

---

# **Etude sur les contrats d'objectifs territoriaux et instruments assimilés dans le cadre de l'évaluation des politiques régionales**

---

**Rapport final**

Mars 2008

<b>PREAMBULE.....</b>	<b>4</b>
1 - RAPPELS SUR L'ÉTUDE ET SON CONTEXTE.....	4
2 - LA MÉTHODE MISE EN ŒUVRE : .....	4

## PREMIERE PARTIE : L'ETAT DES LIEUX

<b>A LES INVESTIGATIONS CONDUITES DANS CETTE PREMIÈRE PHASE.....</b>	<b>6</b>
A.1 LES DÉMARCHES DE COLLECTE.....	6
A.2 LA BASE DOCUMENTAIRE CONSTITUÉE.....	7
A.3 LES ENTRETIENS COMPLÉMENTAIRES .....	8
<b>B LES RÉSULTATS .....</b>	<b>9</b>
B.1 L'ARTICULATION ENTRE LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET LES DIFFÉRENTS DOCUMENTS DE CADRAGE DES POLITIQUES RÉGIONALES EMPLOI-FORMATION (CPER, PRDF, SRDE...)	9
<i>B.1.1 Un modèle « théorique » unique, une diversité de pratiques .....</i>	<i>9</i>
B.2 MÉTHODES ET STRUCTURES DES CONTRATS .....	12
<i>B.2.1 Une relative formalisation des processus d'élaboration.....</i>	<i>15</i>
<i>B.2.2 « L'instrumentation » technique des contrats .....</i>	<i>16</i>
B.3 PLACE DES ORGANISATIONS SYNDICALES ET ASSOCIATION DES INSTANCES DE CONCERTATION .....	19
B.4 LE « COÛT » DE L'ÉLABORATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS.....	20
B.5 LE CROISEMENT BRANCHES/RÉGIONS .....	21
<i>B.5.1 La propension à contractualiser : .....</i>	<i>24</i>
<i>B.5.2 Les thèmes de contractualisation.....</i>	<i>25</i>
<i>B.5.3 Les signataires.....</i>	<i>27</i>

## DEUXIEME PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DANS CINQ REGIONS

<b>C LES GRANDS TRAITES DE LA CONTRACTUALISATION DANS LES RÉGIONS DE L'ÉCHANTILLON .....</b>	<b>30</b>
<b>D LES ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX .....</b>	<b>34</b>
D.1 LES « ÉVOLUTIONS GÉNÉRATIONNELLES » AU FIL DES VAGUES DE CONTRACTUALISATION.....	34
<i>D.1.1 Un net saut qualitatif depuis le début des années 2000 dans la portée et la réalisation des engagements : .....</i>	<i>34</i>
<i>D.1.2 Les formes actuelles de la contractualisation.....</i>	<i>36</i>
D.2 LA MÉTHODE DE PRÉPARATION ET DE NÉGOCIATION .....	39
<i>D.2.1 Le cadrage de la démarche, une prérogative des Conseils régionaux peu disputée. ....</i>	<i>39</i>
<i>D.2.2 Organisation et mobilisation des instruments de production de connaissances prospectives sur l'emploi et la formation .....</i>	<i>41</i>
<i>D.2.3 Les modes de mise en œuvre .....</i>	<i>43</i>
<i>D.2.4 Le suivi et l'évaluation .....</i>	<i>45</i>
D.3 LA CONTRACTUALISATION COMME ÉLÉMENT DE L'ACTION PUBLIQUE CONCERTÉE DANS L'ESPACE RÉGIONAL .....	48
<i>D.3.1 Les effets de structuration des parties-prenantes.....</i>	<i>49</i>
<i>D.3.2 Place des organisations syndicales et association des instances de concertation .....</i>	<i>52</i>
D.4 PÉRIMÈTRES ET ÉCHELLES DE LA CONTRACTUALISATION.....	55
<i>D.4.1 Une nette extension du périmètre économique couvert par les COT.....</i>	<i>55</i>
<i>D.4.2 Les dimensions interprofessionnelle et territoriale.....</i>	<i>57</i>
<i>D.4.3 Les COT face à de nouvelles configurations productives dans l'espace régional.....</i>	<i>59</i>
<i>D.4.4 Les contrats d'objectifs dans le contexte de la contractualisation inter institutionnelle.....</i>	<i>60</i>

D.5	LA DÉLIMITATION DES ENJEUX ET LE CONTENU DES CONTRATS .....	62
D.5.1	<i>Du nécessaire au possible</i> .....	62
D.5.2	<i>Des contenus de plus en plus diversifiés et évolutifs</i> .....	63

## **TROISIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES**

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>69</b>
<b>E LES POINTS DE VUE DES ACTEURS NATIONAUX SUR L'ÉVOLUTION DE LA CONTRACTUALISATION RÉGIONALE</b> .....	<b>70</b>
E.1 POUR CERTAINES BRANCHES ET LES ADMINISTRATIONS CENTRALES, UN INSTRUMENT UTILE, QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ. . . . .	70
E.2 POUR D'AUTRES BRANCHES, UN INSTRUMENT QUI DOIT ÊTRE REFONDÉ SUR DE NOUVELLES BASES.....	73
<b>F EN FORME DE SYNTHÈSE CONCLUSIVE</b> .....	<b>75</b>
F.1 LES ORIENTATIONS PROSPECTIVES .....	76
F.1.1 <i>Les axes d'amélioration opérationnelle concernant la conduite du processus de contractualisation</i> 77	
F.1.2 <i>Des axes de réflexion pour refonder la contractualisation emploi-formation</i> .....	79

## PREAMBULE

---

### 1 - Rappels sur l'étude et son contexte

Cette étude des contrats d'objectifs tripartites et « instruments assimilés », commanditée par le CNFPTLV, a pour objectif de mesurer les évolutions et l'impact sur la gouvernance des politiques régionales de formation professionnelle de cet outil majeur de la concertation entre les pouvoirs publics et les milieux professionnels.

De nombreux indices tendent en effet à montrer que, tant les évolutions du cadre institutionnel que le nouveau contexte socio-économique, ont encouragé les acteurs des politiques régionales, et au premier chef les Conseils Régionaux, à **reconsidérer les finalités et les modes opératoires de leurs démarches de contractualisation avec les acteurs économiques**. Cette tendance, nettement perceptible dans les discours et les intentions, s'incarne aujourd'hui dans des pratiques nouvelles qui, au fil des générations successives de contractualisation, incorporent davantage de rigueur et de méthode dans l'élaboration de ces accords. Elle soulève néanmoins de nombreuses interrogations, **en rapport notamment avec la capacité réelle des acteurs publics à maîtriser les outils, méthodes et modes d'organisation susceptibles d'influer réellement sur la cohérence des politiques de formation, d'emploi et de développement**. Elle comporte en outre des implications importantes pour les modes de représentation des intérêts socio-économiques et le fonctionnement interne des organisations de partenaires sociaux.

L'étude analyse les contrats d'objectifs et instruments assimilés sous cinq aspects différents : le périmètre de la contractualisation tant du point de vue des branches concernées que de l'étendue de son contenu, son approfondissement en ce qui concerne la précision des actions conduites et des engagements pris, sa contribution au dialogue social dans l'espace régional, son instrumentation et son articulation avec les autres modes et espaces de contractualisation.

### 2 - La méthode mise en œuvre :

Conformément au cahier des charges, la méthodologie proposée vise à articuler :

1. Une phase de production d'un état des lieux transversal sur l'ensemble des régions.
2. Une phase d'approfondissement au travers de la réalisation de 5 monographies régionales.
3. Une phase à visée prospective permettant d'identifier les voies et les moyens d'une adaptation des instruments de contractualisation en fonction des éléments apparus lors des deux phases précédentes.

# PREMIERE PARTIE : L'ETAT DES LIEUX

## A Les investigations conduites dans cette première phase

---

Nous avons effectué le recensement des contrats d'objectifs et assimilés selon l'état de leur négociation et leur effectivité, de manière à établir le tableau de bord le plus complet des COT existants.

**Le périmètre des « instruments assimilés »** a été défini avec la commission d'évaluation, en mai 2007. Par « instruments assimilés » nous entendons donc des documents formalisés, conclus entre les pouvoirs publics (Conseil Régional et/ou services de l'Etat) et des acteurs économiques, visant à définir les engagements respectifs des parties en faveur du développement des politiques de formation, et plus largement de la gestion des qualifications au regard des conditions économiques et sociales dans le secteur d'activité, le territoire et/ou la filière considérée. Les contrats passés avec des OPCA interprofessionnels, les contrats de développement ou contrats de progrès conclus avec des filières et comportant un volet formation professionnelle peuvent ainsi être inclus dans le périmètre de l'étude comme éléments de contexte.

### A.1 Les démarches de collecte

- Répartition des régions au sein de l'équipe des consultants en privilégiant les relations déjà existantes avec les interlocuteurs régionaux.
- Envoi d'un courrier par chaque consultant aux directeurs de la formation professionnelle et aux DRTEFP en y joignant le double des lettres adressées par D. Balmory aux présidents et aux préfets de région.
- Prise de contact directe (avec le directeur de la formation professionnelle) pour préciser la demande de document et identifier l'agent à même d'organiser l'envoi. A cette occasion, nous avons souvent pu avoir un premier échange informel sur les enjeux et l'évolution de la stratégie régionale en matière de contractualisation avec les branches.
- Ces échanges ont permis de recueillir des indications qui mettent déjà en exergue certaines tendances générales, à confirmer par la suite :
  - des progrès dans la formalisation des méthodes de conduite de la négociation, ainsi qu'une plus grande vigilance des parties-prenantes sur les engagements réciproques.
  - un accroissement significatif du temps et des acteurs associés à la préparation et à la négociation, avec notamment une recherche plus fréquente de la présence des organisations syndicales de salariés (ORS).
  - Un élargissement du champ des thématiques balayées par les contrats et un accroissement du nombre de branches ou de filières concernées.

## A.2 La base documentaire constituée

- Parallèlement à la collecte des textes des contrats d'objectifs, nous avons complété notre connaissance des politiques régionales en recherchant les documents stratégiques de type CPER, SRDE, PASER, PRDF, Plans emplois, Plans académiques, etc...
- Nous avons également reçu 4 rapports d'évaluation sur cette thématique réalisés dans la période récente : Centre (septembre 2004), Rhône-Alpes (octobre 2005), Franche-Comté (juillet 2006) et Pays de Loire (Février 2007).
- 22 régions ont transmis tout ou partie des documents réclamés. La Corse et la Martinique n'ont pas donné suite à nos fréquentes relances (avec un contexte post-cyclone pour la Martinique) et deux régions n'ont pas de contrats d'objectifs (Languedoc-Roussillon et Guadeloupe).
- Il faut souligner qu'outre les habituels obstacles à ce type d'investigation (temps de latence, difficulté à identifier le service ou l'agent pertinent, etc), certaines réticences ont pu être exprimées, qui sont par elles-mêmes significatives :
  - alors que l'investigation porte en théorie sur la période 2000-2006 certains interlocuteurs ont spontanément adressé la « dernière génération » de contrats d'objectifs, considérant que ceux signés avant étaient obsolètes, ou n'étaient pas représentatifs des orientations souhaitées par les exécutifs actuels.
  - Cette même résistance a été perceptible pour des projets de contrats en cours d'élaboration depuis parfois plusieurs années, faute de compromis, et pour lesquels les services craignent que l'étude perturbe encore davantage les discussions.
  - Ici ou là, des réactions épidermiques face à la multiplication des études et évaluations et des sollicitations par le CNFPTLV ont pu être relevées.

**Au bout du compte, nous avons recueilli et exploités 147 contrats d'objectifs « et assimilés » sur les 157 recensés.**

Ce chiffre ne rend très certainement pas compte de tous les contrats actifs dans la période 2000/2006. Certaines Régions n'ont en effet pas souhaité adresser leurs contrats, signés avant 2000, encore en vigueur, mais remis en chantier.

### Tableau 1 : nombre de contrats recensés par région

Alsace	12	Guadeloupe	0	Basse-Normandie	12
Aquitaine	14	Guyane	2 (EDDF)	Haute-Normandie	9
Auvergne	6	Île-de-France	2	Pays-de-Loire	6
Bourgogne	10	Languedoc- R	0	Picardie	2
Bretagne	16	Limousin	2	Poitou-Charentes	6
Centre	5	Lorraine	3	PACA	6
Champagne- Ardennes	5	Martinique	x	Réunion	3
Corse	10	Midi-Pyrénées	7	Rhône-Alpes	7
Franche-Comté	10	Nord Pas de Calais	2	<b>TOTAL</b>	<b>157</b>

### A.3 Les entretiens complémentaires

Une fois le recueil et une première analyse des textes effectués, nous avons complété notre information par une série d'entretiens téléphoniques avec les responsables des services formation professionnelle dans 13 Conseils Régionaux.

Ces entretiens, d'une durée moyenne supérieure à une heure, nous ont permis d'obtenir des informations qui ne pouvaient être déduites de la simple lecture des textes. Les thèmes figurant dans le guide d'entretien étaient les suivants :

- Les conventions d'application : quelle est leur vocation dans les régions qui en sont pourvues : actualisation du diagnostic, déclinaison d'une orientation, introduction d'éléments nouveaux, etc...?
- La carte des formations : est-elle mise en discussion avec les branches lors de l'élaboration du contrat ?
- La méthode de préparation et de négociation : est-elle construite avant le lancement des négociations, ou élaborée chemin faisant ? Est-elle co-construite avec l'ensemble des parties ou s'impose-t-elle d'emblée ? Est-elle formalisée dans un document propre?
- La participation des branches à l'élaboration du diagnostic
- Les sujets de tension, objets de débats dans la négociation
- La consultation du CCREFP
- Les branches absentes
- Le coût de la négociation : durée de la négociation et estimation du nombre de réunions nécessaires à la conclusion du contrat (nb : les éléments relatifs à ce dernier item n'ont pas pu être tous apportés par nos interlocuteurs dans les délais impartis).

## B Les résultats

---

### B.1 L'articulation entre les contrats d'objectifs et les différents documents de cadrage des politiques régionales emploi-formation (CPER, PRDF, SRDE...)

Le premier aspect que nous avons tenté d'isoler à la lecture des matériaux a été la relation « inter-textuelle » entre les contrats d'objectifs et les « grands » documents stratégiques qui fournissent le cadre de l'action publique régionale.

#### B.1.1 Un modèle « théorique » unique, une diversité de pratiques

Depuis la loi du 23 juillet 1987 qui les a créés, les contrats d'objectifs « territoriaux » (qualificatif qui disparaîtra dans les textes par la suite, mais reste dans l'usage) constituent un instrument central dans la définition et la mise en œuvre des politiques régionales de formation professionnelle. C'est en théorie sur leurs bases que sont censées s'édifier les grandes orientations stratégiques de la politique régionale.

Ce statut éminent a été conforté par toutes les lois de décentralisation, jusqu'à la loi du 13 août 2004. Les textes – Code de l'Éducation et Code du Travail – précisent clairement que le Plan Régional de Développement des Formations « prend en compte les orientations et les priorités définies par les contrats d'objectifs ». **Formellement au moins, le PRDF est donc soumis au contenu des conventions passées avec les branches professionnelles.**

Dans la pratique, le sens de la relation entre les contrats d'objectifs et les PRDF est beaucoup moins net que ce que les textes disposent. D'abord parce que les mêmes textes ne donnent au contrat d'objectifs qu'un caractère facultatif : si la Région « adopte le PRDF et s'assure de sa mise en œuvre » (art L. 214-13 du Code de l'Éducation), l'État, la Région et les acteurs représentatifs des milieux socio-professionnels « peuvent conclure » des contrats d'objectifs. Ensuite parce que le modèle théorique d'articulation prescrit par la loi suppose une synchronisation des séquences de production des contrats d'objectifs et des PRDF qu'il est rarement possible de tenir dans la durée (notamment compte tenu des échéances politiques).

Hormis le cas de figure prévu par les textes, on peut donc également trouver des situations dans lesquelles les contrats d'objectifs signés ne sont pas mentionnés dans les PRDF. Mais également des situations dans lesquelles le lien COT/PRDF est renversé, ainsi en Auvergne où les contrats d'objectifs sont explicitement définis comme des outils de mise en œuvre des orientations du PRDF.

**Tableau 2 : Mentions des contrats d'objectifs dans les documents stratégiques**

Régions	Nombre de contrats et ass. recensés	CPER	SRDE	PRDF
Alsace	12	Contrats filières	x	Oui
Aquitaine	14	2000/06 oui 2007/13 non	Non	x
Auvergne	6	Oui	x	Oui
Bourgogne	10	Non	COT	Nouveaux COT
Bretagne	16	Oui	Oui	Oui
Centre	5	Oui		Non
Champagne-Ardenne	5	Non	Oui	Oui
Corse	10 (x)	Non	Non	Oui
Franche-Comté	10	x	Non	Non
Guadeloupe	0	-	-	-
Guyane	2 (EDDF)	Non	Non	
Île-de-France	2( ARPP)	Oui	Oui	Oui
Languedoc- R	0	-	-	Oui
Limousin	2	Oui	Non	Oui
Lorraine	3	Oui	Non	Oui
Martinique	x	x	x	x
Midi-Pyrénées	7	Non	Non	Oui
Nord-PC	2	Oui	x	Non
Basse-Norm	12	Oui	Non	Non
Haute-Norm	9	Non	Oui	Oui
Pays de Loire	6	Oui	Oui	Non
Picardie	2	Oui	Oui	Oui
Poitou-Char	6	Oui	x	Oui
PACA	6	Oui	Non	x
Réunion	3	Non	x	Oui
Rhône-Alpes	7	Non	Non	Oui
<b>TOTAL</b>	<b>157</b>			

X = documentation non parvenue

Quelle que soit la manière dont ils sont cités, il est logique de constater – compte tenu des champs thématiques et des partages de compétences dans ces domaines – que les contrats d’objectifs sont fréquemment cités dans les PRDF (15 fois sur 22 PRDF exploités) et dans les CPER (14 sur 23 exploités). Et deux régions, Picardie et Paca, les citent dans leurs plans régionaux pour l’emploi.

#### **Encadré 1 : Exemples de mentions des contrats d’objectifs dans les PRDF**

*Auvergne : Le contrat d’objectif est « l’instrument privilégié de mise en œuvre du PRDF »*

*Bourgogne : « De nouveaux COT viendront compléter les secteurs couverts par les deux générations de COT précédentes avec le tertiaire de services, la FPT, le sport animation, les métiers d’art, les métiers du social. Un volet emploi est prévu »*

*Picardie : La mise en œuvre du PREF a relancé en Picardie un partenariat renouvelé et multiforme privilégiant la contractualisation pour méthode et facteur de dynamisation » (rapport annuel de mise en œuvre – juin 2007).*

*Réunion : « Structurer la concertation avec les partenaires économiques et sociaux. Accompagner les branches dans leurs mutations pour faire face aux évolutions technologiques, organisationnelles et réglementaires.(...) En fonction de ses priorités, la Région accompagnera la structuration et/ou le développement des branches professionnelles en négociant avec ces dernières et les services de l’Etat concernés des contrats d’objectifs appropriés. »*

*Rhône-Alpes : Il convient aussi de développer les concertations et contractualisations entre la Région l’Etat, les branches professionnelles et les partenaires sociaux afin de renforcer l’efficacité et la lisibilité des plans d’action réalisés conjointement dans les domaines de l’orientation, de la formation, du développement de l’économie et de l’emploi.*

#### **Encadré 2 : Exemples de mentions des contrats d’objectifs dans les CPER**

*Basse Normandie : « Etablir un suivi des besoins des branches par zone d’emploi (...) les thématiques de la participation au développement de l’apprentissage, de l’accueil des jeunes et des adultes en milieu professionnel, de la formation des salariés, y compris la VAE seront intégrés dans cette procédure »*

*Alsace : « accompagner les démarches collectives d’entreprises par des « contrats filières » qui devront formaliser la stratégie collective envisagée par la filière pour répondre aux enjeux détectés, préciser le plan d’action et les soutiens publics aux actions »*

*Basse Normandie : « Valoriser l’offre de formation professionnelle, prévenir et lutter contre les exclusions dans un cadre partenarial élargi en(...) proposant aux branches et aux secteurs professionnels, aux groupements d’entreprises et aux entreprises, des conventions partenariales d’objectifs... »*

*Poitou-Charentes : « Soutenir les actions au bénéfice des salariés de premier niveau de qualification, en priorité dans les entreprises et les secteurs professionnels couverts par des Contrats d’Objectifs territoriaux »*

On notera que dans quelques régions, les contrats d'objectifs font leur apparition dans les nouveaux contrats de projet Etat/Région alors qu'ils n'étaient pas mentionnés dans les CPER 2000-2006 (Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Aquitaine).

Les contractualisations avec les organisations professionnelles dans le champ de la formation sont, par contre, moins souvent mentionnées dans les textes des SRDE que nous avons examinés (7 fois sur 18). Mais cette présence, néanmoins significative, signale une prise de conscience plus affirmée de l'interdépendance entre les problématiques de la formation et du développement économique.

On notera enfin que 3 régions citent les contrats d'objectifs dans les trois types de documents analysés (Bretagne, Ile-de-France et Picardie), et sept régions dans deux de ces documents. On verra plus loin que cette présence dans les documents stratégiques des politiques régionales n'est pas prédictive ni de la quantité, ni de la diversité des contrats signés. Elle témoigne d'engagements dont la réalité ne se concrétise pas mécaniquement en nombre de contrats comme pour l'Ile de France et la Picardie avec deux contrats chacune. A contrario, l'absence de référence à ces instruments dans les textes n'empêche pas une Région comme la Franche-Comté d'avoir négocié 10 contrats avec des champs de thématiques larges et des contenus élaborés.

## **B.2 Méthodes et structures des contrats**

La simple lecture de l'ensemble des documents recueillis selon une grille d'analyse uniforme permet d'obtenir une série d'indices sur la nature des processus dont ils sont les produits.

Nous nous sommes efforcés de repérer dans les textes eux-mêmes – et parfois en nous aidant des entretiens complémentaires – les indications relatives à la méthode de négociation élaborée par les signataires, aux outils d'accompagnement pour leur élaboration, aux conditions de production des diagnostics prospectifs, à la définition de dispositifs de pilotage et d'évaluation, et ainsi que d'autres éléments concernant la structure des contrats.

