



PRÉFECTURE DE LA
RÉGION RHÔNE-ALPES
Secrétariat Général pour les
Affaires Régionales

Rhône-Alpes ^{Région}

ÉVALUATION DES MODALITES DE CONTRACTUALISATION
ENTRE L'ÉTAT, LA REGION ET LES BRANCHES PROFESSIONNELLES AU
TITRE DES PROGRAMMES EMPLOI, FORMATION ET ECONOMIE DES
CONTRATS DE PLAN ETAT - REGION

RAPPORT FINAL D'ÉVALUATION

14 octobre 2005

Geste

GESTE
113, rue Saint-Maur
75011 PARIS
Tél. 33 (0)1 49 29 42 40
Fax : 33 (0)1 43 38 24 68
www.geste.com

AMNYOS

AMNYOS Consultants
11, Avenue Philippe Auguste
75011 PARIS
Tél. 33 (0)1 43 13 26 66
Fax : 33 (0)1 43 13 26 65
www.amnyos.com

Sommaire

A	INTRODUCTION : LE CHAMP DE L'ÉVALUATION, SES OBJECTIFS ET SES ENJEUX.....	5
A.1	Les objectifs de l'évaluation.....	6
A.2	Les quatre questions de l'évaluation	7
A.3	Les quatre étapes de l'évaluation	7
B	L'ANALYSE DES THÉORIES D'ACTION ET DE LEURS ÉVOLUTIONS	9
B.1	Le retard relatif de Rhône – Alpes en matière de mise en œuvre de contrats d'objectifs	10
B.2	La construction progressive des théories d'action.....	11
B.2.1	Les CEP et CO : une théorie d'action formalisée et écrite.	11
B.2.2	Les Contrats sectoriels : la formalisation progressive d'une théorie d'action plus pragmatique, précédée par l'analyse amont des enjeux économiques du territoire régional.	13
B.3	Les constats partagés par l'ensemble des acteurs	14
B.3.1	La question du rythme du chaînage.....	14
B.3.2	L'importance de la méthode.....	15
B.3.3	La difficulté du passage à l'opérationnel.....	15
B.3.4	La recherche de la cohérence d'ensemble.....	16
B.3.5	La question de la légitimité	16
B.3.6	La question des moyens alloués.....	17
C	LA RÉPONSE AUX QUATRE QUESTIONS ÉVALUATIVES.....	18
C.1	Question évaluative N° 1 : Comment et sur quels points de recoupement articuler entre eux les dispositifs de contractualisation tripartite dans la perspective d'une approche transversale économie, emploi - formation et ressources humaines ?	19
C.1.1	Les constats.....	19
C.1.2	L'analyse évaluative	22
C.1.3	Questions-clés et axes de progrès.....	25
C.2	Question évaluative N°2 : Quels sont les facteurs les plus favorables pour améliorer la participation des professions (employeurs et salariés) et pour contribuer à la structuration régionale des branches ?.....	28
C.2.1	Les constats.....	28
C.2.2	Analyse évaluative	31

C.2.3	Questions-clés et axes de progrès.....	33
C.3	Question évaluative N°3 : Comment favoriser l'appropriation par chacun des partenaires des démarches contractuelles et améliorer la capacité de ces démarches à définir et mettre en œuvre des programmes d'actions ?.....	37
C.3.1	Les constats.....	37
C.3.2	Analyse évaluative	39
C.3.3	Questions-clés et axes de progrès.....	41
C.4	Question évaluative N°4 : Comment sont pris en compte les aspects interprofessionnels dans les démarches conduites avec des branches particulières et comment les susciter quand c'est souhaitable ?.....	43
C.4.1	Les Constats	43
C.4.2	Analyse évaluative	44
C.4.3	Les questions-clés et axes de progrès.....	45
D	LES PRINCIPAUX AXES DE PROGRÈS DÉGAGÉS PAR L'ANALYSE ÉVALUATIVE	47
D.1	Les quatre principaux axes de progrès dégagés par l'analyse évaluative.	48
D.2	La nécessité de définir un nouveau référentiel de la contractualisation tripartite	49
E	L'ANALYSE COMPARATIVE DES DÉMARCHES RÉGIONALES DE CONTRACTUALISATION TRIPARTITE.....	50
F	LES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES.....	53
F.1	La réforme de la formation suite à l'Accord National Interprofessionnel du 20 Septembre 2003 favorisera-t-elle le développement de nouveaux partenariats entre les partenaires sociaux, l'État déconcentré et les Régions ?	54
F.2	L'an II de la décentralisation renforce les compétences des régions dans le domaine de la formation mais également dans le domaine du développement économique.	56
F.3	Le regroupement des CEP et des EDDF dans un dispositif unique intitulé : Engagements de Développement de l'Emploi et des Compétences (EDEC)	59
F.4	L'Observatoire des mutations économiques.....	60

G	PROPOSITION D'UN NOUVEAU RÉFÉRENTIEL DE LA CONTRACTUALISATION TRIPARTITE.....	64
G.1	Formaliser une charte régionale de la contractualisation tripartite définissant les principes de la contractualisation.	65
G.2	Définir des enjeux clairs et concertés de contractualisation.....	66
G.3	Mettre en réseau les différentes structures ressources susceptibles d'opérationnaliser et d'accompagner les démarches de contractualisation	67
G.4	Conférer aux démarches de contractualisation des objectifs clairs.....	69
G.5	Remplacer les contrats d'objectifs et les contrats sectoriels par un contrat unique, d'objectif et de moyens, transversal aux champs de l'économique, de l'emploi/formation et de la gestion des ressources humaines	70

A Introduction : le champ de l'évaluation, ses objectifs et ses enjeux

A.1 Les objectifs de l'évaluation

La Région Rhône-Alpes et l'Etat ont souhaité évaluer leurs démarches de contractualisation avec les branches professionnelles dans les domaines de l'emploi, de la formation et de l'économie. Ces démarches s'inscrivent dans le cadre du Contrat de plan Etat – Région et concernent les Contrats d'Etudes Prospectives (CEP), les Contrats d'Objectifs (CO) et les Contrats Sectoriels (CS).

Le champ de l'évaluation a concerné les "contrats tripartites" signés entre l'Etat, la Région et les branches professionnelles dans le cadre des Contrats de Plan Etat - Région 1994 -1998 et 2000-2006.

L'évaluation a été une évaluation de la mise en œuvre.

Pour cette raison, elle a mis l'accent sur l'analyse des processus et des modalités de contractualisation entre les partenaires.

L'évaluation a eu pour objet principal d'apprécier la capacité des modalités de contractualisation à avoir défini des enjeux partagés entre les acteurs (Etat, Région, organisations représentatives des employeurs, organisations représentatives des salariés) puis la capacité à traduire ces enjeux en orientations, elles mêmes débouchant sur des actions effectives, lisibles et évaluables.

Le cahier des charges de l'évaluation, élaboré conjointement entre la Région et l'Etat, a proposé un diagramme logique d'impacts¹, appelant une analyse comparée des théories d'action dans le champ de l'emploi - formation et dans celui de l'économie.

Cette analyse comparée a permis de repérer les similitudes et les différences entre les deux démarches :

- ü Dans le domaine de l'emploi et de la formation, la démarche des Contrats d'Etudes Prospectives a progressivement évolué pour s'inscrire dans un processus périodisé, visant à faire du CEP le préluce à la formalisation d'un Contrat d'Objectifs emploi - formation devant déboucher, ensuite, sur un plan d'actions.

Cette théorie est spécifique à la région Rhône Alpes². Dans les autres régions, on a procédé uniquement à la contractualisation de contrats d'objectifs avec les branches selon les termes de la loi quinquennale. Parfois, des CEP régionaux ont pu être conclus (rarement) mais qui n'avaient pas vocation à se prolonger en contrats d'objectifs.

- ü Dans le domaine de l'économie, les contrats sectoriels ont été précédés d'une simple phase préparatoire avant de proposer un cadre d'actions, souvent très opérationnel, produisant des réalisations plus effectives mais également plus empiriques.

¹ Cf. annexes

² Cf. Annexe : analyse comparée des contractualisations conduites dans d'autres régions.

A.2 Les quatre questions de l'évaluation

Le cahier des charges de l'évaluation a posé explicitement quatre questions évaluatives :

1. Comment, et sur quels points de recoupement, articuler entre eux les dispositifs de contractualisation tripartite dans la perspective d'une approche transversale économie, emploi - formation et ressources humaines ?
2. Quels sont les facteurs les plus favorables pour améliorer la participation des professions (employeurs et salariés) et pour contribuer à la structuration régionale des branches ?
3. Comment favoriser l'appropriation par chacun des partenaires des démarches contractuelles et améliorer la capacité de ces démarches à définir et mettre en œuvre des programmes d'actions ?
4. Comment sont pris en compte les aspects interprofessionnels dans les démarches conduites avec des branches particulières et comment les susciter quand c'est souhaitable ?

Ces quatre questions constitué le cœur de l'évaluation et ont servi de trame pour l'ensemble de la démarche d'évaluation.

A.3 Les quatre étapes de l'évaluation

L'évaluation a procédé en quatre temps retracés dans le présent rapport final :

1. L'analyse des théories d'action et de leurs évolutions (chapitre B).
L'analyse documentaire des contrats signés (CEP, CO, CS) et la rencontre des acteurs impliqués dans les démarches de contractualisation ont permis de reconstituer le référentiel des démarches contractuelles mises en œuvre. Ce référentiel a permis d'identifier les principaux résultats enregistrés ainsi que les difficultés repérées.
2. Dans un deuxième temps, (chapitre C), il a été répondu aux quatre questions évaluatives du cahier des charges. La réponse à ces questions évaluatives a permis d'identifier des axes de progrès, synthétisés dans le chapitre D du rapport.

3. Il a été ensuite procédé à deux analyses complémentaires :
- Un tour d'horizon de la façon dont d'autres régions ont construit leurs démarches de contractualisation avec les acteurs socio économiques et la façon dont elles réfléchissent aux évolutions à conduire. (chapitre E).
 - Une analyse des impacts des récentes mutations institutionnelles sur les processus de contractualisation tripartite au plan régional (chapitre E).
4. Enfin l'ensemble de ces analyses et sources d'informations ont permis de formaliser des préconisations pour "refonder" les démarches de contractualisation, autour de quelques orientations d'ordre stratégique ou technique (chapitre G).

Le présent rapport est complété par un rapport d'annexes permettant de mieux développer certains points qui auraient gênés la lisibilité du présent rapport final.

B L'analyse des théories d'action et de leurs évolutions

Les démarches en Région Rhône-Alpes couvrent deux périodes distinctes, correspondant aux deux Contrats de plan Etat - Région. Elles ont progressivement évolué sous l'effet des bilans réalisés et sous l'effet de l'évolution des contextes socio-économiques.

Il est donc utile d'identifier les principales étapes de la constitution de la politique régionale en matière de contractualisation.

B.1 Le retard relatif de Rhône – Alpes en matière de mise en œuvre de contrats d'objectifs

Bien que généralement considérée comme " le bon élève" du processus de décentralisation de la formation professionnelle, engagé par la loi quinquennale de 1993, Rhône-Alpes connaît un retard relatif par rapport aux autres régions en matière de contractualisation sur le champ emploi – formation, à savoir les Contrats d'Objectifs.

De fait, le bilan en 2000³ ne fait apparaître, à l'actif de la région, qu'un seul Contrat d'Objectifs avec le BTP. Engagé en 1997, il ne sera signé qu'en 2001. De surcroît, ce CO n'a débouché sur aucun plan d'actions.

De 1997 à 2002, aucun Contrat d'Objectifs n'est signé.

Et il faudra attendre 2002 pour que la démarche contractuelle se remette en marche avec la signature de trois Contrats d'Objectifs et de plans d'actions (un plan d'actions signé et deux en cours d'élaboration).

De 2002 à aujourd'hui : deux Contrats d'Objectifs ont été signés, dans l'Agriculture et les Transports routiers, avec une liste de priorité plus qu'un plan d'actions pour l'Agriculture. Un projet de plan d'actions a été validé pour le Textile - Habillement.

Actuellement, deux CO et leurs plans d'actions associés sont en phase de lancement imminent (Hôtellerie - restauration et Sport).

Ce retard relatif constitue un paradoxe au regard de la dynamique régionale engagée dès la loi quinquennale.

En effet, la région Rhône-Alpes s'est rapidement dotée d'une capacité de diagnostics prospectifs au travers de son OREF unanimement reconnu. Cette forte capacité prospective a permis la production de nombreux CEP puisqu'ils sont au nombre de 14 sur la période des deux CPER.

La faible capacité rhônalpine à "transformer l'essai" des CEP en Contrats d'Objectifs, selon la théorie d'action qu'elle s'était donnée, s'explique sans doute par le fort niveau d'ambition assigné à cette forme de contractualisation tant par la Région que par l'Etat.

Rhône-Alpes a choisi de faire des Contrats d'Objectifs des instruments globaux et transversaux, à la différence de certaines Régions qui les ont limités à la seule gestion de projets sectoriels de formations professionnelles (ouvertures - fermetures de CFA, par exemple).

³ Cf. annexe N°1, le tableau récapitulatif de la contractualisation.

La démarche prospective initiée par les CEP a permis de mobiliser les acteurs publics et des branches sur une vision large des évolutions en matière d'emploi – formation. Toutefois, cet exercice prospectif a peiné à déboucher sur une vision plus opérationnelle dans le cadre des Contrats d'Objectifs.

En fait, la démarche de CEP doit également être analysée, pour elle-même, pour ce qu'elle produit en terme de structuration régionale de la branche, indépendamment de sa fonction de préfiguration d'un contrat d'objectifs selon la théorie d'action adoptée en 1999.

Si le chaînage entre CEP et CO s'est révélé inopérant cela ne signifie pas qu'il faille nécessairement abandonner la démarche de CEP. Sans doute faut-il lui assigner une autre fonction ou bien en réduire la durée comme le soulignent de nombreux acteurs.

On verra que, pour les Contrats sectoriels, la problématique a été quasiment inversée. Les Contrats sectoriels ont été menés comme des exercices très opérationnels précédés par une phase de diagnostic, au départ inexistante, puis ensuite relativement courte. Les contrats sectoriels ont évolué progressivement. Mais ces évolutions, très pragmatiques, n'ont pas donné lieu à la formalisation d'une théorie d'action écrite, à l'inverse des contractualisations dans le champ emploi- formation (CEP et CO).

B.2 La construction progressive des théories d'action

B.2.1 Les CEP et CO : une théorie d'action formalisée et écrite.

L'année 1999 marque une inflexion dans les démarches de contractualisation en matière de CEP et de CO. A cette époque, le nouvel exécutif issu des élections régionales de 1998 tire les enseignements de la période précédente.

L'exercice des CEP est considéré comme trop général. Si la démarche prospective est jugée intéressante, tout comme la capacité à rassembler de nombreux acteurs autour du diagnostic partagé, il est regretté qu'elle ne permette pas un passage plus affirmé à l'opérationnel.

S'opère alors une évolution réelle, plus sous le signe de la continuité que de la rupture, afin de rechercher une amélioration qualitative de la contractualisation. Les responsables de la Région, rejoints dans cette réflexion par ceux de l'Etat, se demandent comment contractualiser sur des plans d'actions et non plus seulement sur un diagnostic partagé.

On assiste alors à un élargissement progressif du contenu des Contrats d'Objectifs, sous l'effet d'une volonté commune de l'État et de la Région. À partir de ce moment, le choix est fait de donner aux Contrats d'Objectifs une ambition plus large que celle définie dans la réglementation de la loi quinquennale.

Il s'agit de travailler non seulement dans les champs de la formation initiale et de l'alternance, notamment au moyen des conventions d'application du PRDF, mais également de rechercher l'articulation entre développement économique, GRH, formations initiales, formations continues et apprentissage.

S'écrit alors le "référentiel" sur lequel la Région et l'Etat entendent faire reposer les démarches contractuelles avec les branches professionnelles : la transversalité entre économie, formation et gestion des ressources humaines est affirmée.

