

Pratiques régionales de contractualisation emploi-formation, quelles configurations ?

Bruno Lamotte, Aline Valette

► **To cite this version:**

Bruno Lamotte, Aline Valette. Pratiques régionales de contractualisation emploi-formation, quelles configurations ?. 2016. halshs-01293689

HAL Id: halshs-01293689

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01293689>

Preprint submitted on 25 Mar 2016

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.

XXXVI^{èmes} Journées de l'AÉS (Association d'économie sociale)
Organisées par le Clerse – Université de Lille 1
Jeudi 8 et vendredi 9 septembre 2016

**Politiques sociales en mutation : quelles opportunités et
quels risques pour l'État social ?**

Pratiques régionales de contractualisation emploi-formation, quelles configurations ?

Bruno LAMOTTE

Maître de Conférences

Bruno Lamotte, Univ. Grenoble Alpes, CREG, 38000 Grenoble, France

Céreq CAR de Grenoble

Aline VALETTE-WURSTHEN

Docteur en économie, Chargée de mission Partenariats régionaux,

Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications, (Céreq)

Marseille, France

Résumé :

Le champ emploi, formation, développement économique, largement décentralisé, est jalonné de multiples actions collectives plus ou moins institutionnalisées, adossées à la contractualisation croissante de l'action publique. En France, le niveau régional devient l'un des principaux lieux d'expression et de mise en œuvre de ces actions regroupées sous le terme de dialogue social territorial. Dans ce texte, trois exemples de contrats d'objectifs territoriaux ou instruments assimilés, en Auvergne, Rhône-Alpes et PACA, illustrent des configurations de ce dialogue social de projet qui rassemblent partenaires sociaux, employeurs et salariés, Conseil régional et services de l'Etat en région.

Summary :

Economic development, training and employment field, hugely decentralized, is punctuated by several collective actions more or less institutionalized, linked with increasing use of contractualisation process in public action. In France, the region becomes one of the major places of expression and implementation of "territorial social dialogue" related actions. In this article, three examples of territorial objective contracts or equivalent tools, in Auvergne, Rhône-Alpes and PACA regions, illustrate different configurations of this social dialogue around projects which regroup social partners, employer's organization and unions, Regional Council and regional services of the National State.

Introduction

La décentralisation et la déconcentration dans le champ de l'emploi et de la formation en France, si elles ne sont pas nouvelles et remontent à près de trente ans, font progressivement apparaître un quadripartisme couvrant plus ou moins le périmètre de l'économie, de l'emploi et de la formation. Les pratiques différenciées selon les régions¹ permettent à la fois de voir des cas dans lesquels les dispositifs d'impulsion nationale sont directement adaptés et d'autres dans lesquels émergent des dispositifs innovants sur les territoires.

Ces pratiques ont été bousculées par la crise de 2009 et plus récemment par la nouvelle vague de décentralisation jusqu'en 2015. Après 2009 le contexte de chômage élevé, de croissance très faible et de métropolisation de l'économie conduit à des politiques emploi-formation déclinées selon les territoires et marquées par la préoccupation de sécurisation des parcours professionnels. Dès 2009, la doctrine choisie par les partenaires sociaux est celle d'un dialogue social territorial de projet. Ainsi, en 2008 les partenaires sociaux déclarent conjointement ne pas souhaiter que se mette en place un dialogue social territorial normatif. Le rapport Walter (2009) au CESE désigne trois cercles dans le dialogue social territorial et l'ANI sur la Sécurisation des Parcours Professionnels définit un référentiel concernant la sécurisation des parcours professionnels et le dialogue social territorial, partagé par tous les partenaires sociaux et validé par l'État. En 2015, le rapport Combrexelle confirme l'essentiel de l'orientation vers un dialogue social de projet (Combrexelle, 2015). Dans ce texte, nous proposons une revue de la littérature à ce sujet (1), un exposé de l'évolution du droit relatif à cette contractualisation (2) puis un examen de pratiques régionales différentes dans ce domaine (3). Des publications significatives sont produites en 2008 et 2009 : leurs analyses peuvent être revues en fonction de l'évolution du droit et des pratiques ; c'est que nous entreprenons ici.

1. Gouvernance régionale, dialogue social territorial : quels registres pour l'action collective formation, emploi, développement économique?

Le niveau territorial apparaît à la fois comme le lieu de la mise en œuvre innovante et partenariale de dispositifs fournis par l'échelon national (État, branches professionnelles), le niveau de la redéfinition des périmètres, de l'émergence de nouveaux acteurs et de la mutualisation des moyens autour de projets collectifs. Ces projets, marqués par une grande diversité d'échelon, de configuration et de parties prenantes illustrent bien ce que Jobert (2008) ou Verdier (2008) mettent sous le vocable de dialogue social territorial, à savoir « des espaces plus ou moins institutionnalisés », l'association « d'une pluralité d'acteurs en vue d'atteindre des objectifs d'intérêts communs » (Jobert, 2008, p.14). Ces démarches alimentent également l'émergence de changements dans l'action collective que Gaudin (2003) situe à la croisée de la décentralisation, de la territorialisation et de la contractualisation.

