



HAL
open science

Action publique régionale et dialogue social territorial : Évolution des formes de contractualisation entre acteurs publics et privés en région PACA

Aline Valette

► **To cite this version:**

Aline Valette. Action publique régionale et dialogue social territorial : Évolution des formes de contractualisation entre acteurs publics et privés en région PACA. XXIII^{ème} Journées du Longitudinal 2016: "Transitions professionnelles tout au long de la vie", Dec 2016, Rennes, France. halshs-01374262

HAL Id: halshs-01374262

<https://shs.hal.science/halshs-01374262>

Submitted on 3 Oct 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.

Action publique régionale et dialogue social territorial : Évolution des formes de contractualisation entre acteurs publics et privés en région PACA

Aline Valette-Wursthén,
Chargée de mission Partenariats régionaux, Centre d'Études et de Recherches sur les
Qualifications, (Céreq), Marseille.

Introduction

Cette contribution a pour objet l'action publique régionale dans le champ emploi-formation. L'action publique régionale - caractérisée par une extension régulière, une faible autonomie au sens juridique et financier notamment, et par une multitude d'espaces différenciés à la fois sur le plan socio-économique et sur le plan des acteurs - est « *au cœur des transformations de la régulation politique contemporaine* » comme l'illustre Pasquier (2015, p.20). Les vagues successives de décentralisation ont régionalisé certains secteurs d'action publique au premier titre desquels on trouve la formation professionnelle, que Méhaut et Verdier (2009) associent au triptyque décentralisation, tripartisme et contractualisation. C'est sur ce champ que nous allons faire porter notre regard à travers l'analyse des modalités d'actions mises en œuvre par un Conseil régional pour illustrer le développement d'une capacité d'action et la construction d'une expertise technique dans un cadre relevant du dialogue social territorial. Le propos de cette contribution est ainsi d'illustrer à travers l'exemple de la région PACA, l'évolution des dispositifs d'une politique contractuelle régionalisée et de poser la question de savoir si cette politique contractuelle relève ou non d'une dynamique de dialogue social territorial.

Dans un premier temps, nous précisons ce qui relève, pour nous, du dialogue social territorial ; avant de préciser quels sont les objets précis qui ont été analysés, à savoir des contractualisations entre pouvoirs publics et partenaires sociaux (ou leurs opérateurs). Une seconde partie reviendra plus en détail sur les trajectoires et étapes qui ont jalonné les modes d'actions du Conseil régional, les dispositifs mis en œuvre et les résultats obtenus. Une troisième et dernière partie proposera quelques éléments de conclusion et une série de questions qui restent ouvertes à ce jour.

1. Dialogue social territorial et contractualisation

Dès 2009, la doctrine choisie par les partenaires sociaux est celle d'un dialogue social territorial de projet (Walter, 2009). Cette orientation, reprise dans l'ANI sur la Sécurisation des parcours professionnels de 2013, est globalement confirmée en 2015 dans le rapport Combrexelle.

Comme en témoignent les analyses de terrain, comparatives ou monographiques (Verdier, 2008 ; Jobert, Guarriello, Heidling, 2008 ; Méhaut et Verdier, 2009 ; Puissant, Petrella, Richez-Battesti, 2013 ; Pierron, 2015 ; Lamotte et Valette, 2016), il existe une infinie variété de cas de figure dans lesquels des acteurs divers, sur des territoires à périmètre mouvant, appliquent ou mettent en œuvre des dispositifs et des projets relevant de ce que nous appellerons le dialogue social territorial. 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).

« *À travers le terme dialogue social territorial, nous caractérisons l'émergence et la structuration d'une pluralité d'acteurs collectifs de niveau intermédiaire (composés en général d'une diversité d'acteurs publics et privés au niveau d'un secteur ou d'un territoire) en capacité d'engager une action collective (négociation ou gouvernance), qui jouent un rôle politique et technique structurant et dynamisant sur différents axes de qualité de l'emploi* » (Puissant et alii, 2013, p 128). En élargissant les domaines d'action au-delà de la qualité de l'emploi, pour aller vers l'accès à la qualification, la sécurisation des parcours professionnels, nous reprendrons cette définition de Puissant et alii car elle met en exergue les déterminants centraux du dialogue social territorial (pluralité d'acteurs collectifs, action collective, rôle de structuration) sans limitation des modalités pratiques ou techniques mises en œuvre, dont on connaît la très grande hétérogénéité. On reconnaît ici au territoire le caractère d'un lieu de mobilisation et de mise en œuvre d'outils existants dans la configuration la plus pertinente possible au vu des enjeux définis collectivement (Dufresne, Gobin, Maggi-Germain, 2013) mais également celui d'un lieu d'innovation et d'élaboration d'outils de politique publique dans le cadre d'une gouvernance autorégulée, dans laquelle les parties prenantes adoptent pour elles-mêmes des lignes directrices communes. Bruggeman et Gazier (2016) présentent un grand nombre d'exemples, en France et en Europe, de mise en œuvre de ce dialogue social territorial qu'ils caractérisent à partir de cinq fonctions : 1/ intégration – organisation des «isolés», 2/ intégration – distribution (*Welfare* territorial), 3/ Facilitation du (re)développement, 4/ Gouvernance territoriale décentralisée, 5/ Organisation du temps et de l'espace (p. 32).