Cette recherche de transversalité ne va, toutefois pas, jusqu'à poser explicitement l'articulation entre les Contrats d'Objectifs et les Contrats sectoriels. La coupure entre la logique économique des CS et la logique emploi-formation des CEP et CO n'est pas réellement dépassée.

Le référentiel posé à cette époque repose sur une "théorie d'action" qui est celle du chaînage entre les démarches contractuelles : la contractualisation initiée par le CEP se poursuit par le Contrat d'Objectifs et débouche sur un Plan d'actions. Selon l'enchaînement suivant : CEP -> CO -> Plan d'actions.

Cette conception du chaînage entre les démarches contractuelles est spécifique à la région Rhône-Alpes et constitue une originalité au regard des autres régions.

Elle provient notamment de la conjonction "historique" entre l'Etat et la Région qui ont partagé, à cette époque, la volonté commune de renouveler l'approche de la relation emploi – formation.

Le nouvel exécutif régional, suite aux élections de 1998, a manifesté un réel volontarisme, qui s'est notamment traduit par une forte implication de la Vice-Présidente de l'époque sur les questions d'emploi et de formation professionnelle dans les démarches contractuelles⁴.

De leur côté, les services de l'Etat, tant DRTEFP que DRIRE, ont également souhaité renouveler les démarches contractuelles avec les branches professionnelles et les engager à plus de réciprocité et d'engagements concrets.

Cette conjonction entre la Région et l'Etat a permis de déclencher, dans certaines situations, un véritable "effet catalyseur" sur certaines branches professionnelles qui se sont structurées à l'échelle régionale sous l'effet du CEP, comme ce fut le cas pour le Sport ou plus récemment pour le Spectacle vivant.

Par ailleurs, l'Etat et la Région ont partagé la volonté de voir les organisations syndicales de salariés être associées aux travaux, voire à la signature, des contrats.

Il s'agissait en quelque sorte de mettre les branches professionnelles "au pied du mur" afin qu'elles sortent de la "complainte" sur leurs difficultés de recrutements ou les pénuries de main d'œuvre, mais il s'agissait également de viser un renouvellement du dialogue social régional en mettant autour de la table tous les acteurs concernés, en particulier les représentants des salariés.

Cette approche a été formalisée à travers un projet de Protocole d'accord co-rédigé par l'Etat et la Région, en date du 21 avril 2000.

Ce protocole d'accord a été présenté devant les partenaires sociaux réunis au sein de la COPIRE. Toutefois, le protocole n'a pas été adopté par cette instance.

Les employeurs ont argué des négociations nationales en cours pour surseoir à son adoption et les salariés ont souhaité avoir de plus amples informations avant de se prononcer.

⁴ Initialement suivis par le Vice Président responsable de la formation initiale au plan politique et la DFI au plan technique, les CEP et CO ont progressivement été animés par la Vice Présidente chargée de l'emploi et de la formation professionnelle et par la DEFC.

Cependant, la décision de la COPIRE a été de se proposer comme instance possible de préparation de la contractualisation, notamment pour les branches qui sont dépourvues de commissions paritaires régionales. En ce sens, la COPIRE indiquait son souhait d'avancer sur une contractualisation régionale.

Même non adopté par les partenaires sociaux, ce protocole d'accord constitue le texte référentiel qui fonde la théorie d'action régionale en matière de contractualisation avec les branches professionnelles.

B.2.2 Les Contrats sectoriels : la formalisation progressive d'une théorie d'action plus pragmatique, précédée par l'analyse amont des enjeux économiques du territoire régional.

Les Contrats Sectoriels ont été initiés dans le cadre d'une démarche qui se voulait expérimentale et en réponse aux demandes de certains secteurs.

Pour les acteurs publics, État et Région, l'enjeu principal a été celui de la structuration de ces secteurs économiques à l'échelle régionale.

Cette démarche s'est traduite par la création de structures régionales spécifiques comme Visio - Méca pour la Mécanique, Athexa pour le Textile Habillement et Visio - Plasturgie pour la Plasturgie. Ces structures, généralement associatives, constituent l'interlocuteur régional de la branche face aux pouvoirs publics. Ce sont elles qui contractualisent avec l'État et la Région et non directement les branches professionnelles.

Toutefois, cette démarche s'est peu généralisée et est restée limitée à seulement trois secteurs :

- La Mécanique, avec un Contrat sectoriel 2000 – 2002 qui n'a pas été renouvelé.
- La Plasturgie, avec deux Contrats sectoriels, le premier portant sur 1998-2000 et le second encore en cours de réalisation sur la période 2003 - 2005.
- Le Textile – Habillement, avec trois Contrats sectoriels, le premier sur 1995-1997, le second portant sur 1999-2001 et le troisième en cours de réalisation sur 2003-2005.

A la différence de la démarche qui a prévalu pour les CEP et Contrats d'Objectifs, la théorie d'action n'a pas été transcrite dans un cadre méthodologique écrit.

Cette absence de formalisation d'un référentiel régional ou d'une théorie d'action particulière en matière de Contrats sectoriels peut sans doute s'expliquer de plusieurs manières. Une d'entre elles consiste à rappeler la méthode avant tout pragmatique qui a été mise en œuvre.

Les Contrats sectoriels se sont principalement construits à partir d'une logique de la demande des professions dans une approche très opérationnelle. Alors que la démarche CEP part du diagnostic stratégique et prospectif, celle des Contrats sectoriels se construit "chemin faisant", par la définition de son unité d'action et la clarification de ses objectifs, en faisant l'économie de la phase préalable de diagnostic partagé.

Les partenaires ont été appuyés par des études comme celle d'Algoé, commanditée en cours de négociation du troisième Contrat sectoriel du Textile-Habillement, ou celle de Neurassociés, en 2002, pour le second Contrat sectoriel de la Plasturgie.

En matière d'organisation du côté de l'Etat, le SGAR intervient sur les Contrats sectoriels sur la dimension stratégique, au niveau des grandes orientations des CS, alors que ce sont les chargés de mission de la DRIRE qui suivent les phases opérationnelles et notamment conduisent les négociations. Côté Région, c'est un Vice-président qui suit les travaux des Contrats sectoriels.

A la différence du champ de la formation, les branches professionnelles ne disposent d'aucune compétence "historique" ou juridique en matière d'économie.

Si lors de la première phase de contractualisation – celle du CPER 1994-1999 –, l'enjeu était de favoriser la construction de l'interlocuteur régional des branches, la seconde période (CPER 2000-2006) a permis d'y associer les organisations représentatives des salariés.

Les ORS, absentes lors des premières démarches de contractualisation, en particulier en raison du refus de la branche Métallurgie de les y associer, ont été invitées au Comité de suivi du Contrat sectoriel du secteur du Textile – Habillement. Même si les ORS jouent un rôle plus formel que réel, cette évolution est positive.

Au travers des Contrats sectoriels, l'État et la Région tentent de mettre en avant des orientations spécifiques : anticipation des ruptures technologiques, problématiques de sous-traitance ou de co-traitance, très importantes pour le tissu économique régional, développement de l'internationalisation.

B.3 Les constats partagés par l'ensemble des acteurs

Les acteurs rencontrés partagent une série de constats sur le processus de contractualisation. Ces appréciations seront analysées dans la seconde partie de ce document (analyse évaluative) mais il est important de signaler les points de consensus repérés sur la politique régionale de contractualisation.

B.3.1 La question du rythme du chaînage

La question de la gestion du temps dans le chaînage de la contractualisation apparaît déterminante. La capacité à "aller vite", à enchaîner sans rupture la démarche CEP, puis le CO et le plan d'actions apparaît comme une condition de réussite.

S'il s'agit d'une condition nécessaire, elle n'est toutefois pas toujours suffisante, comme le soulignent les acteurs de la Profession Agricole, qui regrettent que les résultats ne soient pas à la hauteur de leurs espérances, malgré leur forte implication et le rythme soutenu de la démarche. En effet, le calendrier de contractualisation dans l'Agriculture a été particulièrement rapide puisque le CEP, lancé en 2000, a été concrétisé à la fin 2002 et que le Contrat d'Objectifs a été réalisé dans la foulée en quatre mois (premier trimestre 2003) et officiellement signé fin novembre 2003. Dès fin avril 2003, le plan d'actions a permis de définir 8 axes et 15 priorités.

Le cas de la branche Textile - Habillement offre également un exemple de bon enchaînement entre les dispositifs contractuels. Cette branche étant la seule à connaître à la fois une démarche CEP – CO – Plan d'actions en cours et une politique active de Contrats sectoriels (trois contrats sectoriels signés depuis 1995).

B.3.2 L'importance de la méthode

Pour beaucoup, le principal intérêt de la contractualisation tient dans l'effet produit par la méthode : "l'exercice vaut plus pour la méthode que pour ses résultats" souligne-t-on souvent.

A cet égard, l'Etat et la Région n'ont pas nourri d'illusion excessive sur la capacité de la démarche CEP et Contrats d'Objectifs à produire des résultats très opérationnels. Il est vrai, qu'en matière d'emploi formation, la rapidité des évolutions, tant institutionnelles que conjoncturelles, rend souvent ardue la définition d'actions concrètes qui ne soient pas rapidement dépassées.

Ainsi, la démarche CEP - CO vaut-elle plus pour l'espace de dialogue qu'elle a pu créer que pour les objectifs concrets qu'elle poursuit. La démarche agit comme une "obligation" de rencontre, de dialogue, de partage des références communes et de débats qui constituent la plus-value de la contractualisation.

Ici encore, le cas de l'Agriculture mérite d'être évoqué. L'ensemble de la démarche de contractualisation a été animée par l'AREFA (Association régionale emploi formation de l'agriculture), organisme paritaire qui a été désigné comme porteur du CEP et coordinateur du CO, par délégation de la Profession.

La démarche a permis un travail en profondeur auprès des acteurs de la Profession au travers de l'animation de nombreuses réunions par filières, par thématiques, la plupart du temps sous une forme délocalisée au plus près des territoires.

Elle a également permis de structurer la réflexion : "nous n'avons rien appris de très nouveau que nous ne connaissions déjà, mais les informations existaient de manière éparse et ce long travail d'étude a permis de les structurer".

Un autre exemple de méthode vertueuse est fourni par le dernier Contrat Sectoriel de la Plasturgie, qui a donné lieu à une étude préalable sur les enjeux du secteur. Cette phase préalable, rare dans le cas des Contrats sectoriels, a permis une mise en débat indispensable au regard des difficultés rencontrées par la branche.

B.3.3 La difficulté du passage à l'opérationnel

De nombreux CEP se sont heurtés à la difficulté à articuler les deux phases, celle du diagnostic stratégique et prospectif conduite dans le cadre du CEP et celle, plus opérationnelle, du Contrat d'Objectifs et des plans d'actions.

Cette question du passage à l'opérationnel est d'ailleurs parfois vécue par les acteurs comme une forme de paradoxe, celui qui oppose la démarche large et prospective des CEP à celle plus concrète des CO et plans d'actions.

Ainsi, certains acteurs perçoivent les CEP comme une démarche complexe et lourde qui mobilise des outils sophistiqués et des expertises pointues, alors que les CO, à l'inverse, leur semblent plus "simples" à conduire, plus concrets dans leur déclinaison d'orientations à visée opérationnelle. Le paradoxe provient du fait que, dans la réalité, les processus ne comportent pas les mêmes enjeux : les CEP ont été engagés sans grande difficulté, alors que le passage à l'opérationnel du Contrat d'Objectifs a souvent été bloqué.

Tout se passe comme si, lors de la phase CEP, les branches professionnelles se laissaient porter, laissant le soin à l'Etat et à la Région de mettre en œuvre des outils de connaissance complexes et fins. Mais, au moment du passage au CO, elles

se retrouvent incapables de prendre la main et le relais à la suite des pouvoirs publics régionaux. Ainsi, sur l'ensemble des 14 CEP signés, seuls quatre d'entre eux ont débouché sur un Contrat d'Objectifs.

Parfois, la difficulté du passage à l'opérationnel concerne la déclinaison du Contrat d'Objectifs en plan d'actions, comme dans le cas de l'Agriculture. Certains professionnels du secteur font le constat que la définition sans doute trop large et ambitieuse des orientations prioritaires du Contrat d'Objectifs a conduit à un plan d'actions insuffisamment opérationnel et jugé insatisfaisant aux yeux de la branche.

B.3.4 La recherche de la cohérence d'ensemble

La mise en cohérence des différentes logiques à l'œuvre constitue le principal défi posé par la contractualisation.

En Rhône-Alpes, les acteurs régionaux se sont rapidement posé la question de l'articulation entre la logique économique des Contrats sectoriels et celles de l'emploi-formation avec les CEP et Contrats d'Objectifs.

Toutefois, à l'heure actuelle, la coupure entre ces logiques prévaut et la question de la cohérence entre économie et emploi-formation reste à construire selon les acteurs.

B.3.5 La question de la légitimité

Les démarches de contractualisation posent la question de la légitimité des acteurs impliqués. Cette question ne se pose pas uniquement pour les partenaires sociaux, mais également pour les pouvoirs publics Etat et Région. A l'évidence, la légitimité n'est pas identique si le signataire est un technicien ou un politique.

A cet égard, il convient d'interroger le degré de participation des acteurs au processus de contractualisation : qui sont les signataires, qui participe aux comités de pilotage et de suivi ?

Il s'agit de mesurer aussi bien la largeur de la participation (le nombre de structures représentées) que sa profondeur (jusqu'où associe-t-on les partenaires associés à la démarche?). Bien entendu, la question de la largeur de la participation renvoie à celle de la présence ou non des représentants des salariés.

Le cas des branches textile-habillement est intéressant dans la mesure où, à partir de 2002, les organisations représentatives des salariés ont été associées à la démarche de contractualisation du CEP au sein du comité de pilotage du CEP comme au sein du comité de suivi. Toutefois, leur participation n'a pas été jusqu'à les associer à la signature du CEP.

La question de la légitimité des acteurs constitue donc une question d'autant plus importante que les branches n'ont pas toutes le même degré d'organisation et de structuration.

Dans le cas du Contrat Sectoriel Plasturgie, cette question a été posée en termes de représentativité des acteurs régionaux de la Branche et surtout à propos de leur capacité à animer la démarche dans un rapport de proximité aux entreprises.

B.3.6 La question des moyens alloués

Comme cela a été indiqué dans les rappels sur le protocole d'accord, les démarches de contractualisation reposent sur des financements de droit commun.

D'autre part, aucune ligne budgétaire spécifique n'est prévue pour financer l'animation des Contrat d'Objectifs. De plus, les financements de droit commun de l'Etat (mais aussi de l'Europe) ne peuvent financer que des projets et non des structures ou des institutions.

Cette question des moyens, tant humains que financiers, est fréquemment posée notamment par les représentants des branches, souvent démunis pour animer les démarches contractuelles.

De fait, les branches ont globalement des moyens faibles et doutent de leur capacité à suivre la contractualisation sans moyens spécifiques.

Cette faible capacité des branches à animer la contractualisation constitue un des facteurs de blocage du passage du CEP au CO.

Est ainsi évoqué le cas du CEP des Industries graphiques qui n'a pas débouché sur un Contrat d'Objectifs, l'Etat ayant répondu négativement à la demande de la branche d'octroi de moyens spécifiques pour animer la démarche de CO.

En effet, aux yeux de l'Etat et de la Région, si l'animation des CEP relève bien de leur responsabilité, notamment au travers du rôle joué par l'OREFRA dans l'animation des CEP, les CO relèvent avant tout de l'initiative et de la responsabilité des branches seules légitimes pour les engager.

Rétrospectivement, certains acteurs s'interrogent sur la pertinence de ce refus et se pose de nouveau la question du financement de l'animation (chargé de mission) au sein des branches.

D'autres considèrent qu'il est indispensable que tous les acteurs "mettent au pot" : bien entendu l'Etat et la Région, mais également les branches professionnelles qui doivent s'impliquer, y compris financièrement, dans les démarches.

