

## Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle

Communication au VIII<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Science Politique, Lyon,  
*Table Ronde*  
*Le Politique et la Dynamique des Relations Professionnelles*

Septembre 2005

Philippe Méhaut, [mehaut@univ-aix.fr](mailto:mehaut@univ-aix.fr)  
Eric Verdier, [verdier@univ-aix.fr](mailto:verdier@univ-aix.fr)  
Lest, UMR 6123

### Introduction

L'action publique en matière de formation professionnelle a donné lieu, sur le moyen-long terme, à l'élaboration d'un riche répertoire de modalités de mise en œuvre, souvent innovantes, du moins plus précoces que dans d'autres secteurs d'intervention publique. Décentralisation, tripartisme et contractualisation sont en effet quasiment consubstantiels à la politique de formation professionnelle. L'article 1 de la loi pivot en ce domaine (du 16 juillet 1971, dite « loi Delors ») en témoigne, puisque sont invités à concourir à « l'obligation nationale » qu'est la formation professionnelle l'Etat, les collectivités locales, les établissements d'enseignements publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales ainsi que les entreprises. De ce point de vue, elle s'inscrivait dans la filiation de textes antérieurs (Nallet, 1991). En d'autres termes, les « modalités d'accommodement » entre une ressource définie en termes généraux (une norme légale homogène, des standards de formation définis par la loi et la réglementation étatique) et des contextes spécifiques de mise en œuvre (des secteurs et des types d'entreprise très diversifiés, des territoires, des catégories de main d'œuvre aux besoins différents) ont appelé le déploiement de plusieurs médiations : la délégation de compétences, la contractualisation multi-niveaux, la décentralisation-déconcentration et la mutualisation des ressources.

Dans ce champ de la formation professionnelle, la séquence classique accord interprofessionnelle, loi, accords de branche prévaut depuis plusieurs décennies. La « loi négociée » entre ou avec les partenaires sociaux est ainsi l'archétype d'une action publique reposant sur un tripartisme à la française (Verdier xx).

La chronique sociale rappelle fréquemment qu'accommoder la relative « autonomie collective » dont disposent les partenaires sociaux avec les prérogatives des pouvoirs publics demeure, en France, une question problématique et largement irrésolue. Les conflits de légitimité entre les partenaires sociaux et le législateur sont récurrents, sur fond de défiance et de calculs stratégiques quant à l'imputation des responsabilités (Duclos, Mériaux, 1998). Par contre, le champ de la formation professionnelle se distingue en la matière par son caractère relativement pacifié. Depuis l'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971, la production de normes fondamentales du droit de la formation continue, de la gestion paritaire du produit de l'obligation de nature fiscale versée par les entreprises au « titre de la participation des employeurs au développement de la formation continue », ou bien encore, la mise en œuvre de la politique contractuelle en direction des entreprises (Engagements de développement de la formation) témoignent de l'intensité des délégations opérées au bénéfice d'acteurs « privés » des relations professionnelles.

Comme il a été montré à de nombreuses reprises (Mériaux, 1999, Brochier, Verdier, 1999), ces processus

obéissent à une logique d'échange politique : si l'Etat se dessaisit de ses compétences, c'est essentiellement parce qu'il attend des groupes d'intérêts privés qu'ils jouent de leur potentiel d'intermédiation avec les agents socio-économiques pour, si ce n'est contribué efficacement au traitement des problèmes de qualification et d'insertion professionnelle, du moins réduire l'incertitude fondamentale qui pèse sur l'action publique, voire simplement en partager le poids politique, notamment au regard de la montée du chômage. C'est très largement en s'appuyant sur les capacités de médiation des branches professionnelles que cette mécanique d'échange politique a pris de l'ampleur, dans un modèle qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la formation .

A partir du début des années 1990 cependant, la performance de ces mécanismes centralisés entre l'Etat et les branches a fait l'objet d'interrogations croissantes de la part des experts et des pouvoirs publics. La capacité des organisations syndicales et professionnelles à sensibiliser salariés et entreprises, à faire émerger et prendre en compte leurs besoins de qualification est, dans certains cas, mise en cause (Culpepper, 2001). Alors que les régulations d'entreprise tendent à s'autonomiser, l'impact des accords de branche et autres normes paritaires apparaît moins évident (Mirochnitchenko, Verdier, 1997). Les cadres normatifs issus des années 1970 et 1980 s'essouffent (Lichtenberger, Méhaut, 2001), d'autant que le développement du modèle de la compétence conduit à repenser l'articulation et le rôle des instances de production de garanties collectives (Méhaut, 2004).

Pour autant, l'accord interprofessionnel de 2003, la loi de 2004 et leurs déclinaisons de branche semblent relancer cette dynamique. La forme emblématique de la loi négociée et de sa déclinaison de branche semble formellement inchangée. Toutefois le processus de mise en place du nouveau cadre institutionnel est marqué par un retrait confirmé de l'Etat central, qui pose problème en regard de la cohérence de l'architecture d'ensemble, tout en ouvrant des espaces à la coordination avec d'autres acteurs et notamment les régions. Il est marqué par ailleurs par un certain nombre de transformations affectant plus largement le rapport salarial et mettant en question les approches segmentées des politiques publiques, par exemple restreintes au strict champ de la formation. En elle-même, la formule de la « formation tout au long de la vie », prise au sérieux, est d'ailleurs porteuse de cette dé-segmentation.

Les constructions nationales, quelles soient interprofessionnelles ou sectorielles, et leurs logiques « descendantes », explicitement encadrées par les textes nationaux, doivent composer avec le développement de nouveaux processus d'intervention publique qui entremêlent décentralisation, territorialisation et contractualisation. C'est dans ce cadre que paraissent émerger les changements les plus significatifs.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur la régionalisation des politiques de formation professionnelle, largement étudiée par ailleurs (voir par exemple Bel et alii 2004, Jobert 2000), mais de mettre la focale sur le sens et les effets (potentiels) de modalités d'action publique renouvelées. En effet, de nouvelles scènes de négociation ou de dialogue semblent se constituer. Certaines sont le fait de Conseils régionaux qui cherchent à dépasser le cadre convenu d'une transposition, au niveau régional, des fragments de tripartisme qui prévalent encore au niveau national, d'autres sont initiés par l'Agefos PME avec ses « programmes intégrés territoriaux » ou encore par des administrations locales de l'Etat, avec le soutien de communautés de communes, en vue de traiter les questions structurelles comme le travail saisonnier, très répandu dans les régions touristiques notamment. Ces nouveaux « entrepreneurs » de politique publique contribuent à remodeler la configuration d'ensemble de l'action collective dans ce domaine.

L'objectif de cette communication est d'analyser les possibilités de bifurcation institutionnelle et politique dont ce domaine des relations professionnelles pourrait être l'objet. Examiner de façon croisée une scène nationale « classique » et des scènes régionales émergentes permet de révéler des continuités et des changements significatifs. En se focalisant particulièrement sur deux branches (le BTP et les Hôtels Cafés Restaurant -HCR-), fortement répandues sur l'ensemble du territoire, on tente de révéler les tensions entre une logique nationale descendante et des initiatives territoriales qui débordent du champ sectoriel classique de la formation professionnelle. Cette recomposition des liens entre acteurs locaux et nationaux, publics et privés est cruciale, pour deux raisons au moins : d'une part, le retrait de l'Etat central doublé d'un approfondissement de la décentralisation ; d'autre part, le caractère de plus en plus procédural des règles nationales (Besucco, Lauzier, Tallard, 1998) qui font de l'effectivité de l'action publique et collective une responsabilité de plus en plus territoriale. On s'interrogera à ce propos sur le pouvoir « intégrateur » des ces démarches locales.

## Encadré Méthodologique

### Démarche et terrains

Cette communication s'appuie sur un travail en cours mené pour le commissariat au plan (Mériaux, Verdier coordinateurs) portant sur « Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi. On ne retient ici que quelques uns des chantiers ouverts dans ce cadre.

L'étude croisée de la négociation interprofessionnelle et des négociations de branche supposait, compte tenu des moyens disponibles, une sélection raisonnée de quelques branches. Le choix des quatre branches a pris en compte la volonté d'avoir : une branche fortement concentrée (assurance) et d'autres avec un tissu productif plus diversifié (HCR, BTP); des traditions de négociation variées; des impacts potentiels forts ou plus faibles selon les traditions de formation. L'introduction de HCR dans l'échantillon permettait par ailleurs de faire écho à l'étude sur les contrats tripartites régionaux.

Ce chapitre s'appuie sur diverses sources :

-Une analyse des accords et textes législatifs ainsi que de la littérature (presse patronale, syndicale, guides de négociations...) ayant entouré les accords;

-Des entretiens réalisés auprès des principaux négociateurs nationaux et dans les quatre branches retenues.

Compte tenu du temps disponible, seuls ont pu être rencontrés les représentants de la principale fédération d'employeur et des fédérations CGT, CFDT et FO.

-Des entretiens réalisés en région, auprès des principaux acteurs publics (collectivités territoriales et administrations de l'Etat), collectifs (organisations patronales et syndicales, clubs d'employeurs, organismes paritaires ...) et privés (entreprises, associations) engagés dans de nouvelles formes de « gouvernance collaborative » de l'emploi et de la formation au niveau local...

#### 1. La négociation nationale et de branche sur la « Formation tout au long de la vie »

Si la configuration classique de la « loi négociée » était celle d'un tripartisme caractérisé par un Etat central porteur de segments plus ou moins importants de la politique publique de formation professionnelle continue (FPC) - aides aux entreprises, stages de formation destinés aux chômeurs ... -, le mouvement de retrait qu'il opère depuis trois décennies et particulièrement dans la dernière décade modifie sensiblement la donne.

##### 1.1 *Le contexte de l'accord national interprofessionnel (ANI) et le retrait de l'Etat central*

L'ANI de septembre 2003 et les accords de branche sur la formation tout au long de la vie se situent dans un lent processus de désengagement de l'Etat central qui s'étale des années 1970 aux années 1990 et se confirme dans la période la plus récente.

