens. Il est l'élément central de la chaîne de production des prestations. Le service des CAF ne pourra être de bonne qualité que si l'utilisateur comprend ses droits. Ce n'est pas le cas actuellement. Les CAF, qui peuvent se prévaloir de connaître les besoins et les attentes des usagers, souhaitent que l'Etat s'appuie, bien en amont de la fabrication de textes qui concerneront la vie quotidienne des Français, sur leur expertise de terrain. Cela pourra éviter de nombreuses difficultés ultérieures dans les relations avec l'utilisateur.

Que la réglementation soit citoyenne et qu'elle soit bien appropriée par l'allocataire est un enjeu de la cohésion sociale. Que l'Etat accepte aussi les risques raisonnables, liés à des traitements de masse. Qu'il ne se réassure pas, pour éviter des fraudes marginales, par une surenchère de pièces justificatives auprès de tous les allocataires de base ! **Que l'Etat soit à l'écoute du gestionnaire et de l'allocataire !** (...) C'est ce juste équilibre qui pourra permettre à l'allocataire d'avancer dans la file”

1. Ricoeur (P.), “Approches de la personne”, *Esprit*, mars-avril 1990, n°34, p.119.

2. Choquet (L.H), Duclos (L.), 2001, “La magistrature sociale : nouvel ordre relationnel ou nouvel ordre juridictionnel”, Ministère de la Recherche, Programme “travail”, séminaire “Le travail dans la fonction publique”, mars.

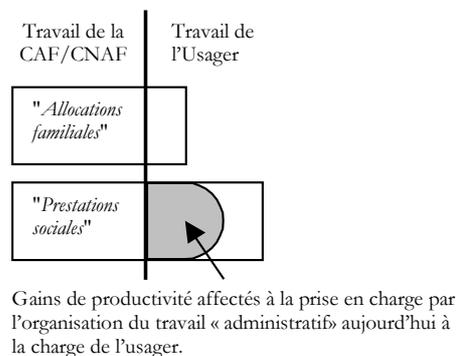
SOURCE : Annick Morel, directrice générale de la CNAF in *Les Echos*, mercredi 28 février 2001.

#### LES LIMITES DE LA CO-PRODUCTION

Hors un travail réel d'humanisation du guichet, c'est tout simplement la mise en valeur des usages qui fut, dans un premier temps, à porter au crédit de cette modernisation. La réévaluation des situations et de la relation de guichet, qui devait précipiter la mutation du *front* et du *back office*, avait permis de produire une nouvelle image de l'utilisateur : ce dernier n'était plus l'opposé du producteur, accessoirement à la merci de ce dernier, mais désormais perçu comme "co-producteur" du service. En reconnaissant avec l'idée de *co-production* que le guichet pouvait être, à bon droit, un espace de négociation, n'aménageait-on pas tout simplement un meilleur accès au droit ? Un mode d'accès en tous les cas conforme à l'impératif d'équité et à la promesse contenue dans ces réformes d'ajuster la production du service public au caractère particulier des besoins de chacun <sup>1</sup>...

Dès lors qu'on prête attention à l'épaisseur organisationnelle du problème, on est obligé d'admettre que l'hypothèse de *co-production* a moins servi à renforcer le pouvoir et la capacité d'intervention de l'utilisateur, qu'elle n'a permis de déterminer d'autres manières de cadrer le rapport, plus individualisé, que les administrations

1. Lors d'un séminaire sur le "service public CAF", organisé par la CNAF en 1998, Pierre Strobel avait déjà suggéré l'idée d'une re-répartition de la charge de travail au guichet des prestations familiales entre la caisse et ses allocataires et d'une ré-affectation, à cet effet, des gains de productivité. Premier constat : au delà de l'aspect financier, la charge de travail pour les CAF en termes de liquidation, d'accueil, de relations écrite et téléphonique, d'arrivée des pièces, entre prestations classiques et prestations sociales, s'établissait *grosso modo* à 50-50 (cf. Philippe Steck, "La branche famille de la Sécurité sociale : état des lieux", *Droit social*, n°1, janvier 1994, p.58). La charge de travail de l'allocataire s'établissant, quant à elle, à un niveau très supérieur dans le cas des prestations sociales, l'idée simple était de la transférer pour partie à l'organisation...



Penser une nouvelle répartition de la charge de travail entre l'institution CAF et les allocataires supposera évidemment de déterminer ce qui figure dans la zone grise du graphique...

considérées s'efforçaient d'établir avec les *ayants droit*. On peut se demander si la compréhension des rapports entre les caisses de Sécurité sociale et leurs usagers dans les seuls termes de la "*relation de service*" n'a pas précipité l'apparition de son encadrement *contractuel*<sup>1</sup>. Il y a une certaine logique, en effet, à donner un prolongement contractuel à l'individualisation et à la personnalisation des rapports avec l'assuré, l'allocataire, l'utilisateur ou le "client". On peut penser que ce mouvement, en effet, s'étend aujourd'hui à d'autres "guichets", plus virtuels, ceux du service public de l'éducation par exemple. L'affaire des chômeurs "recalculés" a pu mettre en évidence que cette logique de contractualisation n'était pas la même pour tout le monde ! En faisant de l'utilisateur un "contractant obligé", les services publics providentiels voulaient manifestement boucler ce vaste chantier d'individualisation. Mais au lieu que ce bouclage cherche à sécuriser l'individualisation, à la légitimer donc en donnant des garanties au sujet, il a simplement rationalisé, dans l'ordre gestionnaire, l'exercice (unilatéral) d'un pouvoir, en créant de nouvelles formes d'assujettissement<sup>2</sup>. Mais on pourrait parfaitement prendre, pour l'illustrer, la chaîne du RMI.

On retrouve de telles formes d'assujettissement dans les services où l'Etat – entendu au sens large –, ne fait plus référence explicitement qu'au client et donc à un consommateur. Il n'est pas certain qu'on ait su retrouver, derrière ces différentes figures, celle du sujet, sans parler de la trace du citoyen...

#### LE CONSOMMATEUR AU GUICHET DE L'ETAT OU LE RETOUR DU REFOULE

On sait que le symptôme apparaît là où le symbole manque. Ne peut-on se servir de cette relation pour rendre intelligible la manifestation de comportements dits de *consommation* aux guichets de la Sécurité sociale comme conséquence d'un manque

---

1. Weller (J.M), 1998, "La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996)", *Sociologie du travail*, n°3, pp.365-392 ; Weller (J.M), 1999, *L'Etat au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

2. Qu'on ne se trompe pas : s'agissant des recalculés, ce sont les ASSEDIC qui ont cherché à échapper à la sécurisation contractuelle des parcours personnalisés de retour à l'emploi et finalement renié la qualification contractuelle du PARE, abjurant ainsi leur foi première ; et ce sont les chômeurs qui ont perdu, dans l'opération, le bénéfice des effets qui se produisent normalement dans un contrat qualifié à juste titre de synallagmatique par le juge judiciaire. Le jugement du TGI de Marseille du 15 avril 2004 et son commentaire par Alain Supiot sont dans Supiot (A.), 2004,

à symboliser le lien de solidarité ? C'est Alain Supiot qui rappelle notamment que, dans la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981, le principe de solidarité trouve place au titre des devoirs et s'exprime comme une dette : *"l'individu a le devoir de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale"* (art. 29-4)<sup>1</sup>. Le passage, en Occident, à une solidarité impersonnelle et l'épaisseur organisationnelle produite par son fonctionnement ne nous auraient pas permis de re-symboliser correctement ce lien, pourtant actuel, entre la dette et la créance, en dépit de la multiplication des prestations offertes. Dans bien des cas, la sphère des cotisants et celle des ayants droit ne se recouvrant plus, l'image d'une *"sorte de manne céleste, d'une créance sans vrai débiteur"* (*ibid.*) s'impose à l'individu. De ce point de vue, l'introduction du critère de ressources figurerait presque une "injustice", du point de vue des allocataires, alors qu'elle n'est, de par la complexité des faits générant un droit, qu'une justice qui peine à se faire reconnaître pour ce qu'elle est : l'usager-consommateur ne retient plus du principe de solidarité et de l'idée de service public que la créance qu'ils lui permettent de détenir sur la société. Sans compter que la demande de Sécurité sociale est infinie – Foucault y voyait son mode d'expression propre<sup>2</sup> – alors que lui répond toujours un système fini.

Cela dit, les individus et les ménages ne restent pas passifs face aux propositions qui leur sont faites. L'ouverture même d'un espace de choix et la possibilité de multiples combinaisons biographiques correspondent, sans doute, à un mouvement de fond de nos sociétés qui peut se traduire bientôt par une injonction faite à chacun : *"s'il ne veut pas s'exposer à des préjudices continuels, l'individu doit apprendre à se considérer lui-même comme un centre décisionnel, un bureau d'organisation de sa propre existence, de ses propres capacités, orientations (...). Dans la mesure où il faut construire soi-même son existence, la "société" doit être gérée individuellement comme une variable"*<sup>3</sup>. On se trouve face à un parangon possible de l'individualisation que ne saurait accompagner la réforme des institutions puisque ce modèle se développe contre l'institution ou, plutôt, depuis une position d'extériorité,

---

"La valeur de la parole donnée", *Droit social*, n°5, mai, pp.541-547.

1. Supiot (A.), 2005, "Lier l'humanité : du bon usage des droits de l'Homme", *Esprit*, février, p.154.
2. Foucault (M.), 1983, "Un système fini face à une demande infinie (entretien avec R. Bono)" in *Dits et écrits*, tome IV, 325, Paris, Gallimard, 1994, pp. 367-383.
3. Beck (U.), 2001, *La société du risque*, Paris, Aubier, p.291.

qui n'était pas possible hier. Pour le coup, c'est l'individu lui-même qui actualise le "système". Les systèmes que pensent et mettent en œuvre les grandes organisations, à l'instar du "système des prestations" des allocations familiales, ne font plus système précisément. Ils ne sont plus qu'une variable contingente pour l'individu qui se représente lui-même. Inutile de dire que ce "trait de civilisation" condamne définitivement l'idée d'une "civilisation" des rapports sociaux par l'institution du paritarisme.

Dans les cas où l'utilisateur ne peut ni devenir ce "centre décisionnel" évoqué par Ulrich Beck, ni donner de la voix par les canaux institutionnels – ses représentants dans les conseils, le recours amiable –, il invective alors l'agent du guichet. Il s'agit d'un consommateur disposant de moins de ressources que le précédent. L'institution peut penser qu'elle n'a à régler avec lui qu'un problème comportemental. Le dommageable n'est pas tant la survenue du consommateur au guichet des services publics – un débordement somme toute logique – que le fait qu'elle renforce, pour le service public CAF, la nécessité d'une mise sous tutelle. Cette dernière consiste à "contractualiser ses devoirs" avec l'utilisateur. Cette curieuse formule de contractualisation peinant à fixer des obligations qui soient véritablement réciproques – mettre l'exclu sur le chemin balisé de l'insertion, par exemple –, on passe subrepticement outre un interdit fondateur du droit social : "*l'interdiction de rendre responsable de son sort celui qui n'a pas les moyens concrets d'exercer sa liberté*"<sup>1</sup>.

La faute, en somme, était de laisser l'utilisateur-citoyen sans représentation. Rappelons que l'assuré social est une catégorie spéciale d'utilisateur qui faisait l'objet d'une représentation institutionnalisée dans les conseils d'administration des caisses. Faute de combattants, l'idée de *donner aux assurés ou allocataires le sens vivant de leur responsabilité* fut mise en échec. Pierre Laroque s'en est expliqué dans ses mémoires : il n'avait trouvé personne pour fournir des administrateurs de caisses plus nombreux que les départements<sup>2</sup>. Quand les représentants des utilisateurs n'ont pas été écartés de la conduite des affaires, dans l'administration des caisses, ils se sont, la plupart du temps, faits une raison sur la régulation financière du risque.

Aucun danger avec l'idée de *co-production* qui a tant séduit la techno-structure de la

---

1. Supiot (A.), 2004, *Le droit du travail*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, p.124.

2. Laroque (P.), 1993, *Au service de l'homme et du droit*, Paris, AEHSS.

branche et dont le champ de validité était limité à la relation de guichet. Les débats sur l'usager avaient fini par révéler la "supercherie" et par établir une nette différence entre la représentation démocratique et cet impératif de participation : *"il est indispensable de réduire continuellement ce fossé entre producteurs et usagers (...) mais jamais en sacrifiant le statut d'usager.( ...) De par leur nature même l'Etat et le secteur public auront toujours tendance à inventer des mécanismes de co-production qui ne portent pas sur le bon objet, qui ont pour effet de dévaloriser, de déqualifier l'usager en le faisant se prononcer sur des problèmes qui ne sont pas de sa compétence, alors que l'usager est là (...) pour manifester (...) les problèmes de l'usage"*<sup>1</sup>. Ainsi que l'avait par ailleurs montré Jacques Godbout dans *La participation contre la démocratie*, l'usager *co-producteur* – auquel on veut bien faire place parmi les professionnels– ne figure généralement que comme le *"dernier des producteurs"*.

Si l'usager, en définitive, est l'auteur du symptôme à travers ses comportements de consommateur, c'est bien à l'institution que revient la production du symbole. Eu égard au mouvement d'individualisation qu'elle a elle-même engendré et dont on peut penser qu'il est un progrès, il est paradoxal de voir l'institution rater ainsi la marche de la contractualisation pour retomber, à travers les contrôles et, le cas échéant, les mises sous tutelle, sur un "être administré", assisté, assujéti à la régulation gestionnaire des organes sociaux (précisément l'image du "vieux monde"). Cette tendance au remplacement d'une "boucle" politique longue, à base de représentation, par une "boucle" courte, nécessitant le contrôle direct et la normalisation des comportements, mais laissant chacun au contact direct du producteur au guichet de l'Etat, n'est-elle pas le signe d'un dysfonctionnement majeur de nos institutions ? La perte de majesté du politique et l'incapacité présente des élites sociales à défendre la nécessité de la distance politique n'illustreraient pas autre chose.

---

1. Godbout (J.), 1991, "Les ambiguïtés de la notion de co-production", *La relation de service dans le secteur public : droit des usagers et co-production des services publics*, Paris, Plan Urbain-RATP-DRI, Tome 5, pp.80-81.

## CHAPITRE VII

---

LE PARITARISME AU QUOTIDIEN :  
DES TRANSACTIONS AU VOISINAGE DU CONSEIL ET DE L'ORGANISATION

L'étrange théâtre qui naît à la lecture des procès-verbaux de conseils d'administration des Caisses de Sécurité sociale ne suscite pas immédiatement l'enthousiasme. Dire que, *in situ*, leur spectacle est vivant serait beaucoup dire. A l'énoncé du sujet de la recherche "*le paritarisme des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales*", et pris en entretien, les acteurs eux-mêmes avouent, parfois dépités, qu'ils n'ont pas grand chose à nous raconter : "*Sachez-le, nos conseils d'administration n'ont que très peu de pouvoir aujourd'hui*" (Un président de caisse, administrateur du collège salarié). On peut penser, en effet, que la règle de partage des pouvoirs entre l'Etat, les professionnels de la branche Famille et les organisations représentatives a, depuis longtemps déjà, fait un sort à la "*gestion par les intéressés*". Dans son livre, *le Phénomène bureaucratique*, Michel Crozier prévenait ainsi le lecteur sur la méthode qu'il entendait employer : "*nous planterons le décor, nous préciserons le climat et nous décrirons les acteurs que nous allons voir agir*"<sup>1</sup>. La recommandation prise au pied de la lettre révèle aujourd'hui l'étroitesse de la scène sur laquelle les administrateurs jouent, dans le "système Sécu", leurs prétentions au pouvoir. Sans compter la mise en œuvre continue par l'Etat de son pouvoir de supplantation aux partenaires sociaux dans la gestion du risque<sup>2</sup>, il n'échappe à personne que la réglementation accumulée en cinquante ans a progressivement marginalisé l'instance des conseils dans la gestion des caisses d'allocations familiales<sup>3</sup>.

Dans la vie d'une caisse, le CA constitue malgré tout un point de passage obligé. A l'évidence, les querelles de voisinage entre la structure opérationnelle et cette structure de représentation ne manquent pas. Ces querelles sont aujourd'hui majoritairement vidées par un rappel des conseils à la règle de répartition des

---

1. Crozier (M.), 1971, *Le phénomène bureaucratique*, Points-Seuil, p.70.

2. Fromentin (R.), 1993, "La gestion des caisses de Sécurité sociale par les partenaires sociaux est-elle possible ?", *Droit social*, n°3, mars, pp.307-315.

3. Bordeloup (J.), 1991, "Libres propos sur la gestion des ressources humaines et les faiblesses du mouvement syndical : une nouvelle étape dans la remise en cause de la démocratie dans la gestion

pouvoirs héritée du décret du 12 mai 1960. Comme en témoignent l'allongement simultané des circuits de décision ou les pratiques tutélaires de contrôle *a priori*, l'activité des caisses locales ne prend plus sens désormais qu'à travers un réseau d'instances – conseils d'administration / directions / tutelle –, dans un espace souvent revisité et reformaté par la réglementation. Parler de “*gestion par les intéressés*” pour qualifier l'activité propre d'un conseil ne constitue plus au mieux qu'une approximation, au pire un contresens. Au sein de ce réseau, c'est principalement au voisinage des deux instances que forment l'organisation et le conseil d'administration que peut être réactualisée aujourd'hui, dans les caisses, la fiction originelle de gestion par les intéressés.

L'activité d'un conseil d'administration, dans lequel se rencontrent tous les acteurs de la caisse, ne se prête facilement ni à l'observation, ni à l'interprétation. Au contraire des activités dont le déroulement assure en lui-même une mise en vue complète, tout n'y est pas immédiatement repérable. Avec le travail des commissions spécialisées, notamment, il y a déjà tout un “avant-conseil”. Il y a aussi tout un ensemble de réalisations différées dont le suivi nécessite des réapparitions à l'ordre du jour qui paraîtraient parfaitement arbitraires si l'on ne suivait pas le cheminement précis de chaque dossier et son contexte <sup>1</sup>.

Parce qu'elle a vocation à figurer au procès-verbal, pour circuler dans un réseau d'instances où se forme l'administration d'une caisse, l'interaction langagière constituera un matériau de base. Nous examinerons alors la façon dont le conseil peut “retrouver”, dans l'échange, une compétence propre dont l'enjeu —mettre son administration au service des allocataires et de l'idée institutionnelle— rétablirait, d'une certaine façon, la fiction originelle.

---

de la Sécurité sociale”, *Droit social*, n°6, juin, pp.528-536.

1. Ainsi que l'avait noté Peneff, “*observer (...) un conseil d'administration est frustrant car il cristallise la préparation en coulisse, la diffusion des informations préalables, la répartition tactique. Bien qu'il y ait toujours de l'imprévu et de l'incontrôlable, et des interactions intéressantes à étudier en elles-mêmes, l'observation de ces rencontres est inséparable de l'observation de l'avant-réunion, période d'ailleurs informelle et imprécise. De la même manière, on ne peut esquiver l'après-réunion, c'est-à-dire l'examen du destin des décisions (application ou non-exécution)*” Peneff (J.), 1992, *L'hôpital en urgence*, Paris, Métailié, p. 234.

## Section 1

### LA RELATION DIRECTION-CONSEIL : DU CADRAGE REGLEMENTAIRE A L'INTERACTION PAR LE LANGAGE

Le principe d'une "*gestion des institutions de Sécurité sociale par les intéressés*" figure parmi les motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945. La première traduction de ce principe dans des structures d'organisation, conforme à l'esprit mutualiste, préparait, au profit des usagers, une gestion démocratique et décentralisée des caisses : "*L'organisation nouvelle doit (...) éviter le risque d'étatisme bureaucratique. Le premier principe qui doit dominer cette organisation est celui de la gestion des institutions de Sécurité sociale par les intéressés eux-mêmes*"<sup>1</sup>. Dans le contexte politique de la Libération, ce schéma général, défini par l'Etat, qui ne prévoyait qu'une tutelle administrative légère, offrait aux syndicats la possibilité de démontrer, à travers l'activité des conseils d'administration, leur sens des responsabilités et leur aptitude à la gestion. Les gestionnaires sont alors responsables de la distribution des prestations, et donc des relations avec les usagers; ils assurent l'administration interne des organismes de Sécurité sociale, et sont donc compétents pour les questions de personnels et d'équipement; ils sont en outre chargés de la mise en oeuvre d'une action sanitaire et sociale complémentaire<sup>2</sup>. L'énoncé de cet ensemble de tâches ne faisait apparaître qu'en filigrane ce qui devait relever de la compétence propre du directeur : "*dans l'ordonnance (...) le mot directeur ne figurait que dans un article portant sur les sanctions pénales en cas de détournement*"<sup>3</sup>. L'urgence était d'ailleurs sans doute moins dans la définition de contours précis à cette fonction que d'assurer les conseils dans leurs prérogatives. Comme l'indiquent les travaux qui portent à la Libération sur son organisation générale<sup>4</sup>, le point de vue de l'institution s'impose avant tout. Ses organes de gouvernement doivent impérativement exprimer cette médiation et lui permettre de *dominer l'organisation*.

---

1. Extrait de l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945.

2. En 1947, la CGT réunifiée revendique 4,5 millions d'adhérents, la CFTC en revendique 750 000. Bref, un temps encore, ce sont des gestionnaires dont l'enracinement rend peu discutable la légitimité.

3. Catrice-Lorey (A.), 1980, *Dynamique interne de la Sécurité sociale : du système de pouvoir à la fonction personnel*, CRESST-Université de Paris-Sud, p. 90.

4. Barjot (A.), éd., 1988, *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes*, Tome III, 1945-1981, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.

Cinquante ans plus tard, comprendre ce qui se noue au voisinage d'un conseil de caisse et de son organisation est un exercice difficile. L'examen de la seule réglementation n'y saurait suffire. Il s'agira plutôt d'envisager cette dernière comme “*système formalisé (...) avec lequel les acteurs sociaux entretiennent des rapports actifs*”<sup>1</sup>. Mais quels acteurs ? Le conseil n'est plus seul face à l'organisation. En la personne du directeur, cette dernière s'est en effet dotée d'un nouveau porte-parole, à côté des organisations syndicales *internes* à la caisse qui représentent, quant à elles, les agents. Quelles que soient les figures qu'il incarne aujourd'hui —l'homme de métier, l'administratif, le gestionnaire ou l'organisateur—, le directeur est devenu un acteur central du paritarisme. L'évolution du paritarisme traduit ainsi un processus de différenciation dans lequel sa fonction a certainement gagné en épaisseur. C'est la raison pour laquelle nous reviendrons en ce début de section sur son émergence. Nous examinerons alors la façon dont la répartition formelle des pouvoirs entre le conseil et la direction, dans la gestion des caisses, cherche aujourd'hui à modifier le statut de la représentation pour déboucher sur une redistribution des identités d'action.

## 1.1

### LE DIRECTEUR : UNE FIGURE EMERGENTE ET CENTRALE DE LA MODERNISATION

Sur la période 45-52, les défaillances de l'organisation, concernant notamment les conditions d'emploi et la trop grande division du travail, sont directement imputées à la marche des conseils d'administration. La tutelle n'a pas été la première à pointer le malaise atteint par la confusion des rôles entre les conseils et les directions. L'histoire a ainsi retenu le projet soumis par les fédérations nationales (FNOSS et l'UNCAF) au ministre du travail fin 1952, visant à délimiter les champs de compétence respectifs de chacun :

---

1. Lascoumes (P.), 1990, “Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques”, *Année Sociologique*, vol. 40, p. 45.

*“Les fonctions dévolues aux directeurs doivent être délimitées et rendues distinctes de celles qui incombent aux conseils d'administration. En effet, il apparaît que le directeur n'aura de responsabilité que dans la mesure où il aura une pleine liberté d'action pour la mise en application des décisions prises par son conseil”<sup>1</sup>*

#### CONSEIL ET DIRECTION : PREMIERS ESSAIS DE DELIMITATION DES FONCTIONS

On sait que le projet déposé par le conseil d'administration de la FNOSS sera repris par la même instance en 1956 et cité la même année dans un rapport de la Cour des Comptes : *“De toute évidence (...) l'autorité et l'indépendance des directeurs sont des conditions majeures du bon fonctionnement des organismes. Aussi est-il étrange de constater que la “direction” soit, de tous les échelons administratifs, celui qui a été le plus négligé par les textes législatifs et réglementaires (...). Mais il ne suffirait pas de délimiter les fonctions des directeurs; encore faudrait-il leur donner les garanties d'indépendance qui leur font jusqu'à présent défaut. Leur sort dépend du renversement d'une majorité électorale : le déplacement d'une seule voix au conseil d'administration risque d'avoir de graves répercussions sur leur carrière (...). Il arrive que certains directeurs réussissent à faire prévaloir leur autorité, mais c'est grâce à l'ascendant personnel que peut donner une grande expérience du métier et des hommes ou grâce à la compréhension d'un conseil d'administration exceptionnellement conscient de son rôle. Ils sont cependant les premiers à déplorer, à juste titre d'ailleurs, la condition qui leur est faite.”<sup>2</sup>*

Si l'organisation réagit la première, c'est peut-être que les interventions de la tutelle, multipliées depuis le début des années 1950, suivent davantage *“une logique abstraite de conformité à des normes”* ou une simple *“perspective d'économies”* qu'un réel souci d'efficacité dans la combinaison des moyens mis à la disposition des caisses. Ainsi, des hauts fonctionnaires pouvaient-ils affirmer que *“telle caisse au fonctionnement manifestement défectueux (retards, assurés mécontents) n'était-elle*

---

1. Lettre adressée par la FNOSS au ministre du travail le 14 octobre 1952, citée par Alain Barjot (1988, *op. cit.*, p.357). Le détail de cette initiative est restitué dans l'ouvrage d'Antoinette Catrice-Lorey (1980, *op.cit.*, p.91, note n°2).

2. Rapport de la Cour des Comptes, Brochure 1 050-55-56, p.89 cité par Alain Barjot.

*pas trop mal jugée parce qu'on ne pouvait reprocher de façon précise l'inapplication d'une instruction* <sup>1</sup>”.

Les décrets de l'année 1960 marqueront l'apparition d'un nouvel acteur dans l'organisation de la Sécurité sociale. De simple commis, les directions deviennent à cette occasion les mandataires du conseil. C'est souvent au corps défendant de ce dernier. En 1960, en effet, les prérogatives des directeurs “*se présentent (...) comme établies par transfert et imposées de l'extérieur par l'autorité de tutelle. Introduit après coup, le pouvoir professionnel dans l'Institution tendra à être perçu par les organisations ouvrières comme un pouvoir plus concurrent que délégué*” <sup>1</sup>. La mémoire de ce transfert est encore entretenue dans l'organisation; elle rappelle la lenteur et la complexité du processus de distinction et de différenciation de fonctions, entre présidence et direction, au terme duquel la figure du directeur finit par émerger :

*“Le décret du 12 mai 1960 n'a pas seulement modifié la répartition des compétences entre le directeur et son conseil, il leur a également conféré des contours plus nets. Avant ce décret, un certain flou entourait les attributions de chacun, notamment en matière de gestion de personnel. Pratiquement, un président directeur général pouvait amener les problèmes d'embauche, par exemple, à la connaissance du conseil. Je vous laisse imaginer les conflits que ces chevauchements pouvaient engendrer. Désormais, vous avez d'un côté un conseil d'administration qui vote les budgets, avec tous les contrôles que cette opération suppose derrière, et un directeur qui dispose d'un pouvoir de mise en oeuvre du budget. Comme organisateur, ce dernier, en bonne logique, se voit confier, entre autres choses, toute la gestion du personnel. Evidemment des ambiguïtés peuvent subsister. Le président est le représentant de la caisse dans tous les actes de la vie civile, y compris devant les tribunaux, il est président de droit du comité d'entreprise. Or, précisément, les questions d'organisation et de personnel, qui sont l'apanage de la direction, font l'objet d'un examen au comité d'entreprise... Le plus souvent, le président confie au directeur le soin de le représenter au CE. Lorsque cette solution n'est pas adoptée, ce qui arrive parfois, cela devient fréquemment un objet de frictions. Pour le reste, les textes sont très clairs et je*

---

1. Témoignage cité par Catrice Lorey (A.), 1980, op. cit, p. 47.

*n'ai jamais vu un administrateur remettre en cause la fonction d'organisateur du directeur, qui reste la personne chargée d'exécuter le service public national. Si parmi les organisations présentes au conseil, il en est parfois qui contestent son action, la légitimité du directeur comme organisateur, quant à elle, n'est jamais remise en cause.*" (le directeur de la CAF des Hauts de Seine).

A l'inverse de l'industrie où c'est la figure du PDG qui émerge historiquement face aux détenteurs du capital pour leur imposer notamment les temporalités propres de l'organisation<sup>2</sup>, l'organisation de Sécurité sociale procède plutôt, par cette différenciation des fonctions, à la séparation des instances. Avec le décret du 12 mai 1960, une nouvelle répartition des compétences entre le directeur et son conseil a donc été introduite. Le directeur *"nomme aux emplois, règle l'avancement, assure la discipline, procède aux licenciements, fixe l'organisation du travail dans les services"*<sup>3</sup>. Si le conseil conserve, jusqu'à très récemment, son pouvoir de nomination, les dispositions prises par décret permettent alors à la tutelle, à travers la procédure d'agrément, de lui imposer un *"contrôle de l'intérieur"*<sup>4</sup> : elles prévoient ainsi le passage obligé des directeurs par une école supérieure de formation et leur inscription sur une liste nationale d'aptitude; elles instituent en outre des procédures de notation : *"tout en constituant les garanties de compétences nécessaires à la fonction, ces dispositions tissent entre les directeurs et le pouvoir central de nouveaux liens de dépendance"*<sup>5</sup>. Ce nouveau formalisme et la réévaluation du rôle des agents de direction inscrivent ainsi l'activité des conseils dans une trilogie conseils d'administration / directions / tutelle où se révèle l'épaisseur de l'institution de Sécurité sociale. Sans parler de la création des caisses nationales en 1967, l'activité des caisses locales prend donc progressivement sens à travers un réseau d'instances.

---

1. *Ibid.*, p. 92.

2. Voir Duclos (L.), Foot (R.), Uzan (O.), 1998, "Une économie de la coordination : les ressources de la corporation. Pour une histoire analytique de la grande entreprise", LATTIS-Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, NT9807RF, juillet.

3. Article 14.

4. Fromentin (R.), 1993, *op. cit.*, p.310.

5. Catrice-Lorey (A.), 1982, "La Sécurité sociale et l'Etat : les formes du contrôle et l'autonomie de gestion" Table ronde AFERP-AFSP, avril, multigr., p.8

## DU MEDIATEUR AU GESTIONNAIRE

Le directeur devient le nouveau médiateur dans la relation au public. Par construction, c'est lui qui exprime l'organisation de la Sécurité sociale ; il en répond déjà face au conseil et solidairement face aux tutelles. Dans l'institution, le directeur est le premier porte-parole de l'organisation de la production, il prend de ce fait la figure de l'employeur. Dans cette configuration, les besoins et les soucis de la production du service à l'allocataire, plutôt que ceux du personnel, s'imposent donc avant tout au conseil. On comprend mieux dès lors pourquoi, avant l'intervention de la tutelle au sein du rapport de force entre directeurs et conseils, le mouvement était aussi venu de l'intérieur. Il faut se souvenir en effet que l'accaparement des questions d'emploi par les conseils pouvait aussi être conjugué avec un manque d'intérêt patent pour l'organisation de la production et du travail, c'est-à-dire pour l'élément qui réalise le projet institutionnel : *“la fonction personnel en Sécurité sociale a eu tendance à se développer comme un système autonome eu égard aux objectifs premiers de l'Institution, à s'ériger en finalité sinon prépondérante du moins peu disposée à composer avec les exigences de la qualité de service”*<sup>1</sup>. De telles dispositions mettent potentiellement les conseils de caisse dans la *“situation d'un groupe (...) dans lequel l'impératif de solidarité entre ses membres (...) est placé au dessus de la prise en considération du réel qui est la raison d'être du groupe. (...) avec le temps, un processus s'installe au terme duquel c'est la culture toute entière du groupe qui fait écran à la perception du réel qu'elle est censée représenter. (Pour nommer ce phénomène je proposerai) l'expression (...) d'aliénation culturelle”*<sup>2</sup>. En somme, s'il faut que le travail et le métier réalisent le projet, il faut encore que les garants de l'institution s'y intéressent. Le travail et son organisation constituent en effet le meilleur truchement pour accéder à celui —l'usager, l'allocataire— qu'on prétendait représenter. Dans cette conjoncture, le pouvoir des directeurs devient légitime s'il s'applique à développer la *technique de l'institution*, c'est à dire à organiser, dans des termes qu'un conseil habilité à exprimer l'institution veuille reconnaître, un rapport efficace au réel<sup>3</sup>.

---

1. Catrice-Lorey (A.), 1980, *op. cit.*, p.97.

2. Sigaut (F.), 1990, “Folie, réel et technologie”, *Techniques et culture*, n°15, janvier-juin, p. 171.

3. La technique ne désigne pas un objet mais une action sur le monde. François Sigaut rappelle ainsi

Dans les typologies contemporaines, et donc rétrospectives, la figure première du directeur de caisse est donc plutôt une figure mixte qui exprime assez bien l'enjeu des premières années. Le directeur se définit à la fois comme “militant de la Sécurité sociale” pour qui “*la politique des caisses (reste) l'affaire des conseils d'administration et donc des organisations syndicales et professionnelles*”<sup>1</sup> mais aussi comme “homme de métier” : “*Hier, le coeur du métier c'était le juridique car c'était le juridique qui permettait de passer de la mission (liquider, payer ou recouvrer) au mode de fonctionnement interne. Ce rôle central était d'autant plus fort que (...) ce savoir fondait l'autorité légitime des dirigeants, "longtemps le directeur était celui qui savait le mieux liquider"*”<sup>2</sup>. Pour l'homme de métier, la connaissance du produit et du travail sont alors le soutien légitimant l'exercice du pouvoir hiérarchique. Le directeur est “dans le terrain”. C'est manifestement appuyés sur ce fond de légitimité que les directeurs sont allés chercher leurs premières délégations auprès des conseils, la qualité de “militant” constituant la garantie offerte sur la mise en oeuvre de cette compétence. La valeur heuristique d'un tel idéal-type est de renseigner les représentations plus actuelles des dirigeants sur les qualités à mobiliser dans la fonction, ce que manifeste l'une des citations du “rapport Bauer” : “*les conseils d'administration croient souvent qu'il faut connaître le métier et même la technique informatique pour diriger une caisse*”<sup>3</sup>. Cette croyance indique, en creux, l'émergence d'un autre profil, celui du gestionnaire. De ce point de vue, la création du Centre d'Etudes Supérieures de Sécurité Sociale (CESSS) avec l'organisation d'un premier concours d'entrée en 1962, devenu CNESSS et établissement public en 1977, adossé à l'institution, a joué un rôle majeur dans le développement d'une technique du management, puis la création d'un corps de managers capable de s'approprier l'instrumentation de gestion. L'expérience pratique se trouve alors disqualifiée au profit d'une mise à distance du terrain :

---

qu'elle est définie chez Mauss et Haudricourt comme “*acte traditionnel efficace*” : “*c'est en effet par ses actes que tout individu construit le rapport au réel qui le fait accéder à l'existence. Mais ces actes sont soumis à une double sanction sociale : ils doivent être intelligibles pour autrui, c'est-à-dire s'inscrire dans la tradition d'un groupe quelconque (fût-ce sous forme de contestation); et ils doivent être efficaces, c'est-à-dire valoir au groupe un minimum d'avantages que celui-ci puisse et veuille reconnaître*” *Ibid.*, p.174.

1. Bauer (M.), 1996, “Les compétences des agents de direction des organismes de Sécurité sociale : horizon 2000-2005”, *Regards du CNESS*, n°11/96, Paris, Economica, p.31.

2. *Ibid.*, p. 47.

3. *Ibid.*, p 24.

*“Les directeurs de 46 qui étaient des militants familiaux (avec beaucoup d'enfants) sont maintenant à la retraite. Dans les années 70, il y avait encore une large frange militante. Aujourd'hui, vous avez une génération de directeurs CNESSS —le CNESSS a pris le pouvoir. Ils ont un profil gestionnaire marqué mais visent surtout l'acquisition d'une notabilité locale grâce à leur action sociale. Or l'action sociale n'est pas le cœur de leur boulot, si bien que nombre de caisses tournent en fait avec le chef du service prestations, lequel est incollable sur les détails techniques qui échappent à son directeur...mais pas sur le sens.”*  
(Un directeur CNAF).

Or, le gestionnaire n'entretient pas du tout le même rapport au réel que l'homme de métier. Son profil complique sensiblement le rapport avec les conseils. Entre le gestionnaire et la production, il n'y a déjà plus la médiation du travail comme pour l'homme de métier, mais une série d'indicateurs qui équipent un pilotage à distance. L'équipement de gestion figure désormais un moyen privilégié d'intégration gestionnaire à la branche. La technique du gestionnaire est évidemment dotée d'une efficacité propre, mais le conseil n'est plus l'instance légitime à en juger. C'est peut-être pourquoi la prétention maladroite des conseils à porter la parole du travail, *via* notamment la variable emploi, n'a jamais totalement disparu. Elle revient comme l'expression d'une rémanence institutionnelle. Sur le registre des finalités, la fonction de l'institution, qui est *“la part déjà réalisée de l'idée”*<sup>1</sup>, intéresse ainsi davantage le gestionnaire que l'inscription d'une nouvelle détermination de l'idée dans l'administration du service, distinction que reprend à sa façon l'un des directeurs de la branche :

*“Nous avons des directeurs qui sont des gestionnaires. Bien. Mais est-ce-que ça suffit ? Ce ne serait pas mal non plus si on avait des directeurs qui soient un peu plus militants, qui soient des innovateurs sociaux... Mais ça repose alors la question des conseils d'administration. Je me plais parfois à imaginer des conseils qui seraient formés à être des défricheurs d'idées. Mais ça, c'est peut-être hors de portée du syndicalisme actuel, du syndicalisme qu'on rencontre dans nos conseils d'administration. En fait, je ne sais pas.”* (Un directeur CNAF).

---

1. Hauriou (M.), 1986, “Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté”, *Cahiers de la nouvelle journée*, n°23, Paris, Librairie Bloud & Gay, 1933, réédition du Centre de philosophie politique et juridique, Université de Caen, p. 99.

## COMPETENCE ET PERFORMANCE : L'ENTREPRENEUR DE LA PROTECTION SOCIALE

Aujourd'hui, ce profil gestionnaire évolue. C'est que la production de la compétence légitime chez les directeurs varie aussi en relation avec les critères d'évaluation de la performance d'ensemble : *“hier les agents de direction ne s'intéressaient qu'aux dépenses de fonctionnement de l'appareil industriel qu'ils devaient piloter, c'est-à-dire à un budget de 3 à 4% du budget de la Sécurité sociale. C'est sur la gestion de ces 3 à 4% des dépenses que portait l'essentiel des efforts passés et actuels des agents de direction. (...) Demain les agents de direction devront poursuivre cette activité d'amélioration de la productivité sur les 4% (...) mais simultanément ils ne pourront plus ignorer les autres 96% qu'ils étaient seulement chargés de "convoyer".”*<sup>1</sup>. Comme nous l'avons déjà noté, l'argument des 4% fonde, chez les “directeurs gestionnaires”, une “éthique de la disparition” encore très prégnante : il convient ainsi que l'organisation se fasse remarquer le moins possible. Sur ce sujet et parmi les interlocuteurs des directions nationales —conseil d'administration et ministères— il existe un déséquilibre de point de vue. Le fait que l'organisation ne figure qu'une intendance pour un conseil d'administration peut être une exigence morale dont se parent à l'occasion les directeurs de la caisse nationale; c'est généralement un fait acquis sans ambages pour la tutelle!

Localement, l'argument des 96% ne signale pas seulement une prétention nouvelle des directions à devenir de véritables *“entrepreneurs de la protection sociale”*, il leur commande également d'accroître la productivité de leur dispositif gestionnaire. On notera qu'à sa base, depuis la période 67-74 d'apparition de la sélectivité et du critère de ressources, le système des prestations familiales s'est notoirement compliqué : *“Au-delà de l'aspect financier (...), en gestion, les prestations sociales, souvent complexes, “pèsent” grosso modo trois fois plus lourd que les prestations classiques. Le vécu institutionnel en charge de travail (liquidation, accueil, relations écrite et téléphonique, arrivée de pièces) s'établit en fait à 50-50”*<sup>2</sup>. Les effets cumulés des mesures dites de “simplification”, un mouvement continu d'accumulation de prestations et le caractère quasi-systématique de l'octroi de prestations sous

---

1. Bauer (M.), 1996, *op. cit.*, pp.39-40.

2. Philippe Steck, “La branche famille de la Sécurité sociale : état des lieux”, *Droit social*, n°1,

conditions de revenus, imposent peu à peu comme une évidence la densité des caisses et la complexité de leur gestion. Ils manifestent du même coup la compétence qu'elles ont à produire. L'effet conjugué de la crise sur la situation des allocataires et la raréfaction des moyens mis à la disposition des Caisses d'Allocations Familiales ont, sans doute, contribué à ouvrir ces "boîtes noires". L'impératif de modernisation, portant aujourd'hui sur l'amélioration de la qualité du service rendu à l'allocataire, donne de ce fait une nouvelle dimension à l'organisation pour la conduite de la politique familiale et pour l'accompagnement, notamment à travers l'action sociale, d'une redistribution "verticale" induite par les nouvelles prestations. Cette évolution se traduit, chez les directeurs, par l'émergence d'un dernier profil. Après "l'homme de métier" dont l'action s'inscrivait dans le terrain et le "gestionnaire des 4%", c'est la figure de "l'organisateur des 96% restant" qui cherche à s'imposer.

#### LE DIRECTEUR COMME DELEGATAIRE DU CONSEIL

A l'heure actuelle, c'est donc dans un corps détenteur d'une légitimité technique et/ou gestionnaire qu'un conseil doit trouver son mandataire. Un président peut exprimer ainsi sa délégation :

*"Le directeur me fait part de tous ses problèmes importants, m'explique ses décisions. Pour certaines, nous prenons ces décisions ensembles. Mais ce sont surtout les relations personnelles que nous avons su développer qui l'amènent à me faire part de décisions qui le concernent. Le directeur a une sphère de technicité qui est hors de ma portée et qui ne m'intéresse pas. (...) Il y a une trop grande part dans l'activité du directeur qui m'échappe pour que je m'y intéresse. Lorsqu'un problème se présente il doit faire l'effort de me l'expliquer pour savoir de quelle manière on pourra le discuter en conseil, par exemple. Le reste se traite par la confiance."* (Le président de la CAF des Hauts de Seine).

Cette délégation peut également se manifester à travers la réactualisation et la réappropriation par les représentations du conseil de la fiction originelle définissant la médiation opérée par les administrateurs entre la caisse et son public. Une

représentation salariée prompte à faire ressortir les problèmes de personnel au conseil peut la modéliser ainsi :

*“Nous préparons le conseil avec les représentants du personnel. Nous essayons de comprendre de cette façon ce qui se passe dans la caisse. Nous bénéficions ainsi de plusieurs sources. Et c'est notre rôle. Ainsi, nous nous battons régulièrement contre les réductions de personnel ou les conséquences de son non-renouvellement sur la qualité du service (...). Mais je vous rassure, on ne fait pas ça toute la journée. Nous, nous sommes dehors. Si nous comprenons ce que ressent le personnel, ça n'est pas non plus notre problème. Ce qui nous intéresse, c'est la façon dont le service est rendu...avec le téléphone. Quelle est l'attente au guichet. Nous sommes là pour défendre les allocataires.”* (Administrateur salarié).

Le directeur apparaît lui-même comme un acteur central du paritarisme. On peut ainsi dire aujourd'hui que *“le rôle joué par le conseil dépend pour une part de la conviction personnelle du directeur quant à la valeur et à la nécessité du jeu démocratique”*<sup>1</sup>.

A partir de 1960 et 1967, la distribution des pouvoirs formels dans l'institution et les limites posées à leur exercice, dans le cadre notamment de la tutelle concernant les personnes, les actes ou les budgets, créent donc un nouveau dispositif. Ils introduisent une bifurcation qui peut certainement être à la base d'irréversibilités dans le fonctionnement d'une caisse. Selon leur degré, ces irréversibilités prédéterminent alors plus ou moins *“l'identité des acteurs légitimes”*<sup>2</sup>. De ce point de vue, le partage formel des pouvoirs apporte au directeur la garantie attachée à la légitimité et à la durée du droit quant à son autonomie. Ce faisant, si le dispositif tend à marginaliser l'instance des conseils, sous certaines conditions, cette situation peut être infléchie :

*“Pour la majorité des directeurs de caisse aujourd'hui, l'attitude c'est "je me passe du conseil". (...) Malgré tout, l'équilibre de relation entre un président et un directeur n'est pas, comme on pourrait le croire, donné a priori. Ainsi, dans l'histoire récente de la CNAF, les polarités n'ont pas toujours été les mêmes que*

1. Catrice-Lorey (A.), 1980, *op. cit.*, p. 95.

2. Callon (M.), 1991, “Réseaux technico-économiques et irréversibilités” in Boyer (R.) & alii, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, EHESS, p. 219.

*maintenant. De même un CA en son entier peut-il faire plutôt du technique ou plutôt du politique. Il peut chercher, par exemple, à débusquer les options politiques des administratifs pour mesurer ses marges de manoeuvre.*” (Un directeur de la CNAF).

Pour que le jeu reste ouvert, il faut alors développer suffisamment de convergences pour les opposer à la stratégie du dispositif d'ensemble. De ce fait, c'est *entre* les deux instances que forment l'organisation et le conseil d'administration que peut être réactualisée désormais l'idée originelle d'une “*gestion par les intéressés*”. Comment se résout dès lors, dans un paritarisme de caisse au quotidien, la querelle de voisinage entre les deux instances ? Pourquoi et comment l'expert peut-il rechercher aujourd'hui la solidarité du politique ?

## 1.2

### AU-DELA DE LA REPARTITION FORMELLE DES POUVOIRS, DES RELATIONS DE VOISINAGE A GEOMETRIE VARIABLE

Généralement centrés sur la branche maladie, les commentaires portant sur l'évolution des structures de gestion de la Sécurité sociale traitent rarement du paritarisme local. Mais ceci explique sans doute cela. Attracteur étrange, le “*trou de la Sécurité sociale*” a souvent focalisé l'attention sur la gestion du risque pour la confondre avec la gestion des caisses<sup>1</sup>. En l'absence d'intérêt pour ce paritarisme local, l'action des partenaires sociaux est plus souvent rapportée au droit et à la norme qu'elle n'est restituée dans ses contextes. Dans cette perspective, le fait que ces derniers n'exercent pas la totalité de leurs pouvoirs formels<sup>2</sup>, dans la gestion du risque, apparaît alors aussi étrange que les débordements peuvent paraître “*scandaleux*”, spécialement dans la gestion des caisses<sup>3</sup>.

- 
1. Guillemot (B.), 1996, “Le directeur, le rôle et la mission des caisses”, *Espace social européen*, 19 avril, p.16
  2. Le Breton (J.), Marchat (E.), Tanay (K.), 1995, *Les pouvoirs des administrateurs des caisses locales de Sécurité sociale*, Mémoire CNESS, 34ème promotion.
  3. Catrice-Lorey (A.), 1995, “La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou

## LE DROIT COMME INSTRUMENT DE MISE A DISTANCE

Dès lors que le droit figure “une série de modèles de comportement destinés à être socialement réalisés”<sup>1</sup>, les écarts à la norme appellent irrésistiblement à son renforcement. Le cas de la nomination des directeurs de caisse du régime général par les directeurs des caisses nationales, décidée par le plan Juppé, en fournit, dans ses justifications, une illustration récente<sup>2</sup>. Au plan local, cette sur-valorisation du droit dans les interactions direction-conseil équipe principalement aujourd'hui des stratégies d'évitement :

*“S'il le désire, le directeur d'une caisse peut parfaitement ne porter à la connaissance du conseil que les éléments pour lesquels les textes fixent une obligation : vote des budgets, contrôle de l'application des dispositions législatives et réglementaires, etc... Voilà les pouvoirs du conseil ! Ce qui touche alors au domaine réservé du directeur peut, en droit, être soustrait à l'attention des administrateurs. Si le service aux allocataires est bien rendu, si les lignes budgétaires sont consommées, si aucun rectificatif n'oblige le directeur à solliciter son conseil pour obtenir une rallonge budgétaire, il peut suffire de caler les échanges sur leur base "réglementaire".”* (Le directeur de la CAF des Hauts de Seine).

La réglementation n'ayant pas encore éliminé les conseils (!), la perte de substance de cette instance peut parfaitement traduire l'immobilisme d'une direction. Plus souvent, c'est l'absentéisme au sein des conseils d'administration qui devient leur marqueur :

*“Nombre de conseils locaux sont des chambres d'enregistrement, dans lesquelles il est difficile de vaincre l'absentéisme. (...) L'activité des conseils et des commissions est certainement fonction de l'appétence des administrateurs, mais elle dépend aussi beaucoup de l'attitude des directions et du choix qu'elles font de mobiliser ou non leur conseil sur tel ou tel sujet. Pour obtenir l'aval du conseil, et*

---

refondation ?”, *Revue Prevenir*, n°29, 2ème semestre, pp.61-79.

1. Lascoumes (P.), 1990, “Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques”, *Année Sociologique*, vol. 40, p. 50.
2. Bancarel (M.), 1996, “La nomination des directeurs des caisses du régime général par les

*compte tenu des situations locales, elles sont libres en fait de rentrer plus ou moins dans le détail de leur politique.*” (Membre de la direction, CAF des Hauts de Seine).

Le quotidien d'un conseil oscille ainsi en permanence entre les “*défections*” en série et la “*prise de parole institutionnalisée*”<sup>1</sup>. Ainsi dépeuplés, les conseils peuvent tomber sous le coup d'une injonction leur commandant au moins de recouvrer en dignité la “*condition (des) comités d'usagers*”<sup>2</sup> :

*“Ne faudrait-il pas que les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales comprennent davantage de personnes directement intéressées, c'est-à-dire ayant la quarantaine et encore la qualité d'allocataire ? (...) Nous disposerions, là, d'une technique qui permettrait certainement d'avoir dans les conseils des partenaires plus près des usagers.”* (Un directeur de la CNAF).

#### L'ADMINISTRATEUR EN REPRÉSENTATION : FICTION POLITIQUE OU SOCIOLOGIQUE

Apparemment, l'idée rétablit bien la fiction originelle qui fait des administrateurs les représentants des assurés mais sur un registre de la ressemblance. L'inconvénient donc est qu'elle naturalise sociologiquement une fiction expressément politique<sup>3</sup>.

---

directeurs des caisses nationales”, *Droit Social*, n°3, mars, pp.339-343.

1. Hirschman (A.O), 1995, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.

2. Bancarel, 1996, *op. cit.*, p. 343.

3. La recherche d'un lien direct représentants/représentés (l'utilisateur-client) dans les conseils d'administration revient à dissoudre l'abstraction/distanciation dans un modèle de “*démocratie immédiate*” qui immerge le politique dans le sociologique. Cela conduit à vouloir instaurer dans les conseils d'administration une certaine homologie entre représentants et représentés. Le succès de la notion de co-production du service public alimente certainement cette volonté, chez l'expert, de reformer la représentation de l'utilisateur. A certains égards, la modernisation du service public centrée sur l'utilisateur-client n'est pas sans rappeler la structuration de dispositifs de porte-parole du client dans les entreprises du secteur concurrentiel (dispositif de gestion de la Qualité, etc...). Or ces derniers fonctionnent certes comme dispositifs de rétablissement de la confiance mais au bénéfice principal d'une captation (monopolistique) des marchés. Ils visent justement à restaurer et à faire reconnaître, dans un espace concurrentiel où elle peut être en danger, la compétence propre du producteur (Duclos (L.), 1996, “*L'exigence de qualité suffit-elle à porter la parole du client ?*”, *Cahiers du GIP Mutations Industrielles*, n°70, février, pp.27-36.). L'entrée du client dans l'entreprise n'est qu'une métaphore de ces dispositifs de traduction au service de l'expert. Ainsi que le notait Jacques Godbout, “*l'utilisateur n'acquiert pas de nouveaux droits en jouant un rôle de co-producteur. Il risque au contraire (...) de voir transformer sa compétence d'utilisateur en incompétence de producteur.*” (Godbout (J.), 1991, “*Les ambiguïtés de la notion de coproduction*”, *Droit des usagers et co-production des services publics*, Plan Urbain-RATP-DRI, p. 80). Les régimes mis en oeuvre par les caisses de Sécurité sociale ne commercialisant pas de produits marchands, il y a, par ailleurs, une limite à l'analogie avec l'entreprise (Laigre (P.), 1993,

Cette naturalisation est immédiatement déclassée par sa confrontation avec des techniques concurrentes d'objectivation de la condition d'allocataire, utilisées par les experts de la branche famille et produites par les institutions de codage social (INSEE, INED, CNRS, etc.). La fiction sociologique – qui se propose de remplacer la fiction politique – ne fait pas qu'exprimer un besoin de représentation renouvelé, elle conduit également à inverser le motif de la représentation dans les conseils et révèle une *“tendance à faire de la mobilisation (des représentants, notamment dans les encouragements au développement d'une compétence technique) une condition d'accès aux structures de pouvoir, un mécanisme de base de sélection de ceux qui veulent participer”*<sup>1</sup>. Or cette condition est en contravention avec l'idée d'un gouvernement de l'institution par le paritarisme qui procède en composant des volontés qui, par essence, relèvent du politique.