Verdier (2008) met en avant différents registres d'action collective autour de la promotion du développement économique et de la qualité du rapport salarial. À travers de nouveaux échanges politiques, la déhiérarchisation des parties prenantes, la mobilisation de ressources procédurales, cognitives et budgétaires, il s'agit de définir un bien commun territorial autour

¹Le terme région sans majuscule renvoie au territoire régional, Région avec une majuscule est synonyme de Conseil régional, nous emploierons les deux au cours du texte.

duquel une action collective va se mettre en œuvre. L'un de ces registres d'action, dont on retrouvera des illustrations plus loin dans cet article, est celui d'une « action collective facilitatrice » (Verdier, 2008, p. 114). Initiée par les pouvoirs publics au niveau local ou régional, elle montre la nécessité d'associer l'ensemble des parties prenantes, au-delà des acteurs classiques de la négociation sociale, à l'identification du problème à traiter et à la construction des projets d'actions, et de l'importance de recourir à l'expertise face à ces problèmes complexes. Ainsi, dans le domaine des risques du travail, Verdier (2008) met en exergue quatre registres d'action collective (tutélaire, régulateur, entrepreneuriale, facilitatrice) qui l'amène à conclure à un certain décloisonnement des objets de l'intervention publique en matière de formation professionnelle, travail et emploi.

De notre point de vue, la période de crise économique ouverte par la crise financière de 2008, change la donne. Certaines limites pointées par Verdier (2008) sont validées quand certaines conclusions sont plutôt pondérées. Les coopérations territoriales dont il fait état ont pour objectif de « lier les réflexions et les actions des différents partenaires autour d'un projet commun » (p.112) alliant développement économique et qualité de la relation salariale. La période de crise et un fort taux de chômage persistant sont venus percuter les engagements souscrits et peuvent d'une certaine façon mettre sous tension le sens initial de l'action collective comme il l'avait mentionné. C'est ce qu'illustre le fait que les contractualisations présentées plus bas se recentrent largement autour d'enjeux d'accès à l'emploi et de sécurisation des parcours professionnels. Au-delà de cette limite, Verdier (2008) voyait dans ces actions collectives une « tendance au décloisonnement des objets classiques de l'intervention publique en matière de formation professionnelle, de travail et d'emploi » (p. 114). Face à la permanence des difficultés d'emploi, au regard de l'hypothèse très largement diffusée que la formation est un levier central de lutte contre le chômage et des dernières évolutions législatives dans ce champ, il nous semble que ce décloisonnement s'opère probablement plus entre orientation tout au long de la vie, formation (et en son sein entre les publics de salariés, de demandeurs d'emploi) et éventuellement emploi, mais que le travail semble en être le grand oublié. Avant de présenter trois cas de figure en région, il est nécessaire de reposer l'évolution récente du cadre juridique qui impacte ces analyses et les outils qui supportent et encadrent le dialogue social territorial tel que nous l'analysons.

2. L'évolution des outils du dialogue social territorial : les contrats d'objectifs territoriaux et pratiques assimilées

Depuis les années 90 on assiste en France à la conclusion de contrats d'objectifs dans le champ des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il s'agit d'instruments d'action publique relevant d'une pratique de contractualisation, le plus souvent désignés par l'expression de contrats d'objectifs territoriaux (COT). Gaudin (2003) regroupe sous le terme de contrats d'action publique des démarches caractérisées par trois critères : « d'abord, la présence d'un accord négocié sur les objectifs mêmes d'action ; puis, l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit dans un terme moyen entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification ; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financements ou de compétences humaines et techniques) ; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants. » (p28). Les COT s'apparentent nettement à cette pratique d'action publique contractuelle.

Les COT naissent dans les années 80-90 et sont encadrés en 2015 par l'article 6 de la loi N°2015-991 du 7 août dite loi Notre. Cet article définit tout d'abord le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). Il a pour objet l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique du territoire régional. Il définit donc les objectifs régionaux en matière de filières de formation professionnelle initiale et continue et ceux du service public régional de l'orientation.

Désormais, selon la loi, le contrat de plan régional adopté par le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) est signé par le président du Conseil régional après consultation des départements et approbation par le Conseil régional, ainsi que par le représentant de l'Etat dans la région et par les autorités académiques. Il est proposé à la signature des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentées au sein du CREFOP. De ce fait le contrat de plan lui-même s'apparente aux pratiques que définit Gaudin (2003).

