



HAL
open science

Formation des jeunes et rapport salarial: vers un néo-corporatisme régional? (Apprentissage institutionnel en PACA)

Eric Verdier

► To cite this version:

Eric Verdier. Formation des jeunes et rapport salarial: vers un néo-corporatisme régional? (Apprentissage institutionnel en PACA). Journées du réseau RAPPE "Les territoires de l'éducation et de la formation: construire, coordonner, évaluer l'action publique locale", LEST-IREMAM, Aix-en-Provence, 26-27 mai 2005, 2005, pp.12. halshs-00009539

HAL Id: halshs-00009539

<https://shs.hal.science/halshs-00009539v1>

Submitted on 9 Mar 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques Educatives
(RAPPE)
Septièmes journées d'étude à Aix-en-Provence
LEST / IREMAM
Aix-en-Provence 26-27 mai 2005
*Les territoires de l'éducation et de la formation.
Construire, coordonner, évaluer l'action publique locale.***

Formation des jeunes et rapport salarial : vers un néo-corporatisme régional ?

(Apprentissage institutionnel en PACA)¹

Eric Verdier, Lest, verdier@univ-aix.fr

Depuis 1994, l'instrument d'intervention privilégié des Régions est le Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des jeunes (PRDFPJ), étendu par des textes récents à la formation des adultes. L'élaboration du plan, sous l'égide du conseil régional, repose donc sur un échec particulièrement complexe de concertations et de négociations. Ainsi l'élaboration des règles du jeu régional n'est jamais le produit de la volonté du seul « gouvernement régional » mais la résultante de multiples interactions avec les « partenaires » économiques et sociaux (interprofessionnels et de branches), les autres collectivités territoriales, les représentants de l'Etat et même le niveau européen, compte tenu des financements qu'il est susceptible d'apporter. On a ainsi pu avancer que le Plan régional est un « texte réseau » (Callon, 1991) qui rentre en connexion avec d'autres constructions institutionnelles, notamment contractuelles, comme le contrat de Plan Etat-Région (Lamanthe, Verdier, 1999).

Cette construction institutionnelle se situe à la confluence de deux régulations différenciées de l'action publique. Dans le cadre d'un système de relations professionnelles organisé autour d'un tripartisme entre l'Etat, le patronat et les syndicats (Duclos et Mériaux, 1998), la coopération et la concertation sont censées soutenir le déploiement d'une « action publique partagée » en matière de formation continue (Mériaux, 1998). Par ailleurs, la décentralisation à la française en imbriquant les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales a ouvert la voie à une régulation conjointe des différentes filières de formation des jeunes, auparavant fortement cloisonnées (Mossé, Verdier, 2002).

Dans cette filiation, le développement de dispositifs de contractualisation a constitué, formellement du moins, l'un des états et l'un de prolongements privilégiés de la mise en œuvre du Plan régional. En effet depuis 1987, avant même la création des PRDF, les Régions, l'Etat et les branches professionnelles ont eu la possibilité de conclure des contrats d'objectifs territoriaux afin de rendre plus cohérente l'offre de formation. En outre, les Conseils régionaux pouvaient espérer y trouver l'instrument adéquat pour articuler deux de leurs compétences majeures : le soutien au développement

¹ Version provisoire, ne pas citer mais commentaires bienvenus !

économique et la formation professionnelle (des jeunes et des adultes). Compte tenu de la faible structuration des acteurs interprofessionnels régionaux, tant du côté patronal que syndical, cette démarche paraissait être plus réaliste pour parvenir, in fine, à mettre en cohérence les diverses filières de formation par une accumulation d'accords trilatéraux sectoriels, surplombés par le plan régional.

Au total décentralisation, tripartisme et contractualisation étaient ainsi appelés à se combiner pour ouvrir la voie à des configurations originales ou spécifiques à tel ou tel espace régional en fonction des projets de développement formés par les acteurs, privés et publics.

Or plus de dix ans après la loi de 1993, cette mobilisation des intérêts par le biais des branches professionnelles débouche, on le sait, sur un bilan plus que mitigé. Certes, dans la plupart des régions, un nombre significatif de contrats a été signé. Mais leur capacité à réguler l'offre de formation d'une manière opérationnelle a lourdement peiné à s'établir (Bel et alii 2000), malgré le principe, partagé par les différents acteurs, d'une meilleure adaptation des dispositifs de formation à la demande de qualifications des entreprises. En effet, à l'instar de toutes les procédures dites « contractuelles » qui instrumentent aujourd'hui le partenariat dans l'action publique, ces documents ne créent aucune obligation mutuelle pour leurs signataires. Pis encore, ils « *apparaissent davantage comme un moyen d'information réciproque qu'un outil d'harmonisation des décisions prises par les différents acteurs* » (Lindeperg, 2000).