Dès lors qu'on ne les confond pas, l'idée de croiser deux façons de représenter — sociologique et politique — n'est pourtant pas absurde. On sait qu'une typologie des allocataires est une première façon de représenter<sup>2</sup>. Elle est une représentation qui

---

“Les organismes de Sécurité sociale sont-ils des entreprises?”, *Droit Social*, n°5, mai, pp.488-495). Le rêve de l'expert, associé à l'Etat, n'est-il pas la disqualification du politique – l'administrateur, incompetent par nature et par décret du 12 mai 1960, sur les questions techniques ? N'est-il pas toujours de se retrouver entre soi ? L'introduction d'une représentation directe de l'utilisateur serait alors le pendant “microscopique” d'une reprise en main “macroscopique” par l'Etat. L'article 17 de l'ordonnance “Juppé” du 24 avril 1996 relatif à l'organisation de la sécurité sociale dispose ainsi, dans un article L. 231-8-1 inséré dans le Code la Sécurité sociale, “(...) *qu'au moins une séance annuelle du conseil d'administration est consacrée aux relations de la caisse avec les usagers. Cette séance est publique...*”. Contre toute attente, mais pas contre toute logique, les conseils ont souvent été envahis par un autre “*public intermédiaire*” (cf. notre chapitre I) que celui qui les compose, public qui, à son tour, pouvait élever une prétention à représenter les allocataires : AC !!, Droits Devants !! Act Up, etc... En naturalisant la fiction qui fait des administrateurs les représentants “directs” des allocataires, on efface, en fait, la médiation propre du paritarisme. Régler de la sorte le lien représentants/représentés permet principalement d'économiser le soin de trouver une issue pratique au rapport entre experts ou organisateur et usagers. Or, s'il est indispensable de réduire continuellement le fossé entre producteurs et usagers, ce n'est jamais en sacrifiant les modes d'expression propre de l'utilisateur, ni en leur déniaient leur caractère politique. Pour Jacques Godbout, dans un conseil d'administration, le représentant des usagers “*doit refuser le vocabulaire technique, le jargon propre aux producteurs. (...). Il doit refuser de tout réduire à un problème technique (...), de contribuer à des problèmes pour lesquels il est effectivement incompetent parce que ce n'est pas son affaire (...). De par leur nature même, l'Etat et le secteur public auront toujours tendance à inventer des mécanismes de co-production qui ne portent pas sur le bon objet, qui ont pour effet de dévaloriser, de déqualifier l'utilisateur en le faisant se prononcer sur des problèmes qui ne sont pas de sa compétence, alors que l'utilisateur est là (...) pour manifester (...) les problèmes de l'usage. (...) Les structures actuelles du secteur public sont occupées et contrôlées en grande partie par les techno-professionnels. Le pouvoir tend à échapper aux élus eux-mêmes, aux représentants des citoyens. Et dans cette conjoncture, le rôle des usagers est de renforcer le pouvoir des élus, et non de les remplacer, ce qui constituerait une diminution et non une augmentation de la démocratie.*” (Godbout (J.), 1991, *op. cit.*, pp. 80-82).

1. Godbout (J.), 1983, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Editions Saint Martin, p.158.
2. Bardaille (N.), Outin (J.L.), 1992, *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales*, rapport

mobilise un ensemble de références et procède à des rapprochements pour exprimer le plus précisément possible un *état de chose* dans la société. A l'inverse, un conseil d'administration est une représentation qui mobilise un ensemble d'acteurs, plénipotentiaires de leurs organisations respectives, pour exprimer une volonté la plus générale possible. La première produit principalement de l'information "à l'intérieur d'un circuit de référence"<sup>1</sup>, la seconde produit principalement de la volonté à l'intérieur d'un réseau d'institutions. Comment mêler ces deux façons de représenter ? Concrètement le seul moyen, pour les administrateurs, d'emprunter au premier registre de la représentation, consiste à amener des cas particuliers d'allocataire à la connaissance de la caisse. Le problème réside alors dans le choix d'un circuit où produire cette information. La préférence (?) des administrateurs pour les circuits discrétionnaires qui les conduit généralement à réclamer directement l'attention d'un agent sur un cas d'allocataire, dans les couloirs, à l'occasion d'une visite à la caisse, révèle un fonctionnement en mode dégradé. La caisse, en retour, ne peut pas se saisir de l'information parce que son niveau de généralité est trop faible. Intégrée au terrain, cette information y stationne alors pour instruire, le cas échéant, une interaction locale avec l'agent. Ces pratiques ne peuvent accéder au statut de représentation : elles témoignent simplement d'une forme de clientélisme<sup>2</sup>. Rien d'étonnant alors à ce qu'elles soient dénoncées et constituent une nouvelle source de disqualification pour les conseils. *A contrario*, rendre également digne d'intérêt la requête ou le témoignage d'un administrateur avec la formalisation savante du cas particulier suppose de pouvoir substituer au recours exclusif à l'expert compétent tout un réseau d'interprétation pour y inscrire le témoignage. Les commissions émanant du Conseil d'administration, à l'instar de la commission de recours amiable,

---

de recherche SET, mars.

1. Callon (M.), Latour (B.), 1995, "Quel genre de confiance faut-il accorder à nos représentants ?", Conférence prononcée à l'Ecole de Paris le 2 octobre 1995, p.6
2. Inversement, la direction d'une caisse sait parfaitement s'appuyer sur le cas exemplaire pour le "monter en épingle" et lui conférer toute la généralité voulue. C'est le cas de la lettre d'un allocataire publiée en 1994 en première page du journal interne de la CAF des Hauts de Seine, ainsi commentée par le directeur dans son éditorial : "A plusieurs reprises, je vous ai parlé de notre "Mission de Service aux Allocataires" et longuement développé le Projet d'Entreprise de la Caisse d'Allocations Familiales des Hauts-de-Seine dont le principal objet est de répondre efficacement aux différentes situations rencontrées par nos usagers, y compris les plus complexes et les plus délicates. La reproduction du courrier qui va suivre illustre en l'espèce que nous pouvons atteindre ces objectifs. La clarté d'expression et la densité du propos du correspondant d'un Agent de Maîtrise dans le module 1 restituent à eux seuls d'une manière exemplaire notre utilité économique et sociale, par là même la valeur de notre métier; et pourquoi pas, osons le dire : sa grandeur et son impérieuse nécessité". dans *Brèves*, n°38, avril 1994, p.1.

qui crée pour partie la jurisprudence d'une caisse, peuvent parfaitement soutenir la formation d'un tel réseau (*cf.* notre chapitre VI).

La réglementation qui distribue des pouvoirs *a priori* ne constitue donc jamais simultanément son propre mode d'emploi. Le cadrage de la relation direction-conseil par la réglementation aura toujours cette limite. Il ne pourrait éliminer l'incertitude qui pèse sur cette relation qu'à la condition de retirer tous leurs pouvoirs aux conseils. Nous n'en sommes pas encore là. L'état présent de la réglementation autorise une direction à choisir, en résumé, parmi deux stratégies typiques :

— une première stratégie consiste à s'appuyer sur le principe de limitation inscrit dans la réglementation. L'incertitude qui pèse sur la relation direction-conseil est une incertitude portant sur les votes du conseil, sa performance. La réduire suppose généralement de multiplier les interactions en coulisse, c'est-à-dire hors de l'instance. Cette stratégie peut s'accommoder d'un procès de disqualification des conseils d'administration. L'organisation, avec son directeur, prend alors le pas sur une expression institutionnelle qui reste, en droit, l'apanage du conseil. Cette stratégie révèle un choix, plus ou moins explicite, d'intégration verticale à la branche, laquelle confère à l'action du directeur sa légitimité institutionnelle. Le conseil d'administration est ainsi mis en tenaille. Ainsi que l'exprimera le directeur de la CAF des Hauts-de-Seine :

*“Ma stratégie n'est pas une stratégie de couloir. Maintenant, je ne vous dis pas que je ne passe pas aussi du temps dans les couloirs pour m'assurer, par exemple, de l'attitude que prendra telle ou telle organisation lors d'un vote – j'y suis d'ailleurs parfois invité par les administrateurs eux-mêmes. Nos administrateurs sont, comme vous dites, les représentants des assurés, mais ils sont aussi les agents des organisations qui les ont mandatés. Ils reçoivent des consignes de vote et ont donc, bon gré mal gré parfois, des comptes à rendre à leur propre tutelle.”*

— une deuxième stratégie consiste, au contraire, à réinscrire les administrateurs dans le “circuit de la référence” : il faut que leur présence alimente la caisse, d'une façon ou d'une autre. L'incertitude qui pèse sur la relation direction-conseil dépend cette fois de la production d'une compétence du conseil ne mettant pas les deux instances en concurrence. Réduire cette incertitude suppose, comme nous le verrons, de multiplier le nombre d'instances et de commissions. L'organisation

peut rechercher, par ce truchement, sa propre expression institutionnelle, une expression locale.

#### DE LA REPARTITION A L'EXERCICE EFFECTIF DU POUVOIR

Cette typologie qui restitue, pour partie, le regard que les directeurs portent sur leur propre corporation a déjà le mérite de rompre avec le positivisme juridique classique dont quelquefois ils s'avouent porteurs —CNESS oblige. Elle indique qu'aucune stratégie n'est valable sans détours. Il faut composer avec le terrain —en l'occurrence avec le conseil— pour rétablir *a posteriori* les partages que la règle instaure *a priori*. La règle distribue certes des pouvoirs, et ce peut être utile à l'occasion de l'avoir comme bouclier, mais elle introduit également des partitions du monde inadéquates pour l'usage (décision/application, application/contrôle, politique/administratif, etc.). Il convient sans doute mieux de considérer qu'elle distribue d'abord des “*identités d'action*”<sup>1</sup>. En réalité, l'action de la caisse est prise dans l'enchevêtrement inextricable des actes produits par chacun, par la direction dans l'organisation mais aussi par le conseil d'administration. C'est manifeste pour la mise en place de nouveaux dispositifs. La règle qui répartit les pouvoirs de chacun devient alors une ressource conventionnelle de réattribution *ex post*, qui joue comme auto-validation de la règle. Au sein des Caisses d'Allocations Familiales, l'ensemble des acteurs s'accorde ainsi à penser que les pouvoirs d'un conseil continuent de s'exercer de façon privilégiée dans le champ de l'action sanitaire et sociale, sur l'affectation des fonds propres de la caisse<sup>2</sup>. Ce pouvoir est mis en scène par le discours administratif :

---

1. Lascoumes (P.), 1990, “Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques”, *Année Sociologique*, vol. 40, pp43-71.

2. Pour donner un ordre de grandeur, on peut relever qu'à la CAF des Hauts-de-Seine, ce fonds représente un peu plus du tiers du budget de l'action sociale. Si la possibilité d'arbitrages sur les fonds alloués à l'Action Sociale est présentée comme l'une des principales sources de pouvoir pour le Conseil, la taille de l'enveloppe budgétaire en détermine et en mesure l'étendue. C'est la raison pour laquelle les administrateurs portent une attention jalouse à ce qu'ils considèrent être comme une sorte de “domaine réservé” singularisant notamment le paritarisme des CAF des autres paritarismes à la Sécurité sociale. La croissance et la maîtrise de ce fonds sont l'objet de revendications récurrentes. Ainsi, en région parisienne, de l'indexation du fonds sur les cotisations et non plus sur les prestations. Toute variation, par ailleurs, dans les règles de constitution des fonds “propres” de la caisse, par opposition aux fonds affectés, et leur diminution en tendance sont naturellement interprétées comme des atteintes au paritarisme.

“C’est dans ce domaine que les administrateurs de Caisses disposent de la plus grande liberté d’action et d’initiative, bien que la réglementation se soit progressivement resserrée et fixe désormais, pour chaque catégorie de Caisses, les limites du domaine d’activité ainsi que certaines normes d’affectation de la dotation financière. Les modalités d’intervention des organismes sont elles-mêmes soumises, dans certains cas, à des règles précises. L’acte fondamental qui détermine et engage la politique d’une Caisse pour la durée de l’exercice est le vote du budget d’Action Sanitaire et Sociale par le Conseil d’Administration. Les administrateurs sont appelés à faire des choix, non seulement à l’occasion du vote de ce budget, mais également dans l’emploi effectif des crédits ouverts au titre de chaque intervention.” (Guide de l’administrateur, avril 1991, CAF des Hauts de Seine, pp.33-34).

Entre autres réalisations, les exemples de création des prestations extra-légales, à l’instar d’une prestation d’assistance maternelle consacrée par le législateur par exemple, viennent confirmer l’étendue d’application de ce pouvoir. Dans la littérature des caisses, ces créations sont très souvent imputées aux conseils. Le conseil, par définition, exprime l’institution. Mais pour entamer une existence au titre de produits de la caisse, les mêmes éléments traversent nécessairement le conseil et la direction. Il n’échappe ainsi à personne que la littérature technique sur laquelle reposent également ces créations mobilise des compétences hors de portée du conseil. S’il est entendu que la politique d’action sociale d’une CAF peut être attribuée à son conseil, il faut raisonner en termes de gradients pour montrer que ce dernier participe également à la production du reste : on pourra toujours souligner que des directives *encadrent* les budgets, que les directeurs les *préparent*, et que les tutelles les *contrôlent*, il faut bien qu’*in fine* quelqu’un les *vote*. Les actes du conseil solidarisent de cette façon les actes de direction avec l’institution. La règle figure donc une fiction utile pour procéder à la réattribution des actes de chacun, mais jamais la bonne prescription, la clé suffisante, pour les produire.

Pour étudier un paritarisme de caisse au quotidien, la question, pour le sociologue, n’est donc pas de savoir “quels sont les pouvoirs du conseil ?” mais “comment une direction se débrouille avec son conseil dans un cours d’action ?” Les situations d’interactions langagières en séance de conseil d’administration —et en

commission— sont une première entrée dans ce cours d'action. Elles seront notre point de départ.

---

### 1.3

---

#### SORTIR L'INTERACTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE : LA CONSTRUCTION D'UN LANGAGE

Les interactions langagières qui prennent leur siège en conseil d'administration ne forment pas une conversation très ordinaire. Dire quelque chose de ces interactions, des régularités qui les traversent, des aspérités qu'elles présentent aux yeux des participants, des incidents qui les émaillent mais surtout de leur contenu et donc du sens, peut être un moyen assez sûr de rentrer dans l'économie d'un conseil de Caisse d'Allocations Familiales, d'approcher le rôle de cette instance. Cette approche soudaine d'allure infime ne doit pas tromper. Il ne s'agit pas, faute de mieux, de fouiller le détail de l'interaction pour y chercher des traces de vie du paritarisme. Dans l'interaction, la question de la topicalité ou de la pertinence<sup>1</sup> ne se pose donc pas seulement en vue d'assurer une continuité et leur cohérence interne aux débats, mais également pour la capacité à introduire une continuité entre un débat cadré dans l'enceinte du conseil et l'activité de la caisse à l'extérieur. La question de la pertinence, c'est donc également la question des ponts construits entre le conseil d'administration et l'extérieur par les mots comme au travers des artefacts qui sont la matière sur laquelle il travaille —programme d'action, propositions de subventionnement, budgets, rapport de présentation des comptes, etc.— cependant qu'en lui-même ce matériel ne contient pas immédiatement d'informations :

*“La culture de l'institution l'amène à évacuer un peu trop rapidement la question de l'information donnée aux administrateurs. Aucun effort n'est fait pour les sortir de leur cantonnement si bien qu'ils posent effectivement davantage de questions sur des trucs politiques que sur des trucs techniques. En réalité, on donne trop d'informations aux administrateurs mais pas assez de tableaux de*

---

1. Goffman (E.), 1986, “La condition de félicité”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, première partie : n°64, septembre, pp.63-78, deuxième partie : n°65, novembre, pp.87-98.

*bord, par exemple, sur le fonctionnement de la caisse. Finalement ces derniers n'en demandent plus et se spécialisent alors à intervenir sur des cas particuliers d'allocataires ! Les rapports d'activité sont plus souvent une compilation statistique qu'autre chose ou un éloge à destination des services. C'est du pur formalisme. Dans la présentation des budgets, où est l'articulation des moyens avec les politiques ? Les directeurs sont peu nombreux à se préoccuper de présenter cette articulation aux administrateurs. Personne ne sait finalement à quoi sert un rapport d'activité. Lorsque j'étais directeur, j'avais formé une commission de gestion administrative avec des débats sur l'orientation. Le problème était alors de formuler les options dans la logique d'un non-professionnel. Je posais les questions que je me posais, après quoi on pouvait envisager une déclinaison budgétaire. (...) La suite nous dira peut-être comment un conseil peut être mieux positionné pour accompagner une vision stratégique de l'entreprise.” (Un directeur de la CNAF).*

Plutôt qu'ils n'embrassent avec eux l'activité d'une caisse d'un seul regard, les administrateurs sont souvent dominés par la somme d'artefacts qui peuple le travail d'un conseil. De là, parfois, la surdétermination politique du vote du budget —il faut bien un repère pour produire les actes !— laquelle finit par distinguer les différents conseils sur une base unique : leur potentiel de nuisance pour l'organisation. Ce qui se joue dès lors dans l'interaction, c'est la possibilité de travailler, entre une direction et son conseil, des “lieux communs” donnant prise sur le monde aux mots qui s'échangent. Il s'agit dès lors de relier les mots et les artefacts à des situations, de les charger d'un sens dont ils ne sont pas automatiquement porteurs:

*“Récemment, nous avons décidé de lancer une nouvelle ligne de mobilier. L'attribution de ce marché et donc le choix du mobilier ressortit à une procédure légale d'appel d'offres. Elle suppose une délibération du conseil d'administration et il revient à la commission réglementaire d'attribution des marchés de préparer cette délibération. Etant seul responsable, avec mon équipe de direction, de l'organisation et de l'aménagement du travail, je pouvais très bien "sortir" cette demande de renouvellement de mobilier de son contexte, en faire une décision comme une autre, soumise comme les textes nous l'imposent à l'approbation du conseil. Qu'advenait-il alors ? La "règle générale" dans les procédures d'attribution de marché étant le "moins-disant", rien n'aurait empêché le conseil*

*d'opter effectivement pour le "moins-disant". Or une telle décision aurait été incompatible avec les objectifs généraux que nous nous sommes fixés avec notre "projet d'entreprise" et qui constituent en fait un cadre de cohérence global, dans lequel l'adoption d'une nouvelle ligne de mobilier prend tout son sens. Car nous sommes en train de changer les méthodes de management, de passer par exemple du concept d'emploi à un concept de métier, de redéfinir notamment les contours du métier de technicien-conseil etc... Le choix du mobilier prolonge alors les changements apportés à l'organisation du travail et traduit matériellement une partie de ce "projet d'entreprise". (...) Je voulais (...) montrer (au conseil) qu'il existe une corrélation entre cette demande particulière et le projet plus général de l'entreprise centré sur l'amélioration de la qualité du service aux allocataires."*

(Le directeur de la CAF des Hauts de Seine).

Cet exemple révèle l'apparition d'une stratégie dans l'organisation. Mais cette stratégie ne dit rien du *modus operandi*, lequel est d'un autre ordre et constitue vraisemblablement son pari. C'est pourquoi nous avons choisi de partir de l'animation d'un conseil, pour savoir comment elle se décline et sur quoi elle peut acheminer.

#### LE FAIBLE POIDS DE LA PRISE DE PAROLE INSTITUTIONNALISEE

La manifestation la plus spectaculaire d'un conseil —qui peut tourner parfois à l'incident de séance— est la déclaration de groupe. Généralement annoncée avant conseil lorsque les relations atteignent un certain degré de confiance —elle est annexée au PV—, elle est par nature insuffisante à assurer une continuité topique. Encore qu'elle y prétende toujours : *"A ce sujet, notre groupe voudrait justement faire une déclaration..."*. C'est ce qui fait son tour particulier. Enoncée sans réplique, la déclaration de groupe peut difficilement souffrir l'introduction *in situ* d'une vraie controverse même si elle ne laisse jamais un conseil dans l'expectative. La déclaration de groupe déclenche alors rapidement les efforts de chacun pour que le conseil reprenne son déroulement normal, inscrit à l'ordre du jour. Une formule du type : *"nous savons, mais ce que vous évoquez ne dépend pas de nous"* qui désigne un adressataire extérieur (la CNAF, le gouvernement, etc.) est une clôture la plus souvent acceptée; elle joue en effet un présupposé suffisamment commun à tous les membres —l'affaiblissement des pouvoirs formels de l'instance locale— pour

produire l'accord. Ce présupposé constitue d'ailleurs le cahier de doléances du paritarisme; il ouvre pratiquement tous nos entretiens avec les administrateurs :

*“Nous prenons la parole, bon, nous avons toujours eu des réponses de la part de la direction. A travers ces réponses, on perçoit bien les contraintes auxquelles elle-même doit faire face. Nous ne sommes donc pas dupes de la portée de ces déclarations...mais comme elle sont dans les PV, c'est une façon d'exprimer, enfin d'espérer que ça porte un peu plus loin...”* (Administrateur du collège salarié).

*“Les conseils d'administration ont quelques pouvoirs mais peu de pouvoirs. A cet égard, je suis souvent surpris de les voir continuer à émettre des vœux qui me semblent disproportionnés par rapport à leur champ de compétence propre...quand leurs pouvoirs ne sont pas progressivement dilués dans l'examen de questions subalternes.”* (Administrateur du collège salarié).

Dès lors qu'elle exprime un contenu de politique générale, la déclaration de groupe est une procédure très institutionnalisée. La séance du CA de la CNAF du 9 avril 1996, où furent remis en séance les avis concernant le projet d'ordonnance sur l'architecture et la gestion des caisses de Sécurité sociale, en constitue un idéal-type. Comme le rappelle au cours de cette séance le président du CA de la CNAF, c'est d'ailleurs la généralité du propos —concernant en l'occurrence l'augmentation du nombre de personnes qualifiées prévue par le plan Juppé— qui peut faire sa valeur (PV, pp.15-16). Au demeurant, la capacité des conseils à absorber sans trop de procès les déclarations de groupe fait inmanquablement penser au cas hybride d'institution à son déclin décrit par Albert Hirschman. La Sécurité sociale constituerait ainsi un cas typique d'institution dont les dysfonctionnements provoquent principalement la *prise de parole* alors qu'elle serait davantage sensible, à son sommet notamment, à la *défection* des intéressés<sup>1</sup>. La faible sensibilité des organismes à ces manifestations traduit bien la disqualification des conseils. Les interventions des administrateurs peuvent ainsi se réduire à la transmission du mot d'ordre syndical. Le niveau de généralité de tels mots d'ordre, qui confine le plus souvent à la langue de bois, est généralement trop élevé pour leur donner prise sur la réalité de la caisse. Il n'est pas rare que cette langue de bois soit attribuée en propre aux organisations syndicales, comme une seconde nature. Il serait sans doute plus

juste d'y voir une sorte de “*grève du zèle politique*”. Chacun se remémore ainsi l'écho rencontré par la défection de Jean Louis Giral, laissant vacant, il y a quelques années, le siège du CNPF à l'assurance maladie. La grève du zèle politique est le fait des organisations représentatives elles-mêmes qui peuvent choisir de doser leurs investissements et de réserver le meilleur de leur troupe aux institutions où elles ont du “grain à moudre”. Dans de telles configurations, l'institutionnalisation des désaccords le dispute à leur inocuité : l'organisation peut très bien vivre avec. Ce faisant, lorsqu'elle vise directement l'organisation du service, la déclaration de groupe appelle davantage à un réajustement. La nature de ce réajustement dépend alors de la stratégie du directeur vis-à-vis de son conseil et du rapport qu'il entretient à la règle.

#### UN EXEMPLE D'INTERACTION PAR LE VERBE : FAIRE DE LA FAMILLE UN PATRON CONVENABLE

L'ouverture d'une séance de conseil d'administration est le plus souvent une phase de flottement —chacun se salue, s'installe, échange trois mots—, emplies de préparatifs minuscules que conclut, mais pas trop tôt, un rappel à l'ordre souvent informel du président : “*Bon allez, allez, si on veut tenir l'ordre du jour*”. Selon une expression en usage, il appartient d'ailleurs au président de “tenir son conseil”. Le rythme qu'il imprime aux séances, sinon la fermeté dont il saura faire preuve pour clôturer les débats, constituent deux qualités appréciées. La vérification du quorum, l'ouverture plus formelle de la séance, la soumission du procès-verbal à l'approbation des membres constituent l'entrée en matière avant les communications du directeur et du président, lesquelles sont ponctuées d'échanges avec le conseil et peuvent déboucher sur une décision. Suit alors l'examen des autres points à l'ordre du jour. La parole est donnée aux administrateurs soit par le président soit par quelqu'un qui —avec son accord au moins tacite— peut en tenir lieu pour un point précis de l'ordre du jour : le président d'une commission dans les discussions ouvertes par son rapport de commission, par exemple. C'est précisément le cas dans le débat ouvert au CA le 19 juin 1996 sur l'accompagnement de l'accueil individuel des jeunes enfants au domicile de leur parent, reproduit ci-après.

---

1. Hirschman (A.O), 1995, *op. cit.*, p. 189.

## FAIRE DE LA FAMILLE UN PATRON CONVENABLE

*Rapport des commissions—compte rendu de la commission d'action sociale du 12 juin 1996—point concernant l'accompagnement de l'accueil individuel des jeunes enfants de 0 à 6 ans au domicile de leurs parents bénéficiaires de l'AGED (Allocation de Garde d'Enfant à Domicile).*

## 11h05

Président de la commission d'action sociale (CNPF)

[1] Accompagnement de l'AGED. Ce débat est né autour de la mise en oeuvre d'une **Charte de qualité** qui concerne notamment les associations d'emploi de personnes à domicile. La configuration est la suivante : lorsque c'est une association qui fournit les **travailleurs à domicile**, il n'y a pas d'AGED; lorsqu'au contraire, le contact se noue directement entre une famille et une personne, il y a lieu de mettre en place l'AGED. Entre la famille et la personne isolée qui vient louer ses services se nouent alors un rapport de force et un rapport de compétence. L'objectif de notre organisme est de s'assurer à la fois des capacités de la personne employée au domicile des parents, pour qu'elle puisse donner toutes les garanties voulues à la **famille-employeur**, mais de protéger cette personne, je ne dirais pas contre les abus (ce serait mal traiter les familles) mais contre les dérives possibles de la relation. L'objectif était donc d'essayer de mettre en place une Charte de qualité qui permette à nos travailleurs sociaux d'assurer ce suivi de la prestation. Il faut dire ce qui sous-tend cette action : la possibilité de **créer de nombreux emplois** et la nécessité de garantir une formation pour ces travailleurs à domicile. On ne garde pas les enfants sans avoir un minimum de compétence, en ce qui concerne notamment l'éducation mais aussi la sécurité des enfants. Enfin, il est apparu nécessaire de cadrer les emplois du temps de façon à mettre en correspondance le paiement des prestations avec les versements qui sont effectués par les uns et par les autres. La possibilité de créer de l'emploi rejoint par ailleurs un problème majeur pour les municipalités. Si l'opération réussit, c'est-à-dire si la création d'emploi est importante, cette dernière soulagera d'autant les **collectivités locales** sur les problèmes posés par la création de crèches : surfaces disponibles pour leur implantation, investissements sans rapport avec le nombre d'enfants concernés, charge que représente la mise à disposition de personnel, etc. Nous proposons en somme de former une garde de qualité. *Une difficulté s'est présentée dans notre débat — si quelqu'un veut prendre la parole il peut le faire : elle concerne la situation du travailleur isolé, qui devra choisir entre l'appartenance à un corps, une association ou cette relation, sachant que toute personne isolée peut être soumise à des pressions. Nos partenaires syndicaux —je crois ne pas les trahir— ont émis des réserves au vu de la situation créée par cette prestation. A l'unanimité moins une ou deux personnes la commission a accepté la*

*charte de qualité et sa mise en application sous contrôle des travailleurs sociaux.*

Directeur de l'action sociale

[2] Quelques informations complémentaires. Le débat a d'ailleurs essentiellement porté sur les garanties apportées à ce salarié, à cet **employé de maison** concernant les tâches ou les activités qui lui sont confiées

Président de la commission d'action sociale

**\*on a contesté le nom d'employé de maison\***

Tout à fait. On peut déjà dire que ce projet valorise effectivement un **nouveau métier**. On parle en effet d'assistant ou **d'assistante parentale**. Les associations agréées sur le service aux personnes ou les services municipaux pourraient eux aussi effectuer ce travail de mise en relations des familles souhaitant faire garder leurs enfants à domicile avec des personnes recherchant un emploi dans cette filière. Cette formule vise une relation de travail établie entre une personne et une famille par un contrat de travail entre ces deux parties. Ce faisant, il s'agit d'un **projet en partenariat** dans lequel sont impliqués la CAF qui en est le promoteur, le **conseil général**, la DDTE, la DASS qui donne son agrément aux associations de service aux personnes, des financeurs de crédit formation comme le **conseil régional**. Lors d'une réunion commune lundi dernier nous avons proposé de construire un **contrat de travail type** incluant les activités effectuées à titre principal par la personne employée. Il est vrai que cette démarche n'est qu'incitative. La Charte crée cependant un **outil** pour les associations sur le service. Notre volonté est de demander des engagements. *On peut estimer qu'il s'agit d'une avancée répondant peut être aux interrogations et aux préoccupations de certains administrateurs membres de la commission d'action sociale.*

Président

[3] Mme M.E.

Mme M.E (CFDT)

[4] *La personne qui s'est abstenue, c'était moi.* Sur le problème du **contrat de travail**, Mme T.M (directeur de l'action sociale) vient de répondre, levant pour partie mes objections. *Mon abstention se transformera aujourd'hui en un vote pour. Mon organisation, la CFDT, approuve donc ce projet dans la mesure où le contrat de travail type signale une garantie suffisante.* Il s'agit en fait d'un nouveau métier, comme vous nous l'avez dit. On sait tout le mal qu'on a à faire reconnaître déjà celui d'assistante maternelle, tout ce qui concerne *grosso modo* les emplois familiaux. Bien, je pense qu'il y a, concernant la **reconnaissance de ces métiers**, une bataille syndicale à engager. Le gros de cette bataille est certainement hors CAF...Comprenez que c'est un peu la jungle. Compte tenu de ce désert, la proposition de la CAF marque un début de reconnaissance qui nous convient.

Mr H.N (UDAF)

- [5] Cette charte est une bonne chose mais elle ne doit pas aller trop loin non plus. Quand on propose **350 heures de formation** à une personne, on finit par bloquer la situation. C'est un problème dont j'ai pu mesurer l'ampleur ayant été pendant 12 ans président d'une association pour l'aide ménagère. Trop de **contraintes** peuvent bloquer la relation directe entre l'employeur et son salarié. On a ainsi exigé que les aides ménagères aient un diplôme, parfait. Mais qu'elle doivent en passer par 340 ou 350 heures de formation, je trouvais la chose très exagérée. Ne pouvait-on considérer la qualification au cas par cas : mettre les personnes en situation, juger de leur aptitude à s'occuper d'enfants, le cas échéant leur proposer une formation.

Président de la commission d'action sociale

- [6] La question de la formation n'était plus la plus importante. Encore que, si vous créez un nouveau métier et que vous souhaitez le faire reconnaître, la formation joue un rôle non négligeable. Ce faisant, le débat portait sur les sécurités à apporter par le contrat de travail aux **conditions d'emploi**. Le problème concerne la considération du travail accompli, que les compétences soit reconnues et payées dans les règles. *Vous vouliez ajouter quelque chose ?*

Directeur de l'action sociale

- [7] Oui, je voulais simplement indiquer que ce programme de formation, ce nombre d'heures, prend la forme d'une formation alternée avec des stages en crèche permettant d'observer la personne. Derrière, il y a une grande responsabilité, celle de **confier un enfant** à une personne qui va se retrouver isolée au domicile des parents. Maintenant, il s'agit d'un **programme cadre** qui prévoit **des dérogations** accordées par un **comité inter-partenarial**, justifiées par une **expérience** ou la présentation de **diplômes**. Ce système permet donc une certaine **souplesse**.

Président de la commission d'action sociale

- [8] Si cette expérience réussit, si elle est créatrice d'emplois présentant les garanties nécessaires, nous n'oublions pas qu'elle peut **servir d'exemple** dans d'autres domaines, lesquels ne sont pas de notre ressort comme **l'aide aux personnes dépendantes**. Si notre expérience réussit donc, compte tenu des partenaires que nous avons, ça peut s'exporter! Il s'agit d'une piste pour la **création d'emplois véritables** dédiés aux personnes ayant besoin d'une aide constante à domicile. Alors ça pose, pour les salariés, des problèmes de **statut**. Tout ne se règlera pas chez nous. Et puis nous n'avons pas les personnes dépendantes à notre charge...

Une voix

\*ça viendra\*

Président de la commission d'action sociale

Nous hériterions de la totalité de la solidarité avec les personnes... c'est un autre problème. *Il n'y a pas d'autres observations. Mr S.E, Mme G.S, je ne sais pas qui a levé la main le premier ? Mme G.S*

Mme G.S (Représentant du personnel, cadre en action sociale)

- [9] Je voulais intervenir pour appuyer Mme T.M (directeur de l'action sociale) concernant la nécessité d'une formation pour des personnes ayant la responsabilité d'éduquer des jeunes enfants qui —je le souligne— échappaient complètement à la **loi sur la protection maternelle...**

Président de la commission d'action sociale

\*et infantile\*

Mme G.S (Représentant du personnel, cadre en action sociale)

...et infantile. Le statut d'assistante maternelle a été négocié voici presque vingt ans. Ce statut a été reconnu aussi grâce à des actions de formation. Il n'était pas normal de laisser la garde de ces jeunes enfants dans un **vide juridique**.

Président de la commission d'action sociale

- [10] Mr S.E

Mr. S.E (Personne qualifiée)

- [11] J'avais indiqué à la commission que j'étais personnellement favorable au projet de charte de qualité pour le service de garde. Mais dans le texte qui nous a été soumis, il y avait un déséquilibre qui n'est pas totalement comblé par la proposition de Mme T.M (directeur de l'action sociale). Dans le projet, il est bien indiqué —et je m'en félicite— que ce personnel ne peut être employé comme **bonne à tout faire**. Les tâches sont déterminées : soin des enfants, préparation des repas, entretien du linge, promenades, activités culturelles et sportives, trajets école-domicile, etc. Bien, mais ce qui me choque reste : les deux parties ne sont pas sur un pied d'égalité. Or, on connaît les phénomènes d'exploitation propres à ce genre d'emploi. J'aurais souhaité une meilleure **description de l'emploi**, incluant notamment l'obligation de **respecter des horaires de travail**, un **niveau de rémunération**, etc. Que mettez-vous finalement dans ce contrat de travail type comme **clauses minimales ?**

Président de la commission d'action sociale

- [12] Mr S.E, le contrat de travail type ne doit pas non plus être d'une trop grande complexité. Il ne faut pas **rebuter les familles**. Le reste concerne les précisions concernant la législation. Je rappelle enfin que le **contrat de travail synallagmatique** est consensuel comme on dit en termes juridiques. Il faut être deux pour le signer, il faut qu'il convienne aux deux parties. Nous ne devons pas trop gêner sa signature. Il y a certainement des précautions à respecter dans la rédaction du contrat type mais je suis sûr de notre **vigilance**. Mr.I.S...

Mr. I.S (CGT)

- [13] Ce que je vais dire recoupe ce que vient de dire Mr. S.E (Personne qualifiée). A la lecture de la charte, je vois apparaître un **vrai métier**. Il ne faut donc pas que cette activité devienne un **petit boulot** comme un autre...

- Président de la commission d'action sociale  
\*C'est bien l'objet de nos conversations\*
- Mr. I.S (CGT)  
J'en viens tout de suite à la conclusion. Je ne peux pas me déterminer sans avoir vu le contrat type.  
*Pour le moment, je m'abstiens.*
- Président de la commission d'action sociale  
[14] Mr. Le directeur
- Directeur  
[15] Ce n'est plus seulement un contrat mais un statut qu'on est en train de créer. Et nous réussirons à le créer si nous réussissons à définir cette charte de qualité avec les **associations intermédiaires**. Aujourd'hui —je crois qu'il faut le comprendre— une personne ayant des enfants à garder peut passer par un intermédiaire ou signer un contrat de travail et **bénéficiaire de l'AGED**. En fait, ce qui nous intéresse, c'est de **donner aux parents** — parce que nous les avons écoutés— un certain nombre de **garanties** en contrepartie de quoi nous nous engageons à vérifier que le parent respecte la charte proposée aux associations. Nous pouvons intervenir pour encourager notamment la **création d'associations** intermédiaires qui signeront cette charte et la respecteront si elles veulent pouvoir **bénéficiaire des subventions**. Les parents sont constamment à la recherche de personnes compétentes. Face aux parents, l'association donne sa garantie —formation, qualités morales—, offre un service de remplacement dans les cas de maladie ou de vacance... Nous pensons qu'il faut orienter la recherche des parents pour que ces derniers s'adressent aux associations intermédiaires et n'aillent pas en ordre dispersé chercher les personnes sur le **marché du travail**. Le contrôle des associations, nous l'avons grâce au mécanisme de la subvention, qu'elle soit accordée par le conseil général, etc. ou nous. L'association devra vérifier le respect des contrats, de la charte. On ne peut pas faire mieux pour l'instant. Ce faisant, nous sommes partis pour **construire un statut** et un métier. C'est ce qu'indiquent l'aspect formation et l'aspect contrôle.
- Mr H.N (UDAF)  
[16] J'approuve l'orientation générale, je mets en garde contre les **lourdeurs administratives** qui sont des obstacles aux contrats.
- Directeur  
[17] Je dirais que c'est le contraire. Si nous réussissons à faire adopter notre charte de qualité par des associations intermédiaires, nous aménageons nos relations avec ces associations pour instruire les dossiers et **faciliter la mise en place de l'AGED**. Les parents sont souvent très démunis dès lors qu'il s'agit de remplir les documents, d'avoir des contacts avec **l'URSSAF** etc. Je dirais donc que cette formalisation permet au contraire d'offrir **une offre CAF de meilleure qualité** sur l'AGED.
- Président de la commission d'action sociale  
\*Il faut finir, d'accord?\*
- [18] Mr. B.F puis Mr. S.O
- Mr. B.F (CFTC)  
[19] **Une mère médaillée** doit-elle être obligée de passer 350 heures d'enseignement ? Ne pourrait-elle en être dispensée ?
- Directeur de l'action sociale  
\* Non, ça ne suffit pas\*
- Président de la commission d'action sociale  
[20] Le cas n'a rien d'évident. Elle peut avoir bien élevé ses propres enfants mais ne pas être capable de **rentrer dans un foyer** où les équipements, par exemple, sont sophistiqués. (brouhaha). Il y a un problème sur la **responsabilité**...Mr. S.O
- Mr. S.O (F.O)  
[21] Je crois qu'il faut conserver à ce système une grande souplesse et **faire confiance à nos travailleurs sociaux** pour le contrôle des éléments entrant en ligne de compte pour apprécier les situations. Nous sommes trop méticuleux. Comme **nous sommes les payeurs**, nous jugerons sur pièce. Le jugement appartiendra aux travailleurs sociaux. Il nous faut seulement **tisser le cadre** dans lequel les situations doivent évoluer.
- Président  
[22] *Plus de questions ? on vote.*
- Mr. S.E (Personne qualifiée)  
[23] Je suis favorable au projet mais à condition que le conseil fasse **le point dans six mois**.
- Président de la commission d'action sociale  
\*Tout à fait, six mois après le début de l'application. Six mois\*
- Président  
[24] *Qui est contre ?*
- Président de la commission d'action sociale  
[25] *Avis contraires donc ?*
- Président  
[26] *Abstention, une.*
- Directeur  
[27] *Une, c'est-à-dire trois.*
- Président de la commission d'action sociale  
[28] **Trois abstentions. Merci.**
- Président  
[29] *Next point.*

11h30

Les tours de parole sont distribués apparemment sans ordre précis, il faut avoir siégé dans la commission correspondante pour en deviner le ressort. Il est un rituel, la plupart du temps amorcé par le rapporteur de la commission —“*si quelqu'un veut prendre la parole, il peut le faire*” (cf. Président de la CAS au tour n°1)— qui conduit à rejouer devant le conseil la controverse ayant animé une commission. Il s'agit, en quelque sorte, de donner en représentation les échanges dont la commission fut antérieurement le siège. Cette théâtralisation joue plusieurs fonctions.

Elle fournit non seulement le matériel du débat —dans le cas de l'interaction au CA du 19 juin 1996 : l'AGED, une Charte de qualité, la famille-employeur, le contrat de travail, les associations intermédiaires, etc.<sup>1</sup>— mais elle en permet une ré-attribution aux différents protagonistes : la CFDT et le droit du travail [tour de parole n°4], le CNPF et la création d'emplois [1], la direction de la Caisse et le développement d'un projet en partenariat [2], etc... La ré-attribution qui signale au conseil l'existence

---

1. AGED : Allocation de Garde d'Enfant à Domicile. Notons que pour tous les enfants nés (ou adoptés) après le 1er janvier 2004, cette prestation est remplacée aujourd'hui par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) qui se substitue, en fait, à l'ensemble des prestations liées à la petite enfance (Apje, Afeama, Aged, Ape, Aad). L'AGED n'existe donc plus que pour les enfants de moins de 6 ans nés avant cette date. Le montant de la prestation AGED dépend des ressources des parents, de l'âge de l'enfant et du salaire versé à l'employé(e) à domicile. Elle est versée à l'URSSAF qui informe la famille employeur du solde des cotisations sociales restant à régler sur le salaire de cet(te) employé(e). **L'AGED transforme donc la famille en employeur.** La prestation voulait favoriser le “libre choix” du mode de garde. La création d'une demande solvable sur la totalité du spectre de la garde d'enfant, notamment sur la garde individuelle, constituait, par ailleurs, un objectif prioritaire. Pour autant qu'elle ait réussi à sortir la garde individuelle du “travail au noir”, cette transformation n'est pas sans poser de problèmes sur le statut professionnel des travailleurs concernés et sur la qualité du service rendu aux familles. **La formule de “gré à gré” retenue dans le cadre de l'AGED, avec le contrat de travail pour seule médiation, constituait un obstacle à la formalisation et à la normalisation du service; elle interdit de facto l'institution et la régulation de ce nouveau segment du marché du travail. D'où l'idée de la Charte AGED des Hauts de Seine.** Notons que, sauf à utiliser les services d'un organisme “mandataire”, la forme “prestataire” n'était pas compatible avec l'AGED (le bénéficiaire du service perdait, en effet, la qualité d'employeur dans ce dernier cas ; il perdait donc le bénéfice de la prestation). La distinction entre ces deux types d'organismes mandataire/prestataire correspond à celle que fait l'article L. 129-1 du code du travail entre, d'une part, la fourniture de prestations de service aux personnes rendues à leur domicile (“prestataire”) et d'autre part, le placement de salarié(e)s auprès des personnes qui demeurent employeurs ainsi que, le cas échéant, l'accomplissement des formalités administratives et des déclarations fiscales et sociales liées à l'emploi de ces travailleurs (“mandataire”). Dans ce dernier cas, le placement ainsi que, le cas échéant, l'accomplissement des formalités administratives pourraient s'accompagner d'un suivi de l'activité voire d'actions de régulation rendues possibles par la “relation triangulaire”. Tout l'enjeu était de sortir la question du travail de chez les particuliers pour moraliser la relation de travail. La Charte AGED représentait un premier pas dans cette direction. Le travail que nous avons entamé sur cette Charte a été poursuivi par Luc-Henry Choquet. Voir, Luc-Henry Choquet, *Sortir le travail chez les particuliers ... des contours de la maison- L'exemple de la charte de qualité du conseil général et de la caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine*, Mars 2001, Conv. n°98/505 CNAF-CEE.

d'une controverse sur un projet est plus efficace qu'un long prologue informatif exprimé par un seul rapporteur, même lorsque ce dernier contient une restitution des argumentaires [1].

La réédition des échanges et des tours de parole alerte alors le conseil en créant un foyer d'attention commun mais contient indissociablement une politesse lui signifiant qu'il n'est pas —sauf éléments nouveaux— un lieu de relance pour la controverse. Ce constat peut être renforcé par l'examen des énoncés, produits généralement par l'autorité et repris sous forme de légers rappels à l'ordre, qui contiennent une pré-clôture. Ces énoncés indiquent alors aux parties qu'elles ont à rejouer la scène des débats dans un temps raisonnable. Dans le cas du conseil du 19 juin 1996, on se reportera ainsi aux interventions du président de la commission d'action sociale : [8] *“Il n'y a pas d'autres observations”* et chevauchement de parole aux tours [13] *“c'est bien l'objet de nos conversations”* et [17] *“Il faut finir, d'accord ?”*, etc. Dans cet exercice, ce faisant, les membres de la commission renouent le lien de cette dernière avec le conseil, ce qui est aussi une façon de mettre leurs délégations à l'épreuve. L'exercice, comme mise à l'épreuve des délégations, est révélé par le fait que cette scène rejouée échappe au registre laconique dont on peut faire preuve entre soi mais qui peut apparaître par contre à l'évocation de débats plus anciens. Il lui faut rendre explicite tous les contenus. C'est pourquoi la direction peut choisir d'intervenir également. Elle le fait chaque fois que les administrateurs semblent avoir “épuisé leurs cartouches” pour introduire, afin d'assurer la clôture des débats, un matériel argumentaire que ces derniers n'ont pas produit : le directeur, au tour [15], énonce ainsi qu'une charte de la qualité peut être un instrument d'organisation du marché du travail et un moyen de contrôle indirect sur les associations. L'échange d'arguments ayant eu lieu une première fois, c'est l'identité du “locuteur” qui reste implicite dans le cours d'action. La globalité de l'échange exprime en réalité la commission quand ce sont des personnes, qu'on pourrait identifier par leur autre appartenance formelle, qui paraissent s'exprimer directement. C'est le moment où la commission révèle discrètement, dans le matériel mis en débat, la médiation qu'elle réalise. Médiation entre quoi et quoi ?

Si la boucle se fait bien du conseil au conseil, la commission introduit en réalité une médiation entre l'objet en débat —ici, l'accompagnement de l'accueil individuel de l'enfant au domicile des parents bénéficiaires de l'AGED— et le conseil. A cet égard,

une commission est une instance qui a pour charge de construire une représentation de l'objet, sur la base d'un matériel produit par la direction, pour l'amener au conseil. Son travail permet encore de réduire, par leur transformation dans l'espace du langage, l'espace des controverses.

Ce sont, par exemple, les débats menés dans la cadre de la commission d'action sociale du 12 juin 1996 qui permettent de comprendre la controverse qui se noue lors de la séance du Conseil d'administration du 19 juin 1996 : qui est le meilleur porte-parole des familles ? <Le dispositif d'accompagnement porté par le directeur> [tour 15 : “*donner aux parents, parce que nous les avons écoutés, un certain nombre de garanties*”] ou <Le besoin de flexibilité porté par le représentant UDAF> [tour 5 : “*dont j'ai pu mesurer l'ampleur ayant été pendant 12 ans président d'une association pour l'aide ménagère*”]. La famille, est-ce le parent (directeur) ou l'employeur (l'UDAF) ? Le représentant UDAF qui apparaît dès le tour n°5 ne fait pas partie des commissionnaires pour l'action sociale. C'est un trouble-fête qui introduit, au motif de son expérience personnelle, son propre matériau dans le débat. *De facto*, la durée du débat au conseil lui est directement imputable. Ce débat était en effet préparé pour clôturer une autre controverse née lors de la séance de commission du 12 juin 1996 et reproduite ci-dessous : la charte doit-elle être le porte-parole des travailleurs à domicile ou celui des familles ? <la garantie apportée aux parents> [tour 13 : “*Notre préoccupation c'était de connaître a priori les gens qui iraient dans les familles, d'où la charte*”] peut-elle s'accompagner de <la garantie apportée au travailleur> [tour 7 : “*Il faudrait mettre une clause sur la forme du contrat de travail qui serait le moyen de ne pas cautionner n'importe quoi*”]. Or cette dernière controverse est éteinte au conseil dès le tour n°4 au moment où le représentant CFDT qui avait émis des réserves sur la charte de qualité signifie qu'elle a obtenu des assurances quant à sa rédaction : la CAF se préoccupera, en produisant un contrat de travail-type, de faire de la famille un patron convenable.

#### COMMISSION D'ACTION SOCIALE DU 12 JUIN 1996

16H20

*Présentation d'une charte de qualité visant, selon les termes du directeur de l'action sociale, à “labeliser la garde d'enfants à domicile.”*

- [1] Prés. CAS (...) **L'un des points important de cette charte concerne la formation**, des puéricultrices notamment, qui seront amenées cette fois à avoir des contacts avec des particuliers, les parents, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans les espaces institutionnels "protégés" (...)
- ...
- [2] PQ (...) **Les associations intermédiaires sont peu mobilisées dans ce projet.**
- [3] Dir. **Par définition même de la prestation (...)**
- [4] CFDT **Là, je reprends ma casquette syndicale.** On a déjà un problème, c'est **l'absence de reconnaissance par l'Etat de certains diplômes** délivrés dans le travail social pour des choses très proches de ce qui est défini dans la charte.
- [5] Prés. CAS OK. Il n'y a pas de problèmes là-dessus. Nous, nous commençons à donner à ces personnes un statut. On formalisent déjà un peu mieux le contrat de travail qui est un contrat entre le travailleur et la famille. Autrement, ce problème est effectivement redevable d'une action syndicale. **Nous, CAF, nous sommes au service des familles.** Notre objet, c'est donc la qualité de ce service aux familles. Sur le statut du travailleur, après, on fait ce qu'on peut. **Notre démarche se veut pragmatique.**
- [6] Dir. De plus **notre intervention est déterminée par la forme particulière de la prestation** qui sert le financement de la garde d'enfants au domicile des parents (...)
- [7] PQ (...) **Il faudrait mettre une clause sur la forme du contrat de travail** qui serait le moyen de ne pas cautionner n'importe quoi.
- [8] CFDT (...) Le problème c'est le problème du statut et des **garanties apportées au travailleur**, les associations intermédiaires étant exclues des contraintes établies par la charte.
- [9] Dir. (...) Il faut certainement prévenir les comportements négriers de certains parents. **Je ne suis pas ministre du travail.** En revanche, on peut "imposer" des contrôles, organiser des visites impromptues pour vérifier les compétences de ces personnes, en même temps que pour voir si elles ne sont pas occupées à autre chose, pour voir si les personnes employées ne le sont pas à faire du ménage, ne sont pas des femmes de ménages...
- [10] CFDT **Ce sont des assistantes maternelles!**
- [11] Dir. **Non, celles là, elles vont au domicile des parents.**
- ...
- [12] CFDT (...) Pour moi, **la reconnaissance des qualifications de ces travailleurs est un préalable.**
- [13] Prés. (...) Quelle a été **notre préoccupation ?** Nous pensions qu'il était nécessaire de **connaître a priori les gens qui iraient dans les familles, d'où la charte de qualité.**
- [14] PQ **Je ne voterais pas un texte qui ne serait pas vigilant sur l'aspect emploi.**
- [15] CFTC Nous pouvons décider de mettre le dispositif à l'essai, puis faire un bilan sur son fonctionnement. De là, on verra.
- [16] FO En résumé. Il y a un problème qui concerne la CAF. C'est la qualité du service rendu par la personne payée grâce à l'AGED et un problème de droit du travail mais qui n'est pas immédiatement de notre ressort.
- [17] Prés. CAS Ecoutez je propose à la CFTC —y-a-t-il un CFTC ici ? Oui, Mr.CM— de parler au président (de la CNAF) de ce débat. (attendant une intervention du directeur) Tu...
- [18] PQ **Nous aurons une nouvelle rédaction pour le conseil?!**
- [19] Dir. **Oui!**
- [20] Prés. CAS **Aujourd'hui on a donc l'unanimité moins une voix**, Mme M.E (CFDT).
-

## *Section 2*

### DES PAROLES AUX ACTES : L'HABILITATION DU CONSEIL

Les interactions qui se produisent en séance, dans un conseil d'administration, sont des interactions cadrées. Les techniques et les opérateurs de cadrage, parmi ceux que l'on vient d'examiner, révèlent aussi bien l'existence de localisateurs extérieurs au langage<sup>1</sup> que de localisateurs relevant des pratiques langagières elles-mêmes et destinés notamment à inscrire les tours de parole dans une continuité topique<sup>2</sup>. Les commissions, créées par délégation du conseil et auxquelles le conseil délègue pour partie sa délibération, sont en la matière un équipement de cadrage mixte. Ces localisateurs –les commissions notamment– ont tous pour fonction d'éviter "*l'hémorragie du discours*"<sup>3</sup>, ils le canalisent et définissent également l'ensemble des tolérances du dispositif.

### LE ROLE CLE DE LA DELIBERATION

On notera que nombre de ces localisateurs, qui constituent autant de "*cadres, de paravents, de coupe-feu*"<sup>1</sup> empêchant l'interaction de proliférer, sont eux-mêmes le produit de l'activité antérieure du conseil d'administration. Il en est ainsi des règlements, des ordres du jour, des procès-verbaux et des murs de la salle du conseil puisque tous relèvent, pour leur production, de la compétence du conseil. De ce fait, il n'y a jamais de frontière bien nette entre ces différents opérateurs de cadrage, c'est-à-dire entre des administrateurs qui délibèrent d'un côté et un "décor" constitué par ailleurs. Si nous nous sommes jusqu'à présent centrés sur l'interaction langagière, c'est parce que, couchée au procès-verbal, elle constitue l'acte du conseil :

*"Par "Actes", on entend les diverses décisions prises par les Conseils d'Administration des Caisses (ou par les Commissions formées au sein de ces conseils, en particulier les Commissions de Recours Gracieux) et par les*

---

1. Latour (B.), 1994, "Une sociologie sans objets ? Remarques sur l'interobjectivité", *Sociologie du Travail*, n°4, pp.587-607.