L'accord de 1970 et la loi de 1971 marquent une première étape. Le postulat fondamental est que les partenaires sociaux et les entreprises (les acteurs de proximité) sont les mieux à même de construire le cadre institutionnel et de conduire des politiques de formation professionnelle continue. Cette première délégation de responsabilité s'est traduite, au long des années 1970 et 1980 par un double mouvement. D'une part, l'Etat s'affirme dans sa fonction d'encadrement et de contrôle de l'activité des partenaires sociaux, principalement sous l'angle du contrôle financier. D'autre part, la montée en puissance de la FPC en entreprise, l'existence du congé individuel de formation (CIF), mais aussi la croissance de la scolarisation, conduisent à un désengagement progressif de la puissance publique de l'un des segments traditionnels de la politique de FPC, celui de la promotion sociale (Dubar, Gadea, 1999; DGEFP, CNAM, Cereq, 1996). Une deuxième composante de ce mouvement est la montée du chômage et la mobilisation de la formation dans le cadre de la politique de l'emploi. Une forme de spécialisation implicite se dégage : aux partenaires sociaux ce qui relève de la FPC des salariés (au point que l'Etat employeur reproduit pour les fonctionnaires l'essentiel de l'esprit des accords du privé), à l'Etat ce qui relève des publics aidés. Une troisième composante est le processus de régionalisation. On retrouve ici le même postulat de proximité : les acteurs les plus proches du terrain sont les mieux à même de construire et de conduire une politique publique qui gagnerait ainsi en efficacité et serait d'autant plus légitime que conduite par des élus locaux.

On assiste ainsi à une dilution progressive de la politique étatique par transferts segmentés à de multiples acteurs. Si l'on se centre sur la période récente (du début des années 1990 à nos jours), deux analyseurs de la difficile posture de l'Etat central peuvent être mis en exergue.

a) Le premier est celui des référents de la politique de l'Etat. Dès le début des années 1990, le système de formation continue donne des signes d'essoufflement. La contribution des entreprises stagne puis commence à baisser (notamment pour les grandes entreprises). En dépit du discours sur la formation tout au long de la vie, la dépense nationale de FPC i régresse en proportion du PIB à partir de 1993 et voit d'autant plus son poids diminuer dans l'effort éducatif global de la nation que les dépenses d'éducation initiale continuent à augmenter. Les inégalités d'accès à la FPC sont amplement soulignées ainsi que la forte segmentation des dispositifs publics. De nombreux rapports et états des lieux vont poser un regard critique sur le système et proposer des pistes d'évolution (de Virville, 1996, Péry, 1999, Gauron, 2000, ...). Toutefois de 1991 à 2004, à l'exclusion de l'étape nouvelle de décentralisation que représente la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle de 1993 et du volet relatif à la validation des acquis de l'expérience (VAE) de la loi de modernisation sociale de 2002, aucune réforme significative ne sera impulsée par l'Etat. Certes, référence est faite en permanence dans le discours à l'importance de la formation continue, à son rôle économique pour la formation de la main d'œuvre et à sa contribution au développement individuel. La rhétorique de la formation tout au long de la vie se développe, en lien avec les initiatives européennes. Mais les gouvernements successifs n'ouvriront pas vraiment le dossier. De fait, on trouve difficilement trace, durant toute cette décennie, de référents clairs et opérationnalisables dans une politique étatique de formation continue. Tout au plus repère-t-on, au delà des affirmations de principe, des injonctions aux autres acteurs à se saisir de la question. C'est à l'échelon européen d'une part, et à celui de certaines régions et des partenaires sociaux d'autre part, que se construisent les référents politiques les plus forts. C'est aussi à ce niveau régional que les administrations déconcentrées vont progressivement déployer leurs initiatives propres, en se saisissant des cadres nationaux et des injonctions à l'expérimentation.

b) Un deuxième analyseur est celui de l'outil budgétaire. Trois constats principaux se dégagent: Pour les publics salariés, l'état est un agent financeur marginal (moins de 10%), ce qui correspond au partage des tâches implicite, les employeurs (au sens large) étant le financeur quasi exclusif ; les trois quarts de l'intervention étatique vont aux publics « aidés » (chômeurs et jeunes). Mais même dans ce domaine, le financement étatique représente moins de la moitié du financement final (transferts à l'Unedic, rôle croissant des régions). Au sein des actions destinées à ces publics aidés, le financement de l'Etat reste prépondérant pour les chômeurs mais est inférieur à 20% pour les publics jeunes (où les entreprises et les régions sont largement dominantes).

Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur le niveau de l'engagement financier (on pourrait considérer que la formation professionnelle apportant pour l'essentiel des bénéfices privés - aux individus et/ou aux entreprises - , il n'y a pas lieu de recourir au financement public - sauf à penser, comme le suggère par exemple Finegold et Soskice (1988) - qu'il y aurait dans ce champ des risques de « market failure » justifiant dès lors une intervention publique forte, mais de constater les limites de l'argument financier qui permettrait à la puissance publique centrale de s'affirmer comme acteur légitime du champ, à égalité avec les autres partenaires.

N'ayant pas -ou plus- la légitimité de l'agent financeur, ayant par ailleurs affirmé haut et fort que les acteurs de proximité étaient plus légitimes et plus efficaces, on comprend la difficulté à dégager une posture étatique claire.

## ***1.2 L'incomplétude de l'ANI, les injonctions aux pouvoirs publics***

C'est face à cet « Etat en creux » (voir Peters, 1993) qu'il faut d'abord considérer l'ensemble ANI et accords de branche. Obligés de conclure, sous injonction étatique, les partenaires sociaux vont tenter une transformation de « leur » système, tout en étant placés devant l'inévitable incomplétude de l'essai, face à la question de la formation tout au long de la vie qui déborde nécessairement leur champ de compétence :

- incomplétude dans la question de l'articulation entre formation initiale et formation continue ;
- incomplétude sur la question du droit individuel à la formation (DIF) et de la « qualification différée » : l'appel à l'Etat dans ce domaine n'est pas suivi d'effet ;
- incomplétudes liées aux contradictions du système de négociations (ANI, branche et entreprises) : là

encore la question du DIF est un bon révélateur. L'un des problèmes rencontrés a été celui de sa « portabilité » (au-delà de l'employeur actuel), en tant que droit-crédence individuel. Son financement restant assis sur l'entreprise, l'accord national n'a pas trouvé de solution<sup>1</sup>. Certaines des branches ont amélioré les stipulations relatives à cette dimension, mais en n'allant pas au-delà de leur cadre sectoriel : BTP (transférabilité des droits à 60% dans le cadre de la branche, totale dans les groupes) ; Assurances et hôpitaux privés (50% au sein de la branche). Mais dans une perspective de mobilité élargie, voire de transitions entre activité et inactivité, la construction négociée par les seuls acteurs directs du rapport salarial révèle ses limites, sans que le politique ne prenne le relais.

En sens inverse, les limites d'un « bipartisme de délégation » se révèlent à l'occasion des tentatives de l'Etat de « reprendre la main » lorsque l'agenda politique change. Le récent retour sur la scène de la priorité « emploi » et la tentative d'introduction dans les ordonnances sur les seuils sociaux d'une baisse de la contribution obligatoire des entreprises au financement de la FPC (avec prise en charge des manques à gagner sur budget public) réactive le conflit sur la nature légale ou conventionnelle de cette contribution ainsi que sur la prééminence des acteurs sociaux.

### 1.3 *A la recherche de nouvelles coordinations ?*

De façon similaire, enregistrant le déplacement des centres de gravité des politiques publiques au niveau régional et/ou territorial, la question de la construction de nouveaux espaces de négociation est posée.

Lors des négociations de l'ANI, ce problème de l'articulation branche / territoire a été soulevé. Mais le rapport des forces interne aux organisations d'employeurs, le fait que les grandes branches avaient repris la main dans la négociation, a débouché sur peu de choses. Dans les négociations de branche, on va alors retrouver ce problème, traité différemment selon le type de négociation et les caractéristiques d'implantation géographique des branches.

C'est dans le BTP que la question est abordée le plus frontalement. L'accord sur le renforcement du rôle de la CPNE<sup>2</sup> et des CPREF traduit assez explicitement le souhait de la branche de se doter d'une représentation « paritaire » au niveau régional, censée renforcer sa capacité de négociation avec les conseils régionaux et/ou l'état déconcentré. Le préambule de l'accord évoque explicitement le développement d'une logique de contractualisation, « les parties signataires demandant à leurs représentants nationaux et locaux de promouvoir ensemble les orientations de cet accord auprès des pouvoirs publics et des partenaires de la profession et de contractualiser des partenariats favorisant leur mise en œuvre ». La construction de nouveaux liens avec les pouvoirs publics n'est par contre pas évoquée dans les cas des HCR et des hôpitaux privés. Dans l'assurance, la situation se pose différemment du fait de la concentration des établissements sur quelques régions. Mais l'accord évoque néanmoins la nécessité de prendre en compte des nouveaux échelons pertinents du point de vue de la branche que sont l'Europe et les régions.

### 1.4 *L'enchâssement et les échanges politiques*

Loin d'être un cas d'espèce, la déclinaison de l'ANI dans les branches est enchâssée à la fois dans des traditions négociatoires spécifiques et, pour certaines branches, dans des épisodes récents de négociation, qui n'ont d'ailleurs pas nécessairement de lien direct avec les questions de formation. Certaines tensions, évidentes dans les processus de négociation, peuvent donc renvoyer à des objets extérieurs à la formation. D'une façon générale, on peut opposer d'un côté le bâtiment, avec une dynamique de négociations assez régulières aux trois autres branches où les traditions sont beaucoup moins fortes. Cette différence dans les pratiques de branche est cependant modulée, pour ce qui concerne la formation par une tradition de gestion paritaire des institutions, forte elle aussi dans le BTP, dans l'assurance (les écoles de l'assurance), et, à un moindre degré dans les deux autres branches (OPCA actifs mais pas d'organismes de formation paritaires). La continuité est donc beaucoup plus forte dans le BTP où plusieurs négociations (sur la formation et l'intégration des jeunes, sur les CPNE/CPREF, sur l'apprentissage...) étaient engagées dès avant la signature de l'ANI. En quelque sorte, la conclusion de l'accord sur la FTLV va parachever l'édifice et les renvois entre les diverses négociations sont nombreux.

<sup>1</sup> Même s'il ne faut pas exclure des considérations tactiques visant à laisser « du grain à moudre » au niveau des branches

<sup>2</sup> Commission paritaire nationale de l'emploi et commissions régionales paritaires de l'emploi

Dans les trois autres branches, l'accord FTLV est lié à des négociations récentes, plus ou moins conflictuelles et dans lesquels l'Etat a été plus ou moins directement impliqué. Dans les HCR, sous injonction politique et en lien avec la question de la TVA à taux réduit, la branche a été sommée de moderniser sa convention collective. Des négociations tendues sur le temps de travail, sur le salaire minimum, sur la prévoyance ont été conclues en 2004. C'était, pour les organisations syndicales, une condition préalable pour discuter de la formation. Compte tenu de l'ampleur du coût salarial additionnel que représentaient ces accords, les discussions sur la formation peuvent être considérées comme « à minima » par rapport à l'ANI et ce dans un relatif consensus, considérant que les négociations sur d'autres dimensions du rapport salarial étaient prioritaires.