A l'appui du CPRDFOP, L'Etat, une ou plusieurs Régions, une ou plusieurs organisations représentatives des milieux socioprofessionnels peuvent conclure des contrats fixant des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, notamment de formation alternée et de financement des formations des demandeurs d'emploi. Ces contrats d'objectifs peuvent être annuels ou pluriannuels. Les chambres de métiers, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres d'agriculture peuvent être associées aux contrats d'objectifs, dont on voit que la dimension territoriale est en pratique régionale.

Ces démarches contractuelles entérinées par la loi de 2015, ont une origine plus ancienne. Pierron (2015) situe l'origine en 1987, ce sont alors des dispositifs de planification concertée et déconcentrée – puis décentralisée – impulsés par l'Etat. A ce moment-là, leur objet est la programmation coordonnée des différentes voies de formation professionnelle des jeunes. Leur développement a été favorisé par le mouvement de décentralisation accrue de la formation professionnelle continue, en particulier par la « loi quinquennale » du 20 décembre 1993. Celle-ci institue un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes qui préfigure les contrats de plan actuels. Un décret du 14 janvier 1993 a précisé le contenu des contrats d'objectifs. L'extension du périmètre économique de la contractualisation s'est également opérée dans le cadre des transferts de compétence de la loi de 2004 qui a renforcé les domaines d'action des régions françaises en matière de formation professionnelle (CNFPTLV, 2008). Les Conseils régionaux définissent et mettent en œuvre depuis lors une politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, dans laquelle les COT peuvent être un instrument très utile. L'élaboration des schémas régionaux de formation sanitaire et sociale s'est souvent prolongée par la rédaction de COT. La mise en place d'un contrat de plan régional de développement des formations par la Loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie effective en 2011 consolide une dynamique contractuelle dans l'action publique régionale en la matière.

Cette dynamique repose parfois sur une action du Conseil régional indépendante d'un apport de la Préfecture de région ou des rectorats ; ce n'est pas le cas général. Le Code du travail

français indique notamment que l'Etat peut apporter une aide technique et financière à des organisations professionnelles de branche ou à des organisations interprofessionnelles par le moyen de conventions, dénommées « engagements de développement de l'emploi et des compétences », qui ont pour objet d'anticiper et d'accompagner l'évolution des emplois et des qualifications des actifs occupés (Article L5121-1). Ces EDEC peuvent être mobilisés par les DIRECCTE indépendamment d'actions des Conseils régionaux, mais aussi en concertation avec leurs services. Les conventions d'aide au développement de l'emploi et des compétences (ADEC) qui les concrétisent précisent le champ de l'accord : branches professionnelles ou territoires, l'objet de l'accord : étude prospective, diagnostic sectoriel ou territorial, actions de développement des compétences. L'ensemble de la démarche contractuelle, durée, objectifs à atteindre, moyens, modalités de suivi et de contrôle, s'y trouve définie. Cela peut étayer deux pratiques, des contrats d'études prospectives qui éclairent les enjeux économiques et sociaux du secteur dans son territoire, et des contrats plus dédiés à l'emploi et à la formation qui déclinent dans le domaine des ressources humaines ces enjeux généraux. En 2015, les DIRECCTE peuvent s'appuyer sur un « dispositif d'appui aux mutations économiques » qui leur permet de mener ou de soutenir des actions d'anticipation, de soutien et de développement de l'emploi. Cela peut aussi s'articuler à des pratiques qui sont du ressort des rectorats en matière de formation professionnelle dans sa relation avec les établissements.

De ce fait, les COT sont des accords-cadres, des « contrats enveloppes », englobant d'autres démarches contractuelles ou s'y référant et on est amené à leur sujet de parler d'une famille de pratiques selon les choix des régions, d'où l'expression de « contrats d'objectifs et pratiques assimilées » choisie par le CNFPTLV pour en réaliser l'évaluation (Rapport Amnyos et Dubouchet-Berlioz Consultants, 2008). Selon celui-ci, ces contrats entre des partenaires parfois nombreux donnent lieu à « un processus d'apprentissage à dominante méthodologique. Le cas de figure dominant est celui où les services du Conseil régional proposent les principes d'organisation du travail, en assurent l'animation et déterminent la structure du contrat lui-même » (p 15). Nous analysons donc plusieurs exemples pour aborder ces pratiques.

3. Les pratiques régionales

A partir de ce cadre général, nous avons travaillé sur les pratiques apparentées à ces contrats d'objectifs dans trois régions, l'Auvergne, la région Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur (PACA). L'Auvergne présente un cas d'école sur les COT avec le travail consacré à la filière forêt-bois depuis 2008, Rhône Alpes propose une famille de pratiques le plus souvent coordonnées entre le Conseil régional et la Préfecture de région et nous donnons un exemple dans le secteur de la chimie et de l'environnement, PACA présente des pratiques issues de COT, dont la configuration a évolué mais qui se rattachent à ces logiques d'action. L'encadré ci-dessous présente les textes sur lesquels nous nous basons. Des entretiens ont été menés pour compléter l'analyse de leurs contenus.