2. Goffman (E.), 1986, *op. cit.*

3. Callon (M.), 1981, "Boîtes noires et opérations de traduction", *Economie et humanisme*, novembre-décembre, p. 55.

*directeurs des organismes. Toutes ces décisions doivent être communiquées aux autorités de tutelle, sous la forme de Procès-Verbaux.”*<sup>2</sup>

Si le conseil “*règle les affaires (de l'organisme) par ses délibérations*”<sup>1</sup>, sa parole n'est donc pas rien. S'il faut cadrer l'interaction, c'est précisément pour pouvoir produire ces actes comme conclusion de chaque point porté à l'ordre du jour et donc de chaque délibération figurant au procès verbal. Produire cette conclusion n'est pas chose facile. A la fin des délibérations, il faut encore traduire la conclusion et l'assentiment qu'elle recueille dans des termes qui conviennent : “*on vote ?*” — “*on met quoi ?*” La formule fait elle-même l'objet d'une discussion : “*on met : le CA prend acte*” (Le président). Le résultat de cet exercice de *compilation* est alors indiqué, le cas échéant avec un décompte des voix et la désignation nominative, dans un encadré qui ponctue les travaux du conseil, de tous ceux qui “*ne sont pas pour*”, comme il est dit en séance. Les actes de parole du conseil qui sont reproduits en encadré dans les P.V., et seulement ceux-là, sont presque toujours supportés par des verbes performatifs dans lesquels l'action s'accomplit en se disant. Ces actes sont l'administration de la caisse par le conseil. Ce dernier est toujours le sujet énonciateur. Ainsi, le CA “*nomme*” (des agents de direction), “*vote*” (un budget, un plan), “*adopte*” (un principe, une proposition, un schéma, un P.V.), “*décide*” (un report, une affectation, une attribution) , “*donne son accord*” (pour un acte), “*autorise*” (par délégation, les agents de direction à...), “*s'oriente vers*” (une action), “*élit*” (un responsable de commission), “*désigne*” (un représentant), “*prend acte*” (d'un bilan), “*demande*” (des précisions à la direction), “*observe*” (une relation entre deux choses), “*pense*” (des causes et des conséquences sous forme d'affirmations). Mais c'est la taille ou la dimension du sujet qui diffère à chaque fois avec les abstentions ou les oppositions : majorité, unanimité, vote assorti d'un commentaire :

*“Les décisions ont-elles été prises à la majorité ou avec l'unanimité du conseil d'administration ? Un vote unanime du conseil, cela se voit à l'extérieur... Les P.V. de toutes les commissions sont ainsi envoyés à la DRASS. A l'extérieur de la caisse, vous avez deux critères que croisent nécessairement nos interlocuteurs lorsqu'ils s'inquiètent de son fonctionnement et de l'attitude de son conseil : le*

1. Latour (B.), 1994, *op. cit.*, n°4, p. 594.

2. *Guide de l'administrateur*, CAF HDS, avril 1991, p.10.

*taux d'absentéisme et la nature des votes du conseil sur les décisions. Ici, il n'y a pas ou pratiquement pas d'absentéisme.(...) L'intérêt des parties est évidemment de faire corps face à la CNAF ou face à la DRASS. Imaginez que cette dernière peut dresser un budget d'autorité où tous les comptes sont limitatifs, si le CA ne vote pas le budget. L'image de la caisse s'en ressent nécessairement.”* (Membre de l'équipe de direction, CAF des Hauts de Seine).

Cela dit, on voit bien lors de l'émission de vœux —souvent pieux— à quel point la félicité de l'acte peut poser problème. Cette condition de félicité, en effet, n'est pas toujours une donnée propre au langage<sup>2</sup>. C'est que le locuteur ne présente pas toujours toutes les garanties de délégation compatibles avec son acte. L'autorité de l'acte présente alors les mêmes limites que la délégation de l'instance. Les administrateurs des Caisses d'Allocations Familiales ont eux-mêmes, et la plupart du temps, conscience de cette situation. A mesure que l'instance perd des délégations, les représentations qui la composent redeviennent sérielles. *Elles ne sont plus tenues à rien*. Chaque représentation cherche alors, et c'est son seul recours, à s'exprimer sur le seul plan sur lequel son identité n'est pas douteuse, le plan syndical. Le mandataire reste, au mieux, le porte-parole de son organisation : *“Mais quelle est la position de mon syndicat sur la politique d'action sociale des CAF ? C'est simple : il n'en a pas.”* (représentant CGT-FO). Le cas échéant, la composition du conseil ne réactualise plus qu'un rapport figé, sans substrat, entre les différents acteurs. Le CNPF ou la CGT y représentent moins des forces opposées, lesquelles peuvent toujours composer, qu'ils ne se renvoient à chacun des mots d'ordre, les uns cherchant à disqualifier le creuset rhétorique dans lequel puisent les autres. La langue de bois, qui est toujours utile à la tenue des assemblées, au lieu de jouer de ses propres variations pour se saisir d'un contenu, devient la simple trace d'une culture d'organisation extérieure à l'instance considérée. En d'autres termes, cette langue de bois devient la seule langue disponible mais elle perd alors de ses dimensions fonctionnelles (pouvoir se parler d'institution à institution).

---

1. *Ibid.*, p.22.

2. *“tel est le principe de l'erreur dont l'expression la plus accomplie est fournie par Austin (...) lorsqu'il croit découvrir dans le discours même, c'est-à-dire dans la substance proprement linguistique (...) de la parole, le principe de l'efficacité de la parole”* (Bourdieu (P.), 1982, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, p.105).

---

## 2.1

---

### DE L'INCOMPETENCE DES ADMINISTRATEURS A L'HABILITATION DU CONSEIL : LA QUALIFICATION SE GAGNE DANS L'ŒUVRE COMMUNE

C'est donc l'habilitation de l'instance à produire, par ses actes de langage, des actes amenés à modifier quelque chose dans le réel, qui permet d'obliger la parole et de lutter contre le désœuvrement. Est désœuvré celui qui, en première instance, "*n'a pas de travail obligé*". La notion de désœuvrement sert alors à qualifier une situation dans laquelle l'instance délibérative n'ayant, de ce point de vue, plus d'obligations en rapport avec le projet de la caisse, par exemple, n'aurait d'autre fonction que d'accueillir les prétentions des uns et des autres à "*occuper la place du pouvoir*".

L'habilitation de l'instance permet d'attacher ou de solidariser les parties à une oeuvre commune les amenant à reconnaître une part d'indéterminé dans le projet de l'institution. Habilitier un conseil, en somme, c'est le faire participer, dans des proportions qui conviennent à l'état présent de la législation, à la levée de cette indétermination. Dans le cas de l'AGED, le conseil se demandera, au-delà de la simple distribution de la prestation à laquelle l'organisation est commise, s'il appartient ou non à la caisse d'organiser un tant soit peu le marché du travail sur les emplois de service. C'est alors, et alors seulement, qu'intervient la composition du conseil. Cette dernière permet d'organiser une controverse sur un objet précis et de distribuer des identités d'action. Le matériau offert par une direction à la délibération du conseil force ainsi les parties présentes à se déterminer sur les chantiers qu'on leur soumet et donc à formuler un intérêt au nom de ceux qu'elles prétendent représenter.

Comment une assemblée réputée "coupée des réalités", peuplée d'administrateurs "incompétents" par définition, et qui n'a que ces débats pour s'en sortir, peut-elle accéder au réel sans se l'aliéner ? Il faut que la controverse lui permette non pas d'accéder au sens des énoncés, pris en eux-mêmes, mais au "*sens de la situation*"<sup>1</sup>. Comment peut-on dans une instance, tenue à distance du monde, avoir prise sur le

---

1. De ce point de vue, communiquer à un conseil d'administration davantage "d'informations" que la règle ne le recommanderait ou former les administrateurs ne peut donc suffire à accroître la pertinence des énoncés et des actes d'un conseil (en dehors de l'autorité que confèrent aux actes les délégations de l'instance). L'information n'est jamais première et ses conditions d'apparition sont exorbitantes d'un simple procès de communication. Le langage n'est pas informatif ou communicatif. Le signifié n'est pas dans les mots, il est donné par un agencement plus global.

monde, intervenir ? Il faut dire alors qu'un conseil ne peut intervenir dans un contenu, par ses actes, quand il a l'autorité pour en poser, s'il n'est pas affecté en retour par ce contenu dans la production de nouveaux énoncés : *“Le discours ne peut représenter le réel et il n'a pas à le faire, il ne tient pas lieu de, ne fait pas référence à, une chose ou une idée extérieure, étrangère à lui. C'est le dehors qui devient le révélateur du discours (qui induit) un nouvel état et une nouvelle perception du monde, lisibles dans la clarté de l'après-coup”*<sup>1</sup>. La délibération n'est plus seulement une discussion collective sur un contenu ; elle est travaillée, en retour, par ce contenu (qui lui donne son sens). Le conseil qui prend connaissance de ses propres interventions, peut devenir l'obligé des choses que produit l'organisation et qu'elle met en circulation dans le milieu social. A l'issue de ce processus, le conseil parvient à exprimer ce milieu social, c'est-à-dire représenter les allocataires, conformément à sa prétention initiale. Mais il ne peut vérifier qu'après coup qu'il le peut.

#### LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ERIGE EN SUJET DE L'ACTION : L'AUTO-APPRENTISSAGE

Comme ailleurs, les mots qui s'échangent dans l'enceinte du conseil n'ont pas toujours le même sens : la famille est-elle une image de la “famille conjugale” (un couple avec enfants), la désignation par extension de l'ensemble des allocataires (en vertu d'une vision globale du “système des prestations”) ? par convention, l'attributaire d'une prestation ayant au moins un enfant à charge (en raison d'une conception “téléologique” du système, l'enfant étant la cause de la prestation) ? par métonymie, enfin, la famille ne désigne-t-elle pas plutôt ce bénéficiaire, à savoir l'enfant ? Ainsi, pour qu'un conseil puisse faire valoir son droit à la controverse, il lui faut se saisir, dans le cas du débat portant sur la labélisation de la garde d'enfant au domicile, du fait que la famille peut également désigner l'employeur, sans quoi la

---

1. Cassin (B.), 1995, *L'effet sophistique*, Paris, Gallimard. pp.73-74. Le langage en actes ressemble davantage à une carte qu'à un calque, la carte *“consistant à faire de l'extérieur un monde intérieur (...)* Quand nous utilisons une carte, nous comparons (...) en réalité (...) ce que nous lisons sur la carte avec (ce qu'il y a d'écrit sur des) *panneaux indicateurs (...)*. *Le monde extérieur se prête à être appliqué sur une carte seulement quand ses caractéristiques pertinentes ont elles-mêmes été écrites et marquées par des balises, des bornes, des panneaux, des flèches, des noms”* (Latour (B.), 1989, *La science en action*, Paris, La découverte, p.411 & p.417). De la même façon, *“les exprimés vont s'insérer dans les contenus, intervenir dans les contenus, non pas pour les représenter, mais pour les anticiper, les rétrograder, les ralentir ou les précipiter, les détacher ou les réunir, les découper autrement. (...)*” (Deleuze (G.), Guattari (F.), 1980, “20 novembre 1923. Postulats de la linguistique”, *Mille Plateaux*, Paris, Minuit, p.110).

possibilité de discuter la prétention de la caisse à organiser un marché du travail lui échappe (cf. CA du 9/06/96 tour n° 15). C'est de cette façon qu'on peut mesurer l'apport de la Commission d'Action Sociale à la structuration de la controverse. C'est notamment cette dernière qui produit, auprès du conseil d'administration et dans l'espace du langage, la famille comme employeur. Le débat qui s'ensuit force, de ce fait, au détail la littérature technique produite par la direction : *“Nous aurons une nouvelle rédaction pour le conseil ?”*, CAS du 12/06/96, [18]. Les “familles” au nom desquelles les responsables de l'action sociale écrivent leur Charte de qualité prennent alors corps : les administrateurs peuvent s'en faire une nouvelle représentation, plus dense. La famille n'est plus seulement une valeur (l'idée que partage *a priori* nombre d'administrateurs), elle peut aussi émettre des vœux (par la bouche du directeur ou du représentant UDAF), développer des pratiques condamnables (ce qu'exprime le représentant CFDT), être mue par des intérêts contradictoires, etc... Bref, passe-partout des conseils de CAF, le mot famille peut être contextualisé, chargé de sens et participer, à ce titre, de la localisation du débat plutôt que de sa dilution dans le consensuel ou l'indifférencié. A l'issue du débat, c'est également le point de vue de la direction qui change. La volonté d'organiser un marché pour *“pérenniser (les) emplois familiaux (et) en faire de vrais emplois de service”* n'exprime plus seulement la volonté des familles —*“améliorer l'information des familles, rapprocher l'offre de la demande, apporter un gage de qualité de service aux familles”* (projet présenté à la commission du 12/06/96 : 4)— mais doit tenir compte de celle du travailleur à domicile. Pour ce faire, la volonté lointaine *“de déboucher sur un véritable statut et métier d'assistant ou auxiliaire parental”* (id. : 5) doit composer, par l'établissement d'un contrat de travail type, avec un besoin de sécurités plus immédiates.

Les mots ont donc maintenant du poids mais sans que le réel lui-même soit convoqué dans l'espace du conseil !<sup>1</sup> Les pratiques langagières du conseil développent un “à propos” non pas tant parce qu'elles intériorisent des objets que parce qu'elles en

---

1. Dans ce dernier cas, en effet, l'on se retrouverait dans l'étrange situation rapportée par Gulliver de son voyage à Balnibarbi : *“puisque les mots ne servent qu'à désigner les choses, il vaudrait mieux que chaque homme transportât sur soi toutes les choses dont il avait l'intention de parler. (...) Nombreux sont (...) ceux qui ont adopté ce nouveau langage par choses. Ils ne lui trouvent d'ailleurs qu'un seul inconvénient : c'est que, lorsque les sujets de conversation sont abondants et variés, l'on peut être forcé de porter sur son dos un ballot très volumineux des différentes choses à débattre, quand on n'a pas les moyens d'entretenir deux solides valets à cet effet.”* (Swift (J.), 1726 (édition annotée de 1976), *Voyages de Gulliver*, Paris, Gallimard-Folio, p. 235).

intériorisent le poids. Il faut alors pouvoir faire en sorte qu'en situation “*les choses pèsent réellement sur le jugement*”, qu'elles puissent “*être convoquées et manipulées lors du procès, et leur engagement effectif (...) éprouvé lors d'une reconstitution des faits.*”<sup>1</sup>. De ce fait, l'agencement d'éléments disparates dans un projet (les 5747 bénéficiaires de l'AGED dans le 92, l'idée de pérenniser des emplois familiaux, la DDASS ou l'ANPE, le caractère synallagmatique du contrat de travail, les 340 heures de formation, etc.) n'est plus défini “*en dehors d'un rapport qui les consigne, (au) procès-verbal qui fait état de leur présence et de leurs relations*”<sup>2</sup>. Nous dirons que le travail d'un conseil consiste non pas à chercher la réalité derrière l'artefact qui se présente à lui mais à s'approprier la réalité de l'artefact. Il s'agit alors de réduire les gouffres qui séparent les administrateurs du réel et leur en interdisent l'accès<sup>3</sup>. Les administrateurs sont tout à fait conscients de cette mécanique :

*“Lorsque vous arrivez, comme moi, dans une commission d'attribution des prestations familiales, vous imaginez dans le vide, sociologiquement, comment les gens vivent. (...) Au départ, la finalité, c'est le m2. Comment est fait l'appartement ? Est-ce qu'une famille peut y vivre ? (...) Progressivement, vous voyez que la commission élabore, non pas un genre de règlement, une règle, mais une façon d'évaluer ou de jauger la situation. Si c'est une femme seule, par exemple, on accorde. Mais il y a aussi des interdits pour les membres de la commission : la bigamie, les hôtels meublés, etc... On demande des enquêtes quand la situation sur le papier nous paraît encore farfelue (il s'agit d'une fiche*

- 
1. Boltanski (L.), Thévenot (L.), 1987, *Les économies de la grandeur*, Cahiers du CEE, n°31, Paris, PUF, p. 112
  2. *Ibid.* Lorsque les choses ne peuvent être convoquées dans un rapport, et s'il apparaît plus économique de les donner à voir directement pour laisser un avis se former, c'est jusqu'au “*transport sur les lieux*” qui peut s'avérer nécessaire (Grumbach (T.), 1978, *La “défense” prud'homale*, Versailles, Apil, T.I., p. 51). Ce fut notamment le cas, à la CAF des Hauts-de-Seine, au moment de la reconfiguration des guichets de Nanterre pour lesquels une visite, qui figurait au point IV à l'ordre du jour de la commission structures et travaux du 28 juin 1994, fut organisée : “*Aujourd'hui, nous sommes confrontés à une demande forte de la part des administrateurs qui souhaitent aller voir dans les services la concrétisation des décisions qu'ils prennent. Bien. Théoriquement, ils n'ont rien à faire dans les services. Mais si cette demande traduit un intérêt "renouvelé" pour des réalisations auxquelles ils ont le sentiment d'avoir contribué, je ne peux qu'acquiescer. Si nous leur faisons part des difficultés que nous rencontrons aux guichets et que nous leur demandons cent ou cent vingt millions de centimes pour les reconfigurer, je trouve normal qu'ils en voient le résultat.*” (Le directeur de la CAF des Hauts de Seine).
  3. Ces gouffres ne peuvent être comblés que par un apprentissage : “*au fur et à mesure que la compétence s'améliore, un individu (les) comble mentalement (...), exécutant les opérations sur l'artefact sans en être conscient (considérant qu'il opère directement) sur l'objet final.*” (Norman (D.A), 1993, “Les artefacts cognitifs”, *Raisons Pratiques*, Paris, EHESS, 4, pp.26-27).

détaillant et codant autour de conditions d'habitabilité non remplies la situation de l'allocataire, composition de la famille, composition du local, moyens d'existence, etc.). *Au début, vous épluchez tous les dossiers un par un, c'est très long. Aujourd'hui, il me faut une heure, une heure et demie pour les préparer. Je sélectionne plus rapidement les informations clés. Beaucoup de dossiers se ressemblent finalement, ce qu'on ne voit jamais au début. Lorsqu'il faut 30 m<sup>2</sup> et qu'il y en a 28, je sais maintenant à quelles conditions je passe... Sans oublier qu'en séance les techniciens peuvent nous donner des pistes. Tout ça permet aussi qu'il n'y ait pas de dérapages, par rapport aux étrangers par exemple, dérapages qui, il faut bien le dire, peuvent être la chose la mieux partagée.*” (Administrateur du collège salariés).

Quelle est la teneur de cet apprentissage ? Dans l'exemple, le développement d'une capacité à identifier, sur la seule base des inscriptions littéraires produites par les services administratifs, les cas où le bénéfice de l'allocation logement peut être conservé ou non à l'allocataire se substitue à l'effort que suppose le fait d'*“imaginer dans le vide, sociologiquement”*, la situation des demandeurs. L'établissement d'un *“dispositif d'objets (...) permettant de stabiliser les personnes en les liant à la nature de la situation”*<sup>1</sup> permet alors de ne plus suspendre les actes d'un conseil ou d'une commission à l'expression des sociologies spontanées développées par ses membres. *“Imaginer dans le vide”*. Magnifique expression d'ailleurs qui condense la situation dans laquelle les administrateurs se retrouvent lors de leur arrivée dans un conseil : ils n'ont encore aucun moyen de *se représenter* les allocataires, de convoquer ce qui n'est pas et ne sera jamais là. Et ce moyen, il faut le trouver sur place, à savoir dans un espace configuré de telle sorte qu'entre l'administrateur et l'allocataire il y aura toujours quelque chose : un agent de la caisse, des guichets, une prestation, un règlement, un syndicat (par définition du paritarisme), etc. Croire que ces médiations disparaissent toutes les fois où un allocataire adresse *“directement”* une demande à un administrateur est absurde. Si les administrateurs veulent donc faire le poids, notamment face à la prétention développée par l'organisation à représenter, elle aussi, les allocataires (*cf.* le directeur au CA du 19 juin 1996, tour n°15), il faut bien qu'ils s'approprient, pour partie, les artefacts avec lesquels la caisse construit cette représentation. Lorsque cette appropriation n'a pas lieu et qu'il s'agit d'examiner des

dossiers d'allocataires, l'intervention des administrateurs peut, pour l'observateur, paraître parfaitement arbitraire.

#### DIVERS MOYENS DE CONVOQUER "CE QUI N'EST PAS LA" : UNE IMAGE DE LA FAMILLE AU CA

La salle du conseil d'administration a été décorée avec trois photographies reproduites en grand format sur support cartonné. Ces mêmes photographies, réalisées par un professionnel figuraient en tête de chapitre dans le rapport d'activité 1993 de la CAF des Hauts de Seine. Elles illustrent, hors prestations familiales, les trois priorités majeures de la caisse concrétisées, au cours de l'année 1993, par une série d'initiatives en direction de la petite enfance, du logement et de l'insertion. Seule la photo logement offre une image de la famille.



Sur cette dernière, comme *pour marquer la médiation caractéristique des CAF sur le logement*, le photographe choisit de laisser voir par la fenêtre ouverte, derrière une rangée d'arbres, un ensemble de bâtiments. Au premier plan, la pièce à vivre d'un appartement (tapis, fauteuils, plante verte, poste de télévision, table de salon) et un couple de parents avec leur deux enfants, une fille et un garçon. La position des personnages, dans la situation composée par le photographe, est symétrique sinon classique. Au premier plan, la mère, son petit garçon. Ce dernier tend à la mère une feuille de papier (un dessin ?). A l'arrière-plan, la petite fille regarde le père, les mains à plat sur une bande dessinée ouverte sur la table basse du salon. Le père regarde la petite fille. Le père est debout. La mère est assise. La télévision, par terre dans un coin, est éteinte : il apparaît clairement qu'on ne peut la regarder depuis les fauteuils. Elle figure simplement un attribut "normal" du logement familial. Au-delà des intentions narratives manifestes de la photo, on remarque que les personnages tiennent des poses figées. Comme sur les autres photographies, la scène est assez loin du vif. Les rôles sont tenus par des acteurs qui forment, comme il nous sera dit, une famille fictive, certes, mais composée avec les membres des familles de deux collègues de la CAF des Hauts de Seine. Le rôle de la mère est ainsi tenu par une salariée de la CAF des Hauts-de-Seine. Dans le non-dit, c'est-à-dire dans la présence, sur la photographie, d'un membre de la CAF vraisemblablement connu du conseil, on trouve un étonnant concentré du dispositif : *entre l'allocataire et l'administrateur... il y a toujours un agent de la caisse, "en vrai" mais aussi dans les représentations...* Alors que dans chacune de ces acceptions, l'idée de représentation introduit l'idée de substitution et de remplacement et donc une séparation entre "ce qui représente" et "ce qui est représenté", tout est fait au contraire pour instaurer l'illusion d'une continuité. Cet effort du côté de la représentation politique vaudra pour toute les formes de représentations de l'allocataire ou de la famille, dans les outils de gestion, dans l'objectivation statistique, etc.... La photographie sur le mur du conseil permet d'entretenir l'illusion que la famille est représentée dans le conseil en dépit du fait que les deux mondes sont séparés. En vrai, c'est la présence non-dite d'un salarié de la CAF sur la photo, pour laquelle il existe toujours une explication qui n'a évidemment "rien à voir" avec notre explication, qui livre la clé du problème. Dans l'espace du conseil le fait de reconduire les positions des parties, de façon conforme à ce que suppose le travail de

1. Boltanski (L.), Thévenot (L.), 1987, *op. cit.*, p. 190.

“représentation politique”, se mêle alors à un “effort de représentation” appuyé sur les artefacts que produit la caisse : outils ou doctrines de gestion, représentations de l’allocataire, qu’elles soient statistiques (quantitative, qualitative) ou imagées comme dans le cas de la photographie, etc... L’effort pour *représenter* l’allocataire (très demandé) passe alors par un effort pour *se représenter* l’allocataire (peu soutenu).

Lorsque la capacité d’intervention d’un conseil est restaurée, il ne lui appartient pas, notons-le, de s’occuper directement de l’organisation (sauf à s’asseoir sur le contenu du décret du 12 mai 1960). S’il faut ouvrir la boîte noire de l’organisation, pour en comprendre quelque chose, c’est uniquement pour lui fixer des obligations sur les entrées-sorties. Le contenu qu’on cherche à atteindre, celui sur lequel on peut intervenir, ce sont ces entrées-sorties. En revanche, le contenu qui affecte en retour l’expression du conseil lui permet d’accéder à une “vision globale”. On peut toujours, alors, rentrer dans les détails d’une organisation mais pour toucher du doigt, comme on dit, le lieu d’une intervention possible du conseil dans le milieu social. La parole du conseil doit s’adresser, en effet, par le truchement de la caisse à l’allocataire. Il y a simplement, dans la séparation des instances, une dissymétrie qui suppose de fixer des règles d’interaction entre une direction et un conseil.

Pour qu’il devienne sujet de l’action, c’est le conseil et non chaque administrateur qui “doit savoir”. On peut voir alors que le conseil ne devient l’espace de répartition du signifié, l’espace où chacun puise sa voix, que s’il réussit à s’inventer une langue propre, ajustée aux situations. Dans ce cas, la langue que parle un conseil, qui n’est pas simplement du français mais une sorte de langue minoritaire, contextualisée, avec ses expressions propres et dont le lexique puise à l’intertextualité des procès verbaux, des règlements, ordonne deux procès. Un premier procès de signifiante par lequel le “monde extérieur” s’applique à devenir un “monde intérieur” (au conseil) pour accéder à l’énonciation. Un second procès de subjectivation (qui produit des énonciateurs) qui permet de redistribuer les identités d’action dans un sens conforme aux attendus du paritarisme (on peut vérifier que c’est bien un syndicat ouvrier qui va défendre, dans le cas de l’AGED, le travailleur à domicile ; et un patron qui va se faire le porte-parole du besoin de la famille-employeur).

C'est la structuration d'une communauté autour d'une controverse sur le sens d'un projet qui permet alors la distribution du signifié dans l'espace du conseil. Ce que les

administrateurs entendent “*les performant*”<sup>1</sup>. La controverse structurée, c'est-à-dire réduite<sup>2</sup>, permet alors de relier chaque administrateur à ses pairs pour pouvoir relier le conseil au reste du monde. Le conseil est devenu sujet de l'action. Sa compétence s'est développée. Lorsqu'au contraire le signifié n'est pas distribué dans l'espace du conseil —le cadre, l'ordre du jour, l'horaire, les documents techniques, les administrateurs commissionnaires—, la controverse peine à se former, les discours partent dans tous les sens. Lorsque les débats sont longs ou compliqués, jugés parfois riches pour cette raison, ce n'est jamais véritablement le gage d'un bon fonctionnement.

#### COMPETENCE ET HABILITATION : LA QUALIFICATION PAR LE RESEAU D'INSTANCES

Qu'est-ce que la compétence ? La compétence s'entend-elle des administrateurs ou du conseil d'administration ? S'agissant des premiers, on notera que le voeu d'accroître la formation des administrateurs pour revitaliser le paritarisme fait généralement l'objet d'un large consensus : “*la formation des administrateurs constitue un besoin permanent (...), les administrateurs des caisses ne sauraient y échapper. Le législateur a d'ailleurs fixé dans un texte les objectifs de leur formation (art. L.231-10 du code de la Sécurité sociale). Ce besoin est d'autant plus opportun que l'élection fait siéger dans les conseils des personnes de culture diverse, appelées à découvrir les problèmes et mécanismes complexes de l'institution. Néanmoins, des moyens matériels et financiers doivent être à la mesure d'une ambition non encore totalement entrée dans les faits; ils conditionnent pour partie l'efficacité et la responsabilité attendues des intéressés (sic).*”<sup>3</sup>.

- 
1. “*Cette performance (...) n'a que peu à voir avec le (sens) des mots en tant que tel. C'est parce que progressivement (les personnes) circulent dans les réseaux (d'un) agencement (lui-même peuplé d'objets, de personnes, d'artefacts) que le sens de la situation peut trouver des mots (qui l'expriment, lesquels) participent alors de la composition de l'agencement*” (Foot (R.), Petit (S.), 1996, “Questions autour de la compétence de collectifs de travail dans l'espace du transport public”, Communication à la journée “compétence et qualification”, pôle production-travail-emploi, Marne-La-Vallée, 21 mars, p. 16).
  2. Tout discours est réducteur, “*il simplifie la réalité pour en parler. Il fait exister des entités (...) qu'il combine les unes aux autres pour en tirer des propositions signifiantes. Mais chacune de ces entités, chacun de ses mots est une boîte noire. La condition du discours est l'existence de ces boîtes noires.*” (Callon (M.), 1981, “Boîtes noires et opérations de traduction”, *Economie et humanisme*, novembre-décembre, p. 55).
  3. Bordeloup (J.), 1991, “Libres propos sur la gestion des ressources humaines et les faiblesses du mouvement syndical : une nouvelle étape dans la remise en cause de la démocratie dans la gestion

Peut-on, ainsi que le laisse entendre Jean Bordeloup, retenir le défaut de compétences “techniques” des administrateurs parmi les facteurs explicatifs à la faiblesse du paritarisme ? Souhaiter qu'ainsi les administrateurs paient d'un petit pécule ou d'un portefeuille de compétences acquises, *a priori*, leur voix délibérative, n'est-ce pas oublier un peu vite le motif principal de leur présence au conseil, sinon la structure de ce dernier ? A quoi, en effet, les administrateurs sont-ils commis ? Comme plénipotentiaires, ils sont qualifiés pour représenter au conseil les organisations qui les ont mandatés.

En tout état de cause, la question de leur qualification précède alors la question de la compétence. Par suite, on observera que *“si la compétence ne détermine pas la qualification, en revanche la qualification conditionne les transformations de la compétence. (Il faut donc) renverser complètement la démarche : au lieu d'adopter les catégories de savoirs et de compétences comme facteurs explicatifs, il s'agit de les prendre comme objets à expliquer. De la sorte, on peut comprendre comment les compétences se différencient à la fois dans le registre du (...) conventionnel et dans celui des stratégies cognitives.(...) Le mot compétence (...) désigne à la fois le droit (...) et la capacité de connaître. Pour se donner les moyens de comprendre la manière dont les compétences se différencient, il faut les envisager comme produits de processus et non comme points de départ; et envisager ces processus comme séquences d'habilitation. Deviendra compétent celui qui est habilité à devenir habile dans un domaine de connaissance. Cette perspective ne constitue pas une théorie générale ni même une grille. Elle laisse ouverte la possibilité de rencontrer des situations où le processus d'habilitation ne peut se dérouler, soit parce que le droit de connaître est fourni sans les moyens, soit parce que la capacité n'est pas assortie d'une reconnaissance légitime”*<sup>1</sup>.

Il convient dès lors de réintroduire dans l'analyse la visée du lieu dans lequel, en vertu de leur appartenance, les administrateurs sont habilités à siéger. Le voeu d'avoir, avec des administrateurs formés, des conseils d'administration prêts à l'emploi révèle donc en creux, et jusqu'aux défenseurs de la démocratie sociale, l'étendue de leur disqualification; il tend à inférer de constats parfois pertinents

---

de la Sécurité sociale”, *Droit Social*, n°6, juin, pp. 534-535.

1. Stroobants (M.), 1994, “La visibilité des compétences” in Ropé (F.), Tanguy (L.), *Savoirs et compétences*, CPC- Ministère de l'éducation nationale, Paris, p. 216.

localement un argument de portée générale qui dédouane totalement les directions des caisses et les stratégies d'évitement que le droit met à leur portée. Attacher simplement la compétence aux personnes masque alors cette partie de la réalité qui dépend, en fait, d'un effet d'organisation. Or ce dernier débouche généralement sur une incapacité à qualifier, à proprement parler, le travail d'un conseil d'administration, c'est-à-dire à comprendre l'espace dans lequel se situe sa contribution. Soulever de cette manière la question de la compétence des administrateurs, c'est l'avoir déjà réglée par la disqualification de l'instance où elle devait théoriquement être mise en oeuvre. En vérité, ce raisonnement sophistiqué fait reporter sur la formation des administrateurs un problème qui, comme nous l'avons déjà pointé, ressortit plus directement à la forme des interactions entre les deux instances que constituent une direction et son conseil.

La logique de la compétence ne peut donc suppléer à une opération de mise en forme qui appartient à un autre niveau et qui concerne, non pas directement des individus, mais des instances dans leur mise en rapport et leur qualification réciproques. Mais la qualité d'administrateur n'habilite pas seulement à (re)produire au conseil le discours des organisations mandantes. La marche du conseil d'administration ne se réduit donc pas à recevoir, même dans les conjonctures les plus dégradées, cette seule expression tribunitienne.

En réalité, la proximité de l'organisation et les actes qu'elle sollicite instamment du conseil pour son propre fonctionnement contrarient cette expression. Cette demande pressante comme cette imminence ou cette proximité sont étymologiquement le propre et le figuré de la notion d'instance. Même composée sur un registre minimal, il s'établit alors entre l'organisation de la caisse et son conseil une hiérarchie, laquelle peut inverser dans les faits une prééminence inscrite dans un droit, mais aussi instaurer une solidarité forcée *“de négociation entre ces instances, c'est-à-dire d'affrontement entre des points de vue différents, dans un cadre commun orienté par la visée d'un fonctionnement d'ensemble. Chaque réponse donnée à une friction de voisinage (qui exerce son pouvoir normatif ? qui s'assouplit ?) oriente la transformation (d'un) réseau. Plus le réseau s'aligne durablement sur une instance, plus on dira qu'il est polarisé par les exigences de celle-ci. Les autres instances devront alors s'aligner sur ses impératifs. (...) Plus un réseau est polarisé sur une*

*instance moins celle-ci est liée a priori par des obligations, et plus elle peut donner libre cours à ses intérêts. Plus elle est normative”*<sup>1</sup>.

Dès lors qu'elles solidarisent l'organisation d'une caisse dont les directions sont le porte-parole à l'institution de Sécurité sociale, censément exprimée par les conseils, la contribution des administrateurs et les compétences qu'ils déploient doivent, en fait, être appréhendées dans un réseau d'instances avant d'être traitées dans l'instance. Les voies d'habilitation du conseil au sein de ce réseau révèlent alors la façon dont les compétences des administrateurs peuvent se différencier.

#### LE JEU DE LA TRANSPARENCE : UN EXEMPLE DE QUALIFICATION DE CONSEIL PAR UNE DIRECTION

C'est la notion de transparence qui exprime à la CAF des Hauts-de-Seine l'habilitation du conseil :

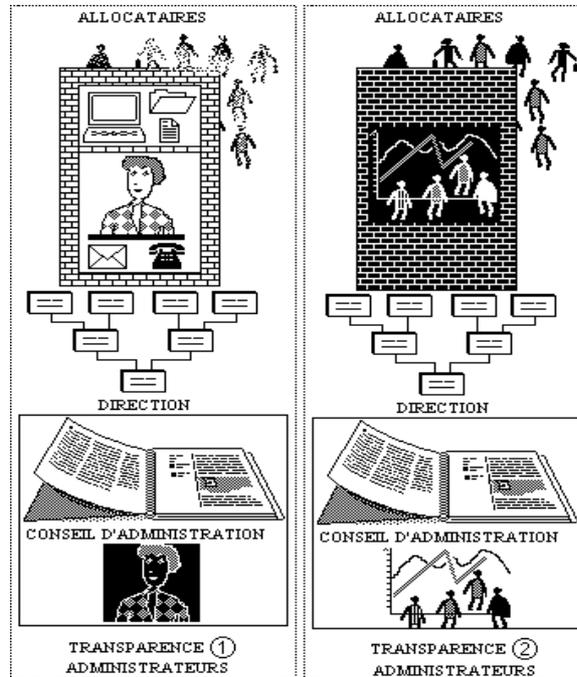
*“ Nous avons instauré **une règle du jeu**, pour l'équipe administrative face au conseil. Ce ne sont d'ailleurs pas les textes qui nous l'imposent. Cette règle comprend trois termes : 1. pas de langue de bois, 2. **la transparence**, 3. ne pas chercher systématiquement à priver le conseil d'informations pour lesquelles les textes ne nous font aucune obligation. (...) Je souhaite **que le conseil soit informé des décisions que nous prenons même s'il n'a pas d'avis à formuler**. (...) C'est ce type d'interactions qu'on essaie de mettre en place qui rend la décision du conseil plus pertinente et facilite le fonctionnement de l'équipe. Mais c'est un type de fonctionnement qui n'est pas fixé par les textes.(...) Dans ce modèle, le directeur participe à pratiquement toutes les commissions, avec ceux de ses collaborateurs qui instruisent les dossiers. Son rôle c'est d'être là et de répondre aux questions qui sont posées par les administrateurs. ”* (Le directeur de la CAF des Hauts de Seine).

En réalité, la notion de transparence est ambiguë. Elle a un double sens. Ce qui est transparent se définit autant comme ce qui *se donne à voir* et n'est donc pas dissimulé (sens \*1\*) que comme ce qui *donne à voir* à travers autre chose dont la

---

1. Dodier (N.), 1995, *Les hommes et les machines*, Paris, Métailié, pp. 57-58.

médiation ne se voit pas (sens \*2\*). Le contenu de cette médiation, la boîte noire, disparaît alors.



Que faut-il voir en somme ? S'agit-il de réduire l'opacité de fonctionnement de la caisse ? C'est la transparence \*1\* : il faut pouvoir accéder aux rouages de l'organisation, en comprendre le fonctionnement. S'agit-il plutôt de réduire l'opacité du milieu ? C'est la transparence \*2\* : il faut pouvoir accéder aux allocataires, en comprendre la situation, par la voie de l'organisation. Alors que la transparence \*1\* renvoie aux problèmes de gestion de l'activité, aux compétences déployées par la caisse et à leur combinaison, la transparence \*2\* concerne l'établissement des critères de la performance, l'efficacité sociale de l'activité. Or c'est plutôt *via* cette dernière forme de transparence que la direction de la caisse compte intéresser son conseil. C'est la transparence \*2\* en effet qui modélise la sanction du conseil la plus conforme à sa théorie : représenter l'allocataire.

*“(Au conseil) je m'adresse aux **représentants des usagers**. Mais ce n'est pas mon rôle de choisir les représentations du conseil : qui doit représenter la famille ou l'allocataire par exemple ? Maintenant, il existe aussi **plusieurs façons de représenter les usagers**. De quelque point de vue que l'on se place, les **administrateurs sont toujours des intermédiaires**. (...) Y compris sur les champs*

*où leurs pouvoirs sont formellement limités, comme sur celui de la gestion administrative, ce rôle d'intermédiaire leur permet de soulever un certain nombre de problèmes. Le regard perpétuel porté sur la caisse par notre conseil et les gens qui le composent nous soumet alors, peut-être davantage qu'ailleurs, à une obligation de résultat. Les administrateurs nous demandent des comptes et s'ils n'ont pas à intervenir dans l'organisation du service, j'estime que nous leur devons des explications. Cet exercice est d'autant plus difficile que nous nous retrouvons, nous aussi, dans une position d'entre-deux. Nous sommes ainsi soumis à un ensemble de contingences externes : les textes qui nous arrivent des tutelles, une nouvelle loi, etc. Il nous faut, à chaque fois, trouver une réponse organisationnelle adaptée. Ces ajustements peuvent, un temps, créer des tensions dans l'organisation qui, lorsqu'elles sont susceptibles de se répercuter sur les usagers, provoquent aussi des réactions chez nos administrateurs. De ce fait, il est important que les administrateurs soient informés de la loi et des conséquences liées à son application, pour les allocataires mais aussi pour l'organisation. C'est notamment le rôle de la commission information et législation. La principale règle que nous nous sommes donnés par rapport au conseil c'est donc la transparence.”* (Le directeur de la CAF des Hauts de Seine).

Cette distinction peut parfaitement constituer une grille de lecture des frictions qui apparaissent au voisinage du conseil et de l'organisation. Ainsi du cas où le décret du 12 mai 1960, devenu l'arme de l'organisation face au conseil, est convoqué pour soustraire à sa curiosité ce qui reste, en droit, l'apanage d'une direction. L'organisation se replie alors sur elle-même et refuse de jouer vis-à-vis du conseil, et par la voix de son porte-parole, le jeu de la transparence \*1\*. Le réseau d'instances dans lequel le conseil et l'organisation sont insérés est alors polarisé par l'organisation qui exerce son pouvoir normatif. Nous avons déjà pu voir, au début de ce chapitre, la façon dont cet alignement forcé pouvait dépeupler l'instance des conseils. Il y a maintenant une autre explication au phénomène. Le refus impératif de jouer la transparence \*1\*, depuis l'organisation, interdit en réalité au conseil d'être informé sur la façon dont la caisse peut, par une combinaison de moyens, atteindre à une efficacité. Le conseil n'a plus accès au travail et à son organisation —ce qui peut être une bonne chose du point de vue de l'organisateur— mais il a alors une vision très pauvre du service rendu par la caisse. Les éléments de l'organisation étant

interdits de séjour au conseil ne peuvent plus peupler les interactions langagières; par conséquent ils ne peuvent faire sens. En somme, refuser de jouer la transparence \*1\* appauvrit le jeu sur la transparence \*2\*. N'ayant pas droit de regard sur la production du service à l'allocataire, le conseil perd une capacité à *se représenter* le milieu social. Ce cercle vicieux l'amène alors à perdre tout crédit dans sa prétention à représenter l'allocataire. L'administrateur peut d'ailleurs oublier qu'il est aussi là pour ça. L'anecdote permet souvent d'illustrer cruellement cet oubli. Ainsi d'une CAF de province dans laquelle des administrateurs avaient demandé l'aménagement, depuis le parking, d'un accès direct à la salle du conseil pour ne pas avoir à passer au milieu des allocataires lorsqu'ils venaient siéger, ainsi que les y obligeait la configuration des locaux! Le jeu de la transparence \*2\*, pour une direction, avec ses impératifs — il faut améliorer le service à l'utilisateur! — ne devient plus alors qu'une figure de rhétorique, une langue de bois. Le directeur de la CAF des Hauts-de-Seine propose clairement une autre solution. Comme il l'indique lui-même, il s'agit plutôt de pouvoir combiner les deux formes de transparence \*1\* et \*2\*. Cette stratégie d'habilitation est aussi une stratégie de négociation entre instances. Habilitier le conseil d'administration à parler aussi de l'organisation permet en effet de ne pas trop polariser le réseau d'instances sur l'organisation, laquelle s'assouplit dans l'échange. Mais cette stratégie suppose de bien distinguer les deux registres de la transparence. L'organisation vise en effet un fonctionnement d'ensembles moins auto-référencés : la solidarité au politique peut alors offrir à la caisse son expression institutionnelle. Mais il faut éviter également les effets de contagion tels que le conseil, cette fois, chercherait à polariser l'organisation sur ses propres exigences. La compétence que le conseil, habilité à devenir davantage le sujet de l'action, est en droit de développer doit alors être orientée vers l'allocataire plutôt que vers le fonctionnement de la caisse. Le travail n'est plus enfermé dans l'organisation, c'est-à-dire dans l'espace où se gère le personnel, il a bien un rapport avec la production du service — par le jeu de la transparence \*1\* les administrateurs peuvent y accéder — ; l'organisation du travail, quant à elle, doit rester le propre du directeur.

#### L'INTERACTION COMME PROCESSUS DE QUALIFICATION... MEME EN CAS DE DIFFEREND

Comme en témoigne l'interaction reproduite ci-après, une fois définie, cette ligne de conduite n'est pas toujours facile à tenir dans l'espace du conseil.

**LES REGISTRES DE LA TRANSPARENCE APPLIQUES AU LIENS TRAVAIL/EMPLOI/QUALITE DE SERVICE**

		T	S.n°	contenu de l'acte	Nature des choses convoquées
<b>10H30</b>					
CGT	Protestation (thème)	1	[ 1	service public et qualité du service rendu à l'allocataire	service public/finalité de gestion (produit)
	Protestation	2		suppression de postes dans la filière gestion technique	emploi
RH	Explication	3	1 >	obligation faite à la CAF HDS de rendre des postes à la CNAF	disposition réglementaire
CGT	Protestation	4	< 1	la baisse des effectifs accompagne une augmentation de la charge de travail	lien emploi/travail
	Proposition	5		ouverture d'un débat par le conseil d'administration	débat (CA)
	Observation	6		les chiffres sont ceux communiqués par la direction de la caisse	outil de représentation de l'activité (emploi)
Dir.	Confirmation	7		la direction ne conteste pas ces chiffres	outil de représentation de l'activité (emploi)
	Justification	8		la caisse a un contrat auquel elle ne peut déroger	disposition réglementaire
	Argumentation	9		le surcroît en charge de travail est compensé par une organisation plus performante	organisation du travail
	Assertion	10		l'objectif d'une caisse est de réaliser le meilleur service au moindre coût	finalité de gestion (produit)
	Proposition	11	1 >	cette question pourra être traitée le jour où la qualité du service se sera dégradée	performance de la caisse (produit) — Transparence *2*
FO	Question	12	[ 2	la différence entre l'effectif budgétaire et le nombre de personnes rétribuées	outil de représentation de l'activité (emploi)
	Proposition	13	1 >	pour des projections de la charge de travail, renvoyer en commission la discussion de ratios de productivité	outil de représentation de l'activité (travail)
	Question	14	[ 3	prise en compte des personnels en formation dans le calcul des taux d'absentéisme	outil de représentation de l'activité (emploi)
	Assertion-off	15		le poids de l'absentéisme féminin	lieu commun
CNPF	Rappel	16		la question a déjà été discutée	procédure (fonctionnement interne)
	Réponse	17	3 >	l'absentéisme n'inclut ni la formation, ni les congés	outil de représentation de l'activité (emploi)
FO	Souhait	18	3 >	que la distinction soit justement figurée dans les tableaux	outil de représentation de l'activité (emploi)
Prés.	Justification	19	3 >	cette inscription correspond à l'application d'une norme (l'absentéisme)	disposition réglementaire
	Brouhaha	□			échanges off
Dir.	Réponse	20	2 ]	les modes de calcul induisent toujours une différence entre l'effectif inscrit et l'effectif réel payé	outil de représentation de l'activité (emploi)
FO	Proposition	21	2 ]]	procéder au calcul de l'effectif moyen	outil de représentation de l'activité (emploi)
Dir.	Plaidoyer	22	3 >	utilité de l'effort de formation consenti par la caisse lié au développement du métier technicien-conseil	formation
FO	Accord	23	3 >	il faut que la formation croisse	formation
Dir.	Précisions	24	1 >	répartition des charges, prise en compte des inégalités de charge et de productivités différentes	outil de représentation de l'activité (travail)
	Compte-rendu	25	[ 4 ]	mode de règlement des litiges	procédure (produit)
CGT	Question	26	< 1	effectifs techniciens et portefeuille moyen d'allocataires par technicien	lien emploi/organisation du travail
Dir.	Consentement	27		d'accord pour répondre à la question	civilité (CA)
	Réponse	28		2000	organisation du travail
	Réponse argumentée	29		référence à la mise en place sur les modules de gestion de groupe de suppléance	organisation du travail
	Rappel	30	1 >	détail sur l'organisation par module	organisation du travail — Transparence *1*
CGT	Assertion	31	< 1	2000, c'est beaucoup pour nous	organisation du travail
Dir.	Argumentation	32	1 ]	70% des allocataires ne bougent jamais. Reste 400 n'épuisant pas les capacités cognitives du technicien	organisation du travail
CNPF	Question	33	3 ]	renvoi au rapport d'activité 93 : les données reportées concernent les coûts de formation pour 92 et non 93	outil de représentation de l'activité (formation)
			[ 1 ]		
<b>11H00</b>					

La tentation de distinguer plus nettement les deux registres de la transparence, en ne gardant que la transparence \*2\* comme seule concession faite au conseil (tour n°11), grandit souvent lorsque les échanges tournent à l'aigre et que les administrateurs se mêlent de dénoncer l'organisation du travail [4], [26] & [31]. Résumant une demi-heure du conseil d'administration du 15 juin 1994 consacrée à l'examen du rapport d'activité 1993, en particulier le chapitre du rapport consacré "aux moyens" qui comprend le volet ressources humaines, cette interaction illustre précisément toute la difficulté à fonder ensemble les deux registres de la transparence comme indices d'habilitation du conseil.

#### RELEVÉ D'INTERACTION MODE D'EMPLOI

La forme du relevé est inspirée de Patrick Pharo (Pharo (P.), 1986, "Civisme ordinaire et initiative locale", in Salais (R.) Thévenot (L.), (eds.), *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, pp.269-292). A chaque fois, la nature de l'acte de parole est précisée : "Question" désignera un acte dont la transcription littérale se serait accompagnée d'un point d'interrogation ; "Protestation", d'un point d'exclamation—le ton est donné en quelque sorte. Les actes eux-mêmes sont réduits à leur contenu objectif. Cette façon de procéder permet de rendre compte en une seule vue d'un débat qui a duré en réalité une demi-heure. Les numéros de 1 à 33 figurant dans la troisième colonne renvoient aux tours de parole. La colonne "S.n°" renvoie au suivi des séquences de débat : [ ouverture, > essai de clôture, < relance, ] fermeture. Le problème est alors de trouver, au cours du débat ouvert en [1] par l'un des administrateurs CGT, une conclusion qui convienne. Il faudra du temps pour aboutir à cette conclusion, il faudra produire des arguments, ouvrir et clore d'autres débats [2], [3], un long exposé sur le "mode de règlement des litiges" [4], tour n°25, convoquer d'autres administrateurs, un ensemble de choses, tant et si bien que le scénario complet de l'interaction [1] devient :

[1...1>...<1...1>...[2...1>...[3...3>...3>...3>...2]...2]]...3>...3>...1>...[4]...<1...1>...<1...1]...3]

La scène se passe donc dans la salle du conseil d'administration. L'ordre du jour est particulièrement lourd : il comprend 14 points consécutifs et normalement le traitement de 3,4 kilogrammes de documents joints dont les 2,4 kilogrammes du rapport financier de l'exercice 1993 et de ses annexes (nous avons tout pesé).

Tout au long de la journée, le Président, suscitant ici et là quelques mouvements d'humeur, mènera le conseil au pas de charge. Tout nos interlocuteurs qualifieront ce CA, "trop long", "trop chargé", d'exceptionnel. Le volume de certains documents tranche d'ailleurs assez nettement avec les synthèses qui sont d'ordinaire confiées aux administrateurs, leur présentation, avec le soin porté d'habitude à la mise en scène des informations. L'hétérogénéité formelle des documents communiqués aux

administrateurs ce jour-là est manifestement le produit d'un embouteillage de fin d'exercice. Le conseil sera pourtant l'occasion de vérifier le soin apporté par certains administrateurs à la lecture de ces différents documents, à travers les remarques, les conseils et parfois l'amendement ligne à ligne de certaines pièces —vigilance, elle aussi, qualifiée de peu ordinaire dans un conseil de caisse à la Sécurité sociale, par nos différents interlocuteurs.

*Il est à peu près 10h30*, le président a ouvert la séance, fait approuver le PV du précédent conseil, passé la parole au directeur qui introduit le point de l'ordre du jour consacré à l'examen d'une première épreuve du rapport d'activité 1993. La présentation générale terminée, le détail du second chapitre du rapport consacré "aux moyens", dont les 11 premières pages concernent le volet ressources humaines, est confié au membre de l'équipe de direction concerné. Après un premier exposé des faits saillants de la GRH, concernant notamment la mise en oeuvre de la nouvelle classification des emplois des organismes de Sécurité sociale, un débat s'engage.

Entre l'ouverture et la clôture du débat que nous avons voulu suivre ici [1...1], c'est-à-dire entre 10h30 et 11h00, il se sera passé beaucoup de choses : d'autres débats « mineurs » ont notamment été lancés et clôturés [2...2], [3...3] ; le directeur aura fait un long exposé concernant le "mode de règlement des litiges" dont nous n'avons rendu compte qu'en une seule ligne d'intitulé, signifiant un acte de parole isolé ne constituant pas d'accroche (ligne n°25, [4]). Par souci de clarté, cet enchevêtrement qui présente des redites ne figurera vraisemblablement pas comme tel au PV. Quant à nous, c'est précisément en rendant saillants ces retours en arrière et ces chevauchements anodins que nous avons produit le matériau ethnographique : y est notamment illustrée —sur un sujet sensible, prêtant à toutes les confusions, en l'occurrence la gestion des ressources humaines— toute la difficulté à fonder les deux registres de la transparence.

L'administrateur CGT commence par émettre une protestation. Il en annonce le thème : "*le service public, la qualité de service rendu à l'allocataire*". Lorsqu'elle concerne la caisse elle-même, nous pensons qu'une protestation peut difficilement avoir lieu sur un autre registre : les buts de l'institution et le paritarisme (l'administrateur doit préciser qu'il parle au nom de son organisation syndicale), imposent à toute *dénonciation* une référence de principe à l'intérêt général. Dont

acte. Reprenant sur trois ans l'évolution des effectifs, l'administrateur CGT, qui relève une baisse continue d'effectifs en gestion technique, proteste contre les suppressions de postes (ligne n°2) qui —mais c'est sous-entendu— seraient de nature à nuire à la qualité des services offerts par la caisse. Tout au long du débat, il est facile de percevoir les alliances et les oppositions qui traversent le groupe. De fait, la CGT va se retrouver isolée tout au long de l'interaction, notamment face au DRH de la caisse et au directeur, les deux membres de la direction qui y participent. Le débat sur le fond ne concernera d'ailleurs pratiquement personne d'autre. Le rôle de l'administrateur de la CGT-FO est plus ambigu. Tout se passe comme si, pour faire diversion, il parasitait le débat en y introduisant deux questions mineures, l'une portant sur les modalités de comptage des effectifs et l'autre sur la prise en compte de l'absentéisme. Avant que le directeur ne s'en mêle à son tour (ligne n°20), les réponses aux questions qu'il pose (n°12 et 14) lui seront données par un administrateur du collège employeur et par le président (n°16, 17, 18 & 19). Entre ses deux questions, le directeur essaiera lui aussi de trouver une issue au débat ouvert par la CGT. Il propose de renvoyer à la Commission Structure et Travaux (n°13) les projections de charge de travail, mais sans succès...

La première réponse des directions à l'intervention de la CGT fait référence à une contrainte réglementaire (lignes n°3 & 8) : *“La CAF HDS doit rendre des postes à la CNAF”* (DRH, n°3)/ *“il s'agit d'un contrat auquel elle ne peut déroger”* (Directeur, n°8). Jugée insuffisante par la CGT, cette réponse motive aussitôt un rapprochement entre la qualité de service et la charge de travail des agents de la caisse. Ce rapprochement cristallise manifestement l'opposition ultérieure entre la direction et le représentant CGT, mais crée aussi l'isolement de ce dernier au cours de l'interaction. A partir de ce rapprochement, qui n'est pas théoriquement irrecevable, tout se passe comme si les différents acteurs cherchaient à restaurer un consensus, menacé par une intervention qu'ils n'ont pas voulue (même s'il reconnaissent en privé qu'elle peut être justifiée). Quel est la nature de ce consensus ? Nous faisons justement l'hypothèse qu'il est le résultat le plus tangible d'un accord de fond concernant le partage réalisé par la direction entre, d'une part, les éléments relatifs à la gestion de la caisse et à l'activité des agents dont la révélation ressortit à l'application d'une règle de **transparence** ①, mais limité à *“de l'information”* et, d'autre part, ceux relatifs aux rapports entre la caisse et les allocataires dont l'exposé

ressortit à l'application d'une règle de **transparence** ② par laquelle la direction consent à rendre des comptes au conseil. Le représentant de la CGT n'est donc pas fondé, du point de vue du conseil, à construire son argumentation en cherchant à ouvrir "la boîte noire", c'est-à-dire en interrogeant directement l'activité des agents, domaine réservé d'une direction qui marque, à cette occasion, son sens des civilités en même temps que son agacement (ligne n°27).