Parmi les différentes formes du dialogue social territorial, le choix s'est porté ici, comme dans la version comparative de ce travail (Lamotte et Valette-Wursthén, 2016), sur l'analyse des contractualisations entre pouvoirs publics et partenaires sociaux (ou leurs opérateurs) relevant du champ des contrats d'objectifs territoriaux ou instruments assimilés (Amnyos Dubouchet-Berlioz, 2008 ; Pierron, 2015). Il s'agit d'interroger la manière de conduire l'action publique dans ce champ en mettant l'accent sur les instruments de l'action publique qui selon Lascoumes et Simard (2011) permettent d'avancer dans la compréhension des modes d'interventions, des processus d'actions et de légitimation de ces acteurs et sont perçus comme des « *modes d'orientation des conduites collectives* ».

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 de dispositifs d'action publique relevant d'une pratique de contractualisation (Gaudin, 2003), le plus souvent désignés par l'expression de contrats d'objectifs territoriaux (COT). Ils 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 qui définit les contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) et les instances de pilotage et de gouvernance (CREFOP, COPAREF)¹ du champ emploi, formation orientation professionnelle au niveau régional (Lamotte et Valette-Wursthén, 2016). Les COT, 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 dans un secteur ou une filière donnée, peuvent alimenter les contrats régionaux. Si à l'origine ces COT sont des dispositifs de planification concertée et déconcentrée – puis

¹ CREFOP : Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelles
COPAREF : Comité Paritaire Interprofessionnel Régional pour l'Emploi et la Formation Professionnelle

décentralisée – impulsés par l’État (Pierron, 2015), l’extension du périmètre économique de la contractualisation s’est 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 (Amnyos et Dubouchet-Berlioz consultants, 2008). Cette dynamique contractuelle 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. Les services de l’État en région disposent de leurs propres outils d’aide technique et financière à des organisations professionnelles, de branche ou interprofessionnelles, par le moyen de conventions, dénommées « engagements de développement de l’emploi et des compétences ». Ces Edec, qui ont pour objet d’anticiper et d’accompagner l’évolution des emplois et des qualifications des actifs occupés, peuvent être mobilisés par les Directe 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 et l’objet de l’accord (Lamotte et Valette-Wursthén, 2016). La grande diversité des cas de figure et des façons dont les acteurs régionaux ce sont saisis de ces démarches, amène à parler de « contrats d’objectifs et pratiques assimilées » (Amnyos et Dubouchet-Berlioz consultants, 2008).

Dans le cas de la région Provence Alpes Côte d’Azur, nous avons observé comment, sur la période de 2008 à 2014, était outillé le dialogue social territorial, prenant ici la forme d’un échange tripartite entre partenaires sociaux (représentants des employeurs et des salariés) et collectivités publiques tout particulièrement le Conseil régional. Si nous reviendrons rapidement sur la période qui précède (2002-2008) lors de laquelle les formes du dialogue social territorial étaient différentes, ce dialogue de projet a été mis en place pour faire face à la crise de 2008 et a vu apparaître un nouvel outil porté par l’exécutif régional de l’époque, les fonds IRIS pour Intervention régionale pour l’investissement social que l’on classera donc dans la catégorie des pratiques assimilées à des COT.

En termes de méthodologie, l’analyse a porté sur les documents même des contrats signés entre les différentes parties afin d’en identifier les priorités, les modalités de mises en œuvres, le degré d’opérationnalité, les signataires... Des entretiens ont également été menés auprès de représentants des partenaires sociaux, des équipes du Conseil régional chargées de leur élaboration, de leur mise en œuvre et de leur suivi, des représentants de l’État en région (Directe) intervenant sur ce champ et travaillant en collaboration avec les équipes du Conseil régional. La posture adoptée s’inscrit dans une sociologie de l’action publique selon laquelle dispositifs et instruments de l’action publique sont des objets permettant d’en saisir les enjeux et d’en appréhender les transformations (Lascoumes et Le Galès, 2012).