Dans l'hospitalisation, une situation un peu similaire prévalait. La fusion des fédérations patronales ainsi que les discussions avec l'Etat pour l'octroi aux cliniques de crédits exceptionnels en 2002 a donné lieu à une forme d'échange politique : injonction à unifier et moderniser la convention collective en échange de l'accès à ce fonds exceptionnel visant entre autre à réduire l'écart salarial entre le privé et le public, introduction dans la nouvelle convention collective d'une obligation de dépense renforcée au titre de la FPC, reprise dans l'accord de branche. Par ailleurs, là aussi, des discussions dures ont eu lieu autour de la prévoyance et des retraites.

Dans l'assurance, aux questions de prévoyance s'ajoutaient celles des pré-retraites et dans le domaine de la formation, celle de la suppression de la taxe parafiscale qui alimentait les écoles de branche. L'accord FTLV s'inscrit alors dans un contexte mouvementé de reprise de négociations. Il « hérite » d'une part d'un « pseudo échange » politique avec la puissance publique : augmentation de la contribution légale des entreprises contre l'aval politique donné au recours réitéré aux préretraites (mais il s'agit d'un échange symbolique dans la mesure où aucune entreprise de la branche n'est vraiment touchée par la hausse de l'obligation) ; intégration de la question des écoles comme objet de négociation.

Ainsi, la construction des objets de négociation des accords de branche n'est pas simplement en phase avec l'ANI mais s'inscrit dans un ensemble d'enjeux sensiblement plus larges.

### *1.5 Entre novation et continuité : objets et nature des accords*

L'ANI, la loi et les accords de branche se situent classiquement sur des registres de continuité et de novation, qu'il faut considérer à un double niveau : celui des objets concrets des accords, celui de la nature des accords.

#### *Les objets de négociation*

Il n'entre pas dans les possibilités de cette communication de faire une analyse détaillée des objets selon le niveau de négociation (cf. sur ce point Méhaut, 2005). On se contentera, selon les deux registres de novation et de continuité de souligner certains points saillants.

Au plan des novations, encore que celle-ci soit implicite, il faut d'abord souligner que, en dépit de son intitulé, l'ANI de 2003 déborde le champ antérieur de la formation professionnelle continue. Il révèle par certains aspects les limites des politiques segmentées ne touchant qu'un seul champ du social ou du rapport salarial, dans un contexte d'évolution de ce dernier. On pourrait en effet considérer que l'esprit de l'ANI -et parfois sa lettre - concernent plus largement le développement professionnel des personnes.

Qu'il s'agisse des considérations sur la mobilité professionnelle, des chapitres consacrés à l'information/orientation et notamment de l'entretien professionnel, de la conception élargie de la formation incluant les formations en situation de travail et interpellant donc directement l'organisation du travail, on s'éloigne d'une conception stricte de la formation pour toucher à la carrière. La notion de professionnalisation utilisée pour les contrats et périodes est d'ailleurs révélatrice de cet élargissement. Si l'Assurance et le BTP sont les plus fidèles à cet esprit, les hôpitaux, et de façon encore plus prononcée les HCR restent dans une lignée plus classique, les HCR ayant un accord essentiellement centré sur les questions de financement et de gestion.

Deuxième point de novation, mais s'inscrivant ici dans la lignée d'accords antérieurs, celle de

l'individualisation. L'un des enjeux fortement affichés par l'ANI est le développement de l'individualisation. Ce thème revient fréquemment sur divers registres dont celui de « l'individu acteur de sa propre formation » (Maggi-Germain, 2003, voir aussi Berton, Correia, 2004). Sur ce point, il hérite en quelque sorte de la lente maturation des idées issues des discussions et accords antérieurs (de la fin des années 1980 à aujourd'hui) qui, sans vraiment la concrétiser, avaient posé les pierres de cette mutation des représentations et des objectifs de la formation.

En fait, cette thématique prend plusieurs sens et recouvre plusieurs objectifs ;

- a) Inscrire la FTLV dans les évolutions du rapport salarial qu'elle contribue en retour à façonner par le développement d'une gestion individualisée des carrières et des compétences ainsi que d'une logique de contractualisation avec l'employeur (le DIF, la notion de contrat de professionnalisation), plus ou moins encadrée par des règles collectives.
- b) Déplacer plus ou moins fortement l'imputabilité de l'entretien - perfectionnement des connaissances et compétences : cas des formations hors temps de travail. Confirmant l'évolution des positions des organisations syndicales, manifeste lors de la négociation de l'ANI, cette dimension est peu conflictuelle dans les quatre branches étudiées. A l'exception de certains représentants de FO qui expriment sur ce thème des réticences face au DIF, les autres négociateurs n'en ont pas fait un casus belli. Cette évolution est d'ailleurs cohérente avec le souci de doter l'individu d'un pouvoir de négociation renforcé. La conception de la formation totalement prise sur le temps de travail et totalement à la charge de l'entreprise avait pour effet paradoxal de renforcer le pouvoir quasi-hégémonique de l'employeur en la matière.
- c) Outiller l'individu pour passer de droits théoriques à des capacités à s'inscrire effectivement dans l'individualisation et la contractualisation : entretien individuel, insistance sur l'information du salarié, bilan de compétence, passeport formation ...
- d) Individualiser le parcours de formation pour passer d'une logique de l'offre à une logique de la demande.

En termes de dispositifs, ces orientations se concrétisent particulièrement dans le DIF et dans les périodes et contrats de professionnalisation.

S'agissant du DIF, dans nos quatre branches, comme dans beaucoup d'autres (Luttringer, 2005), les négociateurs syndicaux ont d'abord tenté des améliorations « quantitatives » : allongement du DIF, droits accrus pour les CDD et temps partiels, anticipation de l'ouverture du droit, avance sur droit de tirage.

Un deuxième point de négociation touchait à la portabilité du droit individuel. Il s'agissait en quelque sorte d'une « revanche syndicale » sur la non obtention de cette portabilité dans l'ANI. Certains négociateurs syndicaux avaient reçu mandat du national de ne pas signer sans avancée sur ce point. A l'exception des HCR (mais il s'agit d'un accord cadre donc avec un échelon supplémentaire de négociation auquel il faut probablement « laisser du grain à moudre »), dans les trois autres branches, une portabilité partielle a été instaurée en cas de mobilité dans la branche (parfois totale si au sein d'un groupe).

Un troisième point de négociation a porté sur le rapport au temps de travail. Seul le BTP a repris une formule « inverse » de la loi prévoyant la possibilité, sous réserve d'un accord entre l'employeur et le salarié, de réaliser le DIF en « tout ou partie pendant le temps de travail ».

Un quatrième point de négociation a porté sur les priorités de branche. Seul le BTP a clairement affiché une priorité en termes de mobilité professionnelle en fixant, pour le financement mutualisé, une priorité promotionnelle. La branche est ici dans une logique de spécialisation complémentaire des outils sur laquelle nous reviendrons. Les priorités des HCR définies en fait par une large palette de contenus strictement professionnels de formation ont plutôt vocation à contrôler dans une logique restrictive de l'usage des fonds mutualisés.

S'agissant des contrats et périodes de professionnalisation, le bilan est plus mitigé. Dans les deux cas, il s'agit

en quelque sorte d'inscrire la question de la professionnalisation dans une relation contractuelle employeur/salarié, d'élargir les formes de cette professionnalisation au delà de la formation stricto-sensu et de mieux cibler les catégories visées.

### *La nature des accords*

Comme évoqué au début de ce papier, on peut difficilement parler ici d'une co-construction de l'action publique si celle-ci est définie par la rencontre entre des acteurs publics et privés. L'« Etat en creux » voit son rôle se limiter à celui de greffier des partenaires sociaux et/ou de porte parole de lobbies privés qui n'avaient pas obtenus dans l'ANI ce qu'ils souhaitaient. Certes la loi donne force obligatoire à l'ANI et le traduit dans les modifications nécessaires du code du travail, mais elle n'exprime pas le croisement et l'articulation avec une ou des politiques publiques, d'autant que les principaux porteurs de ces politiques aujourd'hui (les régions) étaient absentes du processus. Son principal apport se situe dans le renforcement potentiel de la coordination entre les acteurs à travers la création du nouveau Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie.

L'apport de la négociation de branche est très variable. Une partie de ce processus peut être analysé comme une phase nécessaire d'appropriation et d'apprentissage par les acteurs décentralisés d'un cadre national. En termes plus concrets, il se situe sur quatre registres principaux :