L'accord de fond du conseil avec la direction sur le partage de prérogatives et le niveau pratique auquel ce partage est fixé, qui n'est pas déterminé par le dispositif mais apparaît comme une production propre de la caisse, résulte clairement de la somme d'interactions qui précède ce dernier conseil. Le précédent crée des effets qui sont traduits par les membres du conseil en termes d'obligations, d'autorisations et d'interdits que seul le représentant de la CGT s'est permis de transgresser ici. Ce faisant, le chapitre examiné et qui concerne la gestion des ressources humaines est propice à de telles transgressions. L'examen de ce domaine rend difficile l'application du partage lui-même. *De facto*, la direction ne réussira pas à imposer sa vision des choses au conseil :

1. La direction refuse de parler de l'activité. Elle se contente alors d'affirmer, pour clore le débat, que le surcroît de charge de travail est compensé par une meilleure organisation de l'activité (ligne n°9) ;
2. Elle redéfinit en direction des administrateurs la finalité des actes de gestion d'une caisse d'allocations familiales : *réaliser le meilleur service au moindre coût*. Cette définition de la mission des caisses permet normalement de répondre à la partie de l'énoncé de la CGT qui concerne la qualité de service, tout en adoptant le point de vue de l'institution dans son ensemble sur les réductions de postes (ce qui permet de faire correspondre l'action de la CAF des Hauts-de-Seine avec la demande de la CNAF) et en en justifiant la rationalité (ligne n°10) ;
3. Il apparaît au terme de ce développement que le seul cas où les administrateurs sont autorisés à ouvrir la "boîte noire", pour la direction, correspond au moment où la qualité de service se dégrade (ligne n°11).

Cette argumentation en trois points rétablit la ligne de partage entre structure opérationnelle et structure de représentation : l'exposé de sa gestion des ressources

humaines par la direction est le respect de la règle de transparence ① mais relève simplement d'une information du conseil. Ce dernier n'intervient que lorsque les informations qui lui sont fournies sur les performances de la caisse sont mauvaises. Cette nouvelle communication relève du respect de la règle de transparence ②. Manifestement ce partage ne sera pas possible à tenir ici ; la direction est alors contrainte de rentrer, comme l'y invite à nouveau l'administrateur CGT (ligne 26), dans le détail de l'organisation et de l'activité de la caisse pour se justifier :

1. Après un plaidoyer pour le soutien à l'effort de formation engagé par la caisse, à la demande de la CGT, la direction précise le portefeuille moyen d'allocataires par technicien (ligne n°28) ;
2. Elle fait part du soutien que constituent les groupes de suppléance pour absorber le surcroît de charge de travail lié notamment à l'absentéisme (ligne n°29) ;
3. Elle consent à redétailler l'organisation du travail par module de gestion (ligne n°30) ;
4. Mais surtout, la direction finit par évoquer directement et finement le travail des agents, pour justifier de la taille du portefeuille, en rappelant que les comportements différenciés des allocataires permettent au technicien de se concentrer, en fait, sur les seuls 400 dossiers complexes qui statistiquement alourdissent son activité (ligne n°32).

On remarquera que ce dernier échange permet de clore le débat. La CGT, objectivement, aura fait céder le directeur sur le principe que ce dernier avait énoncé (ligne n°11). On voit alors toute la fragilité du compromis réalisé sur les domaines d'objet de chacune des deux parties. Toutefois la CGT, subjectivement et face au conseil, s'est rendue aux arguments du directeur, le seul à disposer des détails pratiques qui permettaient d'invalider l'argument du syndicat sur la charge de travail.

---

## 2.2

---

### COMMISSIONS, QUALIFICATION DES ADMINISTRATEURS ET PARTITION DU CONSEIL

Cette interaction rappelle enfin que l'habilitation du conseil se traduit aussi par des investissements différenciés s'agissant des administrateurs, *via* notamment le jeu des commissions. Or, ces dernières interviennent précisément pour créer un réseau d'instances entre le conseil et l'organisation de la caisse. Dédiées à la préparation des délibérations du conseil, leur nombre n'est pas entièrement fixé par la réglementation. A côté des commissions réglementaires, dont la commission de contrôle chargée de vérifier la comptabilité de l'organisme, la commission d'attribution des marchés ou la commission de recours amiable, le conseil peut en créer d'autres :

*“A part les commissions réglementaires, vous avez un ensemble de commissions disons facultatives dont la formation sert principalement à décharger le conseil. La décision de créer une commission est une décision du conseil d'administration, généralement prise sur proposition du directeur. (...) Il existe ainsi, en province, des caisses de taille plus modeste qui n'ont pas formé toutes ces commissions et qui sont ainsi dotées d'une structure institutionnelle plus légère. Ces créations correspondent donc à l'augmentation du volume de travail concernant chaque question sur laquelle le conseil est compétent. (...) Dans ces commissions, les administrateurs ont une part plus active au travail que lors du conseil lui-même où ils sont trop nombreux pour qu'on puisse rentrer dans le détail des problèmes.(...) Dans les commissions, les administrateurs s'investissent vraiment et réorientent parfois de façon très sensible l'action de la caisse, quand ils ne sont pas directement à l'origine d'une innovation : sur le recouvrement de créance où nous avons monté une commission ad hoc, (...) ou sur le principe de la location pour les modules hors les murs (cf. Chapitre VIII).”* (Membre de l'équipe de direction, CAF des Hauts de Seine).

Au-delà de la taille de la caisse et de son volume d'affaire, cette création, parce qu'elle suit généralement une *“proposition du directeur”*, exprime assez bien un

choix d'habilitation du conseil d'administration, souvent maintenu malgré les impondérables :

*“Un décret paru peu de temps après la création de la CAF des Hauts-de-Seine a fait de la Commission d'Attribution des Prestations Familiales une simple chambre d'enregistrement. Il est rédigé sur le mode “ la direction décide de l'attribution de... ”. Nous venions de nous établir ; il aurait été difficile de dire aux administrateurs qu'une commission à peine créée devenait une simple chambre d'enregistrement. Il y a donc eu une discussion avec eux (dans une autre commission qui décide des modalités d'application de la législation) pour décider des conditions dans lesquelles la direction arbitrait seule l'ouverture d'un droit. L'objectif était surtout de maintenir l'implication du conseil sur les questions d'habitabilité dans le département des Hauts-de-Seine. En province, il y a sans doute moins de difficultés à procurer aux familles des logements qui ne soient pas insalubres.”* (Membre de l'équipe de direction, CAF des Hauts de Seine).

La composition des commissions est un exercice manifestement plus délicat que la distribution des représentations autour de la table du conseil. La topographie du conseil révèle, quant à elle, une distribution conforme à l'histoire des représentations —s'agissant de la proximité CGT et CGT-FO par exemple— ou à l'histoire arithmétique des conseils dans la branche. A cet égard, on notera que le modèle de statut de CAF proposé dans les suites du Plan Juppé, en établissant une parité arithmétique, non plus seulement dans le conseil d'administration, mais dans les commissions, et notamment les commissions non réglementaires, retire aux caisses un important degré de liberté pour leur composition : *“lorsque leur composition n'est pas fixée par un texte spécifique, les commissions comprennent des représentants désignés parmi les différentes catégories d'administrateurs ayant voix délibérative, le nombre de représentants des assurés sociaux étant égal à celui des représentants des employeurs et des travailleurs indépendants”*<sup>1</sup>. Auparavant et compte tenu de la prépondérance du collège salariés, il suffisait en effet que le *“nombre de représentants des assurés sociaux (soit) supérieur à celui des représentants des employeurs et, le cas échéant, des travailleurs indépendants”*<sup>2</sup>. Si l'équilibre

---

1. Annexe au J.O du 14/12/96, section 3, article 14.

2. Statuts de la CAF des Hauts-de-Seine, article 12.

arithmétique des représentations n'est pas, en soi, un attribut *naturel* du paritarisme, que dire d'un tel équilibre dans l'espace des commissions <sup>1</sup> ?

*“Comme nous avons veillé à procéder à une répartition la plus harmonieuse possible, tenant compte des différentes sensibilités du conseil, ce dernier a accepté nos propositions. Ils n’ont pas réclamé par exemple le respect strict d’une règle de proportionnalité dans la composition des commissions. Si on se bat sur une telle règle, on ne parle plus que d’arithmétique et plus du tout du problème de fond : il faut voir aussi ce qu’est le travail d’une commission.”* (Membre de l’équipe de direction, CAF des Hauts de Seine).

Or, dans la solidarité forcée qui s’établit entre l’organisation d’une caisse, pour son fonctionnement, et un conseil d’administration, les commissions sont clairement un hybride. Spécialisées, souvent composées dans la durée des mêmes personnalités, elles ne sont pas simplement la démultiplication du conseil. Dans leur façon de produire de la controverse pour le conseil, elles traduisent et/ou résument en effet, pour chacune d’entre elles, la boîte noire que constituent, l’une pour l’autre, structure opérationnelle (l’organisation) et structure de représentation (le conseil). Sans cette production préalable, donnant aux mots tout leur sens, l’importation directe des objets de la structure opérationnelle dans l’espace du conseil peut empêcher, par suite de malentendus, de convertir une préoccupation ou une initiative de la direction en une décision du conseil (et vice-versa) : chacun débat alors *de* et *depuis* sa propre sphère. Dans le réseau qu’elles forment entre l’organisation et le conseil, les commissions créent encore des *obligations réciproques*, là où la réglementation s’est plutôt traduite par un *renforcement de la polarisation*.

Le travail du commissionnaire joue alors un rôle déterminant dans la partition du conseil. Pour en mesurer l’impact, nous nous sommes livrés à un double comptage

---

1. La “parité”, au sens d’égalité numérique, a tout, en effet, d’une solution “*ready made*”. Ainsi que nous l’avons déjà noté, en cherchant une certaine homologie entre représentants et représentés, l’ordonnance “Juppé” du 24 avril 1996 sur l’organisation de la sécurité sociale noie, par ailleurs, l’exercice de composition de forces propre à l’idée paritaire dans le “sociologique”. Dans les conseils d’administration des CAF, elle augmente ainsi le nombre de personnes qualifiées “*dans les domaines d’activité des caisses d’allocations familiales*” (4) et le nombre de représentants des associations familiales (4) au détriment de la représentation des assurés sociaux par les syndicats de salariés et des employeurs et des travailleurs indépendants (cf. Art. L. 212-2 du Code de la Sécurité sociale). Alors que le seul représentant des UDAF n’a qu’une voix consultative dans les caisses primaires d’assurance maladie, les associations familiales ont quatre voix délibératives dans les CAF...

sur le conseil de la CAF des Hauts-de-Seine. Le premier repère le nombre de mandats (commissions, représentations extérieures dont OPHLM), de présidences et/ou de vice-présidences détenus par chaque administrateur. Le deuxième comptage, réalisé sur la base des PV de CA des années 1994 et 1995, porte sur le nombre moyen d'interventions faites en séance pour chaque administrateur (le relevé figure dans les tableaux de la page suivante). Les administrateurs qui interviennent le plus sont ceux qui sont présents dans au moins deux commissions et disposent d'au moins une vice-présidence. A l'inverse, ceux qui siègent dans peu de commissions n'interviennent que très rarement. Cette répartition est tranchée. L'absence de commissionnement interdit les interventions fréquentes. Un lourd commissionnement implique nécessairement la production d'actes de parole au conseil. Il est la base sur laquelle, à partir d'une habilitation préalable, les compétences se différencient. Cette comptabilité fait encore apparaître une observation "aberrante" : trois administrateurs peu commissionnés interviennent en effet fréquemment lors des conseils. Le registre de ces interventions est lui aussi parfaitement identifiable. Les trois expriment une exigence générale portant respectivement sur la "famille", la "Sécurité sociale" et la "gestion" qui serait déjà comme le pont entre le discours spécialisé des commissionnaires et la structure du conseil.

#### RÉPARTITION DES SIÈGES ET DES PRÉSIDENTES

*LES HABILITATIONS NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT D'UNE COMPETENCE D'ADMINISTRATEUR*

année 1995	Titulaires au CA	Présidences et vice-prés. (CA & Commissions)	Sièges dans les commissions y compris les présidences	Représentations extérieures dont OPHLM	Suppléants disposant de sièges en commission et/ou de représentations
CGT	4	1	7	2	1
CGT-FO	3	1	9	12	1
CFDT	2	3	9	1	1
CFTC	2	1	8	1	2
CGC	4	3	14	5	3
PQ	1	0	3	0	0
UDAF	3	1	3	1	1
TI	3	0	2	2	0
CGPME-CNPF	6	5	16	13	2
Ensemble	28 administrateurs	15 prés. & vice-prés.	71 sièges dont suppléants CRA	37 représ. extérieures	11 suppléants sur 22

	Nombre de sièges dans les commissions par titulaire au CA	Administrateurs présents dans au moins deux commissions et disposant au moins d'une (vice)-présidence	Administrateurs titulaires du CA, titulaires dans trois commissions au moins, sans (vice)-présidence	Administrateurs titulaires du CA, titulaires dans deux commissions au plus, sans (vice)-présidence
CGT	1,75	1	0	3
CGT-FO	3	1	1	1
CFDT	4,5	2	0	0
CFTC	4	1	0	0
CGC	3,5	3	0	3
PQ	3	0	1	0
UDAF	1	0	0	1
TI	0,6	0	0	1
CGPME-CNPF	2,66	3	1	2
	moyenne : 2,53	11 administrateurs dont 2 suppléants du conseil d'adm. (CGC)	3 administrateurs	11 administrateurs

années 1994-1995	Interventions fréquentes en CA (moyenne supérieure à 3 interventions ou supérieure en nombre au 1/3 des points figurant à l'ordre du jour)	Interventions irrégulières au CA (moyenne limitée à 1 intervention ou inférieure en nombre au 1/4 des points figurant à l'ordre du jour)	Interventions rares au CA
Source : PV et CR d'observations			
Administrateurs présents dans au moins deux commissions et disposant au moins d'une (vice)-présidence	8	1	0
Administrateurs titulaires du CA, titulaires dans trois commissions au moins, sans (vice)-présidence	1	2	0
Administrateurs titulaires du CA, titulaires dans deux commissions au plus, sans (vice)-présidence	3	2	6
Autres administrateurs	0	1	4

Cette différenciation produit alors, indépendamment des étiquettes, une partition du conseil en deux groupes. Un premier groupe d'administrateurs rapproche la contribution du conseil d'administration à la marche de la CAF (souvent pour la minorer d'ailleurs), du caractère discret (discontinu) de ses réunions, rythmées par la succession des convocations. Il attache alors une grande importance aux actes et aux échanges ritualisés, que ces derniers rentrent dans l'ordre des prérogatives institutionnelles du conseil, comme le vote du budget, ou qu'ils permettent simplement de manifester les caractéristiques distinctives de l'organisation au nom de laquelle on siège :

*“Avec l’UDAF et quelques personnes des chambres des métiers, nous sommes en fait les seuls représentants de la famille (...) Si nous n’avons pas beaucoup de pouvoir, il nous est tout même permis d’intervenir, notamment à l’occasion des votes du budget de l’Action Sociale. Il nous est ainsi arrivé de demander que ce budget ne finance pas telle ou telle initiative contrevenant aux principes que nous défendons. Maintenant, lorsqu’il s’agit de voter sur un budget d’ensemble, il ne vous est pas toujours facile de vous y opposer sur un point qui peut sembler particulier aux autres administrateurs.”* (Administrateur du collège salarié, CFTC).

L’engagement personnel qui importe pour ce premier groupe d’administrateurs prend sa source à l’extérieur de la CAF elle-même : engagement militant au sein de l’organisation syndicale ou auprès d’une association, engagement professionnel qu’il soit lié à l’exercice d’une activité professionnelle *stricto sensu* ou qu’il relève plutôt d’une mission d’expertise commandée au syndicat (conseiller du salarié, etc...). Ce sont les engagements qui déterminent *ex ante* la présence au conseil d’administration d’une CAF qui sont valorisés. La multiplication de ces engagements fait, qu’en ce qui concerne la CAF, les interventions se limitent ou se concentrent sur le temps du conseil ou de la commission et consistent en des actions ponctuelles comme lorsqu’il s’agit d’exprimer un vote ou de soutenir un point de vue. Pour argumenter l’intérêt de cette forme de participation aux activités du conseil, les administrateurs renvoient d’une part au partage des rôles au sein de leur propre organisation, d’autre part à la cohérence de leurs différents investissements, présentée comme une garantie de pertinence. La préparation préalable du conseil avec les membres de leur propre organisation leur permet par ailleurs de présenter un front uni sur les problèmes à l’ordre du jour et notamment sur l’attitude à tenir lors du vote des budgets :

*“De temps en temps, en gros une fois par an, des réunions avec tous les administrateurs des caisses sont organisées pour harmoniser les points de vue sur les budgets ou sur les priorités. Ceux qui ont des responsabilités plus fortes, de président ou de vice-président, se réunissent évidemment plus souvent. De cette façon, il y a assez peu d’écart de points de vue chez nous. Et si nous soutenons une politique de loisir dans le 92 et pas dans le 95, c’est essentiellement parce que la réalité des caisses est différente.”* (Administrateur du collège salarié).

Pour ce groupe d'administrateurs, les compromis auxquels peut aboutir un conseil prennent leur source dans une reconduction *a priori* des positions de chacune des parties : le conseil est la *réduction* des intérêts qui structurent la société. Mais chacun a désormais sa manière de présenter les oppositions dont le conseil serait la réduction ; de là les enjeux de composition :

*“Que penser de la présence au conseil d'administration des organisations syndicales ? Ce ne sont pas eux qui paient après tout. Une justification historique ? Eux nous disent qu'ils représentent les allocataires. Ce n'est pas inexact non plus. Il n'est pas impossible qu'on laisse finalement les organisations syndicales et l'UDAF se partager cette prétention. (...) Quant aux patrons, je pense que même avec la fiscalisation, il faudra conserver cette présence qui permet de conserver au conseil son approche pragmatique des problèmes.”*

(Administrateur du collège employeur, CAF des Hauts de Seine).

*“Je conteste aux patrons le droit de siéger dans les conseils même si je repère le fond paternaliste de leur soutien aux allocations familiales.”* (Administrateur du collège salarié, CAF des Hauts de Seine).

Il est normal que la composition des commissions suivent encore ces partages “politiques”. Ce groupe d'administrateurs s'en remet, de façon générale, à l'expertise de la caisse. L'important pour ce groupe d'administrateurs est de pouvoir déléguer une partie de l'interaction à la structure même du conseil, aux équilibres de représentation qui sont inscrits dans sa composition, aux dispositifs réglementaires qui forment autant d'appuis pour l'action. Hormis les rituels du vote ou des déclarations, le temps du conseil est plutôt l'occasion d'éprouver le poids des contraintes qui pèsent sur l'activité de la caisse et donc le faible degré de liberté offert à l'action des administrateurs. Le fait que la direction invoque des orientations nationales, ou plus simplement des obligations qui lui sont faites par les tutelles, pour argumenter ses choix renforce souvent ce sentiment répété d'impuissance. Il n'y a alors pas d'imputation systématique au travail du conseil des actions de long terme ou des actions différées, dont les réapparitions à l'ordre du jour peuvent n'être que furtives. Finalement, le fait que ces actions ne soient plus clairement attribuées interdit à ce groupe d'administrateurs de se les approprier spontanément. Dans le théâtre du conseil, la direction et la présidence ont parfois beau mettre en scène les décisions prises par le conseil (*“ce que vous avez décidé”*), ce groupe

d'administrateurs refuse souvent, dans son expression, de se les réapproprier, en renvoyant, avec un vouvoiement caractéristique, la responsabilité à la direction.

Le deuxième groupe d'administrateurs est plus enclin, quant à lui, à faire valoir ses compétences techniques qu'à rappeler les motifs politiques de sa présence au conseil...moins enclin à déléguer son travail à la structure même du conseil et au paritarisme :

*“Ad. : Alors que les experts travaillent continûment et font évoluer l'institution, les positions telles qu'elles s'expriment dans le paritarisme me paraissent au contraire figées politiquement. Quand vous descendez sur le terrain normalement le bon sens devrait l'emporter sur le fait d'une appartenance politique ou syndicale. Depuis que ce conseil existe, c'est à dire depuis la départementalisation, j'observe que les problèmes qui sont posés au conseil sont souvent des problèmes de gestion pure et/ou de « bon sens ». D'ailleurs, les administrateurs réagissent en conséquence. A ce jour, même la CGT peut voter comme le CNPF. Sur cette base il faudrait que l'expertise de chacun se développe et qu'il soit possible d'expliquer à sa hiérarchie syndicale, en y mettant tout le courage nécessaire, les raisons pour lesquelles il faut aller dans telle ou telle direction. Sinon les décisions restent marquées par des tendances politiques ou des débats passionnels sur la famille, l'enfance, etc...”*

Q : Considérant la nature des problèmes pour lesquels un avis du conseil est requis, vous insistez sur l'indécision des membres du conseil et leur réticence à développer une expertise technique ou gestionnaire. Mais n'est-ce pas là tout l'intérêt justement du paritarisme de contenir la pression des experts et de chercher à garder la prééminence du politique, ne serait-ce parfois que pour éviter la déviation des buts de l'institution <sup>1</sup> ?

*Ad. : Le paritarisme contre les experts. Je connais cette objection. Non, pour moi, il est toujours préférable de connaître les problèmes à fond.”* (Administrateur du collègue salarié).

---

1. Pour l'intérêt de cette opposition dans le maintien des buts de l'organisation, voir l'exemple de la formation continue dans le bâtiment dans Casella (P.), Tanguy (L.), Tripier (P.), 1988, “Le paritarisme contre les experts”, *Revue Française de Sociologie*, n°1, janvier-mars, pp.55-79.

Ce second groupe d'administrateurs lui aussi souhaite "*rendre les CA plus libres de leur mouvements*", mais cette fois au profit d'une participation technique accrue au fonctionnement de l'institution. L'un ou l'autre des deux groupes d'administrateurs peut d'ailleurs être tenté d'aller au-delà des prérogatives qui sont les siennes ; la coupure avec la direction qu'impose le décret du 12 mai 1960 n'est jamais nette. Si le premier groupe *se repose sur la direction* pour les questions techniques, il s'agit d'une délégation *de fait* n'excluant jamais, comme on l'a vu, des incursions dans les domaines qui sont formellement l'apanage des directions. Pour les administrateurs du premier groupe, ces incursions sont commandées par les intérêts dont ils doivent assurer la défense : rituelles, revendicatives, argumentées, sporadiques, généralement exprimées dans l'espace-temps du conseil, hors le vote des budgets, ces interventions ne menacent jamais réellement les directions. Le second groupe a une attitude plus tactique : mesurant les limites de son pouvoir, il cherche parmi les agents de direction des alliés pour monter des opérations en commun. Pour ce groupe, la délégation au directeur n'est jamais tout à fait l'effet automatique d'un décret, elle doit être basée sur la confiance :

*"En aucun cas (un conseil) ne peut gérer une CAF. Il n'en a ni les moyens, ni les compétences. La gestion d'une telle institution est très technique. Par contre, il lui faut avoir une pleine confiance en le directeur."* (Administrateur du collègue salarié).

*"Hors la répartition des fonds de l'action sociale, quels sont les pouvoirs d'un conseil ? Dans la mesure où celui qui initie, c'est à dire le directeur, ne peut le faire contre son conseil, vous voyez apparaître ces pouvoirs au détour d'un peu toutes les décisions importantes. Un directeur ne peut véritablement initier des choses qu'avec l'appui du conseil. Derrière les actes de la caisse, il faut une volonté politique. Normalement notre tâche se limite au vote du budget, mais via le budget, nous avons en fait accès à toutes les décisions importantes. D'ailleurs, quand un conseil ne marche pas bien, cela a une incidence sur la marche de la caisse."* (Administrateur du collègue employeur).

En tous les cas, ce groupe d'administrateur défend l'option pragmatique, c'est-à-dire, par définition, la valeur pratique comme critère de vérité. Les actes de parole caractéristiques de ce groupe, en conseil ou dans les commissions, sont des

constatatifs qui cherchent essentiellement à décrire un état de chose dans un monde objectif. Mais ce mode d'expression est aussi tactique : il permet de fonder n'importe quel type de conclusions pratiques sans avoir à en discuter un fondement politique (l'argument de "bon sens"). Au contraire du premier groupe d'administrateurs, ces acteurs se décriront plus volontiers par ce qu'il *font* que parce ce qu'il *sont* ou ce qu'ils *représentent*, accordant davantage leur conduite sur un objet ou un projet que sur un principe général. L'appartenance syndicale produit alors des effets faibles sur cette conduite.

En réussissant à modéliser la double légitimation de la direction par le conseil et du conseil par la direction, ce second groupe d'administrateurs, qui cultive à son profit un alignement de l'expert et du politique, s'engage facilement dans les registres d'action différée. Les représentations externes, le travail en commission et le suivi des dossiers sont alors pour lui l'occasion de mesurer la force d'amplification et de globalisation d'un réseau constitué autour de la CAF et l'utilité des pratiques d'intéressement. Le conseil est alors vigilant sur les renversements de polarité et peut refuser de s'aligner sur des acteurs (un préfet, par exemple) qui menaceraient son crédit et son identité, comme celle de la caisse <sup>1</sup>.

L'existence de ces deux groupes d'administrateurs induit une oscillation entre rôle prescrit par le *paritarisme* [débat sur les principes] d'une part et induit par le *pragmatisme* d'autre part [débat sur la gestion]. En situation, lorsque les positions se durcissent les deux rôles apparaissent souvent exclusifs l'un de l'autre, reconduisant par exemple une opposition attendue entre le CNPF et la CGT. On notera qu'une telle opposition n'est pas contradictoire par ailleurs avec une revendication de la CGT sur la gestion (des caisses). Les supports moraux des engagements (au sens large du terme) apparaissant plus nettement dans le premier groupe d'administrateurs, il n'est pas étonnant que parmi ces derniers, ceux soucieux de rappeler les CAF à leur vocation initiale refusent de jouer les pragmatiques. Ce premier groupe, même sans la force d'entraînement du second, est sans doute majoritaire. Avec lui, comme ailleurs, "*le CA apparaît (...) comme le gardien de la tradition plus encore que comme garant de l'orthodoxie (puisqu'il n'y a pas ou plus*

---

1. Pour une analyse des effets propres de la décentralisation sur la mise en oeuvre de l'action sociale, voir Aballea (F.), Ménard (F.), 1993, *Décentralisation et action sociale familiale*, Rapport de synthèse, FORS, décembre.

*de dogme mais des orientations*)<sup>1</sup>». Majoritaire, le premier groupe l'est évidemment par la force des choses : les dispositions qu'il manifeste sont en fait conformes à l'état du dispositif de gestion par les intéressés. D'un côté, il y aurait ce que dit le Code de la Sécurité sociale<sup>2</sup>, de l'autre on trouverait le compromis, aujourd'hui moins explicite, inscrit dans la forme paritaire elle-même. Le Code (ce qui est dit) ne permet de fixer qu'un partage des responsabilités entre le conseil et la direction de la caisse. L'élément "muet" du dispositif, par contre, c'est-à-dire la structure du conseil, devait assurer un renvoi permanent aux buts de l'entreprise : il devait avoir, de ce fait, une fonction discriminante sur le fond. Instance de légitimation, le conseil ne devait-il pas avoir pour fonction d'imposer des "dénouements moraux" à l'action de l'institution, à tout le moins, à l'action de la caisse<sup>3</sup>?

*«Je ne comprends pas pourquoi il appartiendrait aux CAF de gérer le RMI. Le technicien nous dit : « pour les CAF, c'est d'une part la reconnaissance de leur compétences, d'autre part le moyen de ne pas les contraindre à réduire leur personnel ». Pour nous, ça n'est pas une raison. Il conviendrait plutôt de savoir en quoi le RMI est ou non de notre ressort.»* (Administrateur du collège employeur).

---

1. Aballea (F.), Ménard (F.), 1993, *op. cit.*, p.72.

2. Notamment les articles R. 121—1 et R. 122—3 reprenant les articles 9 et 14 du décret du 12 mai 1960.

3. Le "dénouement moral" a lieu lorsque l'action de l'institution peut être rapportée à un principe auquel les administrateurs et les organisations qu'ils représentent ont adhéré. Ce dénouement concerne alors les fondements de l'institution. Ce n'est pas parce que la contestation d'une dévolution du RMI aux CAF, rituelle, est le fait d'administrateurs "conservateurs" qu'elle ne pose pas une bonne question à l'institution. Les administrateurs sont rarement hostiles au RMI en tant que tel, mais à sa gestion par les caisses. Il n'y voient pas, comme l'organisateur, la reconnaissance d'une compétence gestionnaire, mais une contestation de l'oeuvre elle-même. Or, il y a clairement une incertitude aujourd'hui sur le type de procédures à mettre en oeuvre pour réactualiser le consentement du milieu social à l'oeuvre réalisée par les CAF (il n'y a plus eu d'élections depuis 1983 à la Sécurité sociale). La question du financement des institutions de Sécurité sociale est peut être devenue trop centrale dans les débats pour qu'on n'interroge plus les "titres de propriété" des institutions sur leur milieu. Les administrateurs des caisses locales n'ayant pas pris sur ces questions, nous voyons que la question du "dénouement moral" intéresse également, au quotidien cette fois, l'action de la caisse et les fondements "autonomes" que les parties peuvent chercher, comme ici, à lui donner. Les administrateurs sont, certes, inscrits dans le réseau des textes généraux qui définissent et limitent leur prérogatives locales et leur assignent une fonction précise. Rien n'indique, en revanche, qu'ils doivent en situation systématiquement réifier cet effet de "structure". Les administrateurs sont, comme on l'a vu, des acteurs qui construisent et participent aux constructions dont le conseil peut être le pivot. Cela dit, leur stratégie peut également consister à faire supporter à cette structure la gestion des incertitudes qui marquent parfois les interactions, avec les autres administrateurs ou avec les directions : en reprenant sa place, son étiquette, on délègue à la structure une partie de l'interaction et de sa suite (dans le doute, on s'abstient, par exemple).

La recherche de dénouements moraux ne se fait pas sans débats, elle peut même être l'objet de conflits. La forme de ces conflits présente un rapport direct avec la qualité des missions de service public de l'institution pour le premier groupe d'administrateurs notamment, qui n'apparaît que comme l'héritier du dispositif. Les dispositions qu'il affiche et son comportement sont "prévus" en quelque sorte par la structure et ne figurent, bien souvent, qu'un effet d'hystérésis. Quant aux dispositions du second groupe d'administrateurs, plus investi dans l'action de la caisse, on sait désormais qu'elles sont favorisées par le processus de remplissage stratégique du dispositif par la direction <sup>1</sup>.

---

1. Il arrive que, sous la pression des directions de caisse, des dispositions conformes à celles que développe le second groupe d'administrateurs à la CAF des Hauts de Seine, soient au contraire enfouies. Les directions de CAF choisissent alors de ne réactualiser *que* le dispositif (minimum) en s'assurant par exemple que les votes des administrateurs seront au moins conformes aux votes attendus, compte tenu des positions de leurs organisations respectives. C'est le cas de la Caisse d'Allocations Familiales de X., dont le directeur explique aux administrateurs, pour s'assurer de la régularité de leur comportement, quelles doivent être, en séance, les positions de leurs organisations sur tel ou tel thème ! (l'anecdote provient d'entretiens réalisés, en marge de l'enquête, auprès d'un membre de la direction et d'un ancien président de la caisse en question).

## CHAPITRE VIII

---

### LA TRAJECTOIRE D'UNE CAISSE : LE CONCOURS DES INSTANCES DE REPRESENTATION A LA MODERNISATION DU SERVICE PUBLIC

*“Cette belle fleur avait failli ne pas exister. Il y a des ministres qui prennent des décisions...Pschitt! et c'est le gel des opérations immobilières. Mais la chose a eu de très bons avocats. (...) Ne vous y trompez pas! La réforme que nous mettons en oeuvre accordera une nouvelle place aux partenaires sociaux. (...) Lorsque les partenaires sociaux s'impliquent et s'engagent, ça donne donc ce résultat : proximité de la caisse à ses allocataires, attente au guichet passant sous les quinze minutes, etc. (...) Nous éviterons à l'avenir de prendre des décisions à votre place si vous gérez nos caisses de cette façon.”*

Jacques Barrot,  
ministre du Travail et des Affaires sociales,  
lors de l'inauguration de l'agence de Boulogne,  
septembre 1996.

Lorsque le gestionnaire, c'est-à-dire l'acteur opérationnel, recherche la solidarité du politique, il lui faut inventer et développer une technique propre. La chose est d'autant plus nécessaire que le droit, pour reprendre les figures travaillées par Georg Simmel, a plutôt construit des “portes”, a davantage posé, en son principe, une limitation et donc établi des séparations dans l'espace des prérogatives entre structure de représentation et structure opérationnelle, qu'il n'a réellement jeté, en vue de l'action, des “ponts” entre ces deux instances<sup>1</sup>. Et c'est bien parce que la “porte” ouvre sur un inconnu et qu'un passage est difficile, que les directions des caisses de Sécurité sociale hésitent aujourd'hui à “pousser la porte” de leurs conseils d'administration. En n'instaurant, en droit de la Sécurité sociale, qu'une solution de continuité entre direction et administration de caisse, le législateur a sans doute favorisé l'adoption, par les directions de caisse, de la stratégie la moins coûteuse pour elles, à savoir un mélange d'évitement et de contournement des conseils. Qui plus est, il n'est pas sûr que ces derniers soient aujourd'hui à eux seuls, tel qu'on peut l'exprimer en langage moderne, le siège véritable de la “gouvernance” (orientation/surveillance vs. gestion/organisation pour le “management”). Les structures de pouvoir dans les régimes de protection sociale ont suivi, on l'a vu, une évolution qu'il peut être intéressant de comparer avec l'émergence de la figure du

---

1. Simmel (G.), 1909, “pont et porte”, in *La tragédie de la culture et autres essais*, Paris, Editions Rivage, 1988.

manager généraliste dans la grande entreprise. Dans les deux cas, l'affirmation d'un savoir et d'un pouvoir professionnel portant sur l'organisation, dépositaire d'un mandat de gestion (le pôle "*management*") a modifié le rôle des instances politiques (le pôle "*gouvernance*"). Dans un balancement typique de la grande entreprise "*l'autonomie de la technostructure*"<sup>1</sup> doit composer aujourd'hui avec le "*retour des actionnaires*"<sup>2</sup> (cf. notre chapitre VI). Dans le cas des régimes de protection sociale, le paritarisme exprimait fonctionnellement la structure solidaire des propriétaires, une co-propriété sociale à l'échelle nationale. Or, depuis la budgétisation des allocations familiales notamment, l'Etat a clairement dépassé la "minorité de blocage". Dans ce cadre, les directions de caisse, en tant que mandataires, ne sont plus simplement soumises à la double autorité des conseils d'administration et de la tutelle, mais insérées dans une trame hiérarchique <Etat / caisses nationales / caisses de bases> qui marginalise chaque jour un peu plus les conseils d'administration en tant qu'instance de gouvernement :

- la reconnaissance d'une compétence – et donc de l'autorité professionnelle – des gestionnaires n'était plus subordonnée à la mise en œuvre d'un savoir-faire opérationnel reconnu jusque dans les ministères sociaux, et dont les conseils d'administration ne pouvaient plus se prévaloir pour leur propre compte depuis le décret du 12 mai 1960, mais se jouait désormais dans la capacité à déployer un programme comptable (les "conventions de gestion" du plan Juppé) ;
- les conseils d'administration, instances dépositaires de la légitimité sociale et institutionnelle et, donc, de l'autorité politique, se voyaient dépossédés du fond par la formalisation d'attendus substantiels déduits désormais de l'ordonnance comptable. Les conseils des caisses d'allocations familiales qui continuaient à se distinguer, au sein de la Sécu, par les marges de manœuvre qui leur étaient conférées en matière d'action sociale<sup>3</sup>, ont particulièrement souffert de cette

1. Galbraith (J.K), 1968, *Le Nouvel Etat Industriel*, Paris, Gallimard.

2. Charreaux (G.), 1987, "La théorie positive de l'agence : une synthèse de la littérature" in Charreaux (G.) & alii, *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Paris, Economica, coll. Gestion, pp.21-55.

3. De ce fait, les administrateurs des caisses d'allocations familiales auraient moins perdu que les administrateurs des autres caisses le sentiment de leur utilité sociale.

	CAF	CPAM	CRAM	MSA	URSSAF
"Oui, ma caisse est autonome,	44	30	9	50	12
et ses relations avec la caisse nationale et la tutelle sont claires."	31	16	9	20	24

dépossession. Formalisme pour formalisme, il n'est pas sûr que le Parlement, depuis 1995, ait plus fait pour la légitimation politique des comptes sociaux que les branches, après 1967.

Or, l'exercice du pouvoir ne se confond pas avec l'exercice d'une autorité légitimante. C'est la fameuse distinction entre le pouvoir (*potestas*), entendu comme faculté ou puissance d'agir et l'autorité (*auctoritas*), conçue comme faculté de fonder l'action d'une autre personne. De ce point de vue, l'exigence de modernisation du service public remettait sans doute l'échelon des caisses, c'est-à-dire le "guichet", au centre du débat. Ainsi que le soulignera notre interlocuteur principal au sein de la CAF des Hauts-de-Seine, le plan Juppé "*entretient un malentendu permanent entre la gestion des risques (...) et la gestion des caisses locales de Sécurité sociale. (Or) le système de gestion qui prévaut jusqu'à présent dans notre institution, à l'exclusion de la gestion du risque, n'est pas dénué de vertu (...). Dès lors que les responsabilités respectives du conseil et du directeur sont délimitées, et elles le sont, ces deux entités sont non seulement complémentaires, mais peuvent se transcender et apporter au service public une qualité supplémentaire, une légitimité d'action plus évidente.*" Observant la "*volonté politique d'établir une certaine normalisation des organisations et des modes de gestion*", notre interlocuteur se demandait qui serait, dans ce dispositif, "*garant dans le temps des actes de gestion*"<sup>1</sup>. Les conventions d'objectifs et de gestion mises en place par le plan Juppé sont typiques, en effet, de la pratique des "contrats dirigés" dont parle la doctrine juridique. Or ces "contrats de subordination", en tant qu'ils ont généralement pour visée de "*mettre en œuvre des impératifs d'intérêt collectif non négociables dans leur principe*"<sup>2</sup>, soutiennent des pratiques d'affermage du pouvoir incompatibles avec la nécessité de fonder l'action. Le Parlement, qui reste la caution politique du "contrat de gestion", est une instance trop lointaine pour prétendre, en effet, avoir une autorité qui déborde le strict cadre des risques et concerne, cette fois, la gestion des caisses de base. Une incompatibilité s'est, de fait, développée entre la "ligne budgétaire" qui justifie l'approche comptable

---

Chiffres extraits d'une enquête par questionnaire effectué en 1995 auprès d'administrateurs du régime général et du régime agricole de deux départements du Rhône et de la Loire. Le Breton (J.), Marchat (E.), Tanay (K.), 1995, *Les pouvoirs des administrateurs des caisses locales de Sécurité sociale*, CNESS-34ème promotion, pp.36-40 et annexe VI.

1. Guillemot (B.), 1996, "Le directeur, le rôle et la mission des caisses", *Espace Social Européen*, 19 avril, p.16.
2. Supiot (A.), "La contractualisation de la société", conférence prononcée à l'Université de tous les savoirs le 22 février 2000 au Conservatoire National des Arts et Métiers, Paris.

du gouvernement de la Sécurité sociale et le référent de base que constituent pour la gestion de ses organes, les caisses, “*la ligne du public*”. Cette expression est une invention conjointe de Pierre Laroque et de Francis Netter, conseiller maître à la cour des comptes. S’agissant d’une institution en situation non-concurrentielle, dont l’activité ressortit principalement à une logique de production de masse, ce dernier posait, en 1958, les conditions dans lesquelles elle devait publiquement légitimer sa fonction : “*Plus on sépare la ligne administrative de la ligne du public (pour satisfaire à une certaine efficacité dans la mécanisation des travaux de masse), plus on doit renforcer la ligne du public*”<sup>1</sup>.

Le présent chapitre est une illustration de la façon dont les conseils peuvent précisément développer la “*ligne du public*” et lui permettre de prendre forme. La question que s’était posée la caisse d’allocations familiales des Hauts-de-Seine était la suivante : comment donner à cette nouvelle caisse d’allocations familiales, créée en 1991, un projet qui lui permette de donner aux objectifs de modernisation du service public, définis pour la branche dans son ensemble, une incarnation compatible avec les conditions locales de production de ce service, et donc une identité qui l’inscrive dans son territoire propre ?<sup>2</sup>. Ce chapitre retrace, par le détail, l’histoire d’un chantier de déconcentration, commencé en 1991, au cours duquel ce projet fut progressivement énoncé. Parce qu’il est concerné par les opérations immobilières, le conseil d’administration fut étroitement mêlé à ce chantier. L’autorité légitimante que le conseil a pu constituer, à l’occasion, permit en effet à ce chantier – *a priori* limité aux “murs” de la caisse – de devenir une *œuvre singularisante*<sup>3</sup>.

- 
1. Intervention aux journées d’études annuelles des directeurs de CAF, novembre 1957 citée par Montes (J.F), 2001, “L’accueil du public dans les CAF : une mise en perspective historique (1946-1990)”, *Recherches et Prévisions*, n°63, p. 87.
  2. Si la façon de poser le problème n’était pas sans rapport avec ma présence dans la caisse et l’enquête *in situ* que j’y menais depuis bientôt deux ans, elle était d’abord et surtout, depuis la départementalisation des caisses de la région parisienne, l’expression d’une préoccupation commune à l’équipe de direction.
  3. La production de cette “*œuvre singularisante*” n’aurait pas été possible si les acteurs “locaux” n’avait pas su développer une capacité à emboîter des contextes d’action hétérogènes et à enrôler, comme nous le verrons, des acteurs “nationaux”. Il fallait que notre analyse puisse restituer ces enchâssements et cette capacité de projection. Pour ce faire, elle ne devait pas s’enfermer dans les distinctions usuelles local/global, micro/macro auxquelles pouvait renvoyer l’ethnographie classique d’une interaction localisée. A ces découpages ou à ces états figés, nous avons cherché à substituer la considération des stratégies déployées par les acteurs pour *localiser* une interaction mais aussi pour la *globaliser*. L’analyse de ces processus et de ces mouvements permettait de donner une autre interprétation du pouvoir détenu par les acteurs. Tranchant avec les procédés

Le projet naît progressivement d'un concours de circonstances, en fait, de la rencontre entre une nécessité contingente, propre à la caisse (il lui faut reloger son personnel), avec un impératif de modernisation énoncé pour la branche dans son ensemble (“*il faut se rapprocher des allocataires*”). Au même moment, la CAF des Hauts-de-Seine crée “dans ses murs” de nouveaux “modules de gestion” qui opèrent un regroupement des dossiers par commune. Chaque module est composé d'une équipe polyvalente en charge de la totalité du dossier. Par analogie, l'action sociale dispose de ses propres modules territoriaux. Parce que les questions immobilières en font un point de passage obligé mais parce que la direction tient au “projet d'entreprise” auquel les modules doivent leur existence, le conseil sera enrôlé dans toute l'opération de déconcentration. A l'issue de cette opération, les modules *devront* se situer “hors-les-murs”, au plus près de leurs allocataires.

L'opération de déconcentration qui marquera à son terme l'écriture d'une doctrine propre<sup>1</sup> figure l'invention de la caisse. Le conseil mais aussi la Commission Structure et Travaux (CST) en charge des opérations immobilières ont joué un rôle moteur sur ce dossier. Dans cette conjoncture, comment produire une répartition des rôles qui convienne ? Quel dénouement attendre de l'opération ? En révélant la façon dont un principe général de modernisation peut s'incarner, dans la solidarité de l'expert et donc dans la définition d'une stratégie d'institution, le chantier du “hors les murs” dévoile alors ce qu'un conseil sert à satisfaire dans la marche d'une caisse.

---

monographiques classiques, cette posture “*d'ethnographie combinatoire*” nous permettait de suivre les acteurs, d'évaluer leur capacité à donner de la *généralité* à leur *œuvre singulière*, d'élargir ainsi “*l'inventaire des possibles en matière d'action située*” (Dodier (N.), Baszanger (I.), 1997, “Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique”, *Revue française de sociologie*, XXXVIII, p.57). En circulant simultanément sur différents terrains, en identifiant, à chaque fois, les agencements dans lesquels une action située pouvait produire des effets à distance, nous échappions au risque de confondre l'étroite *localisation* de l'expérience collective avec le caractère conféré à son objet : une action locale pouvait prétendre gagner une portée globale.

1. CAF HDS, *Rapport d'activité 1995*, p. 4.

## *Section 1*

### LA MOBILISATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION SUR UN PROJET IMMOBILIER

Issue de l'ancienne CAF Région Parisienne (CAF RP), dont la dissolution avait été consacrée par le décret du 2 octobre 1990, la CAF des Hauts-de-Seine a été mise en place le 10 avril 1991 par le directeur régional des Affaires Sanitaires et Sociales, Monsieur Bordeloup, lors d'une première séance de son Conseil d'Administration. La départementalisation décidée en novembre 1988 par le conseil d'administration de la CAF R.P finalise alors un processus entamé en 1987 avec la mise en place de comités de gestion départementaux. L'allocataire peut-il être véritablement considéré comme la cible privilégiée de cette départementalisation ? Si un document à vocation rétrospective publié fin 1995 par la CAF des Hauts-de-Seine l'affirme sans ambages, en filigrane d'autres motivations ne manquent pas cependant d'émerger : *“Si la déconcentration de la CAF RP s'est rapidement traduite par un meilleur service rendu aux allocataires et **une amélioration des coûts de gestion**, il n'en demeure pas moins que l'existence d'un centre décisionnel unique ne permettait pas de prendre en compte les besoins spécifiques des populations des départements de la région parisienne. En outre, une telle organisation posait **des difficultés en termes de communication et d'efficacité des circuits administratifs**. Des travaux de réflexion furent alors engagés qui permettaient d'envisager d'autres formes d'organisation en posant comme priorités un rapprochement des familles et une amélioration du service rendu. Ce débat allait naturellement s'inscrire dans le contexte de décentralisation et territorialité de la politique de l'Etat.”* (CAF HDS, 19.95, 1 p.33) <sup>1</sup>

#### 1959-1973 : LA CAISSE CENTRALE DE LA RUE VIALA

La CAF RP, créée en juillet 1973 et organisée en circonscriptions administratives était elle-même issue d'un premier effort de déconcentration déclenché par une paralysie de la Caisse Centrale, “l'épisode de la rue Viala” :

*“1973, janvier, dissolution de la Caisse Centrale d'Allocations Familiales de la Région Parisienne par Edgar Faure. Six mois après, est mis en place un nouveau conseil dans lequel j'occupe bientôt*

---

1. 19.95 est la cote du document dans l'archive que nous avons constituée. Les coordonnées complètes des sources administratives et des relevés ethnographiques figurent en annexe du chapitre.

*une présidence de commission. La commission, c'est là où les vrais problèmes sont traités. Ils n'apparaissent sinon que via les budgets. C'est la tâche essentielle d'un conseil de déterminer les budgets. Dans les commissions, on peut examiner comment cette détermination pèse sur le service rendu à l'allocataire. On découvre, par exemple, que les retards posent, dans certains cas, de graves problèmes de vie quotidienne... En 1973, ce sont de tels incidents de paiement — ils avaient concerné, je ne sais plus, plusieurs milliers d'allocataires— qui avaient conduit à la dissolution de la CAF RP. Il y a donc sur les problèmes d'organisation, les choix de concentration ou de déconcentration, mais aussi d'informatique, des arbitrages importants à réaliser pour ne pas déboucher sur de telles impasses. Demain la situation pourra très bien se rejouer sur l'informatique.”* (Administrateur du collège employeurs).

L'irruption de la sélectivité et du critère de ressources dans le système des prestations familiales, qui couvre la période 67-74, n'est pas pour rien dans cette rupture de 73. L'incident constitue d'ailleurs la seule mention faite à l'organisation dans l'ouvrage que le directeur adjoint de la CNAF a consacré aux prestations : *“la charge des réformes est lourde pour les caisses. Une crise secoue la plus grosse d'entre elles : la caisse d'allocations familiales de la Région Parisienne. Edgar Faure simplifie en 1973 le système : en avril la condition de ressources est supprimée pour l'allocation d'orphelin; en juillet elle est supprimée pour l'attribution de mineurs handicapés”*<sup>1</sup>. Arrivée à saturation, la caisse est donc, une première fois, déconcentrée. On notera que l'allocataire, même participant de l'événement, n'est manifestement pas l'horizon institutionnel de cette réorganisation.

#### UN CHANGEMENT DE CIBLE

L'idée qu'une proximité institutionnelle et géographique à l'utilisateur est susceptible d'améliorer la qualité du service rendu par la caisse suppose non seulement de définir chacun des termes —usager, service, qualité, proximité— mais encore d'établir entre eux une relation, laquelle ne fonde un programme de recherche structuré, en France, qu'au milieu des années 80<sup>2</sup>. Au moment où la départementalisation est décidée, cette idée, présente à titre de justification, ne pénètre en réalité que très progressivement les pratiques managériales. Elle est encore le prolongement d'un corpus de doctrines hérité du management participatif visant à répondre aux besoins plus directs de l'organisation. La fin des années 80 est donc surtout caractérisée par

1. Steck (P.), 1993, *Les prestations familiales*, Que sais-je ?, Paris, PUF, p. 25.

2. Voir notamment *La relation de service dans le secteur public*, actes du séminaire (1989-1990), Plan urbain-RATP-DRI, 5 tomes. Sur la proximité et le service, pour une revue, Bonamy (J.), May (N.), 1994, *Services et mutations urbaines*, Paris, Anthropos. En 1933, Pierre Laroque publie sa thèse de doctorat : *“Les usagers des services publics industriels”* (Thèse de doctorat en Droit, Sirey, 1933). Il y examine notamment, dans le cas de différents services publics, la force du lien qui peut s'établir entre le but du service et la satisfaction (directe) de l'utilisateur. Il oppose alors le service public industriel et commercial où ce lien se doit d'être fort au service non commercial pour lequel ce lien direct le cède plutôt à la réalisation de l'idée, au sens de Maurice Hauriou : *“Pour les services non commerciaux (...) l'utilisateur apparaît moins comme un but que comme un moyen en vue d'assurer une fin plus élevée (...)”* (p.14). Dès lors que cette différence est fondée, on mesure toutes les difficultés que peut rencontrer, aujourd'hui, une institution comme la Sécurité sociale pour inscrire la “satisfaction de l'utilisateur” dans sa discipline interne. Si bien que les correspondances usager/service/qualité/proximité peuvent y être plus problématiques qu'ailleurs à

l'émergence des projets d'entreprise et des actions qualité. Un sondage du Bureau de Recherche de la CNAF réalisé en 1988 opère un recensement de ces pratiques. Dans le dépouillement qu'elle réalise pour le numéro 16 de *Recherches et Prévisions* consacré au management participatif, Catherine Vérité indique ainsi l'existence d'une “*dernière question plus ouverte (invitant) les CAF à citer les thèmes que l'Institution (...) devrait aborder : un consensus très net apparaît au sujet des structures participatives et de la motivation du personnel (...) Par ailleurs certaines caisses ont évoqué d'autres pistes d'étude et de recherche...(parmi lesquelles une) méthodologie d'approche pour la suppression de l'anonymat des relations avec les allocataires.*” (p.40). Douze caisses, parmi les vingt-neuf ayant répondu au questionnaire, indiquent avoir lancé un projet d'entreprise, neuf ont mis sur pied une démarche qualité, une seule dit l'avoir orientée explicitement sur “*la personnalisation du traitement et des relations avec la clientèle*”. C'est dans cette conjoncture, où la préoccupation de l'allocataire le cède à la nécessité de décloisonner les services —on dira *aujourd'hui* que les deux sont *naturellement* liées— que se transforment notamment, à la CAF RP, les îlots de production des “modules Lavallée”. Voilà pour le décor.

Créée par la départementalisation, la CAF des Hauts-de-Seine regroupe donc deux des anciennes unités de gestion de la CAF RP, au nord et au sud du département, à Nanterre et à Clamart; elle hérite en outre d'une organisation en modules, limitée aux gestions techniques. Dès sa création, la CAF, à l'étroit dans les locaux hérités de la CAF RP où elle doit notamment loger le staff de direction, conçoit de faire migrer certains services hors de ses murs. L'opération nécessite l'aval du conseil d'administration, lequel délègue à une commission non réglementaire, la commission structure et travaux, le soin de préparer ses délibérations. Cette opération est donc l'objet de l'une des toutes premières demandes d'association du conseil à un programme de la caisse. C'est sur cette base de départ, la mise en place des structures départementales, que naît alors un projet de déconcentration appelé “modules hors les murs” dont la conception et la mise en oeuvre s'étalent sur la période 1991-1996. En quelques mots clés, la couverture du rapport d'activité de la caisse pour l'année 1995 donne, à son point d'achèvement, la tonalité du projet : “*Service public, qualité, adaptation, mobilisation, proximité, agences* (la nouvelle identité des modules hors les murs)”. Le module “hors les murs” y fait alors figure, avec ses caractéristiques

propres, d'incarnation idéale de l'impératif de modernisation énoncé pour la branche dans son ensemble.