**Tableau 3 : Méthodes et structures des contrats**

Régions	Méthode	Outils Prépa	OS Signataires	CCREFP	Diag	Fiches Actions	Chiffres Budgets	Engage ments	Pilotage
Alsace	Nrs	OREF	CRFP (Hotel)	Nrs	Non	Oui	Nrs	Oui	Copil
Aquitaine	Oui GFE	OREF + Obs branche	CRPE	Nrs	Oui	Non	Non	Nrs	Copil
Auvergne	Oui	OREF	CRPE	Nrs	Non	Non	Nrs	Oui	Copil
Bourgogne	Oui	C2R	CRPE	Oui (03)	Oui	Oui	Non	Non	Copil +eva
Bretagne	Oui	OREF	CRFP (Hotel)	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Centre	Oui(?)	GIP ALFA		Non	Oui	Oui	Oui	Non	Copil
Champagne- Ardennes	Non	OPEQ	CRPE (Bat)	Non	Auto	Oui	Quelques fiches	Oui	Copil
Corse	Non	Consultant s	Nrs	Nrs	Non	Nrs	Nrs	Nrs	Copil
Franche- Comté	Oui	OREF	NON	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Copil
Guadeloupe	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Guyane	Non	Nrs	Syndicats	Nrs	Oui	Non	Non	Non	Copil
Île-de-France	Oui	OREF	CRFP (Hotel)	Oui	Non	Non	Oui	Nrs	Copil
Languedoc- R	Nrs	OREF	Nrs	Nrs	Nrs	Nrs	Nrs	Nrs	Nrs

Régions	Méthode préalable élaborée	Outils de Préparat°	Syndicats salariés signataires	Passage en CCREFP	Diagnost° incorporé	Fiches Actions incorporées	Chiffrage Budgets	Précisions sur Engagements	Pilotage
Limousin	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Nrs	Oui
Lorraine	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Copil
Martinique									
Midi-Pyrénées	Note	OREF	Salariés (Hotel)	Nrs	Oui	Oui	Non	Oui	Nrs
Nord-PC	Non	Non	Non ARACT	Non	Nrs	Nrs	Nrs	Nrs	Copil
Basse-Norm	Oui	Non	Non	??	Non	Non	Non	Variable	Copil
Haute-Norm	Non	OREF CR	ORS Chimie	Nrs	Oui certains	Non	Non	Nrs	Oui certains
Pays de Loire	Non	Non	Salariés (Hotel)	Non	Oui	Certains	Oui	Oui	Copil
Picardie	Non	Nrs	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Copil
Poitou-Char	Nrs	OREF Consul	Non	Oui	Oui	Non	Non	Nrs	Nrs
PACA	Oui	ORM	ORS	Oui (03)	Non	Oui	Oui	Conventions	Copil
Réunion	Non	ARACT	ORS	Non	Oui	Oui Agro	Oui Agro	Oui	Copil Co tec
Rhône-Alpes	Oui	PRAO	ORS	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Copil + eva

Nrs = non-renseigné

## B.2.1 Une relative formalisation des processus d'élaboration

La formalisation des processus d'élaboration peut se lire au travers de la présence d'un « faisceau d'indices », dont certains seulement sont perceptibles à la lecture des documents :

- **L'existence d'un cadre de référence préalable au lancement de la négociation, susceptible de prendre plusieurs formes :**
  - **une charte de méthode ou un accord-cadre** signé par les protagonistes des contrats, avant l'engagement des séances de préparation ou de négociation. Il s'agit apparemment d'une hypothèse qui ne se vérifie pas pour l'instant. Une tentative avait été menée en Rhône-Alpes en 2000, qui avait abouti à la rédaction d'un projet de protocole d'accord corédigé par l'État et la Région, mais que les organisations patronales avaient refusé de signer. Ce processus a été relancé en 2006 et devrait aboutir dans les mois qui viennent à la signature d'une charte de méthode.
  - **un document de procédure ou un schéma d'organisation établi par la Région.** C'est le cas notamment en Bourgogne, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Paca ou Auvergne, région dans laquelle une note technique établie par les services cadre le processus dont les étapes et la méthode sont avalisés lors de la première réunion. En Bourgogne, un diagramme du déroulement de la préparation est élaboré par la Région et s'applique pour tous les contrats : accueil de la branche et demande de présentation de ses priorités, ordonnées ou pas; présentation par la Région de la structure du contrat; détermination du calendrier, des groupes de travail, de la répartition des tâches, etc...
- **La structure des contrats** qui donne lieu à une standardisation par région et que l'on voit apparaître dans plusieurs régions avancées avec : le diagnostic, les enjeux économiques et de l'emploi, l'analyse de l'offre de formation, des orientations prioritaires, des actions, une distribution des engagements, des fiches actions, conventions d'application, un dispositif de pilotage et d'évaluation annuelle.
- **La méthode de mise en œuvre** avec les plans ou fiches actions, les conventions d'application et le contrôle du comité de pilotage.

**De manière transversale, il ressort qu'en l'absence d'accord de méthode établi au niveau politique,** le cadrage de la négociation s'opère au travers d'un processus d'apprentissage à dominante méthodologique. Le cas de figure dominant est celui où les services du Conseil régional proposent les principes de l'organisation du travail, en assurent l'animation et déterminent la structure du contrat lui-même, qui ne fait souvent que décliner un modèle-type. A quelques exceptions récentes, les services de la Région assurent l'écriture du contrat et des instruments associés.

Quelle que soit la partie qui prend l'initiative de lancer le processus d'élaboration du contrat, organisation professionnelle, Etat ou Région, c'est cette dernière qui semble fixer la méthode. Mais, selon les cas, elle exerce seule ce pilotage en prenant en charge les séances, leur conduite et l'écriture du contrat ou elle répartit les tâches avec les branches et les OPCA qui prennent en charge l'animation de groupes de travail thématiques et une partie de l'écriture. C'est le cas notamment en Champagne-Ardenne, Bourgogne ou Poitou-Charentes. Dans ce dernier cas, la Région a ainsi proposé aux branches de rédiger elles-mêmes les contrats en tenant compte des orientations de l'Etat et de la Région avec succès pour le nautisme et un résultat plus mitigé pour les autres branches.

### **B.2.2 « L'instrumentation » technique des contrats**

Cette notion d'instrumentation technique recouvre les différents éléments qui concourent à la pertinence et à l'efficacité de la démarche de contractualisation : base informationnelle, ingénierie de négociation, de suivi et de pilotage.

La mobilisation des OREF reste la dominante (17/22 cas) dans la phase de préparation des contrats pour la production de **données sur l'évolution des métiers et des qualifications dans la branche**. Les parties prenantes ne font que rarement appel à une intervention extérieure (2 cas de consultants) pour élaborer les contrats, alors qu'ils le font quasi systématiquement pour l'élaboration des CPER, SRDE ou PRDF. Dans quelques cas, les structures de type OREF ne se contentent pas de nourrir le processus par des données, elles interviennent également dans l'animation technique de la démarche, à l'instar du C2R en Bourgogne ou du PRAO en Rhône-Alpes.

**Cinq régions, dont la Bretagne, les Pays de Loire et l'Aquitaine, appuient la démarche contractuelle avec les branches sur une démarche de type ARGOS.** Celle-ci vise à faire émerger une représentation des enjeux de la relation emploi-formation, commune aux différents acteurs régionaux, en organisant un ensemble de données concernant la formation initiale, la formation des demandeurs d'emploi, l'emploi et le marché de travail. Ces données sont élaborées à partir de la nomenclature des groupes formation emploi (GFE), qui correspondent à un corps de savoirs et savoir faire homogènes (et non à des secteurs d'activités). La nomenclature des GFE (il en existe 22 en Bretagne) invite à une lecture intersectorielle des relations emploi-formation qui peut s'avérer particulièrement utile dans une perspective régionale.

**Dans la mesure où la démarche ARGOS produit une représentation moins sectorisée des évolutions de la relation emploi-formation que les diagnostics par branche, et qu'elle repose sur la mobilisation de « groupes-témoins » multi-acteurs, la manière dont elle s'articule, complète ou se substitue à la démarche des contrats d'objectifs est une question qui mériterait d'être examinée de plus près.**

Les données produites par les OREF sont fréquemment complétées par les apports d'informations en provenance de certains observatoires de branches, des OPCA, de l'ARACT ou du Centre associé CEREQ, comme en Aquitaine et en Auvergne. A l'exception de quelques cas (BTP notamment), la capacité des organisations professionnelles à produire des données prospective pertinentes et fiables à l'échelle régionale est contestée par les producteurs publics d'information.

Dans la moitié des cas analysés, ces données sont formalisées dans un **diagnostic** préalable annexé au contrat. La Région Rhône-Alpes figure parmi les rares régions à avoir explicitement établi un chaînage entre la réalisation de **contrats d'études prospectives** et la conclusion de contrats d'objectifs (au risque de rallonger le temps nécessaire à la conclusion de la démarche, et donc le nombre de contrats signés). A l'inverse, en Bretagne, les nombreux contrats d'objectifs intègrent une phase d'étude préalable qui ne fait pas l'objet d'une procédure lourde de type CEP.

Les diagnostics les plus élaborés s'ouvrent aux enjeux de l'économie régionale et de l'emploi en reprenant la structure maintenant stabilisée des PRDF et de SRDE pour caractériser les besoins et organiser la réponse. Dans ces cas, les contrats s'apparentent à des schémas prospectifs spécialisés par branche, ce qui pourrait expliquer que certaines régions les ont fait évoluer en accords cadres, que l'on peut catégoriser parmi les « instruments assimilés » : « Accords régionaux de partenariat professionnel » en Ile-de-France, « Plans régionaux de développement sectoriel » en Nord-Pas-de-Calais, « Accords-cadres pour le développement de l'emploi et de la formation » en Paca.

**Sur le volet de la mise en œuvre des contrats**, les régions se répartissent en trois catégories :

- Celles qui renvoient au pilotage et à l'animation du contrat le soin d'élaborer les actions et de réunir les moyens financiers de leur mise en œuvre (exemple :Lorraine).
- Celles qui élaborent des conventions ou des plans d'application annuels servant d'une part à décliner les orientations du contrat, (Poitou-Charentes), d'autre part à prendre en compte de nouveaux besoins ou enjeux (PACA avec la recherche de participation des ORS).
- Celles qui n'utilisent pas les conventions d'application et rédigent des fiches actions incorporées aux contrats (jusqu'à 17 fiches actions...) avec deux sous catégories :
  - les fiches actions sont élaborées après la rédaction « définitive » du contrat lui-même, en servent d'application et parfois ouvrent de nouveaux champs imprévus dans le contrat (Auvergne, Réunion, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche Comté, Rhône-Alpes).

- les fiches actions sont élaborées avant la rédaction du contrat et servent de matériau pour la construction de son contenu (c'est le cas par exemple à la Réunion pour les IAA).

Il faut souligner que **certaines régions comme Aquitaine ou Midi-Pyrénées, qui utilisaient les conventions d'application, les ont abandonnées en raison de la lourdeur de cette procédure et du fait que le caractère global de leurs contenus ne permettait pas une lecture des résultats.** Dans la génération actuelle des contrats, ces Régions confient aux instances de suivi le soin de construire les actions en découlant, soit par des plans d'action annuels, soit par l'introduction de fiches actions dans le contrat.

Le **chiffage financier des actions** à engager reste par contre relativement peu répandu dans les contrats eux-mêmes. Les conventions financières apparaissent au moment où les actions contenues dans les contrats, les fiches actions sont décidées et où l'opérateur est identifié.

**La nature précise des engagements des « parties au contrat » est diversement déterminée dans les documents,** alors que les entretiens et les déclarations font souvent état de leur nécessité et de leur importance. Lorsque c'est le cas, les contrats comportent une ventilation des initiatives et des actions que chaque signataire s'engage à mettre en œuvre en mobilisant ses propres ressources et en quantifiant des objectifs.

Cette quantification a pu constituer un « point dur » des discussions, certaines branches refusant par exemple de s'engager sur un nombre précis d'apprentis dans leur métier (cas de la métallurgie en Midi-Pyrénées). Dans le même temps, les promoteurs régionaux des contrats ont conscience qu'il s'agit d'un exercice d'une portée limitée et qu'il convient de laisser place à la co-construction progressive.

Quasiment toutes les régions (21/23) affichent des comités de pilotage, de suivi dans leurs contrats avec des niveaux de précision sur leur rythme et pour certains sur des indicateurs d'évaluation, systématiques lorsqu'ils sont assortis de fiches actions.

**Au final, les régions qui paraissent avoir le plus « outillé » la démarche, en combinant par exemple diagnostic préalable, précision des engagements et fiches-actions, sont l'Alsace, la Bourgogne, Champagne-Ardenne, la Franche-Comté, Midi-Pyrénées, PACA, la Réunion et Rhône-Alpes.**

### B.3 Place des organisations syndicales et association des instances de concertation

A ce stade de l'étude, nous n'avons repris que les cas où les syndicats de salariés (ORS) sont présents, soit directement, soit à travers les commissions paritaires régionales de l'emploi ou de la formation professionnelle.

Dans les contrats de l'hôtellerie, (5 régions) ils sont systématiquement présents par le biais des CRPF. On les trouve signataires dans 9 autres régions, pour au moins quelques-uns des contrats signés, et généralement les plus récents (2005-2006). C'est le cas pour la Guyane, la Haute-Normandie, Paca, la Réunion et Rhône-Alpes. Ils sont signataires au travers des CRPE dans certaines branches en Aquitaine, Auvergne, Bourgogne et Champagne-Ardenne.

On constate donc bien une relative ouverture à la partie syndicale salariée, d'une démarche qui prenait jusqu'alors la forme d'une discussion bilatérale entre les organisations d'employeurs et les pouvoirs publics.

Cette inflexion marque une évolution significative vers un dialogue social quadripartite (patronat, syndicats, Etat, Région). Ce sont les acteurs publics qui en sont à l'origine, avec la préoccupation d'obtenir une meilleure prise en compte d'un certain nombre d'enjeux qui ne correspondent pas nécessairement aux intérêts les plus immédiats des entreprises ou qui impliquent une évolution des mentalités et des modes d'organisation du travail (accès à la qualification, reconnaissance des qualifications acquises, voire conditions de travail et de gestion des compétences tout au long de la vie, etc...).

Mais conjointement, là où elle est affirmée, la volonté des pouvoirs publics d'ouvrir la démarche de contractualisation a été fréquemment la cause de tensions avec les organisations d'employeurs (PACA, Poitou-Charentes), voire s'est traduite par un quasi-blocage (Rhône-Alpes).

Autre aspect relatif à la concertation autour de l'élaboration des contrats, l'articulation avec le travail d'instances permanentes, telles que le CCREFP. Il n'en ait fait que rarement mention dans les contrats ou dans les documents qui formalisent les étapes de leur élaboration : c'est le cas en Aquitaine, Bourgogne - Ile de France et Paca.

Les CCREFP, à ce que l'on en connaît aujourd'hui, ne sont pas tous activés. Le fait que les contrats actuels comportent quasi systématiquement des comités de pilotage affichant des rythmes de réunion, parfois assortis de comités techniques et de dispositifs d'évaluation structurés, semble montrer qu'ils sont conçus pour avoir une vie autonome et que les acteurs publics n'investissent pas les CCREFP pour y « faire venir les branches ». À tout le moins, ils ne comptent pas sur les CCREFP pour donner vie aux contrats qu'ils avaient trouvés trop formels et généraux dans les générations précédentes.

#### B.4 Le « coût » de l'élaboration des contrats d'objectifs

Il demeure très difficile, et c'est sans doute illusoire, d'apprécier de manière précise le rapport « coût/efficacité » d'une démarche de contractualisation avec les branches du point des vues des acteurs publics. Ce qui est certain par contre, c'est que, selon l'investissement des acteurs et le degré de précision auquel ils souhaitent parvenir, le coût de la négociation peut rapidement devenir très élevé. Nous avons tenté de mieux l'appréhender en demandant à certains de nos interlocuteurs des Conseils Régionaux d'évaluer deux choses :

- la durée calculée en mois, entre le premier contact établi par la branche et la signature du contrat;
- le nombre de réunions organisées sachant qu'il n'épuise pas les travaux intermédiaires, les rencontres bilatérales et le temps consacré à l'écriture.

Cette estimation laisse apparaître de grands écarts selon les régions, et au sein de chaque région en fonction des branches concernées. Ainsi estime-t-on les choses en Champagne-Ardenne de la manière suivante :

BRANCHES	DURÉE (mois)	Nombre de réunions GT & COPIL*
AGRICULTURE	17	19
BATIMENT	24	25
METALLURGIE	22	14
SERVICES DE L'AUTOMOBILE	10	11
TRANSPORT-LOGISTIQUE	36	16
TRAVAUX -PUBLICS	11	6

- En Aquitaine, on estime que chacun des contrats a nécessité en moyenne 9 réunions, étalées sur une période de 9 à 12 mois.
- Dans le Centre et en Bourgogne, on évalue la durée de négociation d'un COT à 18 mois, avec une réunion par mois.
- C'est en Franche-Comté que les processus sont les plus longs et les plus intenses, avec en moyenne 30 mois de discussions pour chaque contrat et une réunion toutes les 6 semaines.
- A l'inverse, le processus est beaucoup plus resserré en Lorraine, avec 6 mois de discussions ponctuées de 3 ou 4 réunions.

Logiquement, le caractère plus ou moins standardisé du contenu des documents apparaît étroitement dépendant du temps consacré à la négociation.

## B.5 Le croisement branches/régions

Après cette approche à dominante qualitative du matériau recueilli, nous avons tenté une exploitation plus quantifiée, en gardant toutefois beaucoup de prudence par rapport à la portée des tendances observées.

Le tableau de la page suivante croise les informations sur le nombre de contrats signés (ou en cours) par branche et par région. On remarquera que la date de signature nous est assez fréquemment inconnue : lorsque les documents nous sont parvenus sous format électronique, la datation n'est généralement pas faite.

Au total, 34 branches, filières ou secteurs ont contractualisé dans au moins une région sachant que certains sont regroupés selon des géométries variables. « La mer » correspond pour l'Aquitaine à l'ensemble des activités liées à la mer, tandis qu'en Paca il s'agit de la grande plaisance et en Poitou-Charentes, du nautisme. De la même manière sont regroupés en Franche-Comté dans les « métiers de bouche », les branches boulangerie, la boucherie, la charcuterie traiteur. Le spectacle quant à lui représente différentes formes d'art vivant selon les régions concernées.

Les régions effectuent elles-mêmes ces regroupements qui s'apparentent à des contrats interbranches comme en Lorraine où un même contrat regroupe l'agriculture, l'agro-alimentaire et la forêt. Mais, au-delà de ces regroupements, il nous est apparu intéressant de conserver la diversité des situations afin de ne pas éroder les singularités régionales.

**Tableau 4 : Branches et contrats par région**

DI = date inconnue

EC = en cours

	Métallurgie	BTP	Transport Log	plasturgie	Agro alimentaire	Productions agricoles	Automobile	HCR	Propreté	Sport-Anim	Mer -Nautis	Coiffure	Boulangerie	Artisanat-mét	Bois Forêt	autres
<b>Alsace</b>	03	99	03	01				00	02			01	02	07	01	Gestion (02) Graphiques(02)
<b>Aquitaine</b>	05	EC	06		EC	EC	05	05	05		06	05			04	Aide à dom(04) Médicament(04) Spectacle(01)
<b>Auvergne</b>		03	02	99	98		00	DI								
<b>Bourgogne</b>	06	02	03	04	05	02		04				03		03		FPT (05)
<b>Bretagne</b>	00	Bat 00 +TP	00	03	99	01	00	00	01	00	03					Commerce(01) Sanit/Soc(02) Carrière & mat (00) Tourisme (99)
<b>Centre</b>	03	04	DI				04		04							
<b>Champagne-Ardennes</b>		Bat TP(06	EC			EC	EC									
<b>Corse</b>		DI	DI		03	DI					DI			DI		Interpro(DI) Culture(DI) Tourisme (DI)
<b>Franche-Comté</b>	96	03		01	02		97			99		98	96		98	Culture (99)
<b>Guadeloupe</b>																
<b>Guyane</b>																Tourisme (DI)

	Métallurgie	BTP	Transport Log	plasturgie	Agro alimentaire	Productions agricoles	Automobile	HCR	Propreté	Sport-Anim	Mer -Nautis	Coiffure	Boulangerie	Artisanat-mét	Bois Forêt	autres
Île-de-France								03								Commerce (05)
Languedoc R																
Limousin		07					06									
Lorraine						DI			DI							PME (DI)
Martinique																
Midi-Pyrénées	DI	DI				DI	DI	DI	DI							Carrières & mat (DI)
Nord-PC																Textile (EC) Eco sociale (EC)
Basse-Norm		DI	DI	DI	DI	DI	DI	DI								Textile (DI) +3 autres
Haute-Norm	02	DI	04		04	DI	04		DI							Chimie (00) Santé social (04)
Pays de Loire	02	97	99			03	96	01								
Picardie	EC					DI										
Poitou-Char		00	01		01		01				03		03			
PACA		03	03		03			EC			EC					Chimie (EC)
Réunion		97			06		01									
Rhône-Alpes		01	05			03		06		07						Textile (05) Sport (07) Spectacle (07)

### B.5.1 La propension à contractualiser :

- **De la part des Régions :** Avec 9 régions, de dimensions et de natures très diverses, qui ont au plus 3 contrats (36% de l'ensemble) la quantité de contrats ne constitue pas un objectif également partagé par les Régions.