- Un registre quantitatif classique visant à rendre certaines branches mieux-disantes que l'ANI : conditions salariales ou durée des formations des dispositifs de professionnalisation, durée ou modalités d'accès au DIF. Mais dans ce domaine, la prudence a été de règle et, parfois, du côté des deux parties prenantes : incertitude sur le coût à venir de mesures qui dépend beaucoup de la façon dont elles seront appropriées ou non par les salariés, satisfaction vis à vis d'un ANI unanime, nécessité de laisser des portes ouvertes à la négociation d'entreprise...
- Un registre d'adaptation des règles de branche au nouveau cadre obligatoire : création des observatoires des qualifications, mise en conformité des règles de financement. Il s'agit là d'une simple adaptation mécanique aux novations de l'ANI et de la loi.
- Un registre de construction de référents négociés pour les politiques de branche (préambules, priorités sur les dispositifs et/ou les publics). Certes ce registre n'est pas une novation totale : d'une part, on trouvait déjà des préambules de ce type dans d'autres accords antérieurs, d'autre part divers dispositifs, souvent appuyés sur l'intervention publique, visaient soit à doter les branches d'une analyse prospective de l'évolution de l'emploi et du travail (les Contrats d'Etudes Prospectives), soit à outiller des politiques de formation plus pro-actives (les Engagements de développement de la Formation). Mais, suivant ici l'esprit de l'ANI, on peut considérer que le double objectif de positionnement des politiques au regard du contexte économique et du marché du travail, et de définition de publics cibles constitue bien l'ébauche de référents politiques partagés, censés servir de soubassement à un cadrage plus serré des politiques d'entreprise de la part des branches (rôle des CPNE, rendez-vous à trois ans, apport des observatoires).
- Un registre procédural. Certes l'ANI contient un certain nombre de dispositions normatives (droit au DIF de n heures et conditions de son financement, modification de l'obligation légale...) relayées par la loi. Mais pour l'essentiel, on peut considérer qu'il construit un cadre procédural, assez lâche et assez ouvert, renvoyant aux acteurs de branche, aux entreprises et aux salariés la façon de l'interpréter et de le faire vivre effectivement. La plupart des négociateurs rencontrés ont souligné les conflits d'interprétation potentiels (« l'esprit et la lettre »), par exemple sur les catégories du plan de formation, sur les frontières du DIF, sur les périodes de professionnalisation. L'impact potentiel du nouveau dispositif est à ce jour incertain. Des deux côtés, les négociateurs insistent soit sur la capacité des employeurs à se saisir de ce cadre (notamment là où les pratiques de formation sont les moins actives -évoquant même, pour certains, le rôle du renouvellement démographique des chefs d'entreprise-), soit sur la capacité des organisations syndicales et des représentants du personnel à se saisir d'une question qui n'est ni coutumière ni prioritaire dans la pratique syndicale classique. Une partie de la négociation de branche vise alors à resserrer et à rendre plus opératoire ce cadre

procédural : précision sur les objectifs et les priorités, sur les dispositifs, conditions de prise en charge mutualisée, développement de l'outillage d'appui aux acteurs de l'entreprise. Mais il ne s'agit pas d'une production normative. On est plus dans le registre de l'outillage cognitif et interprétatif des acteurs « de terrain », ce qui certes réduit l'incertitude sur l'action, mais n'en garantit pas pour autant le cours.

## 2. L'ouverture des scènes locales : Vers des gouvernances diversifiées de la formation professionnelle ?

Des scènes locales étudiées, deux grandes configurations se dégagent, au risque de simplifications excessives :

- Dans le sillon de la régionalisation de la formation, l'émergence, encore hypothétique, d'un gouvernement régional « néo-corporatiste » des compétences et de l'emploi
- Dans le cadre d'initiatives locales, l'élaboration tâtonnante de gouvernances « collaboratives » de l'emploi et de la formation.

La configuration d'acteurs est donc sensiblement différente. Par contre, les points communs ont trait : 1. à la présence incertaine de la représentation des salariés 2. à l'identification d'un bien commun local dont la construction conjointe est censée enclencher une « dynamique d'intéressement » (Eymard-Duvernay, Marchal, 1994) 3. Celle-ci déborde largement du champ d'action propre aux politiques de formation 4. L'implication des élus locaux comme animateurs et garants d'un intérêt collectif à agir est une composante clé de la dynamique territoriale.

### 2.1. Deux modes de conduite de l'action publique : gouvernance locale versus gouvernement régional ?

La figure d'un « gouvernement néo-corporatiste régional » est directement confrontée à la déclinaison territoriale du partenariat contractuel de branche. Tout l'enjeu politique est pour la Région de contribuer d'une manière déterminante à donner corps et effectivité aux cathédrales procédurales nationales, assez diversifiées d'une activité économique à l'autre, comme on l'a vu. L'autre « défi » est de dépasser les limites de la régionalisation consécutive à loi sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle de 1993 dans son versant consistant à articuler les politiques des conseils régionaux et des rectorats avec celles des branches professionnelles, par le biais de contrats d'objectifs (Mossé, Verdier, 2002). Certes dans la plupart des régions, un nombre significatif de contrats sectoriels, destinés à intégrer dans une même régulation les diverses filières et types de formation des jeunes, ont été signés en vue de donner plus de cohérence régionale, sous l'égide du nouvel « acteur pivot », la Région. Mais l'effectivité de ces contrats a été très faible malgré des coûts d'élaboration souvent élevés. Plusieurs facteurs y ont contribué : la volonté de certaines parties de garder une prééminence assez exclusive sur « leur » offre de formation (voir les branches et les contrats de qualification par exemple, Lamanthe et Verdier 1999) ; la faiblesse institutionnelle et politique des signataires patronaux et syndicaux dans nombre de branches (Casella et Freyssinet, 2000) et, de ce fait, leur incapacité technique à développer une intermédiation efficiente en direction des acteurs micro-économiques.

Ainsi il s'avère que les procédures dites « contractuelles » qui instrumentent aujourd'hui le partenariat dans l'action publique ne créent aucune obligation mutuelle pour leurs signataires. Pis encore, elles « *apparaissent davantage comme un moyen d'information réciproque qu'un outil d'harmonisation des décisions prises par les différents acteurs* » (Lindeperg, 2000).

C'est très largement sur cette base que la Région PACA a lancé une nouvelle génération d'accords beaucoup plus ambitieux au regard, tant des objets que de la structuration des acteurs et des outils mobilisés (voir infra). Pour les premiers, il s'agit non seulement d'intégrer<sup>3</sup> dans un même dispositif formations initiales et

<sup>3</sup> C'est cette intention d'intégration des dispositifs et des acteurs sous l'égide de la Région qui conduit à parler de « gouvernement » et à distinguer cette configuration du cours antérieur où la posture d'animateur renvoyait plutôt à la coordination souple d'acteurs fragmentés et donc à la recherche, d'ailleurs déçue, d'une gouvernance régionale.

formations continues par delà la diversité des offreurs mais de prendre en compte l'insertion professionnelle ainsi que les conditions d'emploi et de travail ; l'ambition ultime pourrait consister à développer une politique du rapport salarial dans une acception élargie<sup>4</sup>. Pour les seconds, il s'agit de favoriser l'inclusion progressive des outils d'intervention de chaque partie prenante (administrations de l'Etat, collectivités territoriales, branches professionnelles etc ...) dans une même dynamique de projet régional, du type développer la qualité et l'attractivité des prestations touristiques de la région. Quant aux relations entre les interventions des différents acteurs, il s'agit d'éviter une concurrence inter-institutionnelle que masque mal la prolifération d'engagements contractuels réciproques, pour soutenir une coopération qui soit un gage de plus grande efficacité collective.

Pour leur part, les collaborations locales sont a priori assez éloignées des procédures et des partenariats institués de la négociation sociale. : par exemple, les acteurs professionnels les plus moteurs ne s'inscrivent pas nécessairement dans les organisations interprofessionnelles et sectorielles habituelles. La figure du Club d'employeurs ou du regroupement ad hoc de responsables d'entreprises est fréquente ; des alliances originales entre des organisations patronales telle que l'union professionnelle des artisans (CAPEB dans le BTP) et des syndicats de salariés peuvent être l'un des ferments des expériences autour, par exemple, d'un même référent sur le « bon » mode d'exercice professionnel. C'est souvent en opposition, du moins en distinction, vis à vis des fédérations dominantes et des grandes entreprises que se constituent ces configurations motrices. Les acteurs publics actifs dans la régulation ne sont plus seulement les Région ou les administrations de l'Etat même si elles ont pu être à l'origine de certaines initiatives ; les unes et les autres, dans une configuration d'acteurs dé-hiérarchisés, cèdent la place d'animateur ou de pilote à des communautés d'agglomération. La légitimité croissante de ces regroupements est directement liée à des territoires d'action qui ne sont pas hérités de circonscriptions administratives classiques mais à la logique propre de projets de développement fédérateurs d'acteurs hétérogènes, telle l'amélioration de la qualité du travail saisonnier et de la compétitivité des services produits par un pôle touristique.

Ceci dit, l'espace et les trajectoires de ces deux formes de coordination territoriale de l'action publique montrent qu'il serait excessif d'opposer radicalement ces deux configurations. En premier lieu, aucun de ces dispositifs n'échappe au déploiement de la régulation multi-niveaux : les accords régionaux néo-corporatistes se préoccupent explicitement de leur mise en œuvre sur des « territoires de projet » diversifiés (22 en PACA) ; les initiatives locales s'appuient sur des cadres institutionnels pré-existants plus larges. L'un des enjeux pour l'avenir – voir ci-dessous l'esquisse de quelques scénarios - est précisément de savoir si l'on assistera à des hybridations entre ces deux constructions ou, à tout le moins, à des continuités institutionnelles permettant de faire converger ressources et outils pour l'action, dans le domaine des compétences, du travail et de l'emploi. A ce stade, l'incertitude prédomine quant à la capacité des constructions locales, quelles qu'elles soient, à structurer durablement l'action collective. C'est d'autant plus le cas que les deux configurations sont caractérisées par de forts doutes sur la capacité de la représentation des salariés à peser sur le cours des ces dispositifs.

## 2.2. *Peut-on encore parler de relations professionnelles ?*

En terme de relations professionnelles, la première configuration, le « gouvernement régional », tente de donner corps à un tripartisme décentralisé qui ne soit pas la simple transposition de régulations nationales, de plus en plus contestées et fragiles, mais une construction régionale originale liés à des projets politiques spécifiques. Elle est néanmoins articulée à la négociation collective multi-niveaux dans sa forme institutionnalisée classique : la confrontation avec l'accord interprofessionnel de 2003 et ses suites sectorielles est donc directe : les commissions paritaires régionales emploi-formation sont l'une des instances partenaires de premier rang. Les cas de gouvernance collaborative, comme la maison<sup>5</sup> du travail saisonnier du Cap d'Agde ou les programmes intégrés territoriaux (PIT) de l'Agefos PME, relèvent plutôt du dialogue social territorial (voir la communication d'Annette Jobert au présent colloque), c'est à dire d'engagements volontaires et réversibles, qui ne débouchent pas sur une production conjointe de règles mais plutôt sur la

<sup>4</sup> En effet, aux objets classiques - conditions de rémunération, d'emploi, de travail et d'accès à la formation continue -, s'ajouteraient la formation initiale et la protection sociale ainsi que des éléments plus périphériques comme le logement et la santé dans le cas des saisonniers notamment.

<sup>5</sup> Travail mené avec M. Bel

mise à disposition pragmatique de services aux individus et aux entreprises dans le cadre d'un projet de moyen terme. La présence de la représentation des salariés est, de ce fait, plus irrégulière.