Au moment où se déroule l'enquête, la doctrine du module "hors les murs" nous est donc présentée en son entier. L'opération, cohérente, mêle à une planification serrée d'engagement de moyens une justification accordée aux grandes lignes définies pour la modernisation des CAF : décloisonner les services, reconfigurer les métiers dans le sens d'une polyvalence accrue, mettre l'ensemble au service des usagers. L'opération de déconcentration est non seulement conforme à l'objectif de (re)territorialisation du service dont la départementalisation semblait constituer le premier volet mais elle est, en outre, ajustée géographiquement aux initiatives de soutien aux quartiers réputés difficiles, lancées dans le cadre des politiques nationales de la Ville et au niveau du département lui-même. Enfin, le conseil d'administration qui s'est prononcé à chaque étape du dossier, certaines fois à l'unanimité, paraît très porteur de l'opération : "*en 1995, les premières agences de proximité sont ouvertes (...), la CAF des Hauts-de-Seine a trouvé son identité. Je me félicite du travail accompli et (...) je rends hommage à l'ensemble de nos administrateurs pour cette fructueuse collaboration*"<sup>1</sup>. Disons-le tout de suite, ce bel ensemble et cet alignement ne sont pas miraculeux. Ils sont en réalité le fruit d'un long travail. Rien n'indiquait *a priori* que les *modules hors les murs* puissent passer pour une bonne incarnation de la trilogie "*service public, qualité, adaptation*".

Comment fait-on, dès lors, pour incarner un principe général, donner corps à un schéma abstrait de modernisation ? A quelle condition cette incarnation vaut-elle pour stratégie d'institution ? C'est à ces deux questions que nous voulons répondre maintenant. En effet, si la CAF opère elle-même un rapprochement entre le fait d'avoir, dans cette opération, *trouvé son identité* et l'engagement de son conseil d'administration, alors l'histoire des modules hors les murs constitue —quoiqu'il en soit du caractère aride des affaires immobilières— un cas exemplaire pour étudier comment et en quoi la solidarité de l'expert et du politique peut aider à construire une stratégie d'institution.

Mais comment *re-tracer* cette histoire ? Nous nous sommes justement appuyés sur les éléments qui avaient servi à la *tracer* au long de ces quatre années : procès-

verbaux de commission, de conseil d'administration, documents techniques, comme autant d'enregistrements<sup>2</sup>. Cette opération était en outre l'une des seules à avoir occupé le conseil sur une aussi longue période, ce que traduisait mécaniquement le nombre de pièces versées au dossier. Mobiliser (un conseil ou des agents), intéresser, pour les enrôler, des acteurs (une municipalité, la CNAF, un ministre), les convaincre de devenir de nouveaux porte-parole de l'opération, pour ce faire, superposer (des cartes, des données statistiques), bref convoquer une série hétérogène d'êtres et d'éléments pour écrire puis inscrire le module dans la ville : voilà, exprimée dans les termes de la sociologie de l'innovation<sup>3</sup>, la "carrière" de cette opération de déconcentration.

## 1.1

### CO-CONSTRUCTION D'UNE REPRESENTATION DE L'ACTIVITE VERSUS REPRESENTATION DES AGENTS DE LA CAISSE

A partir d'avril 1991, l'installation de la CAF des Hauts-de-Seine constitue l'essentiel de son actualité. Elle manque alors de surface pour loger tout son personnel. Le siège de Nanterre est trop exigu pour accueillir, toute chose égale par ailleurs, le regroupement des 50 personnes composant le staff. Il apparaît donc nécessaire d'organiser une migration inverse; pour ce faire, de trouver des surfaces

- 
1. Le directeur in *Rapport d'activité 1995*, CAF HDS, p.1.
  2. La question posée par l'utilisation des procès-verbaux n'est pas tant de savoir s'ils consignent ou pas les propos "vraiment échangés" au CA mais de considérer simplement que leur contenu exprime *la vérité* du CA. L'annonce suivante, "*ce que je vais dire figure hors procès-verbal*", introduit la plupart du temps un matériel localisateur, une donnée supplémentaire de cadrage dans les débats. On choisit de ne pas inscrire cette donnée de cadrage au PV parce qu'elle s'accompagne, par exemple, de la mise en cause d'un acteur extérieur (un préfet, l'Education nationale, la caisse nationale, un ministère, etc.). Quoiqu'il en soit, dans l'échange d'arguments, ce matériel se révèle constituer essentiellement un outil permettant de faire aboutir la parole du CA, de la produire. Par définition, il n'est pas la parole du CA. Si l'inscription au P.V est fréquemment l'objet d'une négociation, il faut en conclure que les mots sur le papier n'en ont que plus de poids. Ainsi, l'une des données essentielles des CA, à travers l'approbation du PV, consiste en la possibilité de révision de cette inscription. A cet égard, on notera que c'est plutôt d'emprunter à la lourdeur de la langue administrative qu'on reproche à ces inscriptions littéraires. Cette lourdeur, langue de bois ou de papier, manifeste justement toute la difficulté à déplacer les énoncés. Dans ce dispositif contraignant d'énonciation, bordé par la réglementation et les usages, discuter un changement n'est donc pas rien.
  3. Latour (B.), 1989, *La science en action*, Paris, La découverte.

supplémentaires. Le nouveau conseil constitue alors un point de passage obligé pour “fabriquer” la surface nécessaire. En matière immobilière, il est demandé au conseil d'appuyer, dans un premier temps, une opération essentiellement technique. La Commission Structure et Travaux (CST), réunie le 31 mai 1991, rentrera en fait assez peu dans les détails. Elle propose au conseil, le 19 juin 1991, la recherche en location de 600 m<sup>2</sup> de surface pour y loger *temporairement*, sur deux ou trois ans, les services d'Action Sociale du département<sup>1</sup>. Deux mois après son installation, le conseil d'administration adopte par un vote à l'unanimité le principe de cette location portant sur 600 m<sup>2</sup> de bureaux. Pourquoi *temporairement* ?

1991 – METTRE UN “MODULE HORS LES MURS”, ENTRE GESTION DU PERSONNEL ET TRANSFORMATION DU SERVICE

La nécessité d'étendre les surfaces intervient à un moment où l'organisation du travail et la régularité de la production constituent une préoccupation dominante pour la direction —*“l'urgence, la première année, c'est de pouvoir payer les gens”*. Cette dernière a bien un autre projet que la simple recherche de surfaces supplémentaires, mais elle laisse pour l'heure à d'autres le soin de l'énoncer à sa place :

*“En ce qui concerne la recherche de surface, Mr. S. (CGT) invoque le souci que doit avoir la CAF d'être proche des allocataires et pense qu'à ce titre il serait plus judicieux de mettre en place un module complet “hors-murs”. Le président du CA, Mr. I., souscrit tout à fait à la proposition de Mr. S. et indique que ce sont précisément les projets de la direction de la CAF HDS. Il précise cependant qu'il s'agit ici d'un programme ambitieux qui, pour être mené à bien et dans les meilleures conditions possibles, demande une réflexion et une préparation non négligeable. C'est la raison pour laquelle cette solution provisoire a été avancée.”*  
(191)

Dans les interactions direction-conseil, cette prudence ressortit notamment à l'inquiétude exprimée par certaines représentations concernant le sort réservé au personnel dans ces opérations de redéploiement. De fait, différentes opérations se chevauchent et se confondent encore avec l'installation de la caisse. Les syndicats

---

1. Cf. document n°191, l'index des sources administratives figure en annexe du chapitre.

prennent alors note d'un transfert temporaire des services de l'action sociale mais exigent leur proximité géographique au siège et leur retour prochain sur le site de Nanterre (CGT, CFDT). La CFTC se demande, pour sa part, si le personnel est au courant d'un projet de module hors les murs et s'il est prêt à l'accepter (291). Sur ce point, la direction se veut rassurante : la réorganisation du travail dans les services fonctionnels hérités des anciennes unités de gestion se fera *“dans le respect des personnes et de la règle du volontariat”* (191), la recherche de surfaces supplémentaires fait l'objet d'une consultation du comité d'entreprise (291), le personnel est dit être *“informé, depuis plusieurs années (d'un) projet de module pour Colombes”* (291), etc. En résumé ce qui, au début, mobilise les organisations syndicales présentes au conseil, c'est aussi la situation des agents de la caisse. Rien d'étonnant à cela. La période d'installation révèle encore une forme d'indétermination concernant les rôles occupés par chacun :

*“Les organisation syndicales se rencontrent avant le conseil d'administration. Par le biais des structures syndicales, nous rencontrons donc les administrateurs qui représentent les organisations ouvrières. Il arrive que ces rencontres influent sur les votes. De cette façon, les votes prennent donc en compte ce que pensent les organisations syndicales représentant le personnel de la CAF. Ceci dit, on n'oublie pas quand même que leur rôle est différent du notre. En théorie, eux ont d'abord à se préoccuper du respect des obligations de service public. Il n'y a pas automatiquement accord. Nous, nous nous battons simplement pour que les administrateurs soient à l'écoute des problèmes rencontrés par le personnel, parce que lorsque le personnel se sent bien dans son travail, ça améliore aussi la qualité du service public. Pour les représentants du personnel, il n'y a pas de décision à prendre en conseil. Par contre, on peut faire des interventions, faire des déclarations ou poser des questions (...). On peut faire des déclarations notamment quand on n'est pas suivi par nos représentants au CA (même si on comprend qu'ils ne nous suivent pas). C'est annexé au PV et souvent les retombées sont positives. A défaut de modifier les votes, ça peut générer un débat. (...) Tout le monde pensait, par exemple, que le projet “hors les murs” était un plus pour le service public. Après on peut discuter la façon dont le personnel est impliqué dans l'opération et là, nous avons fait entendre notre différence auprès de nos représentants.”* (Représentant du personnel au CA).

*“Sur les modules hors les murs, nous avons pu avoir au début une opposition avec les membres de notre organisation représentant les salariés de la CAF, qui traduisait l'inquiétude et les fortes réticences du personnel.”* (Administrateur du collège salarié, CAF des Hauts de Seine).

Cette contiguïté de fait est toujours susceptible de produire une confusion des mandats, notamment du point de vue de l'acteur direction. Ce dernier peut alors chercher à *“responsabiliser l'acteur syndical”*. L'expression signifie principalement qu'il lui faut trancher dans l'épaisseur du syndicat lui-même. Pour ce faire, le décret du 12 mai 1960 peut être une ressource pour segmenter la représentation syndicale et délimiter les champs d'intervention de chacun :

*“J'ai parfois l'occasion de rappeler au conseil ce que sont ses pouvoirs (...) Je ne veux pas transgresser les pouvoirs du conseil, je ne tiens pas non plus à ce qu'il se mêle des pouvoirs d'une direction. (...) Le groupe XX me demandait par exemple de justifier les conditions dans lesquelles j'enverrais des personnels à Antony, à Issy-les-Moulineaux, etc... Il voulait savoir les conditions de nombre que je fixerais, le nombre de techniciens qu'il faudrait à Antony, à Issy... Nous sommes obligés de couper court. Ces questions ne sont pas du domaine du conseil; il existe d'autres instances qui s'en occupent, les instances internes.”* (Le directeur).

Ce faisant, un conflit peut toujours relancer l'épreuve avec le conseil. Le besoin immédiat de surfaces supplémentaires exprimé en 1991, au moment de la départementalisation, et la décision de déplacer, cette année-là, les sédentaires de l'action sociale dans une annexe ne sont ainsi pas les seuls à brouiller auprès du conseil l'énoncé du projet des modules hors les murs. En 1993, une organisation syndicale choisira à nouveau d'évoquer, en terme de gestion de personnel, la situation et l'avenir du site de Clamart au sud du département :

*“Les administrateurs XX de la CAF HDS se sont prononcés (...) en leur temps, favorablement sur le projet immobilier de Clamart. Orientations présentées très positivement et qui devaient aboutir à la création de deux modules (...) Aujourd'hui, des informations venant du personnel nous donnent des inquiétudes sur leur devenir. Qui ira dans ces antennes ? (...) Que deviendra le personnel qui ne sera pas dans ces antennes ?”* (déclaration de groupe, annexe 693).

La carrière des modules hors les murs croise à cette occasion l'histoire —et notamment l'histoire sociale— des unités de gestion héritées de la CAF RP :

*“Avant la départementalisation, il y avait deux unités de gestion sur les deux sites de Clamart et de Nanterre, et donc deux directeurs. Les deux sites ont par ailleurs des cultures très différentes, notamment des cultures syndicales différentes. La direction est donc une jeune équipe en 1991 alors que ses partenaires internes sont souvent de "vieux routiers", avec une CGT plutôt oppositionnelle sur Clamart et une CFDT majoritaire, bien implantée sur Nanterre auprès des personnels de l'action sociale mais plus distante du terrain. La départementalisation a supprimé les directions de site. En 1991, avec l'installation de la direction à Nanterre, se développe à Clamart un syndrome d'abandon qui touche y compris l'encadrement. Nous avons dû faire face, dans une période encore récente, à des mouvements de personnel dénonçant des différences de traitement entre les deux sites. En matière sociale, la direction a donc dû acquérir très tôt une crédibilité, ne pas se laisser entraîner dans un conflit sans fin, produire des actes. Il fallait absolument que l'encadrement représente à nouveau la direction, au plan local. Il fallait en outre poser certaines limites à l'expression de ce mécontentement —ne pas hésiter, par exemple, à aller jusqu'au procès avec un syndicat. Mais il fallait aussi des actes symboliques démontrant que Clamart n'était pas moins bien traité, y faire siéger des commissions, y commencer avant Nanterre la rénovation des guichets, etc... Mi-93, la situation s'est nettement améliorée.”* (Membre de l'équipe de direction).

Cette conjoncture révèle, dès son énoncé, les situations avec lesquelles le projet de déconcentration va devoir négocier son existence. Les interventions des administrateurs (sur les questions de personnels) sont-elles l'effet de circonstances particulières ou doivent-elles, au contraire, être considérées comme une seconde nature des conseils ? La réponse apportée, par les directions, à cette question renseigne alors sur la stratégie définie à l'égard du conseil et le statut des rappels à la règle. En minimisant la signification de cette série d'incidents, la direction produit des circonstances atténuantes :

*“Dans les périodes d'installation des conseils, comme aujourd'hui, les syndicats internes en profitent généralement pour faire remonter des choses. Au début, le*

*problème ne peut être évacué facilement. On le voit bien : les nouveaux administrateurs commencent assez rapidement à évoquer les problèmes de personnel.*” (Un membre de la direction évoquant le renouvellement du conseil suite au plan Juppé).

Ce relativisme constitue, en creux, l'énoncé d'une stratégie. La direction se refuse à manipuler le décret du 12 mai 1960 pour simplement s'y retrancher. Elle choisit plutôt d'en faire usage pour intéresser le conseil de la caisse à l'opération du hors les murs. *“Intéresser c'est se placer entre (inter-esse), s'interposer”*<sup>1</sup>. La règle est une ressource qui permet alors de doter le conseil d'administration d'une nouvelle *identité d'action*. Le conseil doit devenir le porte-parole de l'opération de déconcentration, seule façon de rester celui des allocataires, plutôt que celui du personnel. *“Nous appelons intéressement l'ensemble des actions par lesquelles une entité (ici, la direction de la caisse) s'efforce d'imposer et de stabiliser l'ensemble des acteurs qu'elle a défini par sa problématisation. Toutes ces actions prennent corps dans des dispositifs”*<sup>2</sup>. Si la problématisation est la définition de points de passages obligés, comme dit Michel Callon, elle participe ainsi à la (re)définition des acteurs. Dire que l'opération de déconcentration est un point de passage obligé à l'amélioration du service rendu par la caisse aux allocataires, ce que la direction retiendra finalement pour programme, c'est en même temps proposer une définition du conseil. En vertu de cette problématisation, le conseil doit accepter que le soin porté à la qualité de ce service ne se confonde plus avec le fait d'exprimer la volonté des agents de la caisse. La voie proposée par le conseil compose, quant à elle, avec le souci de la corporation porté par les représentants du personnel, souci auquel les administrateurs du collègue salarié ne manquent pas d'être sensibles. Il n'est pas illégitime, en effet, de s'intéresser à *“la qualité du travail pour que la qualité du produit soit assurée auprès des consommateurs”*<sup>3</sup> ; autrement dit, par le représentant du personnel au CA déjà cité, *“lorsque le personnel se sent bien dans son travail, ça améliore aussi la qualité du service public”*. La direction ne propose pas que le règlement de cette question lui soit entièrement confié mais qu'il soit traité contradictoirement au sein d'une autre

---

1. Callon (M.), 1986, “Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs en Baie de Saint-Brieuc”, *L'Année sociologique*, Vol. 36, p. 185.

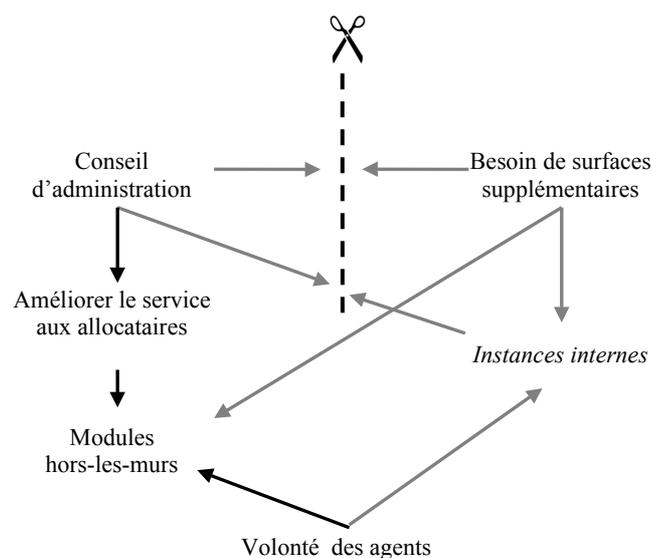
2. *Ibidem*.

3. da Costa (I.), 1994, “L'émergence du syndicalisme contractuel aux Etats-Unis” in Kourchid (O.) &

instance, le CE. Elle demande alors à être jugée sur la qualité de liaison entre *back* et *front-office* par des administrateurs recentrés sur le service plutôt que sur la production, volonté que sous-tendent les deux registres de la transparence sur lesquels elle cale les relations avec son conseil (*cf.* Chapitre VII). Les deux premières années d'installation de la caisse seront ainsi consacrées à faire que ce partage théorique devienne, par le poids des immobilisations auxquelles le conseil aura pris part, une évidence partagée.

Il s'agit donc d'abord d'enrôler le besoin de surfaces supplémentaires dans le programme intitulé "modules hors les murs". Pour ce faire il faut réussir à déplacer l'intérêt du conseil depuis l'organisation du travail, pour laquelle le "besoin de surfaces supplémentaires" fait office de porte-parole au départ, vers une autre fin. Il faut donc réussir à attacher la volonté des administrateurs au "hors les murs". La volonté du conseil devra plutôt porter, de ce fait, sur l'amélioration de qualité de service rendu aux allocataires, objectif inscrit au programme des modules. Mais en 1991, la traduction d'une telle volonté en une série de décisions est encore une inconnue. Comment cette volonté s'incarnera-t-elle ? Et les agents ? Le travail du conseil ne peut-il pas nourrir indirectement le sens de leur activité ? Comment les intéresser, eux aussi, aux modules ? En examinant la carrière des modules, c'est à ces questions que nous nous efforcerons de répondre maintenant.

SCHEMA 1 : MOBILISER LE CA POUR MOTIVER LES AGENTS



## 1.2

LES ADMINISTRATEURS PRENNENT LA DIRECTION AU MOT DANS L'ELABORATION D'UNE DOCTRINE SUR L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC

L'item "*implantation d'un module de gestion hors les murs à Colombes*" apparaît pour la première fois, en tant que tel, dans un ordre du jour du CA le 24 septembre 1991 (291). Ce faisant, la définition claire du projet le cède encore à la programmation d'une opération à double détente. L'opération consistant à louer des surfaces en vue d'achever l'installation de la caisse est finalement qualifiée de "*plaque tournante*" : "*elle s'articule avec une seconde opération immobilière visant l'implantation de modules de gestion hors les murs. Cette opération tiroir se soldera par la réintégration des personnels transférés sur les surfaces en location dans les locaux des personnes constituant les effectifs de ces nouveaux modules hors les murs*" (Président CST, 291). Les justifications données à l'implantation d'un module hors les murs empruntent alors pêle-mêle à plusieurs registres :

- il s'agit de prolonger une expérience : il existe déjà depuis 1987, à Colombes, une antenne de gestion administrative gérant la totalité de la population allocataire de la ville de Colombes;
- il faut saisir une opportunité : la municipalité de Colombes qui a manifesté son intérêt pour le projet est prête à attribuer à la caisse, dans le cadre d'un projet de rénovation de quartier et pour un prix avantageux à l'achat, 600 à 800 m<sup>2</sup> de surfaces;
- il convient de décloisonner les services : "*cette nouvelle structure départementalisée constitue pour la caisse (...) un choix (...) organisationnel privilégiant les contacts avec les usagers et facilitant ainsi le décloisonnement entre services. Par là même, les activités de liquidation des droits aux prestations familiales s'organiseront en plus grande complémentarité avec les interventions de travailleurs sociaux.*" (291). Mais si "*l'ensemble de cette démarche donne à la CAF une image d'efficacité et d'une meilleure qualité des relations avec le public*" (291), c'est surtout son intérêt pour le management et le personnel qui est mis en avant. Afin d'apaiser quelques craintes, le président du CA assure ainsi

que *“la structure modulaire, de par sa philosophie et son mode d'organisation, est suffisamment motivante pour susciter des volontaires”* (291) ;

- le tout ne fait finalement que réaliser l'une des inscriptions du plan immobilier : la notion de module “hors les murs” est réputée connue de la CNAF en vertu de l'inscription au plan immobilier 1991/1993 de la CAF RP d'un financement pour l'acquisition de surfaces de bureaux. Il n'est pas dit alors que le chapitre auquel est inscrit ce financement est intitulé *“opérations incidentes (!) d'extension hors les murs”* (391) pour une opération qui n'a plus rien d'accessoire dès lors que le président de la CST propose qu'elle s'étende, dans le *“souci d'optimiser l'utilisation des surfaces des deux principaux établissements de la caisse”*, à trois modules, deux au nord du département, un au sud (291). En somme, la connaissance sinon la reconnaissance des besoins engendrés par cette opération par la CNAF est, en 1991, très exagérée. Cette dernière s'inquiètera d'ailleurs, dans un document dont nous publierons des extraits plus loin, de la trop grande valeur accordée par les caisses à l'inscription au plan immobilier :

*“Notre procédure laisse subsister une forte ambiguïté sur la notion d'inscription au plan. En pratique, cette inscription ne marque qu'un recensement des besoins (...). Pourtant malgré les précautions prises au stade de l'information, l'inscription au plan est bien souvent perçue par les caisses comme première reconnaissance du besoin par la CNAF.”* (893 : 17)

A l'actif de la première année, l'unanimité du conseil à engager une étude technique portant sur l'implantation d'un module sur la commune de Colombes est acquise (291). Ce qui est gagné, c'est un premier alignement de la direction et du conseil concernant la nécessité d'implanter un ou plusieurs modules de gestion administrative hors les murs aussi bien pour optimiser l'occupation des surfaces de bureaux que pour améliorer la qualité des relations avec le public. Mais l'identité des modules hors les murs reste floue. Le conseil n'a pas encore de doctrine. La proposition d'implanter un premier module “hors les murs” dans un projet de rénovation de quartier, “Colombes refait ses propres murs”, constitue le seul “branchement” de l'opération sur l'extérieur. Ce projet de rénovation de quartier est le premier “contexte”, dans l'espace de la ville en l'occurrence, dans lequel le “texte” du projet initial, acté par le conseil d'administration, commence à être saisi.

1992 : COMMENCER A INSCRIRE LE PROJET DANS L'ESPACE DE LA VILLE

L'année 1992 est consacrée à la recherche d'une convergence entre la caisse et la municipalité de Colombes. La Société d'Economie Mixte de la municipalité de Colombes (SEMCO), qui est l'opérateur du projet de réaménagement de la zone de l'avenue de Stalingrad où l'implantation de la CAF est pressentie, est le nouvel acteur du dispositif, celui avec lequel s'enclenchent les négociations. L'épreuve se corse, ce que manifeste notamment l'apparition, dans les commissions et au conseil, d'une littérature plus technique comprenant quelques données financières (192 & 292). Une première théorie du module hors les murs commence à émerger avec la notion de "*gestion sociale des familles*" qui signale le choix d'intégrer des personnels de l'action sociale au module :

*" (Le) module hors les murs (...) vise un rapprochement des services en relation avec les allocataires. Cette entité devra permettre une gestion sociale des familles (traitement complet des dossiers Prestations Familiales et accompagnement social par l'intervention de travailleurs sociaux le cas échéant). (Ses) effectifs (seront) d'environ 60 agents dont 41 sédentaires et 19 itinérants (44 en gestion administrative et 16 en action sociale). Tous les acteurs intervenants sur un dossier Prestations sont présents dont notamment des délégataires de l'agent comptable (contrôle prestation) à titre expérimental." (192)*

La clôture du programme "hors les murs" avec la désignation d'un public-cible est réalisée une première fois lors d'une séance de conseil d'administration le 7 octobre 1992. Une carte est produite où figure le lieu d'implantation proposé par la commune (192). On y visualise un quartier éloigné du centre ville mais proche de grands ensembles, au carrefour de communes où résident les populations gérées par le module. Au lieu d'être simplement référée à la nécessité de décloisonner les services, l'idée d'un module mixte, associant gestion technique et action sociale, devient cohérente avec la nature du public visé : "*La CAF, par définition, doit faciliter l'accès aux droits de ses allocataires les plus démunis. Elle doit donc se rapprocher d'eux. Cette proximité permet de mieux agir, notamment grâce aux interfaces que sont les travailleurs sociaux, pour aider les usagers, dont certains sont au bord de la*

*marginalisation, face à une législation devenue de plus en plus complexe. Le choix de l'avenue Stalingrad répond à cette priorité.*" (Le directeur; 392).

Le module fait aussi son apparition dans la presse interne. Dans le numéro 2 de "Flash Info" du 26 juin 1992 où le directeur développe les linéaments de son projet d'entreprise, il est fait mention "d'une réflexion plus globale (relative au) module hors les murs à Colombes" (p.2) : "en terme de politique immobilière de l'organisme, je rappelle que la CAF veut conforter l'option d'envoyer hors les murs 3 modules : 2 sur le nord dont Colombes, et un au sud, sans doute aux alentours d'Antony." (p.3). A noter que ce projet n'est pas directement invoqué pour illustrer l'exigence de qualité posée comme premier principe à l'action de la caisse : "La qualité s'exprime d'abord, et avant toute chose, par une situation à jour. Ce souci constant d'être à jour doit constituer une première dynamique mais ne peut à lui seul suffire, loin de là. La qualité repose et s'appuie ensuite, mais seulement ensuite, sur d'autres activités (dont) une amélioration du mode d'accueil à laquelle deux groupes d'agents réfléchissent tant à Clamart qu'à Nanterre en testant de nouvelles formules (...)" (p.1). Pour le moment le projet reste l'affaire du conseil d'administration (392). Ce dernier est affronté, dans ses choix, à une nouvelle série d'obstacles :

- légaux : l'immeuble est proposé à la vente en "état futur d'achèvement", situation qui doit faire l'objet d'une dérogation accordée par le ministère dans un organisme de Sécurité sociale (192) ;
- financiers : certains administrateurs craignent, par exemple, que le projet d'ensemble visant la construction de logements sociaux dans le cadre de Prêts Locatifs Aidés, dont le financement, réglementé, ne peut les amener au delà de 9000 francs/m<sup>2</sup>, n'entraîne, par vases communicants, une augmentation des prix proposés à la CAF (392) ;
- pratiques : pour les agents, la taille, les places de parking, les modalités de transfert de personnel sont examinées. Pour les allocataires, la desserte, l'opportunité de l'implantation par rapport à la répartition de la population sur les trois communes concernées sont aussi l'objet d'un examen attentif (192 & 392).

Tant et si bien que la convergence entre les membres du conseil d'administration n'est plus aussi affirmée qu'en 1991 : l'année se boucle en effet par une demande de

comparaison entre plusieurs lieux d'implantation. Alors que le module de Colombes était envisagé à l'achat, des voix s'élèvent pour que soit étudiée une option locative, demande qui complique la tâche de la direction : “(Le directeur) *termine en précisant à Mr. C. (CNPF) qu'une étude sur les coûts de location et les coûts d'acquisition va être faite qui devrait permettre de comparer financièrement les deux hypothèses. Cependant, même si les choses peuvent évoluer, l'organisme national, aujourd'hui encore, préconise l'acquisition d'immeuble.*” (392) Tout est encore réversible : la direction précise d'ailleurs que le document d'orientation concernant la gestion du patrimoine immobilier de l'organisme (292) n'appelle aucun vote du conseil d'administration (392). Finalement le CA “prend acte” des démarches entreprises et demande une étude complémentaire “*sur les coûts de fonctionnement d'une telle structure et, d'autre part, une comparaison des offres d'acquisition et de location de surfaces de bureaux équivalentes sur la commune de Colombes*”. La dimension du projet, limité au seul module prévu pour Colombes, fait par ailleurs éclater l'enveloppe prévue pour une extension hors les murs de la CAF HDS dans le plan immobilier 91/93 de l'ancienne CAF RP. Cette situation oblige la caisse à des négociations qui n'étaient pas affichées au départ et qui diffèrent les décisions du conseil. A la différence de l'antenne de Colombes, il s'agit maintenant d'implanter hors les murs un module complet qui ne soit plus limité à la gestion des comptes d'une seule commune. Le regroupement de tous les services en contact avec le public ne figure pas non plus au programme initial : s'il s'accorde précisément aux 880 m<sup>2</sup> proposés, son coût suppose une inscription complémentaire au plan immobilier (192). L'idée d'implanter une autre module dans le sud du département ne fait alors l'objet que d'une courte évocation au conseil par le président de la CST, “*sachant que pour ce dernier, il semble souhaitable, à titre expérimental, de louer des bureaux afin d'effectuer une comparaison avec l'opération de Colombes*” (392). L'opération de déconcentration doit en outre compter avec une reconfiguration d'ensemble des implantations relativement lourdes, aggravées d'un contentieux pour vice de construction entre la CAF et le promoteur sur le site de Clamart, lequel nourrit un projet de cession.

La compilation des procès-verbaux montre en réalité que le texte du projet, le programme du hors les murs, s'écrit en même temps qu'il circule entre les différents intéressés. Ce réseau inscrit le texte-programme dans un contexte progressivement

révélé dans lequel le module hors les murs finit par prendre tout son sens. Le contexte n'est donc pas "cet endroit" où l'innovation prendrait place. Sa place et son sens sont produits par les acteurs que l'innovation mobilise pour chercher à s'incarner. Cette circulation est illustrée par le tableau ci-après. Dans un cas, c'est le besoin et la "doctrine" de la caisse qui déclenchent les actes du conseil et amènent à préciser le projet. La recherche de surface supplémentaire par itération amène à énoncer le projet : mettre un module complet hors les murs. Dans un autre cas, c'est un obstacle au programme (les inscriptions passées au plan immobilier et l'état de la réglementation), conjugué au contexte créé par la proposition de la municipalité de Colombes, qui provoque une décision du conseil (réaliser une étude d'opportunité sur le coût comparé de différentes implantations) et enrichit le contenu du programme : la proximité aux allocataires s'impose pour faciliter l'accès au droit, le module permet, pour ce faire, de composer avec la géographie particulière du département (son étendue, une difficulté de circulation nord-sud). Au terme de l'année 1992, le conseil commence timidement à exprimer une préférence pour la location des murs : c'est une logique financière qu'il met en avant. Une controverse commence à émerger : la volonté du conseil de louer des bureaux à Antony fait peu à peu rentrer la location des murs dans le programme. Or la CNAF préconise apparemment l'acquisition d'immeubles <sup>1</sup>...

---

1. "La caisse nationale d'allocations familiales a pour rôle (...) d'exercer un contrôle sur les opérations immobilières des caisses d'allocations familiales et sur la gestion de leur patrimoine immobilier" (Code de la Sécurité sociale, Titre II, Art. L. 223-1).

1991-1992 : PREMIERE ELABORATION DU HORS LES MURS

UNE DEFINITION ITERATIVE DU PROJET/PROGRAMME

	SITUATION	DOCTRINE DE LA CAISSE	PROGRAMME SPECIFIQUE DU HORS LES MURS	ACTES ET PROPOSITIONS DU CONSEIL	OBSTACLES AU PROGRAMME
1987	Antenne de la CAF RP en gestion administrative à Colombes	Etre à jour			
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Départementalisation Création CAF HDS</li> <li>■ Un financement pour les extensions incidentes hors les murs figure au plan immobilier de la CAF RP 1991/1993</li> <li>■ La caisse dispose d'une organisation par modules géographiques</li> <li>■ La moitié du personnel est déjà installée dans l'antenne de Colombes</li> <li>■ La municipalité de Colombes propose d'inscrire l'implantation dans un projet de rénovation de quartier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rechercher des surfaces supplémentaires</li> <li>■ Réaliser une opération à tiroirs pour libérer des surfaces sur le siège</li> <li>■ La philosophie de la structure modulaire est susceptible d'attirer des volontaires</li> <li>■ Décloisonner les services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mettre un module complet hors les murs</li> <li>■ Regrouper tous les services en contact avec le public pour permettre une gestion sociale des familles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Déménager les services d'action sociale</li> <li>■ Location de 600 M2 de locaux pour les sédentaires de l'action sociale (Tour Avenir)</li> <li>■ Réintégrer l'action sociale au siège dans un horizon de 2/3 ans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La réalisation du module, de par son coût, nécessite une inscription complémentaire au plan immobilier 91/93</li> <li>■ La vente d'immeuble en état futur d'achèvement n'est pas autorisée pour l'acquisition d'un immeuble et nécessite donc des dérogations du ministère</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les caractéristiques géographiques du département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Améliorer le service aux allocataires</li> <li>■ Rééquilibrer la présence de la caisse sur le département</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Concevoir un service de proximité pour faciliter l'accès aux droits des plus démunis</li> <li>■ Rapprocher l'implantation des populations cibles et veiller notamment à la desserte du site par les transports en commun</li> <li>■ Louer les murs de préférence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Prix du m2 jugé trop élevé ⇒ Réaliser une étude d'opportunité sur d'autres implantations à Colombes (achat ou location)</li> <li>■ Volonté de louer des bureaux à Antony à titre expérimental (en attendant les résultats du test Colombes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Le patrimoine immobilier de l'organisme ne correspond pas à ses objectifs (déséquilibre des surfaces occupées et lourd contentieux sur le site de Clamart)</li> <li>■ La CNAF préconise l'acquisition d'immeuble</li> </ul>

Section 2

INCARNER LOCALEMENT LA MODERNITE PUBLIQUE

Au moment où la caisse commence à élaborer sa doctrine, l'extérieur commence à produire des objections dirimantes à ses projets. La comptabilité du projet se durcit : il ne faut plus compter simplement, pour les additionner, les éléments qui ancrent le

projet dans la réalité mais lui procurer des alliés en nombre. La chose n'est possible que si les arguments qui justifient l'utilité du projet et les actes du conseil qui le rendent irréversible s'accordent à quelques grands principes. Il faut, à la fois, créer des convergences substantielles, dans les principes, et des irréversibilités factuelles, dans la réalisation. Le projet s'impose d'autant mieux que le réseau d'alliés qui se constitue autour de lui est étendu, qu'il gagne une capacité à enrôler des acteurs extérieurs et paraît traduire une volonté qui serait la leur. Plus les acteurs qui composent ce réseau sont alignés (ou convergents), plus le processus enclenché peut gagner en irréversibilité<sup>1</sup>. La première étape du projet était dominée par la nécessité de bien cadrer l'interaction direction-conseil, jusqu'à ce que le conseil d'administration déborde la direction de la caisse. La seconde étape du projet de "modules hors-les-murs" qui les portera à incarner la "modernité publique" est, au contraire, davantage tournée vers un extérieur. Face à l'opposition que rencontre le projet, il s'agit désormais de globaliser le produit des interactions locales, de mettre en valeur, auprès des grands acteurs nationaux, la généralité qu'elles recèlent.

## 2.1

### LA CARRIERE DES "MODULES HORS-LES-MURS" : LA PROJECTION DU CONSEIL DANS UN RESEAU D'INSTANCES ETENDU

L'année 1993 est caractérisée par une multiplication des inscriptions aux registres de la caisse, parmi lesquelles figurent notamment un ensemble de dossiers techniques —acquisition immobilière à Colombes (193), propositions d'inscription au plan immobilier 94/96 (393), schéma directeur de la gestion immobilière (493). S'il est encore de nombreux choix à opérer, les premiers accords passés avec le conseil concernant le module de Colombes sont désormais traduits en procédures.

---

1. Callon (M.), 1991, "Réseaux technico-économiques et irréversibilité" in Boyer (R.) & alii, eds., *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, Eds de l'EHESS.

## 1993 : UNE SERIE D'INSCRIPTIONS ET DES CHOIX IRREVERSIBLES

Les inscriptions aux registres de l'année 93 traduisent alors, au fur et à mesure de leur élaboration, l'obtention d'une convergence forte entre les différents acteurs locaux (direction-conseil-municipalité de Colombes). Actés par le conseil, ces documents créent une irréversibilité concernant les choix d'implantation du premier module. Les propositions du plan immobilier triennal qui permettent la révision du plan de la CAF RP sont ainsi adoptées à l'unanimité du conseil le 9 juin 1993 (593). En même temps, le réseau constitué par la CAF HDS autour de sa politique immobilière n'est pas très étendu : alors qu'en 1992, c'était la simple lourdeur administrative des démarches en cours qui focalisait les craintes, en 1993, l'acteur local, solidaire du projet, commence à évaluer les résistances que ce dernier peut être amené à rencontrer sur le fond auprès des autorités de tutelle. C'est la raison pour laquelle il prévoit notamment d'adjoindre à ses demandes de financement un argumentaire complet, reprenant la philosophie même du projet (293). Cette "résistance administrative" (293 & 694) est sans doute à l'origine d'une tendance à l'euphémisation des actes du conseil. Ce dernier (593) "*s'oriente vers*" (certaines solutions), "*prend acte*" (de certains développements du dossier), etc.... Ce choix de formules euphémisées, qui sont généralement l'objet de discussions, marque une incertitude concernant la position du conseil dans le chaînage décisionnel. Ce dernier, invité à la prudence, préfère simplement déclarer ses intentions.

Sur la doctrine du hors les murs, en revanche, dès le début de l'année 1993, ce sont les administrateurs qui reprennent l'initiative : ils souhaitent clairement privilégier la location des murs sur l'achat. Cette question peuple pratiquement tous les documents. Certains administrateurs, appartenant notamment au collège employeurs, en ont fait leur cheval de bataille, en dépit des études commandées par le conseil qui préconisent l'achat des murs pour Colombes : "*A Mr. C et Mr. N (CNPF) faisant part de leur préférence pour une location sur Colombes, (le directeur) souligne qu'en l'état actuel, aucune proposition correspondant aux critères de la CAF n'a été reçue.*" (293) Le président précise à cette occasion que "*remettre en cause l'acquisition reviendrait quasiment à repartir à zéro en terme de recherche d'implantation* (dans le secteur de Colombes) (...)" (Un revirement sur le lieu

d'implantation) *entraverait considérablement la poursuite des excellentes relations avec la municipalité.*” (293). Il n'empêche, à cette séance du 4 mars 1993, c'est-à-dire quelques jours avant que le conseil ne les réunisse à nouveau, six des onze membres de la CST, dont trois partisans déclarés de la location, réservent leur avis concernant l'implantation retenue pour Colombes.

Au cours de l'année, une bascule s'opère ainsi sur le principe de la location. D'abord considérée comme une ressource d'ajustement (année 1991) permettant une meilleure gestion des temps entre l'installation de la caisse et les nouvelles implantations, la location devient une question d'opportunité (année 1992). Proposée en 1992 comme expérimentation pour un second module à Antony (392), la location émerge en 1993 comme solution congrue à la philosophie même du projet (493) : *“au regard des caractéristiques de la population de la petite Couronne qui s'avère très mobile et très disparate, la CAF doit pouvoir se donner une structure qui lui permette de s'adapter rapidement aux besoins de sa population. Le concept de module hors les murs (...) va en ce sens. (...) La location peut constituer un moyen d'offrir une structure adaptée à la mission de service public de la CAF par une plus grande flexibilité de son organisation et la rapidité de sa mise en oeuvre.”* (493 : 4). La doctrine du hors les murs est alors retraduite pour étendre le réseau constitué par les énoncés et permettre, de ce fait, d'accroître le poids de l'argumentation : le “financement des murs” est désormais relié à la “qualité du service rendu à l'allocataire”. Le conseil du 9 juin 1993 (593) “s'oriente” ainsi vers la location de deux modules, à Antony et Gennevilliers, sur les quatre qui devaient être portés hors les murs. Le schéma directeur de la gestion immobilière de la CAF HDS pour 5 ans (493), qui accompagne les propositions d'inscription au plan immobilier 1994-1996 (393), naturalise, quant à lui, sur le registre du service et non plus seulement sur celui des contraintes financières, l'option locative.

Le rôle du conseil est déterminant dans cette inscription. Il est possible que la direction, qui rappelle souvent que l'organisme national préconise l'acquisition (392, 293, etc.), ait eu, seule, davantage le souci d'épargner des obstacles à la caisse. Le cas de Colombes est finalement tranché : sur la base des études comparatives produites en début d'année, l'option achat est finalement décidée lors du conseil du 10 mars 1993, la Commission d'Administration Générale (CAG) de la CNAF, lors de sa séance du 23 novembre 1993, autorise la CAF à procéder à l'acquisition des

surfaces (1193). L'entrée dans les lieux est prévue pour le premier trimestre 1995. Cela étant, sans parler des agents de la caisse dont les inquiétudes surgissent, comme par effraction, au conseil d'administration pour s'inscrire dans les P.V. (693), l'acteur CNAF n'est pas encore rallié à la partie émergente du programme (module + location). La CST reconnaît d'ailleurs que le pouvoir de trancher sur ce débat de fond entre la location et l'achat appartient *in fine* à l'organisme national (593). Cinq mois plus tard, c'est-à-dire fin 1993, “(le directeur) fait remarquer (au président) qu'il n'a (toujours) pas eu connaissance d'une décision de la CNAF en faveur du principe de la location pour d'autres unités déconcentrées de la caisse.” (1193).

#### 1994 – LE CONSEIL LOCAL CHERCHE A ALIGNER LA CNAF

En 1993, avec le principe de location, la CAF des Hauts-de-Seine engage aussi une autre bataille avec la CNAF : “(Le président du CA) fait part de son intention de proposer, lors de la prochaine séance du conseil d'administration, l'adoption d'un voeu qui demanderait que les dépenses inhérentes à la location de bureaux pour un module hors les murs n'obèrent pas le crédit de référence de l'année.” (1193, voir aussi 593). Cette question de l'inscription ou de la sortie des locations du crédit de référence concernant le budget de gestion administrative constitue sans doute la principale incitation du conseil à la prudence.

L'épreuve avec l'organisme national a lieu le 19 avril 1994 au cours d'une séance de la Commission d'Administration Générale de la CNAF où le directeur de la CAF HDS est allé défendre l'ensemble du projet. L'essentiel de l'argumentaire est reproduit dans la lettre de l'organisme destinée aux cadres, datée du 21 avril, avec un éditorial dans lequel le directeur rapporte que son exposé aurait “*semble-t-il intéressé les administrateurs nationaux*”. La présentation du projet résume le contenu d'une brochure produite en mars 1994 à destination de la CNAF (194). Elle signale l'étendue du réseau désormais établi par la caisse entre ses différents énoncés : croisement des caractéristiques des populations concernées (repérées sur des cartes rendant compte de la ségrégation sociale sur le département) avec les choix d'implantation, superposition des implantations de la caisse avec les initiatives nationales (contrat Ville) et départementales (projet d'harmonisation sociale et urbaine du “Pacte 92”) en matière de politique de la ville, cohérence des principes

organisationnels et des choix de coopération transversale avec les usages de la caisse, caractéristiques des populations cibles, enfin valorisation des ressources internes (194). Il va sans dire, ces éléments ne sont apparus que progressivement dans l'élaboration d'une politique du hors les murs. En 1994, les éléments qui finalisent le projet de déconcentration sont présentés, au terme du processus, dans un ordre souvent différent, voire inverse de celui où ils furent "trouvés" pour susciter l'intérêt puis enrôler les différents acteurs concernés. C'est le cheminement logique de l'innovation : *"ceux qui sont en désaccord ouvrent de plus en plus de boîtes noires et sont conduits toujours plus vers l'amont, c'est-à-dire vers les conditions dans lesquelles les énoncés sont produits. Il y a toujours un moment dans une discussion où ce dont disposent localement les protagonistes n'est pas suffisant pour ouvrir ou fermer une boîte noire. Il est nécessaire d'invoquer d'autres ressources venant d'autres lieux et d'autres temps. On commence alors par utiliser des textes, des dossiers, des documents, des articles, pour forcer les autres à transformer ce qui était au départ une opinion en un fait. Si la discussion se poursuit, les adversaires qui avaient commencé dans une confrontation orale deviennent les lecteurs de textes ou de rapports techniques. Plus ils divergent, plus la littérature qu'ils lisent devient (...) technique"*<sup>1</sup>.

Sans doute embarrassée par la dimension du programme, la Caisse nationale tarde à réagir sur le projet de plan immobilier triennal adopté en juin 1993 par le conseil d'administration de la caisse. Les administrateurs s'inquiètent de ces délais : *"Mr. C (CNPF) remarque qu'aucune CST ne s'est tenue depuis le 26 novembre 1993. (Le directeur) répond que la convocation des membres de cette commission est suspendue à la décision de la CNAF relative au projet de modules hors les murs."* (594). En plus des seules questions financières, il faut en effet que la CNAF élabore sa propre doctrine sur les opérations de déconcentration, et pour ce faire, qu'elle produise à son tour une littérature technique. La réflexion qu'elle avait engagée à ce sujet —annoncée par le directeur de la CAF lors de la CST du 4 mars 1993 (293)— produit ainsi un premier rapport de la CAG daté du 21 septembre de la même année dont nous avons reproduit quelques passages ci-dessous.

---

1. Latour (B.), 1989, *op. cit.*, p.48.

## LA CNAF : UNE REFLEXION SUR L'IMMOBILIER EN 1993

SITUATION JURIDIQUE DES IMMEUBLES (p.8)

Situation des sièges	Nombre d'organismes
Propriété	67
Location	5
Union-immobilière	38
Co-propriété	15
Total	125

- ▶ “Notre procédure laisse subsister une forte **ambiguïté sur la notion d'inscription au plan**. En pratique, cette inscription ne marque qu'un recensement des besoins. (...) Pourtant malgré les précautions prises au stade de l'information, l'inscription au plan est bien souvent **perçue par les Caisses comme première reconnaissance du besoin par la CNAF.**” (p.17)
- ▶ “**L'initiative de l'expression du besoin : c'est toujours le CA de la CAF qui se prononce en premier** lieu sur le principe d'une opération immobilière. (...) Une approche qui consisterait, à partir d'une connaissance approfondie des caractéristiques fonctionnelles et techniques de l'ensemble des immeubles, à établir un programme national des opérations immobilières, aurait l'avantage de faciliter une appréhension homogène des besoins. A l'inverse, elle conduirait à une déresponsabilisation des organismes de base (...) et se heurterait à toutes les difficultés inhérentes à une gestion centralisée du patrimoine des Caisses dont celles-ci sont juridiquement propriétaires.” (P.20)
- ▶ “**Les critères d'appréciation** : l'exiguïté des bâtiments, les objectifs fonctionnels, des **considérations liées à l'environnement local** sont les principaux motifs d'une opération immobilière” (p.20)
- ▶ “**Faut-il, pour une Caisse de taille importante, imaginer un site unique ou éclaté ?** Les systèmes informatiques permettent aujourd'hui de renseigner, dans des conditions identiques, au siège de la Caisse ou à distance. **Il est donc possible de se rapprocher de l'utilisateur en organisant un réseau de permanences administratives.** L'éclatement, qui engendre objectivement une série de surcoûts, n'est donc justifié que s'il permet de reconstituer des unités administratives à "taille humaine". C'est donc bien en fonction des **réalités sociales de l'organisme** qu'il convient d'apprécier.” (p.22)
- ▶ “**Effet sur l'organisation** : (...) **nombre de projets immobiliers accompagnent une évolution en profondeur** de l'organisation, des communications dans l'organisme, ou des relations **avec l'utilisateur**. (...) L'immobilier est (...) un investissement de modernisation qui a, au total, des **effets sensibles sur l'efficacité et la qualité du service rendu**. Il faut donc se garder, par souci excessif d'économies sur l'immobilier, d'une approche trop parcellaire. Ce qui est essentiel, c'est le coût total de gestion.” (p.25)
- ▶ “Appréciation du besoin : les modalités d'instruction par le service et d'appréciation du besoin par la CAG ne sont plus adaptées à un contexte financier devenu plus contraignant. (...) **il ne suffit plus d'apprécier la légitimité du besoin mais d'être en mesure d'établir des priorités. Il faut, en effet, éviter que les Caisses approfondissent des projets qui ne pourront, par la suite, être financés.**” (p.28)
- ▶ “Le seuil d'intervention financière de la CNAF peut être augmenté : Le recours au financement national est prévu dès que l'opération est supérieure à 300 000 francs. **L'expérience montre que nombre de Caisses sont en mesure de financer sur les excédents, des opérations plus importantes.**” (p.28)
- ▶ “**Faire de l'inscription au plan le stade de la reconnaissance du besoin par la CNAF** : le souci d'introduire la reconnaissance du besoin au stade de l'inscription au plan, conduit à donner une signification plus forte à l'instruction par le service et à la notion d'inscription au plan. (...) La CAG (peut alors procéder à une hiérarchisation) des besoins (et décider) au cas par cas de

l'inscription au plan. (...) Après inscription (...), le dossier est approfondi (et) la CAG peut prendre une décision définitive.” (pp.33-35)

- ▶ “Décentraliser la gestion des opérations immobilières (...), relever le seuil de financement par la CNAF des opérations... (...) **accroître la liberté des Caisses lorsqu'elles assurent le financement sur leurs ressources propres...**(...) Proposition : porter de 0,3 MF à 0,8 MF le seuil d'intervention de la CNAF. (...) Pas de décision d'opportunité et de contrôle national obligatoire lorsque le financement est assuré par les ressources locales pour toutes les opérations immobilières inférieures à 5MF” (pp.39-41)

Extraits du rapport de la CAG de la CNAF du 21 septembre 1993 intitulé “*La politique immobilière de l'institution : éléments de réflexion*”

Le principe de déconcentration est admis par la Caisse nationale. Ce faisant, elle en comprend davantage l'intérêt pour accompagner une évolution dans l'organisation de la production *stricto sensu* (unités à taille humaine, etc.) que pour améliorer directement la qualité du service. Elle s'inquiète plutôt des représentations erronées des caisses sur la notion d'inscription au plan immobilier et de leur capacité à financer seules ces opérations. Elle propose alors de porter à 0,8 MF le seuil de son intervention, oubliant de véritablement discuter un principe de location. La notification d'inscription au plan immobilier, après décision de la CAG, est adressée le 3 juin à la caisse (394). Il est alors expliqué que cette “*inscription ne constitue pas une autorisation de programme mais un accord permettant d'engager des études techniques*” (394). Par un courrier du 27 juin, le directeur cherche à faire préciser par la CNAF les termes de son assentiment au programme du hors les murs. C'est le moment choisi par la CST du 28 juin 1994 pour procéder à une récapitulation.

COMMISSION STRUCTURE ET TRAVAUX DU 28 JUIN 1994

### 14H30

- [1] Prés. CST (...) Il nous faut examiner **la réponse faite par la CNAF** à notre demande. **L'avis est favorable sur l'opération** “modules-hors les murs”. **C'est plus compliqué en ce qui concerne notre demande qui était de ne pas prendre la location sur les crédits de référence.** On s'oriente en fait vers une autre solution. Tu...?
- [2] Dir. (...) **Avec le module hors les murs, notre objectif était d'être au plus près des allocataires.** Globalement, le projet de déconcentration a eu l'accord du conseil, un seul groupe ayant marqué son opposition à certaines options. La CST ne s'est pas réunie plus tôt parce que la CNAF a hésité longtemps avant de prendre une décision sur le plan immobilier, ce qui explique ce délai entre votre décision et la réponse de la CAG qui nous permettrait une application. En fait **notre caisse posait deux questions de fond au regard de la politique immobilière de la CNAF.** La première concerne **le principe de la location** (...). La seconde **concerne l'élaboration d'une doctrine sur la déconcentration des services en relation avec le public.** Ce second point était

d'autant plus d'actualité que la CAG venait d'examiner les projets des CAF de province et notamment celui de **la CAF de Lyon qui présentait un plan de centralisation de ses services bien argumenté**. J'ai donc fait une présentation de notre projet le 19 avril à partir du **contexte départemental**, en soulignant la volonté de proximité aux allocataires et le relais que l'opération constitue pour **la politique de la ville et PACTE 92**. (...) **La superposition des cartes** concernant nos implantations, les points de fixation de la politique de la ville et les données de population a permis de **localiser les besoins** auxquels notre projet s'efforce de répondre. (...) J'ai également évoqué le développement de **l'organisation en module** qui nous a permis de préparer cette déconcentration. (...) Sur le choix enfin de l'option locative, j'ai d'abord montré le temps que prenait la mise en oeuvre de projets d'acquisition, la série d'avantages socio-économiques que représente la location, le fait qu'elle engendre enfin un coût comparable sur une période de 10-15 ans... Je crois avoir emporté la conviction de la CAG même si quelques administrateurs ont marqué une opposition concernant la situation de certains agents. **Entre cet encouragement et la réalité, il existe maintenant un pas administratif à franchir**. Le problème est notamment de savoir comment financer cette location. (reporte les administrateurs à la lecture de la "notification d'inscription au plan immobilier 1994/1996—décision de la CAG du 19 avril 1994") Dans le document il n'y a pas de ligne budgétaire (pour d'autres opérations que les seuls travaux d'aménagement des futurs modules). Il nous faut donc retourner voir la CNAF pour examiner la question du financement de la location. J'ai envoyé hier un courrier à ce sujet (donne lecture de la lettre adressée au directeur concerné).

