

## Le mandataire social : l'alliage du représentant syndical et du technicien

Les représentants syndicaux siègent dans diverses instances de la démocratie sociale, comme le Conseil économique et social environnemental (CESE) ou les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Dans leurs interventions, ils sont amenés à être à la fois techniciens et militants. Nombre d'entre eux signalent un déficit de formation préalable et un manque d'animation dans les réseaux syndicaux qui limitent leur capacité d'agir.

mandat  
paritarisme  
syndicats  
compétences  
méthode ETED  
politiques publiques

Fred **Séchaud** (Céreq)  
avec les contributions de  
Chantal **Labruyère**  
et Samira **Mahlaoui** (Céreq),  
Christine **Martinez**  
et Michel **Rousseau** (Cedaet)

**D**es dizaines de milliers de militants et de militantes siègent dans les institutions qui font vivre la démocratie sociale. Ils sont investis d'un mandat par leur organisation syndicale d'appartenance, ou par les salariés d'une entreprise dans le cadre des institutions représentatives du personnel.

Leur travail contribue à la fabrication des décisions, des avis, des choix et des actes qui régissent certaines catégories de l'action publique. Or ce travail, fondé sur des activités mobilisant des savoirs et des compétences, ne définit pas pour autant un métier de mandataire social. En effet, les militants dont l'âge l'autorise toujours, exercent un « vrai » métier par ailleurs, fût-ce celui de permanent syndical. De plus, les organisations refusent d'assimiler l'exercice des mandats à une activité professionnelle en tant que telle. Elles cherchent ainsi à éviter des dérives qui pourraient conduire à la captation par des « experts ès-mandats » de cette fonction. Rester proches de leur « base » socioprofessionnelle permet aux mandataires de conserver leur légitimité.

Pour autant, il existe différentes formes d'exercice de ce « quasi-métier » et différentes postures qui en découlent. Elles

allient, selon un savant dosage, expertise technique et représentation syndicale. Une étude visant à constituer un répertoire de « mandats types » à destination des organisations syndicales représentatives au niveau national (voir encadré méthodologique), a permis de les mettre en évidence.

### Des postures ajustées aux enjeux du mandat, à la finalité et aux missions de l'instance

La distinction traditionnelle entre paritarisme de gestion et paritarisme de négociation délimite deux premiers types de postures adoptées par les mandataires sociaux.

Dans la **posture gestionnaire**, les activités et savoirs relatifs aux aspects financiers et juridiques prédominent. Cette posture s'exerce dans le cadre d'une politique gérée par les organisations (par exemple la gestion des régimes complémentaires de protection sociale) ou à laquelle elles sont associées sous l'égide de l'État (régime général de protection sociale...). Le paritarisme de négociation implique quant à lui une posture, qui peut être qualifiée de « **négociatoire** », tournée vers la recherche d'un accord. Les mandataires sont désignés ponctuellement, ●●●

## Le mandataire social, un acteur central du paritarisme

La mise en œuvre de la démocratie sociale et sa vocation participative se sont traduites au fil des décennies par un foisonnement d'institutions intervenant dans des domaines extrêmement divers : éducation, santé, travail, formation, logement, environnement, économie, etc.

Les organisations syndicales de salariés et d'employeurs participent à la gouvernance de ces institutions nationales, régionales ou locales au sein d'organes paritaires, ou bien au sein de formations tripartites, quadripartites ou multipartites lorsque ces organisations sont conduites à jouer le rôle des partenaires sociaux de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres corps intermédiaires.

La palette de leurs missions est extrêmement étendue. Il s'agit, par exemple, de contribuer à la définition des politiques publiques, de gérer ou de contrôler les financements de l'action publique, ou d'assurer des fonctions juridictionnelles ou consultatives. Pour assurer ces missions, que ce soit au niveau des territoires, des entreprises, des professions, des branches professionnelles ou au niveau interprofessionnel, des membres d'organisations syndicales sont mandatés dans des instances de natures très diverses, telles que des conseils d'administration, des comités d'entreprises ou des commissions paritaires.

●●● dans des délégations composées *ad hoc*, pour des négociations censées être circonscrites dans le temps. Ce fut le cas par exemple pour élaborer un accord de branche visant la déclinaison de l'Accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle conclu en septembre 2003.

Cependant, cette distinction gestion/négociation ne recouvre pas entièrement la diversité du paysage. Une troisième posture, dite d'**influence**, s'observe dans les instances où s'élaborent des politiques nationales. Il s'agit par exemple des politiques de certification de la CNCN, ou de santé au travail dans les CTN. D'autres instances sont des lieux de concertation régulière entre les partenaires sociaux, les collectivités territoriales et l'État pour décliner des politiques nationales (par exemple sur le développement régional des formations et des dispositifs des politiques d'emploi dans les CCREFP). Le mandataire social participe alors à la définition, ou à l'évaluation, d'une politique publique.