**Tableau 5 : Propension à contractualiser des Régions**

CONTRATS	RÉGIONS	REGIONS
12 et +	4	Bretagne - Aquitaine - Alsace - Basse-Normandie -
9 à 11	4	Franche-Comté - Bourgogne - Corse - Haute-Normandie
5 à 8	8	Auvergne - Midi Pyrénées - Pays de Loire - Paca - Rhône-Alpes - Poitou-Charente - Centre - Champagne-Ardenne
1 à 3	7	- Guyane - Ile de France - Limousin - Lorraine - NPC - Picardie - Réunion -
0	2	Guadeloupe - Languedoc-Roussillon

(Hors Martinique)

- **De la part des branches :** sans surprise, c'est la branche du BTP qui arrive en tête, avec des contrats d'objectifs signés dans 20 régions. Puis vient une série de secteurs d'activité qui représentent une part importante de l'emploi dans toutes les régions, mais avec **une sous représentation notable des secteurs créateurs d'emploi, en particulier des services aux entreprises et aux personnes.**

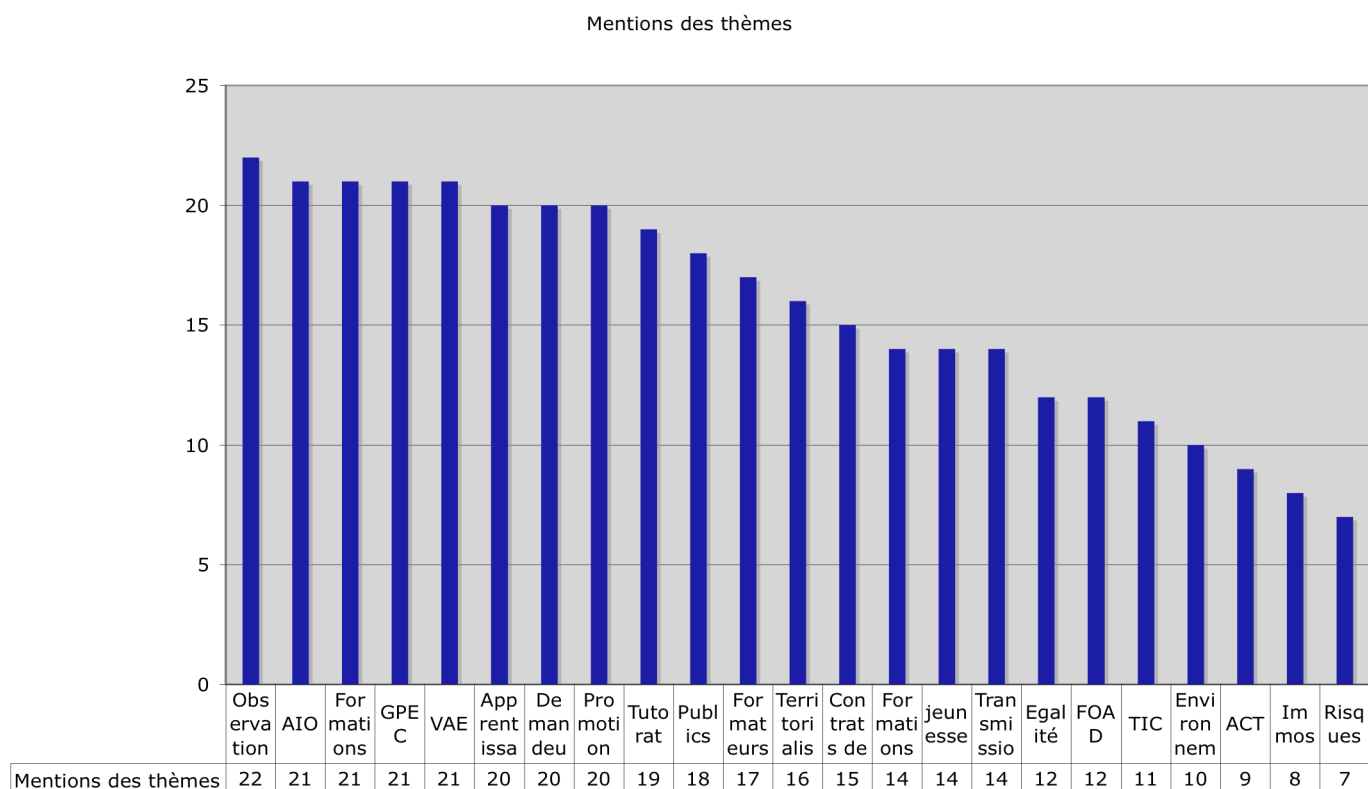
**Tableau 6 : Propension à contractualiser des Branches**

REGIONS	BRANCHES	BRANCHES
12 et +	5	BTP - Transport - Agri - Auto - Hôtel
10 à 11	2	Agroalimentaire - Métallurgie
3 à 6	9	Propreté - Mer - Plasturgie - Métiers - Tourisme - Textile - Coiffure Boulangerie - Bois
2	8	Carrières - Chimie - Sport Animation -- Commerce - San/Soc - PME - Spectacle - Culture
1	10	Gestion - Graphisme - FPT - Interpro-économie sociale - équine - Horticulture - Conchyliculture -Aide à domicile - médicaments.

(Hors Martinique)

## B.5.2 Les thèmes de contractualisation

Nous avons repéré la fréquence d'apparition des thèmes de contractualisation pour l'ensemble des 22 régions pour lesquelles nous avons disposé du texte des contrats.



Tous les contrats explorés traitent ainsi de l'observation des emplois et des qualifications. La quasi totalité traite de l'AIO, de la formation initiale (scolaire et apprentissage), de la formation des salariés (GPEC), des demandeurs d'emploi, de la promotion des métiers et de la VAE. De manière décroissante apparaissent ensuite, le tutorat, les publics spécifiques<sup>1</sup>, la formation des formateurs, la territorialisation, les contrats de professionnalisation, la transmission d'entreprise.

Les thèmes les moins fréquents sont les risques professionnels, les investissements, l'amélioration des conditions de travail et la préservation de l'environnement qui ne concernent qu'entre 7 et 10 régions.

<sup>1</sup> Les publics spécifiques intéressent les femmes (doublon avec l'égalité des chances) les handicapés et les publics très éloignés de l'emploi et quelques particularités comme les jeunes sortis prématurément de l'université, les travailleurs saisonniers ou les conjoints des artisans.

**On peut également mettre en évidence le caractère plus ou moins large des champs balayés par les contrats :**

- Un tiers des régions sont dans une logique de couverture extensive des thématiques de contractualisation (Bretagne, Franche-Comté, Limousin, Aquitaine, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, PACA) et ceci est indépendant du nombre de contrats ( 16 à 2).
- Un tiers des régions ont des contrats plus sélectifs, qui couvrent plus des deux tiers des items possibles : Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Guyane, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Basse-Normandie.
- 3 régions ont des champs les plus resserrés avec 10 items ou moins : Alsace, Bourgogne, Midi-Pyrénées

On notera l'effort de certaines régions pour intéresser les organisations syndicales de salariés en inscrivant des thèmes qui correspondent à leurs enjeux, tels que les risques professionnels et les conditions de travail (Auvergne, Bretagne, Franche-Comté, Limousin, NPC, Poitou-Charentes, PACA, Rhône-Alpes).

Il est intéressant de relever également que certains thèmes, qui peuvent parfois occuper une place significative dans les discours et les priorités affichées par les Régions, sont peu présents dans les textes : c'est le cas de la lutte contre les discriminations, de la maîtrise des savoirs de base et de l'égalité d'accès à la formation.

De manière générale, la tendance qui se dégage est celle d'une faible hiérarchisation des priorités. Ceci interroge sur la nature du processus et de la méthode de « négociation » des contrats d'objectifs : davantage qu'une logique de « donnant-donnant », le cas de figure dominant serait celui d'une superposition des objectifs énoncés par les différentes parties, le maintien de relations coopératives se payant d'un consensus de surface.

Ce type de fonctionnement est sans doute à l'origine d'un sentiment assez répandu de scepticisme quant à l'utilité de ces « lourdes machines ». Certains contrats d'objectifs sont perçus par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics comme des orientations très générales, voire parfois comme des "déclarations d'intentions", qui ne constituent pas une bonne base pour engager par la suite un plan d'actions. C'est fréquemment ce qui a motivé les réflexions et réformes entreprises depuis deux ans dans certaines régions, comme par exemple en Bourgogne, en Pays de Loire ou en Midi-Pyrénées, pour alléger et dynamiser la procédure d'élaboration.

### B.5.3 Les signataires

L'interprétation des données collectées sur la nature et le nombre de signataires des contrats est extrêmement délicate à un niveau agrégé, sorti du contexte spécifique de la branche et de la région. Le nombre absolu de signataires par contrat est ainsi fonction de trop nombreux paramètres pour pouvoir être correctement interprété : nombre d'organisations patronales reconnues représentatives au plan national dans la branche, existence de fédérations régionales, création de structures ad-hoc, délégations de signature données à des OPCA, etc...

C'est pour cette raison qu'on se limitera ici à mettre en valeur quelques éléments basiques, sans chercher à les interpréter à ce stade :

- Le fait que sur la période examinée, et plus particulièrement dans les contrats les plus récents, **les signataires tendent à être plus nombreux et plus diversifiés.**
- Le constat d'une grande amplitude du nombre de signataires pour une branche déterminée : de 2 à 11 pour le transport-logistique ou l'agro-alimentaire par exemple, selon les régions.
- Une propension dans certaines régions et/ou certaines branches à faire signer les OPCA et, dans quelques cas spécifiques déjà soulignés, les ORS directement. D'autres signataires « exceptionnels » apparaissent également comme l'AGEFIPH à la Réunion ou l'ASSEDIC en Bourgogne.
- L'existence d'un « effet-régional » sur le nombre de signataires : certaines régions ont visiblement mis en place une stratégie visant à réduire le nombre de leurs interlocuteurs, alors que d'autres semblent « faire avec ».

\*\*\*\*\*

# DEUXIEME PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DANS CINQ REGIONS

## **Le choix des 5 régions :**

Afin de s'assurer d'un bon niveau d'adhésion des acteurs régionaux à la démarche d'évaluation, le président du CNFPTLV a proposé aux Présidents et aux Préfets de Région de se porter candidats à la seconde phase d'approfondissement de l'étude.

Quatre Régions (Bourgogne - Midi Pyrénées - Haute Normandie - Provence Alpes Côte d'Azur) ont répondu positivement, certaines après avoir vérifié que l'investigation n'allait pas perturber les négociations en cours, et la commission pour l'évaluation a proposé de solliciter l'Aquitaine.

Comme on le verra, elles se trouvent correspondre à la diversité des typologies mises à jour dans l'état des lieux (première partie) tant du point de vue des effectifs de contrats, de leur contenu que des modalités de leur mise en œuvre.

Les missions sur site ont été conduites pour collecter directement l'information auprès des principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des contrats d'objectifs avec :

- l'exploitation approfondie des contrats d'objectifs en vigueur et en cours de négociation ;
- la sélection de quatre branches dans chaque région à partir de critères relatifs au caractère emblématique de la méthode de contractualisation, et en retenant des contrats de première génération et des contrats de dernière génération illustrant les dernières évolutions de la méthode :

<b>Aquitaine :</b>	Agriculture - Services de l'Automobile - BTP - Transport Logistique.
<b>Bourgogne :</b>	Services de l'Automobile - Hôtellerie - Transport Logistique - Métallurgie.
<b>Haute-Normandie :</b>	Agriculture - Hôtellerie - Transport Logistique - Chimie.
<b>Midi-Pyrénées :</b>	Bâtiment Travaux publics - Transport logistique - Métallurgie.
<b>Paca :</b>	Bâtiment Travaux publics - IAA - Plaisance - Spectacle.

- la rencontre des acteurs publics engagés dans la contractualisation : élus et services des Régions, CESR, Rectorats, DRTEFP, des représentants des branches, de leurs OPCA et des OREF ou centres de ressources, ainsi que des représentants des organisations syndicales, lorsque cela a été possible.

De fait, les entretiens au sein des branches ont été conduits avec les techniciens des organisations professionnelles d'employeurs, quelques élus patronaux et salariés des CRPEF et les directeurs des OPCA.

Comme on le sait, le terme de « branche » est très ambivalent : au niveau national, il désigne des instances ou des espaces conventionnels fondés sur un principe paritaire, incluant donc une représentation des syndicats de salariés. Ce n'est que rarement le cas au niveau régional : dans le langage couramment utilisé par les acteurs des politiques régionales, la « branche » désigne (implicitement) les organisations représentatives des employeurs dans le secteur considéré. Sauf mention contraire (par exemple existence d'une instance paritaire régionale), nous nous conformons à cet usage, dans ce rapport.

## C Les grands traits de la contractualisation dans les régions de l'échantillon

---

**1 - Les contrats d'objectifs sont plus fréquemment cités dans les PRDF et dans les CPER que dans les SRDE et de ce point de vue, la Haute-Normandie et Paca en font état dans deux de ces documents stratégiques.**

**2 - Un modèle théorique de contractualisation se dégage, marqué par la constitution progressive d'une méthode formalisée de conduite de la concertation, ainsi qu'une plus grande vigilance des parties prenantes sur les engagements réciproques.** Loin cependant d'être un « modèle unique », ce schéma prend des modalités variées, avec :

- une phase de préparation plus ou moins fortement outillée par des CEP ou des états des lieux produits par les OREF ; (un contrat sur deux était introduit par un diagnostic de l'évolution des métiers et des qualifications dans la branche). Cinq régions ont adopté la démarche ARGOS (dont Aquitaine et Midi-Pyrénées)
- de fortes variations dans les calendriers de préparation et dans l'investissement engagé, en termes de concertation ;
- de fortes amplitudes également dans les champs traités par les contrats, ceux-ci couvrant entre 10 et 30 items différents, cette situation révélant un net élargissement du champ des thématiques. Aquitaine et PACA font partie des Régions privilégiant une couverture extensive des thématiques.
- deux régions (dont Paca) affichant une volonté déterminée d'amener les organisations syndicales de salariés à signer, avec la diversité des signataires pour les mêmes branches, dans les différentes régions.
- deux régions Aquitaine et Bourgogne avec plus de 10 contrats; les trois autres se situant entre 6 et 9 contrats (Pour mémoire, douze régions (50%) se situent entre 5 et 11 contrats ; sept n'en ayant qu'un maximum de trois et deux régions sans contrat ).
- 20 branches ou secteurs professionnels sont présents dans les 5 régions sur les 34 qui ont un contrat dans au moins une région.

**3 - Le formalisme des processus d'élaboration** induits par les Régions conduit à la standardisation de la structure des contrats et des modalités de leur élaboration selon des formes spécifiques pour chacune d'entre elles.

**On note l'absence d'accord politique préalable sur la méthode de négociation, le fait que l'apprentissage collectif se fait « chemin faisant »,** sans qu'il soit généralement jugé nécessaire de procéder à des bilans et à des évaluations de la mise en œuvre des actions retenues par les parties en présence.

De manière générale, la conception et la construction des contrats d'objectifs les fait apparaître comme des objets autonomes et peu reliés aux autres formes de contractualisation que sont les conventions bilatérales des branches ou des acteurs économiques avec les rectorats, les DRTEFP et, dans certaines régions, les directions du développement économique. On note tout particulièrement la très faible fréquence de soumission des contrats aux CCREFP (Paca) en raison, soit de leur absence de fonctionnement, soit de leur effet ralentisseur sur les processus (Bourgogne).

Dans la troisième génération, les engagements respectifs des signataires sont progressivement identifiés dans les contrats eux-mêmes, et le sont de manière très précise lorsque les fiches actions du contrat ou des conventions d'application indiquent l'institution responsable de la conduite et les ressources financières engagées.

**4 - La mise en œuvre des contrats illustre les trois catégories rencontrées dans l'état des lieux:**

- Les régions renvoyant au dispositif de pilotage le soin d'engager les actions, par exemple la région Midi-Pyrénées et ses plans d'action annuels.
- Celles qui élaborent des conventions d'application soumises à la signature des parties comme l'illustre la région Provence Alpes Cote d'Azur
- Celles qui incorporent des fiches actions dans les contrats (Bourgogne) ou les rédigent à leur issue (Haute-Normandie)

Le tableau ci-après restitue les effectifs de contrats par région et les conditions de leur préparation, leurs structures et leurs dispositifs de pilotage.

**Tableau 7 : Structure des contrats dans les régions de l'échantillon**

	Nombre de Contrats	Citations	Outils de Préparation	Passage en CCREFP	Diagnos dans le contrat	Fiches Actions	Chiffres Budgets	Engagements précis	Pilotage
<b>Aquitaine</b>	14	CPER	OREF + Obs branche	Oui	Oui	Non	Non	Nrs	Copil
<b>Bourgogne</b>	10	SRDE	C2R	Oui (03)	Oui	Oui	Non	Non fiches	Copil +eva
<b>Haute-Normandie</b>	9	SRDE PRDF	OREF CR	Nrs	Oui certains	Non	Non	Nrs	Oui certains
<b>Midi-Py</b>	7	PRDF	OREF	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Nrs
<b>Paca</b>	6	CPER PRDF	ORM	Oui (03)	Non	Oui	Oui	Conventions	Copil

**5 - Les contenus des contrats d'objectifs**, analysés selon les thèmes dont ils traitent, font apparaître des champs couvrant une trentaine de sujets différents avec, dans l'ordre décroissant des fréquences :

- La formation des salariés et l'ajustement des compétences ;
- La formation initiale sous statut scolaire avec la mise en débat de la carte des formations ;
- L'orientation professionnelle et la découverte des métiers ;
- La promotion des métiers ;
- L'apprentissage et son équilibre avec la voie scolaire ;
- La connaissance et l'observation prospective des métiers et des qualifications.

De nouveaux thèmes comme les conditions de travail, la sécurisation des parcours professionnels, la protection des salariés ou le développement durable apparaissant de manière marginale dans quelques uns des derniers contrats.

**Tableau 8 : Les contrats par régions et par dates**

Les chiffres dans les colonnes (05) correspondent aux années de signature.

	Métallurgie	BTP	Carrières Mat	Transport Log	plasturgie	Chimie	Agro alimentaire	Productions agricoles	Services de l'Automobile	Hotel-restau	Propreté	Mer -Nautis	Coiffure	Artisanat-mét	Bois Forêt	autres
<b>Aquitaine</b>	05	En cours		06			En cours	En cours	05	05	05	06	05		04	Aide à dom(04) Médicament(04) Spectacle(01)
<b>Bourgogne</b>	06	02		03	04		05	02		04			03	03		FPT (05)
<b>Midi-Py</b>	07	06	06					07	04	04	04					
<b>Haute-Nor</b>	02	04		04		00	04	04	04	06						San/Soc (04)
<b>Paca</b>		03		03		07	03			03		07				
<b>TOTAL</b>	3	5	1	3	1	2	4	4	3	5	2	2	2	1	1	

## D Les enseignements transversaux

---

### D.1 Les « évolutions générationnelles » au fil des vagues de contractualisation

Dans les 5 régions visitées, le processus de contractualisation en est à sa troisième génération, même si tous les contrats n'en sont pas à leur troisième signature. En effet, les modalités d'élaboration de nouveaux contrats, en fin de période d'étude (2006), sont identiques à celles des conventions d'application ou des programmes annuels préparés à la même date et concernant des contrats de seconde génération (2002-2003).

#### D.1.1 Un net saut qualitatif depuis le début des années 2000 dans la portée et la réalisation des engagements :

**La première génération qui commence en 1995<sup>2</sup>** est constituée de contrats rapidement préparés et signés sur sollicitation des Régions par les branches qui exprimaient leurs besoins sans que les outils et l'expertise des Régions soient véritablement à même de les instruire et de les mettre en regard de politiques de formation et d'emploi encore en voie de structuration.

Ces contrats de première génération inventoriaient en effet ce que chaque signataire souhaitait y faire apparaître dans une logique de promotion identitaire. **Ils comportaient des engagements généraux, le plus souvent collectifs et anonymes, prévoyaient des consultations réciproques, mais ne comportaient ni actions précises ou coproduites, ni innovations.** Leur tonalité générale consistait à améliorer la qualité de l'existant et à organiser la communication entre les acteurs. « Faire bien ou mieux ce qu'il convenait d'améliorer ».

A cette époque, leur contenu est confiné à la promotion des métiers, à l'orientation et à la qualité de l'offre de formation professionnelle. Ils traitent peu de l'emploi, des territoires et ne sont pas équipés de dispositifs de pilotage et de suivi, de sorte que, dans certaines régions, les contrats sont arrivés à leur terme en 2000/2001, sans être renouvelés pendant plusieurs années.

Une fois signés, les contrats n'étaient pas appelés en référence dans les relations courantes entre acteurs et l'on ne distingue pas d'actions particulières qui en soient issues. Il s'agissait d'un exercice daté et statique dont la valeur ajoutée, dégagée lors de leur préparation, n'était pas capitalisée ensuite par absence d'animation.

---

<sup>2</sup> Une exception en Bourgogne pour la coiffure en 1990.

**L'ensemble des acteurs juge aujourd'hui qu'ils n'avaient ni contenu, ni caractère opérationnel, mais qu'ils ont permis aux branches de se faire reconnaître et ont créé un socle de relations Etat-Région-Branches** sur lequel les relances de deuxième et de troisième générations ont pu s'appuyer.

Il importe de souligner que, dans cette analyse critique, largement partagée, les acteurs n'imputent pas de responsabilité ou de discrédit à aucun de leurs partenaires. Chacun admet le caractère limité de l'exercice et le fait qu'ils n'étaient pas collectivement à même d'aller au-delà, compte tenu de l'imprécision de leurs propres enjeux et de l'exercice de découverte réciproque auquel ils se livraient.

Aujourd'hui, ils valorisent le fait que cette première génération leur a permis de créer un socle de dialogue, une relation de confiance, dont ils constatent les effets sur la participation des branches à la préparation des PRDF et des SRDE et à la maturation des contrats d'objectifs suivants comme de tous les exercices de concertation qui les mettent en relation.

**La seconde génération (2002/2004)** voit les Régions relancer le processus en l'articulant davantage aux PRDF, voire aux SRDE, en remobilisant les branches sous contrats et en allant à la rencontre de nouvelles branches significatives de l'économie et de l'emploi régional. **L'initiative s'inverse avec un mouvement qui va des Régions vers les branches en demandant aux mieux structurées d'entre elles d'exposer leurs besoins et en accompagnant les autres dans l'identification de ceux-ci.** A cette occasion, les Régions précisent leurs propres enjeux et présentent leurs exigences en termes de contribution à leurs dispositifs, de prise en compte de publics et d'accueil dans les entreprises.

Cette seconde génération est marquée par une **amélioration de la méthode** impulsée par les Régions qui prennent en charge l'animation de la phase de préparation, organisent des plans standardisés pour structurer leur contenu et, à l'instar des schémas régionaux, les dotent d'instruments de connaissance, d'application et de suivi. Les calendriers de négociation des contrats sont davantage alignés sur ceux de la planification régionale qui mobilise simultanément les acteurs publics et les organisations professionnelles. Le dialogue qui s'établit au sujet des contrats n'est pour autant pas toujours relié aux consultations, le plus souvent très larges, des acteurs de la relation emploi-formation pour la préparation des schémas et des contrats de plan.

**C'est une période d'effervescence avec des calendriers qui s'interpénètrent**, un mouvement sous-tendu par les changements des exécutifs de 2004, la dernière phase de décentralisation (loi du 13 août 2004) et une nette affirmation des responsabilités des conseils régionaux en matière d'optimisation de la relation formation-emploi.

Dans ce contexte, **le « chaînage » entre les contrats d'objectifs et les schémas régionaux de la formation professionnelle tend à se complexifier et à perdre de la lisibilité** : des contrats sont signés avant les schémas et leur servent de matériaux, d'autres après, qui, dès lors, font office de convention d'application.

Dans tous les cas, les concertations pouvoirs publics/professions tendent à se développer et à se charger d'enjeux de mise en œuvre des politiques publiques régionales et font évoluer les contrats du stade de la simple procédure, de l'engagement statique, à une nouvelle situation qui s'apparente à un processus continu d'alimentation de la relation partenariale.

Les Régions et les branches mettent à profit ces opportunités de dialogue pour trouver des intérêts convergents et des objectifs communs à la faveur des schémas, des nouveaux contrats d'objectifs Etat-Région, des contrats d'objectifs et de moyens pour l'apprentissage, de la mise en place des pôles de compétitivité. Les Conseils régionaux déclinent leurs politiques de développement économique dans des contrats de progrès avec les secteurs professionnels (PRIDES en Paca) et, après 2004, se saisissent des secteurs d'activité nouvellement transférés (sanitaire, social, spectacle, animation sport) pour relier l'élaboration des schémas correspondants à la préparation de nouveaux contrats d'objectifs.

Ce foisonnement d'initiatives se fait à partir des directions de la formation et/ou de l'apprentissage au sein des appareils régionaux, avec des difficultés réelles à impulser des modes de travail plus transversaux, en réponse à l'élargissement des enjeux traités dans la contractualisation.