Cette défaillance de l'action collective ressortit, en fait, à des causes pour partie extérieures aux contrats eux-mêmes ; elles résultent notamment au cours bi-décennal de la décentralisation de la formation professionnelle (Bel et alii, 2004). On se limitera à souligner l'un des constats les plus solidement étayés : celui de la difficulté rencontrée par les Régions à trouver des relais « à leur mesure » (Jobert, 2002), en d'autres termes des partenaires sociaux capables d'agréger et de hiérarchiser l'ensemble des intérêts présents dans l'espace régional et ainsi d'être en position d'intermédiation forte entre les politiques publiques et les stratégies des acteurs micro-économiques, entreprises, jeunes et salariés, notamment par leur capacité à faire émerger les besoins et les attentes de ces derniers.

C'est très largement sur la base d'un constat analogue que la Région PACA a lancé en 2003 une « nouvelle génération » de contrats d'objectifs baptisés « Accords tripartites de branche ». Courant 2004, quatre accords relevant de cette nouvelle formule ont été signés dans le BTP, l'hôtellerie-restauration, le transport et l'agroalimentaire, soit des branches parmi les plus importantes de la région, qui sont structurées en organisations professionnelles et syndicales (relativement) actives et qui rencontrent des problèmes de recrutement de main d'œuvre (pénurie, manque de qualification, turnover trop important etc ...). Depuis lors, le processus institutionnel gagne de nouvelles activités économiques.

Ce nouveau modèle d'action publique² repose sur une forme d'échange politique qui se veut être adaptée aux compétences de la Région (1). Fortement adossée à des investissements cognitifs partagés, il vise à instaurer une dynamique de développement qui puisse prévenir les risques inhérents aux équilibres de bas niveau de qualification qui prévalent souvent dans ces activités économiques (2). Cette intégration dans l'action publique des projets politiques et d'intérêts privés est néanmoins confrontée à de fortes incertitudes (3).

² Cette construction n'en est qu'à ses premiers stades ; le texte qui suit traite donc d'une action publique en émergence, dont le cours est loin d'être stabilisé, comme on le verra. L'étude est menée par M. Bel, F. Sirna et E. Verdier dans le cadre d'une recherche financée par le Commissariat général du Plan sur « Les relations professionnelles face aux risques de l'emploi et du travail » (Coordination : O. Mériaux, E. Verdier).

1. Intérêt commun territorial et échanges politiques

Vis à vis de la génération antérieure des contrats d'objectifs territoriaux (COT), ces accords tripartites de branche (ATB) comportent plusieurs inflexions sensibles dans les modalités de relations contractuelles entre l'Etat, la Région et les représentants socioprofessionnels :

- Une place prééminente est donnée explicitement aux projets de développement régionaux dont l'exécutif régional est le maître d'œuvre;
- Le champ de la contractualisation est élargi, puisqu'il porte non seulement sur l'évolution de l'offre de formation professionnelle mais aussi sur l'amélioration des conditions d'entrée dans l'emploi, la fidélisation et la stabilisation dans l'emploi, les possibilités de progression et d'évolution professionnelle...
- L'implication de la représentation des salariés est appelée à aller au-delà des obligations réglementaires, la Région demandant à ce que les syndicats soit associés à la discussion autour de l'accord (par l'intermédiaire des commissions paritaires régionales pour l'emploi et la formation lorsqu'elles existent) et *a minima* à leur suivi³;
- Enfin, le souci d'opérationnalisation — qui tranche avec le caractère souvent formel des contrats antérieurs — se traduit par une mise en œuvre territorialisée, dans le cadre des Plans d'Action Locaux (PAL) initiés par la Région : les élus locaux, chaque territoire de mise en œuvre des ATB étant placé sous la responsabilité explicite d'un élu régional.

La promotion d'un intérêt général territorial comme intégrateur politique

Sur un nombre croissant de scènes institutionnelles, les collectivités locales tentent, selon des formules nouvelles diversifiées, d'affirmer un rôle qui cherche à aller au-delà de la simple coordination des compétences institutionnelles. Par l'entremise de la concertation et de la négociation, il s'agit d'intégrer à proprement parler les actions publiques et privées dans des projets de développement dont elles sont les promotrices et les gardiennes du sens.