A l'heure d'aujourd'hui, la participation active de la représentation des salariés aux différents dispositifs de gouvernance collaborative au niveau local est inégale, souvent faible, ce qui est a priori quelque peu paradoxal pour des actions entreprises au nom de l'intérêt général. Elle est particulièrement réduite dans le cas des PIT de l'AGEFOS-PME, ce qui peut paraître paradoxal dans un montage promu par un organisme paritaire de financement de la formation continue. D'ailleurs, la méthodologie de projet définie par l'Agefos-PME ne désigne pas les organisations syndicales comme parties-prenantes ; la représentation des intérêts des salariés s'opère par le biais d'acteurs de substitution : en tant qu'organisme paritaire, l'Agefos-PME élève une prétention à « incorporer » un point de vue « équilibré » sur les questions de travail, de même que les représentants de l'Etat, au nom de l'intérêt général. A l'inverse, dans le cas de la Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde, le rôle de la représentation des salariés est sensiblement plus développé, compte tenu notamment de la place prise en amont dans le cadre de la conférence régionale du travail promu par la DRTEFP. Il faut néanmoins souligner que le caractère « volontaire » de la participation au dispositif s'est traduite, dans un premier temps, par une auto-éviction de certains acteurs tels que la CGT.

Les accords tripartites promus par la Région PACA en appelait, originellement, à une participation active des syndicats. A rebours de sa visée intégratrice, ce dispositif public reste assez étanche vis à vis des régulations paritaires régionales qui conservent, dans le cadre de commissions paritaires, leurs logiques de fonctionnement propres : sur la base de l'accord national articulant CNPE et CPREF, la démarche négociatoire engagée par le BTP engendre, très progressivement, une implication – encore modeste - de la représentation des salariés dans la régulation de l'accord tripartite régional et plus précisément des cartes de formation professionnelle initiale. Pour lesHCR, conformément à la prédominance bien établie de l'OPCA de branche qu'est le Fafih, c'est de facto la délégation régionale de cet organisme collecteur qui assure les ajustements entre l'accord tripartite et la régulation propre à la branche : .

L'une des questions initiales du projet de recherche reste donc ouverte : va-t-on vers une hybridation des politiques publiques et des relations professionnelles ou bien se dirige-t-on, subrepticement, vers une disparition locale de celles-ci ? En quelque sorte, la montée en puissance d'une quatrième partie prenante (la représentation politique locale) ne va-t-elle pas dans les faits, se traduire par une nouvelle forme de tripartisme, la représentation des salariés devenant un acteur supplétif et occasionnel d'une action publique recomposée ?

### *2.3. La promotion d'un bien commun territorial comme intégrateur politique*

Sur les scènes étudiées, où prédominent les enjeux liées aux activités du BTP, de l'hôtellerie-restauration et plus largement du tourisme, les collectivités locales tentent d'intégrer, par l'entremise de la négociation et de la concertation, les actions publiques et privées dans des projets de développement, dont elles sont les gardiennes du sens et les garantes en terme de réalisation.

Les accords tripartites de branches en PACA<sup>6</sup> sont sans doute exemplaires de telles tentatives. Partant de la place décisive des activités économiques en cause pour le développement régional (BTP, HCR, Transports-Logistique, IAA), ces accords érigent la formation, l'emploi et les qualifications de ces secteurs en une sorte de « bien commun régional » : il transcenderait ainsi les intérêts privés qui les constituent et, en principe les régulent. Cette « publicisation » des activités privées doit être prise dans un double sens :

- inscrire dans le débat public la relation formation-emploi et, plus largement, l'évolution du rapport salarial dans ces branches ;
- assurer la convergence des intérêts des acteurs publics et privés au sein d'un projet régional de développement économique et social – les moyens et les actions des différentes et nombreuses parties prenantes, plutôt que de décliner, moyennant quelques adaptations, une politique nationale de branche.

Sur les différentes scènes, le bien commun se décline selon deux grands types de critères : les horizons

<sup>6</sup> Travail mené avec M. Bel et F. Sirna

d'action, le degré d'articulation des questions de qualifications, d'emploi et de formation aux projets économiques et industriels. Dit d'une manière très synthétique, l'enjeu est d'éviter l'indisponibilité d'une main d'œuvre suffisante en nombre et en qualifications pour satisfaire les projets entrepreneuriaux ; dans le même temps, il faut éviter qu'ils ne soient pas excessivement liés à des emplois fragiles (instabilité, précarité) et peu porteurs au regard du développement des compétences, afin que les salariés soient en mesure de faire face, individuellement et collectivement, à d'éventuelles reconversions, résultant de pertes de compétitivité industrielle et/ou de délocalisations. Il s'agit aussi, évidemment, d'anticiper sur les différents facteurs d'exposition des salariés au chômage et à l'obsolescence des qualifications et des compétences. Ces projets rejoignent ainsi certains des objectifs des accords sur la formation tout au long de la vie. Ils deviennent ainsi des ressources procédurales au service de projets de développement territoriaux plus que des instruments de pilotage directs de l'action publique. En bref, il s'agit de se dégager d'un équilibre de bas niveau de qualification (Finegold, Soskice, 1988), largement répandu dans des activités comme le tourisme, le BTP, l'industrie de la viande (PIT de Sablé sur Sarthe), largement marquées par la présence de PME confrontées à des difficultés de recrutement.

En termes d'action publique, l'enjeu central peut faire l'objet de la première formulation suivante : comment desserrer le cercle vicieux – mauvaises conditions de travail et de salaires doublées dans le cas d'activités saisonnières par de médiocres conditions de vie et de logement ; perte d'attractivité des emplois et déficit de personnel, notamment qualifié ; incitations pour les employeurs à recourir à des ajustements par le bas qui eux-mêmes, nuisent à l'image de marque de leurs activités et donc à leur attractivité et in fine exposent le territoire (ou une partie de la branche) à rester durablement prisonnier de productions et de services de faible qualité ? Bien évidemment, la manière d'entrer dans le cercle est cruciale et fait l'objet de controverses. Elle pourrait en effet être re-formulée ainsi : l'inefficacité des dispositifs d'information et d'orientation, en particulier au sein du monde de la formation et de l'éducation, dissuade des jeunes et des demandeurs d'emplois, motivés et capables, de chercher à s'insérer dans des activités économiques qui offrent pourtant des emplois et des perspectives de carrière tangibles, occasionnent des pertes de marché et des opportunités de développement. Le choix de l'angle d'attaque est évidemment essentiel pour déterminer les responsabilités premières et les démarches privilégiées pour agir.

En règle générale, le compromis technique et politique consiste à agir simultanément sur la qualité des emplois et la disponibilité d'une main d'œuvre adéquate, en jouant sur différents registres : attractivité pour susciter des mobilités positives, formation continue – dans un premier temps – afin d'ajuster offre et demande d'emplois de plus haut niveau, formation initiale renforcée pour structurer les qualifications, amélioration des conditions de travail et d'emploi afin de diminuer les risques de décrochage et d'abandons en cours de formation professionnelle initiale etc .... C'est sans doute l'esprit des Accords Tripartites de Branches en région Paca. La perspective poursuivie est donc sensiblement plus large que dans le cadre des accords nationaux de branche sur la formation tout au long de la vie, repositionnés dans un rôle de ressource procédurale, cognitive (la production des observatoires de branche sur les qualifications) et financier).

#### ***2.4. Recomposition des acteurs et débordement territorial des logiques d'action sectorielles***

Ce travail d'intégration des intérêts des diverses parties a l'ambition, parfois explicite, d'entraîner un re-formatage non seulement des actions entreprises par chacune des parties mais aussi, objectif plus implicite mais incontournable, de leurs modes d'organisation interne : par exemple, décloisonnement entre services administratifs des collectivités territoriales (services de la formation / service économique), promotion du niveau régional chez les partenaires sociaux au détriment des instances départementales, développement systématique des capacités d'expertise qui était jusqu'alors l'apanage de l'Etat, constitution d'un réseau de compétences expertes et politiques en vue de favoriser l'appropriation locale des projets. Les horizons d'action, en rupture avec les urgences politiques et les plans nationaux, parfois hâtivement bouclés au terme de tour de table formels qui rythment les pratiques gouvernementales, s'inscrivent ainsi dans le temps long des ajustements structurels.

##### *Implication des élus et déssectorisation*

Le passage de la concertation tripartite à un « quadripartisme » incluant des élus locaux et souvent des structures intercommunales traduit peut-être une tendance de fond du dialogue social territorial « élargi »,

jusqu'alors peu perçue et encore moins analysée : la montée en puissance des intercommunalités, et la rapidité avec laquelle un certain nombre d'entre-elles s'installent dans le paysage des politiques publiques en faveur de l'emploi et du développement local en est un symptôme. De même, les accords tripartites de branche conclus à une autre échelle, l'espace régional, sont appelés à s'appuyer fortement sur des plans d'action locaux élaborés sous la responsabilité d'élus du cru, membres du conseil régional. En effet, les élus disposent d'une légitimité indiscutable pour se faire les porteurs de préoccupations d'intérêt général, ce qui facilite la prise de conscience par l'ensemble des acteurs socio-économiques, employeurs en tête, des risques d'un équilibre de bas niveau de qualification pour l'économie locale.

Cette dynamique « quadripartite », qui place en animateur central l'élu local, exprime bien la promotion des territoires et le dépassement des logiques d'action sectorielles classiques. Par exemple, la conception des programmes intégrés territoriaux (PIT) de l'AGEFOS-PME est emblématique de cette approche puisque, par delà son abord très technique, cette formule remet en cause les formes sectorisées de l'action publique en matière de formation, incapables de répondre, selon l'Agefos-Pme, aux besoins des territoires sous la forme d'une triple contestation:

- Des politiques contractuelles publiques du type engagement de développement de la formation professionnelle dont les bilans, dans le courant des années 90, montraient que les PME et TPE étaient les oubliés de la distribution des aides publiques ;
- De la segmentation entre politiques de l'emploi et de formation d'un côté, politique de développement économique et social territorial de l'autre ;
- Des démarches classiques de branches qui négligeraient les compétences transversales requises par les entreprises et dont la transférabilité est un gage d'adaptation des qualifications des salariés et des territoires aux inéluctables changements économiques et sociaux.