#### **D.1.2 Les formes actuelles de la contractualisation**

**Dans la troisième génération (2004-2006), ce processus dynamique s'amplifie en étendant les champs couverts, tant du point de vue du nombre de branches que des contenus.** Le pilotage tend à se déplacer des directions de la formation et de l'apprentissage vers les directions générales, (Paca et Bourgogne), à tout le moins, un effort de coordination transversale est souvent perceptible.

**Les moyens du pilotage et de la connaissance sont accrus.** Les Régions affectent des chargés de mission à la contractualisation<sup>3</sup> et la situation évolue vers un mouvement continu de recherche de coopération scandé par des phases de négociation, de signatures, l'établissement de plans annuels d'action, des comités de suivi, des groupes de travail et des actualisations annuelles de données.

On constate ainsi un saut qualitatif net dans la méthode de préparation et de contractualisation, dans la production de connaissance, dans les contenus par la dilatation de leurs champs, la précision des actions et des engagements réciproques, et dans les dispositifs d'actualisation annuels et de suivi de leur application.

---

<sup>3</sup> Clairement identifiés et valorisés par les branches en Haute-Normandie, Midi-Pyrénées et Bourgogne. Moins précisément repérables en Paca avec une chargée de mission auprès du DGA et le suivi des contrats est réparti entre trois chargés de mission au sein des différentes directions, de sorte que les branches se plaignent de ces modifications récurrentes.

Ce mouvement général subit néanmoins des variations selon les régions comme en Midi-Pyrénées où le pilotage et le suivi ne sont pas réellement assurés et en Paca où il varie en fonction de la réactivité des branches. La branche de l'agroalimentaire a pu signer des conventions d'application chaque année, tandis que des périodes de latence apparaissent dans les autres accords-cadres comme celui du BTP où il ne s'est rien passé entre 2005 et 2007.

Les liens avec les PRDF, SRDE, SPF sont repérables avec la présence d'orientations relatives à la gestion des ressources humaines, aux compétences et à la formation dans les contrats de progrès sectoriels comportant un volet formation relié aux contenus des contrats d'objectifs.

La Région fixe la méthode, l'architecture du contrat type, qui permet aux acteurs de balayer l'ensemble des questions sur lesquelles ils souhaitent trouver des réponses convergentes. En Bourgogne et en Haute-Normandie, les branches lui savent gré de se présenter à la négociation avec une politique lisible, une méthode stable et la motivation pour aboutir. *A contrario*, en Midi-Pyrénées, elles s'estiment trop encadrées par une procédure rigide qui ne laisse pas de place à la créativité et à l'innovation.

**S'agissant des parties prenantes**, le service public de l'emploi, les OPCA, parfois les organisations représentatives des salariés, sont conviés aux groupes de préparation et aux comités de suivi, mais **en dehors de PACA, la volonté politique n'est pas d'engager la contractualisation avec les « branches » sur la voie d'un paritarisme formalisé. L'ambivalence sémantique déjà soulignée persiste : au niveau régional, le terme de « branche » continue de désigner les organisations d'employeurs, alors qu'au niveau national il renvoie à une dimension paritaire.**

**Toujours partenaires mais jamais pilotes, les Rectorats participent dans la préparation comme dans le suivi, en étant attentifs à ce que la connaissance produite soit précise et rigoureuse.** Ils sont peu coproducteurs d'actions au sens où les autorités académiques sont très marginalement responsables d'actions prévues dans les contrats. Mais ils veillent aussi à ce que les décisions sur la carte des formations demeurent leur affaire et qu'il n'y ait pas de déport sur une forme de cogestion au sein des PRDF ou des contrats. Ils continuent à activer leurs propres conventions et leurs accords bilatéraux avec les branches, dont les contenus sont repris dans les contrats, tout en gardant leur indépendance notamment si ceux-ci ont un effet ralentisseur ou créateur d'inertie.

**De la même manière, les DRTEFP sont associées, mais davantage en tant qu'invitées que parties prenantes actives.** Percevant cette situation de contributeur et non de coproducteur, dans une contractualisation qui se joue principalement entre Conseil Régional et branches, et stimulées par leur mission d'accompagnement des mutations économiques, certaines (Bourgogne - Paca) cherchent à maintenir ou retrouver une place plus consistante au sein du système de pilotage de manière à consolider le lien emploi-formation, tandis que d'autres (Midi-Pyrénées - Haute- Normandie) se satisfont d'une position d'acteur faible.

**Dans cette troisième génération, le coût de la préparation est très élevé** parce qu'il s'agit d'établir un mode de concertation qui nécessite un long processus de connaissance, reconnaissance, considération réciproque en balayant tous les sujets que les protagonistes souhaitent aborder, avant de s'accorder sur des objectifs communs et des actions. Le processus est ainsi résumé par un responsable d'une administration régionale : *« Ce que sait faire l'autre, ce qu'il veut faire et ce sur quoi on peut le faire bouger »*.

**Ce coût tend à s'alléger au fil de l'apprentissage et les dernières phases de préparation tirent profit des précédentes.** Les Régions s'enrichissent des initiatives d'autres régions et les branches utilisent leurs expériences précédentes dans d'autres régions comme le font le BTP ou le nautisme. Là où les Conseils régionaux privilégient une couverture sectorielle large voire extensive, la saturation des capacités de l'administration impose d'examiner les dispositions qui permettraient d'alléger les « coûts de production » des contrats. En Midi-Pyrénées et en Haute-Normandie, les conventions annuelles d'application avec leur procédure de passage en commission permanente, jugée trop lourde, ont été abandonnées au profit de plan annuels ou bilan-perspectives. En Bourgogne, la Région s'interroge sur l'effet ralentisseur de la soumission des contrats au CCREFP.

On voit ainsi l'acteur Région se soucier d'adapter son organisation au rythme des acteurs économiques avec lesquels il contractualise.

**Les contrats d'objectifs ne sont pas alimentés financièrement par des lignes dédiées chez aucun des acteurs si l'on excepte les EDEC pour la DRTEFP.** Les Régions, les branches et leurs OPCA financent les actions qu'ils comportent avec les lignes financières de droit commun. Et l'on trouve en Bourgogne de manière systématique, et en Paca pour la Plaisance, les tableaux financiers qui permettent d'identifier les contributions des signataires. En revanche, les branches, sauf à valoriser des interventions en nature, ne tiennent pas de tableaux de bord de leurs contributions aux contrats et les OPCA n'ont pas de comptes satellites leur permettant d'en rendre compte. Il est de ce point de vue assez frappant de constater que les efforts de formalisation constatés sur cette troisième génération ne concernent pas ou très peu les engagements financiers.

## D.2 La méthode de préparation et de négociation

Les précédentes phases d'évaluation des politiques régionales comme les études plus ponctuelles menées sur la période 1993-2000 avaient montré que les processus de contractualisation tripartite n'étaient que rarement soutenus par une méthodologie rigoureuse et formalisée. *A contrario*, notre analyse du corpus des contrats signés entre 2000 et 2006 met en évidence de nets progrès dans la formalisation des procédures de préparation et de négociation, ainsi qu'un recours plus systématique à des instruments mutualisés de productions de données. D'importantes marges de progressions demeurent par contre sur le volet du suivi, de l'application et de l'évaluation des actions prévues dans les contrats.

### D.2.1 Le cadrage de la démarche, une prérogative des Conseils régionaux peu disputée.

L'une des manières les plus évidentes pour la Région d'affirmer son leadership en tant que chef de file des politiques régionales de formation professionnelle consiste à fixer préalablement le cadre et la méthode du processus de contractualisation. La légitimité de cette dernière à organiser la méthode n'est jamais remise en cause. Au contraire, reconnue et saluée, elle est critiquée par les branches et par l'Etat lorsqu'elle est mal assumée ou de mauvaise qualité.

Dans la plupart des régions étudiées, ce cadrage prend la forme d'un document de procédure soumis par la Région à ses partenaires au démarrage du processus. Ainsi en **Bourgogne**, un diagramme du déroulement de la préparation est élaboré par la Région et s'applique pour tous les contrats : accueil de la branche et demande de présentation de ses priorités, ordonnées ou pas; présentation par la Région de la structure du contrat; détermination du calendrier, des groupes de travail, de la répartition des tâches, etc. En **Midi-Pyrénées**, la méthode élaborée « chemin faisant » par la chargée de mission responsable des contrats, et validée politiquement, est utilisée comme « convention ». En **PACA** – mais c'est le cas dans les autres régions – la méthode définie pour les « Accords cadres tripartites de branche » pose clairement la Région comme « chef d'orchestre » du processus, y compris dans les aspects les plus concrets : organisation matérielle des réunions, établissement des comptes-rendus, rédaction des projets successifs et dans la plupart des cas, les séances de travail se tiennent « à la Région ».

**Il faut souligner que cette prise en charge de la responsabilité d'animer et de rythmer la préparation des contrats n'est pas – ou n'est plus – disputée par l'Etat.** De manière générale, si les DRTEFP sont associées et participent, c'est parfois « à distance » et toujours sur un mode réactif, en répondant aux besoins en information exprimés par la Région ou les organisations professionnelles, sur la formation des demandeurs d'emploi et/ou la formation des salariés.

Ce retrait de l'Etat tient en partie, côté Ministère du Travail, au fait que les DRTEFP sont des structures relativement légères, et ont des difficultés pour assurer matériellement une présence continue dans des processus très consommateurs de temps. Dans certaines des régions étudiées, les services de l'Etat – DRTEFP et surtout Education Nationale – font le constat que la maîtrise exclusive du calendrier et du cadre méthodologique par la Région les « *laisse de côté* », les cantonnant à une position qui ne leur permet pas de faire valoir suffisamment leurs propres enjeux. Le pilotage méthodologique, par les services du Conseil Régional, offre en effet un point d'appui privilégié pour orienter la contractualisation sur les enjeux qu'ils identifient comme prioritaires (ainsi de la prise en compte des conditions de travail en PACA).

**L'évolution de la procédure en région Aquitaine, à partir des années 2000 illustre bien la manière dont la collectivité territoriale peut affirmer son leadership politique au travers d'une action de cadrage procédural.** Avant 2002, la Région permet aux branches professionnelles d'élaborer elles-mêmes leurs fiches actions, une fois le contrat signé, pour ensuite les présenter lors de réunions de suivi et discuter de leur financement. A partir de 2002, les plateformes de négociation des contrats constituent des espaces d'identification des besoins entre les pouvoirs publics et les branches professionnelles et des moyens sont mobilisés pour intégrer les contrats à part entière dans le pilotage de la politique régionale de formation professionnelle et d'apprentissage. La procédure est alors redéfinie pour inverser la logique de « guichet » qui caractérisait la première génération de contrat. Des réunions des comités de pilotage sont instaurées en début d'année pour identifier les besoins en compétences, qualifications et en formation des branches professionnelles mais également pour travailler sur la cohérence des cartes de formation. Cette démarche permet ainsi aux pouvoirs publics de déconnecter les demandes de financement de la vie même du contrat d'objectifs, ces demandes étant maintenant étudiées et instruites dans le cadre des règlements d'interventions existants et dans des comités ad hoc (groupes de travail).

Enfin, il est intéressant de noter (même si cela déborde de la période définie pour cette étude) qu'une nouvelle évolution intervient à partir de 2007, avec la mise en place de groupes de travail en complément des réunions de comité de pilotage. Cette nouvelle organisation de travail permet d'avoir une animation plus dynamique entre les partenaires du contrat et de mettre les branches à contribution pour la construction du nouveau PRDF (2008-2014).

## D.2.2 Organisation et mobilisation des instruments de production de connaissances prospectives sur l'emploi et la formation

L'analyse transversale de la première phase de l'étude avait souligné l'importance du rôle des OREF dans les phases de diagnostic. L'observation plus approfondie montre également que **la question de la fiabilité et de la pertinence des données prospectives sur l'emploi et la formation reste fréquemment un objet de débats, parfois de controverses, entre les parties à la négociation.**

De manière générale, il apparaît nettement que la production d'une information partagée et la validation des résultats par les différentes parties engagées sont déjà un objet de discussion, un exercice propédeutique, voire l'antichambre de la contractualisation. L'exercice a également un effet structurant pour les branches en leur fournissant une image complète de leur situation, image qui permet à l'ensemble de leurs composantes d'avoir une vision commune de leur propre périmètre.

La production du diagnostic permettant rarement de clore la controverse, il reste souvent difficile d'identifier un lien logique entre l'état des lieux posé dans ces phases amont et les orientations et décisions découlant du contrat. Le plus souvent, les acteurs ne cherchent pas dans le diagnostic leurs raisons d'agir et estiment savoir, par ailleurs, vers quoi ils veulent aller et les objectifs sur lesquels leurs intérêts convergent. Les critères de choix des actions qu'ils décident de mettre en œuvre tiennent ainsi aux tensions sur l'emploi qu'ils connaissent par expérience, l'amélioration de la chaîne de la formation, leur faisabilité et le caractère négociable de leurs propres orientations.

**Dans ce contexte, la méthode prospective utilisée reste un objet central de discussions et souvent de divergences. Parmi les cinq régions étudiées, deux ont choisi d'appuyer la contractualisation sur un diagnostic prospectif fondé sur la méthode Argos, qui vise à produire une lecture plus large et plus transversale de la relation emploi-formation que les analyses sectorielles classiques.**

**Cette approche est fortement critiquée par les acteurs professionnels en Midi-Pyrénées, qui préfèrent avoir recours à leurs propres nomenclatures.** La majorité des branches concernées ont leur propre observatoire et discutent, de plus en plus, les chiffres avancés par les OREF. C'est le cas notamment pour la métallurgie et pour le bâtiment. La volonté de l'OREF de combiner les données produites dans le cadre d'Argos avec une entrée par branche bute pour l'heure sur le refus des branches qui préfèrent s'en référer à leur propre observatoire. Or il est avéré que la capacité des observatoires de branche à produire des données régionales utilisables est extrêmement variable, et généralement faible.

**En Haute-Normandie**, région où les contrats d'objectifs sont devenus l'outil central de la procédure de pilotage de la formation, la question des outils de connaissance et de diagnostic constitue également un point de tension entre les acteurs, qui cristallise les difficultés à combiner approche par branche et approche transversale. Travaillant selon une méthode dérivée d'Argos, l'OREF Haute-Normandie (le Crefor) produit des analyses prospectives sur la base d'une nomenclature de Groupes Formation Emploi (GFE) rapprochant les nomenclatures d'emploi (PCS), du marché du travail (ROME), et des spécialités de formation (NSF). Ces groupes correspondent donc à un corps de savoirs et de savoir-faire homogènes et non pas à un découpage par secteur d'activité : certains secteurs peuvent être répartis dans plusieurs GFE et inversement un même GFE dans plusieurs secteurs. Si cette clé d'entrée GFE permet une lecture intersectorielle des relations emploi-formation de nature à éviter les approches trop adéquationnistes, elle ne correspond pas à la vision des organisations professionnelles. Parallèlement à la démarche GFE, l'OREF a donc engagé un ensemble de portraits statistiques par grands secteurs d'activité (NES36) sur la base des données DADS de l'Insee.

En **Aquitaine**, l'Association Régionale de l'Éducation Permanente en Aquitaine (AREPA - CARIF-OREF Aquitaine) est chargée d'élaborer les diagnostics prévisionnels. Ces études sont intitulées « points emploi » et n'ont pas pour objectif de proposer un « diagnostic » mais plutôt un « état des lieux ». L'AREPA a utilisé la méthode ARGOS jusqu'en 1999. Cette dernière a été abandonnée lorsque le Conseil régional a souhaité redynamiser la relation avec les branches, mais dans un souci de cohérence accrue entre le PRF et les contrats, l'AREPA utilise cependant toujours la nomenclature GFE pour l'élaboration de ses études. Cette méthode ne semble pas contestée par les branches professionnelles en région Aquitaine et la coopération entre les observatoires de branches et l'AREPA semble être, raisonnablement, bonne.

Un débat s'est néanmoins ouvert récemment sur la nécessité de produire de réels diagnostics pluriannuels en collaboration avec les observatoires de branches.

**La tension entre logique sectorielle et logique transversale se double d'une controverse récurrente sur les niveaux pertinents de production et d'agrégation de l'information sur la prospective emploi-formation.**

Cela apparaît notamment très clairement en **PACA**, où la Région et l'ORM considèrent que les observatoires nationaux de branche ne produisent rien d'exploitable au niveau local, alors que les branches considèrent apporter des éléments d'information dont les acteurs régionaux ne disposent pas. Ici comme dans les autres régions, les pouvoirs publics et les organisations professionnelles n'ont pas nécessairement la même appréhension des ressources utiles à la prospective emploi-formation. Alors que les pouvoirs publics mettent l'accent sur des données statistiques de cadrage, les organisations professionnelles mettent fréquemment en avant leur expertise concrète des métiers, leur connaissance « locale » et certaines contestent par ailleurs la pertinence

méthodologique des travaux de l'ORM (mobilisation des données du RGP 1999...). En outre dans cette région, la difficulté est redoublée par le fait que le périmètre thématique extrêmement large de contractualisation nécessite un partenariat spécifique pour combiner les sources d'information : l'ORM pour les diagnostics formation, ACT-Méditerranée pour les conditions de travail, la CRAM sur les risques professionnels et l'ANPE ainsi que l'ASSEDIC pour l'emploi.

### D.2.3 Les modes de mise en œuvre

**Sur le volet de la mise en œuvre des contrats**, l'analyse transversale sur l'ensemble des régions avait montré que les contrats se répartissaient en trois catégories :

- Des régions dans lesquelles les structures de pilotage et d'animation du contrat ont à charge d'élaborer les actions et de réunir les moyens financiers de leur mise en œuvre.
- Celles qui élaborent des conventions ou des plans d'application annuels servant d'une part à décliner les orientations du contrat, d'autre part à prendre en compte de nouveaux besoins ou enjeux (PACA avec la recherche de participation des ORS).
- Celles qui n'utilisent pas les conventions d'application et rédigent des fiches actions incorporées aux contrats, qui servent d'instruments de suivi et parfois ouvrent de nouveaux champs imprévus dans le contrat.

Il faut souligner que trois des cinq **régions de notre échantillon ont abandonné la procédure des conventions annuelles d'application en raison de sa lourdeur**. La Région **Midi-Pyrénées** a mis en place depuis 2004 un système de conventions pluriannuelles, combinées avec des documents qui déclinent les « moyens d'action » et les « engagements réciproques ». A l'inverse d'autres régions, la région Midi-Pyrénées ne fait pas apparaître les fiches actions dans les contrats avant leur signature, mais au fur et à mesure des différentes demandes d'actions et de financement des branches. Un calendrier est élaboré en annexe des contrats de manière à organiser les « engagements réciproques ». Un deuxième calendrier prévisionnel organise la programmation.

Les fiches actions sont ensuite déclinées, chemin faisant, en accord avec les grands engagements réciproques. Pour chaque action programmée les partenaires précisent les modalités de mise en œuvre et de financement. Un budget est élaboré pour chacune d'entre elles et soumis à un vote de la Commission Permanente du Conseil Régional. Ces fiches indiquent l'objectif de l'action, son contenu, ses partenaires, son calendrier de réalisation et le budget demandé. Bien que cela fasse partie de l'ambition de la Région les objectifs quantifiés et mesurables ne sont, pour l'instant, pas visibles dans les contrats ou encore dans les fiches actions

**En Haute-Normandie**, les conventions d'application annuelles qui devaient être approuvées par la Commission formation du Conseil régional sont remplacées depuis 2006 par un document présentant au comité de pilotage le bilan de l'année et les perspectives de l'année suivante.

En **Aquitaine**, la nouvelle procédure implique également la tenue de comités de pilotage en janvier ou février, ayant pour but de faire un état des lieux sur les évolutions de l'emploi, des métiers et d'identifier les besoins en formation des secteurs mais aussi de fixer les grands objectifs stratégiques de l'année. Ces objectifs permettent ensuite de créer des groupes de travail qui se concentreront sur des actions précises, au cours de l'année..

**La Bourgogne** a adopté un système des fiches-actions intégrées aux contrats. Selon les branches elles vont de 9 (Hôtellerie) à 24 (BTP) tandis que d'autres (Coiffure, Métiers) en sont dépourvues. Chaque fiche indique l'objectif de l'action, son contenu, son pilote, ses partenaires, parfois le calendrier de réalisation et les indicateurs de mise en œuvre et de publics atteints. Dans la mise en œuvre des actions, le principal de l'effort est assigné aux branches avec 85 actions sur un total de 119; le Rectorat assure le pilotage d'une action et la DRTEFP n'apparaît que dans les partenaires.

Seule la **Région PACA**, parmi les cinq de notre échantillon, est restée fidèle à la procédure des conventions d'application qui hiérarchisent les choix et comportent des fiches actions avec leurs modes de financement. Dans la plus récente évolution de la méthode (Plaisance) chaque action de la convention d'application identifie le porteur de projet, le nombre de journées que la branche met à la disposition de l'action et le financement avec l'origine des sources. L'adoption des conventions d'application se fait par la commission permanente et vaut engagement financier pour les parties, ce qui génère une procédure longue et lourde avec de nombreuses étapes : préparation du texte de la convention et identification des actions; adoption par le comité de pilotage de l'accord cadre tripartite; soumission à la commission puis à la plénière du CCREFP ; enrôlement à la commission permanente; adoption par la commission permanente; signature

**On constate au total une nette tendance à la différenciation des pratiques régionales de mise en œuvre de la contractualisation tripartite. A l'initiative des Conseils Régionaux, le modèle de la convention annuelle d'application prescrit par la loi a progressivement cédé la place à des modalités de mise en œuvre variées, au travers desquelles la Région a trouvé matière à réaffirmer la centralité de son rôle de coordination.**

## D.2.4 Le suivi et l'évaluation

Parmi les cinq régions, l'investissement des Régions sur le volet du suivi des contrats est variable, et généralement fonction de la manière dont la Région conçoit le rôle de la concertation avec les acteurs socio-économiques dans la définition des orientations de la politique régionale. En Haute-Normandie, PACA et en Aquitaine, régions qui ont placé les contrats d'objectifs (ou assimilés) au centre de la « fabrique » de la politique régionale, les procédures et instruments de suivi de l'application des contrats sont les plus développés.

Dans la mesure où la nouvelle démarche des « Accords Cadres Tripartites » (ACT) en PACA a maintenu le principe de conventions annuelles d'application, l'opérationnalité des contrats repose sur la mobilisation continue de nombreuses instances : groupes de travail thématiques, comités de suivi des actions, comités de pilotage pour adopter les conventions d'application et contrôler leur exécution.... L'enjeu réside alors davantage dans la bonne coordination de ces instances, d'autant que le suivi technique des ACT est réparti dans différentes directions au sein des services de la Région : Direction de la formation et de l'apprentissage pour la Plaisance et l'HCR, Direction de l'emploi et des solidarités pour l'IAA, le BTP, la Métallurgie et la Plasturgie, Direction de la culture pour le spectacle vivant et l'audio visuel...