Les accords tripartites de branches en PACA sont sans doute exemplaires de telles tentatives. Ils partent de constats communs sur la place – jugée souvent décisive – des activités économiques en cause pour le développement régional. Par exemple, le contrat relatif au BTP souligne le « caractère stratégique » de cette activité pour la région PACA, qu'attestent :

- le poids de ce secteur dans l'économie régionale : « 8,5 % de la population active régionale, soit 110.000 emplois répartis entre 25.700 établissements dont 94% ont moins de 10 salariés » (ibid. p. 4),
- sa présence sur l'ensemble du territoire régional
- sa capacité à offrir ainsi des « emplois de proximité » en première insertion à des jeunes peu ou pas qualifiés (plus généralement 80 % des actifs ont un niveau de formation V ou Vbis).

Au yeux des signataires, cette responsabilité vis à vis du développement économique et social de la région n'en rend que plus aigu le risque structurel auquel cette industrie est exposée : ne pas disposer en nombre et en qualité des qualifications professionnelles nécessaires. D'ailleurs la forte reprise de

³ On voit ainsi se reproduire, au niveau régional, un réajustement qui avait marqué les interventions contractuelles de l'Etat dans les années 90. Jusqu'au milieu des années 80, l'intervention de l'Etat, sous la forme de contrats conclus avec les employeurs, s'est souvent traduite par l'instauration d'un face à face entre les représentants de ce dernier et les employeurs, moyennant l'éviction des salariés et de leurs représentants ; ces pratiques ont donné lieu à des réajustements, certaines formules contractuelles suspendant l'aide de l'Etat à une concertation préalable avec la représentation syndicale (voir Mirotnichenko et Verdier, 1997 à propos de la « modernisation négociée »)

l'emploi sectoriel des années 1998-2002 s'est accompagnée d'un accroissement des difficultés de recrutement.

Ces accords érigent ainsi 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 au sein d'un projet régional de développement – et non pas au sein d'une déclinaison régionale d'une politique nationale de branche – des moyens et des actions des différentes et nombreuses parties prenantes, publiques et privées.

Cette convergence est censée apporter une réponse structurelle à ces enjeux à la fois sectoriels mais aussi macro-régionaux :

« Le présent accord-cadre 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).

Cette intégration des intérêts et des pratiques par l'entremise d'engagement mutuels rejoint les perspectives socio-politiques tracées par le classique concept de *néo-corporatisme* (Schmitter, Lehmbruch, 1979). Objet d'interprétations diversifiées, il est associé généralement à la capacité de l'autorité politique de négocier ou, plus exactement, de susciter la négociation d'accords durables des partenaires sociaux sur le rapport salarial – de la formation des qualifications à la protection salariale. Dans le contexte présent, l'originalité est double : l'animateur politique de premier rang n'est pas l'Etat mais la Région ; l'objet des contrats déborde largement le champ de la seule formation, auquel étaient cantonnés les contrats territoriaux antérieurs.

Les termes de l'échange politique en région

En réponse 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'abandon parmi les apprentis de l'hôtellerie-restauration puis, 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 les secteurs professionnels sans que leurs responsables s'efforcent de rendre plus attractives salaires et emplois.

En bref, les exécutifs régionaux considèrent qu'ils ont consenti des efforts financiers importants depuis dix ans pour développer l'offre de formation professionnelle, notamment initiale, et l'information sur les métiers ; malgré tout, les branches concernées continu(ai)ent à se plaindre régulièrement de difficultés de recrutement.

Dès lors, la Région part de l'hypothèse que les difficultés trouvent leur source en aval, dans l'accès à l'emploi ou dans l'emploi lui-même : rupture des contrats d'apprentissage, mobilité hors des secteurs correspondants à la formation reçue d'une proportion importante des jeunes formés et diplômés. C'est la faible attractivité des métiers et emplois de la branche qui est alors en question, du fait de conditions

d'emploi et de travail mauvaises ou perçues comme telles par les jeunes. La contractualisation doit prendre en compte ces constats de telle sorte qu'aux efforts de formation des acteurs publics puissent correspondre des engagements des organisations professionnelles visant l'amélioration des conditions de travail et d'emploi.

Au travers d'une amorce de négociation tripartite, on voit ainsi s'esquisser les linéaments d'une inscription originale des orientations de branche dans l'espace régional. A l'instar de ce qui semble émerger dans d'autres régions (notamment Rhône-Alpes), l'affirmation du Conseil Régional comme garant de la performance du système de formation contraint les organisations professionnelles à s'engager plus fortement pour dynamiser le dialogue social.

Classiquement, la littérature relevant de la « nouvelle économie politique » considère que les accords (néo-)corporatistes reposent sur « échange politique » (Pizzorno 1978, Regini, 1984) entre des autorités publiques et des partenaires collectifs privés : les premières visent à assurer l'effectivité de leurs projets et de leurs objectifs en incitant des acteurs privés collectifs à discipliner leurs mandants afin qu'ils agissent conformément à l'intérêt collectif : la convergence est soutenue par des incitations, financières en particulier, dont l'attribution renforce, en retour, la légitimité des intermédiaires privés.