2. Des accords-cadres tripartites de branches au fonds d’Intervention régionale pour l’investissement social

2.1. Des accords cadre tripartites avec les branches vers une contractualisation avec les OPCA²

En 2002, l’arrivée d’un nouveau directeur général adjoint au Conseil régional ayant la volonté de relancer les liens et les partenariats avec les branches professionnelles, en sommeil depuis quelques années, coïncide avec l’adoption du plan régional de développement des formations (PRDF). Celui-ci se fixe comme objectif de contribuer à la structuration de la concertation des

² OPCA : Organisme Paritaire Collecteur Agréé.

pouvoirs publics avec les partenaires sociaux. C'est dans ce cadre qu'ont été signés, dès 2003, quatre premiers accords tripartites pour le développement de l'emploi et de la formation, par les représentants de l'État (Préfet et autorités académiques), de la Région et des branches du BTP, de l'hôtellerie-restauration, de l'industrie agro-alimentaire et du Transport et Logistique. Les acteurs du tripartisme sont ici l'État, la Région et les branches professionnelles, nous verrons plus loin que ce périmètre va varier et rassembler des acteurs différents. S'ils sont inscrits dans le PRDF, ces accords-cadres restent néanmoins une déclinaison des orientations stratégiques de la Région sur les questions de formation à savoir l'égalité d'accès au premier niveau de qualification, l'accès à la qualification et à la certification qui témoignaient de la volonté que la Région avait de réclamer une « capacité à qualifier » ce que les branches gardaient dans leur giron à ce moment. À travers les accords-cadres tripartites, dont la vocation était également de mieux travailler avec l'État, le Conseil régional cherche une légitimité politique et une réponse technique à la question politique de savoir comment la formation répond aux enjeux d'emploi et d'accès à l'emploi. Malgré la forte mobilisation de l'Oref à travers la production de tableaux de bords sectoriels, les difficultés techniques s'accumulent (absence d'une expression des besoins des branches et des entreprises dans des formats compatibles avec la structuration d'une offre de formation régionale, faible attractivité des filières de formation et des métiers...). Au final, si les accords-cadres tripartites ont permis à chacun de progresser dans la compréhension et la connaissance de la réalité (la sienne et celle du partenaire) et de développer une appétence à échanger et travailler ensemble, le manque de moyens et l'absence de résultats significatifs sont à souligner.

Pour marquer, à partir de 2004, la reprise en main de ce champ par le politique à travers l'élue en charge de la formation professionnelle, deux orientations sont prises : la territorialisation avec la création des Comités territoriaux Éducation Formation (COTEF) et l'instauration d'un service public régional de la formation permanente et de l'apprentissage. Il s'agit de donner un nouveau souffle au message politique centré sur l'accès à un premier niveau de qualification pour tous (niveau de qualification pertinent au regard du secteur d'activité concerné et donc variable). Au fil de la période, le choix stratégique qui est fait consiste à se rapprocher des OPCA au détriment des branches professionnelles pour rechercher des synergies en termes financiers.

2.2. Le fonds « Intervention régionale pour l'investissement social »

En région PACA, le Conseil régional a souhaité dès 2008 fédérer les acteurs de la formation professionnelle et du monde économique pour faire face à la crise économique autour d'un projet « Former plutôt que chômer ». Sur la base des anciens accords-cadres tripartites préexistants mais source d'insatisfaction, le Conseil régional s'est doté d'un fond « Intervention régionale pour l'investissement social » (IRIS) dans un objectif de sécurisation des parcours professionnels tout en faisant évoluer le périmètre des parties-prenantes. Les trois acteurs présents dans les fonds IRIS sont ainsi le Conseil régional et les organisations professionnelles d'employeurs et les syndicats de salariés.

Les premiers fonds IRIS sont de nature interprofessionnelle, le Conseil régional conventionnant avec Agefos et Opcalia autour d'actions d'accompagnement GPEC des entreprises adhérentes aux PRIDES³, pour favoriser les reconversions professionnelles notamment via un recours à des parcours de formation qualifiante. À partir de 2009, des conventions sectorielles sont signées avec les OPCA concernés sur des thématiques propres à chaque branche à l'instar des industries agro-alimentaires, des services à la personne, de l'artisanat, du sport... Au fil du temps, les fonds IRIS se sont élargis à une diversité de secteurs (tourisme, chimie, numérique...) dans une logique d'innovation et d'adaptation aux problématiques des secteurs tout en maintenant le fil conducteur de la sécurisation des parcours professionnels des actifs.