**En Aquitaine**, les différentes générations de la contractualisation ont progressivement permis de stabiliser un système de suivi et de pilotage reposant sur des groupes de travail thématiques. Le suivi des actions est assuré par le Conseil Régional en collaboration avec l'AREPA, qui élabore un questionnaire annuel de satisfaction et de besoins intitulé « point de conjoncture ». Ce document permet aux interlocuteurs professionnels de faire l'état de lieux des métiers de la branche et de l'offre de formation, de répondre à des questions évaluatives et prospectives sur les évolutions technologiques et les besoins potentiels en main d'œuvre qualifiée. Ce processus fonctionne depuis quelques années et semble rencontrer un réel succès auprès des branches, qui y voient un outil efficace de suivi et une force de proposition pour de nouvelles actions...

**En Haute-Normandie**, c'est à partir de 2004-2005 que la Région articule élaboration du PRDF et préparation des contrats d'objectifs, dont le suivi est confié à des groupes de travail thématiques. Dans la mesure où les contrats d'objectifs sont utilisés comme l'outil central de la procédure de pilotage de la formation, la Région y consacre des moyens humains relativement conséquents.

**En Bourgogne**, et depuis l'adoption du PRDF en 2004, les contrats sont suivis annuellement par deux voies complémentaires. Le C2R actualise tous les ans les données de cadrage avec l'ensemble des signataires et le comité de pilotage suit la réalisation des actions inscrites aux contrats. Mais, bien que chaque fiche action comporte des indicateurs d'évaluation, celle-ci semble ne se fonder encore que sur l'appréciation impressionniste des acteurs.

Dans les autres régions, **il n'existe pas de processus formalisé et systématisé de suivi et de pilotage opérationnel, bien que des réflexions soient en cours sur les méthodes pour l'assurer.** La volonté de faire vivre les contrats bute sur les moyens humains des cellules en charge de ces dossiers, surtout dans les régions qui se sont engagées dans une contractualisation tous azimuts : en **Bourgogne**, un seul agent a ainsi la charge de suivre 14 contrats d'objectifs et près d'une centaine d'actions induites. En **Midi-Pyrénées**, le pilotage et le suivi des actions issues des 9 contrats en cours est assuré par la chargée de mission, au sein de la direction de l'Enseignement et du Sport. Par manque de temps, mais aussi par manque d'initiative des branches, peu de réunions de suivi sont organisées.

A noter que dans tous les cas, le suivi reste encore extrêmement sommaire sur le plan financier. **L'identification des financements mobilisés par l'ensemble des parties-prenantes pour la réalisation des actions inscrites dans le contrat n'est jamais faite de manière consolidée, rarement (Bourgogne) pour les financements Région seule.** Il arrive parfois que les conventions d'application annuelles ou les fiches-projets indiquent sur certaines opérations l'apport de chacune des parties (par exemple sur l'amélioration des structures de CFA). Mais il n'y a jamais de sommation de l'ensemble des coûts pris en charge par l'Etat et la Région, ni, de la part des branches et de leurs OPCA, ni de tableaux de bord des engagements financiers directement liés à la mise en œuvre des actions prévues dans les contrats.

Cette absence de visibilité sur les engagements financiers respectifs n'est pas considérée comme un facteur susceptible d'altérer les collaborations. Au contraire même, dans certaines régions comme en **Aquitaine**, on a délibérément souhaité ne pas traiter des aspects financiers dans les réunions de suivi et de pilotage des contrats, les financements étant renvoyés aux lignes communes de la Région et aux programmes de l'Etat.

Pour autant, **les enjeux financiers sont souvent fortement présents à l'arrière-plan de la concertation et ne reçoivent pas toujours une attention suffisante.** Les implications peuvent d'une part être importantes en termes de co-financements. Ainsi un Rectorat peut-il, grâce aux contrats, donner du contenu aux Accords de Partenariat (AP) signés avec certaines branches, pour lesquels les budgets sont très minces. D'autre part, au sein d'un Conseil Régional, la question de la cohérence budgétaire n'est pas non plus anodine. Dans la mesure où il n'existe pas de ligne budgétaire spécifique au financement des actions soutenues par les contrats, leur impact sur les lignes « formation » et « apprentissage » est peu prise en compte en amont. Or, certaines actions conséquentes, telles que le financement d'un CFA, peuvent être programmées au travers des COT, ce qui a naturellement un impact fort sur la ligne budgétaire « apprentissage ». La perception des financements de l'apprentissage « déguisés en COT » n'est évidemment pas favorable au développement positif des contrats que pourrait permettre la coopération des différents services du Conseil Régional, dans le but d'en optimiser leur négociation, déroulement, suivi et évaluation...

De manière générale, **l'absence de ligne de financement spécifique pose un vrai problème de lisibilité**. Les partenaires sociaux attendent généralement une valeur ajoutée de ces processus, en termes de leviers financiers en particulier. Or, si ces dispositifs permettent un ciblage et une rationalisation de certains engagements de l'Etat et de la Région, ils s'inscrivent dans le cadre de financements de droit commun (que ce soit dans le cadre du PRDF, des EDDF, des plans d'actions sectoriel, ou de tout autre dispositif). La quasi-totalité des branches interrogées **éprouvent les plus grandes difficultés à identifier les apports effectifs des contrats d'objectifs, faute de pouvoir établir a posteriori les liens entre les actions "fléchées" dans le contrat et les apports issus du PRDF ou d'autres financements. Cette absence de lisibilité rend également le contrat difficilement évaluable.**

**En matière d'évaluation** précisément, la faiblesse des instruments et procédures est encore plus nette que sur le volet du suivi opérationnel<sup>4</sup>. Même si des réflexions ont été lancées dans certaines régions dans les tous derniers mois (comme en Bourgogne), il n'y a pas, sur l'ensemble de la période, **de volonté d'évaluer l'effet des contrats d'objectifs en termes de coûts-résultats, alors même que le coût de la contractualisation est perçu comme croissant.**

Les éléments recueillis dans la première phase de l'étude ont permis de repérer un net alourdissement des procédures et donc des « coûts de transaction » nécessaires à la conclusion d'un accord. Or dans les cinq Conseils régionaux visités, aucune comptabilité n'est tenue qui permettrait d'en avoir une appréciation plus précise. Si l'on prend pourtant l'exemple de la **Bourgogne**, où chaque contrat d'objectif nécessite en moyenne 18 mois de travail et une vingtaine de réunions, qui rassemblent à chaque fois une bonne vingtaine de participants, on peut rapidement imaginer les ressources humaines consommées dans l'exercice.... Le fait que les acteurs aient aussi tendance à concevoir la concertation comme un exercice en soi positif, à valoriser le processus plus que le résultat, n'est sans doute pas étranger à cette manière considérer les choses.

Quant à la mise en œuvre de démarches d'évaluation « compréhensives » – c'est-à-dire moins centrées sur les aspects d'efficience que sur les processus d'élaboration et les conditions d'atteinte des objectifs – elles demeurent encore plus rares. Avancer sur ce terrain supposerait en effet d'analyser la capacité d'intermédiation réelle des organisations professionnelles, les modes de relation entre les représentants et leurs mandants, les modes de constitution des « demandes » adressées à l'appareil de formation...

---

<sup>4</sup> La première phase de l'étude a néanmoins montré que quelques régions s'étaient engagées dans des démarches d'évaluation, dont certaines ont abouti à des révisions assez majeures des modalités de contractualisation : Rhône-Alpes, Centre, Franche-Comté, Pays de la Loire notamment.

Or, dans certains secteurs, il est notoire que les organisations professionnelles ou les instruments paritaires n'ont pas la densité territoriale suffisante pour garantir la pertinence des « besoins » qu'ils adressent aux pouvoirs publics, ou pour œuvrer à la mise en œuvre d'orientations dans les entreprises. Ainsi qu'on le verra plus loin, pour ces branches, l'enjeu de la contractualisation s'exprime avant tout en termes de reconnaissance mutuelle des interlocuteurs et d'appui à la structuration des organisations. Mettant en relief le peu de résultats tangibles au regard des efforts engagés, une évaluation en profondeur serait, dans ces conditions, plutôt de nature à déstabiliser les partenariats engagés.

### D.3 La contractualisation comme élément de l'action publique concertée dans l'espace régional

L'un des axes centraux de l'investigation en région visait à **appréhender la contractualisation sur la formation professionnelle comme un instrument concourant à organiser un espace régional de concertation sur les politiques publiques**, duquel on escompte une plus grande pertinence et une meilleure efficacité de la « gouvernance régionale ».

Cela suppose notamment, du côté des « partenaires sociaux », des organisations capables d'agréger et de hiérarchiser l'ensemble des intérêts présents dans l'espace régional, d'être en position d'intermédiation forte entre les politiques publiques et les stratégies des acteurs " privés ", entreprises et salariés, notamment par leur capacité à faire émerger les besoins et les attentes.

On sait que ces enjeux cruciaux ont toujours constitué le point de faiblesse majeur de la décentralisation des politiques de formation, compte tenu, en particulier, de l'éparpillement des organisations représentatives des professions, de leur fonctionnement centralisé, de leur faible capacité d'expertise et de leur capacité très variable à développer une relation de proximité avec les entreprises. Au vu de l'accumulation des travaux sur la question et de la lenteur des évolutions constatées depuis le début des années 1990<sup>5</sup>, on peut légitimement se demander s'il n'y pas une inadéquation profonde entre la décentralisation des politiques et l'organisation de la représentation des intérêts socio-économiques en région, encore largement dominée par les branches professionnelles et leur logique d'action sectorielle et centralisées.

---

<sup>5</sup> Cf. notamment : Comité de coordination, 2000, *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle : 1997- 1999*, vol. I, Paris, La Documentation Française ; Casella (P.), Freyssinet (J.), 1999, " La décentralisation de la formation professionnelle : un nécessaire dialogue avec les acteurs économiques et sociaux ", *Cereq-Bref* n°157 ; Richard (A.), 1999, " L'émergence de systèmes d'acteurs régionaux ", *La revue de la CFDT*, n°22, pp. 20-26 ; Jobert (A.), 2000, " Les acteurs locaux face à la formation professionnelle ", in Tallard (M.), Théret (B.), Uri (D.) (eds), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, l'Harmattan, pp. 239-262.

Dans ce contexte, les observations réalisées dans les 5 régions ont porté sur **l'organisation de la représentation des intérêts au plan régional, sa pertinence par rapport aux objectifs de l'action publique, l'articulation (ou le cloisonnement) entre la représentation par branches et d'autres modes de représentation des acteurs de l'économie régionale.** La question très controversée de la place des organisations syndicales de salariés dans le processus doit être traitée dans une perspective large, permettant d'apprécier les modalités de participation de chaque type d'acteur. Là encore, la tendance à la diversification des pratiques régionales par rapport au cadre établi par la loi est frappante, qui révèle l'approfondissement des trajectoires singulières d'appropriation des compétences transférées par le Législateur.

### D.3.1 Les effets de structuration des parties-prenantes

Les monographies régionales permettent dans un premier temps de mieux faire apparaître ce que les acteurs de la contractualisation désignent quand ils affirment que les contrats contribuent à « structurer » les organisations professionnelles. **L'analyse des pratiques et des discours montre que la notion de structuration renvoie en effet à des caractéristiques différentes :**

- **La capacité des secteurs professionnels à mieux se situer dans le contexte régional et à définir des enjeux de développement et d'anticipation adaptés au contexte régional.** Cette approche vise la capacité des organisations à disposer d'une connaissance de la socio-économie régionale et d'être en mesure de situer leur secteur professionnel dans ce cadre. Il existe, à ce sujet, des disparités fortes selon les secteurs. De façon générale, la contextualisation régionale des politiques de formation reste encore assez faible, même si certaines branches (BTP, Plasturgie, Textile-Habillement, Transports ...) disposent d'outils de connaissance et d'observation à « maille régionale » (souvent créés par des Contrats d'Etude Prospective). Mais les branches apparaissent aussi autocentrées sur leurs problématiques, et souvent peu capables ou peu désireuses de faire le lien avec des problématiques « d'intérêt régional »
- **La capacité à mieux définir son positionnement au regard des politiques publiques régionales de l'Etat et de la Région.** Ces politiques sont souvent peu ou mal connues, sujettes à des interprétations diverses. Les structures de concertation, notamment le CCREFP, sont perçues comme peu aptes à amorcer de vrais débats sur les choix régionaux.
- **La capacité à mieux organiser les relations sociales et le fonctionnement des instances paritaires au plan régional,** alors que l'on sait que l'existence et l'activité des CPRE restent très variables selon les branches. Les acteurs font le constat que la signature des contrats d'objectifs par les CPRE dans certaines branches (BTP et hôtellerie-restauration de manière systématique, Agriculture et Transport

Logistique dans certaines régions) donne du « grain à moudre » à des instances qui ne sont pas toujours très actives.

- La capacité à définir des enjeux et des contenus au dialogue social régional et territorial, en partant des diagnostics identifiés dans le cadre de la production des contrats (cf. point suivant).
- La capacité à renforcer les moyens humains et matériels des organisations régionales, plus aptes à prendre en compte les réalités territoriales ainsi que les logiques de filières régionales ou de marchés. La mise en œuvre des COT justifie parfois la création de postes de chargés de missions au sein des organisations professionnelles (cas de la métallurgie en Bourgogne).
- La capacité à fédérer des organes de représentations concurrents, comme c'est le cas par exemple lorsque les pouvoirs publics imposent aux différents syndicats professionnels d'une même branche de désigner un mandataire unique (cas fréquent dans le Transport-Logistique et tentative de lier hôtellerie restauration et tourisme)

Les mécanismes de « structuration » de l'espace de la concertation et des interlocuteurs des pouvoirs publics s'opèrent dès le diagnostic amont sur la situation et l'évolution prospective de l'emploi et des compétences. La construction d'une « image » de la branche recouvre des enjeux d'identité professionnelle et de définition des interlocuteurs extrêmement importants, et souvent controversés. Dans les secteurs émergents en particulier, la définition de « la branche » reste relativement incertaine et le premier obstacle à surmonter consiste à définir les métiers compris dans le périmètre de la contractualisation;

Les difficultés liées à la démarche Argos sont en grande partie liées à cela. La nomenclature Argos génère une tension, non résolue à ce jour, entre une approche « branche » qui recouvre les emplois identifiés dans la ou les conventions collectives impliquées, et l'approche plus large appréhendée par les GFE. Mais elle permet de rendre plus lisibles des transversalités dans les logiques de compétence que la fragmentation de la représentation professionnelle tend au contraire à renvoyer à leur singularité : très nettement, **derrière les visions très étroites de la relation emploi-formation se retrouve fréquemment le souhait d'organisations professionnelles de garder leur quasi-monopole de représentation.**

Cet aspect est bien illustré par la situation en **Haute-Normandie** dans le secteur de l'agriculture. Dans le premier cas, la négociation démarre difficilement dans un contexte de concurrence entre la chambre d'agriculture et la FNSEA. La réalisation d'une « fiche d'identité » du secteur agricole en 2005 fait émerger une représentation des enjeux de l'emploi dans laquelle le quasi-monopole de l'élevage bovin disparaît au profit d'une vision pluraliste des enjeux de l'horticulture, des pépiniéristes, de la filière bois... Le Conseil Régional est dès lors en mesure de diversifier ses interlocuteurs et d'imposer la présence de la Coordination rurale et de la Coordination paysanne.

**Les mêmes enjeux de légitimation des représentations professionnelles sont fréquemment présents dans les négociations engagées autour des contrats dans des secteurs où coexistent de nombreuses organisations** (bâtiment et travaux publics, transport-logistique). Ils sont particulièrement marqués également dans les secteurs des services et dans les démarches de contractualisation qui tentent de cibler des filières (cf. infra). L'éclatement de la représentation des employeurs, les conflits et les scissions, l'inexpérience des représentants sont souvent facteurs de complications ou d'échecs. **Dans ces contextes difficiles, une démarche de contractualisation a peu de chances de produire des effets notoires. Mais elle a au moins des vertus pédagogiques, voire, dans certains cas, de pacification des relations entre organisations !**

**La légitimité des acteurs** constitue donc une question d'autant plus importante que les branches n'ont pas toutes la même histoire, ni la même nécessité de s'organiser au plan régional. Du point de vue des pouvoirs publics, la question **se pose moins en termes de représentativité juridique que d'une capacité à animer la démarche dans un rapport de proximité aux entreprises.** La capacité des organisations impliquées à représenter véritablement la profession dans son ensemble et dans sa diversité est une question souvent posée par les services de l'Etat et de la Région, qui peut aboutir à certains blocages ou à des changements de positions au cours des phases de négociation. **Le brevet de représentativité « légale » de l'organisation professionnelle n'indique pas nécessairement que celle-ci ait une capacité à mobiliser les porteurs de projets potentiels pour faire vivre les plans d'actions,** et favoriser leur appropriation par des acteurs de terrain qui n'ont pas été associés à leur élaboration.

A la décharge des organisations professionnelles, **il faut souligner que l'animation interne des démarches de contractualisation représente une lourde tâche** (si l'on conçoit que ce qui figure au contrat doit être rendu opérationnel dans le tissu économique). Si les pouvoirs publics voient dans cette mobilisation un indicateur de la volonté réelle d'aboutir, cela reste, pour certains secteurs, une vraie difficulté. **Il est rare par exemple que des moyens spécifiques soient prévus pour permettre aux organisations de s'impliquer dans la mise en œuvre d'actions supposant de sensibiliser les entreprises individuellement.** De plus, les financements complémentaires (FSE) ne peuvent financer que des projets et pas des structures ou des institutions. Cette question des moyens, tant humains que financiers, est fréquemment posée notamment par les représentants des branches, souvent démunis pour animer les démarches contractuelles.

**Les effets de structuration liés au développement de la contractualisation existent également pour les administrations publiques.** On a déjà noté de ce point de vue que les OREF avaient souvent vu leur rôle et leur capacité d'expertise renforcés grâce aux moyens mobilisés pour les diagnostics. L'organisation progressive de cellules de ressources internes aux services des Conseils régionaux contraste généralement avec le peu de moyens dont disposent les services de l'Etat pour s'impliquer dans ces démarches.

### D.3.2 Place des organisations syndicales et association des instances de concertation

Les enquêtes menées dans les cinq régions confirment la tendance qui était perceptible dans la première phase, à la lecture des documents et par le biais des échanges avec quelques responsables dans les services des conseils régionaux : **dans la période 2000-2006, la participation des représentants des organisations syndicales de salariés au processus de contractualisation s'est accrue, avec des modalités très variables selon les branches et selon les régions.** L'introduction de cette dimension paritaire demeure dans la plupart des cas assez « timide » et peu formalisée, hormis le cas atypique des « Accords Tripartites de Branche » en PACA, que l'on traitera à part.

La question de la place des organisations syndicales de salariés dans la « gouvernance régionale » des politiques de formation demeure pourtant un **objet de controverse**. Les contrats d'objectifs, qui en théorie établissent une relation bilatérale entre les organisations d'employeurs et les pouvoirs publics, cristallisent ces débats. **Les « amendements » apportés au schéma du bilatéralisme restent essentiellement commandés par les pratiques et l'historique du dialogue social propres à chaque branche**, davantage que par les caractéristiques régionales. Ainsi l'existence de CPRE plutôt actives dans le BTP, l'agriculture, et la branche HCR (la CPREF a le mandat de signature) permet-elle de les associer à la signature des contrats dans toutes les régions.

La plupart des branches n'ont cependant pas d'instances paritaires au plan régional, ou simplement sur le papier. Dans certains cas (par exemple les services de l'automobile) c'est par le truchement des OPCA – plus précisément de leurs techniciens – qu'est instillée une dimension « paritaire », plus symbolique que réelle. Les organisations de salariés en tant que telles sont parfois invitées, tolérées, voire intégrées au suivi, mais très rarement considérées comme des partenaires co-structurants de la démarche. Ainsi en **Aquitaine**, le paritarisme est rendu possible par la participation volontariste des organisations syndicales aux réunions des comités de pilotage. La CGT Transports a, notamment, participé à quelques unes des réunions de préparation et de suivi des contrats. Il est cependant important de noter que les syndicats ne répondent positivement à cette invitation que dans très peu de cas, faute de moyens et, malgré leur participation irrégulière, le texte final des contrats leur est envoyé avant signature et pour avis.

De manière générale, **là où la participation des syndicats de salariés est recherchée sur un mode volontariste, c'est sans réelle prise en compte de la capacité d'expertise des organisations, sans analyse de la valeur ajoutée attendue, ni même des conditions matérielles** : la question de la prise en charge du coût de participation aux réunions ne reçoit généralement pas de réponse, alors qu'il s'agit d'un obstacle très concret, y compris lorsque toutes les parties-prenantes sont d'accord pour associer les représentants syndicaux (COT agriculture en Aquitaine).

Reste également que dans certaines branches (métallurgie notamment), la présence des organisations de salariés dans le processus d'élaboration des contrats n'est pas admise par la partie patronale. Alors qu'ils souhaitent fréquemment favoriser une dynamique paritaire, les pouvoirs publics ont dû consentir à ne pas imposer la participation des syndicats de salariés afin de ne pas risquer de blocage.

La place des syndicats de salariés est donc le résultat d'une histoire particulière. Leur présence n'est jamais acquise d'avance et rencontre des obstacles de diverses natures, face auxquels **la volonté des pouvoirs publics d'ouvrir plus largement le processus de contractualisation ne suffit pas**. Cette volonté n'est d'ailleurs jamais exempte d'une tentation des pouvoirs publics de s'appuyer sur les syndicats, par exemple pour tenter d'obtenir des engagements plus forts de la part des organisations d'employeurs sur des priorités publiques, ou pour faire rentrer dans le champ de la contractualisation des sujets nouveaux, qui permettent d'espérer une plus grande efficacité des dépenses publiques en formation. Le thème souvent cité à cet égard est celui des conditions de travail dans les secteurs en déficit chronique de main d'œuvre.

C'est très largement à partir d'une volonté de « bousculer » le schéma classique de la contractualisation avec les branches que la **Région PACA a mis en place en 2003 une nouvelle formule « dérivée » de contrats d'objectifs baptisée « accords cadres tripartites pour l'emploi et pour la formation »**. Courant 2003, quatre accords de ce type ont été signés avec l'Etat et les organisations professionnelles du BTP, de l'hôtellerie-restauration, du transport et de l'agroalimentaire, soit des branches parmi les plus importantes de la région, qui sont structurées en organisations professionnelles et syndicales (relativement) actives et qui rencontrent des problèmes de recrutement de main d'œuvre (pénurie, manque de qualification, turn-over trop important etc ...). Depuis lors, la démarche a été étendue à d'autres secteurs comme la plaisance et la chimie, avec une implication forte du politique, en plaçant chaque territoire de mise en œuvre des ACTB sous la responsabilité explicite d'un élu régional.