Les ATB pourraient ainsi constituer le vecteur d'une forme d'échange politique adaptée à la nature des compétences détenues par les Régions et à la complexité du traitement des enjeux de la relation formation-emploi, les acteurs publics suscitant une implication plus forte de la partie syndicale dans la négociation pour élargir son champ et faciliter la délivrance des contreparties par les employeurs. Comme on le verra, ce schéma théorique se heurte à toute une série de difficultés.

Ces échanges peuvent porter sur des objets plus précis : ainsi, dans le bâtiment, l'Education Nationale a accepté de mettre à disposition les plateaux techniques de ses lycées professionnels pour former des apprentis, sous l'égide de CFA de la profession ; en contre partie, le rectorat bénéficie de l'aval de la profession pour ouvrir des sections d'apprentis préparant, sous la responsabilité du proviseur, des sections préparant au bac professionnel et au BTS de ces mêmes activités.

L'opérationnalisation s'appuie sur la territorialisation et l'implication des élus locaux

L'accord tripartite doit faire l'objet de conventions annuelles d'application construites selon quatre axes : 1. l'« emploi et l'insertion » 2. « l'information sur les métiers et la revalorisation des métiers » 3. la « cohérence de la carte des formations professionnelles initiales » 4. la formation continue des salariés et des demandeurs d'emploi.

Certes la gestion des cartes de formation reste l'apanage des partenaires du niveau régional, afin de ne pas exposer la dynamique de l'offre de places aux lobbies locaux : les projets d'ouvertures et fermetures de sections, tant dans les lycées que dans les CFA, doivent faire l'objet d'une consultation préalable des différentes parties au contrat.

Mais en matière d'emploi et de formation et, plus largement, de régulation du marché du travail, l'accord pousse fortement pour une action développée au niveau territorial, dans chacune des 17 zones d'emploi, car c'est dans cet espace que les entreprises recrutent, accueillent, forment ou intègrent les publics demandeurs d'emploi ou les jeunes en insertion. L'enjeu est ainsi d'associer les représentants locaux des branches professionnelles au travail des équipes territoriales co-animées par l'Etat et la Région (chargés de mission du conseil régional, coordonnateur des bassins de formation pour le rectorat, coordonnateur emploi-formation pour la direction départementale de l'emploi), de façon à ce « qu'elles puissent apporter des réponses de proximité et ciblées. La question des conditions d'accueil des différents publics en entreprise et notamment du tutorat devra faire l'objet d'une attention particulière » afin de diminuer les risques d'abandon en cours de contrat d'apprentissage – importants dans le BTP et, plus encore dans l'Hôtellerie-restauration (à hauteur de 40 %) -.

La légitimité politique de l'élu local est mise au service de l'action territoriale. Elle conforte la référence à la construction d'un bien commun territorial qui soit en mesure de dépasser les intérêts catégoriels et gestionnaires, notamment des tenants des différents appareils de formation. Dans le cas des ATB, chaque territoire (17 pour la région PACA) va être pourvu d'un Comité territorial Formation Emploi Formation présidé par un élu régional. Il s'agit là d'un changement sensible de posture puisque l'élu doit devenir l'animateur politique de l'action publique territoriale, en étant tourné vers la mise en œuvre d'actions concrètes, qui pourront déborder sensiblement les limites des compétences régionales héritées de la loi. Plus modestement, il s'agit de coordonner l'action des élus régionaux présents, es qualité, dans les conseils d'administration des lycées, des CFA et des missions locales. Au terme d'apprentissages progressifs, il en est attendu une forte intégration des pratiques des différentes institutions et dispositifs publics sous l'égide des élus.

Cette dimension politique pourrait, à terme, mettre en question le découpage territorial retenu d'origine administrative qui *grosso modo* correspond aux classiques zones d'emploi. Les élus poussent en effet pour que l'action publique soit construite territorialement sur des circonscriptions qui recouperaient les communautés d'agglomération, espace d'action qui s'affirme comme le plus dynamique.

Cette dynamique quadripartite - administrations, employeurs, salariés et élus - place en animateur central l'élu local, ce qui exprime bien la promotion des territoires et le dépassement des logiques d'action sectorielles classiques. Cette orientation suppose en amont une forte activité d'expertise.

2. Diagnostics, expertises et promotion d'un plus haut « équilibre des qualifications »

La conclusion du contrat s'appuie en amont sur des diagnostics et une prospective partagée. Ainsi que l'illustre le cas du bâtiment, leur élaboration peut être un l'objet d'une concurrence inter-institutionnelle : au bout du compte, l'expertise préalable a reposé sur des travaux de « l'atelier BTP » - « instance qui réunit l'ensemble des acteurs de la branche et la Cellule Economique du BTP rattachée à la Direction Régionale de l'Equipement » - et, secondairement, de l'Observatoire Régional des Métiers – soutenu conjointement par la Région, les rectorats et la DRTEFP - dont la pertinence d'ensembliser avait été préalablement mise en cause par les partenaires sociaux.