À partir de 2011, la logique des fonds IRIS a été étendue à une approche en termes de territoires, l'entrée par secteur d'activité étant maintenue par ailleurs. Ces projets territoriaux prennent la forme de co-financements régionaux d'actions de GPEC impulsées par l'État sur différents territoires de la région, et centrées sur des thématiques spécifiques (pétrochimie, saisonniers, mutualisation des ressources humaines...). Le portage de ces actions est assuré par des acteurs locaux, notamment des Maisons de l'emploi. Les actions soutenues prennent la forme d'un soutien au plan de formation des entreprises mais également des congés individuels de formation, des périodes de professionnalisation, des actions de VAE, des préparations opérationnelles à l'emploi, des actions de lutte contre le temps partiel subi...

Au cours de l'année 2013, plusieurs accords cadre élargis ont permis de développer des dynamiques intersectorielles et d'identifier des enjeux et problématiques communes à différents secteurs avec notamment l'aide à la personne et le secteur sanitaire, social et médico-social ou encore l'industrie et le secteur des IAA. Pour aller un peu plus loin, nous allons présenter plus spécifiquement des exemples de fonds IRIS dédiés à des secteurs en particuliers pour montrer à la fois de quels périmètres et de quelles actions parle-t-on, quels sont les acteurs mobilisés et quels ont été les apports dans le champ du dialogue social.

3. Trois exemples de contrat IRIS sectoriels, interprofessionnel ou « passerelle »

Les trois exemples présentés ci-dessous illustrent la variété des périmètres convoqués dans les contrats IRIS pilotés par le Conseil régional à travers des entrées sectorielles et des contrats ayant vocation à faire le lien entre deux secteurs pertinents pour travailler les transitions professionnelles des salariés.

3.1. L'exemple du secteur des Services à la personne (IRIS SAP) puis de l'IRIS Passerelle « SAP-SMS » et de l'accord régional de partenariat

Dans ce champ, l'impulsion est assez largement liée à la création du PRIDES « Pôle Services à la Personne » (Puissant et alii, 2013). Labélisé en 2007, il est partenaire, fin 2008, avec le

³ PRIDES : Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire. Inscrits au Schéma régional de développement économique, adoptée en 2006 et toujours en cours, ces PRIDES sont des groupements d'entreprises et d'acteurs socio-économiques : entreprises, laboratoires, organismes de formation..., labellisés et soutenus par le Conseil régional, structurés autour d'une activité ou d'un marché spécifique ayant une stratégie commune et développant des projets coopératifs.

Conseil régional, l'Agence Nationale des Services à la personne et la Caisse des Dépôts et Consignations, d'une convention de GPEC. Cette dynamique de structuration de la filière au niveau régional, est concomitante avec l'installation, en 2009, d'une Commission Paritaire régionale de l'emploi (CPRE) émanation de la CPNE de la branche de l'aide à domicile dont les représentants, employeurs et salariés, ont signé cette même année une convention IRIS « services à la personne »⁴ avec le Conseil régional.

À cette période, la crise fragilise beaucoup de structures en région et se pose la question de la diversification des activités vers le médico-social autour notamment de question de reconversion des salariés. Ainsi, à partir de 2009, l'État et la Région se sont engagés conjointement dans le soutien du secteur des services à la personne, notamment afin de sécuriser les parcours professionnels des salariés et d'accompagner les mutations économiques. Ces engagements sont inscrits dans le CPRDFP 2010-2015 et le schéma régional de développement économique et témoignent d'une approche globale économie/emploi/formation.

Au niveau des services de l'État, un accord-cadre (ADEC) a été signé en 2010 avec les organisations professionnelles représentatives de la branche, fédérations d'employeurs et CPRE, puis prorogé par avenants jusqu'à fin 2015. 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 « Services à la personne » autour d'ateliers collectifs pour les structures sur des thèmes comme la GPEC, la prévention des risques, les risques psycho-sociaux. L'une des questions fondamentales pour ce secteur d'activité est celle des moyens dont ces acteurs disposent pour améliorer la qualité de l'emploi, développer les compétences et les qualifications notamment en travaillant la problématique du temps partiel subi, de l'accueil et de l'accompagnement des salariés (Puissant et alii, 2013). Sur la thématique du temps partiel subi, des dispositifs d'avenants formation aux contrats de travail ont été mis en place pour qualifier les personnes, via une prise en charge du salaire pendant la formation (formation alternée en deux ans) par le fonds IRIS. Les fonds IRIS « Services à la personne » pouvaient également bénéficier à des demandeurs d'emploi ayant un projet professionnel dans ce secteur d'activité.