C La réponse aux quatre questions évaluatives

C.1 Question évaluative N° 1 : Comment et sur quels points de recoupement articuler entre eux les dispositifs de contractualisation tripartite dans la perspective d'une approche transversale économie, emploi - formation et ressources humaines ?

C.1.1 Les constats

1. On observe un cloisonnement entre les contractualisations du champ emploi-formation et celles du champ de l'économique.

La coupure entre les deux formes de contractualisation, CEP et CO d'une part et CS d'autre part, s'explique d'abord par le cloisonnement qui prévaut dans la mise en œuvre des démarches. Les Contrats Sectoriels sont animés par la Direction de l'Économie pour la Région, par la DRIRE et le SGAR pour l'Etat. Les démarches de CEP et de Contrats d'Objectifs le sont par la Direction de l'emploi et de la formation continue et celle de la formation initiale pour la Région, par la DRTEFP, les Rectorats et le SGAR pour l'Etat.

Force est de constater que, jusqu'à une période récente, ces deux démarches s'ignoraient. Le bilan de la contractualisation fait apparaître une extrême difficulté à articuler les trois dimensions du développement économique, de la gestion des ressources humaines et du développement de la formation.

2. Les cas où la dimension transversale est abordée tiennent à des spécificités :
 - Soit de la branche, dans le cas de l'Agriculture : le CEP abordait différentes questions clés pour ce secteur (l'incidence de la PAC, les enjeux RH...). Mais il n'y a pas eu explicitement de velléités affichées de prendre en compte transversalement tous les domaines. Selon l'AREFA, "il n'y a pas eu, lors du CO, de réflexion sur des enjeux liés à l'économie, car il fallait déjà déboucher sur des orientations emploi - formation concrètes".
 - Soit en raison de situations économiques particulières, comme dans le secteur du Textile – Habillement. Dans un contexte de difficultés majeures rencontrées par l'ensemble de la filière, un véritable "plan d'ensemble" pour la sauvegarde de ce secteur a été construit, visant à établir un plan d'actions stratégique couvrant simultanément les trois dimensions.
 - Soit en raison de démarches très territorialisées : le cas du CEP territorial de Courchevel montre que le niveau local permet une appréhension plus globale des approches économiques, RH et emploi/formation.

3. Dans les autres secteurs, les approches sont restées cloisonnées :

Dans le transport, par exemple, la démarche de CEP puis de CO est restée centrée sur les volets emploi/formation et ressources humaines.

La Profession justifie cela pour plusieurs raisons : l'approche transversale est plus facile à conduire au niveau des bassins d'emploi et les ORE ont peu d'éléments de connaissance à ce niveau. L'information est souvent agrégée au niveau national et il y a peu d'informations de nature économique qui émane de la branche au niveau régional.

4. Au sein même de chacun des deux types de contractualisation (Contrats sectoriels ou Contrats d'Objectifs) l'articulation entre les trois dimensions est parfois mieux réfléchie, mais construite sans communication entre les acteurs des deux champs de contractualisation.
 - Certains CEP comportent des états des lieux socio-économiques, plus ou moins approfondis (notamment : agriculture, métallurgie, plasturgie), avec, dans certains cas, des analyses des évolutions des marchés, de la concurrence, des phénomènes de concentration dans le secteur, de mondialisation des marchés...

Mais dans la plupart des autres CEP, les états des lieux se limitent à une analyse de l'évolution du tissu économique (nombre d'entreprises, taille, localisation) et des effectifs salariés, l'approche des marchés étant assez elliptique.

Quand les éléments économiques sont abordés, la "transversalité" se limite à une extension du champ d'analyse et non à une extension du processus de contractualisation en direction des acteurs institutionnels de l'économie (services de l'Etat, directions de la Région, voire organismes consulaires).

Le seul véritable contre-exemple est celui du textile - habillement où le Comité de pilotage associait aussi bien des acteurs économiques que des acteurs RH et formation.⁵

- Dans les contrats sectoriels, la prise en compte des enjeux liés à la gestion des ressources humaines et à la formation est récente, mais effective dans quelques cas. Certains contrats sectoriels (Plasturgie par exemple) ont formalisé des actions dans le domaine de la gestion des compétences ou dans celui de la modernisation des organisations du travail.

Mais, en règle générale, ces démarches de contrats sectoriels sont conçues comme des démarches de contractualisation très opérationnelles, exclusivement centrées sur l'économie. Elles n'associent pas directement les services de l'Etat ou de la Région autres que ceux en charge des questions économiques. Des évolutions récentes semblent cependant contredire cette affirmation sans que l'on puisse en apprécier la portée et l'effectivité.

5. L'approche transversale est encore plus difficile à mettre en œuvre dans les phases d'orientation et de programmation.

Ce constat s'explique par le fait que, du côté des services de l'Etat, la DRTEFP ne dispose que d'une "expertise généraliste" des secteurs. La présence d'un ministère "technique" (DRIRE ou DRAF, par exemple) est nécessaire pour obtenir un lien avec l'économie. Toutefois, certains font observer que lorsque les services de l'Etat se trouvent ensemble face à une profession, cela peut ne pas fonctionner : les services se disent d'ailleurs eux-mêmes, incapables de parler d'une seule voie "au nom de l'Etat".

De leur côté, les services de la Région sont confrontés aux mêmes problématiques. Les services économiques et emploi-formation demeurent cloisonnés. Des échanges existent, mais quand les orientations ont été déjà largement définies. Par exemple, il nous a été donné de constater que la réflexion

⁵ Cf. annexe N°2

actuelle des services économiques de la Région sur les pôles de compétitivité, les clusters ou bien les marchés régionaux était largement méconnue et absente des réflexions pratiques des services emploi-formation.

Pour leur part, les Professions ont des difficultés à se mobiliser de manière simultanée sur les 3 volets. Les démarches de CEP/CO sont déjà "lourdes" en elles-mêmes, vouloir y introduire davantage de transversalité est perçu comme une complexification supplémentaire et nécessiterait un appui méthodologique. D'autre part, les Contrats Sectoriels sont conclus avec des associations qui se situent dans un rapport un peu externe à la logique de la branche. Dans la Plasturgie, par exemple on a pu constater que les démarches CEP et CS s'ignoraient.

6. Une légitimité des ORS et des ORE inégale sur les 3 champs.

Les branches professionnelles ont une légitimité forte en matière de formation et, dans une moindre mesure, en matière de gestion des ressources humaines. Leur légitimité dans le domaine du développement économique est nettement moins affirmée.

La branche - notamment avec la CPNE, voire avec la CPRE régionale – dispose d'outils juridiques et financiers pour conduire une politique "emploi - formation". Elle ne dispose, en revanche, d'aucun outil similaire dans le domaine économique. La légitimité de la branche, en ce domaine, reste à construire.

D'une part, il n'est pas neutre de constater que les Contrats sectoriels ont tous été signés, non pas avec les branches elle mêmes, mais avec des associations régionales créées à cet effet : VisioMéca, Atexha, Visio Plasturgie.

D'autre part, on a pu constater (cas de la Plasturgie par exemple) que le cloisonnement économie/emploi - formation existait au sein même des branches. Souvent ce sont deux interlocuteurs séparés qui gèrent les démarches CEP/CO et celles des Contrats Sectoriels et ces deux interlocuteurs communiquent peu sur le contenu de leurs démarches respectives.

Au sein des branches, ce sont souvent les Présidents qui suivent les dimensions économiques, jugées les plus "stratégiques" alors que les aspects de gestion de ressources humaines et de formation qualification le sont par d'autres responsables (secrétaire général ou responsable de l'OPCA).

Les Organisations représentatives des salariés (ORS) se considèrent plus naturellement concernées par les démarches emploi - formation et gestion des ressources humaines que par les démarches de développement économique, même si on observe des évolutions récentes en ce domaine. Elles revendiquent d'être des interlocuteurs en matière économique, confirmant l'évolution générale des réflexions sur la nécessité de conjuguer le social avec l'économique.

Les syndicats de salariés sont outillés, à des degrés certes divers, pour apprécier le contenu des diagnostics et plans d'actions dans le champ emploi/formation. Ils éprouvent les plus grandes difficultés à trouver leur positionnement spécifique au plan économique.

Cependant, l'exemple récent du textile - habillement montre que les ORS peuvent participer de façon plus active aux démarches de Contrat d'objectifs en participant au comité de suivi et au comité stratégique prospectif. Toutefois, il convient de souligner que, sur la question économique, la place des salariés reste modeste dans le contrat d'objectifs économique. Les ORE arguent du fait, qu'à leurs yeux, le paritarisme est plus complexe dans le domaine économique et ils s'en tiennent à une lecture "stricte" de la CCN qui cantonne le paritarisme aux questions de formation et d'emploi.

C.1.2 L'analyse évaluative

Au terme de ces constats, la question se pose de savoir s'il est possible de conduire une approche transversale "économie, emploi – formation, ressources humaines" ?

1. Les théories d'actions ont été conduites par des acteurs publics différents. Ces processus organisationnels différents rendent difficile une approche opérationnelle commune.

Le constat de "cloisonnement" des approches renvoie aux formes d'organisation et de "culture" professionnelle au sein des services et directions de l'Etat et de la Région.

Ces types d'acteurs ont des compétences et des systèmes de référence différents. Ils communiquent peu avec les services ou directions intervenant sur d'autres champs de compétences, alors que les échanges entre les services de l'Etat et les directions de la Région sont plus construits à l'intérieur d'un champ de compétence donné (l'économie, la formation, etc.).

Le cloisonnement concerne également les Vice Présidents des Conseils Régionaux qui échangent peu sur ces questions. Trois vices - Présidents sont concernés : emploi, économie et formation professionnelle.

Le protocole d'accord d'avril 2000 (qui définit pour partie la "théorie d'action" des pouvoirs publics), insistait sur les trois objectifs majeurs des démarches contractuelles, à savoir :

- Le renforcement de la vision prospective des métiers et des compétences.
- La nécessité d'agir de manière simultanée sur l'évolution économique des entreprises, la formation des jeunes et la GRH.
- Le développement de la concertation et la coopération entre acteurs.

De ce point de vue, la capacité des démarches de contractualisation tripartite à permettre à l'Etat et à la Région d'avoir une vision globale (emploi, formation, économie) du soutien qu'ils apportent à une branche professionnelle reste encore non réalisée. La recherche d'une cohérence d'ensemble des actions reste d'actualité. Les processus de contractualisation conduits en Rhône-Alpes ont eu le mérite de poser les questions mais ne sont pas encore parvenus à y répondre.

2. Il existe aussi des différences de nature assez fortes entre les deux types de dispositifs de contractualisation :

○ L'approche "économique" (Contrats Sectoriels) :

- ü Elle ne vise pas directement la branche (elle peut concerner une association d'employeurs par exemple). Les branches se considèrent souvent non directement concernées par la dimension économique. Le paritarisme national ou régional (CPNE, CPRE) n'inclut pas la dimension économique. Faut-il interpellier les partenaires sociaux pour faire évoluer cette situation qui ne correspond plus aux réalités socio économiques ?

- ú Elle se situe plus ouvertement dans une démarche inter branche (sectorielle ou intersectorielle (clusters, pôles de compétitivités). Comment, dans ces conditions, créer de la transversalité entre deux formes différentes de structuration régionale ?
- ú L'approche économique est plus "avancée" en terme de structuration régionale et/ou territoriale sectorielle, alors que bien souvent les branches sont très peu structurées au plan régional ou territorial (cf. question évaluative suivante).
- ú En revanche, l'approche économique prend moins en compte la présence des ORS comme critère de structuration régionale des secteurs.

ō L'approche "Emploi/Formation" (CEP/CO) :

- ú Vise directement la branche ou l'interbranche quand celle-ci est dotée d'une structuration régionale (BTP, Textile Habillement). La démarche prend appui sur deux socles juridiques qui structurent la démarche mais qui favorise également son cloisonnement :
 - La loi quinquennale qui restreint le champ des CO aux problématiques d'emploi/formation.
 - La structuration des branches qui disposent d'une légitimité juridique sur le champ emploi/formation (Conventions collectives, CPNE, CPRE).
 - ú La contractualisation emploi/formation en Rhône Alpes a été inscrite dans une théorie d'action qui n'a pas été étendue à la contractualisation dans le champ économique : étude prospective préalable, participation des ORS à la démarche, distinction entre objectifs et plans d'actions.
 - ú La démarche contractuelle est plus avancée, que celle des contrats sectoriels, en terme de dialogue social régional de branche et en fait même un critère de structuration régionale de la branche. En revanche, elle prend moins en compte la capacité de la branche à s'organiser au plan régional et territorial (légitimité à représenter les entreprises, nouvelle organisation régionale et/ou territoriale).
3. Le développement de l'approche transversale renvoie, notamment, à la capacité de bâtir des ponts, des organisations de gestion de projet, au sein de la Région, comme au sein de l'Etat déconcentré, comme ensuite, entre L'Etat et la Région.

Toutefois, il ne semble pas que cette question puisse appeler de réponse générale et uniforme. Elle est facilitée lorsque la situation d'urgence à laquelle est confrontée une branche ou une filière l'exige, mais ne saurait tenir lieu de principe universel.

De plus, on peut ajouter, en ce qui concerne les services de l'Etat, que la mise en œuvre de la LOLF risque de jouer contre l'approche transversale. Si la LOLF a le mérite de clarifier les dépenses publiques en instaurant une logique de programme, chaque département ministériel étant responsable de plusieurs programmes relevant de chaque ministère, la dimension interministérielle est, de fait, moins facilement valorisable dans ce nouveau contexte. Les indicateurs de performance retenus permettent rarement de rendre compte et de valoriser les articulations inter - services. Il est donc vraisemblable que le SGAR restera plus que jamais le lieu de la coordination entre les services déconcentrés de l'Etat.

4. La "cohérence globale" des objectifs et des plans d'actions n'a été recherchée que dans de rares cas.

En dehors de l'exemple du textile habillement, il n'y a pas eu, à notre connaissance, de réflexion d'ensemble économie/RH/emploi-formation même en ce qui concerne les deux branches ayant mis en œuvre à la fois des CEP ou CO et un CS (mécanique, plasturgie). Bien au contraire les démarches nous sont apparues très distinctes.

Dans les autres branches, les approches sont restées largement cloisonnées.

5. La capacité des branches à se mobiliser "de front" sur la totalité des dimensions économie, RH et formation pose question.

Sauf dans les situations relativement exceptionnelles (textile-habillement), les branches ne semblent pas capables de mener des démarches transversales généralisées, à l'exception peut-être des plus organisées d'entre elles en région. Il faut rappeler ici que les démarches de CEP, CO et, à un degré moindre CS, sont lourdes et que vouloir mener de front l'ensemble des dimensions pour l'ensemble des phases pourrait conduire à une perte d'opérationnalité.

Il faut ajouter que les partenaires sociaux ne sont vraisemblablement pas prêts à mettre en commun certaines questions entre eux (les questions économiques par exemple, que les ORE ne veulent pas partager avec les ORS bien souvent). Les ORE s'en tiennent souvent à une vision "rigoureuse" du paritarisme qui le cantonne au champ social estimant que le paritarisme dans le domaine économique est plus difficile à construire. A leurs yeux, il se joue, dans ce domaine, avant tout à l'échelle des entreprises.

Le rapprochement des services Etat et Région est moins problématique : ils peuvent partager des réflexions stratégiques à plus long terme (dans un cadre d'approche pluriannuelle).

6. De nouvelles instances pourraient favoriser une approche plus transversale, mais leur lien avec les démarches de contractualisation tripartite est incertain.

Jusqu'à présent, le CCREFP – instance de concertation et de dialogue social entre les pouvoirs publics et les Professions dans le champ emploi/formation – n'avait pas d'équivalent au niveau de l'économie.

Mais, la mise en place récente de l'Observatoire des Mutations Economiques offre un nouvel espace favorable à la concertation et à une approche plus transversale des questions économiques et des questions RH et emploi/formation. En effet, sont représentés au sein de cette structure les différents services de l'Etat et les Directions de la Région compétentes dans le champ de l'économie, de l'emploi et de la formation (au niveau du GISAME) d'une part et les Professions d'autre part.