Expertise et construction de référents communs

L'étude a fortement mis en avant l'importance des recrutements à venir : en effet, si la structure démographique témoigne d'un rajeunissement, le renouvellement des qualifications constitue un enjeu essentiel puisque plus de 11 % (11,3 %) des salariés ont 55 ans et plus : c'est particulièrement accusé en Travaux Publics (20,4 %), Conduite et Mécanique (13,8 %) ainsi qu'en Maçonnerie et gros œuvre (14,5 %), Carrelage (11,4 %) et Couverture (10,7 %).

L'intégration des intérêts s'échafaude selon deux grands types de critères : les horizons d'action, le degré d'articulation des questions de qualifications, d'emploi et de formation aux projets et risques économiques. Dit d'une manière très synthétique, l'enjeu est de prévenir l'indisponibilité d'une main d'œuvre suffisante en nombre et en qualifications en vue de satisfaire les projets entrepreneuriaux ; dans le même temps, il faut éviter qu'elle ne soit pas excessivement dépendante d'emplois fragiles (instabilité, précarité) et peu porteurs (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 et/ou de délocalisations. D'un côté, il s'agit ainsi de prévenir les risques économiques qui reviendraient à ne pas convertir en marchés des opportunités industrielles et commerciales et de ce fait, à ne pas agir sur le sous-emploi avec toute l'efficacité possible. De l'autre, il s'agit, évidemment, d'anticiper sur les différents facteurs d'exposition des jeunes et des salariés au chômage et à l'obsolescence des qualifications et des compétences.

Sortir d'un équilibre de bas niveau de qualification

En terme d'action publique, l'enjeu central dans des activités comme le bâtiment et, plus encore, le tourisme (hôtellerie-restauration) peut être formulée de la manière suivante : comment desserrer le cercle vicieux – mauvaises conditions de travail et de salaires doublées, dans le cas d'activités saisonnières fréquentes dans la région, 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, dans un «équilibre de bas niveau de qualification» (Finegold et Soskice, 1988).

Bien évidemment, la manière d'entrer dans le cercle est cruciale et fait l'objet de controverse. 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.

L'objectif est d'enclencher un cercle vertueux qui permettrait d'établir un «équilibre de haut niveau de qualification» dont l'industrie allemande a longtemps été l'exemple idéal : l'amélioration des conditions de travail et d'emploi permet d'attirer et de fidéliser une main d'œuvre sensiblement plus qualifiée ; il en résulte une compétitivité sectorielle et territoriale accrue qui permet de bien valoriser sur le plan salarial les investissements en formation et en qualification, de développer l'emploi qualifié et de maintenir des incitations pour les entreprises et les personnes à élever encore les qualifications etc ... On peut estimer aussi que l'amorce du processus tient à la qualité de la formation initiale.

Précisément l'enjeu technique et politique consiste à agir simultanément sur la qualité des emplois et la disponibilité d'une main d'œuvre adéquate, en jouant sur différentes 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

Ces perspectives, centrées sur un référentiel commun en matière de qualité des formations et des emplois, appellent, d'ores et déjà, la mise sur pied de forums de débats pour favoriser l'appropriation des résultats par des acteurs de terrain aux points de vue initiaux différenciés puisque relevant de dispositifs de formation potentiellement concurrents. On retrouve là le rôle – encore à venir – d'animation et d'impulsion des élus promus responsables de l'intérêt des territoires. Leur capacité de fédérateurs dépendra notamment de la qualité des diagnostics partagés sur lesquels ils pourront appuyer leur régulation. En effet sa légitimité reposera sur la confiance que leur accordera par les milieux professionnels et, en amont, sur la capacité des institutions à construire des informations fiables sur les niveaux de formation appropriés aux stratégies économiques poursuivies (Culpepper, 2001). On pourrait montrer sans peine que, pour l'instant, persistent de profonds désaccords sur l'évaluation des qualifications pertinentes : par exemple, dans l'hôtellerie, les employeurs regimbent à faire du CAP la qualification de premier niveau : au grand dam des rectorats mais aussi de la Région, ils se satisferaient de la référence à un niveau de formation générale correspondant à la fin de la scolarité obligatoire assorti d'un certificat de qualification professionnelle délivrée par la branche. Ainsi qu'en atteste la difficulté à conclure la première convention d'application de l'ATB, ce type de divergence pèse sans conteste sur l'avenir immédiat de ce dispositif contractuel rénové.