L'ADEC et l'IRIS ont été mis en œuvre de manière étroitement coordonnée. Les initiatives soutenues par l'un ou l'autre des dispositifs rentrent dans la typologie commune suivante :

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

⁴Plus exactement : convention pour l'instauration d'un Fond Régional Partenarial de Sécurisation des Parcours Professionnels des actifs du secteur des Services à la Personne (Délibération 09-331 du Conseil régional).

Afin de favoriser l'effet de levier, ces différentes actions ont été le plus souvent conduites dans le cadre d'un pilotage conjoint, qui a débouché sur la mise en œuvre de financements « croisés ». Enfin, les deux dispositifs ont été mis en œuvre de manière complémentaire, du point de vue du public bénéficiaire (le dispositif IRIS ayant pu être mobilisé en faveur de demandeurs d'emploi) et du périmètre d'intervention (l'ADEC intègre le domaine des emplois familiaux, portés par AGEFOS (qui n'est pas partie prenante de l'IRIS).

À partir de 2013, le dispositif « IRIS Services à la personne » piloté par le Conseil régional s'est vu accompagné d'un volet élargi au secteur social et médico-social dans deux dimensions avec la signature d'une convention IRIS « social médico-social » et par la signature d'un accord régional de partenariat entre le Conseil régional et 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. Au vu des problématiques qu'ils partagent, en termes de travail en réseau des structures, de professionnalisation, fidélisation, accompagnement de la main d'œuvre, majoritairement peu qualifiés, très largement féminisées et occupant des emplois à temps partiel, un accord de coopération a été construit pour mettre en œuvre des plans d'actions partagés à travers la mise en place d'un « Fonds Régional Partenarial de Continuité Professionnelle »

au bénéfice des actifs en situation de précarité, salariés employés à l'indépendance dans la branche associative de l'Aide à Domicile adhérents auprès d'Union Formation et la branche associative du sanitaire et du social adhérents auprès d'UNIFAF ». Pour ce faire, quatre volets d'intervention ont été retenus : au bénéfice des salariés en situation de précarité (notamment via un accès à la qualification), au bénéfice des salariés d'entreprises en difficulté (parcours de reconversion ou d'évolution professionnelle), par la mise en place d'actions collectives « croisées » ou « intersectorielles » (Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences et qualifications, identification de besoins communs, amélioration des conditions de travail et réduction de la pénibilité), et de dispositifs d'accompagnement des entreprises en développement. Concernant le financement des actions, l'objectif est de mutualiser les fonds propres des deux OPCA gestionnaires du fond régional, les fonds de l'intervention régionale « IRIS », de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie, du FPSPP, et le cas échéant du Fonds d'Investissement Social de l'État ainsi que des fonds européens.

L'impulsion publique a prédominé dans l'instauration d'un dialogue social territorial dans le champ de l'aide à domicile mais a abouti à des résultats significatifs grâce à l'engagement d'acteurs du champ de l'économie sociale et solidaire et dans ce cas à « une fertilisation croisée » entre négociation collective et dialogue social territorial (Puissant et alii (2013).

3.2 L'exemple « travailleurs saisonniers » et secteur du tourisme : d'une action territorialisée qui fonctionne bien à une volonté d'élargissement qui trouve peu d'écho

Dans le département des Hautes-Alpes, une commission paritaire interprofessionnelle départementale, la CPID 05, a vu le jour en septembre 2007. « *C'est unique en France et c'est*

un lieu de dialogue social incontournable dans un département où il y a essentiellement des petites entreprises. Nous avons pu y travailler sur la formation des saisonniers ou les risques psycho-sociaux notamment. Cette commission réunit les cinq syndicats de salariés représentatifs, ainsi que l'UPE (Union pour l'entreprise), l'UPA (Union professionnelle artisanale), l'Udess (Union départementale de l'économie sociale et solidaire) et la Direccte». Ph Cottet (Vice-président du CESER, CGT, déc. 2015).

À l'origine, cette CPID s'est structurée grâce à un financement de fonctionnement des services de l'État (Unité Territoriale 05). Sur la période 2007-2011, la commission a mis en œuvre plusieurs actions de GPECT avec l'intervention de Pôle emploi, de Missions Locales, du Conseil régional, de l'État, ciblées sur le public des travailleurs saisonniers dans une logique emploi-formation pour sécuriser leur parcours professionnels et leurs emplois. S'appuyant sur la dynamique existante dans le département des Hautes-Alpes, les services de l'État ont tenté d'implanter le dispositif dans les Alpes de Haute Provence. L'animation des partenaires sociaux n'a pas dans ce cas eu le même écho tout en permettant néanmoins la signature d'un accord cadre porté par le service public de l'emploi local, avec Opcalia, à propos de la mutualisation de ressource RH.