... [décodage collectif du contenu de la lettre]

- [3] Prés. CST (...) En bref, c'est financé comment ? Quelle position la commission doit-elle prendre ?
- [4] CNPF (a) (...) Choisir une inscription au titre de l'investissement ou de l'exploitation, voilà qui plonge l'administration dans des abîmes de perplexité...
- [5] Dir. Pour moi, ce n'est pas l'essentiel. **L'essentiel, c'est de se rapprocher des allocataires. Le problème, c'est le calcul des ratios par lesquels on évalue l'efficacité de fonctionnement de l'organisation...**
- [6] Prés. CST Il ne faut donc pas que l'imputation soit une sanction pour la caisse, qu'elle en augmente trop le coût de gestion. On est également face à un problème de comparabilité...
- [7] CNPF (b) (...) Concernant les coûts, il est normal que la branche prenne ses précautions. Là, la CAF HDS devient et doit être solidaire.
- ...
- [8] CFTC (...) Je voudrais remercier Mr. (CNPF (a)) d'avoir appuyé la location (...)
- [9] Prés. CST (...) La CNAF appuie son jugement concernant le fonctionnement des caisses sur la base d'indicateurs dont il faut tenir compte. (...) Quoiqu'il en soit, je maintiens mon accord pour la location...
- [10] Dir. (reprend le planning des opérations) Une prochaine rencontre est prévue au moins d'août avec une réponse en septembre.
- ...
- [11] Prés. CST A quelle conclusion arrivons-nous ?
- [12] Dir. Je voudrais savoir si la commission est d'accord ou pas sur le contenu de la lettre, car **j'ai besoin de votre soutien. L'idée, c'est de passer aussi par la voie politique, de s'appuyer sur les communes**, de passer d'une épreuve administrative à une épreuve politique (...) En même temps, il est important pour nous en implantant nos organismes de **créer des pôles de neutralité sociale**. (...) Derrière cette proposition, on peut rappeler le soutien des organisations au conseil mais aussi de la CNAF. (...) Il faut dire quelque chose sur **l'opportunité des implantations choisies notamment la solution Issy-les-Moulineaux et Boulogne** (dédoublage d'une implantation initialement prévue sur la seule commune d'Issy pour accueillir un double module)...

- [13]Prés. CST Il faut être rationnel par rapport aux implantations.
- [14] CNPF (a) **C'est une décision technique** qui tient compte du repérage des populations. (...)
- [15] UDAF **La population, ce sont les familles.** Le RMI, ça ne va pas durer indéfiniment. Ce sont les familles qui comptent.
- [16] Dir. **Il faudrait viser la fin des opérations pour 1996** et donc ne pas attendre trop longtemps (...)
- ...
- [17] CNPF (a) (...) **Le débat, c'est le coût de gestion des modules** hors les murs...
- [18] Dir. Il y a notamment l'idée d'avoir **de petits modules, qui permettent par exemple, de limiter l'absentéisme et qui sont la continuité d'un projet de management** (...) Et puis avant d'obtenir des économies à tout prix, il y a à trouver un équilibre entre des économies bien pensées et un service de qualité...
- [19] CNPF (a) **Toutes ces doctrines dépendent de "besoins instantanés"** mais dans quinze ans. Non, si j'ai défendu la location, c'est pour pouvoir s'adapter aux modifications de l'environnement...
- ... [discussion sur l'évolution générale des structures de la Sécu]
- [20]Prés. CST ...C'est quoi la question ?
- [21] Dir. On n'envisage plus les questions sur la forme du double module. Etes-vous d'accord ? **Il est préférable d'avoir donc des modules de taille équivalente...**  
\*on veut bien y réfléchir\*
- [22] CNPF (b) Le conseil tranchera sur proposition de la commission, mais pas aujourd'hui...
- [23] Dir. Ok, d'accord...
- [24] Dir. Il y a quand même urgence à savoir avant si on loue 1500 ou 700 m2 à Issy...
- [25] UDAF On dit "la commission s'oriente vers"

Lors de cette séance de commission le directeur résume aux administrateurs le problème budgétaire soulevé par la CNAF : *“Dans quelle mesure (la CNAF) peut-elle financer de la location sur le fonds national de la gestion administrative en amputant du montant du loyer le crédit de référence de la CAF (...) et comment convaincre le ministère des finances d'imputer des crédits de fonctionnement sur une ligne réservée exclusivement aux investissements immobiliers ?”* (794) :

*“La caisse aurait préféré que ses ratios ne soient pas affectés par l'opération. Moi, ma position était de dire que la location faisant partie du coût de gestion, il était anormal qu'elle soit gratuite. De plus, si l'un des arguments était que la déconcentration rapide par la location coûte mais qu'elle rapporte par la suite, je ne vois pas pourquoi nous aurions enlevé cette charge. Mais je comprends que la caisse joue sa partie. Maintenant je préfère de loin les caisses qui ont une politique (...) et j'accepte tout à fait le principe de la location, lorsque cette*

*dernière est soumise à l'idée qu'il existe un besoin réel et fort. (...) C'est la raison pour laquelle nous leur avons demandé de venir présenter le projet en CAG (...) L'hypothèse était donc que si on se rapprochait des usagers, on créait un meilleur service (...) De plus en plus, les administrateurs et les pouvoirs publics, sur ce type de politique, nous demandent de démontrer. Maintenant, les administrateurs sont partagés sur la question de l'évaluation : une évaluation qualitative est, malheureusement, à contre-culture.”* Un directeur de la CNAF (entretien n°JT1)

La montée en généralité que comptait opérer la caisse pour faire habilitier son projet par le niveau national, en partant d'un programme solidarissant la totalité des éléments de sa propre doctrine, bute en fait sur deux obstacles majeurs : Lyon pris dans une opération de centralisation départementale et la question du financement. La déconcentration comme l'équation reliant la location à l'amélioration de la qualité de service sont acceptées mais ne peuvent valoir en toute généralité. Reste l'argument de la spécificité locale mais qui renvoie la pertinence du projet, dans le point de vue formé par la CNAF, au seul espace d'intervention de la caisse. La CAF des Hauts-de-Seine y gagne un accord à son programme (894) : la CAG de la CNAF a déjà autorisé la CAF à procéder à l'acquisition des surfaces sur Colombes (1193), le plan immobilier 1994/1996 est voté à l'unanimité du conseil (894). Mais c'est sans répondre tout à fait à la question que posait la caisse : si la modernité, c'est l'adaptation du service aux conditions locales de sa production, les ratios de gestion à travers lesquels on évalue, au niveau national, la performance des caisses ne créent-ils pas une injonction contradictoire avec l'impératif d'amélioration de la qualité de service, sinon, pour ce faire, avec l'encouragement à l'innovation organisationnelle ?

La caisse fait alors deux choix stratégiques. Le premier consiste à amplifier les effets d'une alliance avec les municipalités pour redonner du souffle au programme. Le second résulte à la fois de contingences techniques mais s'articule évidemment au premier, il est le refus de faire les choses à moitié : la caisse décide d'abandonner l'option qui consistait à regrouper deux modules sur un même site, à Issy, pour pouvoir disposer d'unités déconcentrées de taille homogène (794). On notera que l'accord des administrateurs à ce choix est assorti d'un commentaire (*cf. supra*, CST du 28 juin) : se conformant spontanément au rôle que leur attribuait initialement le programme, ils refusent de voir justifier cet éclatement en deux implantations distinctes par une seule théorie du management. C'est l'objet d'un rappel à l'ordre

adressé au directeur : *“toutes ces doctrines (de management sur l'intérêt d'avoir des modules de petite taille) dépendent de besoins instantanés mais dans quinze ans. Non, si j'ai défendu la location, c'est pour pouvoir s'adapter aux modifications de l'environnement”* (un administrateur CNPF). La caisse mettra cinq de ces huit modules hors les murs, elle en louera quatre (894).

En interne les résultats d'une étude sur les aspirations de l'encadrement, dans la caisse elle-même, permettent de marquer — au moment de l'effectivité des choix d'implantation — la réalisation d'un dernier alignement dans le projet, concernant les cadres (194).

## 2.2

PRODUIRE, DEPUIS LA CAISSE JUSQU'AU MINISTERE, L'UNION DES VOLONTES :  
L'INVENTION DES “NOUVELLES AGENCES DE PROXIMITE”

Fin 1994, dans les procès-verbaux, la notion de module hors les murs est progressivement remplacée par celle d'agence hors les murs, puis d'agence tout court. Ce remplacement manifeste en plein, avec l'intégration des différents services en contact avec le public, une matérialisation de la déconcentration de la caisse :

*“Avant nous étions simplement en modules géographiques. Le management était centré sur les prestations familiales. Ce rôle s'est élargi aux aspects de logistique, de fonctionnement, de personnel mais aussi de gestion de l'accueil. De cadres de secteur, nous sommes devenu un peu chefs d'établissement. Notre rôle aujourd'hui est de maintenir l'entité, l'identité de la caisse. Ces responsabilités nous les avons découvertes.”* (Un responsable des gestions techniques en agence).

L'agence de Colombes est ouverte au public le 20 mars 1995. L'opération fait notamment l'objet d'articles dans *Le Parisien* (20 mars) et dans *Libération* (28 février). Depuis un peu plus d'un an, la direction peuple régulièrement ses interventions en commission et en conseil de références appuyées à l'organisation du travail. L'ouverture imminente des agences recentre sa préoccupation sur le management. Sur ce point, le conseil peut compliquer sa tâche, comme lorsqu'il

demande, en juin 1993, pour le module prévu à Antony, de permuter deux communes entre les modules correspondants pour rationaliser l'accès physique des usagers à la caisse (593). Les administrateurs se préoccupent en fait assez peu de ces aspects et se montrent le plus souvent soucieux des modalités d'accueil et d'information du public :

*“Mr. M. (FO) souhaite connaître les moyens que la CAF va utiliser pour informer le public de l'ouverture de l'agence (de Colombes). (Le directeur) précise qu'une lettre personnalisée sera adressée à chaque allocataire concerné, qu'une campagne d'affichage sera menée, un encart sera publié dans la Revue Bonheur et qu'enfin, les panneaux lumineux municipaux seront utilisés” (195).*

En interne, la direction se lance également, pour les agences du sud du département, dans des opérations de consultation du personnel (295), pour les agences à créer dans le nord, dans des appels à candidature (695). Selon nous, l'enjeu de ces consultations n'est pas qu'organisationnel. Il est aussi de manifester la réussite du programme comme l'intérêt d'un “détour” par le conseil.

Comme nous l'avons déjà noté, ce détour doit permettre de socialiser l'institution telle que l'a exprimé le conseil pour produire une volonté parmi les agents : il faut intéresser la volonté des agents aux agences. Les agents sont, en effet, après l'organe de gouvernement lui-même, le premier milieu à pouvoir incorporer la nouvelle détermination de l'idée de l'institution de Sécurité sociale proposée par la caisse avec sa politique de déconcentration —la proximité et la personnalisation du service comme réponse au niveau risque de la désaffiliation (395, 495) :

*“ Imaginez le poids du directeur lorsqu'il dispose de l'unanimité de son conseil d'administration, du soutien de toutes les composantes syndicales, et se retourne alors vers ses salariés. Cela lui donne quand même du souffle ! (Evidemment) mon " critère de réussite" n'est pas d'obtenir l'unanimité du conseil sur toutes les décisions. Les divergences d'appréciation concernant les problèmes qui s'offrent à nous dans les différents champs d'action de la caisse, entre le CNPF, la CGT ou la CFTC, par exemple, sont quand même très importantes et il n'est pas dans mon esprit de chercher à les réduire en visant d'improbables "consensus métaphysiques". Par contre, je suis clairement à la recherche de "compromis*

*pratiques" concernant la CAF des Hauts-de-Seine et ses actes concrets de modernisation du service public." (Le directeur de la CAF des Hauts de Seine).*

COMMENT SE RAPPROCHER DES 200 000 ALLOCATAIRES DU DEPARTEMENT ? EN S'INSTALLANT LA OU ILS VIVENT MAJORITAIREMENT

**M2 METRO**  
Libération → mardi 28 février 1995

## 92. La caisse d'allocations familiales se rapproche du public

COMMENT se rapprocher des 200.000 allocataires du département? En s'installant là où ils vivent majoritairement. Fort de ce constat, une caisse d'allocations familiales (CAF), celle des Hauts-de-Seine, va créer à partir du printemps cinq « modules » qui vont se substituer aux deux bureaux actuels, installés à Nanterre et Clamart, loin de tout. Ces « modules » seront implantés dans des zones où les prestations - autrement dit les pauvres - se multiplient : Colombes (20 mars), Issy-les-Moulineaux (mi-1995) qui prend la place de Clamart, trop excentré et trop mal desservi par les transports, Antony (fin 1995), Boulogne (fin 1995) et Gennevilliers (fin 1996).

Cette démarche est associée aux contrats de ville. Elle s'accompagne d'une « personnalisation » du travail - chaque allocataire aura désormais son « technicien-conseil » - mais aussi d'un exercice de proximité : les agents devront se lier davantage aux offices municipaux, aux bailleurs, afin de « pallier le social émietté ».

Cette discrète et pragmatique révolution est l'effet de la mutation sociale en cours. Le nombre des

prestataires a tant augmenté qu'il faut, par tous les moyens possibles, améliorer les délais de remboursement (environ deux semaines) et les relations avec la clientèle. Sur les quatre millions de prestations versées, plus de la moitié sont en effet « à critères de ressource ». Le nombre des allocataires augmente de 8% par an, et une demande sur deux relève de l'aide au logement social. Le département compte aussi 21.000 RMistes : leur nombre s'est accru de 36% entre 1992 et 1993, de 25% entre 1993 et 1994.

Les responsables de la CAF observent d'ailleurs, en ce domaine, quelques situations inédites (hausse étonnantes de 50% en un an à Boulogne ou Courbevoie) que la proximité permettra peut-être d'expliquer. De même, ils pourront mieux cerner l'afflux de populations qui n'ont pas toujours, entre elles, d'autres rapports que le guichet : si la plupart vient par manque de ressources, d'autres se présentent pour bénéficier de l'allocation de garde à domicile (2.702 sur le département). Ce sont en général des cadres de Rueil ou de Neuilly.

Ph. L.

Pour boucler la boucle, il convient enfin de produire en réalité ce dont l'existence n'était que supposée au départ, aussi bien par le programme de déconcentration (se rapprocher des allocataires pour améliorer la qualité du service) qu'en vertu de la qualification du conseil (les représenter), à savoir la volonté des allocataires. C'est la raison pour laquelle la fréquentation des agences constitue, pour le conseil, un test grandeur nature sur la théorie des modules : *“(Le directeur) précise que le nombre de visites "de confort" illustre favorablement le principe de déconcentration et le choix du lieu d'implantation.”* (695) / *“Mr. M. (FO) (déclare) le fonctionnement de Colombes très satisfaisant; l'objectif recherché est atteint puisque la fréquentation de l'accueil par les allocataires a augmenté.”* (1095). Dans les agences, l'équation est forcément plus compliquée. L'encadrement peut encore modéliser pour les rendre compatibles la nécessité d'un accueil le plus large possible, une diminution des temps d'attente avec les exigences de la production. L'augmentation des flux à l'accueil et la diminution des temps d'attente constituent alors un bon indicateur du rendement attendu des agences. Les techniciens-conseils, qui se relaient au guichet dans la nouvelle organisation, discutent quant à eux, du point de vue du travail, cette compatibilité :

*“Je crois que l'idée de se rapprocher des allocataires est une bonne idée. Parmi les allocataires qui viennent, beaucoup ne savent pas écrire. Ils nous disent : "j'ai reçu une lettre de la CAF". Alors moi je voulais justement des contacts avec les allocataires, je suis devenue technicienne-conseil pour voir autre chose que de la législation à l'agence comptable. Maintenant le but du jeu, ça reste quand même d'avoir le moins de gens possible au guichet où on a les écrans mais pas les papiers —le responsable ne veut pas qu'on aille chercher ce qui n'est pas à l'écran. On ne fait donc que de la réception ce qui n'est pas toujours...de toute façon, lorsqu'il y a un problème sur le dossier, on sait que l'allocataire reviendra.”* (Technicienne-conseil).

*“La nouvelle orientation, de mon point de vue, est une bonne chose. Les temps d'attente au guichet, ici, c'est plus comme à la Sécu (sic). Mais l'organisation de l'accueil laisse croire aux gens qu'on est complètement à leur disposition. Or quand il y a de l'affluence, il faut un accueil rapide, il faut donc que le client parte rapidement. On a alors un petit rôle formateur à jouer auprès du public. On coupe la parole : "en résumé qu'en est-il?", ce genre de choses. D'un côté on*

*ouvre au public, d'un autre, nous n'en avons pas le temps. C'est le paradoxe. Parce que derrière, il s'agit quand même d'être à jour. Le bon technicien-conseil, c'est donc celui qui arrive à jongler avec le temps. Lorsqu'on regarde le public maintenant, une population souvent défavorisée financièrement, culturellement, professionnellement, j'ai du mal à croire que qualité et rapidité marchent ensemble. (...) Pour moi, l'avantage principal de l'agence, c'est qu'elle est une boucle fermée : on est à la source et on voit l'enchaînement des choses depuis la constitution du dossier, son traitement jusqu'au traitement de l'allocataire. L'allocataire a un interlocuteur attitré. Parfois, il peut même le voir. Une fois dit ça, faut quand même remarquer que beaucoup de gens viennent pour des riens. Il faut donc plutôt que les gens n'aient pas à se déplacer ou à téléphoner. Les dossiers où il n'y a que des allocs, on voit jamais les gens.”* (Technicienne-conseil).

Mêlé à la difficulté, pour certains, à tenir la relation de guichet, le fait d'avoir à circuler entre production et guichet peut ainsi créer un système d'injonctions contradictoires. On peut voir alors que ce qui fonde la définition d'un service de qualité doit sans cesse faire l'objet de (re)traductions pour pouvoir être équipé localement, par une organisation du travail, des outils, etc. qui en soutiennent la production. Dans un autre registre, les “fiches de suivi” remplies par les techniciens et adressées à l'action sociale constituent ainsi un équipement qui matérialise aussi bien la théorie du décloisonnement des services (côté production), énoncé dans le programme des modules, que le guichet unique (côté allocataire), figuré par l'agence. Indépendamment des indicateurs de production, on notera simplement que le niveau d'affluence et la diminution des temps d'attentes ne constituent, en somme, des indices de qualité suffisants que pour les administrateurs. Sur cette base qui rend l'organisation transparente (sens \*2\*), ces derniers peuvent alors considérer, à bon droit, que l'opération est un succès.

1995-1996 : LES DEUX AGENCES, LA CNAF ET LE PLAN JUPPE

Les réunions de CST sont marquées en 1995 par la production régulière “d'un point sur les agences” qui détaille le degré de réalisation des différents chantiers (995, 1295, 696) comme l'état des négociations continuées avec la CNAF sur l'imputation

ou non des charges locatives au crédit de référence (995). L'option retenue pour l'agence d'Issy-les-Moulineaux, en septembre 1995, tient finalement compte de la configuration du dispositif gestionnaire propre à la branche : *“En ce qui concerne le loyer proprement dit, il est financé par la CNAF, par dotation complémentaire du crédit de référence”* (1295).

A la demande de la CNAF, la CAF produit à l'été 1995 une préfiguration du plan immobilier pluriannuel pour 1997/1999. Dans la lettre qui l'accompagne, la direction, qui prévient que la CST et le conseil ne l'ont pas encore examiné, reprend le projet des cinq implantations pour en dresser, à partir de l'expérience des deux agences ouvertes au public, Colombes et Issy, un bilan encourageant : on y lit notamment que *“les visites sont nombreuses mais l'attente est inférieure à 15 minutes, (...) la maîtrise des flux est constante, moins de 10 jours entre la réception des courriers et le paiement des prestations (...) Désormais le projet peut donc prendre sa dimension définitive : création de deux autres agences hors le siège (Coubevoie et Rueil Malmaison), installation du siège et de l'agence de Nanterre dans un site plus central, (...) cession des deux immeubles de Nanterre et Clamart.”* (795). Cette préfiguration est alors inscrite à l'ordre du jour de la CST du 20 novembre 1995. Si le projet n'est pas en cause, son annonce n'est pas du goût de tous les administrateurs :

*“Mr. N (UDAF) se dit surpris de telles annonces. (...) Le CA s'était prononcé favorablement pour la déconcentration de cinq agences (...) et non pour sept. Il s'interroge sur l'opportunité du choix de ces deux nouvelles communes qui présentent, selon lui, peu d'avantages tant en matière de proximité pour les allocataires qu'en matière de transport. (...). Compte tenu des discussions actuelles sur le devenir de la Sécurité sociale, il s'interroge sur l'intérêt financier d'une telle opération. (Au rappel par d'autres administrateurs de discussions antérieures sur le vide créé par l'absence d'implantation dans cette partie du département), il (souligne) néanmoins qu'il est très partisan de la déconcentration.”* (1595)

Le “couac” traité en séance par le président de la CST et celui du CA est alors commenté par le directeur :

*“Fin juin, les services techniques de la CNAF ont demandé à tous les organismes d'adresser, au plus tard le 31 juillet 1995, leur plan immobilier prévisionnel.*

*Compte tenu de la période, il n'a pas été possible aux services de soumettre à la CST, aussi bien qu'au CA, ces orientations qui sont, uniquement en l'état les propositions des services. (...) Il rassure les administrateurs en précisant que si la procédure n'a pas pu être respectée totalement, la CST et le CA n'en demeurent pas moins souverains et qu'ils sont seuls habilités à donner un avis et décider de l'opportunité de ces implantations” (1595).*

L'anecdote révèle, avec le poids de l'injonction administrative sur la vie des caisses, la sensibilité de la mécanique locale de mobilisation des conseils aux interventions de la branche. Cette dernière provoque en l'occurrence une menace de désalignement au CA. Hésitant, l'administrateur UDAF donne finalement son accord au projet (1595) puis revient sur cette inscription pour émettre des réserves (1695). Après une déclaration du groupe UDAF au CA du 15 novembre 1995 concernant l'opportunité de ces deux nouvelles implantations, le CA vote finalement à l'unanimité les orientations du plan et demande dans la discussion que la démographie du milieu soit précisée : *“(le président regrette alors) la précipitation des services de la CNAF (qui n'a) pas permis que les procédures de consultation du conseil aient pu être respectées.” (1795).* Sept mois plus tard la discussion reprendra lors de la commission du 17 juin 1996 reproduite ci-dessous. La décision d'implanter deux agences à Rueil et à Courbevoie est finalement prise à la majorité (une non participation au vote, trois abstentions) lors du CA du 19 juin 1996 (796).

#### COMMISSION STRUCTURES ET TRAVAUX DU 17 JUIN 1996

##### 15h45

- [1] Prés.CA (...) **je vous demanderai enfin de prendre position sur les deux agences qui restent à créer**, à savoir Rueil et Courbevoie, et sur la nécessité de déconcentrer le siège de manière à ce que nous ayons une vie plus normale à Nanterre. (...)
- [2] Dir. (...) **Il nous faudra savoir gérer ensemble cette déconcentration et les autres opérations immobilières en cours.** Vous savez, par exemple, que la location des modules est prise sur le crédit de référence ce qui se traduit par une hausse potentielle et mécanique du coût allocataire.
- [3] CNPF (...) Pour maintenir un équilibre il faut donc s'occuper des autres opérations immobilières avant de s'occuper des agences.
- [4] CGT \* Ça a donc quand même un certain intérêt d'être propriétaire ! \*
- [5] UDAF **Sur ces deux nouvelles agences, ma position sera la même que sur les précédentes.** Nous avons une responsabilité locale mais aussi une responsabilité par rapport au niveau national. Compte tenu des déficits, doit-on encore chercher une dépense ? Pour

- les agences prévues à Rueil et à Courbevoie, **où est l'intérêt des allocataires** ? J'ai soutenu l'installation des autres agences parce que cet intérêt était présent. J'attends de voir pour ces deux là.
- [6] Prés.CA La question des agences n'est pas la même que la question du siège. **Le problème est qu'au siège nous avons impérativement besoin de place.** Le problème de savoir où se situeront les agences qui nous en feront gagner, c'est presque une question technique.
- [7] UDAF Votre intervention renforce ce que je viens de dire. **Ce n'est donc pas réellement l'intérêt de l'allocataire que nous visons** avec ces deux nouvelles agences !
- [8] Prés.CA Mais si. D'ailleurs le directeur le dira.
- [9] FO Rueil : le lieu n'est pas fixé. Notre objectif est toujours de nous rapprocher physiquement des allocataires. Il faut donc se prononcer sur l'essentiel et **l'essentiel, c'est notre accord pour implanter des établissements de proximité.**
- [10] CFTC Un service de proximité, ça rapporte. C'est rentable pour la caisse car ça lui fait moins de courrier. (...)
- [11] Dir. Je veux bien apporter **quelques précisions techniques et de politique interne** puisqu'il est aussi question de gestion du personnel. Toutes nos opérations s'accompagnent en réalité d'un changement dans la nature des métiers. Aujourd'hui nous avons un personnel qui ose dire qu'il travaille à la Sécurité sociale, qui sait qu'il fait un travail utile à la société. Si les agences du siège sont configurées comme si elles étaient "hors les murs", c'est que **cette nouvelle organisation s'accompagne d'un projet de management** : c'est important pour l'évolution des mentalités. Ce projet vise à responsabiliser les personnes. (...) S'il nous faut deux agences supplémentaires, c'est donc pour donner un prolongement à ce projet. La question de trouver de l'espace vital n'intervient qu'en second.
- ...
- [12] CNPF On convient de ne pas fixer la localisation des deux dernières agences. **Il faudra les justifier par rapport aux besoins des allocataires sachant que, par ailleurs, elles libèrent de l'espace.** Cela revient à proposer un exercice de ré-écriture du plan immobilier.
- [13] FO Il faut rajouter "*compte tenu des études qui seront faites pour étayer nos hypothèses.*"
- ...
- [14] Prés.CA Il faut discuter maintenant de ce qu'on met au vote. Hypothèse 1 : unanimité ou hypothèse 2 : plan immobilier à la majorité, avec des réserves de l'UDAF et de la CGT. Ou alors nous ne nous prononçons pas. Ce qu'on vise pour moi c'est la première hypothèse...

Au terme du processus de déconcentration, on voit que la théorie des agences et la théorie (du rôle) du conseil d'administration, progressivement énoncées par les protagonistes dans la "découverte" commune de ce qu'était (en fait!) le programme hors les murs, sont complètement naturalisées. Comme l'indique le débat de la CST, il convient que chaque projet d'agence respecte désormais le programme exprimé par le conseil pour gagner un droit à l'existence. C'est aussi rappeler au directeur ce que le projet d'entreprise qu'il invoque doit à l'institution que le conseil a exprimée à travers ce programme. Dont acte. Le plan Juppé, passé par là entre-temps, apporte lui aussi ses couacs :

*“Le plan Juppé, c'est le gel des opérations immobilières. Quand on pense à la lourdeur du chantier engagé par la CAF des Hauts-de-Seine, on ne pouvait pas rien faire. Pour sauver une partie des opérations immobilières de la caisse, notre travail a alors consisté à faire en sorte que le gel ne concerne que l'accession et à rechercher des solutions pour la location”* (Un directeur de la CNAF).

Le conseil comme la direction, qui voient leurs négociations locales bloquées prennent l'annonce assez mal :

*“(Le directeur se dit préoccupé par) le gel des opérations immobilières de l'institution suite aux annonces faites par le gouvernement. L'ouverture des agences d'Antony et de Boulogne se trouve (...) suspendue ce qui engendre des effets dommageables aux agents de Clamart et aux allocataires. De plus la crédibilité du conseil d'administration et de la direction risque d'être atteinte. Néanmoins, il tient à souligner que, malgré le climat "mortifère" qui règne à Clamart du fait de cette attente, la totalité des techniciens-conseils de ce site se mobilise pour traiter au mieux les dossiers. Il indique qu'une lettre a été adressée à Monsieur Barrot, ministre du travail et des affaires sociales signée conjointement par le président et lui-même. Le président en fait la lecture.”* (296)

La lettre dont il est question est reproduite en fin de chapitre. Son registre est homogène de bout en bout : préoccupations du *ministre exprimées* par une *nécessité/volonté* rappelée par le premier *ministre/la CAF* partage les mêmes *convictions/ décision* unanime du *CA/finalités concordantes/principes* énoncés par la *politique de la ville/adhésion* du personnel/encouragement des *municipalités/soutien* du *préfet/ministre veut*. D'institution à institution, la lettre est un appel à produire l'union des volontés. Composer ainsi un auditoire avec des personnalités dont l'identité d'acteur légitime est politique implique un discours de la volonté. Dernier enrôlé, Jacques Barrot qui avait déjà été sollicité en décembre 1995 (1895), inaugure le 25 septembre 1996 l'agence de Boulogne. Un ministre, un sénateur-maire, trois maires, des sénateurs, un préfet, des députés, des conseillers généraux, des présidents, des administrateurs, des directeurs et des allocataires, tous ceux auxquels s'adresse le président dans son discours se déplacent alors pour soutenir et discuter le programme de ceux qui prétendaient naguère être leurs porte-parole... Le

programme du module hors les murs devient, ce qu'il n'était pas, un point de passage obligé, l'incarnation du service public.

#### ■ CAG DE LA CNAF DU 20 FEVRIER 1996

**“Faisant suite à la lettre ministérielle du 12 février 1996 concernant les économies de gestion prévues par le plan de réforme de la Sécurité sociale**, la commission d'administration générale a pris les deux décisions suivantes par délégation du conseil d'administration.

1) Sur le gel des opérations immobilières.

Par 23 voix Pour (3 CFDT, 4 CGT-FO, 2 CFTC, 2 CFE-CGC, 3 UNAF, 6 CNPF-CGPME, 1 Chambre des métiers, 1 Chambre du commerce, 1 UNAPL), 4 voix Contre (CGT),

- le conseil a décidé de geler les opérations de construction-acquisitions-aménagements :

- n'ayant pas encore bénéficié d'une autorisation de programme,

- ayant bénéficié d'une autorisation de programme mais n'ayant pas donné lieu à signature de marché (...)

- **le conseil a décidé de ne pas geler les opérations de location (...)** *Relevé de décision du CA de la CNAF par délégation à la CAG du 20 février 1996.*

■

Avec son conseil d'administration, un directeur peut donc faire de la politique, une politique d'institution, au lieu de faire contre lui des règlements d'organisation. Ce faisant, un conseil ne transmet rien, il exprime. Dès lors qu'on lui coupe les moyens d'actualiser l'institution, le CA se réfugie dans la “tradition”. On le dépossède de ce fait du pouvoir de tracer la trajectoire de l'institution. Dès lors que l'instance n'est pas resserrée sur l'institution, les représentations qui la composent redeviennent une série qui s'exprime librement sur le seul plan sur lequel son identité n'est pas douteuse : le plan syndical. Il exprime alors les positions respectives de chaque mandataire plutôt qu'il ne prétend porter la parole des allocataires. Etablir des liens entre les allocataires et le conseil suppose en effet de produire, par le truchement de l'institution, un chaînage continu entre les administrateurs et le terrain, ce que réalise à sa façon le module hors-les-murs. Sinon, on substantialise le service public en n'en fixant plus les exigences que par décret, pour interdire aux intérêts particuliers présents dans les conseils d'en parler. L'institution se laisse alors gagner par l'Etat.

## ENROLER UN MINISTRE PAR UN APPEL A PRODUIRE L'UNION DES VOLONTES



CAISSE D'ALLOCATIONS  
FAMILIALES DES  
HAUTS-DE-SEINE

Nanterre, le 19 Janvier 1996

Monsieur le Ministre  
du Travail et des Affaires Sociales  
8, avenue de Ségur  
75350 PARIS CEDEX 07

Monsieur le Ministre,

Une des préoccupations importantes que vous avez manifestée à de multiples reprises afin d'éviter la marginalisation des plus démunis de nos concitoyens s'est exprimée notamment par la nécessité de rapprocher les services publics des usagers.

Cette volonté, encore rappelée par Monsieur le Premier Ministre à Marseille le 18 Janvier 1996, a été particulièrement appréciée par la Caisse d'Allocations Familiales des Hauts de Seine qui partage, avec la mise en oeuvre de son projet « La C.A.F. dans la Ville », les mêmes convictions.

C'est ainsi que notre Organisme est engagé, sur décision unanime de son Conseil d'Administration, dans un processus de déconcentration dont la finalité concorde avec les principes énoncés par la « Politique de la Ville » et « PACTE 92 ».

Dans ce cadre, la création de cinq agences déconcentrées de la C.A.F. des Hauts de Seine était prévue ; trois d'entre-elles ont été ouvertes en 1995 à Colombes, Gennevilliers et Issy les Moulineaux.

Il s'agit, en fait, de structures compétentes pour accueillir les allocataires qui y sont rattachés et gérer leur situation familiale et sociale.

De surcroît, afin de leur donner une opérationnalité immédiate, nous avons décidé, par la flexibilité et la souplesse d'adaptation qu'elle permet, de préférer la location à l'acquisition des locaux ; la situation du marché immobilier étant, en outre, aujourd'hui à notre égard très favorable.

L'ouverture des deux dernières agences, qui devait être réalisée à la fin de l'année 1995 à Boulogne et Antony est suspendue en application des directives données par l'Administration Centrale imposant le gel d'opérations de ce type.

Or, ce projet, interrompu brutalement dans sa phase ultime de réalisation, a été annoncé officiellement à nos allocataires. Il a également rencontré une adhésion très forte de notre personnel qui a parfaitement compris et accepté la nécessaire mobilité qu'il impliquait pour un meilleur service public.

Cette appréciation positive par rapport à la recherche de proximité a été également particulièrement encouragée par les municipalités ainsi que par les différents partenaires sociaux du département et soutenue par Monsieur le Préfet.

Vous comprendrez notre inquiétude et notre désarroi face à cette décision administrative de gel du financement qui remet en cause ce projet pourtant en totale synergie avec les orientations que vous développez.

En conséquence, nous vous demandons de bien vouloir porter une attention bienveillante à cette opération et vous joignons à cet effet un document synthétique qui illustre les actions entreprises par la C.A.F. des Hauts de Seine dont vous pourrez juger la cohérence.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre très haute considération.

LE PRESIDENT

LE DIRECTEUR

*Le Ministre du Travail  
et des Affaires Sociales*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L 22 FEV. 1996

197, rue de Grenelle 75351 Paris (17)

Monsieur le Président,

Vous avez appelé mon attention sur l'opération de création d'agences déconcentrées qui est conduite par la Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine que vous présidez.

Vous vous inquiétez des conséquences du gel des opérations immobilières décidé par le Gouvernement dans le cadre du plan de réforme de la protection sociale sur l'achèvement de cette opération qui doit être encouragée.

Le programme que vous avez entrepris ne me paraît pas entrer dans le champ du gel des opérations immobilières, dans la mesure notamment où il s'agit de location et non pas d'acquisition immobilière.

Cette opération de déconcentration pourra donc s'achever ainsi que vous l'avez prévu, sous réserve toutefois que la CNAF vous délègue les crédits correspondants. En effet, depuis la loi du 25 juillet 1994 qui consacre l'autonomie des caisses nationales en matière budgétaire, l'Etat ne fixe désormais au niveau national qu'une enveloppe de crédits dont la répartition relève de la caisse nationale.

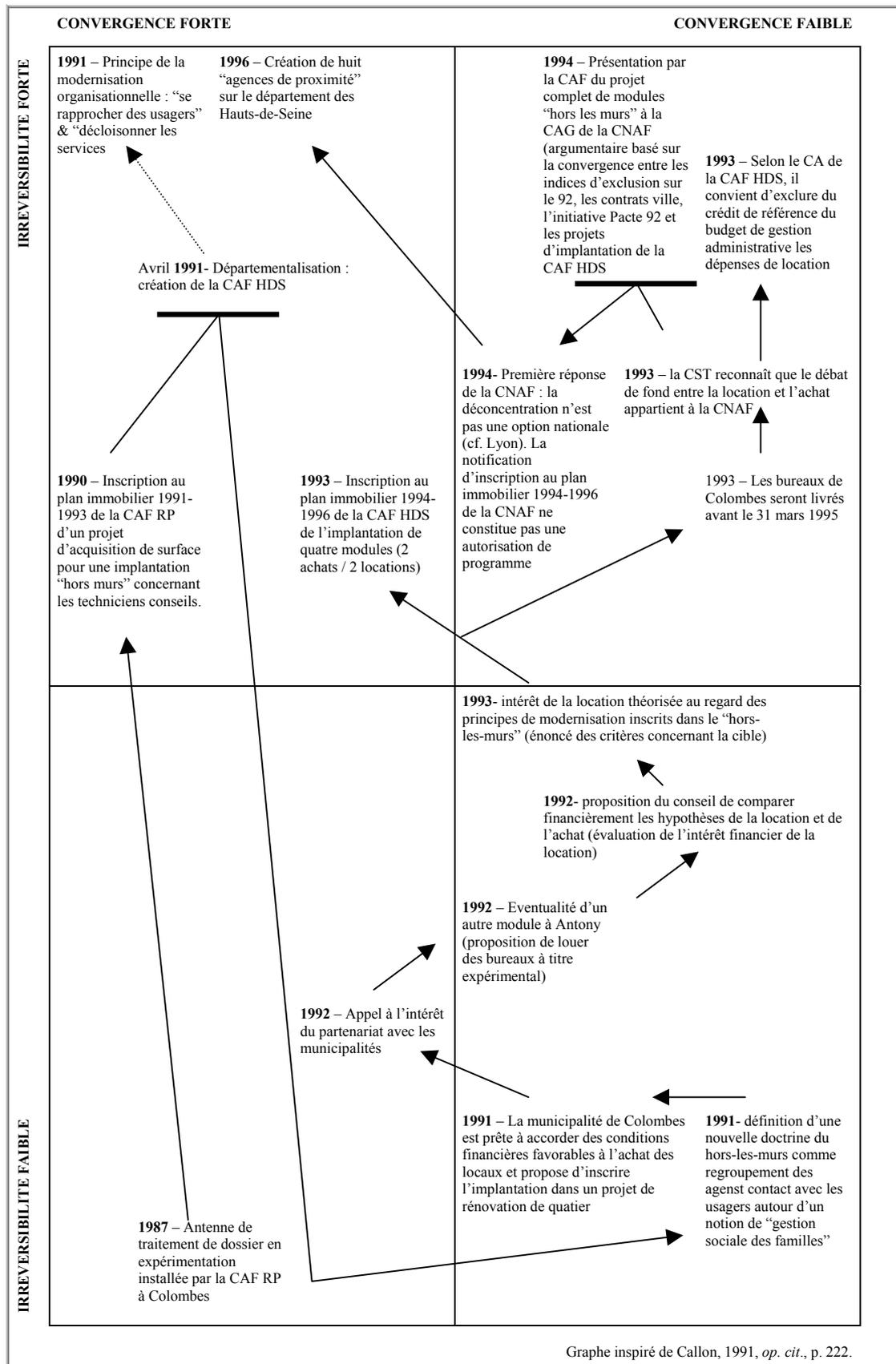
En espérant avoir répondu à votre attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

*Je reste à votre disposition  
en vue de l'état de l'opération.*

*J. Barrot*  
Jacques BARROT

Monsieur [REDACTED]  
Président du Conseil d'Administration  
de la CAF des Hauts-de-Seine  
70.88, rue Paul Lescop  
92023 NANTERRE Cedex

DU MODULE HORS LES MURS AUX AGENCES : UNE INNOVATION EN DYNAMIQUE



Graphe inspiré de Callon, 1991, *op. cit.*, p. 222.

————— = “La dynamique est cassée” (le projet est renvoyé au particulier).

## *Conclusion*

### UN MODESTE RETABLISSEMENT DE LA MÉDIATION DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DANS LA PRODUCTION DU SERVICE PUBLIC

1991-1996 : cinq années se sont écoulées. Que s'est-il passé ? Comment une pénurie de locaux diagnostiquée par la direction en 1991, suivie d'une banale opération immobilière, s'est-elle transformée en 1996 en une politique de déconcentration, décidée par le conseil d'administration, qui constitue aujourd'hui le ferment identitaire de la caisse et la base de sa doctrine ? L'hommage qu'en la matière le directeur de la caisse a pu rendre à son conseil d'administration en 1995 en préambule du rapport d'activité de la caisse n'avait, dans le ton, rien d'un exercice convenu. Ce programme de déconcentration dont nous avons pu reconstituer les prémices, suivre *in situ* trois années durant les développements, illustre parfaitement la façon dont les interactions direction-conseil peuvent nourrir la trajectoire institutionnelle d'une caisse.

Repérable dans les PV, le principal travail du conseil a consisté à produire une "théorie" du "hors-les-murs". Son pouvoir décisionnel portant sur l'immobilier, devait-il pour bien faire être intéressé aux réformes d'organisation décidées de façon concomitante par l'équipe de direction (les modules) ? En répondant oui, la direction a choisi volontairement de brouiller la frontière qui sépare les compétences réglementaires des uns et des autres. Les commissionnaires du conseil deviennent à l'occasion des intermédiaires entre l'instance politique proprement dite et "l'arrière cuisine" de la commission dans laquelle les débats sont structurés. Ce préformatage réserve alors au conseil l'appropriation et l'expression des fins poursuivies par la caisse. C'est parce que le conseil n'en démordra plus finalement qu'il imposera en retour à la direction des décisions dont cette dernière ne voulait pas forcément : "*Puisque nous voulons suivre nos allocataires, louons les murs!*" suggérera-t-il, par exemple, alors que la doctrine de la Sécu en matière immobilière préconise plutôt l'achat... L'existence du module remodèle ainsi rapidement la définition de ce qui devait être localisé hors-les-murs. Une fois fait, la nouvelle "théorie" du conseil remodèle, à son tour, la configuration des modules, en accentuant le décloisonnement des métiers, etc., etc.

En cinq ans, les “modules hors-les-murs” figureront à peu près 20 fois à l’ordre du jour du conseil, 15 fois à celui de la commission “structures et travaux”! C’est le temps qu’il a fallu pour dessiner les contours du projet et l’inscrire dans l’espace de la ville. Il a fallu en effet tout un cheminement, d’ailleurs repérable dans les intitulés, pour qu’un élément de l’organisation, le module, une fois sorti des murs, manifeste dans les faits une proximité et une attention accrue de l’institution aux usages et aux usagers.

#### DU POUVOIR SOCIAL AU POUVOIR PROCEDURAL

La règle de partage des pouvoirs entre l’Etat, les professionnels de la branche et les représentants des allocataires avait fait un sort à la gestion par les intéressés. Face aux stratégies d’évitement qui marginalisent toujours un peu plus l’instance des conseils dans la gestion des caisses, il existe certainement un paritarisme moderne. L’idée serait de pouvoir réhabiliter, comme ici, les conseils à discuter l’amont de leur propre décision pour qu’ils redeviennent, ce qu’ils sont en droit, les porte-parole de l’institution. Il s’agit, comme on l’a vu dans le jeu des commissions par exemple, d’étendre leur champ d’intervention aux phases les moins décisives des projets, précisément pour atténuer les enjeux de pouvoirs. Obliger ainsi les conseils à rentrer dans l’instruction des dossiers permet d’assouplir les rapports de pouvoirs par l’introduction d’un flou dans la hiérarchie des savoirs de l’expert et du politique.

Le développement d’une propension au pragmatisme, qui de l’aveu général accroît l’intérêt d’une délibération, dépend clairement des contenus accessibles à l’expression d’un conseil. Cette propension est le fruit d’un agencement d’énonciation collectif et non pas une disposition d’esprit ou l’effet d’une compétence propre aux administrateurs. L’extension donnée au pouvoir procédural du conseil d’administration permet ainsi qu’un contenu autonome se déploie à travers ses énoncés pour les reterritorialiser dans le périmètre de la caisse (et/ou les projeter dans un au-delà). Le conseil et les commissions inventent à l’occasion une langue spécifique à la caisse dont le lexique puise aux discours entremêlés des opérationnels et des politiques. Le conseil devient l’espace de répartition du signifié, l’espace où chacun peut désormais puiser sa voix pour exprimer celle des allocataires, conformément à l’idée moderne d’une “gestion par les intéressés”. La détention d’un

nouveau pouvoir sur la procédure, qui compense la restriction du champ de la décision, réfère à un nouvel ordre – la production locale du service public– et donne une consistance nouvelle à l'idée ancienne d'établissement. Elle oblige la production du service à se soumettre, dès ses attendus, à la délibération (ce qu'une direction peut parfaitement refuser aujourd'hui mais paie alors au prix de son autonomie de gestion). La remontée des procédures de choix vers l'amont fixe ainsi de nouvelles obligations à la direction de la caisse et à son conseil. Elle se traduit par un allongement considérable du délai de décision. Mais cette "démocratie procédurale", version *new-look* de la "démocratie sociale", accroît en contrepartie la légitimité de l'action propre de la caisse.

## Annexe

### INDEX DES SOURCES ADMINISTRATIVES ET DES RELEVES ETHNOGRAPHIQUES SUR LES AGENCES

Dans le corps du texte du présent chapitre la référence à la source est indexée par un chiffre, une cote, qui indique la position du document dans un corpus découpé par années et, à sa suite, le chiffre de l'année considérée sur la période 1991-1996. Ainsi, le P.V. de C.A du 07/10/92 est-il le troisième document relatif aux agences produit en 1992 d'où sa cote <392>. A noter que cette archive comprend des relevés ethnographiques (<794>), des productions extérieures à la caisse (<395>) ou encore des "documents de travail" non conservés dans ses archives propres (<495>).



REFERENCES DU DOCUMENT



COORDONNEES COMPLETES

191   Pv-Ca/19•06	P.V. du CA de la CAF HDS du 19 juin 1991
291   Pv-Ca/24•09	P.V. du CA de la CAF HDS du 24 septembre 1991
391   annexe-Pv-Ca/24•09	"Recherche de surfaces en location pour achever l'implantation des structures départementales" Annexe n°12 du P.V. du CA de la CAF HDS du 24 septembre 1991
192   doc.(a)-Cst/24•09	"Projet d'implantation du module de Colombes sur l'avenue de Stalingrad", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 24 septembre 1992
292   doc.(b)-Cst/24•09	"Orientations pour une gestion du patrimoine immobilier de la Caisse d'Allocations Familiales", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 24 septembre 1992
392   Pv-Ca/07•10	P.V. du CA de la CAF HDS du 7 octobre 1992
193   doc.Cst/04•03	"Acquisition immobilière en vue d'installer le module hors les murs à Colombes", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 4 mars 1993
293   Pv-Cst/04•03	P.V. de la CST de la CAF HDS du 4 mars 1993
393   doc.(a)-Cst/24•05	"Propositions d'inscriptions au plan immobilier 1994-1996", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 24 mai 1993
493   doc.(b)-Cst/24•05	"Schéma directeur de la gestion immobilière de la CAF HDS pour 5 ans", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 24 mai 1993
593   Pv-Ca/09•06	P.V. du CA de la CAF HDS du 9 juin 1993
693   annexe-Pv-Ca/09/06	Déclaration du groupe XX. Annexe 4 au CR du CA de la CAF HDS du 9 Juin 1993
793   Pv-Cst/17•09	P.V. de la CST du 17 septembre 1993
893   note CAG-CNAF/21•09	CNAF — "La politique immobilière de l'institution : éléments de réflexion", Commission d'Administration Générale de la CNAF, note CAG n°12, 21 septembre 1993, 51 p. & annexes
993   Pv-Ca/22•09	P.V. du CA de la CAF HDS du 22 septembre 1993
1093   courrier-adm./00•09	Septembre 1993— Demande d'autorisation relative à l'acquisition de surfaces de bureaux pour une réimplantation d'un module de gestion hors les murs à colombes
1193   Pv-Cst/26•11	P.V. de la CST de la CAF HDS du 26 novembre 1993
194   brochure CAF/00•03	"La CAF dans la ville avec le module hors les murs : projet de réimplantation de la CAF en tant qu'acteur de la politique de la ville", document CAF HDS, mars 1994, 13p.
294   Pv-Ca/16•03	P.V du CA de la CAF HDS du 16 mars 1994
394   CAG-CNAF/19•04	"Notification d'inscription au plan immobilier 1994/1996", CNAF, CAG, Bureau des affaires immobilières du 19 avril 1994
494   Cr-Obs-Ca/15•06	CA du 15 juin 1994 (Compte-rendu d'observations)
594   Pv-Ca/15•06	P.V du CA de la CAF HDS du 15 juin 1994
694   ltre-dir/27•06	Courrier du directeur de la CAF des Hauts-de-Seine à la Direction de la CNAF

794   Cr-Obs-Cst/28•06	CST du 28 juin 1994 (Compte-rendu d'observations)
894   Pv-Ca/16•10	P.V. du CA de la CAF HDS du 16 novembre 1994
994   Cr-Obs-Ca/21•12	CA du 21 décembre 1994 (Compte-rendu d'observations)
195   Pv-Cst/10•02	P.V de la CST de la CAF HDS du 10 février 1995
295   Pv-Ca/15•02	P.V du CA de la CAF HDS du 15 février 1995
395   Libération/28•02	"92 : la Caisse d'Allocations Familiales se rapproche du public", Libération du 28 février 1995
495   brochure CAF/00•03	"1991/1995 : un grand projet. Se rapprocher de ses allocataires par la création de huit agences", Document de travail, mars (?) 1995.
595   Le Parisien/20•03	"La CAF des Hauts-de-Seine va ouvrir six agences réparties sur le département : les "allocs" descendent sur le terrain", Le Parisien du 20 mars 1995
695   Pv-Ca/12•04	P.V du CA de la CAF HDS du 12 avril 1995
795   plan-immob-97-99/03•08	"Préfiguration du plan immobilier pluriannuel 1997-1999", document adressé à la direction de la CNAF le 3 août 1995
895   Pv-Cst/09•06	P.V de la CST de la CAF HDS du 09 juin 1995
995   doc-Cst/09•06	"Point sur les agences", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 09 juin 1995
1095   Pv-Ca/14•06	P.V du CA de la CAF HDS du 14 juin 1995
1195   Pv-Cst/15•09	P.V de la CST de la CAF HDS du 15 septembre 1995
1295   doc-Cst/15•09	"Point sur les agences", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 15 septembre 1995
1395   Pv-Ca/27•09	P.V du CA de la CAF HDS du 27 septembre 1995
1495   brochure CAF/00•09	"1991-1995, un projet, une réalité : huit agences de proximité pour mieux servir nos allocataires", 2x4pages
1595   Pv-Cst/20•10	P.V de la CST de la CAF HDS du 20 octobre 1995
1695   Pv-Cst/07•11	P.V de la CST de la CAF HDS du 7 novembre 1995
1795   Pv-Ca/15•11	P.V du CA de la CAF HDS du 15 novembre 1995
1895   Pv-Ca/19•12	P.V du CA de la CAF HDS du 19 décembre 1995
1995   brochure CAF/00•12	"1945-1995 : la Sécurité sociale a 50 ans", 51p., document édité par la CAF HDS. cf. notamment pp.33-40, l'historique de la CAF des Hauts-de-Seine
196   ltre-prés-dir/19•01	Courrier du Président et du Directeur de la CAF HDS adressé au Ministre du travail et des affaires sociales
296   Pv-Ca/14•02	P.V du CA de la CAF HDS du 14 février 1996
396   rd-CAG-CNAF/20•02	Relevé de décisions du Conseil d'Administration de la CNAF par délégation à la Commission d'Administration Générale du 20 février 1996 concernant le gel des opérations immobilières
496   ltre-minist/22•02	Courrier du Ministre du travail et des affaires sociales au Président du CA de la CAF HDS
596   doc.(a)-Cst/17•06	"Point sur les plans immobiliers de la CAF", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 17 juin 1996
696   doc.(b)-Cst/17•06	"Point sur les agences", document constitutif du dossier de la CST de la CAF HDS du 17 juin 1996
796   Pv-Ca /19•06	P.V du CA de la CAF HDS du 19 juin 1996
896   Cr-Obs-Ca/19•06	CA du 19 juin 1996 (Compte-rendu d'observations)
996   brochure CAF/00•09	"Caisse d'Allocations Familiales des Hauts-de-Seine. Le conseil d'administration 1991-1996", 127p. Historique du Conseil d'Administration de la CAF HDS agrémenté de témoignages recueillis auprès des administrateurs et d'articles rédigés par les présidents des différentes commissions.

## CONCLUSION

---

### LE PARITARISME OU LE PROCES DE LA DEMOCRATIE GOUVERNEMENTALE

*“Les institutions sont la garantie du gouvernement d’un peuple libre contre la corruption des mœurs, et la garantie du peuple et du citoyen contre la corruption du gouvernement...Les institutions sont la garantie de la liberté publique ; elles moralisent le gouvernement et l’Etat civil ; elles répriment les jalousies, qui produisent les factions. Sans institution, la force d’une République repose, ou sur le mérite de fragiles mortels, ou sur des moyens précaires... (...) Il y a trop de lois, trop peu d’institutions civiles. Nous n’en avons que deux ou trois. A Athènes et à Rome, il y avait beaucoup d’institutions. Je crois que plus il y a d’institutions, plus le peuple est libre. Il y en a peu dans les monarchies, encore moins dans le despotisme absolu. Le despotisme se trouve dans le pouvoir unique et ne diminue que plus il y a d’institutions...Il faut peu de lois. Là où il y en a tant, le peuple est esclave. L’esclavage est l’abnégation de sa volonté. Là où l’homme obéit sans qu’on le suppose bon, il n’y a ni liberté ni patrie. Celui qui donne à un peuple trop de lois est un tyran...La loi ne fait pas le droit, le droit fait la loi.”*

Saint-Just  
*Institutions républicaines*  
*Oeuvres choisies,*  
Paris, Gallimard, 1968.