3. Les incertitudes de la nouvelle action publique

Son effectivité se heurte d'emblée à un certain nombre de difficultés, comme semblent le montrer les premières observations réalisées dans les secteurs du BTP et de l'hôtellerie-restauration.

L'incomplétude du « quadripartisme »

Il faut souligner tout d'abord que l'inclusion des syndicats de salariés dans cette action publique est dépendante, à court terme en tout cas, des traditions en matière de paritarisme dans la branche, du degré de structuration des syndicats de branches au niveau régional et local (le niveau départemental étant souvent la référence historique) et des pratiques de l'Etat en la matière (par exemple, les rectorats n'ont jamais de relations directes avec les représentants sectoriels des salariés).

En outre, la volonté des pouvoirs publics de voir les organisations syndicales de salariés mieux impliquées dans la construction des accords tripartites est d'ailleurs plus ou moins suivie d'effets. Ainsi le comité de suivi de l'accord tripartite du BTP — dont la fonction est cruciale, puisqu'il lui revient de préparer les conventions annuelles d'application qui doivent notamment prévoir les modalités de financement des engagements souscrits par les parties — ne compte-t-il aucune représentation des salariés. Les syndicats de salariés n'ont pas été associés à la signature de l'accord, et le modèle d'accord tripartite intégrant emploi, formation, orientation et conditions de travail, qui rencontre a priori leurs faveurs, n'a pas été explicitement présenté en commission paritaire régionale de l'emploi et de la formation BTP-PACA (CPRT –BTP). Certes, des acteurs publics « réalistes » pourront considérer que, pour dommageable qu'elle soit au niveau des principes, cette faible inclusion de la représentation de salariés n'est pas, dans les faits, si dommageable que cela : ne permet-elle pas d'instaurer plus facilement la confiance avec la représentation des employeurs, sachant que par ailleurs, des autorités publiques comme la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, pourrait promouvoir l'intérêt des salariés, en s'appuyant sur une inspection du travail gardienne du droit en la matière.

Sans même aborder ici l'efficacité sur le long terme de ce « néo-corporatisme assistée », typique d'une situation française où la représentation des salariés est très affaiblie, on soulignera que la volonté d'indépendance des « professions » concernées à l'égard des différents pouvoirs publics reste forte et conduit à une certaine instrumentalisation du dialogue social bipartite. Ainsi 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 sa capacité propre à agir. Fondamentalement, pour les acteurs patronaux, l'intervention publique, d'où qu'elle émane — administrations de l'Etat, Conseil régional, Conseils généraux etc ... — est là pour abonder, soutenir, conforter etc., des lignes d'action déterminées par les organisations professionnelles, dans le cadre d'une négociation plus ou moins poussée, selon les contextes sectoriels, avec la partie salariée.

La branche est-elle encore le cadre pertinent ?

Après bien d'autres, les enquêtes menées au niveau territorial, notamment dans les secteurs du BTP et de l'hôtellerie-restauration (plus largement du tourisme), tendent à montrer que cette approche classique de branche, s'expose à être contournée partiellement par les pratiques de GRH des entreprises qui recomposent le rapport salarial.

En effet, une tendance forte s'affirme : la dissociation croissante entre la figure de l'employeur et de l'entrepreneur. Nombre d'entreprises réduisent au maximum les coûts et aléas de la position d'employeur en substituant, partout où c'est possible, du contrat commercial au contrat de travail et en transférant ainsi les risques de l'emploi sur les salariés, désormais moins protégés, sur les fournisseurs souvent très contraints en terme de prix et de marges et sur l'assurance-chômage et l'aide sociale. Dans certaines activités comme l'hôtellerie et le bâtiment, les emplois sont massivement extériorisés :

les entreprises d'intérim ou la sous-traitance en cascade deviennent les véritables employeurs des salariés, y compris des travailleurs qualifiés situés au cœur du « métier ».

Ce mode d'organisation freine considérablement le développement d'une logique consistant à mieux équiper les individus dans leurs évolutions sur les marchés sectoriels du travail. De fait, certains grands hôtels de la Côte d'Azur recourent de plus en plus à l'externalisation de fonctions centrales pour la qualité de la prestation. Ainsi pour la restauration, ils font appel à des entreprises de chaîne et pour les « étages », recourent à des entreprises de nettoyage spécialisées. Ces prestataires de services reprennent souvent tout ou partie du personnel originel des hôtels mais en diminuant sensiblement les avantages acquis : introduction du paiement à l'acte (exemple à la chambre nettoyée pourtant illégal), remise en cause du salaire à l'ancienneté etc ...