Compte tenu de l'importance de la filière Tourisme pour l'économie régionale, les services de l'État ont souhaité conclure, en septembre 2012, un ADEC avec AgefosPME pour soutenir des actions dans deux directions, à la fois soutenir les activités créatrices d'emplois (hôtellerie-restauration, croisière, nautisme, accueil, guides et événementiel) et accompagner la transition de celles qui semblaient moins adaptées aux nouveaux comportements de consommation (hôtellerie de plein air et accueil des personnes handicapées). Il s'agissait d'amorcer une dynamique par l'intermédiaire des organisations professionnelles adhérentes à Agefos (soit environ 20% du secteur) et d'envisager ensuite d'amplifier la démarche. Cet accord, pourtant appuyé sur de solides données de cadrage et l'engagement des organisations représentatives a, contre toute attente, connu de sérieuses difficultés de montée en charge.

À partir de 2011, les actions du Conseil régional concernant les travailleurs saisonniers du département des Hautes-Alpes, sont entrées dans la méthodologie des Fonds IRIS et de sa déclinaison territoriale, via un conventionnement avec Uniformation.

Malgré la coordination des dispositifs ADEC et IRIS dans le champ du tourisme, la mise en œuvre n'a pas été concluante au regard des attentes que la dynamique existante sur la problématiques des travailleurs saisonniers des territoires de montagne pouvait laisser espérer. Dans ce cadre, une demande a été conjointement adressée en 2014 par l'État (Direccte) et le Conseil régional aux trois OPCA de la branche (Fafih, Uniformation et Agefos) représentant l'ensemble des professions de la filière (hôtellerie-restauration, tourisme de plein air et tourisme social) d'élaborer un plan d'action structuré, à la mesure des enjeux et inscrit dans la durée. Cette impulsion politique n'a pas permis de dépasser la grande diversité et l'hétérogénéité du champ couvert (de 12 à 30 branches en fonction du périmètre) ni la faiblesse du caractère représentatif des structures fédératives.

Sur 2014-2015, l'IRIS « Transition professionnelle » et l'IRIS « Saisonnier » ont été rapprochés pour poursuivre les objectifs de sécurisation des parcours professionnels des

saisonniers en s'ancrant dans les nouveaux dispositifs issus de la loi sur la formation professionnelle de 2014. L'animation a ainsi été confiée au Fongecif PACA, avec une subvention d'ingénierie permettant d'y dédier un poste. En parallèle, le Conseil régional a lancé un appel à maîtrise d'ouvrage pour identifier les freins au développement des actions emploi/formation dans le secteur du tourisme et intensifier le dialogue social au sein de cette filière. Un accord de partenariat en a été le produit. Une nouvelle méthodologie de projet des Fonds IRIS a également été mise en place pour ce secteur. Il s'agit dorénavant de partir d'un accord cadre régional, de sa déclinaison dans trois types de territoires pour ensuite lancer des appels à projets vers des porteurs de projets locaux qui mettraient en œuvre une approche intégratrice autour d'une problématique spécifique mais circonscrite à une zone géographique plus limitée. À titre d'exemple, le territoire du « Grand Avignon » a été ciblé dans le cadre de l'intervention régionale, les services de l'État ont adopté un positionnement complémentaire via des actions de GPECT mais il existe une grande difficulté à faire converger les acteurs de la branche vers des enjeux communs. Le dialogue est à construire, la phase actuelle est encore au stade de la sensibilisation. Pour les services de l'État dans ces territoires, l'absence d'un diagnostic réadapté à leurs spécificités et une prise en compte de l'absence d'un dialogue social de qualité tel qu'il existe dans les départements alpins n'ont pas permis d'aboutir.

Ainsi, l'existence d'un dialogue social de qualité ou a minima des critères permettant son instauration peut être un « output » des dispositifs impulsés par les pouvoirs publics, État ou collectivités territoriales comme c'est le cas du secteur de l'aide à la personne, mais, dans d'autres cas, les préalables ne sont pas réunis et à l'inverse le manque d'organisations professionnelles représentatives et engagées à l'échelle régionale empêche la mise en œuvre des actions.

3.3 L'exemple des Industries Agro-Alimentaires (IAA) : une coopération optimale basée sur une habitude de travail en commun

Le secteur des IAA et ses représentants travaillent de longue date avec le Conseil régional. Si les accords cadre tripartite, comme celui qui existe depuis 2004 ont été jugés trop lourds et de ce fait d'un pilotage difficile, ils ont permis aux acteurs de se connaître et donc de mettre en œuvre plus rapidement les nouveaux dispositifs.