Le **périmètre thématique est par ailleurs étendu**, puisque la démarche vise à construire « une approche globale du renouvellement des qualifications intégrant l'ensemble des dispositifs de formation initiale et continue et d'aide à l'emploi »<sup>6</sup>. Au-delà, privilégiant l'attractivité des emplois et la fidélisation de la main d'œuvre, les ACTB pourraient s'intéresser à d'autres facettes de la relation salariale, notamment parce qu'elles interagissent avec la relation formation-emploi (conditions de travail notamment). Surtout, **la Région est la première – et la seule à ce jour – à avoir fait de la présence des syndicats de salariés dans la préparation, le suivi et, pour les prochains accords cadres, à la signature, une condition de la contractualisation.**

---

<sup>6</sup> « Les accords cadres tripartites. MEMO », DGA Région PACA, 2003.

Le Conseil régional a ainsi demandé aux 5 confédérations syndicales représentatives au plan national de désigner directement des représentants qui ne sont pas ceux qui siègent dans les CPRE et qui avaient signé les premiers ACT. Ils interviennent actuellement dans les groupes de travail pour la préparation des conventions annuelles d'application et dans leurs comités de suivi, sans être signataires. Ils le seront dans les nouveaux accords – Spectacle et audio visuel et Métallurgie – dont la relance est rendue difficile par cette exigence.

**Cette volonté explicite de la Région est en effet perçue différemment par les branches selon qu'elle stimule ou bouscule leur paritarisme actuel.** Ainsi les IAA qui ne disposent de paritarisme que dans leurs OPCA et leur organisme de formation, adhèrent à la stimulation du dialogue social que cette disposition produit. Pour d'autres raisons d'absence de structuration, le spectacle et la plaisance également. En revanche le BTP et plus encore la métallurgie considèrent que la sollicitation directe de représentants salariés, différents de ceux de la CPREF sans avoir le sentiment que la démarche a été négociée, constitue à la fois une maladresse stratégique et une négation de la logique de branche. Cette tension met actuellement en suspens la relance de l'ACT avec la métallurgie et ne manquera certainement pas de se réactiver avec le BTP lors de la prochaine réactualisation.

En-dehors de ces deux branches, la présence fortement incitée des représentants syndicaux révèle surtout la nécessité de bien repérer les conditions et la valeur ajoutée de leur participation. En théorie, l'évolution de la configuration des parties-prenantes permet d'escompter une meilleure prise en compte de l'imbrication des enjeux de la formation, l'emploi et les qualifications dans ces branches pour le développement économique et social de la région PACA. L'implication croisée des élus régionaux et des syndicats de salariés est de nature à favoriser l'ouverture du contenu des ACT aux problèmes de l'emploi et du travail dans l'entreprise, et permet de relier davantage le champ de la formation professionnelle aux problématiques de développement économique.

Cela étant, la pratique de la contractualisation montre aussi la nécessité que la Région travaille avec les organisations syndicales pour s'assurer des bons interlocuteurs et sur le type de dialogue social qui peut être engagé au sein des accords-cadres, en fonction de la pratique et de l'historique de la branche, sans déstabiliser les dynamiques autonomes du dialogue social. **De ce point de vue, l'intérêt de l'expérience que constitue les ACT est de rappeler que l'extension du dialogue social régional implique un travail sur les compétences, dans les deux sens du terme :** au sens de « l'expertise » des représentants sur des sujets qui deviennent d'autant plus complexes qu'on veut les traiter de manière globale; au sens des aires de responsabilité autonomes des différentes instances et organisations professionnelles mobilisées. Les résistances des organisations professionnelles dans certaines branches face à l'ouverture forcée aux syndicats de salariés ne relèvent pas nécessairement d'une opposition de principe au paritarisme, par ailleurs actif et organisé au niveau régional (pour le BTP en tout cas), mais d'une réaction classique face à ce qui est considéré comme un empiètement dans l'aire autonome des partenaires sociaux.

PACA reste une région atypique également par le fait que les accords-cadres et les conventions d'application sont systématiquement présentés à la commission du **CCREFP** spécialement dédiée aux relations avec les acteurs économiques, puis en plénière dont les membres ont la possibilité de les amender. Outre qu'il ralentit le processus d'élaboration des accords, ce circuit de consultation peut exposer les organisations syndicales à montrer des divergences d'appréciation, dans la mesure où les représentants qui participent aux préparations et au suivi des accords cadres sont différents de ceux qui siègent au CCREFP.

Le CCREFP de **Midi-Pyrénées** est également sollicité pour avis sur le texte final de chacun des contrats, et ses membres ont la possibilité de faire part de leurs remarques et de leurs réactions avant la signature officielle. C'est également le cas en **Aquitaine**, mais de manière très formelle. Ailleurs, le passage en CCREFP n'est pas pratiqué. Le fait que les représentants des partenaires sociaux dans cette instance détiennent des mandats des organisations interprofessionnelles limite dans tous les cas leur capacité d'intervention. De manière générale, le CCREFP est actuellement plus un lieu d'information de l'action de l'Etat et de la Région dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle en direction des partenaires sociaux qu'un réel lieu de concertation. Les instances de concertation sur les PRDF ne permettent généralement pas aux organisations professionnelles d'exprimer leur point de vue et de construire une programmation concertée. Quant aux CESR, ils sont considérés comme des lieux naturellement ouverts à la concertation, mais par nature ce ne sont pas des espaces de négociation.

## **D.4 Périmètres et échelles de la contractualisation**

### **D.4.1 Une nette extension du périmètre économique couvert par les COT**

Avec 34 branches ou secteurs concernés par les contrats dans l'ensemble des régions – y compris sous des formes « dérivées » – nous avons déjà mis à jour dans la première phase de l'étude un phénomène d'extension de la couverture des secteurs au cours de la période 2000-2006. On retrouve en effet, de manière récurrente au fil des « vagues » de contractualisation, les branches « traditionnelles », à forts effectifs de main d'œuvre et à implantation territoriale homogène (BTP, Transport, Agriculture, Services de l'Automobile, Hôtellerie, Métallurgie). Mais on repère surtout que la contractualisation s'est étendue à des activités économiques plus récemment constituées en branche autonome (propreté, médicaments), à des secteurs en émergence (arts graphiques) ou à des filières « d'intérêt régional » (branche équine, conchyliculture).

Hormis les Régions sans contrats (Guadeloupe – Languedoc-Roussillon) et celles qui s'en tiennent à quelques contrats, les Régions qui se sont résolument emparées de cet outil de conduite de l'action publique ont pour ambition de couvrir le plus largement possible tous les secteurs significatifs de leur économie. C'est particulièrement le cas là où la contractualisation tripartite est conçue comme le moyen privilégié de décliner les orientations du PRDF. Ainsi en **Haute-Normandie**, au terme du processus de contractualisation avec les branches encore en négociation (2008), la grande majorité des emplois du secteur privé sera couverte. En PACA ils le sont pour 40% et les 5 régions explorées ont régulièrement accru le nombre de branches et de secteurs avec lesquels elles contractualisent.

L'extension du périmètre économique de la contractualisation s'est également opérée à la faveur des compétences transférées à la Région par la loi du 13 août 2004, en matière d'organisation et de financement des formations professionnelles initiales dans les secteurs artistiques et surtout dans le secteur sanitaire et social. L'élaboration des schémas régionaux des formations sanitaires et sociales s'est ainsi fréquemment prolongée par la conclusion de contrats d'objectifs avec les organisations professionnelles du secteur.

Or à mesure que la dynamique de contractualisation s'étend au-delà des branches « classiques », les méthodes d'élaboration touchent à leurs limites, en particulier pour ce qui concerne la cartographie des emplois et des compétences. On mesure certes nettement l'effet structurant de la démarche et de la méthode de conduite des négociations sur des branches aux périmètres incertains, telles que celles du sanitaire et du social ou du spectacle. L'exercice de prospective sur leurs besoins et leurs enjeux relève ici de la maïeutique et de la pédagogie.

Mais cela se traduit par un alourdissement de la procédure, alors même que les effectifs d'entreprises potentiellement concernées tendent à se réduire. Il est fréquent en réalité que la Région ne sache pas réellement ce qu'elle peut attendre des branches dont les organisations professionnelles restent peu « équipées » en moyens d'expertise (telles que Sanitaire – Social – Spectacle et audio visuel). Pour ces branches, l'accompagnement d'une vision commune de leurs périmètres, de leurs enjeux et de leurs besoins est un processus long et coûteux qui repose essentiellement sur la capacité de la Région à faire émerger les enjeux emploi-formation à moyen terme de la branche, alors que celle-ci reste surtout focalisée sur les enjeux immédiats.

Mais le degré de couverture des secteurs économiques par les contrats d'objectifs ne relève que partiellement de la seule étude de besoins. Il résulte d'un faisceau de paramètres, au premier rang desquels on trouve la dynamique de la branche et sa propension à contractualiser, mais également l'effet d'entraînement de l'élargissement des compétences, le degré d'expertise des services des Régions sur les secteurs professionnels, enfin les capacités de préparation et de pilotage qui, pour les régions fortement dotées, sont saturées.

**La logique d'ajustement des contrats d'objectifs à l'économie régionale peut ainsi apparaître irrationnelle. C'est qu'elle s'inscrit dans le même temps dans les logiques politiques habituelles de co-production de l'action publique :** légitimation croisée du pouvoir régional et des organisations professionnelles, aide à la structuration (et à la représentation) de secteurs économiques « d'intérêt régional... Il n'est pas étonnant dès lors de voir fréquemment les représentants de l'Etat s'interroger sur le caractère « très politique » de la démarche et sur la capacité des Conseils Régionaux à l'orienter prioritairement vers les secteurs où les besoins sont les plus grands. De fait, la diversité des contrats résulte d'une négociation dans laquelle la faisabilité des orientations et des actions retenues prévaut sur leur « opportunité brute » ou leur adéquation mécanique aux besoins économiques et sociaux. Mais la mutualisation des ressources, moteur de la cohérence des actions, n'est réalisable qu'au prix de cet aménagement.

#### **D.4.2 Les dimensions interprofessionnelle et territoriale**

Si la « couverture contractuelle » tend ainsi à correspondre davantage à la réalité économique régionale, **force est de constater que de larges pans du tissu économique restent absents, en particulier ceux dont on sait qu'ils recèlent le plus gros potentiel de créations d'emploi :** les banques et assurances, les services à la personne, les services aux entreprises. Dans ces secteurs, l'absence de représentants de la profession au niveau régional, l'incapacité des organisations d'employeurs à se fédérer pour être reconnues comme interlocuteur des pouvoirs publics sont des réalités qui pèsent lourdement.

Face à cette situation, les Régions ont souvent envisagé de développer une contractualisation dite « interprofessionnelle ». Quelques-unes sont sur le point (Bourgogne Haute-Normandie) de finaliser des contrats d'objectifs « métiers transversaux », mais elles s'interrogent elles-mêmes sur la pertinence de cet outil pour organiser la cohérence de leurs interventions. Les OPCA interprofessionnels se font, quant à eux, logiquement les avocats d'une contractualisation qui permettrait de mieux conjuguer les dimensions professionnelles (les métiers fondamentaux, les enjeux économiques spécifiques à ce secteur) avec les dimensions inter-branches (les qualifications transversales, les enjeux économiques communs au plan régional, le développement des PME et TPE...). Ainsi l'AGEFOS-PME **d'Aquitaine** a-t-elle milité pour la création des contrats inter-branches, qui constituent selon elle la seule manière de garantir qu'un plus grand nombre de salariés soient couverts par les contrats tout en gardant les coûts de procédure dans des limites raisonnables. L'AGEFOS-PME et la CGPME soutiennent ainsi la limitation du nombre de contrats sectoriels et la création de contrats interprofessionnels qui, selon eux, répondent mieux aux besoins des bassins de l'emploi, et aux besoins du marché local. La Région semble être à l'écoute de chacun des partenaires et montre une volonté de collaborer avec d'autres régions (Bourgogne) ayant instauré des contrats interprofessionnels.

Les débats autour de **la dimension interprofessionnelle constituent aujourd'hui un élément central de la réflexion sur la contribution des contrats d'objectifs à l'organisation d'un dialogue social à l'échelle régionale.** L'intérêt des acteurs pour les métiers transversaux (Haute-Normandie ; Bourgogne) des ateliers interbranches (Paca) ou des groupes GFE (Midi-Pyrénées) illustre la prise en compte de la complexité des métiers que certaines branches forment et qui s'insèrent dans d'autres secteurs d'activité, et réciproquement, ceux qu'elles utilisent sans les former. Ce mouvement a pour objectif d'accompagner les mutations régionales en permettant d'ajuster de manière continue la ressource humaine aux évolutions économiques et technologiques sans se limiter aux périmètres et aux enjeux des branches.

Ces pratiques et ces réflexions montrent que la dimension « interprofessionnelle » renvoie à deux approches différentes que notre évaluation a distingué, sous peine de générer des confusions sur l'analyse et la portée de la dimension interprofessionnelle. On se doit en effet de distinguer :

- **La dimension interprofessionnelle "inter - branches"** c'est-à-dire la capacité des branches ou de "familles de branches" à se doter d'enjeux partagés au plan régional, mais également la capacité des processus de contractualisation à les y aider. Autrement dit : **comment la contractualisation peut-elle aider à la structuration interbranches autour d'enjeux régionaux partagés ?**
- **La dimension interprofessionnelle "hors branches"** qui concerne les entreprises non adhérentes à des branches organisées. Cette dimension a été peu prise en compte dans les démarches contractuelles. Elle constitue pourtant un enjeu particulièrement important du développement économique et social régional et du développement de l'emploi.

**La prise en compte croissante des spécificités territoriales est également une manière pour les Conseils régionaux de mieux intégrer des enjeux pour lesquels les organisations professionnelles n'ont pas toutes nécessairement des ressources adéquates.** Les contrats d'objectifs affichent une adaptation au territoire, proportionnelle à la structuration de la branche, avec les singularités des fédérations départementales et les différents segments de certaines branches qui ne sont pas structurées aux mêmes échelles territoriales.

**Les contenus sont également liés aux territoires et ne sont pas déterminés de manière univoque par les branches,** y compris celles qui sont structurées et présentes dans de nombreuses régions et dont on aurait pu penser qu'elles imposeraient des enjeux et des actions standardisées aux Régions, en excipant des orientations arrêtées par leurs appareils nationaux.

Si les orientations nationales des branches étaient fréquemment appelées en référence dans les précédentes générations, cette époque est dépassée, et les niveaux régionaux des branches disposent aujourd'hui d'une autonomie leur permettant de contractualiser sur des objectifs locaux.

Ainsi, dans la plus récente génération, les contrats d'objectifs font-ils état de priorités ou de privilèges à accorder à des territoires infra régionaux dès lors que le lien entre le développement local, l'aménagement du territoire apparaît.

De manière plus précise, certaines actions ou expérimentations sont développées dans quelques bassins particuliers, comme en Paca pour l'IAA. En revanche, dans cette région, l'exigence de territorialisation des actions au sein des COTEF<sup>7</sup> pose des problèmes de disponibilité et de représentation aux branches pour y participer. Par ailleurs, la connaissance au niveau des territoires COTEF ne correspond pas à celle des branches qui voient là en outre, une exigence régionale sans correspondance avec leurs enjeux.

#### **D.4.3 Les Contrats d'objectifs face à de nouvelles configurations productives dans l'espace régional**

**L'une des évolutions marquantes de la contractualisation tripartite sur la formation a été sa perméabilité croissante aux logiques territoriales d'organisation du système productif.** Le renforcement de l'intervention des Régions en matière de développement économique ou de soutien à des activités menacées a en effet fait émerger de nouvelles formes de configurations productives, qui tendent à privilégier l'organisation de l'économie régionale par « familles d'activités » ou par « filières ». Ce mouvement renforce des logiques d'action publique, pour lesquelles la branche conventionnelle n'est pas nécessairement l'unité d'intervention la plus pertinente. **La question se pose alors de savoir comment dépasser la seule logique juridique de la branche pour y associer une logique plus socio-économique fondée sur l'analyse des marchés du travail ou des systèmes productifs locaux ou régionaux.**

Le cas de la **Haute-Normandie** illustre bien la manière dont l'appréhension économique d'un secteur peut déstabiliser une concertation sur les politiques emploi-formation fondée sur une représentation essentiellement juridique des périmètres de contractualisation. Dans cette région comme dans beaucoup d'autres, l'élaboration du Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) a été pilotée par le service Action économique et emploi, sans concertation avec le service Formation. Le SRDE signé en 2005 promeut une approche de l'économie régionale par filières, ce qui est logique dans une perspective de développement économique et d'aide aux entreprises, mais ce qui provoque une nette rupture par rapport aux découpages de branche utilisés dans les COT. Par ailleurs, le SRDE se décline en contrats de progrès, dans lesquels la formation est envisagée comme moyen, comme variable d'ajustement, au regard de problématiques de gestion des ressources humaines.

---

<sup>7</sup> Comités territoriaux pour l'éducation et la formation

**Pour les branches qui sont déjà engagées dans des contrats, l'émergence d'une logique de filière est nécessairement déstabilisatrice, comme le montre le cas du transport.** Depuis 2002-2003, la direction de l'économie pousse à l'organisation d'une filière logistique, qui est retenue comme pôle de compétitivité en 2005. Or l'approche en termes de logistique est beaucoup plus vaste que les seuls transports (notamment routiers). En ce qui concerne les outils de connaissance, les points de vue se confrontent : le Groupe Formation Emploi (GFE) 13, à partir duquel sont fournies les données produites par le CREFOR, comprend les emplois de la logistique alors que la convention collective sur laquelle s'appuie jusqu'à présent le contrat concerne uniquement le transport routier et les activités auxiliaires de transport. A ces problèmes de définition des périmètres d'intervention se superposent des enjeux de représentation, qui empêchent le rapprochement de la filière logistique et du contrat. Les transporteurs considèrent en effet que la filière ne représente pas les entreprises et ne souhaitent donc pas qu'ils participent au contrat, alors que les représentants de la filière rencontrent aussi des problèmes de formation qui, de leur point de vue devraient aussi être pris en compte dans un contrat.

**La montée en puissance des logiques de filières et la structuration des pôles de compétitivité contribuent donc fortement à remettre en cause l'appréhension purement sectorielle sur laquelle repose les COT.** Les réflexions engagées en région montrent la nécessité ressentie de concevoir des modes de contractualisation plus diversifiés, qui correspondent davantage à la variété des espaces pertinents de gestion des enjeux de qualification et de formation, dans une logique qui soit davantage informée par la réalité économique régionale que par les découpages juridiques issus d'une gestion étatique de la relation emploi-formation.

#### **D.4.4 Les contrats d'objectifs dans le contexte de la contractualisation inter institutionnelle.**

Compte tenu de leur antériorité, les contrats d'objectifs avec les branches professionnelles ont acquis au fil du temps un statut à part, alors que le renforcement des compétences des Régions dans un cadre de gouvernance partagée a démultiplié les modes de contractualisation entre pouvoirs publics et acteurs socio-économiques. Ayant engendré un système d'acteurs vivant et permanent, la contractualisation emploi-formation a été dans certains cas un « banc d'essai » de l'extension des dynamiques contractuelles, dans d'autres cas a été réactivée et enrichie par la relance du dialogue entre les partenaires.

Alors que plusieurs strates de contractualisation tendent désormais à cohabiter dans l'espace régional sur le champ emploi-formation-économie, la place des contrats d'objectifs doit souvent être redéfinie par rapport :

- Aux schémas régionaux de développement économique (SRDE) avec un rythme de 5 à 7 ans qui ouvrent la voie aux contrats d'objectifs en les citant et en les valorisant.
- Aux contrats de développement économique conclus avec des territoires et/ou des filières, dont les dénominations et les durées sont variables selon les régions.
- Aux multiples conventions bilatérales entre les acteurs économiques et le Rectorat (déclinées le cas échéant en Comités Locaux Education Economie), entre la Région et les institutions paritaires (OPCA - ASSEDIC...), entre l'Etat et les pouvoirs publics, etc...
- Aux pôles de compétitivité ou aux mesures régionales visant à promouvoir la coopération inter-entreprises (de type « Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economique Solidaire » en Paca.)

Ces différentes modalités de concertation ou de coopération montrent des incohérences, des tensions ou des redondances dans leurs contenus et leurs modes opératoires. Elles se recoupent en partie par leurs thématiques, les caractéristiques de leurs signataires, leurs dimensions territoriales et leurs cibles en termes de publics et d'acteurs économiques. Compte tenu de leur antériorité et des apprentissages collectifs qu'ils ont pu susciter, les contrats d'objectifs peuvent être mobilisés pour relier ces différentes strates afin qu'elles communiquent entre elles. Dans certaines régions (extérieures à notre échantillon), pouvoirs publics et partenaires ont avancé sur la définition de principes et de méthodes communs à ces différentes formes de contractualisation, après avoir considéré qu'un cadre contractuel unique n'était ni opportun, ni réalisable.

La persistance de cette cohabitation atteste du fait que **les contrats d'objectifs peuvent être conçus et instrumentés de différentes manières : soit comme une forme de contractualisation supplémentaire, focalisée sur le champ de la formation professionnelle initiale et continue; soit comme un stimulateur de l'ensemble de la contractualisation régionale**, dans la mesure où leur antériorité oblige à situer et à préciser les contenus et applications des conventions et des accords bilatéraux au regard de ceux des contrats d'objectifs. Dans les deux cas, il est frappant de constater le caractère évolutif des procédures et l'existence d'un même cycle dans les différentes régions : après une période de maturation et de fonctionnement très empirique, l'affinement des procédures conduit à une perte de réactivité et à un allongement des délais, auquel les acteurs en charge essaient de répondre en allégeant les formalismes et en se fixant des objectifs plus modestes et plus opérationnels.

## D.5 La délimitation des enjeux et le contenu des contrats

### D.5.1 Du nécessaire au possible

Comme on l'a vu plus haut, les contrats d'objectifs et les accords-cadres constituent des instruments de concertation, des cadres fixant les orientations dont chaque partie-prenante accepte de tenir compte dans ses décisions et dans l'orientation de ses moyens, plus que des engagements, créateurs de droits ou de garanties.

En cela ils procèdent de la même logique que les autres formes de contractualisation de l'action publique : schémas directeurs non prescriptifs, conventions bilatérales, contrats de progrès, instruments qui n'engagent pas les moyens des signataires.

On ne rencontre donc pas de contrats qui aient été dénoncés ou qui aient suscité des contentieux et leur irrespect est sans conséquence; de telle sorte que lorsque des actions prévues ne sont pas mises en œuvre par l'une des parties prenantes, il arrive qu'elle en change de manière unilatérale. La défaillance apparaît au comité de pilotage annuel et sa correction consiste alors à s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'action et l'orientation qu'elle incarne comme un objectif prioritaire de la contractualisation.

Le fait qu'il soit ainsi plus problématique de ne pas parvenir à préparer et à signer un contrat avec telle ou telle branche que de devoir corriger un contrat dont la mise en œuvre n'est pas conforme aux engagements, montre que les progrès méthodologiques de la contractualisation n'obèrent pas son caractère éminemment politique.