1. Contrat d'objectifs pour le développement de la formation professionnelle dans la filière forêt-bois en auvergne (29 p) signé le 24 mars 2015.
2. Contrat d'objectifs emploi-formation Chimie environnement Rhône-Alpes 2015-2018, (24p)
3. Contrat d'études prospectives dans la filière chimie environnement en Rhône-Alpes, 2012 (24p)
4. Charte des contractualisations régionales (Région Rhône-Alpes), signée le 8 mars 2010, 6p.
5. Accord régional de coopération entre la Région PACA et les partenaires sociaux de la branche de l'aide à domicile (CPREFP) relatif à la création d'un Fond Régional Partenariat de Sécurisation des Parcours Professionnels des actifs du secteur des Services à la Personne, 2009, (13p)
6. Accord régional de partenariat entre la région PACA et les partenaires sociaux de la branche de l'aide à domicile (CPRE) et de la branche associative du secteur social, médico-social et sanitaire à but non lucratif relatif à la création d'un fond régional de continuité professionnelle des actifs de ces secteurs, 2013, (20 p)

3.1. L'exemple du contrat d'objectifs pour le développement de la formation professionnelle dans la filière forêt-bois en Auvergne

Ce contrat est signé en 2015 entre, d'une part, l'Etat, le Conseil régional, le rectorat, la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et d'autre part de nombreux représentants régionaux des professions du bois, du bâtiment, l'OPCA et le fonds de formation qui couvrent le secteur (OPCA 3+ et VIVEA), la CCI et la Chambre des Métiers. Il y a 19 signataires, les salariés ne sont représentés qu'au travers de leur OPCA et non par leurs organisations syndicales. Le contrat d'objectifs pour le développement de la formation professionnelle dans la filière forêt-bois en Auvergne a vocation à couvrir l'ensemble des activités économiques issues de cette ressource, quels qu'en soient les usages (bois d'œuvre, bois d'industrie, bois énergie). Le contrat ambitionne d'être un instrument pour accompagner le développement de la filière forêt-bois en réponse aux enjeux économiques, sociaux et territoriaux, permettre une concertation régulière et institutionnalisée au niveau régional en vue d'une meilleure articulation, complémentarité et lisibilité de l'offre de formation (tous dispositifs confondus) et des financements apportés. Il amène une contractualisation organisant une action d'anticipation des besoins en compétences et en emplois, de mise en œuvre des réponses formatives à apporter aux besoins repérés, de développement de la formation tout au long de la vie dans cette filière.

Le COT forêt-bois en Auvergne est un projet du Conseil régional qui prend vie entre 2008 et 2009, moment des premières phases de montage ; la difficulté du portage politique d'un projet qui engage toute une filière et tout un système de formation professionnelle rend le démarrage du projet difficile. En 2011, un animateur sectoriel de la filière est nommé au Conseil régional pour structurer le projet de contrat, c'est un travail à plein temps pour relancer, établir un calendrier, faire valider une méthode de travail. En 2013, le projet entre dans une phase de diagnostic partagé pour identifier des priorités d'action. C'est une phase de maturation lente et d'acculturation, pour les porteurs de projet, de prise de conscience des intérêts communs. De l'amont à l'aval de la filière, les acteurs se connaissent surtout au travers de leurs rapports de force entre clients et fournisseurs. Ils prennent progressivement conscience d'un sujet d'intérêt commun autour de la formation. Le projet finalisé structure des actions pour la période 2015-2020. C'est l'exemple même du « contrat-enveloppe » qui

définit un programme d'actions structuré en 8 domaines correspondant à des objectifs complémentaires définis par la filière, l'Etat et la Région. Les moyens pratiques et financiers pour atteindre ces objectifs sont définis par les signataires dans le cadre de fiches-actions, éventuellement déclinées en plans opérationnels annuels. Sans les reprendre de façon exhaustive, ces objectifs couvrent la réalisation des diagnostics, l'amélioration de l'attractivité, l'action sur le niveau de performance. Un dispositif spécifique d'observation sur les métiers est mis en place, les acteurs organisent la promotion des métiers et des formations, ils s'entendent pour adapter les contenus de formation aux évolutions des marchés et des entreprises et pour ajuster la politique de formation professionnelle au niveau régional.