La réforme des OPCA, suite à la loi de novembre 2009, a vu la fusion d'Agefatoria et d'OPCA2 au sein d'Opcalim (création officielle juillet 2011). Cette fusion ne s'est pas faite sans heurts et a ouvert une période de crise au sein de ce secteur dans lequel coopératives agricoles et entreprises de l'industrie agroalimentaire devaient se rapprocher. Le dépassement de cette période de crise a permis aux deux filières de travailler ensemble, de mutualiser des ressources dans différents projets et d'aboutir à des réalisations concrètes. L'existence d'une charte nationale déclinée en région a également permis de cadrer et d'appuyer les travaux et initiatives régionales.

Dès 2009, le secteur des IAA a bénéficié d'une convention IRIS. Aidé par la présence d'un comité de filière au plan national, d'une vision partagée des priorités du secteur entre État, Région et partenaires sociaux, une réelle dynamique de mutualisation des financements entre IRIS, ADEC et charte nationale de soutien au secteur des IAA a été mise en œuvre. Un point

notable a consisté au fait que l'OPCA par l'intermédiaire de sa déléguée régionale n'a pas cherché à jouer de l'opportunité du double financement ADEC/IRIS, et a su dépasser une tentation d'opportunisme de court terme pour jouer la carte d'une complémentarité à long terme des différents moyens de financements.

Ces priorités sont inscrites dans une charte régionale agro-alimentaire (2012-2014 puis 2015-2016) qui affiche des priorités autour de la sécurisation parcours professionnels (développement RH, actions de formation et de certification-certificats de qualification professionnelle sectoriel et interbranche notamment- pour accompagner les mobilités), du renforcement du dialogue social dans les territoires via des formations collectives de management des entreprises et de l'amélioration des conditions de travail. Cette charte régionale est suivie par un comité de pilotage paritaire⁵ et une CPRE a été installée pour suivre la mise en œuvre du plan d'action. On a assisté à une réelle dynamique de professionnalisation des acteurs au sein d'une branche très active. Cette situation a permis l'existence, pour l'année 2015, de plans d'actions structurés et sur l'ensemble du périmètre d'OPCALIM à travers ADEC, IRIS et Charte régionale. Ces plans d'actions précisent les priorités ci-dessus à travers des fiches-actions.

Le cas du secteur agroalimentaire illustre une coopération optimale entre État, Conseil régional et partenaires sociaux de la branche, dans le sens où les priorités sont partagées, des initiatives nouvelles mises en œuvre pour tenter d'y répondre, appuyées sur des partenariats et des débats paritaires structurés et une mutualisation des fonds d'intervention. Pour autant, ce cas révèle également la fragilité de la construction institutionnelle qui peut selon le cas reposer quasi exclusivement l'engagement personnel de quelques-uns.

4. Conclusions

L'analyse des COT et instruments assimilés de 2008 (Amnyos et Dubouchet consultants, 2008) présentait comme dominant le cas de figure dans lequel les services du Conseil régional proposent la méthode du travail et l'architecture du contrat et en assurent l'animation. C'est effectivement ce qu'on a vu en région PACA au bémol prêt que sur la période 2008-2015, cette situation caractérise les relations entre le Conseil régional, les partenaires sociaux et leurs opérateurs dans le champ emploi-formation, mais qu'il n'y a plus de contractualisation incluant l'État. Celui-ci met en œuvre ses propres dispositifs avec les organisations professionnelles selon les priorités qu'il a définies. Si les coopérations entre Conseil régional et services de l'État (Dirccte) sont la plupart du temps recherchées c'est toujours a posteriori des choix stratégiques de filières et/ou secteurs à soutenir. Ce sont donc deux « tripartismes » qui se coordonnent (Lamotte et Valette-Wursthén, 2016) et qui caractérisent une forme de

⁵ Le Comité paritaire PACA qui s'est tenu le 5 mai 2015 a permis de réunir la FRIAA, COOP de France Alpes Méditerranée, les Organisations syndicales de salariés, la DIRECCTE PACA, la DRAAF PACA, le Conseil Régional PACA, OPCALIM. Sont associés d'autres professionnels comme l'IFRIA, Act Méditerranée, la MSA, Pôle emploi....

dialogue social territorial à l'échelon de la région. Si le Conseil régional conditionne la conclusion d'un fonds IRIS à la signature des syndicats de salariés, leur présence et leur capacité d'implication réelle restent assez limitées.