De même, dans le cadre de la maison du travail saisonnier du Cap d'Agde, l'objectif de « moralisation » du travail saisonnier, soutenu par des contrôles renforcés du travail clandestin, fait l'objet d'un consensus très large, qui distingue « vrais professionnels » et « margoulins » afin de promouvoir un référentiel tourné vers la qualité du travail et de services. Dans un secteur peu encadré, où la norme et la morale professionnelles sont parfois assez lâches, le dialogue social territorial renoue ainsi, sous l'égide des élus, avec la fonction première de la convention collective, l'égalisation des conditions de la concurrence. Initiatrice du projet, l'administration du travail peut ainsi, en retour, rendre plus effective une politique sectorielle tournée vers les questions relatives au travail et à ses conditions d'exercice. Il reste à outiller un volet important de toute politique de main d'œuvre, à savoir la formation professionnelle, jusqu'alors absente du fait de l'auto-exclusion de l'acteur majeur dans ce domaine qu'est le conseil régional. Son retour dans le jeu devrait favoriser l'élaboration d'une politique de qualifications et pas seulement de meilleurs appariements offre-demande de travail saisonnier.

### *Quels échanges politiques ?*

Dans le cas des initiatives locales, les échanges de bons procédés entre acteurs sont patents. Ainsi dans le cadre d'une charte signée par les différents partenaires de la maison du travail saisonnier, un échange implicite se met en place : lutte renforcée de la part de l'inspection du travail contre le travail dissimulé / investissement des employeurs sur la qualité des emplois, implication des communes dans la maison de travail saisonnier et aides diverses / engagement plus important des employeurs pour le logement des saisonniers ...

Les accords tripartites de Branche de la Région PACA vont beaucoup plus loin dans l'échange politique (Regini, 1984). En fait l'échange politique est double : il porte à la fois sur le contenu et les reconnaissances symboliques en vue de renforcer progressivement la légitimation des uns et des autres. Sur le premier registre, l'accord tripartite du BTP « définit les engagements pour cinq ans, de l'Etat, des autorités académiques et de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ainsi que des organisations professionnelles du Bâtiment et des Travaux Publics, pour le développement de l'emploi et de la formation dans les métiers du BTP » (Accord tripartite de branche pour le bâtiment et les travaux publics - ATB BTP - p. 3). D'emblée, le champ est nettement plus ample que celui de l'accord de branche puisque tant la formation initiale – y compris sous statut scolaire – et continue que la dynamique de l'emploi sont prises en compte. Mais dans les

« objectifs opérationnels », la problématique se fait plus précise : « Il s'agit de faire évoluer tant les conditions d'exercice des métiers du BTP que la représentation partielle ou erronée qu'ont les jeunes et les adultes de ces Métiers ». En outre, il s'agit de « rendre plus attractifs les emplois du BTP pour les jeunes, les adultes et plus particulièrement les femmes, par la mise en place de méthodes de recrutement et d'accompagnement dans l'emploi. La question de la qualité du travail, du niveau des rémunérations des perspectives de carrière etc ... est appelée à être prise en compte en tant que composante décisive de l'attractivité des emplois. A la différences des contrats antérieurs, c'est l'intégralité des composantes du rapport salarial qui sont, potentiellement du moins, objets de transactions Etat-Région-Branche (organisation d'employeurs). Quel est le sens de l'échange politique proposé par la Région ?

Il s'appuie sur un constat, assez largement partagé, qui est le suivant : « En réponse, notamment, aux demandes des branches qui, régulièrement, s'estimaient confrontées à des difficultés de recrutement ou même à des pénuries de main d'œuvre (transports routiers, hôtellerie et restauration bâtiment aussi), les pouvoirs publics – Etat et Régions - ont mis sur pied des dispositifs de formation et d'orientation des jeunes qui s'efforcent de résoudre ces problèmes. Mais une fois entrés en formation – notamment sous apprentissage -, les jeunes quittent en forte proportion les employeurs-formateurs, 40 % d'abandons parmi les apprentis de l'hôtellerie-restauration ; en outre, lorsqu'ils sont éventuellement embauchés dans les emplois correspondants, les jeunes diplômés préfèrent fréquemment démissionner, compte tenu de la qualité jugées mauvaises des conditions d'emploi et de travail Face à cette évaporation récurrente des jeunes en formation, la puissance publique, la Région au premier chef, peut avoir légitimement le sentiment d'abonder vainement des secteurs professionnels sans que leurs responsables s'efforcent de rendre plus attractives salaires et emplois. Dans le nouveau schéma porté par les ATB, la contractualisation, démarche privilégiée pour régler les relations entre acteurs, doit prendre en compte ces constats de telle sorte qu'aux efforts de formation des acteurs publics puissent correspondre des engagements des organisations professionnelles à améliorer les conditions de travail et d'emploi. Les enjeux du travail, de l'emploi et de la formation doivent donc être intégrés dans une même démarche.

A cet élargissement potentiel des objets des négociations tripartites, s'ajoute une dimension plus symbolique de l'échange politique. Il s'agit d'une légitimation croisée que l'on peut résumer ainsi : en tant que fédération patronale, j'accepte de vous aider, vous Région, à intégrer dans votre accord les différents outils d'intervention publique, que les émetteurs en soient les administrations de l'Etat (rectorats et direction régionale du travail), les collectivités territoriales, la commission européenne ... dans une démarche d'ensemble ; i en contrepartie, vous me soutenez financièrement et sur le plan cognitif (diagnostics ...) pour que moi, fédération régionale, je puisse développer des outils d'ingénierie et des modalités de financement qui me permettent de m'imposer techniquement et politiquement vis à vis des unions départementales, au demeurant relativement peu ouvertes aux questions de formation et de qualifications.

Il résulte de tout cela que la portée et la profondeur des engagements souscrits dans le cadre d'un accord tripartite sont très largement dépendants des pratiques négociatoires des fédérations et de leur ouverture politique aux objectifs spécifiques de la Région.

#### *Diversité des croisements entre politiques publiques et partenariat social*

De ce point de vue, il est « classique » de distinguer le BTP des HCR. Pour les employeurs de la première activité, l'ATB constitue un cadre politique clair parce qu'il a vocation à intégrer, comme on l'a vu, les différents guichets et outils publics d'intervention, et ainsi à contribuer à une rationalisation conjointe (Conseil Régional – Fédération régionale) de l'action collective dans le champ emploi-formation-travail. Il présente malgré tout des limites fonctionnelles qui tiennent en particulier à « l'éloignement des entreprises vis à vis du niveau régional ». D'où l'importance des plans locaux formation-emploi-développement territorial - qui tenteront de mobiliser les PME et les TPE autour des objectifs de l'accord. A un niveau plus général, s'est construite une version partagée par les partenaires sociaux et le Conseil régional sur les modalités de régulation des formations professionnelles (ouvertures et fermetures de sections en CFA mais aussi en lycée). Elle s'impose aux rectorats qui auraient prôné un strict partage des domaines de formation afin de conserver, autant que faire se peut, une maîtrise exclusive sur l'offre de formation dont ils ont la responsabilité, quitte à ce que le périmètre en soit réduit. Cette convergence des points de vue s'appuie sur une dynamique de discussion qui s'est progressivement développée dans le cadre de la CPREF. Cette

commission a ainsi élaboré des critères partagées de décision qui se sont imposés aux deux recteurs. Le coût procédural et politique de ce premier apprentissage collectif donne d'ailleurs une petite idée du chemin qui reste à parcourir pour parvenir à une régulation conjointe de l'ensemble du domaine couvert par cet ATB.

Dans le secteur des HCR, l'ouverture aux objectifs de la Région s'annonce plus limitée. En effet le Fafih élabore au niveau national des packages techniques qui, moyennant diverses adaptations aux spécificités locales, seront mises en œuvre dans l'ensemble des territoires intéressés. Prime donc une logique organisationnelle, celle de l'OPCA, qui, il est vrai, a développé une expertise reconnue dans son domaine. Sur la base de cet outil organisationnel et financier, la profession considère que ses propres orientations doivent être abondées par les multiples guichets publics (collectivités territoriales, administrations de l'Etat, FSE, ANPE, etc ...). La légitimité de l'ATB, procédure parmi d'autres, ne va donc pas de soi. Paradoxalement, cette place prééminente donnée à l'outil technique de la branche laisse place à la conclusion locale de conventions avec des administrations locales entrepreneurs, dès lors que leurs initiatives recourent les intérêts locaux de la profession.

Ainsi, à l'initiative de la direction départementale du travail, l'URSSAF, l'Etat, le patronat de l'hôtellerie et les syndicats ont-ils signé en 2004 une Convention départementale de lutte contre le travail illégal dans les hôtels-café-restaurants des Alpes-Maritimes, compte tenu des menaces sur les équilibres économiques et sociaux des professions qui ne peuvent être éradiquées que par des « actions concertées, définies et menées par les pouvoirs publics, les entreprises et les salariés du secteur ». Le texte se réfère au code du travail et au code de la sécurité sociale ainsi qu'à des orientations arrêtées en commission paritaire départementale pour mobiliser les partenaires, en premier lieu les chefs d'entreprise afin d'« impulser et coordonner les actions de lutte contre le travail illégal dans le département ». Dans ce secteur où sont largement répandues des pratiques délictueuses, cette convention a une portée plus que symbolique. Elle témoigne de la volonté du patronat local d'instrumenter l'une des fonctions de base de la convention collective, l'égalisation des conditions de la concurrence par un contrat public spécifique. En creux, elle témoigne du fait que le droit étatique tend à se re-légitimer et à s'opérationnaliser vis à vis des professionnels par le biais d'un contrat qui engage leurs représentants. La dé-hiérarchisation des acteurs et des règles atteint là son niveau maximum. Enfin, le Conseil régional n'a pas été convié à la table des discussions alors que les conditions d'emploi du personnel et la fidélisation des salariés, notamment saisonniers, sont au cœur des objectifs de l'accord tripartite. Sa capacité d'intégration politique et technique est ainsi explicitement battue en brèche.

On le voit, la pluralité des cheminements institutionnels sera très probablement l'une des caractéristiques de l'action publique portant sur l'ensemble formation-travail-emploi.

### **3. Recompositions ou fragmentations de l'action publique**

L'élargissement des objets des négociations sociales et contractuelles au-delà du champ classique de la formation professionnelle continue se heurtent à de fortes limites institutionnelles et sociales.

#### **3.1 Les limites de la dé-segmentation**

Qu'il s'agisse de la scène nationale ou des scènes locales, les processus en cours se heurtent aux limites des constructions segmentées antérieures, que cette segmentation provienne de la définition des contours des politiques ou des champ de compétence des acteurs.

Sur la scène nationale, nous avons évoqué plus haut les questions inhérentes à une approche de la « formation tout au long de la vie » qui se réduit, dans une conception à la française, à la formation professionnelle continue, mais aussi la conception élargie du « développement professionnel » dont est porteur l'ANI.