CNCN • Commission nationale de la certification professionnelle

CTN • Comité technique national

CCREFP • Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle

Enfin, un quatrième type de posture plus **coopérative**, moins institutionnalisée, se rencontre dans le cadre des expérimentations d'un « paritarisme de projet ». Dans ce cadre, l'action tire sa légitimité de la prise en compte de nouveaux besoins sociaux et économiques (par exemple dans le suivi d'un « schéma régional air transports énergie »).

## Agir « au nom de » et « dans le cadre de »

Chacune de ces postures donne donc une coloration particulière à l'exercice d'un mandat. Elle traduit aussi une articulation spécifique entre deux registres de compétences qui renvoient aux deux facettes indissociables de tout mandat social. Le premier est celui de la représentation ou de l'agir « au nom de ». Il renvoie à l'appartenance syndicale particulière du mandataire, et à sa capacité à représenter son organisation. Un second registre a trait à la mission de l'instance, c'est-à-dire à la capacité à agir « dans le cadre de ». Il renvoie à la fonction détenue en tant que membre d'une instance (administrateur, conseiller, représentant du personnel, etc.), voire en tant qu'animateur (président, vice-président) ayant des missions particulières. Ces missions sont en outre indissociables de la finalité propre de l'instance, de son domaine d'intervention, de son mode d'action (négociation, définition de politique, gestion, consultation...). Cette fonction conduit à l'accomplissement d'actes ayant une dimension technique certaine.

Exercer un mandat, c'est donc agir à la fois « au nom de » et « dans le cadre de », grâce à un arrangement subtil de compétences et de savoirs. Les figures extrêmes du militant dogmatique et du syndicaliste expert, toujours présentes, incarnent les difficultés à élaborer un assemblage équilibré. Représenter une organisation de salariés ou d'employeurs repose sur la capacité à exercer des responsabilités syndicales, c'est-à-dire à mettre en actes la défense des valeurs défendues par l'organisation et des intérêts communs de ses

## Le Mandascop

Le Mandascop est un répertoire détaillé des mandats sociaux. Il a été élaboré par le Céreq et le cabinet Conseil, étude & développement appliqués aux entreprises et aux territoires (CEDAET) pour le compte de l'association Réalités du Dialogue Social (RDS).

Pour le concevoir, 130 mandataires, exerçant un mandat dans une des 80 instances retenues dans un échantillon élaboré à partir du Dictionnaire des instances d'exercice des mandats (DIEM) réalisé par RDS, ont été interviewés. Ces entretiens, effectués entre octobre 2010 et septembre 2011, ont été analysés selon la méthode ETED (Emploi-Type Etudié en Dynamique).

L'analyse rapproche des missions, des activités, des savoirs et des réseaux de relations identifiés dans l'exercice de mandats particuliers. La proximité des éléments justifie la définition d'un « mandat type » au sein d'une famille de mandats. Le Mandascop est constitué de 31 fiches de « mandats types ». Chacune d'elles présente une description des caractéristiques des mandats exercés par des membres d'organisations représentatives de salariés et d'employeurs dans une diversité d'instances. Ces résultats ont été complétés par des entretiens avec des mandants, analysés et retravaillés par le comité de projet réunissant au sein de RDS les huit organisations nationales représentatives (CFDT, CFTC, CGE-CGC, CGT, FO, MEDEF, CGPME, UPA) et l'UNSA. Ces dernières ont également validé l'échantillon des instances enquêtées.

CFDT • Confédération française démocratique du travail - CFE-CGC • Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres  
CFTC • Confédération française des travailleurs chrétiens - CGT • Confédération générale du travail - FO • Force ouvrière  
MEDEF • Mouvement des entreprises de France UPA • Union professionnelle artisanale.- UNSA • Union nationale des syndicats autonomes

membres. Cependant, dans l'exercice d'un mandat, les savoir-faire des représentants sont mis au service de la maîtrise d'un champ technique propre au domaine d'intervention de l'instance.