Les engagements pris par les signataires dans le contrat d'objectifs sont précisés dans les fiches-actions détaillant les objectifs à atteindre, les travaux à réaliser, les moyens mobilisés ainsi que les résultats attendus et le calendrier de réalisation. En effet, le COT se caractérise par une absence de volet financier propre : la question des moyens est renvoyée aux différentes fiches par domaine. Le contrat est un cadre issu d'un travail autofinancé par les acteurs. Une annexe du COT indique la liste des moyens mobilisables, action par action, acteur par acteur. Un plan opérationnel est donc défini chaque année d'un commun accord par les signataires. Sur la base de ce dernier, un bilan des actions entreprises et des moyens mobilisés est réalisé chaque année et présenté au CREFOP.

Au fond, signer le COT n'engage pas financièrement les signataires. En revanche, les effets possibles des différentes actions sont multipliés par leur mise en cohérence, les montages d'urgence en cas de crise sont évités. Les parties prenantes espèrent une amélioration de l'efficacité, de l'efficience et la réduction des coûts de transaction. Ce montage suppose que les signataires résolvent dans un deuxième temps la question du financement des actions : si on ne travaille pas sur des moyens propres, on passe du temps à chercher des financements, répondre à des appels à projets et il y a nécessairement des échecs problématiques pour les actions elles-mêmes.

Le dispositif est facilement évaluable action par action et c'est ce que le contrat prévoit. Les fiches contiennent leurs propres objectifs et indicateurs chiffrés qui organisent cet aspect. Par contre, le contrat ne prévoit pas d'évaluation d'ensemble. La vie du dispositif suppose pourtant son évaluation : les régions fusionnent, les actions sont de long terme, il y aurait besoin d'une évaluation qualitative sur la façon dont les acteurs mobilisés perçoivent les avantages, la valeur ajoutée de cette forme de travail en COT.

Par cette démarche, l'Auvergne se dote d'un instrument couvrant plusieurs branches conventionnelles fonctionnant en filière, dans un espace territorial qui a sa propre identité. Celle-ci donne au rural et à aux activités liées à l'agriculture une grande importance régionale. Il n'y a pas de contrat d'étude prospective auvergnat en amont de ce contrat d'objectif. Celui-ci est une pratique tout à fait cohérente avec les dispositions législatives au moment où il est conclu ; la relation avec les services de l'Etat en est facilitée. Mais, dans cette région cette expérience reste isolée : il n'y a pas d'autre contrat d'objectif conclu, des expériences apparentées ne débouchent pas sur une action concrète de type contrat d'objectifs. La faible présence des représentants des salariés fait qu'on parle difficilement de quadripartisme et de dialogue social territorial à ce sujet.

3.2. L'exemple du contrat d'objectif emploi- formation Chimie environnement Rhône Alpes 2015-2018

La région Rhône-Alpes connaît une pratique plus systématique en matière de contrats d'objectifs. Le Conseil régional, en 2015, recense des contrats en cours dans plusieurs secteurs, Hôtellerie-Restauration, Sport-Animation, Culture-Spectacle-Vivant, Textile, Propreté, Transport-Logistique, Agriculture, Chimie-environnement, Plasturgie, Industrie de la santé.

Le Conseil régional affirme son soutien aux démarches des contrats d'objectifs dans le cadre du plan régional pour l'emploi adopté en 2004, puis dans la délibération relative à la stratégie régionale de développement économique et d'innovation en 2011. En 2010, une charte de la contractualisation signée par le préfet de région, le président du Conseil régional, l'ensemble des représentants des employeurs et des salariés définit les principes généraux structurant ces démarches en région. Le Contrat d'Objectifs Emploi Formation (COEF) est une contractualisation entre l'Etat, la Région et les représentants d'une branche professionnelle sur des axes de travail partagés en matière d'emploi et de formation, en lien étroit avec le champ économique du secteur concerné. Cette région systématise une démarche en deux temps s'appuyant d'abord sur les contrats d'étude prospective puis sur les contrats d'objectifs assimilables à des COT.

Dans le cas du COEF Chimie-environnement Rhône-Alpes 2015-2018, le contrat mentionne la participation de l'Etat, la Région, la branche professionnelle (UIC), en partenariat avec l'OPCA de la chimie (DEFI), le pôle de compétitivité chimie-environnement Axelera, Pôle Emploi et des organisations syndicales représentatives des salariés réunis dans un comité stratégique prospectif chimie environnement. On trouve sur le document la signature du Préfet de région, du Président du Conseil régional, des recteurs des académies de Grenoble et Lyon, de la branche professionnelle de la chimie UIC Rhône-Alpes.