Les négociations de branche ont parfois poussé plus loin cette déssegmentation, tout en révélant les limites inhérentes à une logique d'accords thématiques.

Le cas du BTP est le plus emblématique de cette tendance, avec une pluralité d'accords et de négociations entourant l'accord FTLV, et notamment ce qui relève de l'apprentissage : il s'agit en effet pour cet accord non

seulement de définir les contours des politiques d'apprentissage stricto sensu, mais d'agir aussi sur la rémunération des apprentis, leurs conditions d'accueil, d'hébergement, voir leur prise en charge sanitaire ou culturelle...

L'Assurance révèle aussi, à sa façon, les limites de la dé-segmentation. L'esprit de l'accord est en effet celui de la gestion des compétences. Mais, selon certains négociateurs, sa mise en oeuvre pleine et entière se heurtera à la structure de la convention collective et de la grille de classification.

Sur les scènes locales, le sens des nouvelles formes d'action publique tient directement à leur capacité à traiter des différentes facettes du rapport salarial et donc à intégrer les questions de travail, d'emploi et de formation, si fortement cloisonnées dans les politiques de l'Etat. La question des saisonniers est de ce point de vue emblématique dans la mesure où elle conduit à élargir encore le spectre des enjeux en y incluant la protection sociale<sup>7</sup>. Dépend de cette intégration l'émergence d'un bien commun territorial qui permette de fédérer les politiques publiques et les actions privées dans un projet commun. De même, les accords tripartites de branche en PACA jouent leur pertinence sur leur capacité à instrumenter dans la durée cet élargissement des objectifs.

Or les limites sont patentes. Dans le cas du travail saisonnier, on a vu que la formation professionnelle restait en lisière de l'action publique, alors que la référence à l'amélioration de la qualité des services rendus conduirait à en faire une ressource stratégique. Plus fondamentalement, l'un des nœuds de l'action entreprise tient au fait que des catégories de main d'œuvre – étudiants dans l'hôtellerie-restauration et l'agriculture saisonnière par exemple – « s'apparient » plus ou moins spontanément à de « mauvais employeurs » peu soucieux des conditions de travail et de logement, et dont les entreprises sont elles-mêmes saisonnières ou peu durables, par le biais de mises en faillite récurrentes.

Dans le cas des accords tripartites, l'écart est sensible entre les attendus de ces textes contractuels et leur application, telle du moins qu'elle ressort des premières conventions d'application signées en juin 2005. En effet, alors que le déficit d'attractivité des emplois appelait les signataires à se préoccuper des conditions de travail, la mise en oeuvre traite, assez classiquement, 1. d'une régulation plus serrée des cartes des formations (pour l'essentiel, CFA / Lycées professionnels mais aussi, dans le cas du BTP, contrats de professionnalisation) 2. d'une intensification des actions de communication en direction des jeunes - collégiens, lycées et chômeurs – et des personnes en difficulté sur le marché du travail susceptibles de trouver dans des branches comme le BTP ou l'hôtellerie-restauration des perspectives porteuses d'insertion et de formation et 3. de la fidélisation des seuls apprentis. C'est loin d'être négligeable mais cela reste dans le champ classique de la formation et de l'information-orientation des publics de formés. Dans le cas du BTP, où les fédérations patronales cherchent pourtant à initier une légitimation croisée avec la Région, les employeurs ont refusé que les « fiches métiers », outils destinés à s'adresser aux jeunes, présentent les perspectives de carrières ainsi que les types de contrats et les salaires pratiqués. Le simple fait de donner l'information sur l'état présent conduit ipso facto à proposer une politique pour rendre l'avenir plus attractif. D'ailleurs, la prudence patronale vis à vis d'une publicisation du lien formations- rémunérations s'appuie sur un usage stratégique du dialogue social : le paritarisme n'est jamais une valeur aussi forte, notamment du côté patronal, que lorsqu'il s'agit de limiter ses engagements contractuels vis à vis de la puissance publique et de préserver ainsi sa capacité propre à agir. C'est particulièrement net dans le secteur de l'hôtellerie-restauration.

En outre, on peut se demander s'il n'y a pas une limite plus structurelle à la déségmentation. Dès lors que l'action publique se construit au niveau territorial en se concrétisant dans des projets de développement, peut-elle en rester au seul champ, pourtant élargi, de la formation, de l'emploi et du travail ? Par exemple, les difficultés de recrutement pourraient être sensiblement réduites dans le BTP si un effort de programmation des commandes publiques (environ 80 % du chiffre d'affaires dans les TP, 50 % dans le bâtiment) était entrepris, déjà dans l'instance régionale prévue à cet effet, en vue d'articuler grands chantiers et politiques de formation-qualification. Au sein même des différents acteurs, perdurent des cloisonnements qui rendent incomplète la coordination des projets. L'exemple du Conseil régional est à cet égard éclairant. Il n'y a guère de coordination et de réflexion communes aux services formation et à la direction du développement

<sup>7</sup> De ce point de vue, les PIT de l'AGEFOS-PME sont très proches de la problématique du travail saisonnier.

économique qui attribue pourtant des aides publiques aux entreprises des secteurs couverts par les accords tripartites. Par contre, les fédérations patronales savent jouer de la multiplicité des guichets régionaux pour abonder par diverses voies un même projet. Enfin un facteur procédural joue à l'encontre de la déségmentation. Il s'agit de la contractualisation. L'instrument est si souple qu'il aboutit à une multiplication des engagements contractuels : ainsi une branche patronale qui a signé un accord tripartite avec la Région et l'Etat (Travail et Education Nationale) sur le champ emploi-formation va par ailleurs s'appuyer sur des conventions spécifiques avec l'AFPA, l'ANPE et la DRTEFP (censées former à elles trois le service public de l'emploi) mais aussi sur la déclinaison régionale de la convention de branche nationale signée par le ministère de l'éducation nationale et la branche. Il est remarquable de noter que le Conseil régional, non seulement n'est jamais consulté en amont de la conclusion des ces conventions, mais en outre, n'est pas associé à leur suivi. La conclusion de ces contrats spécifiques enregistre mais aussi amplifie la balkanisation de l'action publique rendant d'ailleurs la prise de décision sur une opération particulière susceptible de bénéficier de différents canaux contractuels de financement particulièrement lourde. L'augmentation de ces coûts de transaction ne cesse de rendre le gouvernement par contrat (Gaudin, 1999) plus délicat !

### 3.2 *Quel renforcement des logiques de branche ?*

In fine, et s'agissant de la refonte du cadre de la FPC, le triptyque classique ANI, loi, branches sort plutôt formellement renforcé du processus.

A travers plusieurs dispositifs, l'accord et la loi confirment et amplifient les caractéristiques de base du système. Dans les petites entreprises (moins de 10 salariés), la contribution obligatoire pour la formation des salariés augmente. De plus, dans la dernière phase de la négociation de 2003, les employeurs ont dû concéder une légère augmentation de la contribution obligatoire des entreprises de 10 salariés et plus (+ 0,1%) afin d'augmenter les ressources disponibles pour le congé individuel de formation, dispositif auquel étaient très attachées certaines organisations de salariés.

Dans le même temps, le poids des branches et de leurs organismes collecteurs des fonds de la formation sort renforcé (Merle, 2004). D'une part ils vont directement collecter les cotisations croissantes des petites entreprises. D'autre part, des clauses plus strictes définissent leur monopole de collecte dans le périmètre de la branche. Enfin, c'est principalement au niveau de la branche (et de ses organismes collecteurs) que se définiront un certain nombre de priorités (par exemple en termes de publics non qualifiés, d'égalité de genre... d'actions en direction des seniors) qui s'imposeront aux entreprises si elles veulent bénéficier des fonds mutualisés. Ce renforcement du poids de la branche traduit la force des grandes fédérations au sein de l'organisation patronale. Le Medef, suivi en cela par la CFDT, plaide plutôt, particulièrement lors de la négociation de 2001, pour un développement des solutions interprofessionnelles et un plus fort ancrage des politiques de formation au niveau des territoires et des entreprises. Or la prise en compte du territoire a été très faible dans l'ANI. Elle s'affirme plus nous l'avons vu dans certains accords de branche. Mais c'est quand même la régulation de type « néo-corporatiste » à la française qui se poursuit, et par certains aspects se renforce dans ce processus.

Ceci dit, ce renforcement s'effectue plus dans l'ordre de la procédure que de l'effectivité, renvoyée sur d'autres scènes, notamment territoriales. A l'évidence ces jeux entre niveaux sont et seront variables d'une branche à l'autre : entre l'assurance, polarisée sur quelques sites, dont l'espace de référence est européen, et des branches « diffuses », comme HCR et BTP, privilégiées ici, les enjeux ne sont pas de même nature.

Mais que recouvre exactement « le renforcement de la logique de branche » ? Pour une même activité, par exemple le BTP, peut-on parler de « la » branche comme un ensemble unique relevant d'un « commandement » unifié ? Répondre à ces questions, au demeurant peu traitées, excède très largement le cadre de ce papier. En soi la procéduralisation croissante fait des textes nationaux des cadres cognitifs et juridiques – notamment à propos du principe de faveur – de première importance (Jobert et Saglio, 2005). Mais il reste que cette tendance ouvre un champ d'initiative conséquent aux échelons régionaux des partenaires, au moment où s'approfondit la régionalisation des politiques publiques de formation, d'insertion et – probablement demain – de l'emploi. Dès lors les potentialités de constructions spécifiques de l'action publique au niveau régional, déjà patentes, iront croissantes. C'est d'ailleurs ce qu'exprime l'intention générale des accords tripartites de branche qui tente, en quelque sorte, d'inscrire les actions des branches dans des projets d'initiative régionale. Les probabilités d'échec sont en l'occurrence fortes car cet outil, lui-même à

forte dimension procédurale, est sans doute trop en avance sur les référents et les pratiques des différents acteurs, plus prompts à cloisonner les champs d'intervention pour mieux s'en assurer la maîtrise. Il reste que la tendance est là et fera que la logique de branche pourra apparaître d'abord comme un processus de mise à disposition d'outils procéduraux, financiers et cognitifs (ingénierie) au service d'initiatives territoriales (ou, dans d'autres branches, de sites et de groupes industriels). C'est en tout cas l'un des scénarios envisageables.