Par sa vocation à aborder des questions relatives aux trois aspects, cette instance pourrait aussi – si une articulation suffisante avec les démarches de contractualisation tripartite existe – favoriser le développement de l'approche transversale.

C.1.3 Questions-clés et axes de progrès

ü Question N° 1 :

Si dans le domaine de l'emploi - formation le rôle de la branche est clairement positionné, historiquement et juridiquement, ce n'est pas le cas pour le champ du développement économique.

La contractualisation pour le développement économique tend, de plus en plus, à prendre en compte les logiques de marché, au plan régional ou territorial (clusters, pôles de compétences...).

Ce processus tend à privilégier l'émergence d'acteurs en "familles d'activités" ou en "filières". Il fait émerger des recoupements par pôles régionaux (interbranches) au sein desquels la branche en tant que telle n'est pas nécessairement l'organe structurant de la contractualisation.

La question se pose dès lors en ces termes : comment dépasser la seule logique juridique de la branche pour y associer une logique plus socio-économique fondée sur l'analyse des marchés régionaux ou des systèmes productifs locaux ou régionaux ?

La logique de Gestion des Ressources Humaines se situe, quant à elle, au croisement de ces deux précédentes logiques. Elle ne fait l'objet d'aucune contractualisation spécifique et apparaît comme le "parent pauvre" de la contractualisation.

ü Question N° 2

Sur quels points de recoupement articuler les champs de contractualisation et créer de la transversalité ?

La définition d'un mode unique de contractualisation tripartite (économie, emploi formation, GRH) est sans doute souhaitable mais se heurte à d'importants obstacles réglementaires et organisationnels.

Un mode unique de contractualisation risque de générer un alourdissement des procédures de concertation et de contractualisation préjudiciable à l'efficacité des politiques contractuelles.

En revanche la construction de "ponts" entre les démarches est absolument nécessaire notamment sur les points suivants :

- ü La définition de lieux partagés de construction des orientations.
Il convient à ce sujet d'étudier la faisabilité de mettre en synergie le CCREFP et l'Observatoire des mutations économiques.
De même, la Région est incitée à mettre en cohérence le PRDF et le Schéma Régional de Développement économique. Les processus de concertation pour la mise en place de ces deux schémas devrait mieux associer, chacun à son niveau, les acteurs de l'économie et ceux de l'emploi - formation. D'autre part, les démarches pourraient mieux se coordonner en terme d'élaboration comme en terme de calendriers de réalisation.

De façon plus générale, l'évaluation fait apparaître un réel déficit de lieux partagés entre l'Etat, la Région et les partenaires sociaux pour la mise en cohérence des politiques économiques et d'emploi - formation. Cet élément est unanimement perçu par les ORE et ORS ainsi que par les services techniques de l'Etat et de la Région.

- ü La mise en synergie des services d'observation et la création d'une cellule d'assistance technique transversale.

Chacun des "champs de contractualisation" dispose d'outils d'analyse et d'études, mais de façon très différente :

- Le PRAO coordonne les études et analyses dans le champ de l'Emploi - formation. Les partenaires sociaux sont partis prenante du PRAO.
- Les études et analyses relevant de l'économique ne disposent pas d'une structure ad hoc et sont exercées directement par les services administratifs de l'Etat et de la Région. Les expertises d'étude sont éclatées dans différents services de l'Etat et de la Région. Elles ont mal communiquées. Le tout récent Observatoire des mutations économiques n'a pas encore défini ses modalités d'intervention en ce domaine.
- ARAVIS dispose d'outils d'analyse dans le domaine de la gestion des ressources humaines et des organisations, mais n'est pas intégré aux processus de contractualisation ou alors de façon extrêmement marginale. La présente évaluation nous a permis cependant de repérer, dans cet organisme, des ressources techniques très utiles, mais peu utilisées.

Cette dispersion des outils d'étude, d'observation et d'analyse nuit à la cohérence et à la transversalité des démarches.

D'autre part, les compétences d'assistance technique aux acteurs sont peu développées et également très éclatées.

Ne pourrait – pas les regrouper et les développer dans le cadre d'un pôle régional d'appui technique à la contractualisation tripartite emploi – formation /GRH/économie ?

Il conviendrait donc d'analyser la faisabilité de rapprocher l'ensemble des démarches d'étude et d'observation sur les trois champs de contractualisation comme de créer une cellule d'assistance technique aux démarches de contractualisation.

Ces rapprochements pourraient se combiner avec la mise en place d'observatoires régionaux des métiers issus des observatoires prévus par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel sur la formation.

ú Question N° 3

Les pouvoirs publics doivent-ils être plus incitatifs pour favoriser la mise en œuvre d'approches plus transversales ?

Faudrait-il, par exemple, lier un pourcentage des moyens alloués au terme des Contrats d'objectifs au fait d'inclure un certain nombre d'actions transversales?

Par ailleurs, les analyses confirment l'importance de l'incidence des processus de contractualisation territoriale sur le lien économie/emploi - formation.

Les exemples des bassins d'emploi de type Roanne ou Tarare pour le textile montrent que la prise en compte des logiques territoriales favorise la mise en œuvre d'actions coordonnées entre les trois champs. Il n'est pas indifférent de noter que sur les deux pôles de compétitivité textile-habillement en Rhône-Alpes, l'un concerne la région de Roanne "pôle textile Loire - Rhône" et l'autre porte sur les textiles techniques et fonctionnels (Techtera).

ú Question N° 4

La contractualisation territoriale comprend d'importants volets emploi - formation - RH - Économie et pose la question de l'articulation de la contractualisation régionale avec la contractualisation territoriale sur ces champs. Ce point est d'autant plus important à analyser depuis la création, par le nouvel exécutif régional, d'une instance de concertation "emploi - formation" sur tous les territoires CDRA et CDPRA : les Comités Territoriaux Emploi Formation.

La montée du niveau territorial est avérée et pose avec acuité la relation branches /réseaux d'entreprises au plan territorial.

L'évaluation nous a permis de constater que cette question était de plus en plus "conscientisée" par de nombreuses organisations d'employeurs ou de salariés.

C.2 Question évaluative N°2 : Quels sont les facteurs les plus favorables pour améliorer la participation des professions (employeurs et salariés) et pour contribuer à la structuration régionale des branches ?

C.2.1 Les constats

1. Les démarches de contractualisation tripartite contribuent à la structuration des branches, mais à différents niveaux.

L'analyse évaluative permet de distinguer cinq niveaux (critères) de structuration :

- a. La capacité des secteurs professionnels à mieux se situer dans le contexte régional et à définir des enjeux régionaux de développement et d'anticipation. Cette approche vise la capacité des ORE et des ORS à disposer d'une connaissance de la socio économie régionale et d'être en mesure de situer leur secteur professionnel dans ce cadre.

Il existe, à ce sujet, des disparités fortes selon les secteurs. De façon générale, l'approche régionale reste encore très peu développée. Certaines branches (BTP, Plasturgie, Textile-Habillement, Transports ...) disposent certes d'outils de connaissance et d'observation, que les CEP ont souvent contribué à créer. Mais elles apparaissent aussi comme autocentrées sur leurs secteurs sans en percevoir le lien avec l'économie régionale ou avec les problématiques spécifiques emploi - formation. Ainsi le CEP, par delà ses mérites, a eu également tendance à générer un certain cloisonnement régional et s'est révélé peu apte à dégager des problématiques régionales transversales : gestion des âges, renouvellement des qualifications, reprises d'entreprises, définition de filières régionales...

- b. La capacité à mieux définir son positionnement au regard des politiques publiques régionales de l'Etat et de la Région. Ces politiques sont souvent peu ou mal connues, sujettes à des interprétations diverses. Le rôle des structures de concertation existant au plan régional est souvent perçu comme peu adapté à la mise en œuvre d'un véritable débat sur le sens des politiques. Nous avons pu constater, par exemple, que le Plan Régional Emploi du Conseil Régional était peu connu ou alors perçu comme un document d'orientation général ou un catalogue d'intentions. De même, le PASER (plan d'action stratégique régional de l'Etat) n'est jamais spontanément cité et, quand il est évoqué, il est méconnu. Il existe indiscutablement un problème de lisibilité des politiques publiques régionales. Les structures de concertation, notamment le CCREF, sont perçues comme peu aptes à amorcer de vrais débats sur les enjeux régionaux et les choix politiques.

- c. La capacité à mieux organiser les relations sociales régionales et à développer un paritarisme régional au plan régional. Une branche définit ses orientations à travers des Commissions paritaires nationales (CPNE). La gestion des branches en revanche n'est pas paritaire et relève des employeurs. C'est la raison pour laquelle le terme de branche renvoie à deux notions sensiblement différentes : il peut désigner indifféremment l'une ou l'autre de ces deux notions.

Au plan régional, la structuration des branches est faible dans cette Région comme dans d'autres. Les CEP ont été indiscutablement un facteur de structuration du paritarisme régional, à l'exemple du textile-habillement où le

dialogue social a été amélioré par la présence des ORS dans les instances de décision de la contractualisation.

- d. La capacité à définir des enjeux et des contenus au dialogue social régional et territorial entre ORS et ORE.

De quelle façon définir ce qui relève du dialogue social national et régional et distinguer des contenus concrets de dialogue social régional ? Dans nos entretiens avec les ORE et ORS il nous est apparu que cette question était de plus en plus présente dans les réflexions des acteurs.

- e. La capacité à inventer des organisations régionales nouvelles plus aptes à prendre en compte les réalités territoriales ainsi que les logiques de filières régionales ou de marchés. Cette question de la structuration régionale se pose aux ORE comme au ORS. Elle inclut la capacité de construire des organisations nouvelles au plan régional et territorial. Elle est entravée par des obstacles liés aux moyens humains et financiers, très souvent évoqués par nos interlocuteurs.

Ces cinq niveaux se combinent : la notion de "structuration régionale de la branche" est en profonde mutation.

2. La structuration et les pratiques de dialogue social sont très différentes d'une branche à l'autre.

En Rhône-Alpes, la majorité des branches ne sont pas structurées. De plus, elles ont des pratiques historiquement très différentes : certaines sont paritaires (cas du BTP, de la branche HCR) d'autres pas. La métallurgie est très structurée mais n'est pas paritaire au plan régional (encore qu'un projet de mise en place d'une CPRE existerait selon le MEDEF). De plus, elle est organisée sur une logique départementale.

3. Au sein des branches, la place des ORS s'est souvent construite par étapes.

Dans certaines branches (métallurgie), les ORS restent peu légitimes au plan régional. Les pouvoirs publics ont dû consentir, lors du CEP, à ne pas imposer la participation des ORS afin de ne pas risquer de "bloquer au démarrage".

Du coup, le positionnement des ORS s'en est trouvé affecté. Leur légitimité tant dans les Contrats sectoriels que dans les Contrats d'Objectifs n'est jamais reconnue à part entière. Les organisations de salariés sont au mieux invitées, tolérées, voire intégrées au suivi, mais très rarement considérées comme des partenaires co-structurants de la démarche. Elles disposent d'autre part d'outils d'aide à la prise de décision peu développés, ce qui nuit à la réalité de leur valeur ajoutée.

La place des ORS (salariés) est donc souvent le résultat d'une histoire particulière. Cette place n'est jamais acquise d'avance. Le positionnement des syndicats de salariés est différent selon les situations.

Mais cette situation évolue : dans les CEP, l'exemple du "Textile – Habillement" constitue, de ce point de vue, une "rupture" (2002). Le choix de créer un comité stratégique prospectif peut être analysé comme un acquis du CEP-CO et comme une « bonne pratique » toutefois, le plan d'actions découlant du CO n'est pas encore mis en œuvre (hormis le programme pilote de formation), donc le comité stratégique reste une intention (une seule réunion du comité stratégique a été tenue).

L'incidence de la préexistence ou non de pratiques de dialogue social ORE/ORS dans les branches, voire d'une formalisation d'une instance de concertation (type CPRE pour les questions emploi/formation) est essentielle. En Rhône-Alpes, peu de branches ont une CPRE (BTP, TH, HCR, agriculture). La métallurgie a des CPD. L'accord National de la Plasturgie incite à la création de CPRE.

Malgré l'existence d'une CPRE, certaines branches sont organisées en différentes sous-filières dont les préoccupations sont très différentes, et la difficulté à trouver des partenaires sociaux représentatifs reste posée⁶.

4. Les démarches de CEP et CO ont favorisé le développement du dialogue social dans la branche, mais de façon inégale.

Les partenaires sociaux associés à ces démarches en retirent incontestablement une meilleure connaissance des enjeux et des processus de la contractualisation avec l'Etat et la Région, une meilleure appropriation des orientations des politiques publiques et du rôle qu'ils sont appelés à jouer dans ces démarches.

Mais au-delà de ce constat, la capacité à mieux organiser les relations sociales régionales, à définir en commun entre ORE et ORS les enjeux de dialogue social et a fortiori à mettre en œuvre des organisations régionales nouvelles est très inégale.

La démarche la plus aboutie – qui a joué un rôle de déclencheur – est certainement celle du textile - habillement, où une instance de concertation permanente a été mise en place tout au long du processus de contractualisation.

Dans le cas du textile - habillement, cette évolution s'est faite "sous contrainte", en raison de l'urgence, et sous la pression forte du Préfet. Cette évolution et la volonté des pouvoirs publics de systématiser l'association des ORS aux démarches de CEP et CO (dans le cadre du second CPER) semble maintenant admise, mais elle n'a pas été transférée totalement aux démarches économiques, qui restent perçues par certaines ORE comme un "champ de compétence réservé" des employeurs.

De façon générale, on observe en effet une "résistance" naturelle des employeurs, sauf dans le cas où la branche est structurée régionalement avec une tradition (BTP). On note cependant une évolution progressive des représentations en la matière.

Les Contrats sectoriels n'ont pas visé cet objectif (le développement du dialogue social) mais ont permis de faire émerger de nouvelles formes d'organisations

A la différence des démarches de type CEP et CO, les branches n'ont pas de légitimité particulière dans le domaine de l'économie. L'Etat et la Région peuvent contractualiser ainsi avec d'autres organisations que des branches professionnelles, par exemple avec des associations d'employeurs.

Les pouvoirs publics ont toutefois incité à la création de nouvelles organisations jugées représentatives, côté employeurs, en incitant au regroupement de différentes fédérations d'employeurs au sein d'associations (exemples : ATEXHA, VisioMéca, VisioPlasturgie), ou en favorisant le regroupement au niveau local d'entreprises (logique de clusters par exemple).

⁶ Exemple : dans l'agriculture, les paysagistes semblent davantage préoccupés par l'articulation entre problématiques de développement et de RH que d'autres sous-filières de la production agricole avec lesquels ils ne partagent pas les mêmes problématiques.

Cependant, le constat est fait que les associations d'employeurs ne sont pas toujours représentatives de la diversité des "sous-filières", au sein de chaque branche (cas cités dans le champ des CEP : AREFA dans l'agriculture⁷, RALIA⁸ dans l'agroalimentaire, des structures jugées non représentatives de la totalité des employeurs). Et ces associations d'employeurs ou d'entreprises, au plan régional, ne sont pas investies au plan du dialogue social.

C.2.2 Analyse évaluative

1. La capacité des démarches de contractualisation à contribuer au dialogue social régional est indéniable.

Le CPER 2000-2006 a été l'occasion, pour l'Etat et la Région, de faire des démarches de contractualisation tripartite des éléments moteurs de la structuration régionale des branches. Pour certaines démarches (Contrats sectoriels), la structuration régionale a même été présentée comme une condition préalable.

Cette conjonction entre la Région et l'Etat a permis de déclencher, dans certaines situations, un véritable "effet catalyseur" sur certaines branches professionnelles qui se sont structurées à l'échelle régionale sous l'effet du CEP (comme dans le cas du Sport ou plus récemment du Spectacle vivant).

Par ailleurs, l'Etat et la Région ont partagé la volonté de voir les organisations syndicales de salariés être associées aux travaux, voire à la signature, des contrats.

Cette approche demande sans doute à être réaffirmée et mieux formulée comme principe directeur et pré-requis à toute démarche de contractualisation.