Les éléments du COEF s'appuient sur une étude prospective financée par la branche, l'Etat et la Région. Le contrat porte sur la chimie au sens de la convention collective nationale, soit 32500 emplois directs répartis sur l'ensemble du territoire régional. Le programme d'action du COEF porte sur 5 axes et regroupe au total 56 actions, confirmant ainsi la nature programmatique de ces démarches. Pour l'essentiel, le contrat prévoit le partage d'une vision sur les tendances, les enjeux et les besoins de demain (6 actions planifiées, par exemple cartographier les parcours professionnels potentiels) ; la structuration d'une démarche pour renforcer l'attractivité de la filière (20 actions planifiées, comme créer des supports de communication sur les enjeux, les pratiques innovantes, les formations par voie scolaire et en alternance) ; la réponse aux besoins en compétences et qualifications par le développement de la formation (8 actions, par exemple développer les CQP de branche, les démarches individuelles et collectives de VAE) ; la structuration de démarches de gestion des ressources humaines et de GPEC (18 actions, comme promouvoir l'outil d'identification des parcours professionnels de la filière) ; le renforcement du dialogue social (4 actions comme la construction d'un baromètre social pour alimenter le comité stratégique prospectif).

Un point d'intérêt est que le pôle de compétitivité du secteur s'implique dans le processus ; bien que la démarche couvre l'ensemble chimie-environnement, on revient à un moment donné sur la branche conventionnelle de la chimie. Selon un principe d'organisation très proche de celui examiné en Auvergne, les objectifs partagés sont présentés sous forme de fiches action. La mobilisation des crédits nécessaires à chaque action donne lieu à des conventions séparées. Les indicateurs de résultat sont préalablement définis et donnent lieu à

évaluation pour chaque action. Un comité de pilotage est institué, il lui appartient de définir les indicateurs d'évaluation du contrat et les suites à envisager au terme du contrat. Le rattachement aux pratiques du quadripartisme est clair sur le principe d'action, moins évident au niveau de la contractualisation : le document est signé par l'échelon régional de la branche mais pas par le comité stratégique prospectif regroupant les organisations de salariés dans une structure de toute façon ad hoc. Quoiqu'il en soit, sauf inflexion majeure liée à un choix politique, on est ici dans une culture d'action négociée passée dans les habitudes de travail.

Les acteurs rhônalpins ont par ailleurs posé la question de l'évaluation de cette forme d'action au sujet du contrat de plan de développement des formations professionnelles en procédant à l'évaluation de la valeur ajoutée du contrat régional de développement de la formation professionnelle en 2015 (CESER, 2015). Une méthode originale a précisé le champ de l'évaluation en définissant trois questions évaluatives : en quoi la démarche du CPRDFP permet-elle d'améliorer l'analyse des besoins de parcours des publics d'une part, et des besoins des acteurs économiques en matière de compétences d'autre part, et d'apporter ainsi une réponse adaptée et pertinente ? En quoi et comment la dynamique partenariale du CPRDFP permet-elle de mieux prendre en compte l'ensemble des voies de formation et des publics ? En quoi la démarche du CPRDFP a-t-elle facilité significativement la prise de décisions éclairées, partagées et légitimées ?

Comme le souligne l'avis du CESER, ces trois questions posent le cadre d'une démarche évaluative « riche, complexe et atypique », au regard des évaluations habituellement menées. En effet, il ne s'agit pas « d'évaluer les effets des formations professionnelles programmées dans le cadre du CPRDFP, mais d'évaluer la valeur ajoutée de ce dispositif contractuel ». La méthode de travail retenue est aussi originale dans la mesure où les membres de l'instance d'évaluation, qui se trouvaient être les principaux acteurs de ce dispositif contractuel, ont été largement associés à la construction des travaux d'évaluation.

La rationalité de ce type d'action, auquel les contrats d'objectifs sont rattachés est donc nettement procédurale : ce n'est pas au regard de résultats substantiels que l'on va évaluer le contrat, mais au regard de l'amélioration des modes de travail des acteurs et de leurs capacités à atteindre les objectifs qu'ils se donnent.

3.3. L'exemple des services à la personne et du secteur social, médico-social et sanitaire à but non lucratif : les modes de contractualisation en région PACA

Entre 2003 et 2008, les accords cadres tripartites de branche initiés par le Conseil régional, regroupaient, en tant que signataires, les services de l'Etat (préfecture de région et rectorat) et les représentants socio-professionnels autour de l'évolution de l'offre de formation et du développement de l'emploi. En 2003, quatre secteurs d'activité ont été concernés par ces accords assimilés à des COT: hôtellerie-restauration, BTP, industries agro-alimentaires et transport-logistique. Depuis 2008, il n'y a plus de contractualisation de ce type entre les services de l'Etat, la Région et les partenaires sociaux employeurs et salariés. Nous sommes dans une situation où deux contractualisations tripartites (Conseil régional, partenaires sociaux employeurs et salariés d'un côté; Etat, partenaires sociaux employeurs et salariés de l'autre) se coordonnent, autant que possible, une fois les priorités définies par chacun. Nous allons l'illustrer pour le secteur des services à la personne.