Des pratiques similaires sont monnaie courante dans le bâtiment ou dans l'agriculture. Ces transferts des risques remontent parfois sur l'amont de la relation salariale. Ainsi une filiale spécialisée d'une grande entreprise d'intérim signe des contrats d'apprentissage aux métiers du BTP et met les jeunes apprentis à disposition de grands maîtres d'œuvre.

Dès lors, le cadre néo-corporatiste sur lequel reposent les engagements mutuels perd nécessairement de sa force.

L'opportunisme des acteurs et l'affaiblissement de l'action collective

Une autre pratique consiste à recourir au travail au noir et, assez largement, notamment dans la restauration en station touristique, au travail dissimulé, moins dangereux pénalement pour le patron, ce qui transfère les risques de l'emploi et du travail sur les salariés et une part du risque économique sur les concurrents et les dispositifs sociaux. L'employeur s'efface alors derrière l'entrepreneur qui, lui-même, peut être saisonnier. Ces pratiques délictueuses s'appuient parfois, notamment dans le tourisme, sur l'assentiment des salariés occasionnels concernés, notamment les étudiants. Ces « mauvais employeurs » qui se soucient peu des conditions de travail, voire pour certains, partent sans laisser d'adresse et sans payer ni l'URSSAF ni leurs salariés, ne sont pas marginaux en nombre. Ainsi d'après une responsable syndicale, permanente de longue date, il y aurait 70 % de travail illégal dans la restauration des Alpes Maritimes, surtout sur les salaires (travail dissimulé).

C'est la raison par laquelle, dans les Alpes Maritimes, la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et les partenaires sociaux de l'hôtellerie-restauration ont signé en 2004 une convention destinée à combattre le travail illégal. Pour une bonne part, elle rappelle des dispositions du code du travail mais en l'occurrence, la signature – et l'engagement – des syndicats professionnels leur confèrent-elle plus de légitimité aux yeux des employeurs récalcitrants ? Il est évidemment trop tôt pour le dire mais cette articulation originale du contrat et de la loi ouvre la possibilité à la représentation des salariés de saisir directement le procureur ou la gendarmerie sans passer au préalable par des constats et procès-verbaux l'inspection du travail.

Cette démarche qui renforce la probabilité de sanctions pénales vise à entraver le contournement de l'échange politique qui est au principe de la contractualisation. En effet, l'objectif de « moralisation » du travail saisonnier — soutenue par des contrôles renforcés du travail clandestin — fait l'objet d'un consensus très large, qui délimite « vrais professionnels » et « margoulins ». Dans un secteur peu encadré, où la norme et la morale professionnelles sont parfois assez lâches, le dialogue social territorial renoue ainsi avec la fonction première de la convention collective, l'égalisation des conditions de la concurrence ! L'administration du travail peut ainsi rendre plus effective une politique tournée vers les questions relatives au travail et à ses conditions d'exercice.

Par ailleurs, à court terme, les fédérations patronales se montrent assez prudentes quant à leur capacité à engager leurs mandants dans une action en faveur d'une formation de qualité en entreprise. Les précautions prises par la fédération patronale du bâtiment en matière d'apprentissage : « Il convient d'améliorer les conditions du tutorat en entreprise en tenant compte des difficultés rencontrées :

réticence des salariés expérimentés à accepter la nécessité d'une formation au tutorat, difficultés de communication entre les seniors « tuteurs » et les jeunes « apprenants » etc.. (Fédération Régionale du Bâtiment 28 avril 2004). De même, la responsable du centre de formation des Travaux Publics pointait qu'« il faudrait faire plus d'efforts, notamment de la part des entreprises, puisque les tuteurs sont souvent des personnes qui sont dans l'entreprise depuis longtemps et ils ne comprennent pas toujours pourquoi ils doivent faire une formation pour apprendre à accueillir les jeunes, quand ils l'ont fait pendant des années sans avoir reçu de formation. Ce qu'ils doivent comprendre est que le public jeune qui arrive sur le marché du travail n'est pas le même qu'il y a trente ans ».

Retours de l'Etat surplombant ou les risques de l'action multi-niveaux

Depuis 1994, en plusieurs circonstances, la patiente affirmation du rôle de coordonnateur de la Région en matière de formation professionnelle a été confrontée à des « coups d'Etat » portés par des plans d'action nationaux, censés renouer avec le volontarisme gouvernemental destiné à combattre efficacement et rapidement les fatalités du chômage et des difficultés d'insertion. Certaines des initiatives passées en revue n'échappent ou n'échapperont pas à une telle épreuve, sorte de test de la solidité institutionnelle et politique de l'action publique territoriale.