### Des activités de représentation incitant à produire des compétences techniques

Exercer un mandat au nom d'une organisation syndicale demande la maîtrise de multiples compétences. Il s'agit non seulement de tenir à jour sa connaissance des positions de l'organisation, mais aussi d'être en mesure de consulter celle-ci pour obtenir des réponses aux questions du moment. L'objectif est en effet d'émettre, au fil des travaux de l'instance, des avis cohérents avec la politique du syndicat sur le sujet. Pour ce faire, il convient de replacer les débats concernant des problématiques d'intérêt général dans le contexte de l'actualité politique, économique et sociale en les éclairant du point de vue de son organisation. Des savoirs pratiques viennent conforter ce savoir-faire. Ils concernent plusieurs registres: les techniques d'information, de communication et d'expression (prendre la parole, rédiger des déclarations, des notes, comptes rendus) ; les pratiques relationnelles du travail en réseau ou de la négociation ; les manières d'organiser son temps, son travail et sa réflexion à partir d'un questionnement raisonné et de ses expériences antérieures.

Ensuite, les travaux et débats d'une instance impliquent des pré-requis techniques indispensables. Les mandataires sociaux, amenés à travailler dans le cadre d'un cycle de réunions, doivent préparer leurs interventions et suivre les débats. Ce travail recouvre des activités multiples. En phase préparatoire, il s'agit notamment d'étudier des documents afin de hiérarchiser les informations disponibles, de recouper ou compléter ces informations avec d'autres sources, et d'intégrer à l'analyse des éléments propres à la position de l'organisation. Plus largement, le mandataire met à profit dans sa fonction de représentant sa connaissance du fonctionnement de l'instance, de l'environnement institutionnel ou social, du rôle des acteurs internes et externes et les processus décisionnaires dans plusieurs de ses activités.

### Des compétences techniques qui vont soutenir le registre syndical

La connaissance de l'environnement est en quelque sorte le point de départ du développement de compétences relationnelles avec lesquelles le mandataire apprend à écouter les

## Mandat type de gestion des fonds mutualisés de la formation professionnelle continue et développement de l'offre de services aux salariés et aux entreprises (OPCA, OPACIF, AGECEF, AGEFIPH)

Savoir-faire	Connaissances ou savoirs associés
<p>Mettre en perspective les questions techniques ou financières par rapport à la dimension politique.</p> <p>Maintenir des connaissances à jour par une veille documentaire.</p> <p>Repérer les enjeux des relations entre institutions au sujet de la sécurisation des parcours professionnels, de l'insertion professionnelle, du maintien dans l'emploi.</p> <p>Capitaliser les données statistiques pour rendre l'action visible et pertinente (...).</p>	<p>Système de formation professionnelle continue, de l'apprentissage et de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, notamment pour appréhender l'articulation des dispositifs et de toutes les étapes de la sécurisation du parcours professionnel du salarié.</p> <p>S'approprier des comptes financiers, des budgets, lire rapidement des tableaux de bord (...).</p>

Source : Mandascop

OPCA • Organisme paritaire collecteur agréé - OPACIF • Organisme paritaire collecteur agréé du congé individuel de formation - AGECEF • Association de gestion du congé individuel de formation - AGEFIPH • Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

autres, à observer les attitudes, à dialoguer et à être réactif lors des réunions. Déployer une stratégie réclame un repérage des jeux d'acteurs, du déplacement des positions et des manifestations d'ouverture... Elle s'exprime dans des synergies à établir entre un terrain (entreprise, profession, local...), l'instance et l'organisation syndicale. Le mandataire doit pour cela savoir structurer et utiliser son réseau relationnel.

Pour contribuer aux missions d'une instance, les mandataires doivent parfois être dotés de compétences en rapport avec des domaines d'intervention spécialisés. Cela implique des connaissances juridiques, réglementaires, économiques particulières. Par exemple, le mandat de gestion des fonds mutualisés de la formation professionnelle continue (cf. extrait du Mandascop ci-dessus) a pour fonction d'apporter une expertise et une veille dans l'application des politiques de formation. Il apparaît emblématique de cet assemblage de savoirs.

L'exercice de responsabilités dans une instance (présidence, animation ou coordination de commissions, etc.) implique de maîtriser ces compétences et des activités particulières : élaborer un ordre du jour, organiser un débat ou une délibération, représenter l'instance, etc. Cela demande aussi une capacité à modérer ses propres positions syndicales, afin de contribuer à la production de compromis.

## Comment acquérir ces compétences ?

Les compétences des mandataires sont principalement nourries de la formation syndicale, des interactions avec les autres mandataires de l'organisation, ainsi que de leur expérience syndicale et professionnelle antérieure. Quelle que soit l'institution, les formations spécifiques pour accompagner les mandataires sont rares. Certains organismes paritaires, où les partenaires sociaux appellent de leurs vœux le développement de ce type de formation, constituent l'exception.