Sur la période ouverte en 2008, l'impulsion de la mise en œuvre d'actions conjointes entre pouvoirs publics et partenaires sociaux est assez largement liée à la création du PRIDES

« Services à la personne, secteur sanitaire, social et médico-social ». Les PRIDES² sont des groupements d'entreprises et d'acteurs socio-économiques, du type pôle de compétitivité, soutenus par la Région. L'installation de ce pôle régional a nourri une dynamique de structuration de la filière à travers, fin 2008, une action de GPEC avec le Conseil régional, l'Agence nationale des services à la personne et la Caisse des dépôts et consignations ; en 2009, l'installation d'une Commission paritaire régionale de l'emploi (CPRE) de la branche de l'aide à domicile qui a signé cette même année une convention « IRIS services à la personne (SAP) ». Les fonds d'Intervention régionale pour l'investissement social (IRIS) sont des conventions signées entre le Conseil régional et les partenaires sociaux, employeurs et salariés, en vue de mutualiser, par l'intermédiaire d'un OPCA gestionnaire, ici Uniformation, des fonds pour mener des actions coordonnées de soutien aux politiques de formation des entreprises, de parcours qualifiants pour les salariés et les demandeurs d'emploi dans la philosophie du « former plutôt que chômer », en réponse à la crise de 2008.

A partir de 2009, avec la crise économique qui fragilise un grand nombre de structures de services à la personne et la problématique de la diversification des activités vers le médico-social au regard des questions de reconversion de salariés, l'Etat et la Région se sont engagés conjointement dans le soutien de ce secteur pour sécuriser les parcours professionnels des salariés et accompagner les mutations économiques. Ces engagements, inscrits dans CPRDFP 2010 – 2015 et le schéma régional de développement économique (SRDE) témoignent d'une approche globale de l'économie, de l'emploi et de la formation. Ils sont dans une certaine mesure un accord sur un principe de coordination assimilable aux COT examinés plus hauts.

Au niveau des services de l'Etat, un ADEC a été signé en 2010 avec les organisations professionnelles représentatives de la branche (fédérations d'employeurs, de particuliers employeurs et CPRE), puis prorogé par avenants jusqu'à fin 2015 et en cours de renouvellement. La mise en œuvre opérationnelle a été confiée aux trois OPCA : Agefos, Uniformation et Unifaf. Au niveau du Conseil régional, une partie des actions du PRIDES ont été financées via les fonds IRIS « SAP » autour d'ateliers collectifs pour les structures sur des thèmes comme la GPEC, la prévention des risques, les risques psycho-sociaux (notamment l'isolement des salariés).

L'une des questions fondamentales pour ce secteur d'activité, qui reste créateur d'emplois, est celle des moyens dont il dispose pour améliorer l'emploi, développer les compétences et les qualifications. La thématique du temps partiel subi y est prégnante et a largement orienté les interventions du fonds IRIS comme par exemple des « avenants formation » aux contrats de travail permettant la prise en charge du salaire pendant la formation (souvent des formations qualifiantes alternées qui peuvent durer 2 ans). Le fonds IRIS « SAP » pouvait également bénéficier à des demandeurs d'emploi ayant un projet professionnel dans ce secteur avec des expérimentations s'assimilant à de la préparation opérationnelle à l'emploi.

L'ADEC et l'IRIS ont été mis en œuvre de manière étroitement coordonnée, ces quatre grands objectifs étant similaires :

² PRIDES : Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire. Inscrits au Schéma régional de développement économique, adopté en 2006, ces PRIDES regroupent entreprises, laboratoires, organismes de formation.... Ils sont labellisés et soutenus par le Conseil régional, structurés autour d'une activité ou d'un marché spécifique, d'une stratégie commune et de projets coopératifs.

- l'adaptation de parcours de professionnalisation visant la certification comme garantie contre le temps partiel subi et comme outil de sécurisation des mobilités externes notamment induite par l'usure professionnelle ;
- le soutien aux responsables d'entreprise dans les domaines clés du management (GRH, droit social, prévention des risques professionnels, gestion...);
- la professionnalisation des demandeurs d'emploi s'orientant vers le secteur ;
- la mise en place de « passerelles » entre les secteurs de l'aide à domicile et du sanitaire, social et médico-social à but non lucratif.

Afin de favoriser l'effet de levier, ces différentes actions ont été le plus souvent conduites dans le cadre d'un pilotage conjoint débouchant sur des financements « croisés ». Enfin, les deux dispositifs ont été mis en œuvre de manière complémentaire, du point de vue des bénéficiaires (les fonds IRIS ayant pu être mobilisés en faveur de demandeurs d'emploi) et du périmètre d'intervention (l'ADEC intégrant le domaine des emplois familiaux, porté par AGEFOS, non impliqué dans l'IRIS).