Dans le manuscrit de l’introduction à son cours sur la gouvernementalité au Collège de France en 1979, Michel Foucault notait que toute gouvernementalité ne pouvait être que stratégique et programmatique : “ça ne marche jamais” disait-il, “mais c’est par rapport à un programme qu’on peut dire que ça ne marche jamais”. Le paritarisme n’échappe pas à la règle. Encore qu’il nous faille préciser ce qui n’a pas marché ou qui ne marche plus, et ce qui aurait pu marcher. Il n’est pas sûr, en effet, que l’idée paritaire puisse supporter, à elle seule, la charge de l’échec, ni qu’elle ait pu figurer l’exécution d’un programme autonome. Le terme de *paritarisme* n’a jamais véritablement gagné sur son étymon, l’adjectif *paritaire*, le droit à une existence autonome. La doctrine, de ce fait, ne lui a consacré qu’un court chapitre mais qui s’ouvre sur le sisyphé que constitue le programme d’égalisation des rapports entre salariés et employeurs. On en retiendra qu’au plan des relations collectives du travail où une égalité pourrait se produire à condition qu’on l’organise, et selon les termes choisis par Alain Supiot, la parité désigne une application particulièrement complexe du principe d’égalité qui dépend, en fin de compte, de choix qui sont tout sauf immuables. De ce point de vue, ce qui s’instaure entre

représentants de groupes d'intérêts présumés divergents, commis à converger dans le paritarisme – les patrons et les ouvriers –, peut être continuellement défait par la relation qui est amenée à s'établir entre représentants de groupes d'intérêts présumés convergents, renvoyant en l'occurrence aux divisions du syndicalisme ouvrier. Au début du XXème siècle, Max Weber avait résumé cette potentialité du procédé dans *Economie et Société* à travers une formule particulièrement assassine : “*une assemblée paritaire avec vote d'une communauté de travail signifie que les syndicats “jaunes” aident les entrepreneurs à l'emporter, les entrepreneurs complaisants aidant, eux, les travailleurs. Les éléments de classe les plus indignes font alors pencher la balance*”. Faute de garanties offrant une meilleure détermination au paritarisme, les procédés paritaires n'ont souvent figuré que la codification toujours provisoire d'équilibres tactiques. En vérité, les règles qui président à la composition des organes paritaires, aux négociations et aux délibérations propres à cette sphère, aux rapports, enfin, qu'elle devait entretenir avec le milieu social, n'ont jamais été mises en débat, ni codifiées. Elles ont alimenté des querelles arithmétiques présupposant une égalité dont il fallait, au contraire, penser en continu l'organisation. La sur-détermination arithmétique du procédé, sur une scène du partenariat social totalement institutionnalisée désormais, en voilait alors l'objet.

A la Libération, Pierre Laroque impose dans les structures d'organisation de la Sécurité sociale le principe d'une “*gestion par les intéressés*”. Ainsi qu'il le répétera partout, il voulait permettre aux bénéficiaires de prendre une part active dans la gestion de l'institution et pensait donner aux assurés, par ce moyen, le sens vivant de leur responsabilité à l'égard des organismes créés à leur profit (ce fut, selon ses propres termes, un échec relatif). Ce programme prévoyait explicitement que les patrons seraient impliqués dans cette gestion – en tant que membres de la collectivité nationale avant que leur qualité d'employeur n'impose leur présence comme financeurs – ; ils seraient donc représentés dans les conseils d'administration. Pour autant, l'arithmétique première des assemblées – hors caisses d'allocations familiales, héritières des caisses de compensation – donnait une voix prépondérante à la partie syndicale. Mais cette composition arithmétique ne prenait tout son sens qu'en référence à l'intérêt national : il s'agissait d'instaurer un équilibre des forces propre à faciliter la mise en œuvre de la solidarité nationale. On voyait clairement que la mise en rapport des intérêts du Travail et du Capital par le nombre ne pouvait

constituer sa propre référence mais qu'elle exprimait à la fois un jugement de qualité sur ce rapport et devait servir un objectif de niveau supérieur. Dans ses aspects programmatiques, le paritarisme proposait donc moins aux intérêts de faire simplement jeu égal – comme dans l'utopie du contrat – que de communier dans une même soumission à l'intérêt supérieur.

Au moment de la Grande guerre, cet intérêt supérieur se confondait, dans l'esprit d'Albert Thomas, alors ministre de l'Armement, avec l'intérêt national. La greffe du principe de solidarité sur le droit positif, attendue par Léon Duguit, n'était pas encore accomplie. A travers la doctrine du Parti radical ou les thèses de Monsieur Durkheim, la solidarité n'était encore qu'une leçon de morale donnée à la société, sans support qui puisse véritablement assurer sa mise en œuvre. Cette théorie sociologique du politique allait ouvrir, comme on le sait, l'ère d'une nouvelle rationalité gouvernementale et permettre d'accomplir le fait que le gouvernement des hommes sur un territoire donné avait basculé, depuis longtemps déjà, vers un gouvernement des choses pour une fin donnée : la reconnaissance d'une pluralité de fins spécifiques transformait subrepticement l'exercice du pouvoir politique en ce que Maurice Hauriou, fondateur de l'institutionnalisme français, qualifiait de *gouvernement d'institutions*. Dans ce régime, le pouvoir exercé par l'Etat ne repose plus tant sur une contrainte inconditionnelle – un monopole de "violence légitime" inspirant des solutions d'ordre public "pures" –, que sur une condition posée à l'exercice des "autres pouvoirs" répartis dans la "société". Il y a donc désormais – et ainsi que l'avait réclamé Durkheim dans sa critique de Rousseau – *une société*, mais dans laquelle les différents pouvoirs doivent emprunter, pour être autorisés à s'exercer, à une même "*généralité singulière*", aurait dit Michel Foucault, à un même moule, celui de l'Institution en l'occurrence. Le modèle de l'Institution ferait passer dans toutes les formations sociales la distinction gouvernants/gouvernés d'ores et déjà présente dans l'Etat. L'Etat exercerait son pouvoir en se contentant d'agencer des institutions et de leur procurer un modèle d'organisation. Comme l'a montré notamment Pierre Rosanvallon, le syndicat n'était ainsi reconnu qu'à la condition de s'organiser sur ce modèle, et accessoirement, de rendre public le nom de ses chefs ! C'est cet encodage institutionnel qui permettait à l'Etat de rendre "traçable", comme on dirait aujourd'hui, un pouvoir social et, partant, d'en rendre l'expression contrôlable.

Il faut attendre, en revanche, l'institutionnalisation du lien de solidarité pour qu'une communication puisse se penser entre les pouvoirs rivaux qui étaient autorisés désormais à exprimer la société. Avec la solidarité, l'Etat s'approprie une nouvelle "théologie civile" (Voegelin). Cette idée objective lui permet de révéler à la société l'interdépendance des intérêts ; elle le fonde alors à *organiser* cette interdépendance pour forcer ces intérêts à coopérer. A chaque fois qu'il l'a pu, l'Etat a montré comment cette interdépendance pouvait s'illustrer, mais il fut obligé d'en singulariser l'expression à travers autant d'institutions spécialisées. Il proposait simplement que le principe supérieur animant chaque institution s'impose aux parties, que ce principe les force, en première instance, à ajuster leurs intérêts propres. Tel est bien l'esprit de la convention collective, qui fut la première grande institution *organisant* directement la relation collective de travail : qu'il s'agisse d'un patronat soucieux d'échapper aux méfaits de la concurrence (et de capter la commande publique), ou de syndicats soucieux de développer les garanties collectives, les parties pouvaient communier dans la même institution. C'est sans doute la CGT-FO qui a le mieux exprimé, dans sa doctrine, cette communion exercée dans le respect des contraires. La CFTC l'a sans doute rapportée aux enseignements de la "doctrine sociale de l'Eglise". La CFDT l'a théorisée, pour son propre compte, avec l'argument du "conflit de logiques". La CGT, quant à elle, a fait passer dans sa pratique, sans véritablement chercher à les théoriser, les effets de cette solidarité.

Ça n'a pas vraiment marché. Du point de vue du grand ordonnateur qu'est l'Etat, il eût fallu pouvoir disposer davantage des acteurs. On sait que l'Etat, en France, incarne une vision substantielle de l'intérêt général. L'Etat ne pouvait cependant réduire les acteurs à l'état de marionnettes. Il n'aura pu, en somme, que les obliger à "prendre une forme" : il inventera, par exemple, les "*partenaires sociaux*" dans les années 60, avec la "*politique contractuelle*", mais devra attendre que le CNPF réforme ses propres statuts en 1969, et prenne ainsi un ascendant sur ses membres, pour pouvoir l'enrôler plus avant et énoncer un projet de "*nouvelle société*" (Chaban-Delmas-Delors). Ni l'Etat, ni les pouvoirs sociaux ne pouvaient, par avance, prévoir comment les lents mouvements de la société allaient continûment les déporter et les obliger à ajuster le produit des échanges politiques passés. Parce qu'il était une construction fragile, le paritarisme a finalement fait les frais de son propre *remplissement stratégique*. Il est facilement emporté par les débats sur la fiscalisation

de la protection sociale lancés conjointement par l'Etat et le patronat financier ; il subit de plein fouet la critique de l'institutionnalisation quand il s'avère, à la fin des années 80, que le partenariat social institutionnalisé a donné "tout son jus". Mais il est également frappé d'obsolescence quand le modèle EDF doit s'émanciper du techno-corporatisme pour s'ouvrir, diluer les frontières de l'entreprise, juxtaposer des collectivités de personnel hétérogènes, pour répondre, comme il est dit dans la prose managériale, aux défis de la globalisation. Il y eut un paritarisme d'industrie à Electricité de France, mais cette dernière n'était pas seulement, ou pas encore, "*une entreprise comme les autres*". On se rappelle, en effet, que l'entreprise-branche EDF, créée en 1946, s'identifiait à la Nation, ce qui lui conféra d'ailleurs une autorité pour se retourner contre l'Etat et lui imposer son fait. Transcender l'opposition, et non seulement concilier les intérêts du Travail et du Capital, supposait alors la manifestation d'un intérêt supérieur, non réductible à la seule sphère économique. Cette expérience de *démocratie industrielle*, portée par la technocratie, pouvait difficilement survivre à la naissance d'une entreprise-réseau aujourd'hui transnationale.

Les solutions de gouvernement paritaire survivent aujourd'hui pour deux raisons : elles sont des "*ready-made*" qui s'imposent en l'absence de technologie politique de niveau supérieur ; elles conviennent *encore* au patronat confédéré, *mais* dans des champs où la prétention de la partie ouvrière ne menace pas ses intérêts directs et où elles lui permettent de bénéficier des aides et faveurs de l'Etat. L'idée de technologie politique est, au demeurant, trompeuse. Le paritarisme n'est pas simplement un moyen technique, il est d'abord un outil politique. Or, personne n'a pensé à réactualiser ce cadre d'échanges. Les acteurs et les stratégies qu'ils déployaient le dominaient par trop pour qu'on y prête véritablement attention. Le rapport à l'Etat, à mesure qu'il se dégrade, devient de plus en plus difficile à penser. L'articulation des intérêts organisés de la société avec la structure décisionnelle de l'Etat n'a jamais été aussi forte. Elle a produit de multiples enchâssements dont participe évidemment le paritarisme. Mais elle s'est accompagnée, avec la diffusion du pouvoir, d'une dilution de la responsabilité qui arrange, en même temps qu'elle agace, les acteurs concernés.

C'est dans ce paysage qu'est intervenu le chantier de la *Refondation sociale* initié par le Medef et la "*position commune*" des partenaires sociaux de juillet 2001 qui

réclamaient une clarification des prérogatives de chacun. Le paritarisme a, derechef, fait les frais de cette exigence de clarification. La mobilisation du procédé paritaire ne semblait plus pouvoir s'opérer en dehors de la référence contractuelle : le contrat n'était-il pas – face au dispositif de la loi – une manifestation de réelle autonomie ? Le Medef – car c'est de lui dont il s'agit essentiellement –, a pris volontairement le signe, c'est-à-dire la représentation à parité des seuls représentants des employeurs et des salariés (dans le contrat comme dans les institutions), pour la chose signifiée, c'est-à-dire l'autonomie de l'accord, l'autonomie de gestion des institutions créées ou entretenues par l'accord. Faux problème, en vérité. Le paritarisme, en effet, n'a jamais été le moyen de l'autonomie mais a plutôt figuré la clé de l'articulation entre les intérêts des parties et un intérêt supérieur. De ce point de vue, il faut rappeler que les contrats qui s'établissent dans le cadre des différents régimes de protection sociale sont dominés par l'essence institutionnelle de ces régimes. De ce fait, le contenu des accords n'aurait pas dû être tout à fait à la disposition des parties s'il contredisait cette essence et le projet institutionnel (ce que le Medef continue à ignorer dans ses façons de réaligner l'assurance chômage et autres). Ainsi que le rappelaient récemment Michel Lallement et Olivier Mériaux, *“tout n'est pas contractuel dans le contrat”*. En vérité, si son contenu n'est pas entièrement à la disposition des contractants, c'est tout simplement parce qu'il arrive qu'il ne soit pas du goût de l'Etat. La faute en revient donc, en définitive, à l'Etat qui a fini, lui-même, par s'asseoir sur les institutions dont il avait provoqué la création en les empêchant de renouer avec leur essence, de prendre une réelle consistance qui les impose aux parties, dans le cadre du paritarisme. Il a alors noyé ces institutions dans le “grand tout” de son propre schéma ou de sa propre contrainte budgétaire. Le cas du financement de la politique de réduction du temps de travail qui provoqua l'ire du CNPF puis du Medef est exemplaire de ce point de vue.

S'il s'est avéré heureusement impossible de réaliser, hors absorption complète de la société par l'Etat, le corporatisme “intégral et pur” d'un Mikhail Manoïlesco (1936), la tentation de l'absorption n'en guette pas moins l'Etat libéral d'aujourd'hui. Ce dernier paie aujourd'hui sa façon de hiérarchiser les interventions des uns et des autres, qui peut par ailleurs renvoyer à la distinction archétypale entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre. La représentation du rapport Capital / Travail dans la gestion des services établis dans l'intérêt général serait simplement le renvoi des

problèmes difficiles à ceux qui les connaissent parce qu'ils les vivent, ce que la doctrine appelle parfois le principe d'adaptation dans le rôle confié à la convention collective mais qui s'entend également du paritarisme d'institution. De ce point de vue, le "*paritarisme au quotidien*" tel qu'il cherche à se pratiquer, par exemple, dans les caisses d'allocations familiales, et ce qu'il continue à illustrer en termes de dépassement de l'intérêt, n'intéresse plus personne (notons que Pierre Laroque avait fait du quotidien et du terrain le véritable niveau stratégique du paritarisme).

Distinguer entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, c'est renvoyer, sur le fond, à une distinction des fins et des moyens – une distinction de causalité finale et de causalité efficiente chez Aristote –, typique de la place qu'occupe, en France, l'Etat comme unique porteur de l'intérêt général. Ces différentes expressions d'un même partage de compétences enferment les partenaires sociaux dans un pur registre d'instrumentalisation ou d'ustensilité. Il faut alors se rappeler que la nécessité de l'échange politique venait, précisément, du fait qu'on ne pouvait complètement enfermer l'acteur social dans ce registre – quasi-légal – d'ustensilité. S'il y a échange politique, c'est que le "moyen" de l'action publique – les partenaires sociaux – n'en est pas un : il est porteur, à son tour, d'une finalité qui lui est propre et qui ne croise pas aussi naturellement l'intérêt de l'Etat. En tant qu'institution autonome, il contient lui aussi des fins morales. On comprend mieux, dès lors, pourquoi la dimension de l'échange politique caractérise, en France, davantage les structures d'interaction, le paritarisme, que l'interaction en elle-même. Autrement dit, la reconnaissance par l'Etat d'une pluralité de fins spécifiques – *cf.* la protection sociale – ne s'est pas traduite par l'habilitation des acteurs sociaux à représenter ces fins – *cf.* l'échec du paritarisme et/ou de la gestion par les intéressés. Il n'y eut d'ailleurs personne pour les représenter et c'est peut-être ce qui a précipité la crise des institutions concernées.

Le thème de la "crise des institutions" n'est pas nouveau. Il est récurrent depuis la fin des années 70. Ce faisant, outre que le modèle lui-même de l'institution est peu décrit, hors parfois les "vieux" régimes d'enfermement (famille, école, église, caserne, usine...), les conséquences de cette crise sur la représentation politique sont souvent examinées par défaut. On sent bien qu'elle a à voir avec les progrès de la *normalisation*, dans tous les domaines de la vie sociale, et l'exigence nouvelle de *régulation* portée par le politique, mais sans que s'éclaircissent toujours les déterminants de cette relation. Nous dirons, en première instance, que le déclin de l'institution,

comme modèle de gouvernement, se traduit d'abord par une nouvelle vision fonctionnelle du pouvoir, et singulièrement du pouvoir d'Etat, dans laquelle les médiations institutionnelles se voient progressivement remplacées par des gestions d'interfaces entre des organisations intérieures comme extérieures à la sphère propre de l'Etat. Les médias insistent beaucoup aujourd'hui sur l'atténuation des grands clivages politiques qui accompagne cette nouvelle réalité du pouvoir, peu sur les fondements de l'ordre émergent où la neutralité de la norme technique le dispute, curieusement, à la prolifération des intérêts.

Ce double mouvement se traduit, en France, par la réification du statut d'arbitre donné à l'Etat qui traite désormais les intérêts comme autant de particularismes, que ces derniers divisent le salariat lui-même ou trouvent à s'exprimer à la marge ou hors de cette sphère. Or, les particularismes souvent ne montent pas à l'assaut du pouvoir mais plus discrètement à l'assaut du droit et d'ailleurs plutôt *des* droits ; ils se préoccupent dès lors peu que leur pouvoir propre soit représentatif, au sens institutionnel du terme, s'il leur permet déjà d'obtenir de l'Etat la norme dont ils attendent une forme de légitimation. Ces particularismes portent ainsi un intérêt qui peut parfaitement rester autonome dans sa sphère et n'être motivé que par les besoins *immédiats* de la catégorie manifestée. Leur caractère social est davantage lié au nombre et à la confusion de l'intérêt et de l'identité, à la pression qu'ils sont susceptibles d'exercer de pouvoir à pouvoir, qu'aux interdépendances qu'ils permettent de manifester et qui donnaient, à l'époque où s'instituait, par exemple, le rapport Capital/Travail, une (di)vision claire de la société. Les particularismes alimentent ainsi un "mouvement social" qui peut ne plus figurer au guichet de l'Etat qu'une sorte de rassemblement de consommateurs. L'Etat peut d'ailleurs être intéressé à traiter désormais chaque groupe d'intérêt en tant que consommateur. Cette posture lui permet de réaffirmer sa position d'arbitre, de fustiger, au passage, les "corporatismes" qui l'assiègent, et, sans qu'on puisse y voir la moindre contradiction, de distribuer des droits comme autant de preuves de son zèle politique sinon de son "autorité". A terme, l'idée de composer les intérêts pour les amener, dans une confrontation, à se transcender (pour quoi faire ?) finit par se perdre au profit d'une attitude pluraliste que la montée inattendue de quelques passions politiques incontrôlables vient cependant inquiéter périodiquement. Il y aurait là comme un retour du bâton : le social pouvait apparaître comme une invention

nécessaire pour gouverner la société et discipliner les passions politiques, cette discipline constituant une dimension irréductible et, en quelque sorte, un horizon de l'ordre public. Mais le citoyen devenait "l'apathien".

Insensiblement, les institutions du social ont été mangées par leur organisation. Cette dernière a emporté avec elle le modèle qui devait lui donner son principe (l'idée institutionnelle) et constituer ainsi un obstacle aux intérêts chaque fois qu'il permettait de manifester leur interdépendance. L'idée du paritarisme était ainsi de mettre, par l'établissement d'un pouvoir discursif fort voisinant un pouvoir d'organisation, les intérêts réunis en accord avec le principe propre à l'institution considérée (entreprise ou service public au premier chef). Mais cette instanciation permettait également d'ordonner la société, d'en donner une image autant que d'en canaliser le mouvement. Cette faculté d'instanciation n'a pas toujours donné les résultats attendus : entre autres particularismes, l'apparition du chômeur comme figure irréductible à la représentation syndicale classique témoigne d'une incapacité majeure des acteurs à intégrer, c'est-à-dire internaliser, la "nouveau" (le chômage de masse) pour offrir de nouvelles déterminations aux institutions dont ils avaient la charge. Tant et si bien que le principe comptable –et avec lui l'objectif comptable– se sont uniformément et "majoritairement" imposés. Le chômeur est ainsi devenu, pour la solidarité, dans son expression politique la plus institutionnalisée, une sorte d'externalité négative...

Depuis un moment déjà, nos Etats sont ainsi entrés dans l'ère de la "*démocratie gouvernementale*" (Agamben). Les gouvernements démocratiques alternants gèrent ainsi un matelas de légitimité principalement constitué lors des grandes échéances électorales. Or ce matelas s'épuise rapidement dans l'ordinaire que constitue la société en mouvement, il se déprécie mécaniquement dans la confrontation sociale comme, naturellement, à l'échéance électorale. La gestion fine de l'agenda politique reste le seul moyen de réaliser ce matelas, un peu comme on réalise un actif, en se rendant continûment intéressant vis-à-vis du public, mais d'un public essentiellement imaginaire qui n'est plus le "*public intermédiaire*" d'antan, dont l'expression pouvait permettre d'articuler l'action publique. L'appui des médias aide évidemment à entretenir cette dramaturgie mais il enferme l'exercice du pouvoir dans un horizon de très court terme. Cette forme de la démocratie ne se ressource plus dans le débat public ; elle n'y arrive pas, bien qu'elle s'y réfère constamment et prétende, à chaque

fois, “l’organiser”. Elle multiplie, pour ce faire, les forums, les commissions ou les conférences nationales dans lesquelles les “partenaires sociaux”, en tant que force d’appoint ou d’opposition institutionnalisée, sont souvent réduits à faire de la figuration et accepter tels quels aujourd’hui des problèmes formulés et formalisés par l’appareil administratif ou les experts. Ces derniers n’expriment rien de politique à proprement parler : ils rationalisent mais sans que cette rationalisation ne croise désormais un intérêt bien identifié.

La délégation technique à l’expert et/ou à l’organisation administrative qui constitue le support de l’Etat renvoie, conjointement, à la croyance – pourtant assez ringarde – en une “gestion scientifique de la société”. L’expert, en effet, ne connaît la société que par des méthodes : c’est sa façon de la représenter. Le pouvoir de l’administration dans ses rapports avec la société s’autorise, quant à lui, de son ancrage au politique mais aussi d’une certaine forme de proximité à l’usager à travers les “guichets” qu’il multiplie. Si l’expert donne une représentation de la société en faisant jouer des mécanismes d’objectivation, l’administration en construit une à travers notamment son activité d’évaluation. Ces deux acteurs peuvent faire usage des mêmes outils, notamment statistiques. La finalité de l’expertise savante est idéalement de soutenir une pure logique de la connaissance ; celle de la connaissance administrative est de soutenir une activité de normalisation. L’une peine alors à se connecter à l’action collective, l’autre peut vouloir la détourner pour l’ajuster aux nécessités du contrôle social ou la faire correspondre à son propre découpage fonctionnel.

Ce mode de fonctionnement disqualifie évidemment le travail des assemblées et réifie sans cesse l’opposition de l’expert et du politique. C’est principalement l’administration d’Etat qui recueille les fruits de cette évolution. C’est elle qui, dans son coin, hybride les doctrines de l’expert avec la parole politique du gouvernement. Ce mélange calibré n’est généralement soumis à aucune autre forme de justification que celle du chiffre. Il se traduit, dans les faits, par une sur-réglementation et une sur-normalisation de la société, et par un dépérissement conjoint de l’autorité de l’Etat, lequel est obligé d’user sans relâche de son pouvoir pour rendre effectifs les scénarios qu’il élabore, spécialement dans les sphères économique et sociale. C’est la raison pour laquelle le couple sur-réglementation / dérégulation fait si bon ménage et tend à s’imposer. Les politiques deviennent alors symptomatiques, assises sur des

mots d'ordre qui fonctionnent comme des symboles pervers. Ces mots d'ordre connotent irrésistiblement leur contraire qui resurgit, presque nécessairement, dans le réel : l'impératif de régulation et le contournement ou l'affranchissement de la règle ; le thème de la sécurisation et l'insécurité ou la précarisation ; les résistibles injonctions à la "responsabilité globale" à mesure que disparaissent les éléments objectifs de la responsabilité ; etc.

L'absence de médiation institutionnelle entre l'Etat et les intérêts réactualise artificiellement la référence à l'intérêt général dans un contexte, international et européen désormais, qui aurait pourtant dû épuiser cette référence. Il est symptomatique de voir, à l'occasion, comment sont légitimés les projets de gouvernement qui ne rencontrent pas immédiatement l'assentiment de ceux qui sont censés représenter des intérêts particuliers : l'intérêt général devient, au plan des justifications politiques et médiatiques, le 49-3 que le pouvoir oppose, non plus seulement au Parlement, mais directement à la société elle-même.

La démocratie politique se voit alors condamnée à une nouvelle alliance avec ses experts et son administration, c'est-à-dire avec le pôle technocratique de la démocratie. Cette alliance l'amène à donner "force de loi" à un ensemble de normes techniques dédiées à la régulation du social, plongeant progressivement l'Etat, au nom de l'efficacité, dans un régime d'exception permanent sans que son autorité propre soit, pour autant, rétablie. Elle s'efface, au contraire, à mesure que le pouvoir discursif s'éloigne d'un pouvoir exécutif désormais diffus (ou dilué), et parle pour ne rien dire ou ne rien obliger.

L'étude du paritarisme, en tant qu'équipement de la démocratie sociale, nous permettait de faire le procès de cette démocratie gouvernementale. Le paritarisme a-t-il pour autant un avenir ? On peut douter que la recomposition du plan de souveraineté, à travers notamment le trans-nationalisme obligé des politiques de l'intérêt (Europe de Maastricht) et le mouvement, encore résistible, d'internalisation par l'entreprise des différents régimes de responsabilité (développement durable), réclame, comme il est dit, un simple "approfondissement de la démocratie sociale" à l'ancienne, y compris dans la protection sociale. Avec le plan de souveraineté, c'est tout un plan de composition des intérêts qui disparaît aujourd'hui. Pour décrire l'encastrement de la société dans un ordre public national, nous ne disposons que

d'une formule, d'une clé de lecture paradoxale : *l'autonomie ne pouvait se développer que dans l'hétéronomie*. Or, cette hétéronomie renvoyait à des données d'ordre public, certes plus universelles, mais totalement inertes. L'autonomie collective y était décrite comme une "aire", un "champ", sans qu'on comprenne son contenu dynamique. Autrement dit, elle n'était pas véritablement l'attribut de l'acteur social ! On voit mal comment la notion d'hétéronomie pouvait préciser cette attribution autrement qu'en inversant le point de vue. C'est comme l'avert et le revers d'une même médaille, soit une tautologie. Dès lors qu'on vise l'acteur social et non plus la norme, la question de l'autonomie prend un peu plus d'épaisseur. L'acteur social peut être dit "autonome" s'il réussit à tenir à distance et en respect les intérêts qui lui sont extérieurs, pour faire valoir son programme propre. C'est ce qui donne sens à l'idée d'articuler des intérêts divergents. Or, cette articulation suppose, *a minima*, de préserver les capacités d'expression autonomes de l'acteur social. A défaut, en effet, on parlerait d'un simple alignement : il n'y aurait plus d'acteur social à proprement parler.

Si la revendication d'autonomie n'a jamais été aussi forte aujourd'hui, c'est dans un paysage social où la frontière des intérêts s'est, au contraire, progressivement brouillée. Les identités stabilisées depuis plus de cinquante ans n'ont jamais été autant remises en cause. Ainsi que l'ont montré les historiens du droit social, la convention collective n'était pas jadis la marque principale, encore moins la source de l'autonomie collective. C'était plutôt la bataille entre institutions – ce que François Sellier appelait "la confrontation sociale" – qui créait des "barrières immunitaires" utiles à la poursuite par chacun de son projet propre et permettait alors de donner aux compromis institutionnalisés toute leur valeur et leur portée. N'est-ce pas l'Etat qui aligne aujourd'hui l'acteur social dans le réseau échevelé de ses politiques sectorielles, à travers des procédures contractuelles qui lui dénie toute capacité de prise en charge autonome par le jeu "normal" de l'institutionnalisation ? Ce réaligement ôte tout sens à l'idée du paritarisme, à sa fonction de partage de l'action publique. A moins qu'il ne faille abandonner le véhicule de l'institution et accepter, dans les "réseaux" de l'action publique, une recombinaison permanente des identités d'action.

Il s'agirait que chaque action – et non plus chaque institution – s'élève par la découverte et la représentation du principe sous le règne duquel elle se met (et qui la

légitime), de l'intérêt qu'elle sert (et qui permet son identification). Si le lien communautaire ne pouvait s'établir et se penser jadis qu'à partir de milieux d'enfermements (l'usine, la caserne, la famille, etc.) ou de corporations lourdement hiérarchisées par leurs instances, n'était-ce pas simplement faute de technologies supérieures ? Or, ce sont de telles technologies, organisationnelles, gestionnaires, informatiques, télécommunicationnelles, qui soutiennent aujourd'hui les formations en réseau et les "hétérarchies", jusqu'au *personal computer* qui permet à chaque individu de se comporter comme un centre autonome (Ulrich Beck). Dans les "sociétés de contrôle", où l'action située est devenue "traçable", la responsabilité comme la représentativité peuvent être, à leur tour, complètement recontextualisées. La question de la responsabilité et/ou de la représentativité peut être posée à chaque passage de l'action, à chaque transaction sur tous les points du réseau. La question de l'action responsable et de l'action représentative n'est-elle pas de plus en plus souvent posée aux ONG à chacune de leurs interventions ? Cette nouvelle façon de légitimer un pouvoir ne peut-elle inspirer aujourd'hui tous les pouvoirs, qui pouvaient partager, hier, l'Etat y compris, le moule de l'institution ? Ne peut-elle inspirer, à la fois la pratique des représentants d'intérêt, ces grosses machines qui perdent un peu plus chaque jour de leur force instituante, et le droit qui pourra nous permettre de rendre l'entreprise socialement responsable ? Grâce à la valeur nouvelle de l'information, ne peut-on parier ainsi que l'intelligence discursive du réseau renforce à la fois l'autorité du porte-parole et la responsabilité de l'action entreprise ? Il n'est pas interdit de penser que le tournant discursif et procédural sensible aujourd'hui dans les théories de la démocratie vise, peu ou prou, à répondre à un même type de questionnement.

L'enjeu démocratique est souvent réduit aujourd'hui à l'impératif de *participation*. Comme l'avait montré Jacques Godbout, dans un commentaire inspiré des *Démocraties* de Baechler, l'exigence de "*participation*", souvent portée par des acteurs disposant d'un pouvoir exécutif fort (les politiques, naguère, l'entreprise aujourd'hui), marque une impuissance à légitimer désormais un pouvoir *organisé* et son caractère représentatif. Plutôt que d'assumer cette qualité d'exécutif, à travers l'institution d'un nouveau plan de responsabilité, ces acteurs préfèrent ériger en dogme un fantasme de démocratie directe impossible à réaliser socialement, qui, davantage que son salut, constitue une perversion moderne de la démocratie. En

réalité, la volonté exprimée de voir le citoyen moderne, le client ou les “parties prenantes” (*stakeholders*), participer à l’élaboration des “décisions qui les concernent” s’affranchit le plus souvent de la technique procédurale de réduction des antagonismes afférente à la démocratie dans son essence discursive. Elle n’établit pas les *procédures* nécessaires à contraindre les pouvoirs professionnels, administratifs et/ou gouvernementaux à l’énoncé du principe qui, à chaque fois, les anime. Mais surtout, elle se met à choisir ses “représentants”, des “acteurs” dont l’existence collective même fait problème ou dont la signature, au bas d’une convention ou d’une pétition, engage un “peuple indéterminé”. Une sortie “par le haut” reste possible cependant : elle consisterait à responsabiliser ces différents pouvoirs, directement, cette fois, à leur véritable point d’application, tant les pouvoirs exécutifs (aujourd’hui plongés dans le marché) que les pouvoirs de sujétion (aujourd’hui redevables, plus que jamais, à l’individu). On verrait là une manière d’arraisonner, comme aurait dit Heidegger, les intérêts économiques, en les forçant notamment à ré-internaliser une responsabilité sociale élargie, et de donner à l’individu des “motifs de croire” en accord avec l’image qu’il se fait de ses intérêts propres et le désir qu’il a de les défendre, une manière de le re-politiser en somme.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Aballea (F.), Ménard (F.)**, 1993, *Décentralisation et action sociale familiale*, Rapport de synthèse, FORS, décembre.
- Adam (G.)**, 1964, *La CFTC*, Paris, PFNSP.
- Adam (G.)**, 1983, "L'institutionnalisation des syndicats, esquisse d'une problématique", *Droit social*, n°11, novembre, pp.597-600.
- Adam (G.)**, 1983, *Le Pouvoir syndical*, Paris, Dunod.
- Adam (G.)**, 1995, "Quelques évidences sur le paritarisme", *Droit Social*, n°9-10, sept.-oct.
- Adam (G.), Verdier (J.M.), Reynaud (J.D.)**, 1972, *La négociation collective en France*, Paris, Editions ouvrière.
- Agamben (G.)**, 2003, *L'Etat d'exception*, Paris, Le Seuil.
- Aglietta (M.)**, 1976, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Levy.
- Aliprantis (N.)**, 1981, *Les organisations patronales et la justice en matière sociale*, Paris, LGDJ.
- Andolfatto (D.)**, 1992, *L'univers des élections professionnelles*, Paris, Editions Ouvrières.
- Andréas-Salomé (L.)**, 1970, *A l'école de Freud, journal d'une année, 1912-1913*, Paris, Gallimard.
- Antonmattei (P.H.), Favennec-Héry (F.), Garbar (C.A.)**, "L'annulation de l'accord EDF-GDF sur les 32 heures", *Droit social*, n°12, décembre, pp.986-999.
- ApRoberts (L.)**, 1994, "Régimes de retraites et théories du marché du travail aux Etats-Unis", *Revue de l'IRE*, n°15, été, pp.225-241.
- Arendt (H.)**, 1995, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Seuil.
- Assier-Andrieu (L.)**, 1989, "La version anthropologique de l'ignorance du droit", *Anthropologie et sociétés*, vol. 13, n°3, pp.119-132.
- Astier (I.)**, éd., 2000, "Dossier sur les magistratures sociales", *Droit et Société*, n°44/45, pp. 85-155.
- Aubergé-Barré (M.N.)**, éd., 1993, "Quels Paritarismes?", *Cadres-CFDT*, n°359, octobre.
- Audier (F.), Granie (C.), Outin (J.L.)**, 1994, *Modernisation du service public : évolutions et enjeux — l'exemple des musées et des caisses d'allocations familiales*, SET-METIS, Cahier n°94-08.
- Austin (J.L.)**, 1970, *Quand dire c'est faire*, Paris, Points-Seuil, 1991.
- Baechler (J.)**, 1985, *Démocraties*, Paris, Calmann-Levy.
- Bancarel (M.)**, 1996, "La nomination des directeurs des caisses du régime général par les directeurs des caisses nationales", *Droit Social*, n°3, mars, pp.339-343.
- Bardaille (N.), Outin (J.L.)**, 1992, *Les allocataires et leur caisse d'allocations familiales*, rapport de recherche, SET, mars.
- Barjot (A.)**, éd., 1988, *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes, Tome III, 1945-1981*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale.
- Barrier (C.)**, 1968, "Techniciens et grèves à l'EDF", *Sociologie du Travail*, n°1, janvier-mars.
- Barthélémy (J.)**, 2001, "L'accord de méthode de la négociation collective", *Les Cahiers du DRH-Lamy*, n°40, 29 juin, pp.12-19.
- Barthélémy (J.)**, 2001, "L'ingénierie de l'accord de méthode", *Les Cahiers du DRH-Lamy*, n°46, 26 octobre, pp.2-8.
- Barthélémy (J.)**, 2001, "Paritarisme : aspects juridiques", Etude du Cabinet Barthélémy & Associés.
- Barthélémy (J.)**, 2003, "La nature juridique des accords de retraite complémentaire", *Droit social*, n°5, mai, pp.513-517.
- Barthélémy (J.), Cette (G.)**, 2002, "Le développement du temps vraiment choisi", *Droit social*, n°2, février.
- Baudrillard (J.)**, 1982, *À l'ombre des majorités silencieuses ou la fin du social*, Paris, Denoël, Gonthier.
- Bauer (M.)**, 1996, "Les compétences des agents de direction des organismes de Sécurité sociale : horizon 2000-2005", *Regards du CNESS*, n°11/96, Paris, Economica, pp.1-91.
- Beaujolin (R.)**, 1998, "Les engrenages de la décision de réduction des effectifs", *Travail et Emploi*, n°75, pp.19-31.

- Beck** (U.), 2001, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.
- Bélanger** (J.), **Thuderoz** (C.), 1998, "La recodification de la relation d'emploi", *Revue Française de Sociologie*, vol. 39-3, pp.469-494.
- Beltran** (A.), 1988, "Une victoire commune : l'alimentation en énergie électrique du Métropolitain (1ère moitié du XXème siècle)", in *Métropolitain*, Paris, Hôtel de Lamoignon.
- Benassy** (J.P.), **Boyer** (R.), **Gelpi** (R.M), 1979, "Régulation des économies capitalistes et inflation", *Revue Economique*, vol. 30, n°3, mai, pp.397-441.
- Bentham** (J.), 1997, *De l'ontologie et autres textes sur les fictions*, Paris, Points-Seuil.
- Bernard** (J.), **Calot** (G.), **Choussat** (J.), **Laroque** (P.), **Nora** (S.), 1987, *Rapport du Comité des sages*, document ronéoté, octobre.
- Blanc-Jouvan** (X.), 1990, "La négociation collective d'entreprise : l'expérience des Etats-Unis", *Droit social*, n°7-8, juillet-août, pp.638-646.
- Boissard** (A.), 1897, *Le syndicat mixte*, Paris, Bloud & Gay.
- Boissard** (S.), 2001, "Convention d'assurance chômage : les parties à la convention peuvent-elles subdéléguer partie de leur compétence normative à la commission paritaire nationale ? Conclusions du commissaire du Gouvernement", *Droit social*, n°1, janvier, pp.33-37.
- Boiteux** (M.), 1996, "Concurrence, régulation, service public : variations autour du cas de l'électricité", *Futuribles*, janvier, pp.39-58.
- Boltanski** (L.) & **Thévenot** (L.), 1991, *De la justification : les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard-Essais.
- Bordeloup** (J.), 1991, "Libres propos sur la gestion des ressources humaines et les faiblesses du mouvement syndical : une nouvelle étape dans la remise en cause de la démocratie dans la gestion de la Sécurité sociale", *Droit Social*, n°6, juin, pp. 528-536.
- Bornstein** (S.), **Tixier** (P.E.), 1998, "Les événements de novembre-décembre 1995 ou un mode de gestion politique des conflits", *Cahiers de recherche du GIP-MI*, n°74, pp.7-27.
- Bourdieu** (P.), 1984, "La délégation et le fétichisme politique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°52/53, juin, pp.49-55.
- Bourdieu** (P.), 1986, "La force du droit : éléments pour une sociologie du champ juridique", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°64, septembre, pp.3-19.
- Bourdieu** (P.), 1987, *Choses dites*, Paris, Minuit.
- Bourdieu** (P.), 2000, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL.
- Boussard** (I.), 1993, "Les corporatismes français du premier XXè siècle, leurs doctrines, leurs jugements", *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 40, n°4.
- Boyer** (R.), 1982, "Les transformations du rapport salarial dans la crise", in Durand (C.), éd., *L'emploi : enjeux économiques et sociaux – Colloque de Dourdan*, Paris, Maspéro.
- Boyer** (R.), 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, Agalma-La découverte.
- Boyer** (R.), **Mistral** (J.), 1978, *Accumulation, inflation, crises*, Paris, PUF.
- Bray** (M.), **Wailes** (N.), 1997, "Institutionalism and Industrial Relations Theory", Proceedings of the 11th Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand Conference, Brisbane.
- Brimo** (A.) et **Marty** (G.) eds, 1969, *La pensée du doyen Maurice Hauriou et son influence*, Extrait des annales de la faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse, Paris, Editions A. Pédone.
- Brocas** (A.M.), 1998, "L'individualisation des droits sociaux" in Théry (I.), éd., *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*, rapport à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et au garde des Sceaux, ministre de la Justice, Paris, Odile Jacob-La Documentation française.
- Broderick** (A.) éd., 1970, *The french institutionalists : Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph T. Delos*, 20th century legal philosophy series : vol.VIII, Cambridge, Harvard University Press.
- Bucas-Français** (Y.), 1991, "Logique de la concession et généalogie de la notion d'aptitude", in Joseph, I. & alii, *Généalogie et itinéraires de l'inaptitude*, juillet, Réseau 2000, RATP.
- Bull** (M.), 1992, "The corporatist ideal-type and political exchange", *Political Studies*, vol. XL, pp. 255-272.
- Burdillat** (M.), 1992, "Du sur-effectif à la gestion prévisionnelle : quels processus de définition de

- l'emploi", in Villeval (M.C), *Mutations industrielles et reconversion des salariés*, Paris, L'Harmattan.
- Burdillat (M.)**, 1992, "Gouvernement de l'emploi et gestion du travail", *Cahiers du GIP Mutations Industrielles*, n°63, septembre.
- Callon (M.)**, 1981, "Boîtes noires et opérations de traduction", *Economie et humanisme*, novembre-décembre, pp.53-59.
- Callon (M.)**, 1986, "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs en Baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique*, vol. 36, pp. 169-208.
- Callon (M.)**, 1991, "Réseaux technico-économiques et irréversibilités" in Boyer (R.) & alii, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Paris, EHESS, pp.195-230.
- Callon (M.)**, **Lascoumes (P.)**, **Barthe (Y.)**, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- Cam (P.) & Dhoquois (R.)**, 1986, "Les revues spécialisées" in Cam (P.), Supiot (A.), éd., *Les dédales du droit social*, Paris, PFNSP, pp.135-149.
- Canguilhem (G.)**, 1980, "Régulation", *Encyclopedia Universalis*, vol XIV.
- Casella (P.)**, **Tanguy (L.)**, **Tripier (P.)**, 1988, "Le paritarisme contre les experts", *Revue Française de Sociologie*, n°1, janvier-mars, pp.55-79.
- Cassirer (E.)**, 1972, *La philosophie des formes symboliques*, Paris, Minuit.
- Castel (R.)**, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Catrice-Lorey (A.)**, 1980, *Dynamique interne de la Sécurité sociale : du système de pouvoir à la fonction personnel*, CRESST-Université de Paris-Sud.
- Catrice-Lorey (A.)**, 1982, "La Sécurité sociale et l'Etat : les formes du contrôle et l'autonomie de gestion" Table ronde AFERP-AFSP, avril.
- Catrice-Lorey (A.)**, 1995, "La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ?", *Revue Prévenir*, n°29, 2ème semestre, pp.61-79.
- Catrice-Lorey (A.)**, 1997, "La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique long terme", *La revue de l'IREC*, n°24, printemps-été.
- Caussat (L.)**, 1994, "Sécurité sociale : pour l'assurance", *Droit Social*, n°11, novembre, pp.902-907.
- Cawson (A.)**, 1986, *Corporatism and political theory*, Oxford, Basil Blackwell.
- Cayla (O.)**, 1995, éd. "La fiction", *Droits*, n°21, Paris, PUF.
- Cayla (O.)**, 1998, "L'inexprimable nature de l'agent public", *Enquête*, n°7, pp.75-96.
- Ceccaldi (D.)**, 1957, *Histoire des prestations familiales en France*, Paris, UNCAF.
- Charasse (D.)**, 1992, "L'usine, l'écriture et la place", *Genèse*, n°7, mars, pp.63-93.
- Chateauraynaud (F.)**, 1991, "Forces et faiblesses de la nouvelle anthropologie des sciences", *Critique*, n°529-530, juin-juillet, pp.459-478.
- Chatriot (A.)**, 2003, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil National Economique, 1924-1940*, Paris, La découverte.
- Chatriot (A.)**, **Fridenson (P.)**, **Pezet (E.)**, 2000, *Éléments pour une histoire de la réduction du temps de travail en France de 1841 à 1978 : entre réglementation tutélaire et négociation encadrée*, Rapport pour le Commissariat général du Plan, décembre.
- Chauvière (M.)**, **Bussat (V.)**, 2000, *Famille et codification : le périmètre du familial dans la production des normes*, Mission de recherche "Droit et Justice", Perspectives sur la justice, Paris, La Documentation Française.
- Chevallier (J.) & alii**, 1981, *L'institution*, Paris, CURAPP-PUF.
- Choquet (L.H.)**, 1996, *Législature administrative et magistrature sociale. La politique familiale de prise en compte des cas de rupture familiale (1970-1995)*, Paris, Adresse.
- Choquet (L.H.)**, 1999, *Une approche de la mixité associations - entreprises dans le secteur des services à la personne*, Rapport à la Délégation Interministérielle à l'Innovation Sociale et à l'Economie Sociale, septembre.
- Choquet (L.H.)**, 2000, "Implicites de l'organisation dans la production du droit social", in Chauvière (M.), & alii, *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod.
- Choquet (L.H.)**, 2005, "La messe est dite ? La représentation des familles - l'idée et les épreuves de sa réalisation", Communication au VIIIème Congrès de l'Association Française de Science Politique,

Lyon, 14-16 septembre.

**Choquet (L.H), Duclos (L.)**, 2001, "La magistrature sociale : nouvel ordre relationnel ou nouvel ordre juridictionnel", Ministère de la Recherche, Programme "travail", séminaire "Le travail dans la fonction publique", mars.

**Choquet (L.H), Sayn (I.)**, 2000, "Droit de la Sécurité sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille", *Droit et Société*, n°44/45.

**Chorin (J.)**, 1993, "Les entreprises publiques à statut, le Code du travail et le principe de séparation des pouvoirs", *Droit social*, n°12, décembre.

**Chorin (J.)**, 1994, *Le particularisme des relations du travail dans les entreprises publiques à statut*, Paris, LGDJ.

**Chorin (J.)**, 1996, "Entreprises publiques à statut : actualité jurisprudentielle", *Droit social*, n°2, février, pp.175-187

**Chorin (J.)**, 1998, "Le droit de grève dans les centrales d'EDF", *Droit social*, n°2, février, pp.140-148.

**Chorin (J.)**, 2002, "Les dispositions sociales de la loi du 10 février 2000 ouvrant l'électricité à la concurrence", *Droit social*, n°4, avril.

**Clam (J.), Martin (G.)**, 1998, *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, Coll. Droit et Société.

**Cohen (M.D), March (J.G) & Olsen (J.P)**, 1991, "Le modèle du "Garbage Can" dans les anarchies organisées" in March (J.G), *Décisions et organisations*, Paris, Les éditions d'organisation.

**Cohen-Scali (P.)**, 1990, "Critères de gestion et intervention dans la gestion à EDF-GDF", *Issues, Cahiers de recherche de la revue Economie & Politique*, pp.101-151.

**Commaille (J.), Jobert (B.)**, eds, 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

**Commaille (J.)**, 1994, *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF.

**Commons (J.R)**, 1950, *The Economics of Collective Action*, The University of Wisconsin Press, Madison, Milwaukee, 1970.

**Condorcet**, *Arithmétique politique, Textes rares ou inédits (1767-1789)*, Paris, INED.

**Cottureau (A.)**, 1987, "Justice et injustice ordinaire sur les lieux de travail d'après les audiences prud'homales (1806-1866)", *Le mouvement social*, n°141, octobre-décembre.

**Cottureau (A.)**, 2002, "Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré, puis évincé par le droit du travail (France XIXème siècle)", *Annales HSS*, Novembre-Décembre, n°6.

**Cottureau (A.)**, 2004, "La désincorporation des métiers et leur transformation en publics intermédiaires", in Kaplan (S.L.), Minard (Ph.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIème-XXème siècles*, Paris, Belin, pp.97-145.

**Cox (A.), Hayward (J.)**, 1983, "The inapplicability of the corporatist model in Britain and France", *International Political Science Review*, vol.4, n°2, pp.217-240.

**Crozier (M.)**, 1965, *Le monde des employés de bureau*, Paris, Seuil.

**Crozier (M.)**, 1971 rééd., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Points-Seuil.

**d'Arcy (F.)**, éd., 1985, *La représentation*, Paris, Economica.

**D'Avigneau (R.M)**, 1988, "L'ouvrier électricien dans le Paris de la Belle Epoque", *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°11, juin.

**D'Haene (Y.)**, 1985, "La gestion sociale des prestations familiales", *Droit social*, n°5, mai.

**Da Costa (I.)**, 1990, "La théorie des relations industrielles aux Etats Unis : de Dunlop au débat actuel" in Reynaud (J.D) & alii (eds), *Les systèmes de relations professionnelles*, Paris, CNRS.

**Da Costa (I.)**, 1994, "L'émergence du syndicalisme contractuel aux Etats-Unis" in Kourchid (O.) & alii (eds), *Cent ans de conventions collectives*, Revue du nord, n°8, pp.287-308.

**Da Costa (I.), Rehfeldt (U.)**, 2000, *Les principaux courants de pensée dans le domaine des relations professionnelles : débats théoriques et évolutions récentes en Europe et aux Etats Unis*, rapport DARES-CNRS.

**Daniel (C.), Tuchsirer (C.)**, 1999, *L'Etat face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.

**David (M.)**, 1974, "L'évolution historique des Conseils de prud'hommes en France", *Droit social*, n°2, février.

- De Foucauld** (J.B), 1992, "Une citoyenneté pour les chômeurs", *Droit social*, n°7/8, Juillet-Août.
- De Foucault** (J.B), 1995, *Le financement de la protection sociale*, CGP, Paris, La Documentation française.
- De Gaulle** (C.), 1959, *Mémoires de guerre*, tome 3, Paris, Plon.
- De la Grasserie** (R.), 1895, "De la représentation professionnelle", *Revue politique et parlementaire*, août, pp. 252-278.
- De Munck** (J.), 1998, "L'institution selon John Searle" in Salais (R.), Chatel (E.), Rivaud-Danset (D.), *Institutions et conventions : la réflexivité de l'action économique*, Raisons pratiques, n°9, Paris, Editions de l'EHESS, pp. 173-198.
- De Munck** (J.), Ferreras (I.), 2004, "Collective rights, deliberation and capabilities. An approach to collective bargaining in the Belgian retail industry", in Salais (R.), Villeneuve (R.), eds., *Europe and the politics of capabilities*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-238.
- De Munck** (J.), Verhoeven (M.), eds., 1997, *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles, De Boeck Université.
- Deleuze** (G.), 1953, éd., *Instincts et institutions*, Paris, Hachette, Coll. Textes et documents philosophiques.
- Deleuze** (G.), Guattari (F.), 1980, *Mille Plateaux*, Paris Minuit.
- Deleuze** (G.), 1993, 7ème éd., *Différence et répétition*, Paris, PUF, 1969.
- Demazière** (D.), 1996, "Des chômeurs sans représentation collective", *Esprit*, n°226, novembre.
- Denni** (B.), 1986, "Représenter : gouverner au nom du peuple ? La contribution de Maurice Hauriou à l'analyse de la relation gouvernants-gouvernés" in d'Arcy (F.) éd., *La représentation*, Paris, Economica, pp.73-87.
- Desrosières** (A.), 1993, *La politique des grands nombres*, Paris, La découverte.
- Dewey** (J.), 2003, *Le public et ses problèmes*, Publications de l'Université de Pau, Farrago/Editions Léo Scheer, 1927.
- Dodier** (N.), 1995, *Les machines et les hommes*, Paris, Métailié.
- Donzelot** (J.), 1984, *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard.
- Douglas** (M.), 1999, *Comment pensent les institutions ?*, Paris, La Découverte.
- Dreyfus** (M.), 1996, "Marcel Paul et les origines du CCOS" in Badel (L.), éd., *La nationalisation de l'électricité de France*, Paris, AHEF.
- Dubet** (F.), 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Seuil.
- Dubois** (V.), 2003, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
- Duclos** (L.), 1996, "La représentation des salariés par les organismes statutaires d'EDF-GDF : une économie du paritarisme", *Cahiers des relations professionnelles*, CNRS-GDR 41, n°11, janvier.
- Duclos** (L.), 1996, "L'exigence de qualité suffit-elle à porter la parole du client ?", *Cahiers de recherche du GIP Mutations Industrielles*, n°70, février, pp.27-36.
- Duclos** (L.), 1998, "L'accord emploi comme instrument de gestion des relations professionnelles", *Cahiers des relations professionnelles*, CNRS-GDR 41, n°12, mai.
- Duclos** (L.), 1998, "Le paritarisme au quotidien : la médiation du conseil d'administration dans la production du service public", *Recherches et Prévisions*, n°54, décembre, partiellement repris dans *Problèmes politiques et sociaux*, n°844, septembre 2000 & n°913, juin 2005.
- Duclos** (L.), 2003, "Conciliation vie professionnelle, vie familiale : une hypothèse de globalisation des politiques publiques", *Dossiers d'Etudes*, n°41, février, CNAF.
- Duclos** (L.), 2003, "La statistique des emplois du temps et la question du rythme", *Projet*, mars, n°273, pp.73-81.
- Duclos** (L.), éd., 2005, *L'Europe et le dialogue social*, Les Cahiers du Plan, n°12, septembre.
- Duclos** (L.), Foot (R.), Uzan (O.), 1998, *Une économie de la coordination : les ressources de la corporation. Pour une histoire analytique de la grande entreprise*, LATTS-Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, NT9807RF, juillet.
- Duclos** (L.), Mauchamp (N.), 1994, *Bilan-perspectives des relations sociales et professionnelles à EDF-GDF*, Rapport de recherche, GIP Mutations industrielles.