Par ailleurs, le calcul de rentabilité « impressionniste » effectué par les acteurs régionaux et nationaux dépasse la seule appréciation du processus relationnel. De leur point de vue – dont il importe de rappeler qu'il est celui d'acteurs engagés dans des processus de légitimation croisée – les gains et les résultats obtenus en termes de qualité de l'offre de formation sont supérieurs aux défauts du système, à partir du moment où ces derniers ne mettent pas profondément en cause le dialogue social régional.

Cette caractéristique prévalente des contrats s'illustre de manière globale, par le fait que le **chiffage financier des actions** reste très rare dans les contrats eux-mêmes. Les conventions financières apparaissent au moment où les actions contenues dans les contrats, les fiches actions, sont décidées et où l'opérateur est identifié.

En somme, les engagements stratégiques, inscrits dans les contrats, indiquent ce **qu'il est nécessaire de faire** dans une vision élargie des politiques de formation, de l'emploi et du développement local, chaque partie prenante signataire étant censée y conformer ses propres décisions. Tandis que les actions qui sont concrètement mises en œuvre incarnent ce que les branches estiment **pouvoir faire** et ce que les Régions acceptent de leur financer.

**La nature précise des engagements des « parties au contrat », comme déjà souligné dans la première partie, est rarement déterminée dans les documents.**

Les conseils régionaux et l'Etat y attachent une importance toute particulière et s'emploient à les faire préciser dans la dernière génération, soit en identifiant les interventions que chaque partie signataire s'engage à assurer, soit en indiquant dans les fiches ou les plans d'action celle qui en est responsable. Mais parfois la tentative de quantifier les objectifs constituent des points de blocage.

Néanmoins, les contrats d'objectifs et plus encore les conventions d'application, les plans annuels et les fiches actions constituent aujourd'hui un cadre d'intervention qui fait référence pour tous les acteurs et dont ils sont capables de suivre la mise en œuvre. Ils peuvent ainsi savoir si des actions prévues n'ont pas été réalisées et l'exercice de la contractualisation devient à la fois une obligation et un rendez-vous auxquels ils sont attachés et auxquels peu d'entre eux peuvent se soustraire.

Cet exercice permanent et jugé utile à tous les secteurs économiques, pour peu qu'ils soient capables de fournir des interlocuteurs, s'est désormais installé comme fer de lance de la contractualisation à tel point que les contenus de cette dernière génération de contrats couvrent l'ensemble du champ de la formation et de sa relation à l'emploi avec 30 items différents et qu'en perspective, le contrat d'objectif devrait fournir l'occasion de tout aborder.

#### **D.5.2 Des contenus de plus en plus diversifiés et évolutifs**

Les actions que les branches et les pouvoirs publics avancent pour valoriser l'intérêt et la réussite des contrats, concernent principalement la carte des formations, la promotion des métiers, les niveaux de qualification, les demandeurs d'emploi, les actions en direction de publics spécifiques - mixité; illettrisme; handicap.

- **L'incorporation progressive de l'emploi et de sa connaissance**

Sauf à considérer que la promotion des métiers participe de la politique de l'emploi, le volet de l'emploi n'apparaît pas toujours dans les contrats, notamment dans les régions où ils sont doublés par des contrats de progrès sur le volet économie-emploi.

En revanche, dans ceux qui comportent un volet emploi, les actions concernent de manière très cohérente la politique de l'emploi avec : l'anticipation des plans sociaux, les cellules de reclassement, les doubles compétences pour sécuriser les parcours professionnels ou des actions avec l'ANPE et l'ASSEDIC pour qualifier les fichiers et mobiliser les opportunités d'insertion offertes par les branches.

Ils y ajoutent l'observation des emplois et des qualifications en signifiant tout l'intérêt qu'ils ont trouvé dans les diagnostics et les études prospectives pour mieux identifier les enjeux auxquels ils seront confrontés et asseoir des orientations qui ne se contentent pas d'articuler des affirmations et des intuitions.

La constance de l'observation dans les toutes premières orientations des contrats est justifiée d'ailleurs par leur attachement à cette question et par la conscience qu'ils ont de ce que l'évolution de la négociation leur demandera de plus en plus de la fonder sur des données incontestées. À ce titre, **en Bourgogne**, les actualisations annuelles de données sont signées par toutes les parties prenantes.

- **L'adaptation de la carte des formations.**

Alors même que l'on constate peu de changements opératoires (quelques ouvertures ou évitements de fermetures), le fait que la carte soit mise en débat, que les branches puissent discuter des équilibres entre apprentissage et voie scolaire, suffit à conférer au contrat une valeur ajoutée réelle dans la mesure où en son absence, la concertation ne se faisait pas, à tout le moins pas dans la transparence.

Cette capacité des contrats à mettre la carte en débat est renforcée lorsque les contrats font le lien avec les conventions bilatérales entre le rectorat et les branches. Elle permet aux acteurs de s'imprégner des objectifs et des contraintes de leurs partenaires (actuellement l'effet de la baisse démographique sur la réduction des moyens humains des rectorats) et d'en tenir compte dans leurs décisions.

Ainsi en Paca et pour le Rectorat d'Aix-Marseille, le processus continu, dans lequel l'élaboration et le suivi des accords-cadres s'inscrit, permet-il à ce dernier des échanges permanents sur la carte des formations. En Bourgogne, l'action 12 du PRDF consistant à fixer dans un accord-cadre, la concertation annuelle de la carte des formations avec le Rectorat est appelée en référence dans tous les contrats d'objectifs qui par ailleurs orientent de manière significative la commande publique annuelle du PRF.

- **La promotion des métiers, l'orientation**

Les contrats d'objectifs ont permis d'examiner avec les branches l'effet dissuasif des conditions de travail dans le BTP ou l'Hôtellerie Restauration et de reprendre des actions significatives de découvertes des métiers après que leur attractivité a été travaillée par les branches elles-mêmes. Beaucoup d'actions présentées comme particulièrement réussies et emblématiques de l'effet positif des contrats ont trait à ce domaine avec les Cités des Métiers, les forums, les stands, les accueils d'enseignants et de conseillers d'orientation ou d'insertion dans les entreprises.

La concertation permanente, l'actualisation des enjeux et des objectifs lors des révisions annuelles des contrats assure également l'ajustement des priorités aux évolutions socio-économiques locales, rendant peu opératoires d'ailleurs les

dates de péremption des contrats, hormis leur effet sur l'ouverture de concertation pour leur renouvellement.

Par exemple, en Paca, 300 contrats d'apprentissage en Bâtiment (2006), qui n'avaient pas trouvé de places en raison de la saturation de l'offre tant en CFA qu'en lycée professionnel, avaient déterminé la Région à ne plus faire de promotion de ces métiers. La préparation de la convention d'application, ayant montré les besoins de renouvellement dans les métiers de la branche, a permis d'y réinscrire cet objectif.

En Midi-Pyrénées, un guide, l'« Essentiel des métiers » est réalisé avec chacune des branches qui actualise les besoins et la connaissance des contenus et des conditions d'exercice des métiers.

En Paca, l'ORM s'emploie, en appui à chaque accord-cadre, à éditer des fiches métiers qui situent leur évolution en région.

- **La prise en compte de problématiques d'insertion professionnelle**

pour des publics particuliers avec la mixité, la féminisation des emplois, l'illettrisme.

Il s'agit là d'objectifs pour lesquels les Régions négocient un effort significatif des branches et qu'elles prennent à leur compte dans quelques cas où elles sont pilotes des actions correspondantes comme c'est le cas en Bourgogne pour des actions d'insertion de demandeurs d'emploi.

En Midi-Pyrénées, la DRTEFP a mis en place un ADEC en appui du contrat d'objectif des services de l'automobile pour les bas niveaux de qualification et la Région et les Branches développent un programme transversal d'égalité des chances « Osez les Filles »

En Haute-Normandie, les contrats, avec respectivement, la chimie et les transports comportent des actions de mixité professionnelle.

Autrement, les actions sont inscrites au contrat, pilotées par les Régions ou par certains de leurs opérateurs sans que l'on distingue la contribution réelle des branches. Bien que les orientations afférentes soient cosignées, les actions sont juxtaposées et conduites par un seul maître d'ouvrage, la branche ou la Région, avec le concours financier ou technique de l'autre partie.

- **La mobilisation de l'ANPE et de l'ASSEDIC**

dans certains contrats (Haute-Normandie et Bourgogne) pour lesquels les Régions ont obtenu des branches qu'elles s'ouvrent aux demandeurs d'emploi. Réunies dans le cadre de groupes de travail prévus par le contrat, les branches et les agences qualifient les fichiers, identifient de manière précises les métiers et les compétences et conduisent des expériences d'insertion, de parrainage (IAA en Paca) dont ils tirent également un bénéfice de professionnalisation des conseillers ANPE et Missions Locales.

Les branches valorisent tout particulièrement l'effet des contrats qui leur permettent de travailler avec l'ANPE afin de préciser les contenus et les conditions d'exercice des métiers et d'ainsi améliorer les orientations, les mises en relation et des dépôts d'offres plus pertinents.

En Bourgogne, la dynamique de coopération avec l'ASSEDIC, issue du PRDF, conduit cette dernière à être signataire des nouveaux contrats pour que sa politique d'achat de formation soit cohérente avec l'offre existante et adaptée aux besoins court terme des branches.

- **Les niveaux de formation**

qui ne manquent pas d'être l'objet de débats et de tensions en raison du conflit qui oppose la demande des branches pour des premiers niveaux de qualification et la volonté des Régions et des Rectorats tendant à élever le plus possible les qualifications pour tous ceux qui peuvent y accéder.

Ainsi en Haute-Normandie, la Région souhaitait-elle, avec les structures agricoles importantes, élever les niveaux de qualification, tandis que les autres représentants de la branche, au contraire, faisait valoir la pertinence des premiers niveaux de formation (V).

Les fiches actions et les conventions d'application sont ainsi généralement très précises, sur les filières, les métiers et les niveaux de qualification afin de ne laisser aucune place à la réactivation des conflits d'intérêt après que la négociation y ait trouvé une issue.

- **Au delà des contenus, des actions plus juxtaposées qu'articulées**

Les actions réellement coproduites sont rares. Les contrats dressent plutôt l'inventaire de ce que Région et branche, s'engagent à faire (de nouveau ou mieux qu'avant) sous leur seule responsabilité. La contrepartie contractualisée en est qu'elle sera accompagnée financièrement et/ou techniquement par un des autres signataires.

Vérification faite auprès des intéressées, les actions dont les branches prennent en charge la conduite apparaissent ainsi comme des initiatives de leur part, inscrites dans les contrats parce qu'à leurs yeux, les Régions les ont reconnues opportunes. En contrepartie, elles acceptent de contribuer aux actions conduites par la Région sur des enjeux qui ne sont pas les leurs.

Ce mouvement parallèle conduit à un catalogue d'actions juxtaposées, sans engagement solidaire au sens où la défaillance de l'un serait compensée par la conduite à bonne fin de l'autre.

Pourtant les acteurs cherchent à se garantir de cette faiblesse. Que ce soit dans les fiches actions ou dans les conventions annuelles d'application, les modes opératoires sont précis et lisibles, les responsabilités et les moyens humains engagés sont énoncés et, dans certains cas, les cibles de publics sont chiffrées.

La richesse de leur contenu le dispute néanmoins à la pauvreté de leur hiérarchisation et des calendriers de réalisation. La réalisation des actions est vérifiée, mais les plans annuels ne font jamais l'objet de bilans sérieux et les acteurs « empilent » les programmes d'action sans évaluer les précédents.

Il est ainsi difficile de vérifier l'impact des actions prévues parce que les acteurs ne réfléchissent pas en termes de bilan du réalisé mais relèvent volontiers toutes les réussites que la qualité et le rythme des relations, la présence assidue de l'ensemble des acteurs et l'outillage documentaire, leur ont permis d'engranger.

Ainsi des actions n'ont-elles jamais été mises en place, voire ont échoué, sans que le contrat ait été agité pour en faire le reproche aux responsables; l'ensemble des acteurs reconnaissant qu'il s'agit là d'un exercice limité et qu'il convient surtout d'éviter de se placer sur le registre de la plainte ou du reproche.

# **TROISIEME PARTIE : LES PERSPECTIVES**

## Introduction

---

Cette troisième phase avait pour objectif de **croiser les résultats de l'analyse évaluative avec le repérage des dynamiques ou des potentialités d'évolution observées dans nos investigations en région** : les réflexions et projets des acteurs, les pistes explorées ou qu'ils souhaiteraient explorer, les démarches pour améliorer l'efficacité des processus de contractualisation entre les branches professionnelles et les pouvoirs publics.

Elle a été réalisée en soumettant nos résultats intermédiaires, aux niveaux nationaux de certaines des branches rencontrées en région, et aux administrations centrales. Ces entretiens ont permis de confronter les résultats issus d'une démarche d'investigation axée essentiellement sur une entrée « régionale » aux éléments d'appréciation de responsables nationaux ayant une vision transversale de la situation dans leur branche. Sur cette base, nous avons demandé à nos interlocuteurs de nous faire part de leur vision prospective des conditions d'optimisation de la contractualisation.

En complément du recueil des points de vue des acteurs du niveau national, nous avons tenté de remettre en perspective les problématiques parfois très pointues soulevées par ce travail dans le cadre d'une analyse plus globale des conditions d'articulation des politiques de formation professionnelle définies et conduites par les partenaires sociaux au sein des branches, et des politiques publiques conduites dans l'espace régional.

On sait que la construction de cette articulation est de longue date identifiée comme la pierre angulaire d'une gouvernance régionale dans laquelle la Région jouerait effectivement le rôle de mise en cohérence que la loi et que tous les acteurs lui reconnaissent. La relecture des travaux les plus marquants, conduits sur cette question dans la dernière décennie, est à cet égard pleine d'enseignements quant à la persistance de la difficulté à faire converger les objectifs des politiques développées par les branches et des politiques des Conseils régionaux dans un agenda de priorités partagées. On restera donc nécessairement prudent quant à la portée des axes d'évolution et des pistes de développement que l'on identifie pour renouveler les démarches et les théories d'action des processus de dialogue et de concertation entre les décideurs publics et les acteurs économiques et sociaux, dans l'espace régional.

## **E Les points de vue des acteurs nationaux sur l'évolution de la contractualisation régionale**

---

Les organisations professionnelles rencontrées partagent, dans ses grandes lignes, le diagnostic proposé, mais on note, néanmoins, un contraste net entre des branches qui valorisent l'utilité de l'instrument, tout en convenant qu'il faut en améliorer le fonctionnement, et le point de vue nettement plus critique de la métallurgie ou du bâtiment, qui met surtout en exergue la « dérive » de l'instrument contractuel et appelle à une refonte plus radicale.

### **E.1 Pour certaines branches et les administrations centrales, un instrument utile, qui peut être amélioré...**

Attachées au développement des contrats d'objectifs, les représentants des organisations professionnelles relevant des services de l'automobile, des industries nautiques, de l'hôtellerie restauration et du bâtiment souscrivent au constat d'une amélioration de la qualité des contrats de troisième génération, tant en ce qui concerne la méthode de préparation que les contenus et les niveaux d'engagements, en renvoyant aux spécificités des conseils régionaux les différences territoriales.

Ces branches mettent en avant, comme un acquis des différentes strates de contractualisation, l'établissement d'un dialogue continu entre les conseils régionaux, les directions du travail, les rectorats et les branches. La connaissance des personnes et les échanges informels permettent de « huiler » les rouages de la concertation, bien au-delà de ce dont il est officiellement question. Pour les organisations professionnelles, le processus initié autour de la contractualisation avec les pouvoirs publics crée une « discipline » qui oblige à la production de connaissances sur leur champ et permet aux branches de mieux identifier et exprimer leurs objectifs et leurs intérêts. Les branches jugent qu'elles sont ainsi capables de mieux maîtriser les évolutions de leurs métiers et de leurs besoins.

#### **Une légitimation réciproque**

Elles estiment qu'au-delà de la reconnaissance de leur rôle d'interlocuteur, le processus de contractualisation a contribué à doter leurs représentants régionaux d'une meilleure compréhension des priorités des conseils régionaux en termes de cohérence des voies de formation ou de prise en compte des publics éloignés de la formation et de l'emploi.

Les branches voient ainsi leurs représentants régionaux progresser dans la capacité d'intervenir sur la carte des formations initiales et continues et d'organiser des actions permettant d'ajuster l'accueil et l'insertion professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi. Pour des organisations qui n'ont que des moyens limités pour développer la relation de proximité à

leurs mandats, les actions permises par les contrats peuvent faciliter la pénétration dans les entreprises.

A l'inverse du point de vue généralement défendu par les Régions, les branches estiment être souvent à l'initiative de la relance des contrats et reprochent à celles avec lesquelles le dialogue ne s'engage pas de ne pas être assez réactives. Si elles reconnaissent la légitimité des Régions à conduire la contractualisation, elles considèrent que les contrats qu'elles ont signés sont avant tout le résultat de leur propre capacité de prospective. La contractualisation avec l'Etat et les Régions leur a permis de renforcer en premier lieu leur vision prospective des enjeux de l'emploi et des compétences. Leurs observatoires de branches contribuent à la connaissance régionale avec les OREF et les rectorats, réalisent directement des études prospectives (nautisme) et assurent une veille active sur ce qui se passe dans les régions. Cette veille leur permet d'être attentives à la déclinaison régionale de leurs accords de branches, au respect des mandats de signature, à l'utilisation de la marge de manœuvre laissée à leurs échelons régionaux et à l'implication du paritarisme.

### **Le souci du maintien de la cohérence de la politique de la branche**

Soucieuses d'éviter un trop grand déport sur les objectifs des pouvoirs publics, les branches veillent à maintenir un certain degré de cohérence dans la mise en œuvre de leurs accords nationaux. Pour cela, elles animent le réseau de leurs représentants régionaux, le professionnalisent et mettent à leur disposition des instruments de cadrage, tels que des modèles de fiche action. Elles sont particulièrement attentives aux engagements pris, pour ne pas laisser proliférer des réinterprétations locales des priorités définies par les accords de branches. Dans ces limites, elles considèrent néanmoins acceptable de moduler certaines orientations pour s'ajuster aux caractéristiques des régions et aux priorités arrêtées de concert avec les Conseils Régionaux et l'Etat.

Cette préoccupation de ne pas déséquilibrer les compromis bâtis avec les organisations syndicales au niveau national joue en faveur d'un traitement purement « technique » de la contractualisation au plan régional. Hormis cas exceptionnels (par exemple le bâtiment), les permanents des organisations sollicitent peu l'implication de leurs élus sur ces enjeux, ce qui permettrait le cas échéant d'engager des relations plus denses avec les élus régionaux. Cette absence de stratégie politique est à mettre en relation avec les difficultés que certaines branches soulignent, face à des élus régionaux absents des problématiques de formation professionnelle.

### **Des interrogations sur les voies d'évolution**

Comme leurs échelons régionaux, les organisations nationales sont rétives à s'engager dans les logiques de filières, les métiers transversaux et l'interprofessionnel, directions où l'Etat et les Conseils régionaux souhaitent progresser. Cette réticence s'alimente de la structuration de leurs observatoires de branche qui, tout en valorisant les approches de type ARGOS, montrent qu'elles mettent hors de portée la consolidation de leurs données avec les

productions régionales et diluent une identité que les contrats leur ont permis d'affermir.

De la même manière, elles peinent à envisager des contractualisations dans des territoires infra régionaux. Les gains obtenus à la faveur des contrats pour leurs représentations régionales, et pour la cohérence de leurs différentes composantes (organisations professionnelles nombreuses – fédérations départementales – instances paritaires fragiles) pourraient être remis en cause par un éclatement territorial de leurs interventions.

A la question des conditions d'optimisation de l'outil de contractualisation que constitue le contrat d'objectif, les responsables de ces branches jugent qu'un allègement de la procédure serait bienvenu afin de retrouver la souplesse et la simplicité qu'elle pouvait avoir à l'origine. Ils estiment également nécessaire un accroissement de l'expertise et de la stabilité des services techniques des Conseils Régionaux, et soulignent que l'élaboration des contrats est d'autant plus facile que l'ensemble des administrations de la Région ou de l'Etat parvient à collaborer. Elles apparaissent ainsi plus légitimes à collaborer avec les Conseils Régionaux au sein des contrats d'objectifs que dans les exercices plus généraux et plus stratégiques que sont les schémas alors même que les contrats les plus élaborés s'en rapprochent du point de vue de la méthode de concertation, du contenu, du pilotage et de l'évaluation.

Peu enclines à s'intéresser aux métiers transversaux et à l'interprofessionnel, les branches et leurs OPCA, voient arriver avec circonspection le volet de la réforme de la formation professionnelle qui les conduirait à élargir leurs champs d'intervention.

Pour les **administrations centrales**, le développement et le saut qualitatif constatés, sans constituer une découverte, infirment l'hypothèse selon laquelle les contrats n'étaient pas suffisamment productifs pour tenir dans la durée. Elles partagent également le constat réalisé et le fait que les branches ont plus accru leur légitimité dans l'élaboration des contrats d'objectifs que dans leur contribution aux PRDF. On doit constater que les contrats d'objectifs, initialement conçus pour améliorer la cohérence des voies de formation, n'y parviennent que très modestement. L'élargissement de leurs champs semble ainsi relever d'une stratégie d'évitement et de « fuite en avant », consistant à intervenir dans des domaines où il est « possible d'agir » à moindre frais et sans risque de conflits majeurs, tout en délaissant les domaines où « il était nécessaire d'agir ».

L'évaluation de la contractualisation montre en définitive la difficulté à mesurer la qualité de ses contenus et de son adaptation aux besoins locaux, ses contributions à l'arbitrage entre les voies de formation. Si les phases amont de la concertation permettent de construire une vision plus précise des problématiques d'emploi et de compétences dans les branches, on distingue mal en quoi le fait de « contractualiser » – dans les formes actuelles et en l'absence d'engagements financiers – permettrait d'optimiser les moyens.

## E.2 Pour d'autres branches, un instrument qui doit être refondé sur de nouvelles bases

**Pour la métallurgie, le diagnostic est plus sévère.** L'UIMM exprime son sentiment d'une certaine « dilution » de l'objectif initial des contrats d'objectifs, qui était de favoriser une meilleure coordination entre l'Etat, la Région et les organisations professionnelles dans le pilotage des différentes voies de formation, au regard des besoins de qualification des branches. Si l'on pouvait logiquement concevoir que l'extension du PRDF vers la formation des adultes nécessite d'ouvrir le périmètre de la contractualisation, l'inflation des thématiques « conditions de travail-emploi-RH » renvoie davantage, selon l'UIMM, à un interventionnisme croissant des Conseils régionaux dans un domaine où la loi ne leur confie aucune responsabilité et qui est, en première instance, du ressort de la compétence des acteurs de l'entreprise.