En outre, il ne faut pas sous-estimer la portée des initiatives infra-régionales, du type « maison du travail saisonnier » ou programme intégré territorial de l'AGEFOS-PME qui s'appuient sur des acteurs professionnels qui échappent au cadre classique de la branche : des clubs d'employeurs, des associations de circonstance entre certains syndicats et regroupements d'employeurs etc ... qui portent des initiatives soutenues par des acteurs publics eux-mêmes émergents que sont les communautés de commune.

#### **4. Conclusion : Scénarios d'évolution pour l'action publique en matière de formation professionnelle**

Comme on l'a vu, l'une des questions préjudicielles est de savoir si l'on pourra encore parler à l'avenir d'action publique en matière de formation professionnelle, en tant que secteur d'intervention autonome, ce qu'elle a manifestement été depuis plus de 30 ans au regard des relations entre acteurs, de la régulation des ressources financières et de la construction des normes.

De ce qui précède, on peut tirer trois scénarios d'évolution qui, ici, ne seront présentés qu'à gros traits.

Le premier a déjà été évoqué à de multiples reprises et est sans doute celui qui serait porteur des transformations les plus importantes : *l'émergence d'un gouvernement néo-corporatiste régional* qui décroisonnerait l'ensemble des champs d'intervention liés à la régulation du rapport salarial. Dès lors il n'y aurait plus de secteur spécifique de la formation professionnelle. Ce scénario signifie que des légitimations croisées feraient apparaître au niveau régional des configurations d'acteurs spécifiques autour d'alliances entre collectivités territoriales et fédérations patronales et syndicales, fortement autonomes. Deux limites fortes à cette construction : seules des branches diffuses comme HCR, BTP, Transports-Logistique seraient véritablement susceptibles d'entrer dans ce type de schéma ; la faiblesse des ressources propres sur lesquelles les Régions peuvent s'appuyer pour inciter les acteurs privés substantielles à entrer dans l'échange politique : elle ne peut être compensée que par un renforcement sensible des compétences institutionnelles et, en tout cas, une forte capacité d'ingénierie. En outre, il faudrait être en mesure d'intégrer dans ce schéma les initiatives infra-régionales (voir le travail saisonnier ou les PIT) qui, sinon, seront des concurrents institutionnels redoutables : plus ciblés et plus circonscrits, ils évitent les pièges de détours procéduraux excessifs pour dégager à moindre frais un intérêt collectif.

Le deuxième scénario relèverait d'une forte continuité avec le renforcement de la logique de branche telle qu'elle s'est construite autour des accords nationaux relatifs à la formation tout au long de la vie (modulé bien évidemment par les scénarios relatifs à l'évolution diversifiée de ces logiques de branche, cf Jobert 2003). Compte tenu du désengagement de l'Etat et d'une impuissance relative des Régions, se mettrait en place *une privatisation de l'action publique en matière de formation professionnelle*. Elle aurait aussi une forte dimension régionale, dans la mesure où il reviendrait, en tant que de besoin, aux fédérations patronales, dans un cadre plus ou moins paritaire (voir la distinction BTP / HCR), d'activer les multiples guichets et canaux contractuels de financement au service de la GRH des entreprises du secteur. Là encore, trois conditions devraient être réunies, sachant que le cloisonnement des interventions publiques est quasiment un acquis : l'une est politique et consiste à diminuer sensiblement le poids des unions départementales ; l'autre est cognitive et appelle un renforcement des capacités d'animation et d'ingénierie (actuellement un chargé de mission de la Fédération régionale du bâtiment couvre l'ensemble des dossiers relatifs à la formation) ; la troisième est organisationnelle et demande un décroisonnement des services pour favoriser la mise en œuvre d'une logique de projets.

Le dernier scénario se nourrirait de la faiblesse des coordination inter- et intra- acteurs régionaux et nationaux, publics et privés, qui rendrait peu probables les deux premières perspectives. Elle engendrerait en effet *une balkanisation croissante de l'action publique* au fil de la complexification des problèmes à traiter et de l'entrelacement de multiples procédures et compétences attachées à des acteurs dé-hiérarchisés et, pour

une partie d'entre eux, multi-positionnés. Les conséquences en seraient ambivalentes : d'un côté, on assisterait à une croissance sensible des coûts de transaction nécessaires pour monter une opération régionale ou locale ; de l'autre, les marges d'action pour des « entrepreneurs de politique publique ou d'action publique », réunissant des configurations d'acteurs transitoires le temps d'un projet précis, s'en verraient sensiblement accrues. La régulation de cette ensemble complexe et mouvant se ferait sur le mode d'une concurrence inter-institutionnelle (entre montages d'initiative publique et/ou privée) considérablement renforcée.

La simple formulation de ces divers scénarios donne à penser que ce domaine de l'action publique sera probablement traversé par une pluralité de cheminements institutionnels issus notamment des réussites ou des échecs des croisements, plus ou moins ajustés, entre la médiation de la branche professionnelle et celle de la région ; pourquoi ne pas imaginer que coexistent dans un même espace régional différents modes de coordination : de type néo-corporatiste dans telle activité économique, de privatisation dans telle autre, ceci en fonction des systèmes de négociation et de délibération à l'œuvre tandis qu'émergeraient des dispositifs locaux plus ou moins insérés dans une gouvernance régionale ? La régulation de cet ensemble de plus en plus polycentrique (Commaille, Jobert, 1998) reposant sur des instances de négociation et de délibération de plus en plus diversifiées sera sans conteste un art difficile ! Mais une telle volonté d'encadrer la réalité (de Munck, 2001) dans un « système de formation professionnelle » est-elle encore envisageable, malgré la mobilisation de procédures de plus en plus sophistiquées ?

## Bibliographie

- Bel M., Dubouchet L. (dir.), 2004, Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?, bibliothèque des territoires, L'Aube, La tour d'Aigues.
- Bel M, Méhaut Ph, Mériaux O, 2003 (eds) *La décentralisation de la formation professionnelle, quelle conduite de l'action publique ?* Paris, L'Harmattan.
- Berton F, Correia M., Lespessailles C, Maillebouis, M, 2004, *Initiative individuelle et formation*, Paris : l'Harmattan
- Besucco, N., Tallard, M., Lozier, F., 1998, *Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche*, Cahier Travail et Emploi, Paris, La documentation française.
- Brochier D, Verdier, E, 1999, Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique, *Politique et management public*, n°3, 130-149.
- CFDT, 2004, *La réforme de la formation professionnelle continue, le guide du négociateur*, Agefal, Mai.
- Commaille J, Jobert B., 1998, La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ?, in Commaille J et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, LGDJ, Paris, 11-32.
- (de) Munck J., 2001, Pour une critique de la raison procédurale ? in Mercure D. (ed.) *Une société-monde ? Les dynamiques sociale de la mondialisation*, de Boeck et Presses de l'Université Laval, 115-131.
- (de) Virville M., 1996, *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*, Rapport au ministre du Travail, Paris, La documentation française
- Dubar C., Gadéa C. (eds), 1999, *La promotion sociale en France*, Paris, Septentrion.
- Duclos L. et Mériaux O., 1998, « Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste », in Auvergnon P., Martin P., Rozenblatt P., Tallard M. « *L'Etat à l'épreuve du social* », Paris, Editions Syllepse, 219-229.
- Eymard-Duvernay F. et Marchal E. (1994), « Les règles en action. Entre une organisation et ses usagers », *Revue Française de Sociologie*, XXXV, 5-36.
- Favennec-Héry F., 2004, Temps de formation, temps de travail, quelques observations, *Droit Social*, N°5, 494-498
- Finegold D., Soskice, D., 1988, 'The failure of training in Britain : analysis and prescription'. *Oxford review of Economic Policy*, 4(3), 21-53.
- Gaudin J.-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gauron A., 2000, *Formation tout au long de la vie*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La documentation française
- Jobert A., Saglio J., 2005, *La mise en œuvre des dispositions de la loi du 4 Mai 2004 permettant aux entreprises de*

déroger aux accords de branche, rapport pour la DRT, CRISTO, IDHE

Jobert A., 2000, « Les espaces de la négociation collective: branches et territoires », Octarès, Editions.

Jobert, A., 2003, Quelles dynamiques pour la négociation collective de branche ? *Travail et Emploi*, n°95, 5-27.

Lamanthe A., Verdier, E. (1999) "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes: la cohérence problématique de l'action publique ", *Sociologie du Travail*, 41 (4), 385-410.

Lichtenberger Y., Méhaut Ph., 2001, Les enjeux de la refonte de la formation professionnelle continue –bilan pour un futur-, *Liaisons sociales*, Mars.

Lindeperg G. (2000), *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne : rapport au Premier ministre*, Paris, la Documentation Française, Collection des rapports officiels.

Luttringer J-M., Seiler C., 2005, *La négociation collective de branche sur la formation en 2004 : éléments d'analyse*, dossier pour la DRT, Circe.

Maggi Germain N., 2004, La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés, Dares, communication au *colloque les évolutions de la formation professionnelle continue*.

Méhaut Ph, Reforming the training system in France, *Industrial Relations Journal*, 36, 4, 303-317

Mériaux O, 1998, *L'action publique partagée –Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation continue*, Thèse de science politique, IEP Grenoble.

Merle V, 2004, Un accord historique ?, *Droit Social*, n° Spécial Le nouveau droit de la formation, n°5, Mai, p 455-463.

Merle V., Lichtenberger Y., 2001, Formation et éducation tout au long de la vie : 1971-2001 : deux réformes, un même défi, *Formation Emploi*, 76, 169-190.

Mirochnitchenko K., Verdier E., 1997, Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue, *Travail et Emploi*, n°72, 51-65.

Mossé Ph., Verdier E., 2002, Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière, *Politiques et Management Public*, 20 (4), 67-93.

Nallet J-F., 1991, Le droit de la formation continue : une construction juridique fondatrice ?, *Formation Emploi* n° 34, 5-13.

Péry N., Secrétaire d'état aux droits de femmes et à la formation professionnelle, 1999, *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux*, miméo, Ministère du travail.

Peters G., 1993, Managing the Hollow State, in Eliassen K. and Kooiman J. (eds) *Managing Public Organizations*, Sage Publications, London.

Regini M., 1984, The Conditions for Political Exchange : How Concertation Emerged and Collapsed in Britain and Italy, dans Golthorpe J. H. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism : Studies in the Political Economy of Western European Nations*, New York, Oxford University Press, p. 124-142.

Verdier E., Vion A., 2005, Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France, vol. 1 n° 1-2, *International Journal of Public Policy*, 162-184.