La densité du réseau relationnel du mandataire est donc une des clés de l'efficacité du mandat. Or, le mandataire se sent souvent isolé au sein de son organisation. En effet, si d'autres institutions spécialisées – et donc d'autres mandataires – interviennent dans un champ de compétences proche de son propre mandat, il peine à identifier les personnes ressources. Exercer des mandats fait ainsi office de « formation permanente », du fait de l'appropriation « sur le tas » de connaissances techniques, réglementaires, juridiques, etc. Pour autant, le besoin d'animation, de formation par les pairs, mandataires et militants, est fortement exprimé. L'animation de réseaux thématiques au sein d'une organisation syndicale est un moyen de faire progresser la capacité d'agir des militants.

Ce type d'action complète les fonctions de pilotage et de coordination qui, au sein d'une organisation, contribuent à élever des questions techniques en enjeux politiques et à les traduire en positions syndicales. L'alliage du registre syndical et du registre technique apparaît particulièrement sensible dans les postures de gestion ou de coopération. Ceci est illustré dans l'exemple présenté ci-contre, où la fonction de l'institution consiste à gérer des fonds collectés, à définir et à appliquer des garanties de protection sociale.

### Au-delà des « mandats types »

L'alliage nécessaire des registres de savoirs et de compétences est aussi une affaire collective. Les organisations com-

## Mandat type de gestion des caisses locales du régime général (CAF, CARSAT, CPAM, CGSS, URSSAF)

Savoir-faire	Connaissances ou savoirs associés
<p>Traduire les orientations de son organisation en positions à défendre dans le fil des débats de l'instance.</p> <p>Énoncer clairement un argumentaire pour défendre ou combattre un projet (de budget, de réorganisation etc.).</p> <p>Analyser des documents complexes, tel que le contrat pluriannuel de gestion, déclinaison locale de la convention d'objectifs et de gestion (COG) (...).</p>	<p>La réglementation dans la branche concernée (assurance maladie, accidents du travail, prévoyance, retraite, famille, recouvrement) sur les volets cotisations et prestations.</p> <p>L'organisation et le fonctionnement de la branche concernée (maladie, recouvrement, famille, etc.) et des caisses locales. Les contrats d'objectifs et de moyens.</p> <p>L'environnement administratif, le contrôle de gestion, les techniques financières et budgétaires (...).</p>

Source : Mandascop

CAF • Caisse d'allocations familiales - CARSAT • Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail - CPAM • Caisse primaire d'assurance maladie - CGSS • Caisse générale de sécurité sociale (DOM) - URSSAF • Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

posent en effet des délégations combinant des profils au caractère syndical plus extraverti, et des profils plus techniciens. Dans un objectif prévisionnel, cet alliage demande aussi d'envisager la gestion des mandats en orientant des processus de recrutement, de formation, d'accompagnement et de validation des acquis vers le développement de l'un ou l'autre des registres. La VAE apparaît ici comme une opportunité pour transférer des compétences acquises par le syndicalisme dans un registre professionnel, et ainsi éviter un double écueil : l'épuisement du militant, ou une professionnalisation syndicale à outrance.

L'accord national interprofessionnel du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme et son fonctionnement fait référence au Mandascop pour la préparation aux mandats, et la reconnaissance des compétences acquises par les mandataires. Il a donc vu juste quant à l'utilisation des mandats types. Des dispositifs sont d'ores et déjà mis en place dans les Instituts régionaux du travail pour la validation des acquis de l'expérience. ■

### Pour en savoir plus

Le Mandascop en ligne sur le site de l'association Réalités du Dialogue Social  
[www.rds.asso.fr](http://www.rds.asso.fr)

*Les organisations patronales, continuités et mutations des formes de représentation du patronat*, IRES, 2011.

*Panorama des savoirs militants : enquête épistémologique auprès des représentants du personnel*, R. Di Ruzza (dir.), rapport de recherche pour la Dares, 2009.

*Les syndicats en France*, D. Andolfatto (dir.), La Documentation Française, 2007.

réagir sur  
[www.cereq.fr](http://www.cereq.fr)

Bref n° 300-2 • juin 2012

Bulletin de recherche  
emploi-formation du Céreq

Directeur de la publication

**Alberto Lopez**

Secrétariat de rédaction et mise en page

**Elsa Personnaz**

**Centre d'études  
et de recherches  
sur les qualifications**

10, place de la Joliette,  
BP 21321,  
13567 Marseille cedex 02  
T 04 91 13 28 28

[www.cereq.fr](http://www.cereq.fr)

Commission paritaire  
n° 1063 ADEP.

Reproduction autorisée à condition  
expresse de mentionner la source.  
Dépôt légal septembre 2012.

Imprimé au Céreq  
Publication gratuite  
ISSN 2116-6110



Ministère du Travail  
de l'Emploi, de la Formation  
Professionnelle et du Dialogue social