Les risques de tensions entre négociation collective et dialogue social territorial pointés par Puissant et alii (2013) n'apparaissent pas ici clairement. Dans le cas de l'aide à la personne c'est la situation inverse qui s'est produite avec un développement concomitant des deux dimensions, comme leur article le mentionnait. Concernant le secteur du tourisme, la négociation collective « territorialisée » préexistante a permis et s'est également nourrie du dialogue social territorial mais l'exemple n'a pas pu être reproduit. Enfin, dans le secteur des IAA, le dialogue social territorial c'est appuyé sur la dynamique nationale de la branche en la déclinant, avec les acteurs publics, au plan régional, sans pour autant que la négociation collective ne marque le pas. Les tensions ne semblent donc pas totalement avérées dans les cas étudiés ici, pour autant le risque pointé par Perrat (2009) d'aller vers de « l'institutionnel mou » et des « arrangements territoriaux » fondés sur des compromis peu contraignants apparaît assez nettement.

Néanmoins, au vu de certaines réalisations significatives à l'échelle des territoires et des secteurs concernés, au vue des apprentissages, des compréhensions mutuelles et des habitudes de travail qu'ils produisent, ces modes d'actions publiques dans lesquels se retrouvent partenaires sociaux et pouvoirs publics ont une véritable raison d'être et illustrent, en l'élargissant, la construction d'une « capacité d'action » et d'une « expertise technique régionale » que pointait Pasquier (2015) à propos des Régions. On retrouve également dans la loi NOTRe de 2015 des éléments à même d'amplifier cette capacité d'action au vue de la clarification des compétences des différentes collectivités qu'elle permet et des synergies locales entre pouvoirs publics qu'elle a vocation à impulser. De la même façon, le cas du secteur des IAA et de l'aide à la personne (associé au secteur sanitaire au social) en région PACA montrent comment la contractualisation peut être un moyen de l'action publique d'orienter les conduites en impliquant les acteurs dans la gouvernance et la contractualisation pour dépasser les régulations propres à chacun au service d'un projet de territoire (Lascoumes et Le Galès, 2012).

Bibliographie :

- Amnyos et Dubouchet-Berlioz consultants (2008), *Étude sur les contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés dans le cadre de l'évaluation des politiques régionales*, rapport pour le CNFPTLV.
- Bruggeman F. et Gazier B. (2016), *Tripartisme et Dialogue Social Territorial*, Rapport pour le Bureau International du Travail.
- Combrexelle J.D. (2015), *La négociation collective, le travail et l'emploi*, Rapport au premier ministre, France Stratégie..
- Dufresne, A., Gobin, C., et Maggi-Germain, N. (2014), « De la négociation collective au dialogue social : l'influence de l'Union européenne sur les transformations des relations professionnelles » in A. Dufresne et N. Maggi-Germain (Eds.), *Les relations professionnelles en Europe et en Amérique latine*. (pp. 71-101). Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- Jobert A. (2008), *Les nouveaux cadres du dialogue social territorial. Europe et territoires*, Peter Lang, Berne.
- Gaudin J.-P. (2003), *L'action publique. Sociologie et politique*, coll. « Amphi », Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.
- Jobert A., Guarriello F. et Heidling E. (2008), « Le dialogue social territorial : perspectives comparatives. Allemagne, France, Italie » in A. Jobert (Dir.), *Les nouveaux cadres du dialogue social : Europe et Territoires*, Bruxelles, Peter Lang, p. 25-105.
- Lamotte B. et Valette-Wursthén A. (2016), « Contractualisation emploi-formation en région, quelles configurations ? » in A. Fretel, A. Bory, S. Célérier et F. Jany-Catrice (Eds.), *Politiques sociales en mutation : quelles opportunités et quels risques pour l'État social ?*, XXXVIes Journées de l'Association d'Économie Sociale, Presses universitaires de Louvain, p. 373-388. – Louvain-la-Neuve, Belgique.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2012), *Sociologie de l'action publique. (2e édition)*, Armand Colin, coll. « 128 ».
- Méhaut Ph et Verdier E. (2009), « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle », in L. Duclos, G. Grouxet O. Mériaux (Dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., pp. 201-216.
- Pasquier R. (2015) « Pouvoir régional et action publique en France », in L. Gayraud (Dir.), *Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et de la formation ?*, Net.Doc, n° 145, Céreq, pp. 15-30.
- 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 L. Gayraud (Dir.), *Décentralisation et action publique : quels changements dans les secteurs de l'éducation et de la formation ?*, Net.Doc, n° 145, Céreq, pp. 159-180.
- Puissant E., Petrella F., et Richez-Battesti N. (2013), « Dialogue social territorial : origines, enjeux et leviers d'action pour la qualité de l'emploi dans l'aide à domicile, à partir de deux études de cas », *La Revue de l'Ires* 2013/3 (n° 78), p. 127-155.
- 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 Économique, Social et Environnemental*, juillet.