Cette approche a été formalisée à travers un projet de Protocole d'accord co-rédigé par l'Etat et la Région, en date du 21 avril 2000. Ce protocole d'accord a été présenté devant les partenaires sociaux réunis au sein de la COPIRE.

Cette dernière s'est proposée comme instance possible de préparation de la contractualisation, notamment pour les branches qui sont dépourvues de commissions paritaires régionales. En ce sens, elle indiquait son souhait d'avancer sur une contractualisation régionale.

2. Cependant l'effet des processus de contractualisation tripartite sur la structuration régionale des branches et la participation des professions (employeurs et salariés) est très inégal :
 - ü Pour les branches qui étaient peu structurées en région et qui se sont engagées dans des démarches de CEP, un début de dialogue social a été noué. Aux yeux de beaucoup d'acteurs rencontrés, le processus de contractualisation régional a

⁷ L'AREFA est l'association régionale emploi formation de l'agriculture, association paritaire financée par la profession, qui couvre les différentes filières (arboriculture, viticulture, maraîchage, élevage, horticulture, etc.). Cette association a été désignée comme porteur du CEP et coordinateur du CO, par délégation de la Profession.

⁸ Rhône Alpes Industries Alimentaires, regroupement inter-fédérations, association dissoute en 2002.

permis de "dépasser la concertation prétexte". Les conditions d'un réel dialogue social élargi entre l'Etat, la Région et les partenaires sociaux ont été réunies⁹.

- ú Toutefois, contrairement à la "théorie d'action" sous-jacente, la COPIRE n'a pas démontré sa capacité à devenir une instance réellement active dans les processus de contractualisation tripartite, notamment pour les branches faiblement organisées en Région.
- ú Des effets d'apprentissage ont été observés, de différentes natures :
 - En premier lieu, en termes de partage des enjeux sur les trois registres concernés par la contractualisation : économique, formation et GRH (avec les limites qui ont été évoquées précédemment).
 - Le second effet d'apprentissage observé concerne la décentralisation. Pour les branches professionnelles, la contractualisation leur permet de mieux appréhender le rôle des collectivités territoriales, en particulier celui du Conseil régional. La meilleure appréhension des problématiques territoriales est également à mettre à l'acquis de cet effet d'apprentissage.
- ú En ce qui concerne la volonté de favoriser la participation des ORS, force est de constater que les résultats restent mitigés, et variables selon les branches.

Si dans certaines Branches Professionnelles l'association des ORS a été quasi immédiate (industrie de la communication graphique), leur participation n'est devenue plus généralisée qu'à partir de l'année 2000 (agriculture, sport, bois...). Cependant, il faudra attendre le "tournant" du CEP Textile - Habillement en avril 2002 pour que la participation des ORS soit posée comme un préalable au processus de contractualisation. La Préfecture de Région, en la personne du Préfet lui-même, a joué un rôle déterminant pour "imposer" la participation des ORS dans les processus de contractualisation.

3. La faible organisation de la plupart des branches en région reste une réalité. En dehors des quelques branches qui disposent d'une CPRE, l'Etat et la Région n'ont pas, face à eux, d'interlocuteurs autonomes par rapport aux représentants nationaux des branches.

De ce fait, il reste très difficile d'engager des processus de contractualisation tripartite – et surtout de les mener à terme, c'est à dire autour de la contractualisation d'objectifs et de plans d'actions (cf. infra, OE n°3). De nombreux CEP sont restés sans suite parce que les interlocuteurs régionaux des Professions n'étaient pas constitués, ou insuffisamment représentatifs.

4. La capacité de mobilisation des ORE et ORS, au plan régional, a été elle aussi très inégale.

Cette situation n'est cependant sans doute pas propre à la région Rhône-Alpes, et les accords de branche élaborés ou en cours d'élaboration sur la formation

⁹ Cela s'est notamment traduit par la mise en place du GIP PRAO sur l'orientation pour fédérer l'ensemble des réseaux de l'orientation, mais également par la politique de développement de la VAE et d'apprentissage.

professionnelle et le dialogue social pourraient inciter celles-ci à se structurer de manière plus formalisée, et paritaire, au niveau régional.

L'action des pouvoirs publics (Etat et Région) pour favoriser la structuration des branches est essentielle.

Dans le cas des contrats sectoriels en particulier, il y a eu une exigence très nette de l'Etat et de la Région pour favoriser le regroupement des branches au sein d'associations représentatives. Cela a même été un principe de base, un préalable exigé avant l'engagement dans la démarche, et un pré requis nécessaire pour engager la phase de négociation. De la même manière, l'exigence du Préfet pour favoriser l'association des ORS à certaines démarches a été indubitablement déterminante.

5. Les autres instances où pourrait se structurer le dialogue social régional ne jouent pas vraiment leur rôle.

Il existe différents espaces de concertation entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, mais leur fonctionnement ne permet pas véritablement de structurer le dialogue social régional :

- ú Le CCREFP est actuellement plus un lieu d'information de l'action de l'Etat et de la Région dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle en direction des partenaires sociaux qu'un réel lieu de concertation.
- ú Le PRDF ne permet pas aux ORE (selon elles) d'exprimer véritablement leur point de vue et de construire une programmation concertée (« on y apprend les décisions de l'éducation nationale »).
- ú Le CESR et le PRAO sont considérés comme des lieux naturellement ouverts à la concertation, mais ce ne sont pas des espaces de négociation et de contractualisation.
- ú La COPIRE ne joue pas son rôle : c'est bien un lieu de concertation entre les ORE "interpro" et les ORS, mais cette instance a été assez peu mobilisée dans le suivi des CEP et CO. L'analyse du dialogue social interbranches et interpro est développée dans la QE n°4.
- ú L'Observatoire des Mutations Economiques se met seulement en place, il devrait favoriser une certaine concertation et une approche plus transversale des questions économiques et des questions RH et emploi/formation.

L'articulation des démarches de contractualisation tripartite avec ces instances ou outils de programmation semble faible ou mal perçue par les partenaires sociaux, et reste donc à construire.

C.2.3 Questions-clés et axes de progrès

Les démarches de contractualisation tripartite ont indéniablement contribué à la structuration régionale des branches et au développement du dialogue social, mais de façon inégale.

ú Question N° 1.

De quelle façon la branche est-elle capable d'animer un débat interne pour définir des enjeux partagés et les prioriser ? En quoi le processus de contractualisation est-il un facteur de détermination de ces enjeux partagés ? Comment apprécier les impacts mesurables et durables dans la façon dont s'organise le dialogue social au sein de la branche ? Comment renforcer la capacité de la

branche à formuler des enjeux régionaux distincts de l'application de son rôle national ?

Pour que le processus de contractualisation produise tous ses effets, en terme de définition des enjeux comme en terme d'opérationnalité, encore faut-il que les partenaires sociaux soient en capacité de formuler un "point de vue régional", ou bien que l'on mette en place des modalités contractuelles susceptibles de soutenir leur capacité à produire ce point de vue.

La question de la structuration régionale des acteurs constitue donc une question évaluative essentielle, clairement formulée par le cahier des charges de l'évaluation.

Cette question renvoie à deux constats qui doivent fortement être pris en si l'on fait évoluer les processus de contractualisation :

- a) Les branches n'ont pas toutes le même degré d'organisation et de structuration au plan régional.

Certaines disposent d'instances régionales de concertation, plus ou moins formalisées, avec les organisations représentatives des salariés, alors que d'autres sont moins avancées sur ce niveau régional de structuration. D'autre part, la légitimité des branches à porter des plans d'actions effectifs et à mobiliser les entreprises, au plan régional, est elle-même inégale. Enfin, certaines branches sont conscientes de la nécessité de "se forger une vision régionale" alors que d'autres se conçoivent principalement comme un organe d'application d'orientations définies au plan national.

- b) La dimension interprofessionnelle reste à construire au plan régional.

La contractualisation régionale fait apparaître la nécessité de mieux conjuguer les dimensions professionnelles (les métiers fondamentaux d'un secteur, les enjeux économiques spécifiques à ce secteur) avec les dimensions inter professionnelles (les qualifications transversales, les enjeux économiques communs au plan régional, le développement des PME et TPE...).

On peut même dire que cette dimension interprofessionnelle constitue un aspect essentiel d'un dialogue social régional.

Cette dimension inter professionnelle renvoie à deux approches différentes que notre évaluation a été amenée à clairement distinguer, sous peine de générer des confusions sur l'analyse et la portée de la dimension interprofessionnelle.

On se doit en effet de distinguer :

- ü La dimension interprofessionnelle "inter – branches" c'est-à-dire la capacité des branches ou de "familles de branches" à se doter d'enjeux partagés au plan régional, mais également la capacité des processus de contractualisation à les y aider. Autrement dit : comment la contractualisation peut-elle aider à la structuration interbranches autour d'enjeux régionaux partagés ?
- ü La dimension interprofessionnelle "hors branches" qui concerne les entreprises non adhérentes à des branches. Cette dimension a été peu prise en compte dans les démarches contractuelles en Rhône-Alpes. Elle constitue pourtant un enjeu particulièrement important du développement économique et social régional et du développement de l'emploi. Cette dimension est certes privée d'acteurs structurés : la COPIRE est un lieu de réflexion plutôt qu'un pôle d'animation, d'impulsion ou de structuration. D'autre part, la contractualisation au niveau des

branches a souvent fait obstacle à la formulation d'enjeux transversaux régionaux. De ce point de vue, l'évaluation doit tenter d'apporter une réponse à la prise en compte plus affirmée de cette dimension interprofessionnelle régionale.

ü Question N° 2.

La capacité de l'État et de la Région à formuler des enjeux régionaux de négociation : sur quels champs ? Avec quelle méthode ? Selon quels processus ?

Ces enjeux régionaux de négociation concernent à la fois :

- ü La formulation des orientations stratégiques, c'est-à-dire les champs et les finalités de la contractualisation.
- ü La traduction opérationnelle de ces orientations, c'est-à-dire la mise en œuvre et le suivi des plans d'actions qui en découlent.

Est-il possible de concevoir des modes de contractualisation tripartite susceptibles de répondre à cet enjeu et aux spécificités régionales ?

Comment favoriser l'émergence d'un dispositif régional de dialogue et de contractualisation tripartite qui recueille l'adhésion des parties - prenantes et puisse se traduire au plan opérationnel ?

ü Question N° 3.

Comment adapter les politiques contractuelles de la Région et de l'Etat aux importantes mutations institutionnelles survenues récemment ?

Ces mutations concernent principalement :

1. L'acte II de la décentralisation qui confère désormais un rôle croissant aux Régions dans le domaine de la formation professionnelle mais également dans celui du développement économique régional.

Or, les démarches de contractualisation, dans le champ emploi - formation, ont eu pour origine la "loi quinquennale" de 1993. La contractualisation avec les branches avait alors des objectifs centrés sur l'emploi et la formation des jeunes : concertation avec les branches pour mieux définir les filières de formation initiale et d'apprentissage, pour développer une meilleure articulation entre le système éducatif et les entreprises, pour mobiliser l'appareil de formation sur des enjeux de qualité et d'employabilité.

Les démarches de contractualisation, dans le champ de l'économie (CS), ont, quant à elles, été conçues dans un contexte caractérisé par un régime des "aides aux entreprises" et aux investissements qui laissait peu de place à une approche plus globale, intégrant l'aide à la structuration de filières ou de pôles de compétitivité au plan régional ou infra régional. Ces nouvelles approches, ces nouvelles visions de l'action économique régionale militent fortement pour un rapprochement des modes de contractualisation. Elles permettent également de mieux reconnaître ou de valoriser une structuration régionale des entreprises qui souvent dépasse la logique d'une seule branche professionnelle.

L'acte II de la décentralisation place également le Conseil régional dans une situation nouvelle de chef de file ou de pilote des processus de contractualisation dans le champ de l'emploi-formation comme dans celui de l'économie notamment avec l'extension des PRDF et SRDE et leur mise en cohérence.

2. L'accord national interprofessionnel de septembre 2003 et la loi sur la formation professionnelle et le dialogue social.

La réforme de la formation professionnelle procède à une refonte complète des méthodes et dispositifs de formation professionnelle continue. Une diversité de prestations est désormais susceptible de concourir à l'acquisition d'une qualification, au développement de compétences et à la professionnalisation.

Les objectifs de la réforme consistent également à mieux répondre aux nouveaux enjeux socio-économiques : vieillissement de la population active, faiblesse de l'accès des salariés des PME comme des femmes aux actions de formation, mutations des organisations et complexification du travail, nécessité d'augmenter les niveaux de connaissance pour favoriser la mobilité professionnelle et les trajectoires ascendantes.

Un autre enjeu consiste à rendre le salarié acteur de sa formation et de créer les conditions favorables à l'appétence des personnes pour la formation tout au long de la vie. Les nouvelles périodes de professionnalisation sont conçues dans ce but et surtout le Droit Individuel à la Formation (DIF). Les salariés sont invités à être des "acteurs" de leur propre formation et à assumer la co-initiative de leur employabilité et du développement de leurs compétences.

Cette nouvelle donne en matière de formation professionnelle implique, pour l'Etat et le Conseil régional, de questionner les objectifs de la contractualisation au regard des nouvelles politiques souhaitées par les partenaires sociaux.

3. Enfin, la politique de l'Etat déconcentré tend à se "régionaliser", notamment à travers des pôles d'actions coordonnés ainsi qu'en définissant un plan stratégique d'action régional (PASER). Cette approche devrait permettre à l'Etat de mieux coordonner son action et de "parler d'une seule voix", dans les processus de contractualisation régionale. Cependant, cette "régionalisation" de l'action de l'Etat se conjugue avec une incertitude sur l'avenir des Contrats de plan Etat- Région et le contenu des principes d'action de l'Etat en la matière. Or, les processus de contractualisation tripartite Etat – Région - Branches puisent leur légitimité dans les CPER.

C.3 Question évaluative N°3 : Comment favoriser l'appropriation par chacun des partenaires des démarches contractuelles et améliorer la capacité de ces démarches à définir et mettre en œuvre des programmes d'actions ?

C.3.1 Les constats

1. Dans les CEP, on observe plusieurs niveaux de difficulté dans le passage à l'opérationnel.

Les constats sont de plusieurs ordres :

- Difficulté à poursuivre la dynamique des CEP par des Contrats d'Objectifs : cela s'explique par le fort niveau d'ambition assigné à cette forme de contractualisation tant par la Région que par l'Etat. Rhône-Alpes a choisi de faire des Contrats d'Objectifs des instruments globaux et transversaux, à la différence de certaines Régions qui les ont limités à la seule gestion de projets sectoriels de formations professionnelles (carte des formations).
- Difficulté à définir des priorités suffisamment précises, à l'issue des démarches de CEP et de CO notamment. Certains contrats d'objectifs sont perçus par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics comme des orientations très générales, voire parfois comme des "déclarations d'intentions", qui ne constituent pas une bonne base pour engager par la suite un plan d'actions.
- Temps trop long entre prospective et plan d'actions. Ce constat est surtout avancé par les ORE, qui y voient une double difficulté : un risque de rupture de la dynamique – voire de démobilisation ? - pour la Profession et un risque de perte d'efficacité, avec des démarches de CEP souvent longues et "coûteuses" en temps mais qui ne préparent pas suffisamment la phase opérationnelle.
- Absence de moyens spécifiques pour animer les démarches de contractualisation. Excepté dans quelques branches très structurées, l'animation interne des démarches de contractualisation tripartite est lourde pour les ORE et ORS. Si les pouvoirs publics voient dans cette mobilisation un indicateur de la volonté réelle d'aboutir, cela reste, pour certains secteurs, une vraie difficulté. Il convient de rappeler qu'aucune ligne budgétaire spécifique n'est prévue, par exemple, pour financer l'animation des Contrat d'Objectifs. De plus, les financements de droit commun de l'Etat (mais aussi de l'Europe) ne peuvent soutenir que des projets et pas des structures ou des institutions. Cette question se pose aussi bien en termes de moyens humains que financiers.
- L'absence de ligne de financement spécifique : un vrai problème de lisibilité. Les partenaires sociaux attendent généralement une valeur ajoutée de ces processus de CEP et de CO, en termes de leviers financiers en particulier. Or, si ces dispositifs permettent un ciblage et une rationalisation de certains engagements de l'Etat et de la Région, ils s'inscrivent dans le cadre de financements de droit commun (que ce soit dans le cadre du PRDF, des EDDF, des plans d'actions sectoriel, des FRAC ou de tout autre dispositif) : il n'y a pas de moyens supplémentaires alloués.