- Duclos (L.), Mériaux (O.),** éd., 1995, “Entre procédé politique, philosophie sociale et efficacité : un paritarisme moderne ?”, *Travail*, n°32-33, pp.34-170.
- Duclos (L.), Mériaux (O.),** 1997, “Pour une économie du paritarisme”, *Revue de l’IRES*, n°24, printemps-été 1997, partiellement repris dans *Problèmes économiques*, n°2556, février 1998.
- Duclos (L.), Mériaux (O.),** 1998, “Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste” in Auvergnon (P.) & alii, *L’Etat à l’épreuve du social*, Paris, Editions Syllepse.
- Duclos (L.), Mériaux (O.),** 2001, “Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la refondation”, *Regards sur l’actualité*, n°267, janvier, Paris, La Documentation française, pp.19-34.
- Duclos (L.), Mériaux (O.),** 2002, “La Refondation sociale : entre contractualisation et procéduralisation” in Barreau (J.), éd., *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Duclos (L.), Mériaux (O.),** 2005, “Building local institutional arrangements for flexcurity in France” in Regalia (I.), ed., *Regulating New Forms of Employment : Local Experiments and Social Innovation in Europe*, London/New York, Routledge.
- Duclos (L.), Mériaux (O.),** 2005, “L’apport du modèle de l’Institution à la conception des politiques de l’intérêt, sa compréhension traditionnelle, néo-corporatiste, et sa crise actuelle”, Communication au VIIIème Congrès de l’Association Française de Science Politique, Lyon, 14-16 septembre.
- Duclos (L.), Mirandon (M.),** 2003, “*Le mandat du Plan, mutatis mutandis*”, Documents d’études du service des Affaires sociales, Commissariat général du Plan, mars.
- Duclos (L.), Tixier (P.E.),** 2000, “La transformation du système de relations professionnelles de l’entreprise” in Mauchamp (N.), Tixier (P.E.), éd., *EDF-GDF : une entreprise publique en mutation*, Paris, La Découverte, pp.69-119.
- Dufourcq (N.),** 1994, “Démocratie sociale et Sécurité sociale”, *Droit Social*, n°12, décembre, pp.1008-1015.
- Dufourcq (N.),** 1994, “Sécurité sociale : le mythe de l’assurance”, *Droit Social*, n°3, mars, pp.291-297.
- Duguit (L.),** 1901, *L’Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Fontemoing, Dalloz (rééd.), 2003.
- Duguit (L.),** 1911, “La représentation syndicale au Parlement”, *Revue politique et parlementaire*, n°205, t. LXIX, 18ème année.
- Dunlop (J.),** 1958, *Industrial Relations Systems*, New York, Henry Holt & Co.
- Dunlop (J.),** 1967, “The Social Utility of Collective Bargaining”, *Challenges to Collective Bargaining*, Prentice-Hall, New-York.
- Dupeyroux (J.J.),** 1990, “Les exigences de la solidarité”, *Droit social*, n°11, novembre, pp.741-750.
- Dupeyroux (J.J.),** 1993 (12ème éd.), *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, Dalloz.
- Dupeyroux (J.J.),** 2000, “Sur les régimes complémentaires : bref rappel de quelques données de base”, *Droit Social*, n°4, avril,
- Dupuis (J.M.),** 1992, “Le financement de la protection sociale en France : 45 ans de projets de réforme”, *Droit Social*, n°2, février.
- Durand (C.),** 1971, *Conscience ouvrière et action syndicale*, Paris, Mouton.
- Durand (P.),** 1939, “Le dualisme de la convention collective de travail”, *Revue Trimestrielle de Droit Civil*.
- Durand (P.),** 1954, “La constitution des comités d’entreprise dans les services publics de caractère industriel et commercial”, *Droit social*.
- Durand (P.),** 1960, “Des conventions collectives de travail aux conventions de Sécurité sociale”, *Droit social*, n°1, janvier, pp.42-50.
- Duriez (B.),** “Les comités interprofessionnels du logement. La gestion paritaire comme modèle d’organisation sociale”, in Mouradian (G.), éd., *L’enfance des comités d’entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, pp.237-252.
- Durkheim (E.),** 1894, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion, coll. Champs, 1988.
- Durkheim (E.),** 1902, *De la division du travail social*, Paris, Quadrige-PUF, 1993 (4ème éd.).
- Durkheim (E.),** 1995, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF-Quadrige, 1950.
- Erbès-Seguïn (S.),** 1982, “Les problèmes d’emploi dans la stratégie économique de l’Etat” in Durand (C.), éd., *L’emploi : enjeux économiques et sociaux – colloque de Dourdan*, Paris, Maspéro.

- Erbès-Seguin** (S.), 1984, "Syndicat, patronat, Etat : vers de nouveaux rapports", in Kesselman (M.), Groux (G.), éd., *Le mouvement ouvrier français. Crise économique et changement politique*, Paris, éditions ouvrières.
- Ewald** (F.), 1986, "Le droit du droit", *Le système juridique*, Archives de philosophie du droit, Tome 31, Paris, Sirey, pp.255-256.
- Ewald** (F.), 1986, *L'État-providence*, Paris, Grasset.
- Eymard-Duvernay** (F.), 1987, "Droit du travail et lois économiques : quelques instruments d'analyse", *Travail et emploi*, septembre, n°33.
- Fagnani** (J.), 1999, "Politique familiale, flexibilité des horaires de travail et articulation travail/famille", *Droit social*, n°3, mars.
- Favret-Saada** (J.), 1992, *Les mots, la mort, les sorts*, Paris, Folio-Gallimard.
- Flanders** (A.), 1968, "Eléments pour une théorie de la négociation collective", *Sociologie du travail*, n°1, pp.13-35.
- Foucault** (M.), 1994, *Dits et Ecrits*, Paris, Gallimard.
- Foucault** (M.), 1981, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975.
- Fourquet** (F.), **Murard** (N.), 1992, *Valeur des services collectifs sociaux : une contribution à la théorie du social*, Bayonne, Ikerka-Commissariat général du Plan.
- Fragonard** (B.), 1995, "Quelques réflexions à propos de la complexité du système des prestations familiales", *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre.
- Freyssinet** (J.), 1997, "Les liens entre les politiques du temps de travail et l'emploi : l'expérience française", communication au colloque "Travail, activité, emploi : une comparaison France-Allemagne", Paris, 9-10 octobre.
- Freyssinet** (J.), 1995, "Emploi et chômage. Peu de résultats, beaucoup de rapports", IRES, *Document de travail n°95-01*, Noisy-le-Grand.
- Freyssinet** (J.), 1997, *Le temps de travail en miettes*, Paris, Les Éditions de l'Atelier.
- Fridenson** (P.), **Rebérioux** (M.), 1974, "Albert Thomas, pivot du réformisme français", *Le Mouvement social*, n°87, avril-juin.
- Friedberg** (E.), 1993, *Le pouvoir et la règle : dynamique de l'action organisée*, Paris, Seuil.
- Friedberg** (E.), 1998, "En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux", *Revue française de science politique*, vol. 48, n°3-4, juin-août, pp.507-514.
- Friot** (B.), 2000, "La famille entre salaire et pauvreté" in Chauvière (M.), & alii, *Les implicites de la politique familiale*, Paris, Dunod.
- Friot** (B.) & alii, 1995, "L'originalité du système de protection sociale français", *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, pp.45-66.
- Friot** (B.), 1994, "Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC", *Revue de l'IRES*, n°15, été, pp. 105-121.
- Friot** (B.), 1995, "Fiscalité ou cotisations sociales dans la France des années cinquante", Communication au Colloque "L'Etat à l'épreuve du social", GDR Relations professionnelles, Toulouse, 14-15 septembre.
- Friot** (B.), 1997, "Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale", *La revue de l'IRES*, n°24, printemps-été, pp.107-130.
- Friot** (B.), 1998, *Puissances du salariat : emploi et protection sociale à la française*, Paris, La dispute.
- Fromentin** (R.), 1993, "La gestion des caisses de Sécurité sociale par les partenaires sociaux est-elle possible ?", *Droit Social*, n°3, mars, pp.307-315.
- Frost** (R.L.), 1985, "La technocratie au pouvoir... avec le consentement des syndicats : la technologie, les syndicats et la direction à l'EDF (1946-1968)", *Le Mouvement Social*, n°130, janvier-mars, pp.81-96.
- Frouin** (J.Y.), 1998, "Négociation collective et consultation du comité d'entreprise", *Droit social*, n°6, juin, pp.579-587.
- Furet** (F.), 1978, *Penser la révolution française*, Paris, Gallimard.
- Gagnon** (M.J.), 1991, "Le syndicalisme : du mode d'appréhension à l'objet sociologique", *Sociologie et sociétés*, Montréal, PUM, vol. XXIII, n°2, automne, pp.79-95.

- Galant** (H.C), 1955, *Histoire de la Sécurité sociale française (1942-1952)*, Paris, Armand Colin.
- Garapon** (A.), 1993, “Le sujet de droit”, *Rev. Interdisc. d’Et. Jurid.*, n°31, pp. 69-83.
- Garapon** (A.), 1998, “L’intériorisation du droit”, *Cahiers français*, octobre-décembre, n°288.
- Garbar** (C.), 1996, *Le Droit applicable au personnel des entreprises publiques*, Paris, LGDJ.
- Gaudy** (R.), 1978, *Et la lumière fut nationalisée*, Paris, Editions sociales.
- Gaudy** (R.), 1984, *Les porteurs d’énergie*, Paris, Messidor.
- Gautier** (C.), 1994, “Corporation, société et démocratie chez Durkheim”, *Revue Française de Science Politique*, n°5, vol. 44, octobre, pp.836-855.
- Gautrat** (J.), **Laville** (J.L), 1992, “Modernisation et service public : l’expérience de la caisse d’allocations familiales de l’Ariège”, *Espaces & Familles*, CNAF, n°22, janvier.
- Gavini** (C.), 1998, *Emploi et régulation : les nouvelles pratiques de l’entreprise*, Paris, CNRS-Editions.
- Germe** (J.F), 1986, “Le livret ouvrier : mobilité et identification des salariés” in **Salais** (R.), **Thévenot** (L.), *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, INSEE-Economica, pp.357-370.
- Ginzburg** (C.), 1989, “Traces, racines d’un paradigme indiciaire”, in *Mythes, emblèmes, traces*, Paris, Flammarion, Nouvelle bibliothèque scientifique, pp.139-180.
- Girin** (J.), 1995, “Les agencements organisationnels” in **Charue-Duboc** (F.) éd. *Des savoirs en action*, Paris, L’Harmattan, pp. 233-279.
- Glasson** (E.), 1886, “Le Code civil et la question ouvrière”, *Séances et travaux de l’Académie des sciences morales et politiques*, 1er trimestre, t .25, pp.843-895.
- Glaude** (M.), 1992, “Neutralité ou efficacité de la politique familiale”, *Economie et Statistique*, n°256, juillet-août, pp.25-27.
- Godbout** (J.), 1990, “Démocratie directe et démocratie représentative : à propos de Démocraties de Jean Baechler ”, *Revue du MAUSS*, n°7, pp.15-28.
- Godbout** (J.), 1991, “Les ambiguïtés de la notion de co-production”, *La relation de service dans le secteur public : droit des usagers et co-production des services publics*, Paris, Plan Urbain-RATP-DRI, Tome 5, pp.71-83.
- Godbout** (J.),1983, *La participation contre la démocratie*, Montréal, Editions Saint Martin.
- Goffman** (E.), 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne —2. Les relations en public*, Paris, Minuit.
- Goffman** (E.), 1986, “La condition de félicité”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, première partie : n°64, septembre, pp.63-78, deuxième partie : n°65, novembre, pp.87-98.
- Goffman** (E.), 2002, *L’arrangement entre les sexes*, Paris, La dispute.
- Granovetter** (M.), 1985, “Economic Action and Social Structure: The Problem of embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91 (3), pp. 481-510.
- Grémion** (P.), 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- Grimault** (S.), 2005, *Institution et pratique de la représentation à Aéroports de Paris*, Thèse pour le doctorat de l’IEP de Paris.
- Grote** (J.), **Schmitter** (P.), 1997, “The corporatist Sisyphus : Past, present and future”, EUI working paper SPS n°97/4.
- Groux** (G.), 1996, *Le conflit en mouvement*, Paris, Hachette.
- Groux** (G.), 2004, “Les nouvelles configurations de conflit”, *Notes Thomas*, n°6, Commissariat général du Plan, mars.
- Groux** (G.), éd., 2001, *L’action publique négociée. Approches à partir des 35 heures. France-Europe*, Paris, L’Harmattan, Collection “logiques politiques”.
- Groux** (G.), **Mouriaux** (R.), 1989, *La CFDT*, Paris, Economica.
- Groux** (G.), **Mouriaux** (R.), 1992, *La CGT, crises et alternatives*, Paris, Economica.
- Grumbach** (T.), 1978, *La “défense” prud’homale*, Versailles, Apil, T.I.
- Grumbach** (T.), 2001, “Le contrat contre la loi”, *Multitudes*, n° 4, mars.
- Grunebaum-Ballin** (P.), 1920, “La participation des organisations professionnelles à l’élaboration du pouvoir législatif”, *Revue politique et parlementaire*, 27 (302), janvier, pp.42-56.

- Guérin (D.)**, 1996, "Albert Thomas au BIT, 1920-1932. De l'internationalisme à l'Europe", Genève, Etudes Euryopa, Institut européen de l'Université de Genève.
- Guibert (B.)**, 1985, *Sur la crise de légitimité de la Sécurité sociale*, Ronéo, CNAF.
- Guilhaumou (J.)**, 1997, "Nation, Individu et société chez Sieyès", *Genève*, n°26, avril, pp.4-24.
- Guillemard (A.M), Lewis (J.), Ringer (S.), Salais (R.)**, 1995, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol.1, Rencontres d'Oxford, Paris, MIRE.
- Guin (Y.)**, 1998, "Au cœur du libéralisme : la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers", in Le Crom (J.P) (dir), *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l'atelier.
- Gurvitch (G.)**, 1932, *L'idée du droit social*, Paris, Librairie du Recueil Sirey.
- Habermas (J.)**, 1987, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, tome 1.
- Hacking (I.)**, 2001, *Entre science et réalité. La construction sociale de quoi ?*, Paris, La découverte.
- Hall (P.), Taylor (R.)**, 1997, "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 47, n°3-4, pp.469-496.
- Hatry (G.)**, 1977, "Les délégués ouvriers aux usines Renault", *Cahier du Mouvement social*, n°2, Les Editions ouvrières.
- Hatzfeld (H.)**, 1971, *Du paupérisme à la Sécurité sociale (1850-1940). Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, PUN.
- Hauriou (M.)**, 1916, *Principes de droit public*, Paris, Recueil Sirey, 2ème édition.
- Hauriou (M.)**, 1933, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay, reprint Centre de philosophie politique et juridique, université de Caen, 1990.
- Hauriou (M.)**, 1965, éd. CNRS, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1929.
- Hennion (A.)** 1993, *La passion musicale*, Paris, Métailié.
- Hetzel (A.M), Lefèvre (J.), Mouriaux (R.), Tournier (M.)**, 1998, *Le syndicalisme à mots découverts, dictionnaire des fréquences (1970-1990)*, Paris, Editions Syllepse.
- Hirschman (A.O.)**, 1995, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard.
- Hobbes (T.)**, 1971, *Léviathan*, Paris, Sirey.
- Hordern (F.)**, 1988, "Naissance d'une institution : du contrôle ouvrier aux délégués du personnel, 1880-1939", *Cahiers de l'institut régional du travail*, Université d'Aix-Marseille II, n°1.
- Howell (C.)**, 1992, *Regulating labor : the state and industrial relations reform in postwar France*, Pinceton UP.
- Jacoby (S. M.)**, 1990, "The New Institutionnalisme : What Can It Learn From the Old ?", *Industrial Relations*, 29 (2), Spring.
- Jaume (L.)**, 1983, "La théorie de la personne fictive dans le Léviathan de Hobbes", *Revue Française de Science Politique*, vol. 33, n°6, décembre, pp.1009-1035.
- Jaume (L.)**, 1997, *L'individu effacé*, Paris, Fayard.
- Jeammaud (A.)**, 1990, "La règle de droit comme modèle", 28ème cahier-Chronique 1990, *Recueil Dalloz Sirey*, pp.199-210.
- Jeammaud (A.)**, 1993, "Les règles juridiques et l'action", 29ème cahier-Chronique 1993, *Recueil Dalloz Sirey*, pp.207-212.
- Jeammaud (A.)**, 1998, "Des concepts en jeu" in Martin (G.) & alii, éd., *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ.
- Jeammaud (A.), Le Friant (M.), Lyon-Caen (A.)**, 1998, "L'ordonnement des relations du travail", *Recueil Dalloz*, 38° Cahier, Chronique, p. 359-368.
- Jeammaud (A.), Lyon-Caen (A.)**, 1982, "Droit et direction du personnel", *Droit social*, n°1, janvier, pp.56-69.
- Jeammaud (A.), Serverin (E.)**, 1992, "Évaluer le droit", 34e cahier – Chronique 1992, *Recueil Dalloz-Sirey*, pp.263-268.
- Jobert (A.)**, 2000, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Toulouse, Octarès.
- Jobert (A.), Reynaud (J.D), Saglio (J.)**, édés., 1993, *Les conventions collectives de branche : déclin ou renouveau ?*, CERREQ, Marseille, Etude, n°65.

- Jobert (A.), Saglio (J.),** 2004, “ Ré-institutionnaliser la négociation collective en France”, *Travail et Emploi*, n°100, octobre.
- Jobert (B.),** 1988, “Le welfare et l'échec de la tentative néo-corporatiste”, 25th anniversary, The american college in Paris, “The fifth republic at thirty”, CERAT, I.E.P de Grenoble.
- Jobert (B.),** 1996, “Actualité des corporatismes”, *Pouvoirs*, n°79, pp. 21-34.
- Jobert (B.), Muller (P.),** 1987, “L'hypothèse néo-corporatiste et son inadéquation au cas français”, *Revue du MAUSS*, n°21, mars, pp.29-50.
- Jobert (B.), Muller (P.),** 1987, *L'État en action*, Paris, PUF.
- Join-Lambert (M.T) & alii,** 1994, *Politiques sociales*, Paris, PFNSP-Dalloz.
- Jullien (F.),** 1996, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset.
- Kantorowicz (E.),** 1989, *Les deux corps du Roi : essai sur la théologie politique au Moyen âge*, Paris, Gallimard, coll. “Bibliothèque des Histoires”.
- Kaplan (S.L), Minard (Ph.),** éd., 2004, *La France, malade du corporatisme ?*, Paris, Belin, Coll. socio-histoires.
- Karpik (L.),** 1972, “Les politiques et les logiques d'action de la grande entreprise industrielle”, *Revue Française de Sociologie*, n°1, pp.82-105.
- Kessler (D.), Strauss-Kahn (D.)** 1983, “Les modes alternatifs de financement de la sécurité sociale en France”, Institut International de Finances Publiques, Communication au 39ème Congrès Budapest/Hongrie “Finances Publiques et Politiques Sociales”, 22-26 août.
- Kuisel (R.F),** 1981, *Le capitalisme et l'Etat en France : modernisation et dirigisme au XXème siècle*, Paris, Gallimard.
- Laigre (Ph.),** 1993, “Les organismes de Sécurité sociale sont-ils des entreprises”, *Droit social*, n°5, mai, pp. 488-495.
- Lallement (M.),** 1996, *Sociologie des relations professionnelles*, Paris, La découverte, Repères.
- Lallement (M.), Mériaux (O.),** 2001, “Tout n'est pas contractuel dans le contrat... Action publique et relations professionnelles à l'heure de la refondation sociale”, *L'année de la régulation*, n°5, pp. 171-210.
- Languetin (M.T), Letablier (M.T),** 2003, “Individualisation des droits sociaux et droits fondamentaux. Une mise en perspective européenne”, *Recherches et prévisions*, n° 73, septembre, pp.7-24.
- Laroque (M.),** 1994, “L'évolution des structures de gestion de la Sécurité sociale”, *Droit Social*, n°11, novembre, pp.908-913.
- Laroque (P.),** 1934, *Les conventions collectives de travail*, Rapport pour le Conseil National Economique, Paris, Imprimerie Nationale.
- Laroque (P.),** 1938, *Les rapports entre patrons et ouvriers*, Paris, Fernand Aubier.
- Laroque (P.),** 1948, “De l'assurance sociale à la Sécurité sociale”, *Revue internationale du travail*, juin.
- Laroque (P.),** 1953, “Les élections sociales comparées aux élections politiques”, *Revue française de science politique*, vol. III, avril-juin, n°2, pp.221-297.
- Laroque (P.),** 1954, “Contentieux social et juridiction sociale”, *Droit social*.
- Laroque (P.),** 1993, *Au service de l'homme et du droit*, Paris, AEHS.
- Lascoumes (P.),** 1990, “Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques”, *Année Sociologique*, vol. 40, pp. 43-71.
- Lascoumes (P.), Serverin (E.),** 1988, “Le droit comme activité sociale : pour une approche wébérienne des activités juridiques”, *Droit et Société*, n° 9, pp.165-187.
- Latour (B),** 1993, *La clef de Berlin*, Paris, La découverte.
- Latour (B.),** 1984, *Les Microbes*, Paris, Métailié.
- Latour (B.),** 1989, *La science en action*, Paris, La découverte.
- Latour (B.),** 1994, “Une sociologie sans objets ? Remarques sur l'interobjectivité”, *Sociologie du Travail*, n°4, pp.587-607.
- Latour (B.),** 1994, *Nous n'avons jamais été modernes*, Paris, La découverte.
- Lattès (G.),** 1996, “La protection sociale : entre partage des risques et partage des revenus”, *Economie et statistiques*, n°291-292, 1/2, pp.13-31.

- Lazzeri (C.), Reynie (D.)**, éd., 1998, *Politiques de l'intérêt*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises.
- Le Breton (J.), Marchat (E.), Tanay (K.)**, 1995, *Les pouvoirs des administrateurs des caisses locales de Sécurité sociale*, Mémoire CNESS, 34<sup>ème</sup> promotion.
- Le Crom (J.P.)**, 1995, *Syndicats nous voilà! Vichy et le corporatisme*, Paris, Editions Ouvrières.
- Le Crom (J.P.)**, 1997, "Le comité d'entreprise, une institution sociale instable", in Mouradian (G.), éd., *L'enfance des comités d'entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, pp.173-197.
- Le Crom (J.P.)**, éd., 1998, *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l'atelier.
- Le Crom (J.P.)**, 2001, "L'invention du contrat de travail d'après les débats de la Société d'études législatives (1905-1907)", *Cahiers de l'Institut régional du travail*, université d'Aix-Marseille, n° 9.
- Le Goff (J.)**, 1985, *Du silence à la parole*, Quimper, Calligrammes.
- Leenhardt (A.)**, éd., 1995, *Le paritarisme : conditions et enjeux*, Paris, Institut de l'entreprise, janvier.
- Lefranc (G.)**, 1969, *Le mouvement syndical*, Paris, Payot.
- Legendre (M.)**, 1987, "Les employés de bureau et la représentation", *Revue française de science politique*, vol. 37, n°1, février, pp.59-75.
- Lénine**, 1899, "A propos des conseils de prud'hommes", texte reproduit dans *Droit social*, n°1, janvier 1998.
- Lenoir (R.)**, 1985, "L'effondrement des bases sociales du familialisme", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°57-58, juin, pp.69-88.
- Lenoir (R.)**, 1985, "Transformation du familialisme et reconversions morales", *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°59, septembre, pp. 3-47.
- Lenoir (R.)**, 1991, "Politique familiale et construction sociale de la famille", *Revue Française de Science Politique*, n°6, décembre, pp.781-806.
- Leroi-Gourhan (A.)**, 1964, *Le geste et la parole - technique et langage*, Paris, Albin Michel.
- Lichenstein (N.)**, 1995, *The Most Dangerous Man in Detroit: Walter Reuther and the Fate of American Labor*, New York, Basic Books.
- Lordon (F.)**, 2000, *Fonds de pension, piège à cons ? Mirage de la démocratie actionnariale*, Paris, Liber / Raisons d'agir.
- Lourau (R.)**, 1970, *L'analyse institutionnelle*, Paris, Minuit.
- Lyon-Caen (A.)**, 1988, "Le droit du travail fabriqué par les dirigeants d'entreprise", communication au colloque "Logique d'entreprise et formes de légitimité", IEP-CNRS, 20-22 janvier 1988 (non publiée).
- Lyon-Caen (G.)**, 1970, "La convention collective d'EGF et le système français de relations professionnelles", *Droit Social*, pp.162-173.
- Lyon-Caen (G.)**, 2001, "A propos d'une négociation sur la négociation", *Droit ouvrier*, janvier, pp.1-10.
- Lyon-Caen (G.), Pélissier (J.)**, 1988, *Droit du travail*, Paris, Dalloz, 14<sup>ème</sup> éd..
- Lyon-Caen (P.)**, 1996, "La solution du conflit des normes entre Code du travail et statuts des entreprises publiques par l'application de la règle la plus favorable aux salariés", *Droit social*, n°12, décembre, pp.1049-1053.
- Mac Luhan (M.)**, 1977, *Pour comprendre les médias*, Paris, Seuil-Points.
- Maggi-Germain (N.)**, 1996, "Négociation collective et transformation de l'entreprise publique à statut", Thèse de doctorat, Université de Nantes.
- Majone (G.)**, 1994, "Décisions publiques et délibération", *Revue Française de Science Politique*, vol. 44, n°4, août, pp.579-598.
- Mallet (S.)**, 1963, *La nouvelle classe ouvrière*, Paris, Seuil.
- Mandelbrot (B.)**, 1989, *Les objets fractals*, Paris, Flammarion.
- Manin (B.)**, 1995, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Clamann-Levy.
- Manoilescu (M.)**, 1936, *Le siècle du corporatisme*, Paris, Alcan.
- March (J.G.), Olsen (J.P.)**, 1984, "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, vol. 18, n°3, september, pp.734-748.

- Marglin** (S.), 1974, "Origines et fonction de la parcellisation des tâches" in Gorz (A.), éd., *Critique de la division du travail*, Paris, Seuil.
- Marie** (E.), 1992, "Le parlement et la Sécurité sociale", *Droit Social*, n°3, mars, pp.284-294.
- Marie** (E.), 1995, "Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les caisses d'allocations familiales", *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre.
- Marin** (B.), ed., 1990, *Generalized political exchange, antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Boulder, Westview Press.
- Marin** (B.), 1985, "Austria, the paradigm case of liberal néo-corporatism" in Grant (W.), ed., *The political economy of corporatism*, Londres, McMillan, pp.63-132.
- Maurice** (M.), 1968, "Professionnalisme et syndicalisme", *Sociologie du travail*, n°3, pp.243-256.
- Meidinger** (C.), 1983, "L'approche économique du comportement humain", in Meidinger (C.), *La nouvelle économie libérale*, Paris, PFNSP, pp.17-43.
- Mériaux** (O.), 1995, "Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle", *Travail*, n°32-33, pp.51-69.
- Mériaux** (O.), 1996, "Les théories de l'échange politique à l'épreuve du système français de formation professionnelle continue" in Bourque (R.) & alii, *Les transformations des relations professionnelles : études françaises et québécoises*, *Cahier Travail et Emploi*, avril, pp.247-266.
- Mériaux** (O.), 1997, "Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de la formation professionnelle", *La revue de l'IREES*, n°24, printemps-été, pp. 191-208.
- Mériaux** (O.), 1999, *L'action publique partagée : formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble II-IEP.
- Mériaux** (O.), 1999, *Négocier l'emploi et la compétitivité : cinq études de cas*, Rapport pour le projet "Collective bargaining on employment and competitiveness" de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, CERAT-IEP de Grenoble.
- Mériaux** (O.), 2000, "La négociation sociale dans les entreprises publiques à statut : le cas d'EDF-GDF et Air France", *La revue de l'IREES*, n°32, pp.145-179.
- Mériaux** (O.), **Brochier** (D.), 1997, "La gestion paritaire des fonds de la formation. Genèse et enjeux d'un nouveau système", *Céreq Bref*, n° 131, mai.
- Mériaux** (O.), **Trompette** (P.), 1997, "Accords d'entreprise sur l'emploi : quel processus d'échange", *La revue de l'IREES*, n°23, hiver, pp.140-142.
- Merlin** (L.), 1993, "Les accords de GPE : une coopération ambivalente", *Travail et emploi*, n°57 bis, pp.33-48.
- Merton** (R.), 1968, *Social Theory and Social Structure*, New York, Free Press.
- Michels** (R.), 1971, *Les partis politiques*, Paris, Science-Flammarion.
- Midler** (C.), **Moire** (C.), **Sardas** (J.C), 1986, "L'évolution des pratiques de gestion", *Economie et Société*, Série "sciences de gestion", pp.173-211.
- Millard** (E.), 1995, "Hauriou et la théorie de l'institution", *Droit et société*, n°30-31, pp.381-412.
- Millard** (E.), 1995, *Famille et droit public : recherches sur la construction d'un objet juridique*, Paris, LGDJ.
- Millerand** (A.), 1908, *Travail et travailleurs*, Paris, Fasquelle.
- Molina** (O.), **Rhodes** (M.), 2002, "Corporatism : The Past, Present, and Future of a Concept", *Annu. Rev. Polit. Sci.*, pp. 305-331.
- Morel** (C.), 1991, "La drôle de négociation", *Annales des Mines-Gérer et Comprendre*, mars.
- Moret-Lespignet** (I.), 2004, "Vers un corporatisme républicain ? Les réformateurs de l'Office du travail" in Kaplan (S.L), Minard (Ph.), *La France, malade du corporatisme ? XVIIIème-XXè siècles*, Paris, Belin, pp.355-367.
- Morin** (M.L), 1994, *Le droit des salariés à la négociation collective. Principe général du droit*, Paris, L.G.D.J.
- Morin** (M.L), 1994, "Sous-traitance et relations salariales, aspect du droit du travail", *Travail et emploi*, n°60, mars.
- Morin** (M.L), 1996, "Sous-traitance et co-activité", *Revue Juridique d'île de France*, n°39-40, pp.115-131.

- Morin (M.L.)**, 1998, "La loi et la négociation collective : concurrence ou complémentarité", *Droit social*, n°5, mai.
- Morin (M.L.)**, 1998, "Louage d'ouvrage et contrat d'entreprise" in Supiot (A.), éd., *Le travail en perspectives*, Paris, LGDJ, pp.125-143.
- Morin (M.L.)**, 2000, "Le temps de travail entre le droit du travail et la politique de l'emploi", in de Terssac (G.), Tremblay (D.G.), éd., *Où va le temps de travail ?*, Octares, Toulouse.
- Morin (M.L.)**, 2000, "Principe majoritaire et négociation collective, un regard de droit comparé", *Droit social*, n°12, décembre, pp.1080-1090.
- Moynot (J.L.)**, 1982, "Ombres et limites de l'étatisme dans les syndicats : l'exemple de la Sécurité sociale", *Critiques de l'économie politique*, n°21, oct.-déc..
- Moynot (J.L.)**, 1982, *Au milieu du gué. CGT, syndicalisme et démocratie de masse*, Paris, PUF.
- Neale (W.)**, 1987, "Institutions", *Journal of Economic Issues* 21(3), pp. 1177-1206.
- Norman (D.A.)**, 1993, "Les artefacts cognitifs", *Raisons Pratiques*, Paris, EHESS, 4, pp.15-34.
- North (D.)**, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Offe (C.)**, 1994, "Designing Institutions for East European Transitions", Institute for Höhere Studien Reihe Politikwissenschaft, n°19, pp. 19-21, republished in Hausner (J.), Jessop (B.), Nielsen (K.), eds., 1995, *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-socialism : Institutional Dynamics in the Transformation Process*, Aldershot, Edward Elgar Publishing, pp. 47-65.
- Offerlé (M.)**, 1984, "Illégitimité et légitimation du personnel politique ouvrier en France avant 1914", *Annales ESC*, n°4, juillet-août, pp. 667-680.
- Offerlé (M.)**, 1994, *Sociologie des groupes d'intérêts*, Paris, Montchrestien.
- Ogien (A.)**, 1995, *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, Editions de l'EHESS.
- Olszak (N.)**, 1998, "La défense collective des intérêts : la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels" in Le Crom (J.P) (dir), *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l'atelier.
- Ost (F.), Van de Kerchove (M.)**, 2002, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Presses des Facultés Universitaires Saint Louis.
- Papin (J.P.)**, 1996, *Les syndicats d'EDF. 1946-1996*, Paris, Association pour l'Histoire de l'Electricité en France.
- Pasquino (P.)**, 1987, "Emmanuel Sieyes, Benjamin Constant et le "gouvernement des modernes" ", *Revue Française de Science Politique*, vol. 37, n°2, avril.
- Pellet (R.)**, 1995, "Etatisme, fiscalisation et budgétisation de la Sécurité sociale", *Droit Social*, n°3, mars, pp.296-305.
- Pellet (R.)**, 2004, "L'évolution du financement de l'assurance maladie : bilan et perspectives", *Revue d'économie financière*, n°76, pp. 107-111.
- Pepy (D.)**, 1945, "Les comités d'entreprise : l'ordonnance du 23 février 1945", *Droit social*, pp. 45-63.
- Pergeaux (Y.)**, 1967, "Réflexions sur la gestion paritaire", *Revue Economique*, n°2, mars, pp.317-326.
- Perrot (M.)**, 1984, *Jeunesse de la grève. France : 1871-1890*, Paris, Seuil.
- Pharo (P.)**, 1985, "Problèmes empiriques de la sociologie compréhensive", *Revue française de sociologie*, XXVI, pp.120-149.
- Pharo (P.)**, 1986, "Civisme ordinaire et initiative locale", in Salais (R.) Thévenot (L.), (eds.), *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, pp.269-292.
- Picard (J.F), Beltran (A.), Bungener (M.)**, 1985, *Histoire(s) de l'EDF*, Paris, Dunod.
- Picard (R.)**, 1921, "Les progrès de la législation ouvrière en France pendant et depuis la guerre", *Revue internationale du travail*, 1-2, juillet-août.
- Pirou (G.)**, 1925, *Les doctrines économiques en France depuis 1870*, Paris, Librairie Armand Colin.
- Pizzorno (A.)**, 1978, "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in Crouch (C.), Pizzorno (A.), éd., *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, pp.277-298.
- Pizzorno (A.)**, 1986, "Sur la rationalité du choix démocratique", in Leca (J.), Birnbaum (P.), éd., *Sur*

*l'individualisme*, Paris, PFNSP.

**Pollak (M.), Ruffat (M.)**, 1987, "Le néocorporatisme : ruptures et continuités", *Bulletin de l'Institut d'Histoire du Temps Présent* (IHTP), CNRS, n°29, septembre, pp.23-52.

**Pollet (G.), Renard (D.)**, 1995, "Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français (fin XIX<sup>e</sup>-milieu XX<sup>e</sup> siècles)", *Revue française de science politique*, n°4, vol.45, août, pp.545-569.

**Pollet (G.), Renard (D.)**, 1995, "Régimes de retraite et paritarisme", *Sociétés contemporaines*, n°24.

**Pollet (G.), Renard (D.)**, 1997, "Le paritarisme et la protection sociale : origine et enjeux d'une forme institutionnelle", *La Revue de l'IRES*, n°24, printemps-été.

**Poulot (D.)**, 1980, *Le sublime ou le travailleur comme il est en 1870 et ce qu'il peut être*, Paris, Maspero, 1870.

**Prost (A.)**, 1984, "L'évolution de la politique familiale en France de 1938 à 1981", *Le mouvement social*, n°129, octobre-décembre, pp.7-28.

**Prugnaud (L.)**, 1987, "Le Statut du personnel des entreprises de production, de transport et de distribution d'électricité et de gaz", Tiré à part du n° 423 des CJEG, juin.

**Rancière (J.)**, 1981, *La nuit des prolétaires. Archives du rêve ouvrier*, Paris, Fayard.

**Rancière (J.)**, 2005, *La haine de la démocratie*, Paris, La fabrique.

**Ravanel (J.)**, 1954, *Mémento à l'usage des délégués du personnel*, Paris, Editions SPID, 2ème édition.

**Regini (M.)**, 1984, "The conditions for political exchange : how concertation emerged and collapsed in Italy and Great-Britain" in Goldthorpe (J.), ed., *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon Press, pp. 124-142.

**Rehfeldt (U.)**, 1984, "Pratiques néo-corporatistes en Europe", *Cahiers du CRMSI*, n°6, mars, pp.92-114.

**Rehfeldt (U.)**, 1986, "Les syndicats et la rationalisation industrielle en Allemagne 1910-1933", *Cahiers de recherche du GIP Mutations Industrielles*, n°2, décembre.

**Rey (J.P.)**, 1994, "Assurance maladie : la dispersion des pouvoirs", *Droit Social*, n°12, décembre, pp.1021-1026.

**Reynaud (J.D.)**, 1975, *Les syndicats en France*, Tome I et II, Paris, Seuil.

**Reynaud (J.D.)**, 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

**Richards (A.), Kuper (A.)**, 1971, *Councils in action*, Cambridge Papers in social Anthropology, CUP.

**Ricoeur (P.)**, 1990, "Approches de la personne", *Esprit*, n°3-4, mars-avril, pp.115-130

**Rivard (P.)**, 1986, "La codification sociale des qualités de la force de travail" in Salais (R.), Thévenot (L.), eds., *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, pp.119-138.

**Romano (S.)**, 1946, *L'ordre juridique*, Paris, Dalloz, 1975.

**Rondeau-vivier (C.)**, 1991, "L'alibi du vide juridique", *Economie et Humanisme*, n°318, juillet-septembre, pp.22-26.

**Rosanvallon (P.)**, 1986, "Pour une histoire conceptuelle du politique", *Revue de synthèse*, janvier-juin, pp.93-105.

**Rosanvallon (P.)**, 1988, *La question syndicale*, Paris, Calmann-Lévy-Pluriel.

**Rosanvallon (P.)**, 1995, *La nouvelle question sociale – Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil.

**Rosanvallon (P.)**, 1998, *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.

**Rosanvallon (P.)**, 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Editions du Seuil.

**Rouilleault (H.)**, prés., 2001, *Réduction du temps de travail : les enseignements de l'observation*, Paris, CGP-La Documentation française.

**Ruellan (R.)**, 1995, "Qui est responsable de la Sécurité sociale?", *Droit Social*, n°9-10, sept.-oct., pp.718-722.

**Ruffat (M.)**, 1987, "A quoi sert le néocorporatisme?", *Vingtième Siècle*, n°13, janvier-mars, pp.95-104.

- Ruffat (M.), Pollak (M.)**, 1987, "Le néo-corporatisme, ruptures et continuités", *Bulletin de l'IHTP*, n°29, pp.23-31.
- Rumillat (C.)**, 1988, "L'idée professionnaliste aux origines du corporatisme républicain" in Colas (D.), éd., *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF.
- Sablière (P.)**, éd., 1993, *La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz commentée*, CJEG, hors série, février.
- Saglio (J.)**, 2003, "Les spécificités de la négociation collective dans le système français de relations professionnelles" in Barreau (J). *Quelle démocratie sociale dans le monde du travail*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 39-50.
- Saglio (J.)**, 2004, "Régulation économique et régulation de branche", Colloque "La négociation collective dans les entreprises et dans les branches - Bilan et Perspectives", DARES, Paris, 2 juillet.
- Sainsaulieu (R.)**, 1977, *L'identité au travail*, Paris, PFNSP.
- Saint-Jours (Y.)**, 1975, "Réflexions sur la politique de concertation dans la fonction publique", *Droit social*, n°4, avril.
- Saint-Jours (Y.)**, 1993, "La contractualisation subsidiaire des statuts du personnel des entreprises publiques", *Droit Social*, février, pp.175-179.
- Salas (D.)**, 1991, "Droit et institution : Léon Duguit et Maurice Hauriou" in Bouretz (P.), éd, *La force du droit*, Editions Esprit, pp.193-214.
- Sauret (C.), Thierry (D.)**, 1993, *La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences*, Paris, L'Harmattan.
- Sauzet (M.)**, 1892, "Essai historique sur la législation industrielle de la France", *Revue d'économie politique*.
- Scelle (G.)**, 1924, "Le Conseil National Economique", *Revue Politique et Parlementaire*, n°359, Tome CXXI, 10 octobre.
- Schmitter (P.)**, 1979, "Still the century of corporatism ?" in Schmitter (P.), Lehbruch (G.), eds, *Trends toward corporatist intermediation*, Londres, Sage, pp. 7-52.
- Schmitter (P.)**, 1985, "Neo-corporatism and the state", in Grant (W.), *The political economy of corporatism*, Londres, Macmillan, pp. 32-62.
- Schmitter (P.)**, 1989, "Corporatism is dead ! Long Live Corporatism", *Government and Opposition*, vol. 24, n°1.
- Schultheis (F.)**, 1995, "La famille : une catégorie du droit social ? Une comparaison franco-allemande", communication au colloque "comparer les systèmes de protection sociale en Europe", MIRE-Centre Marc Bloch, Berlin, 27-29 avril.
- Segrestin (D.)**, 1980, "Les communautés pertinentes de l'action collective - Canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France", *Revue Française de Sociologie*, 21 (2), pp. 171-203.
- Sellier (F.)**, 1961, *Stratégie de la lutte sociale*, Paris, Les Editions ouvrières.
- Sellier (F.)**, 1984, *La Confrontation sociale en France : 1936-1981*, Paris, PUF.
- Sellier (F.)**, 1986, "La problématique du niveau dans les négociations collectives", in Salais (R.), Thévenot (L.), *Le travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Insee-Economica, pp.89-104.
- Senellart (M.)**, 2004, "Situation des cours" in Foucault (M.), *Sécurité, territoire, population, Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Hautes Etudes, Gallimard/Seuil.
- Sigaut (F.)**, 1990, "Folie, réel et technologie", *Techniques et culture*, n°15, janvier-juin, pp.167-179.
- Sigaut (F.)**, 1991, "Un couteau ne sert pas à couper mais en coupant", in *25 ans d'études technologiques en préhistoire*, XIème Rencontres Internationales d'Archéologie et d'Histoire d'Antibes, Juan-les-Pins, Editions APDCA, pp.21-34.
- Simmel (G.)**, 1981 (traduction française), *Sociologie et épistémologie*, Paris, PUF.
- Simmel (G.)**, 1992 (traduction française), *Le conflit*, Paris, Circé.
- Simon (H.A.)**, 1976, "From substantive to procedural Rationality" in Latsis (S.J.), éd., *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.129-148.
- Sobczak (A.)**, 2004, "La responsabilité sociale de l'entreprise : menace ou opportunité pour le droit du travail ?", *Relations industrielles / Industrial Relations*, vol. 59, n°1, pp. 3-28.
- Soubie (R.), Portos (J.L.), Prieur (C.)**, 1994, *Livre blanc sur le système de santé et d'assurance*

*maladie*, Paris, Commissariat Général du Plan.

**Soubiran-Paillet (F.)**, 1994, "Quelles voix (es) pour la recherche en sociologie du droit en France aujourd'hui ?", *Genèse*, n°15, pp.142-153.

**Soubiran-Paillet (F.)**, **Pottier (M.L.)**, 1996, *De l'usage professionnel à la loi (les chambres syndicales ouvrières parisiennes de 1867 à 1884)*, Paris, L'Harmattan-Logiques juridiques.

**Souriac-Rotschild (M.A.)**, 1996, "Le contrôle de la légalité interne des conventions et accords collectifs", *Droit social*, n°4, avril, pp.395-404.

**Spaeth (J.M.)**, 1994, "Quel avenir pour la solidarité ?", *Droit Social*, n°12, décembre, pp.1016-1017.

**Stalk (G.)**, **Evans (P.)**, **Shulman (L.)**, 1992, "Les nouvelles règles de la stratégie", *Harvard-L'Expansion*, hiver 1992, pp.81-102.

**Steck (P.)**, 1993, *Les prestations familiales*, Que sais-je ?, Paris, PUF.

**Steck (P.)**, 1994, "La branche famille de la Sécurité sociale : état des lieux", *Droit Social*, n°1, janvier, pp.56-68.

**Steck (P.)**, 2000, "L'horlogerie des prestations familiales", in Chauvière (M.), Bussat (V.), *Famille et codification : le périmètre du familial dans la production des normes*, Mission de recherche "Droit et Justice", Perspectives sur la justice, Paris, La Documentation française.

**Stengers (I.)**, 1993, *L'invention des sciences modernes*, Paris, La découverte.

**Stengers (I.)**, 1996, *Cosmopolitiques, La guerre des sciences*, Tome 1, Paris, La découverte.

**Strobel (P.)**, 1993, "L'usager, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ?", *Recherches et Prévisions*, n°32, juin, CNAF, pp.31-44.

**Stroobants (M.)**, 1994, "La visibilité des compétences" in Ropé (F.), Tanguy (L.), *Savoirs et compétences*, CPC- Ministère de l'éducation nationale, Paris, pp. 197-222.

**Supiot (A.)**, 1987, "Actualité de Durkheim. Notes sur le néo-corporatisme en France", *Droit et Société*, n°6, pp.177-198.

**Supiot (A.)**, 1989, "La crise de l'esprit de service public", *Droit social*, n°12, décembre.

**Supiot (A.)**, 1990, "La fraternité et la loi", *Droit social*, n°1, janvier.

**Supiot (A.)**, 1991, "A popos d'un centenaire : la dimension juridique de la doctrine sociale de l'Eglise", *Droit social*, n°12, décembre, pp. 916-925.

**Supiot (A.)**, 1994, "Les virtualités du droit communautaire : l'avenir des métiers de services publics", *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, n°500, juin, pp.379-387

**Supiot (A.)**, 1994, "Parité, égalité, majorité dans les relations collectives de travail", in Aliprantis (N.), Kessler (F.) (eds), *Le droit collectif du travail*, études en hommage à Madame le professeur Hélène Sinay, Peter Lang, pp. 59-68.

**Supiot (A.)**, 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF.

**Supiot (A.)**, 1995, "L'avenir d'un vieux couple : travail et Sécurité sociale", *Droit Social*, n°9-10, sept.-oct., pp.823-831.

**Supiot (A.)**, 1996, "Malaise dans le social", *Droit Social*, n°2, février, pp.117-119.

**Supiot (A.)**, 2000, "La contractualisation de la société", Conférence prononcée à l'Université de tous les savoirs le 22 février, Paris, Conservatoire National des Arts et Métiers.

**Supiot (A.)**, 2001, "Contrat et statut", Ministère de la recherche, Programme "Travail", Communication au séminaire "Le travail dans la fonction publique", 28 mars.

**Supiot (A.)**, 2001, "Vers un ordre social international ? Observations liminaires sur les nouvelles régulations", Conférence sur l'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale, OIT, Annecy, 18-19 janvier.

**Supiot (A.)**, 2004, "La valeur de la parole donnée", *Droit social*, n°5, mai, pp.541-547.

**Supiot (A.)**, 2004, *Le droit du travail*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?.

**Supiot (A.)**, 2005, "Lier l'humanité : du bon usage des droits de l'Homme", *Esprit*, février.

**Supiot (A.)**, éd., 1999, *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion.

**Swift (J.)**, 1726 (édition annotée de 1976), *Voyages de Gulliver*, Paris, Gallimard-Folio.

**Tallard (M.)**, 2004, "Action publique et acteur sociaux de branche", Colloque "La négociation collective dans les entreprises et dans les branches - Bilan et Perspectives", DARES, Paris, 2 juillet.

**Tanguy (Y.)**, 1985, "Associations et représentation dans la conception institutionnelle de Maurice

- Hauriou”, in d’Arcy (F.), éd., *La représentation*, Paris, Economica, pp.195-209.
- Tanguy** (Y.), 1991, “L’institution dans l’oeuvre de Maurice Hauriou”, *Revue du droit public*, janvier-février, tome 107, n°1, pp.61-79.
- Tarby** (A.), 1981, *Analyse historique et juridique du paritarisme prud’homal, problèmes actuels*, Thèse de 3ème cycle.
- Tarby** (A.), 1995, “Paritarisme et institution de formation professionnelle continue”, *Droit social*, n°11, novembre, pp.914-920.
- Tarde** (G.), 2001, *Les lois de l’imitation*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond, 1890.
- Tarde** (G.), 2003, *Les transformations du pouvoir*, Paris, Les empêcheurs de penser en rond.
- Teubner** (G.), 1996, *Droit et réflexivité : l’auto-référence en droit et dans l’organisation*, Paris, LGDJ-Bruylant.
- Teubner** (G.), 2003, “Expertise as Social Institution: Internalising Third Parties into the Contract” in Campbell (D.), Collins (H.), eds., *Implicit Dimensions of Contract*, Oxford University Press.
- Théret** (B.), 2000, “Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ?”, *La lettre de la régulation*, n°35, décembre, pp.1-5.
- Théry** (R.), 1954, “Le corps familial de l’ordonnance du 3 mars 1945”, *Droit Social*, pp. 362-514.
- Théry** (R.), 1956, “L’idée paritaire dans l’organisation professionnelle de l’industrie textile”, *Droit social*, n°9-10, septembre-octobre, pp.466-472.
- Thévenot** (L.), 1985, “Les investissements de forme”, *Conventions économiques*, Cahiers du CEE, n°29, PUF, pp.21-71.
- Thévenot** (L.), 1987, *Forme statistique et lien politique : éléments pour une généalogie des statistiques sociales*, INSEE, Unité de recherche, note n°112/930 du 7 avril.
- Thévenot** (L.), 1992, “Jugements ordinaires et jugements de droit”, *Annales*, n°6, novembre-décembre, pp.1279-1299.
- Thom** (R.), 1933, *Prédire n’est pas expliquer*, Paris, Flammarion, Champs.
- Thom** (R.), 1993, *Paraboles et catastrophes*, Paris, Champs Flammarion.
- Thomas** (Y.), 1993, “L’institution civile de la Cité”, *Le Débat*, n°74, mars-avril, pp.23-44.
- Thomson** (E.), 1988, *La formation de la classe ouvrière anglaise*, Paris, Hautes Etudes-Gallimard-Le Seuil.
- Tixier** (P.E.), 1990, “Cultures de travail et action syndicale”, *CFDT aujourd’hui*, n°99, décembre, pp.116-126.
- Tixier** (P.E.), 1992, “La recherche intervenante en milieu syndical”, *Education Permanente*, n°113, pp.107-114.
- Tixier** (P.E.), 1992, “Organisation de l’entreprise et action syndicale” in Béchet (M.), Huiban (J.P) *Emploi, croissance et compétitivité*, Paris, Syros, pp.141-163.
- Tixier** (P.E.), 1992, *Mutation ou déclin du syndicalisme ? Le cas de la CFDT*, Paris, PUF.
- Tixier** (P.E.), 1998, “La variété des corporatismes à la française. Vers de nouvelles régulations” in Commaille (J.), Jobert (B.), eds., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Tixier** (P.E), **Mauchamp** (N.), eds, 2000, *EDF-GDF, une entreprise publique en mutation*, Paris, La découverte.
- Tixier** (P.E.), éd., 2002, *Du monopole au marché : les stratégies de modernisation des entreprises publiques*, Paris, La découverte.
- Touraine** (A.), 1966, *La conscience ouvrière*, Paris, Seuil.
- Touraine** (A.), **Wieviorka** (M.), **Dubet** (F.), 1984, *Le mouvement ouvrier*, Paris, Fayard.
- Trempe** (R.), 1996, “Comités mixtes à la production, comités patriotiques d’entreprise : leur rôle dans la naissance des comités d’entreprise” in Mouradian (G.), éd., *L’enfance des comités d’entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, pp.134-156.
- Tripiet** (P.), 1992, “Une sociologie sans universaux : playdoyer pour une approche taxinomique en sociologie”, *L’homme et la société*, Paris, L’Harmattan, n°1, pp.119-130.
- Valat** (B.), 2001, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*, Paris, Economica.
- Valbert** (G.), 1877, “La politique confessionnelle en Allemagne et en France”, *La Revue des deux mondes*, 47 (3).

- Valdour** (J.), 1914, *La méthode concrète en science sociale*, Paris, Rousseau [Num. BNF 1995].
- Vatin** (F.), 2005, *Trois essais sur la genèse de la pensée sociologique*, Paris, La découverte.
- Veilleux** (D.), 1995, “Les organes de gestion et de représentation du syndicat accrédité” in Bourque (R.), Trudeau (G.), *Le travail et son milieu : cinquante ans de recherche à l'école de relations industrielles*, Montréal, PUM.
- Viet** (V.), 1998, “Entre protection légale et droit collectif : la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels” in Le Crom (J.P.), éd., *Deux siècles de droit du travail*, Paris, Les Editions de l'atelier.
- Viet** (V.), 2004, “L'organisation par défaut des relations sociales : éléments de réflexion sur le rôle et la place de l'Etat dans le système français de relations sociales” in Le Crom (J.P.), éd., *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, PUR.
- Vitrac** (B.), 1987, *Egalité politique, égalité mathématique*, Etude du Centre Louis Gernet-EHESS, mai.
- Voegelin** (E.), 2000, *La science du politique. Une introduction*, Paris, Seuil.
- Voisset** (M.), 1970, “Concertation et contractualisation dans la fonction publique”, *Droit social*, n°9/10, septembre-octobre, pp.409-430.
- Walliser** (B.), 1992, “L'économie est une science dure mais idéale et générique”, Communication au colloque “L'économie devient-elle une science dure ?”, Paris, 29-30 octobre.
- Waquet** (P.), 1998, “Les arrêts de la chambre sociale de la Cour de cassation”, *Droit social*, n°1 janvier, pp.62-72.
- Webb** (S.), **Webb** (B.), 1894, *The History of Trade Unionism*, London/New York/Bombay, Longmans, Green & co.
- Webb** (S.), **Webb** (B.), 1897, *Industrial democracy*, London/New York/Bombay, Longmans, Green & co.
- Weber** (M.), 1965, *Essai sur la théorie de la science*, Paris, Plon.
- Weber** (M.), 1971, *Economie et société*, Paris, Plon, 1922.
- Weiler** (J.), 1886, “Arbitrage et conciliation entre patrons et ouvriers”, Conférence donnée à La Louvière le 17 octobre.
- Weller** (J.M), 1990, “Sociologie d'une transaction : une caisse de retraite et ses usagers”, *Société Contemporaine*, n°3, septembre, pp.81-94.
- Weller** (J.M), 1997, “Le travail bureaucratique : déplacements/résistances”, *Travail*, n°36/37, pp.57-67.
- Weller** (J.M), 1998, “La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de littérature (1986-1996)”, *Sociologie du travail*, n°3, pp.365-392.
- Weller** (J.M), 1999, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.
- Weller** (J.M.) 2000, “Une controverse au guichet : vers une magistrature sociale ?”, *Droit et société*, n°44/45, pp.91-109.
- Wieviorka** (M.), **Trinh** (S.), 1989, *Le modèle EDF*, Paris, La découverte.
- X**, 1958, “Pour l'institution d'une magistrature sociale”, *Droit social*, p. 118-120.
- Yannakourou** (S.), 1995, *L'Etat, l'autonomie collective et le travailleur*, Paris, LGDJ.