Ainsi les accords tripartites de branches sont confrontés à un risque de brouillage de l'action publique du fait de nouveaux affichages politiques quelque peu contradictoires avec les textes de 2004 qui ont amplifié la décentralisation : ces accords, et plus particulièrement les plans d'action locaux, ont été promus, en concertation étroite avec les administrations régionales de l'Etat, comme l'instrument privilégié de l'action publique en faveur de la formation et de l'emploi, avec une légitimité confortée par les lois de 2004 sur la décentralisation et les finances locales.

Or le plan Borloo, désormais inscrit dans la loi, reprend la main au profit de l'Etat en s'avancant sur des domaines qui ne sont plus de sa compétence directe – comme l'apprentissage qui est au cœur de bien des politiques de Régions en matière de formation et d'emploi – ; il promeut ses propres instruments fédérateurs au niveau local, les Maisons pour l'Emploi. Face à cette segmentation récurrente des interventions publiques, l'attentisme des acteurs privés est « rationnel » et les organisations professionnelles ont beau jeu de se positionner de facto comme les acteurs en capacité réelle de coordonner des pouvoirs publics balkanisés.

Conclusion

La régulation recherchée par cette nouvelle action publique n'est plus étroitement délimitée par les enjeux propres à la formation des jeunes mais s'étend aux « conditions d'emploi et de travail » voire à l'ensemble du rapport salarial. Plus l'objet de la régulation est localisée, plus la figure classique du « système » de formation professionnelles tend à se fondre dans des dispositifs relevant d'une action publique territoriale et transversale placée sous l'égide d'élus locaux. La négociation sociale et politique à partir de l'objet formation soutiennent ainsi une action collective orientée vers la production d'un bien commun « situé » dans un projet régional qui vise à échapper au cercle vicieux attaché aux équilibres sectoriels de bas niveaux de qualification.

Dans les limites de l'opportunisme des acteurs économiques (par exemple recours au travail clandestin ou dissimulé) et politiques (retour intempestif de l'Etat central), ces nouveaux arrangements institutionnels s'efforcent d'asseoir la cohérence territoriale de l'action publique en intégrant localement des outils et dispositifs d'intervention conçus aux différents niveaux d'intervention par des acteurs publics diversifiés. Le développement de cette « gouvernance territoriale » s'est traduit par une « dé-hiérarchisation » des acteurs publics, malgré les tentatives réitérées de retour de l'Etat sur le devant de la scène : l'action publique territoriale tente donc d'affirmer sa légitimité politique en construisant un intérêt collectif autour du développement économique et social.

Mais néanmoins, on est tenté de dire qu'il y a là, dans ce qu'il est convenu d'appeler la gouvernance, à la fois la solution et la source de problèmes supplémentaires. Les dynamiques endogènes de la nouvelle action publique peuvent certes être à l'origine d'indéniables apprentissages institutionnels et organisationnels mais aussi de risques de nouvelles défaillances de l'action publique : complexification des agencements institutionnels, croissance des coûts de transaction (Verdier, Vion 2005), négociations purement procédurales et, au bout du compte, opacité croissante, ce qui va à rebours des vertus du gouvernement par le contrat (Gaudin, 2000). La fameuse gouvernance multi-niveaux peut donc accroître les risques de « crise de la gouvernabilité ». L'interrogation sur l'efficacité est d'autant plus légitime que le processus de dé-hiérarchisation des acteurs, doublée des retours de l'Etat volontariste, engendre une sorte d'insécurité institutionnelle qui fragilise les audacieux montages institutionnels promus par les acteurs « dé-hiérarchisés ».

Références

Bel M., Méhaut P., Mériaux O. (dir) (2003), *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan coll. Logiques Politiques.

Bel M., Dubouchet L. ; (éds.), 2004, *La décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, Editions de l'Aube.

Culpepper P. (2001), « Employer, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France », dans Hall P. et Soskice D. (eds), *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, p. 275-306.

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 Sullepse, 219-229.

Finegold, David. and Soskice, David (1988), "The Failure of Training in Britain : analysis and prescription ", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4 n° 3 pp.21-53.

Gaudin, J.P. (2000), "*Gouverner par contrat ; l'action publique en question* ", Presses de Sciences Politiques.

Jobert A. (2002), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Octarès, Toulouse.

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.

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, p.89

Mériaux, Olivier (1999), *L'action publique partagée - Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, thèse science politique, université Grenoble II, Institut d'Etudes Politiques

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

Pizzorno A. (1978), « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch C. and Pizzorno A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe*, vol. 1, Londres, Macmillan, p. 277-298.

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.

Schmitter Ph., Lehmbruch G. (eds) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills (Ca), Sage.

Verdier E. and Vion A. (2005), "Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France", Forthcoming autumn 2005 *International Journal of Public Policy*.