Au-delà de la question des moyens, la quasi-totalité des branches interrogées éprouvent les plus grandes difficultés à identifier les apports effectifs du CO. Dans le BTP par exemple, qui a signé un CO en 2001, la branche ne peut absolument pas indiquer les liens entre les actions "fléchées" dans le CO et les apports issus du PRDF ou d'autres financements. Cette absence de lisibilité rend également le CO difficilement évaluable. Le plan d'actions se dissout souvent dans des dispositifs de droit commun et l'on ne perçoit pas la valeur ajoutée du CO.

- Difficulté pour associer les acteurs de terrain (porteurs de projets, dirigeants d'entreprises, représentants des salariés) à des plans d'actions qu'ils n'ont pas directement contribué à formaliser. Les procédures de mise en œuvre sont insuffisamment participatives : la légitimité de la branche suffit. On constate dans bien des cas que la démarche n'a pas été suffisamment assortie d'une concertation et d'une participation effective des entreprises et des salariés.
- La question de l'insuffisance du suivi et de l'évaluation des engagements. Les démarches n'ont pas été accompagnées par des procédures de suivi et d'évaluation in itinere. Aucune démarche de contractualisation n'a fait l'objet à notre connaissance d'une évaluation à mi-parcours, de façon à en apprécier l'efficacité et formaliser d'éventuelles réorientations.

2. Les CS sont eux des outils plus directement opérationnels, mais ne reposent pas sur de véritables diagnostics partagés.

A l'inverse de la démarche CEP-CO, les Contrats sectoriels ont adopté une démarche d'emblée très opérationnelle. Précédés d'une phase de diagnostic, au départ inexistante, puis ensuite relativement courte, ils s'engagent rapidement dans des actions concrètes attendues par les acteurs économiques. Nous ne revenons pas ici sur l'origine et "l'historique" de ces démarches.

Il en résulte une difficulté à éviter de faire de ces outils de programmation autre chose qu'un "catalogue d'actions".

Les Contrats sectoriels interrogent en ce sens que dans certains cas on ne peut pas parler de "passage à l'opérationnel" : on se situe souvent d'emblée dans l'opérationnel. Historiquement, on a vu que les démarches étaient très empiriques et correspondaient souvent à des demandes explicites des secteurs qui apportaient "leur liste de courses".

Depuis, les démarches se sont considérablement rationalisées. Les services concernés de l'Etat et de la Région ont défini des priorités en amont, notamment à travers le repérage de filières, de marchés ou de systèmes productifs locaux. Le problème réside dans le fait que ces démarches sont très peu formalisées, encore très empiriques : les acteurs publics interrogés sont souvent dans l'incapacité de formuler les critères ou les orientations qui ont été à l'origine des choix entrepris.

La formalisation en cours du nouveau Schéma régional de développement économique devrait permettre de définir des orientations plus lisibles, adossées à des argumentaires plus formalisés. Pour l'heure, il nous a été impossible d'identifier des démarches d'orientation clairement formulées par les services techniques de l'Etat et de la Région.

Ces éléments doivent être nuancés et surtout replacés dans leur contexte. L'absence de formalisation d'orientations ne signifie pas que ces dernières n'existent pas : les cultures professionnelles sont également différentes et les compétences techniques des acteurs plus directement attirées par l'action et l'opérationnel que par la théorie et la formalisation.

Il nous semble cependant nécessaire et opportun dans le contexte actuel de faire cet effort de formalisation, d'autant plus que les nouvelles approches paraissent porteuses d'innovations et témoignent d'une connaissance fine, dans bien des cas, des situations économiques locales ou régionales.

C.3.2 Analyse évaluative

Avec le nouveau CPER (2000-2006), les services de l'Etat et les directions de la Région ont souhaité renouveler les démarches contractuelles avec les branches professionnelles et les engager à plus de réciprocité et d'engagements concrets.

L'objectif commun de l'Etat et de la Région est alors de rendre actives les démarches contractuelles afin d'aller au-delà de la seule photographie du CEP pour dégager des objectifs partagés entre la branche, l'Etat et la Région qui permettent de déboucher sur des plans d'actions opérationnels.

Le souci partagé de l'Etat et de la Région a également été d'éviter de faire de la démarche contractuelle un guichet où la branche viendrait chercher des subventions faciles.

Cette nouvelle approche de la Région et de l'Etat consiste à rechercher la réciprocité des engagements avec les branches, autrement dit un renforcement de la nature synallagmatique de la procédure contractuelle¹⁰.

Quel bilan évaluatif peut-on faire ?

§ Le faible nombre de CO signés après les CEP est un indicateur qui démontre que la théorie d'action reposant sur le chaînage n'a pas produit les effets escomptés.

§ Cependant, cet indicateur de "mauvaise opérationnalité" doit être relativisé. N'oublions pas que la démarche a été construite pour rompre avec une conception de l'opérationnalité réduisant celle-ci à une logique de guichet et de subventionnement.

En effet, cela a été dit, les CO en Rhône-Alpes ont une vocation très large, ils couvrent des champs d'intervention aussi bien dans le champ des RH que de l'emploi et de la formation professionnelle. La mise en œuvre des orientations définies fait appel à un vaste ensemble de dispositifs de droit commun (PRDF, mesures insertion des DDTEFP, etc.). Le choix a été fait de donner aux Contrats d'Objectifs une ambition plus large que celle qu'on leur reconnaît classiquement. Il s'agit de travailler non seulement dans les champs de la formation initiale et de l'alternance, notamment au moyen des conventions d'application du PRDF, mais également de rechercher l'articulation entre développement économique / GRH / formations initiales, continues et apprentissage.

§ Le constat est fait aussi d'une incapacité jusqu'ici à produire des CO dans des logiques offensives. Pour l'agriculture, le transport et maintenant le textile-habillement, il s'agit d'abord de sauvegarder des branches menacées, il n'y a pas eu de CO dans des branches fortement créatrices d'emploi (services à la personne par exemple).

¹⁰ Voir le cahier régional Rhône-Alpes pour l'évaluation du CCPRA de mars 2002 – F. JOUSSERANDOT et O.MERIAUX – CERAP IEP de Grenoble

§ La perception commune des réponses à apporter ne débouche pas systématiquement sur la réalisation d'actions programmées. Contrairement à ce que prévoyait la "théorie d'action" (cf. le diagramme logique d'impacts présenté en annexe), les démarches contractuelles tripartites peinent, malgré des diagnostics partagés et des préconisations traduisant des orientations partagées à l'issue des CEP, à mettre en œuvre ces recommandations.

Les raisons principales (ou hypothèses) qui peuvent être avancées sont :

- L'insuffisante structuration des branches au niveau régional. La légitimité de la branche à animer des plans d'actions opérationnels est contestable.
- Une insuffisante mobilisation des services ou directions opérationnels de la Région ainsi que des outils d'appui (OREFRA, ARAVIS...) ou d'autres appuis techniques externes (prestataires) pour faciliter le passage à l'opérationnel.

La participation de la DRIRE (secteurs industriels) ou de la DRAF (pour l'agriculture) a permis dans certains cas d'apporter une expertise des sujets et une connaissance des acteurs qui facilite le passage à l'opérationnel.

Mais pour ces ministères "techniques", la mobilisation est lourde à gérer¹¹, pas tant dans la phase de CEP où la présence d'un consultant faisant l'animation facilite les choses qu'au cours du CO où ce n'est pas le cas.

- Un déficit de relais des orientations au niveau local. L'articulation entre le niveau régional et les niveaux infrarégionaux n'est pas suffisamment construite.

Nous pouvons ici nous référer et reprendre à notre compte la segmentation proposée dans le rapport du CESR sur le dialogue social :

Le niveau régional est celui de la définition des orientations stratégiques, le local est celui de la mise en œuvre opérationnelle et de l'action et le département peut être vu comme un espace intermédiaire de rapprochement entre le local et le régional (dans le cadre d'une démarche de diagnostic et de projet).

- Un déficit d'appropriation et de partage des éléments de diagnostics et des orientations (la réciprocité des engagements). Il n'est pas inutile de faire un bref retour sur la "théorie d'action" : l'un des "outputs" importants qui était attendus des processus de contractualisation tripartite était de contribuer à améliorer la réciprocité des engagements des acteurs publics et socio-économiques sur l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle. En termes d'impacts attendus, cela devait conduire :
 - A accroître la lisibilité et la cohérence des actions publiques et privées.
 - A favoriser une logique de demande plutôt que d'offre.
 - A permettre un choix éclairé, une orientation choisie.

L'élaboration de plans d'actions semble souvent déconnectée des éléments d'analyse et de diagnostic partagé élaborés au cours des CEP.

¹¹ De plus, dans certains de ces ministères (DRAF par exemple), les postes d'expertise deviennent rares, le cœur des missions est la gestion de dossiers, de subventions, etc... et la LOLF risque de valoriser encore plus les missions directement opérationnelles au détriment de cet engagement dans le suivi de démarches plus éloignées des missions premières.

Il y a un problème de délai (la durée trop longue et l'obsolescence des données recueillies au cours des CEP est fréquemment mise en avant par les Professions, même si elles ne nient pas l'intérêt du CEP) mais sans doute également de méthode.

Plus fondamentalement, il y a une faible appropriation des réflexions stratégiques issues de ces démarches contractuelles par les acteurs socio-économiques. Une réflexion reste à conduire pour que la dimension stratégique conduise à une action plus structurée et pas à une "myriade d'actions" (comme dans certains CS).

Les orientations ne résultent pas toujours de ces analyses, qui ne sont pas assez partagées. Elles sont souvent le résultat de décisions prises en urgence (dans le champ Emploi/formation en tout cas) sans prendre le temps du recul nécessaire pour transformer ces études prospectives en orientations politiques stratégiques réelles, et concertées.

- La légitimité parfois insuffisante des ORE/ORS qui participent aux contractualisations, reste sans doute le problème de fond.

La capacité des ORE/ORS à représenter véritablement la Profession dans son ensemble et dans sa diversité est une question souvent posée par les services de l'Etat et de la Région, qui peut aboutir à certains blocages ou à des allers-retours et des changements de positions au cours des phases de négociation.

Une autre difficulté est la capacité des représentants des ORE à mobiliser les porteurs de projets potentiels pour faire vivre les plans d'actions, et favoriser leur appropriation par les acteurs de terrain.

A cet égard, il convient d'interroger le degré de participation des acteurs au processus de contractualisation : qui sont les signataires, qui participe aux comités de pilotage et de suivi ?

Il s'agit de mesurer aussi bien la largeur de la participation (nombre de structures représentées) que sa profondeur (jusqu'où associe-t-on les partenaires ?). Bien entendu, la question de la largeur de la participation renvoie à celle de la présence ou non des représentants des salariés.

Dans le textile-habillement, certaines ORS demandent à être signataires pour être responsables et prendre toute leur place dans le processus de contractualisation.

La question de la légitimité des acteurs constitue donc une question d'autant plus importante que les branches n'ont pas toutes le même degré d'organisation et de structuration. La question de la légitimité se pose toutefois aussi pour les pouvoirs publics, Etat et Région. A l'évidence, la légitimité n'est pas identique si le signataire est un technicien ou un politique.

C.3.3 Questions-clés et axes de progrès

1. Comment revoir l'articulation entre les phases d'études et les phases de programmations d'actions ?

Certaines branches ont cherché à "occulter" la phase d'étude préalable (le CEP) pour aller plus directement à la phase opérationnelle : par exemple, le cas du Spectacle vivant, branche très peu structurée en région mais ayant une CPNE nationale qui a déjà fait un CEP national.

2. La capacité à améliorer la réciprocité des engagements.

Cela suppose que les branches se structurent et que le dialogue social puisse se traduire par un réel partage et l'engagement autour d'une stratégie définie de concert entre les acteurs.

Il convient de ce point de vue de réserver la technique contractuelle à de véritables engagements synallagmatiques, de façon à obtenir une appropriation des objectifs et donc une meilleure garantie d'efficacité : appui au développement du DIF, appui développement des contrats et périodes de professionnalisation...

3. Le renforcement de la fonction d'intermédiation et d'assistance technique pour aider plus efficacement les partenaires sociaux à définir des plans d'actions réalisables et évaluables. L'assistance technique aux processus de contractualisation demande à être renouvelée et professionnalisée.

4. Comment organiser la déclinaison territoriale des plans d'actions ? Comment mobiliser les différents échelons et relais sur le territoire (département, Pays, intercommunalités, CBE, zones d'emplois...) ?

C.4 Question évaluative N°4 : Comment sont pris en compte les aspects interprofessionnels dans les démarches conduites avec des branches particulières et comment les susciter quand c'est souhaitable ?

C.4.1 Les Constats

1. La notion d'interprofessionnel comporte plusieurs dimensions :

- Une définition "juridique" de l'interprofessionnel concerne les entreprises non assujetties à gérer leur fonds de formation à travers les OPCA de branche. (entreprises adhérentes à l'OPCAREG et à l'AGEFOS PME). Cette définition de l'interprofessionnel ne concerne que les politiques de formation professionnelle. Elle est par ailleurs très réductrice et doit être associée à une définition plus globale de l'interprofessionnel.
- Une autre définition de l'interprofessionnel concerne les organisations représentatives des employeurs (MEDEF, CGPME, UPA) et les cinq organisations syndicales quand elles sont réunies régionalement sur des enjeux transversaux.
- L'interprofessionnel concerne également la définition d'enjeux partagés liés aux actions territoriales de développement de l'emploi et de la formation.
- Enfin, la notion d'interprofessionnel renvoie également à la capacité à fédérer un groupe de branches professionnelles sur des enjeux transversaux ou sur des logiques de "familles d'activités".

Ces définitions de l'interprofessionnel doivent être clarifiées et distinguées dans le cadre de l'analyse évaluative et de la réponse à la question "comment mieux prendre en compte la dimension interprofessionnelle ?"

2. Dans les démarches de contractualisation conduites, la dimension interprofessionnelle a été peu clarifiée et n'a donné lieu qu'à deux initiatives peu suivies d'effets :

- Le CEP Métiers transversaux qui a eu pour objectif de répondre aux besoins en compétences des entreprises, indépendamment de la logique de branche.
- Le « CEP territorial » de Courchevel qui a été une tentative d'appréhender l'approche interprofessionnelle dans le cadre d'une démarche territoriale.

Le cas du CEP des métiers transversaux est un cas illustratif de la difficulté à animer une réflexion transversale.

Le champ de ce CEP a concerné trois fonctions : la fonction commerciale, la fonction administrative et la fonction logistique. Avec près de 600 000 emplois couverts par ces fonctions, c'est près du quart de l'emploi régional qui était pris en compte, ou encore 8 000 sortants de formations initiales scolaires de niveau V à III sur 25 000. Les signataires de ce CEP ont été le Préfet de Région, la Présidente du Conseil Régional, les représentants des ORE (MEDEF, CGPME et UPA) la CRCI et la CRM. Les ORS n'ont pas été associées au Comité de Pilotage.

Le CEP s'est caractérisé également par la tenue de réunions thématiques territorialisées (à Crest pour la fonction administrative, à Saint-Étienne pour la fonction commerciale et sur la Plaine de l'Ain pour la fonction logistique). A la suite du CEP métiers transversaux, il était prévu d'analyser avec l'appui du CEREQ et des branches volontaires – pour quelques métiers - les «compétences transférables et les possibilités de reconnaissance », ce qui n'a finalement pas été fait.

L'analyse de ce CEP "interprofessionnel" témoigne des difficultés à construire une approche interprofessionnelle régionale.