**Le dévoiement de la logique initiale des contrats d'objectifs** est, selon les responsables nationaux interrogés, particulièrement repérable dans l'alourdissement des OREF et dans l'évolution de leur positionnement : alors qu'ils avaient des missions circonscrites et avaient essentiellement vocation à rassembler des données existantes sur l'emploi, ils ont vu leur rôle de producteur de données s'accroître, en même temps que l'influence de leurs financeurs publics dans la détermination de leurs activités et de leurs méthodes.

L'UIMM considère que les diagnostics prospectifs élaborés dans le cadre des contrats d'objectifs s'en tiennent le plus souvent à une approche adéquationniste basique, qui n'apporte aucune valeur ajoutée par rapport à ce que la profession est capable de produire et qui surtout enferme l'analyse dans une vision simpliste des ajustements entre l'offre et la demande de qualifications. L'UIMM a ainsi toujours refusé que les contrats mentionnent des objectifs chiffrés d'évolution de l'emploi, ce qui a pu constituer comme on l'a vu dans certaines régions un blocage pour faire aboutir les discussions.

Pour toutes ces raisons, l'UIMM considère que les contrats d'objectifs ne constituent plus aujourd'hui un instrument de pilotage pertinent de la relation formation-emploi. En conséquence, le souci qui pouvait exister auparavant d'inscrire les échelons régionaux de la branche dans une stratégie globale n'est plus considéré comme un élément déterminant, et le suivi du contenu des contrats par l'échelon central n'est plus assuré avec la même rigueur.

De leur côté, les organisations patronales du bâtiment (FFB et CAPEB) expriment plus largement leurs inquiétudes par rapport au délitement progressif de l'intervention coordonnée de l'Etat et des Régions. Surtout, elles estiment que les Régions devraient se concentrer sur le cœur de leurs compétences en matière de formation initiale et des adultes demandeurs d'emploi, plutôt que d'aller sur le terrain de la formation continue des salariés, voire de la gestion des ressources humaines, au mépris des compétences conventionnelles et au risque de déstabiliser le travail des instances paritaires à tous les niveaux.

## F En forme de synthèse conclusive

---

Au terme de ce panorama de la contractualisation dans l'espace régional, les trois approches de l'étude par l'état des lieux national, l'approfondissement dans cinq régions et la vision des niveaux nationaux, convergent sur les principaux atouts et faiblesses du processus en cours et permettent d'orienter de manière prospective son évolution.

- **À l'actif :**

- le fait que les contrats d'objectifs ont impulsé un mouvement permanent de dialogue inter-institutionnel sur la cohérence des stratégies des grands acteurs de la formation.
- le renforcement des outils d'observation emploi-formation à l'échelle régionale, avec une vision prospective plus ou moins établie et partagée par l'ensemble des acteurs.
- Les apprentissages développés autour des enjeux de formation et leur capitalisation dans d'autres processus de « contractualisation » bilatérales ou multipartites au niveau régional avec les acteurs socio-économiques (Conventions Régionales d'Objectifs et de Moyens de l'apprentissage, AEDEC et EDEC sur le volet emploi/RH...).
- Les effets sur la structuration des branches – variables selon les branches et les régions – et sur le fonctionnement mieux coordonné des services des Régions, des DRTEFP et des Rectorats.
- Une tendance à la différenciation des « styles » et des contenus de contractualisation, qui témoigne d'une réelle appropriation de l'exercice des compétences transférées, et d'une meilleure articulation à des visions stratégiques de la valorisation des compétences dans le développement des régions.

- **Au passif :**

- Un alourdissement et un allongement de la procédure d'élaboration au fil des vagues de contractualisation, et une ambiguïté quant au statut des contrats d'objectifs au regard des PRDF (doivent-ils l'alimenter ou le décliner ?)
- L'accrochage difficile, voire le décrochage avéré ou latent, des DRTEFP, qui génère un risque de cloisonnement entre les actions prévues dans les COT et les actions engagées par l'Etat dans le cadre des EDEC.
- La difficulté à traduire les diagnostics partagés en plans d'action cohérents, le décalage entre les ambitions affichées par les textes des contrats et le catalogue des actions effectivement engagées;

- La juxtaposition des objectifs des parties à la négociation plutôt que leur hiérarchisation au sein d'une vision partagée de la formation comme un "bien commun régional".
- La gestion souvent délicate des tensions et des concurrences entre les organisations représentatives patronales des branches et entre leurs niveaux territoriaux.
- La complexification induite par le déplacement des objectifs qui, partant de la carte des formations, ont tendance à englober des enjeux périphériques de la gestion des compétences ou de la relation de travail.
- L'illisibilité des impacts financiers, la faiblesse des procédures de suivi et des instruments d'évaluation.

## F.1 Les orientations prospectives

Conçus à l'origine pour fixer « *des objectifs de développement coordonné des différentes voies de formation professionnelle initiale et continue, notamment de formation professionnelle alternée et de financement des formations des demandeurs d'emploi* », les contrats d'objectifs territoriaux sont devenus au fil de l'élargissement des compétences de la Région un instrument multi-fonctions, sur lequel repose aujourd'hui une part essentielle de l'articulation entre politiques de branches et politiques territoriales.

Bien qu'ayant été définis par le Législateur comme une source d'alimentation du PRDF, ils sont devenus en pratique un moyen d'en décliner les orientations et de faire mieux prendre en compte par les politiques des branches, les priorités des Conseils régionaux. Ce renversement s'est accéléré à partir de 2004, sous l'impact de « l'acte II » de la décentralisation. Alors qu'il est aujourd'hui question d'une nouvelle réforme de la formation professionnelle, la question de l'organisation des partenariats branches/régions comme remède à un système jugé complexe et cloisonné est de nouveau au cœur des débats.

Il nous semble qu'une action de rénovation des démarches contractuelles devrait porter dans l'idéal sur deux niveaux simultanément (même si il est sans doute possible d'améliorer la conduite du processus sans toucher au cadre institutionnel) :

1. Le niveau des instruments et des procédures qui permettent d'outiller et de rendre plus efficaces **les démarches actuelles de contractualisation**.
2. Le niveau des orientations plus stratégiques qui supposent **un renouvellement des méthodes et des théories d'action, et qui conduiraient à redéfinir de manière explicite les périmètres et les finalités poursuivies**, voire à faire évoluer les coordonnées institutionnelles de la gouvernance régionale.

### F.1.1 Les axes d'amélioration opérationnelle concernant la conduite du processus de contractualisation

Sur le plan opérationnel, l'évaluation permet de dégager une série de recommandations simples visant à rendre le processus de contractualisation plus efficace et mieux adapté à son objet.

#### *- Alléger et simplifier la procédure d'élaboration*

Ainsi que l'ont montré différentes régions, il est utile d'envisager **une simplification et un allègement du formalisme procédural de la démarche**, afin que celle-ci ne s'étende pas sur des durées qui ne lui permettent plus de répondre à sa finalité première, la coordination des différentes voies de formation professionnelle au regard des besoins et des caractéristiques du territoire régional.

**Cet allègement doit selon nous porter en priorité sur les phases de diagnostic**, car il est évident qu'un plan d'actions établi au bout de 8 ou 12 mois de discussions, basé sur des diagnostics emploi-formation nécessitant également plusieurs mois de travail, ne peut qu'avoir une pertinence limitée pour répondre aux enjeux de production des qualifications tels qu'ils se posent pour les professions.

A périmètre de contractualisation inchangé – mais comme nous le verrons c'est une option ouverte – des « gains de productivité » pourraient être obtenus en faisant évoluer les diagnostics de type descriptif vers une connaissance de type analytique et prospective permettant de dégager dans le même mouvement les enjeux et les priorités stratégiques. Dans la mesure où l'expérience montre d'une part les limites d'une approche adéquationniste de la prévision des besoins de qualification, et d'autre part le fait que le contenu des contrats d'objectifs n'est que partiellement informé par le diagnostic réalisé en amont, il faut sans doute s'interroger sur l'utilité de maintenir une séparation formelle entre le « diagnostic » et la phase d'écriture des priorités stratégiques.

#### *Mieux repérer les compétences de pilotage et de suivi pour faire évoluer les méthodes d'animation des contrats*

Par ailleurs, dans de nombreuses régions coexistent de multiples structures ressources **susceptibles d'accompagner les démarches de contractualisation tripartites, qui ont été** créés au fil du temps et se superposent. Ces centres ressources associent des compétences d'étude et d'observation (OREF), d'accompagnement des entreprises (ARACT), des organismes de formation de formateurs. On pourrait y ajouter les observatoires régionaux des quelques branches qui en sont dotés, les SEPES du ministère du Travail, ainsi que les cellules d'observation des Assedic et de l'ANPE...

Ces « centres ressources » sont fréquemment **dans une situation de cloisonnement** et de redondance dans certains cas. Ils ne disposent pas des orientations nécessaires pour jouer pleinement leur rôle dans l'assistance technique aux démarches de contractualisation. Il serait dès lors opportun de mieux identifier les savoirs-faire détenus en fonction des compétences qui apparaissent essentielles à l'opérationnalisation des démarches de contractualisation :

- Les compétences d'études, d'observation et de diagnostic préalables à la contractualisation et à la définition de ces objectifs.
- Les compétences d'assistance technique à la mise en œuvre de la contractualisation : ingénierie de projets, suivi de la mise en œuvre, assistance à l'opérationnalisation des démarches.
- Les compétences d'évaluation et de mesure des effets de la contractualisation.

Ce mouvement a été enclenché dans certaines régions, au travers du regroupement de quelques unes de ces structures au sein de GIP bâtis autour du CARIF-OREF où les OREF, ou de manière plus ponctuelle au travers de l'organisation d'ateliers de prospective et d'ateliers inter-branches. Quels que soient les vecteurs utilisés, l'observation des pratiques montre un réel besoin de développer une culture commune et des compétences nouvelles dans les domaines utiles pour renforcer le caractère opérationnel des contrats d'objectifs : conduite de projets, culture de la transversalité emploi-formation-ressources humaines, culture de l'évaluation, etc...

### *Clarifier les « objectifs » et la nature du « contrat », le rendre évaluable*

L'analyse évaluative a fait apparaître que les représentations sur le sens et la portée d'une démarche de contractualisation pouvaient être très différentes selon les acteurs. Pour certains, la contractualisation représente un vague document d'intention suivi de peu d'effets. Pour d'autres, son contenu opérationnel est plus marqué et il a valeur d'engagement politique, à défaut d'une valeur juridique.

Sans aller jusqu'à « copier » un formalisme juridique qui n'a pas lieu d'être pour les contrats « d'action publique », il semblerait utile de clarifier la nature de l'engagement « pseudo » ou « para » contractuel en formalisant clairement les engagements réciproques et les résultats concrets attendus de manière à rendre évaluable l'atteinte des objectifs. Ceci suppose bien sûr que la cellule d'assistance technique à la contractualisation se dote d'indicateurs de réalisation et de résultat de façon à évaluer en continu les résultats obtenus. En complément, des évaluations externes devraient également permettre une analyse plus distanciée des démarches mises en œuvre.

## F.1.2 Des axes de réflexion pour refonder la contractualisation emploi-formation

L'évaluation montre que les progrès en termes d'instrumentation de la démarche, aussi nécessaires soient-ils, ne suffiront pas à hisser la démarche de contractualisation à la hauteur des enjeux auxquels doivent répondre les politiques de formation au niveau régional.

*Une réflexion à mener sur l'articulation entre les différentes formes de contractualisation entre les acteurs socio-économiques, la Région et l'Etat*

Si le contrat d'objectif reste dans son principe un outil intéressant pour obliger les partenaires à penser l'articulation entre l'offre publique de formation professionnelle et la demande socio-économique, il n'a plus depuis quelques années le statut d'instrument privilégié qui a été le sien dans les années 1990. En effet, plusieurs dispositifs sont apparus depuis et sont en partie redondants avec les finalités du contrat d'objectifs. C'est notamment le cas, dans le champ de la formation initiale, des Contrats d'Objectifs et de Moyens de l'apprentissage instaurés par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il faudrait sans doute en tirer les conséquences et reporter entièrement la gestion coordonnée des différentes voies de formation professionnelle au sein d'instances du PRDF, comme cela est d'ores et déjà le cas dans de nombreuses régions.

Mais c'est surtout dans le champ de l'économie, et en conséquence des nouvelles compétences confiées aux Régions par la loi du 13 août 2004, que se sont développées des formes de contractualisation qui englobent les problématiques de gestion de l'emploi et des compétences à partir d'une appréhension économique du secteur ou de la filière. Pilotés par la Région – mais par les directions de l'économie et non les directions de la formation – ces contrats (« de progrès », « sectoriels », etc...) comportent ainsi de nombreuses actions indépendantes qui mobilisent les dispositifs de formation continue (pour améliorer par exemple la qualification des ingénieurs et dirigeants, favoriser la capacité d'exportation), visent à faire la promotion des métiers ou à aider les entreprises à développer une gestion prévisionnelle des compétences.

Pour éviter les redondances et les effets de concurrence néfastes à la cohérence de la politique régionale, **certaines régions comme la Franche-Comté ou Rhône-Alpes se sont engagées dans un processus de décloisonnement de leurs procédures de contractualisation avec les organisations professionnelles dans les domaines de la formation et de l'économie.** Ce décloisonnement est justifié par le fait que ces domaines sont dans une relation de forte interactivité. Une branche professionnelle, un pôle de compétitivité, un réseau local d'entreprises, une filière régionale... doivent, pour se développer et répondre aux défis de l'économie mondialisée, agir simultanément au plan économique et social, même

si l'importance respective de ces deux champs peut varier selon les secteurs et les étapes.

La recherche d'une meilleure coordination devrait s'étendre à l'ensemble des dispositifs de la Région et de l'Etat susceptibles de concourir aux mêmes finalités, et en particulier aux EDEC. Visant à intervenir sur l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques dans des territoires ou bassins d'emploi avec des relais professionnels ou interprofessionnels, ce nouveau cadre de la politique contractuelle de l'Etat comporte des modifications substantielles par rapport aux dispositifs antérieurs des CEP et EDDF. Le développement de la formation (augmentation de la "consommation" de formation) n'est plus un objectif en soi. Des actions diverses peuvent être conduites pour développer les compétences et anticiper les mutations économiques ou organisationnelles. Ces actions peuvent tout aussi bien concerner le champ des ressources humaines, du management ou celui de l'insertion professionnelle. De ce point de vue, l'EDEC représente un cadre contractuel plus ouvert qui se prête à la négociation et permet de composer un ensemble de réponses diversifiées au carrefour des dispositifs d'emploi, de formation et de GRH.

### *Le serpent de mer de « l'équilibre branches/territoires »*

Le rapport de la mission d'enquête sénatoriale publié en 2007 avait affirmé que *« le point crucial de la construction d'une gouvernance cohérente est l'articulation entre les branches et les régions. La question est donc bien d'arriver à structurer, de manière officielle, le dialogue social au niveau régional »*<sup>8</sup>. La mission d'enquête fait de nombreuses suggestions, en ayant soin de souligner à juste titre que l'une des difficultés majeures réside dans le fait que *« les partenaires sociaux sont représentés de façon disparate selon les branches et les organismes paritaires implantés régionalement »*.

La question de la coordination entre les branches et les régions, que la mission d'enquête qualifie de *« cruciale et urgente »*, est en réalité posée depuis la mise en œuvre des transferts de compétence opérée par la loi de 1993. Les éléments du problème sont connus de longue date. On pourrait citer à cet égard de nombreux passages d'un rapport du groupe de travail du Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage sur *« la concertation et construction de partenariats au niveau régional »* rédigé en 2000 : *« Les réflexions et parfois les initiatives prises par les Régions (et certaines professions) pour introduire une logique paritaire dans l'élaboration des contrats d'objectifs, les tentatives faites pour assurer une*

---

<sup>8</sup> *Formation professionnelle : le droit de savoir*, Rapport d'information n° 365 (2006-2007) du 4 juillet 2007 - par M. Bernard SEILLIER, fait au nom de la Mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle

*meilleure représentation des secteurs peu organisés traduisent une certaine prise de conscience des limites de la concertation institutionnelle avec les professions et des potentialités réelles de dynamiques de partenariats diversifiés si elles sont soutenues par une volonté politique exprimée et bénéficient de conditions de moyens et de durée qui permettent une réelle efficacité (...)*

*Le fonctionnement effectif des mécanismes et institutions de la concertation et du partenariat en région, à chaque stade d'élaboration des politiques publiques, est étroitement dépendant de la capacité de coordination interne de chaque acteur collectif au niveau régional. Or tant les partenaires sociaux que les pouvoirs publics connaissent généralement de grandes difficultés sur ce plan (...)*

*Les travaux de l'évaluation ont insisté sur la faiblesse des échelons régionaux au sein des acteurs économiques et sociaux, tant en ce qui concerne les structures interprofessionnelles que les branches. Ceci apparaît comme l'une des causes majeures des (dys)fonctionnements des instances et procédures de concertation dans l'espace régional. Ces travaux ont également souligné les limites des modes de concertation institutionnalisés avec les professions. Par nature, ceux-ci sont peu adaptés à la définition d'actions en direction de secteurs mal organisés ou à des politiques orientées vers les qualifications transversales. »*

Ces lignes, qui font la synthèse des travaux d'évaluation menées sur la période 1993-2000, pourraient parfaitement s'appliquer à la situation actuelle, preuve que nous touchons là à des paramètres structurels de notre système de formation professionnelle. Le débat autour de l'équilibre entre « logique de branche » et « logique territoriale » est en effet un serpent de mer qui ressurgit à chaque fois qu'une réforme se profile. Mais le débat est obscurci par le fait que ses parties prenantes ont tendance à confondre, parfois à dessein, deux questions distinctes.

**La première est celle de la relation entre le « centre » et ses « périphéries ».** Historiquement, les organisations professionnelles ont largement dupliqué les formes centralisées de l'Etat. Or la décentralisation au profit des Régions leur impose de s'organiser face à un nouvel interlocuteur et de faire évoluer le pilotage centralisé de leurs politiques. La capacité des « partenaires sociaux » à remplir efficacement une fonction d'intermédiaire entre les nouveaux lieux de la décision publique et les besoins des entreprises et des salariés est aujourd'hui fortement interrogée. La « logique territoriale » est alors promue comme alternative à la centralisation excessive de la branche, sans que soit pris en compte le fait qu'il existe aussi des politiques territoriales de branche à consolider...

La seconde question, qui est indépendante de la première, est celle de **la nature des qualifications produites et des espaces de mobilité qu'elles délimitent.** Ce qui est reproché aux branches aujourd'hui est de mal prendre en compte les compétences « transverses » à différents métiers et de se focaliser sur les qualifications les moins transférables, dans une vision trop « corporatiste » de la profession. Pour le salarié, cela se traduit par une difficulté à acquérir des qualifications permettant d'envisager une mobilité inter-branches. C'est ici que l'appel au renforcement de la « logique interprofessionnelle » intervient, mais

sans que soit nécessairement mesuré le fait que les points d'ancrages juridiques se situent encore, qu'on le veuille ou non, dans des champs conventionnels « de branche »...

Les politiques de formation s'insèrent dans un système de relations sociales fortement structuré par les branches professionnelles et leur production normative, dont on ne peut facilement s'abstraire, quel que soit le jugement porté sur son efficacité. Par ailleurs, la réforme engagée par les partenaires sociaux avec l'ANI de 2003 perpétue et par certains aspects renforce le cadre des règles collectives de branches. Ces dernières se voient confirmées dans leur rôle d'orientation politique (détermination des priorités) et de gestion des fonds issus de l'obligation légale (leurs prérogatives en la matière ayant été préservées par le volet « dialogue social » de la loi du 4 mai).

De ce point de vue, les difficultés méthodologiques et politiques rencontrées par les régions ayant expérimenté des contractualisations dites « interprofessionnelles », ciblant des métiers transversaux, devraient inciter à la prudence. Plutôt que de favoriser des contractualisations sur une base interprofessionnelle confinée aux interstices des champs conventionnels, ne conviendrait-il pas de faire de la contractualisation emploi-formation le vecteur d'une réelle territorialisation du paritarisme des branches, le cas échéant sur une base fédérative ?

Les branches qui ont volontairement impliqué leurs instances paritaires régionales dans l'élaboration des contrats d'objectifs territoriaux sont sans doute davantage en mesure de relayer sur le terrain la dynamique conventionnelle issue des accords signés après l'ANI de 2003. Elles ne subissent pas les effets de la coupure entre un paritarisme au sommet et un bilatéralisme en région, ni ne s'exposent au risque de voir les régions déstabiliser le dialogue social en cherchant à imposer des interlocuteurs syndicaux dans les processus contractuels.

### *Une charte régionale de contractualisation pour redéfinir les finalités et les procédures*

Les investigations ont montré que la contractualisation emploi-formation s'est souvent développée de façon empirique, soit à la demande des acteurs socioéconomiques soit sous l'impulsion de la Région, et au prix d'une illisibilité croissante.

L'évaluation a fait apparaître la nécessité de clarifier les finalités de la contractualisation, non pour en figer au préalable les contenus, mais pour en définir les orientations principales (les grands axes thématiques) permettant de donner une lisibilité aux options politiques de l'État et de la Région sur le sujet.

La Région pourrait ainsi s'efforcer de mettre en cohérence le PRDF et le SRDE (quand il existe) afin d'extraire des axes de contractualisation communs sur les

enjeux emploi-formation-ressources humaines. Ces enjeux pourraient être mis en débat dans le cadre d'une conférence régionale tripartite (État/Région/Partenaires sociaux) de façon à approfondir les orientations et obtenir des orientations partagées, qui pourraient ensuite se traduire en contrats d'objectifs et de moyens à l'échelle définie comme étant la plus pertinente par les acteurs : interprofessionnel régional ou local (bassin), branches, filières ou réseaux d'entreprises

Il nous semble que les objectifs de clarification des périmètres de la contractualisation emploi/formation, de son articulation avec d'autres modes de contractualisation, de son statut à l'égard du PRDF, pourraient être aujourd'hui atteints au travers d'une charte régionale de la contractualisation.

Cette charte, formalisée dans le cadre d'une commission tripartite ad hoc, réunissant les représentants de l'État, de la Région et des partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de salariés) viserait à clarifier :

- La légitimité de la Région à agir sur les champs du développement économique, du développement de l'emploi et de la gestion des compétences dans les entreprises.
- Le pilotage (État, Région ou partenaires sociaux) selon les champs concernés par la contractualisation.
- La nécessité d'une organisation régionale renforcée des partenaires sociaux pour répondre aux enjeux de l'action régionale et affirmation du principe d'octroi de moyens financiers et d'assistance technique de l'État et/ou de la Région pour les organisations qui souhaitent y parvenir.
- La désignation de la CPRE comme partie à la contractualisation
- Le principe de mise en cohérence systématique des approches économiques, emploi - formation et gestion des ressources humaines.
- Le principe d'opérationnalisation des démarches et la capacité à en évaluer les effets.