A partir de 2013, l'intervention de la Région s'est élargie via la signature d'un accord régional de partenariat avec les représentants des deux branches, aide à domicile et secteur social, médico-social et sanitaire à but non lucratif, pour construire des passerelles au profit des salariés de ces secteurs appuyées d'un côté par une convention IRIS « social médico-social » et de l'autre un « IRIS Passerelle » géré par Uniformation et Unifaf.

Cet accord régional de partenariat appuyé sur le fonds IRIS « Passerelle » a vocation à intervenir sur les quatre volets identifiés précédemment, avec la préoccupation de travailler les passerelles entre les deux secteurs dans les parcours de formation des salariés (maintien, développement et pérennisation des emplois de qualité grâce à la réduction du temps de travail partiel subi et à l'augmentation de la qualification). Ces passerelles peuvent aussi concerner les dispositifs d'appui aux salariés des entreprises en difficulté (parcours de reconversion ou d'évolution professionnelle) et la mise en place d'actions collectives « intersectorielles ». Concernant le financement des actions, l'objectif est de croiser les fonds propres issus de la mutualisation des deux OPCA (gestionnaires du fond régional), les fonds issus du dispositif « IRIS », de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, du FPSPP...

Cette illustration du cas des secteurs des services à la personne, du sanitaire, social et médico-social à but non lucratif, montre un quadripartisme qui prend la forme d'une coordination de dispositifs tripartites (Etat / partenaires sociaux employeurs et salariés et Région / partenaires sociaux employeurs et salariés) ayant chacun leur temporalité et leur périmètre mais dont les initiateurs, Etat et Région, partagent une préoccupation de coopération et de coordination qui semble plutôt bien fonctionner : structuration d'une filière et d'un dialogue social de branche au niveau régional, mise en œuvre concrète d'actions emploi-formation pour des budgets significatifs. Ce mode d'organisation se retrouve dans d'autres secteurs d'activité (tourisme, industrie agro-alimentaire...) et marque l'action des pouvoirs publics de ces dernières années en région PACA.

Conclusion

A travers les exemples analysés, trois types de dialogue social territorial émergent : un cas de région dans laquelle le quadripartisme est ancré, un cas de région dans laquelle les actions de chacun sont coordonnées, et un cas de région qui met en œuvre, ponctuellement mais dans sa globalité, l'outil proposé par le niveau national.

Dans ces trois cas, il s'agit du dialogue social de projet que la littérature évoquait en 2008 et 2009. Ce dialogue territorial cherche à structurer ses modes d'actions en formalisant ses méthodes de gestion de projet. Bruggeman et Gazier (2016) entreprennent de construire une typologie actualisée de ces pratiques. La nature programmatique et la rationalité procédurale de ces démarches est à souligner sans minimiser les productions concrètes qui en ont résulté (structuration d'un dialogue social de branche au niveau régional, financement d'actions innovantes, coordination renforcée des actions engagées). Les nouveaux contrats de plan (CPRDFOP) devraient être le « réceptacle naturel » de ces démarches, permettre d'en dresser le bilan et les enseignements pour la construction du quadripartisme qu'ils sont sensés mettre en acte. L'un des enjeux résidera certainement dans la tension entre institutionnalisation des formes régionales de ce dialogue social élargi et soutien aux actions collectives innovantes qui naissent dans les territoires infrarégionaux.

Bibliographie

- Amnyos&Dubouchet-Berlioz consultants (2008), *Etude sur les contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés dans le cadre de l'évaluation des politiques régionales*, rapport commandité par le CNPTLV.
- Bruggeman F., Gazier B., 2016, *Tripartisme et dialogue social territorial*, Etude pour le BIT, 122p.
- CESER, 2015, *Avis sur les travaux menés en 2014*, Avis du Ceser Rhône-Alpes N°2015-06.
- Gaudin J.-P., (2003), *L'action publique*. Sociologie et politique, coll. « Amphi », Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.
- Jobert A. (2008), *Les nouveaux cadres du dialogue social territorial. Europe et territoires*, Peter Lang, Berne, 267 p.
- Lascoumes P., Simard L., 2011, « *L'action publique au prisme de ses instruments* », *Revue Française de science politique*, Vol 61, N°1 p 5-22.
- Pierron R., 2015, *Les contrats d'objectifs territoriaux en Aquitaine Une contribution à la construction d'une expertise collective régionale par la concertation d'acteurs des relations formation-emploi dans le cadre du développement de la décentralisation*, in Laure Gayraud, *Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et la formation ?*, CEREQ, 240p, mars.
- Verdier E. (2008), « *Vers une gouvernance territoriale des risques de l'emploi et du travail ?* », *Travail et emploi*, n° 113, janvier-mars, pp. 103-116.
- Walter, J.-L. (2009), « *Réalité et avenir du dialogue social territorial* », *Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental*, juillet, 172 p.