Les raisons à notre avis en sont les suivantes :

- Absence de définition claire d'enjeux régionaux partagés : l'approche technique (par les métiers transversaux) est certes intéressante mais ne suffit pas à créer une dynamique interprofessionnelle sur des enjeux régionaux partagés : requalification des salariés, définition de filières clés...
- L'interprofessionnel au plan régional reste à construire. La question de la légitimité des organisations interprofessionnelles régionales (UPA, MEDEF et CGPME) est ouvertement posée par certaines branches.

C.4.2 Analyse évaluative

1. Le dialogue social régional interbranche est peu développé.

- Il est difficile de mobiliser les branches sur une réflexion interbranches. Les questions de mobilité intersectorielle, par exemple, intéressent peu les branches, même si certains éléments prospectifs liés notamment à la gestion des âges (perspectives de pénuries de qualifications) devraient relancer l'intérêt de ce sujet.
- La COPIRE est un lieu de dialogue mais n'est pas un lieu de négociation, producteur d'accords régionaux interbranches. Ce n'est pas sa fonction. Elle garde une fonction d'impulsion, de suivi, d'évaluation, mais s'est peu engagée dans les processus de contractualisation tripartite.
- Les deux seuls ARI (et professionnels) en Rhône - Alpes sont ceux concernant la VAE et l'Orientation. Ils sont assez bien suivis, et constituent de ce point de vue des démarches plutôt favorables en Rhône-Alpes.

Les ORE Interprofessionnelles (MEDEF CGPME UPA) ne sont pas positionnées sur l'interbranche au plan régional.

Enfin, comme cela a été dit, les branches sont peu présentes au plan départemental et territorial. Le dialogue social régional interprofessionnel est également très peu structuré. Le MEDEF, la CGPME et l'UPA n'ont été à l'initiative d'aucun ARI dans cette région (à la différence de l'UPA en Champagne Ardennes).

2. Le dialogue social territorial interprofessionnel est également peu développé.

Pour les branches non organisées, il y a un problème de moyens, sauf si elles ont désigné les "outils inter pro" que sont AGEFOS, l'OPCAREG et le FONGECIF au niveau régional. Mais la question de la légitimité de ces outils à représenter les différentes branches n'est pas certaine.

3. Les partenaires sociaux ne perçoivent pas la prise en compte de l'interprofessionnel ou de l'interbranche comme un enjeu stratégique majeur.

Au-delà des difficultés importantes - liées à la structuration du dialogue social interprofessionnel ou interbranche - on peut faire le constat que les enjeux de la réflexion interbranche sont mal perçus par les Professions.

Au mieux, "l'espace inter pro" est perçu comme un espace utile pour envisager une vision prospective emploi/formation ou RH à long terme – notamment pour les métiers transversaux – mais il est rarement conçu comme un lieu susceptible de permettre une déclinaison opérationnelle des orientations.

4. En dehors de la contractualisation tripartite, des démarches interprofessionnelles se mettent en place au niveau territorial, et les services de l'Etat où de la Région cherchent à les encourager.

Au niveau des territoires, via les contrats territoriaux, ou dans le cadre des comités de bassins d'emploi, des démarches de diagnostic ou d'action se structurent, dans une logique interprofessionnelle. Les accords de méthode qui peuvent être signés pour la sauvegarde d'emplois menacés (mutations économiques) sont aussi des démarches localisées et interprofessionnelles.

L'articulation entre ces démarches et les contractualisations tripartites est cependant faible.

C.4.3 Les questions-clés et axes de progrès

§ Comment l'État et la Région peuvent-ils susciter, en amont de la contractualisation, un dialogue social régional sur les trois dimensions suivantes ? :

- La structuration régionale des branches (pour mémoire).
- La structuration interbranche (interprofessionnelle).
- La structuration directement interprofessionnelle (régionale et infrarégionale).

§ Comment inciter les partenaires sociaux à faire évoluer le rôle de la COPIRE ?

Ce rôle est perçu actuellement comme un rôle de mise en relation et d'information. Certains estimeraient nécessaire de confier à la COPIRE un rôle plus important dans la structuration régionale interprofessionnelle.

Il faut néanmoins se méfier de toute tentative de structuration interprofessionnelle, "par le haut", qui aboutirait à superposer une structure supplémentaire sans effet sur les dynamiques interprofessionnelles liées à des enjeux concrets au plan régional et infra régional.

- § Comment définir des filières stratégiques (interbranches) en Rhône-Alpes au plan régional et territorial et définir avec ces filières¹² (Clusters, pôles de compétitivité...) des principes de dialogue social ?
- § Dans le champ de l'interprofessionnel non structuré en branches comment définir avec le MEDEF, la CGPME et l'UPA des principes nouveaux de dialogue social - au plan régional et territorial - pour aboutir à des démarches plus efficaces ?

¹² Il faut aussi aborder la question de la pertinence d'une entrée « filière ». Si l'on constate que les branches constituent parfois un cadre trop étroit pour l'analyse, il reste à démontrer que la notion de filière est un concept opérationnel pour l'action. L'entrée filière est pertinente pour prendre en compte des activités amont ou aval des branches (par exemple, IAA et, en aval, la distribution), mais aussi pour une approche « interbranche » (une « filière industries de process » par exemple pourrait regrouper plusieurs branches : chimie, pharmacie, plasturgie, etc...). Certaines branches constituées de TPE/PME n'ont pas une masse critique suffisante. L'approche filière peut être utile également pour la prise en compte de la sous-traitance

D Les principaux axes de progrès dégagés par l'analyse évaluative

D.1 Les quatre principaux axes de progrès dégagés par l'analyse évaluative.

L'analyse évaluative de la contractualisation tripartite en Région Rhône Alpes a mis en évidence la nécessité de définir de nouvelles modalités de contractualisation entre l'État, la Région et les partenaires sociaux.

L'évaluation a fait apparaître que cette "refondation" des modalités de contractualisation devait concerner l'ensemble du processus de contractualisation, c'est-à-dire :

1. Les principes, les théories d'action ainsi que la détermination des enjeux de la contractualisation tripartite.

L'analyse évaluative a permis d'identifier la nécessité de faire évoluer la façon dont sont déterminés les enjeux (les finalités) de la contractualisation comme également les méthodes de mise en œuvre et de suivi.

2. L'articulation de la logique emploi - formation avec celles de la logique économique et du développement des ressources humaines.

L'analyse évaluative a fait apparaître un cloisonnement des systèmes : les contractualisations relevant du champ "économique" et celles relevant du champ "emploi - formation" se sont déployées selon leurs propres logiques internes. Les rapprochements entre les deux logiques n'ont pu s'établir que grâce aux efforts des acteurs et à leurs "stratégies de contournement" des dispositifs existants. La contractualisation dans le champ du développement des ressources humaines est, quant à elle, quasi inexistante.

3. L'articulation des différents "niveaux" de contractualisation.

- La contractualisation régionale doit être mieux articulée avec les contractualisations territoriales, de façon à favoriser la mise en cohérence des démarches comme leur opérationnalisation.
- D'autre part, les approches interprofessionnelles et les approches sectorielles (branches professionnelles, regroupement de branches, filières régionales, clusters, SPL, pôles de compétitivité...) doivent être mieux combinées. L'organisation des entreprises, au plan régional, est en profonde mutation : la contractualisation doit donc être en mesure de s'adapter à ces formes nouvelles d'organisation et d'en accompagner la mise en œuvre. Le dialogue social régional tripartite (ou quadripartite) dépend, pour une large part, de la capacité à soutenir des organisations régionales intersectorielles de type nouveau, en articulation avec les branches professionnelles.

4. Enfin, l'efficacité et la légitimité des démarches de contractualisation dépendent également de la capacité à développer une participation pleine et entière des organisations représentatives des salariés sur l'ensemble du processus de contractualisation.

Ces quatre axes de progrès visent également à donner un sens nouveau au dialogue social régional : la question de la contractualisation est directement articulée à celle de l'essor du dialogue social régional et territorial.

D.2 La nécessité de définir un nouveau référentiel de la contractualisation tripartite

Les quatre axes de progrès définis par l'analyse évaluative appellent donc la construction d'un nouveau référentiel de la contractualisation.

Outre les conclusions de l'évaluation de la contractualisation tripartite en région Rhône – Alpes, la formalisation d'un nouveau référentiel se trouve justifiée par :

§ L'analyse comparative des pratiques (et projets) conduits dans les autres régions.

Cette analyse comparative, menée dans trois régions (Bretagne, Centre, Picardie), nous a permis de confirmer que les Régions sont en mouvement et questionnent leurs dispositifs de contractualisation.

La démarche conduite en Région Rhône-Alpes suscite un intérêt unanime.

§ L'analyse de l'évolution du contexte institutionnel.

La contractualisation tripartite est profondément impactée par quatre évolutions principales que nous analysons succinctement dans le présent rapport :

- La dernière loi de décentralisation qui confirme et développe le rôle des Régions - et de l'échelon régional - comme acteur de la mise en cohérence des politiques de formation, d'éducation et de développement économique.
- La réforme de la formation professionnelle qui modifie fondamentalement les cadres de référence de la formation dans les entreprises.
- La modification du cadre juridique de la politique contractuelle de l'État avec l'ordonnance du 30 juin 2005 qui regroupe les CEP et les EDDF dans un dispositif unique : L'Engagement de Développement de l'Emploi et des Compétences (EDEC).
- Le nouveau positionnement de l'État sur le champ des mutations économiques.

Les chapitres qui suivent détaillent ces points :

§ Chapitre E: analyse comparée des démarches contractuelles dans d'autres régions.

§ Chapitre F : analyse des impacts des mutations institutionnelles.

§ Avant de proposer un nouveau cadre de la contractualisation régionale tripartite (chapitre G).

E L'analyse comparative des démarches régionales de contractualisation tripartite

L'analyse comparative a été faite à travers une double approche :

- La comparaison des pratiques de contractualisation dans 3 régions : Centre, Bretagne et Picardie. Ces analyses sont retranscrites dans le rapport des annexes.
- L'analyse d'une étude documentaire : "Étude comparative des contrats d'objectifs", conduite pour la Région Centre. Documents d'études, Juillet 2004.

Les points de questionnement abordés ont porté principalement sur :

- Le contexte et la genèse des démarches de CEP/CO dans les régions.
- Le choix des branches.
- Le déroulement de la procédure de contractualisation tripartite.
- Les caractéristiques des démarches de contractualisation du point de vue de :
 - La transversalité économie /emploi – formation /RH,
 - Le dialogue social régional,
 - La réciprocité des engagements et le passage à l'opérationnel,
 - L'approche interprofessionnelle.
- Les principaux points/forts et points faibles des démarches de CO ;
- Les pistes de réflexion et axes de progrès envisagés.

Nous présentons ci-après une analyse synthétique des points de vue recueillis et des interrogations en cours.

Pour une analyse plus approfondie on se référera au document d'annexes.

Principales conclusions de l'analyse comparative

1. La région Rhône-Alpes a été la seule à avoir affiché aussi fortement l'ambition d'un couplage CEP - CO – CS.
Elle est également l'une des seules à avoir aussi clairement fait le choix de l'articulation Emploi - Formation / Économie / RH et l'avoir inscrit dans un processus de chaînage des dispositifs. Seule la Région Picardie la rejoint dans cette volonté.
2. Le recours aux dispositifs contractuels par les régions reste dans l'ensemble "classique" (carte des formations, schéma de l'apprentissage, appui sectoriel à des branches...) sans véritablement rechercher à en faire des outils d'une politique régionale de contractualisation ou de dialogue social.
3. Toutes les régions se posent désormais la question du devenir (et de leurs marges de manœuvre...) en matière de contractualisation sous le double effet de :
 - § L'an II de la décentralisation qui se traduit par le renforcement des compétences régionales sur les formations (sanitaire et social, apprentissage, TOS...) et sur l'économique. La décentralisation a pour effet dans le calendrier (mais également dans les stratégies des nouveaux exécutifs régionaux) de croiser "naturellement" l'exercice de mise en œuvre du PRDF avec celui du SRDE et donc de rechercher une cohérence d'ensemble (que vient souvent renforcer la logique de pôles de compétitivité qui articulent potentiel économique et capacité de RD et de RH du territoire).
 - § Les effets de l'ANI. Car, ce mouvement de décentralisation et de légitimation renforcée des compétences des régions se heurte aux conséquences de l'ANI qui sont souvent perçues comme une forme de "recentralisation" au niveau national et au niveau des branches.

Ce double mouvement contradictoire rend de plus en plus urgent de renforcer la capacité des régions à construire de manière autonome des processus de contractualisation qu'elles maîtrisent et qu'elles adaptent aux réalités socio-économiques de leurs territoires.

C'est tout l'enjeu d'un réel dialogue social territorial et de la construction, à l'échelle de la région, d'une politique de l'emploi, au sens large du terme, articulant logique économique (création d'emplois), formation (tout au long de la vie) et GRH (conditions de travail, élargissement des choix, gestion des âges, gestion des temps, etc.).

F Les évolutions institutionnelles

Quatre évolutions marquantes agissent sur le devenir des démarches de contractualisation tripartites :

- La réforme de la formation (ANI).
- La loi de décentralisation.
- La réforme de la politique contractuelle : EDEC
- L'observatoire des mutations économiques

F.1 La réforme de la formation suite à l'Accord National Interprofessionnel du 20 Septembre 2003 favorisera-t-elle le développement de nouveaux partenariats entre les partenaires sociaux, l'État déconcentré et les Régions ?

La réforme de la formation offre de nouvelles opportunités de contractualisation tripartite au plan régional :

§ La mise en œuvre du DIF (Droit Individuel à la Formation) consacre le rôle de l'individu acteur de son projet de formation et du développement de ses connaissances sans que ce projet soit nécessairement lié au plan de formation de l'entreprise.

Dés lors des objectifs nouveaux de contractualisation peuvent en découler :

- La construction d'une offre de formation permettant de mieux répondre aux besoins des individus désireux de développer leurs connaissances (renouvellement du concept de promotion sociale et d'éducation populaire).
- Les enjeux liés à la lutte contre l'illettrisme ou l'acquisition de savoirs de base.
- Le développement de l'appétence à la formation.

§ Les contrats - et surtout les périodes de professionnalisation - visent à renforcer l'adaptation des salariés aux mutations technologiques et organisationnelles.

Les objectifs de contractualisation peuvent concerner :

- L'appui à l'identification du renouvellement des qualifications dans les entreprises.
- Le développement de la VAE comme outil de gestion des compétences dans les entreprises.
- Le couplage formations pré qualifiante et contrats de professionnalisation, de façon à articuler pré qualification et insertion professionnelle dans l'entreprise.
- Le développement du tutorat appelé à être renforcé dans le cadre des périodes de professionnalisation.

§ Appui au développement de parcours professionnel :

- Combinaison DIF – CIF
- Réflexion à bâtir à partir du DIF dans des situations de pénurie de main d'œuvre.
- ...

§ Intégration des observatoires de branche dans le cadre d'un observatoire régional des métiers et des qualifications.

Les observatoires nationaux des branches professionnelles peuvent venir en appui aux démarches régionales d'observation de l'évolution des métiers et des qualifications.

Ces observatoires, en construction, tendent à rendre caduque la démarche de CEP (au plan national ou régional) qui sera progressivement remplacée par une observation en continu des évolutions des métiers et des organisations.

L'enjeu consiste, pour l'échelon régional, à renouveler, avec l'appui des observatoires de branche, les démarches d'étude et d'analyse des évolutions des emplois. L'analyse évaluative des CEP a en effet fait apparaître une difficulté à établir le bon "chaînage" entre le temps de l'étude et le temps de l'action.

L'accord national interprofessionnel sur la formation comporte donc de nombreux éléments susceptibles de faire émerger de nouveaux enjeux de contractualisation entre les partenaires sociaux et les acteurs publics régionaux.

Cependant, pour que la relation puisse fonctionner au plan régional, il faut que les partenaires sociaux soient conscients de la nécessité de mieux s'organiser au niveau régional.

Beaucoup de chemin reste à parcourir en ce domaine et, à certains égards, l'accord national interprofessionnel tend à renforcer la logique verticale de la branche et la centralisation.

F.2 L'an II de la décentralisation renforce les compétences des régions dans le domaine de la formation mais également dans le domaine du développement économique.

Les schémas introduits par la loi sont d'importance très inégale par le montant des opérations et engagements publics qu'ils mettent en jeu, autant que par leur capacité à être les leviers d'une politique de développement concerté au service d'un projet régional.

La loi s'apparente à une "remise des clefs à la Région", sous conditions d'être un bon leader reconnu par les autres acteurs, de la régulation des dysfonctionnements économiques qui atteignent le territoire local et régional, au fur et à mesure que devient dominante et incontournable la globalisation des économies, l'internationalisation des sociétés, l'avènement de la société numérique.

Au plus près du local, mais à un niveau de cohérence suffisant, les acteurs doivent être accompagnés pour gérer cette mutation : le principe de subsidiarité désigne aujourd'hui comme le niveau le plus efficace le niveau régional, suffisamment large pour définir un cadre d'intervention pertinent, efficace et adapté aux situations locales, mais suffisamment proche du citoyen et légitime pour que s'organise, à ce niveau, les moyens locaux des mutations et des transformations nécessaires.

Deux schémas revêtent, à ce propos, une importance déterminante :

1. Le Schéma Régional de Développement Économique, ou SRDE, rend la Région "responsable du développement économique sur le territoire, sous réserve des missions incombant à l'État". Le SRDE "prend en compte les orientations stratégiques découlant des conventions passées entre la Région, les collectivités territoriales et leurs groupements" (principe de continuité). Le Conseil Régional organise la concertation sur le schéma avant de l'adopter. Toutes les aides aux entreprises de toutes les collectivités territoriales et de leurs groupements tiennent compte du schéma. Le SRDE définit les orientations stratégiques du développement économique régional. Il vise à promouvoir un développement équilibré de la Région, à développer l'attractivité de son territoire et à prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de la région. Le Président du Conseil Régional, en cas d'atteinte à l'équilibre de tout ou partie de la région, peut organiser une concertation avec les Présidents des Conseils Généraux et les Présidents des groupements de collectivités territoriales.
2. Le Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles, ou PRDF ou PRDFP, déjà instauré par la loi de démocratie de proximité de 2002, oriente l'effort de formation professionnelle de l'ensemble des acteurs sur le territoire régional, pour les jeunes comme pour les adultes, dans l'optique de la formation tout au long de la vie.

Il vaut schéma régional d'apprentissage, schéma régional des formations sociales, schéma régional des formations sanitaires, et même schéma régional des formations artistiques préparant à la formation professionnelle.

Il place ainsi la Région comme partenaire à part entière de la formation initiale. Pour sa partie consacrée aux adultes, il couvre l'ensemble des actions

de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi. Il définit les priorités pour l'ensemble du secteur de l'Accueil, de l'Information, et de l'Orientation- AIO).

Il organise l'information et l'accompagnement de la VAE en région.

De fait, la Région est entre autres :

- § Pilote pour la formation des demandeurs d'emploi.
- § Pilote et responsable pour l'élaboration (et en partie pour le financement) des schémas de l'apprentissage, des formations sociales, des formations sanitaires.
- § Pilote pour la commande régionale de l'AFPA.
- § Pilote pour la mise en œuvre du service public régional de l'AIO.

Le devenir et l'efficacité de la contractualisation tripartite dépendent fortement de la capacité des régions à mettre en cohérence le schéma régional de développement économique et le PRDF.

Il apparaît en effet illusoire de vouloir bâtir des rapprochements entre les deux démarches de contractualisation si en, amont, les schémas d'orientation et de programmation relevant des deux champs économie et formation sont conduits séparément.

Ainsi, comme nous aurons l'occasion d'y revenir dans nos préconisations, la mise en cohérence et l'articulation de ces deux schémas apparaissent comme des éléments clés de réussite de toute démarche tripartite.

À titre indicatif, on trouvera en page suivante quelques éléments succincts et qu'il conviendrait évidemment de développer démontrant la complémentarité des deux schémas et la nécessité de mise en cohérence.

Le tableau qui suit n'a aucune valeur normative : il est une tentative pour examiner en quoi le PRDF et le SRDE doivent être mis en cohérence.

La région Picardie a souhaité conduire les deux démarches PRDF et SRDE de concert (même temporalité et groupe commun de concertation de façon à favoriser la mise en cohérence des deux démarches).

TABLEAU DES INTERACTIONS ENTRE ENJEUX DES DEUX SCHEMAS ISSUS DU PRDF ET DU SRDE

Exemple d'enjeux	SRDE	PRDFP
Accompagner la modernisation du système productif régional	Aides à la création, à la diversification, à la modernisation	Formations qualifiantes
Développer les services aux entreprises	Aides au développement de services FRAC et autres fonds de ce type	Formations sectorielles ciblées Rôle de l'enseignement dans les transferts de technologie
Développer des pôles d'entraînement économiques territorialisés (SPL, Pôles de compétitivité, Clusters...)	Aides spécifiques aux processus technopolitains ou à des regroupements coopératifs pertinents d'entreprises ou d'employeurs	Formations spécifiques Rôle de l'enseignement supérieur, des lycées techniques, des grands établissements
Maintenir la vie et l'économie dans les zones rurales	Problématique de l'installation et de la transmission	Idem, et accompagnement de la modernisation des exploitations de la filière
Assurer une valorisation équilibrée et durable des ressources touristiques	Aide aux créateurs	Formations spécifiques ciblées Initiales et continues
Développer les services aux particuliers notamment de proximité	Aide et suivi des créateurs et des repreneurs	Formations Articulation des rôles entre l'aide sociale et l'aide paramédicale

F.3 Le regroupement des CEP et des EDDF dans un dispositif unique intitulé : Engagements de Développement de l'Emploi et des Compétences (EDEC)

L'ordonnance du 30 juin 2005 modifie le cadre juridique de la politique contractuelle de l'État.

L'EDEC vise à intervenir sur l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques dans des territoires ou bassins d'emploi avec des relais professionnels ou interprofessionnels. Il est mis fin au conventionnement direct État – Entreprises (bilatéraux).

Cette réforme a pour vocation de rendre plus claires et lisibles les interventions sur l'emploi et la formation dans le cadre de contrats entre l'État et les partenaires sociaux.

Les objectifs des EDEC sont :

- L'anticipation et l'accompagnement des évolutions de l'emploi des compétences et des qualifications.
- La prévention des inadaptations à l'emploi des salariés les plus fragiles en prenant en compte la nature des emplois, le niveau de qualification, l'âge ou l'égalité des chances.

Ces objectifs se traduiront par des actions de différente nature :

- Études prospectives,
- Diagnostics sectoriels ou territoriaux,
- Actions en faveur du développement des compétences.

Le nouveau cadre juridique de la politique contractuelle de l'État comporte des modifications substantielles par rapport aux dispositifs antérieurs :

- Désormais, les études (diagnostics) et les plans d'actions sont intégrés dans un cadre contractuel commun. Au chaînage CEP – EDDF, est substitué une articulation souhaitée plus interactive entre les logiques d'études et d'actions, de façon à obtenir plus de réactivité et d'efficacité dans les démarches.
- Le développement de la formation (augmentation de la "consommation" de formation) n'est plus un objectif en soi. Des actions diverses peuvent être conduites pour développer les compétences et anticiper les mutations économiques ou organisationnelles. Ces actions peuvent tout aussi bien concerner le champ des ressources humaines, du management ou celui de l'insertion professionnelle. De ce point de vue, l'EDEC représente un cadre contractuel plus ouvert qui se prête à la négociation et permet de composer un ensemble de réponses diversifiées au carrefour des dispositifs d'emploi, de formation et de GRH. On peut donc penser que l'EDEC aura un effet positif sur le décloisonnement des dispositifs et des démarches contractuelles en permettant, notamment, une meilleure articulation des démarches de gestion des ressources et des démarches de développement de la formation.

F.4 L'Observatoire des mutations économiques

A. Un dispositif d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques

Le cadre général est posé par la circulaire du Premier Ministre du 28 janvier 2004 sur l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, qui propose une organisation du dispositif souhaité par le gouvernement.

Au niveau national, les objectifs sont de :

- Favoriser les démarches d'anticipation tant en termes d'évolution économique que de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.
- Améliorer l'accompagnement social des restructurations.
- Renforcer les opérations de reconversion et de revitalisation des territoires.

La Mission Interministérielle sur les Mutations Economiques (MIME)¹³ est chargée de la mise en place des outils nationaux.

Au niveau régional, les objectifs sont ceux de la détection, l'anticipation et le traitement concerté des mutations économiques affectant les filières, les secteurs professionnels et les territoires. Le niveau régional est celui de l'animation et de la coordination, de l'impulsion des démarches régionales et également de la constitution d'un véritable appui méthodologique pour les territoires.

Le niveau départemental est celui de la détection et du traitement des questions concernant les entreprises, ainsi que des démarches concernant les zones infra-départementales (bassin).

Un comité de pilotage régional sur les Mutations Economiques est réuni autour du Préfet de Région et du Président du Conseil régional¹⁴. En Rhône-Alpes, ce comité de pilotage est l'instance permanente qui oriente et suit les actions à entreprendre pour accompagner les mutations économiques affectant les entreprises, les filières (mécanique, plasturgie, textile,..) et les territoires (Roanne, Drôme nord, Ardèche,...). Il examine les programmes de travail et les valide, il répartit également les compétences entre niveau régional et départemental.

Le comité de pilotage s'assure de la cohérence régionale des actions envisagées sur chaque bassin ainsi que du suivi et de la bonne réalisation des décisions prises en faveur des territoires en restructuration (CIADT, Contrats de site, réunions interministérielles, projets structurants, actions collectives,...).

Le dispositif est complété par la mise en place d'un Groupe interservices d'appui aux mutations économiques (GISAME). Composé d'une équipe restreinte d'experts provenant notamment des services du SGAR, de la TG, de la DRTEFP, de la DRIRE, du DRRT, du DRRIRD, du Conseil Régional, le groupe d'appui a pour objectif de mutualiser les différentes sources d'information et de les analyser collectivement, afin d'élaborer des plans d'action concertés.

¹³ Depuis octobre 2005, la MIME est intégrée au sein de la DATAR.

¹⁴ Le comité de pilotage comprend des services de la Région et de l'État (préfets de département, SGAR, TPG, DRTEFP, DRIRE, DRRIRD, DRRT).

Il exerce les fonctions suivantes :

- Suivi de la création et du fonctionnement de l'observatoire régional des mutations,
- Participation aux études de filières et de diagnostics territoriaux,
- Diffusion de méthodologies et de bonnes pratiques,
- Soutien à l'élaboration des plans stratégiques et de plans d'actions concertés,
- recherche de financements,
- Coordination et suivi des actions,
- Recensement des ressources humaines et des expertises disponibles, mise en place éventuelle de plans de formation en liaison avec l'administration centrale.

Le GISAME s'appuie notamment sur la synthèse des tableaux de bord départementaux des risques prévus dans la circulaire du 28 janvier 2004.

Un « correspondant Mutations économiques » et un « responsable des études » sont les artisans de la mise en œuvre du dispositif au niveau régional.

B. L'observatoire des mutations économiques

• Les objectifs de l'Observatoire.

En Rhône-Alpes, l'Observatoire a été lancé le 29 novembre 2004 au cours d'une réunion associant le Préfet de Région, le Président de Région et le délégué interministériel aux mutations économiques (MIME).

L'Observatoire Régional des Mutations Economiques est défini comme une instance permettant l'observation partagée des mutations économiques affectant les filières et les secteurs professionnels, ainsi que les territoires de la région.

L'Observatoire permet à l'ensemble des acteurs régionaux d'envisager les politiques à conduire et les actions à mener pour accompagner ces mutations. C'est un lieu d'échange d'informations, de sensibilisation et de mobilisation de tous les acteurs de l'emploi, de la formation et du développement économique. Il a pour principale vocation de mutualiser et de valoriser les sources d'information existantes. L'observatoire régional a pour objectif central d'identifier les secteurs, filières et territoires fragiles, afin de définir et de mettre en place des actions concertées. L'outil Observatoire est donc résolument tourné vers l'action.

• Le mode de fonctionnement de l'Observatoire.

Les travaux de l'Observatoire régional sont orientés par le comité de pilotage coprésidé par le président du Conseil Régional et le préfet de région. Avec l'appui du GISAME, le "responsable des études" est chargé du secrétariat de l'Observatoire.

En Rhône-Alpes, l'Observatoire prévoit de fonctionner au moyen d'une réunion annuelle de l'ensemble des acteurs régionaux et départementaux afin de présenter les secteurs et territoires fragilisés identifiés au moyen des indicateurs de suivi de l'économie régionale et d'alerte, les travaux réalisés par l'observatoire et son programme de travail pour l'année à venir. Une diffusion large de ces travaux est prévue.

Un groupe de travail plus restreint assurera, tout au long de l'année, une fonction de veille et d'anticipation des mutations économiques. Elle permettra d'alerter les

différentes instances du dispositif sur les fragilités détectées. Chaque trimestre, une page de synthèse sera rédigée et diffusée aux membres de l'Observatoire.

Une fonction de veille documentaire permettra de mutualiser les ressources documentaires disponibles sur le territoire régional et de les diffuser plus ou moins largement en fonction de leur degré de confidentialité.

Par ailleurs, l'Observatoire prévoit d'associer, au sein de groupes de travail thématiques, des partenaires situés en dehors de la sphère État-Région, comme des collectivités territoriales, les agences, les organismes consulaires, les experts, les universitaires... La constitution de ces groupes de travail élargis doit permettre de poursuivre la réflexion engagée au sein du GISAME en mobilisant des ressources complémentaires et en commandant des expertises spécifiques si nécessaire. La concertation avec les organismes professionnels et les syndicats sera envisagée en fonction de l'avancement des travaux du groupe. Les résultats de ces travaux pourront être diffusés dans le cadre de la réunion annuelle de l'Observatoire. Il est envisagé qu'une expérimentation soit menée sur le thème de la chimie.

- La place des partenaires sociaux et des acteurs territoriaux

La note de la MIME¹⁵ sur la mise en place des Observatoire souligne qu'il est capital que l'ensemble des acteurs, notamment les partenaires sociaux, soient associés au cahier des charges et à la réalisation des études (par filières, secteurs ou territoires). Ainsi, la MIME recommande que les études sectorielles ou territoriales associent les acteurs de la branche ou du territoire à l'instar de ce qui se fait dans le cadre des contrats d'études prospectifs (CEP) du ministère chargé de l'emploi. Pour la MIME, il convient d'éviter autant que possible les études « en chambre » purement statistiques et techniques

- Le programme de travail de l'Observatoire

Le Comité de pilotage de l'Observatoire (réunion du 4 juillet 2005) a identifié parmi 7 secteurs (textile/habillement, bijouterie, sports et loisirs, nucléaire, micro et nanotechnologies, industries agroalimentaires et mécanique) pour son programme de travail (études approfondies de secteur pour la période juillet 2005-juillet 2006) les trois secteurs suivants :

Mécanique : représentant un grand nombre d'emplois en Rhône-Alpes (155 000 salariés), ce secteur recouvre également une grande diversité d'activités répondant à des logiques différentes. Le comité de pilotage a proposé de conduire une étude approfondie sur quelques sous-secteurs de la mécanique. Le groupe inter-services d'appui aux mutations économiques (GISAME) précisera les sous-secteurs visés (fabrication de machines, chaudronnerie, fonderie). Par ailleurs, les négociations en cours avec la Profession pour l'élaboration d'un contrat sectoriel semblent au point mort.

Sports et loisirs : Rhône-Alpes représente 52% des emplois métropolitains de ce secteur dont le potentiel de développement est important (marché en croissance avec l'augmentation du temps libre, innovation produit en continu, intégration de nouvelles technologies, candidature pôle de compétitivité, etc.). Comme d'autres, ce secteur est confronté à la concurrence des pays à plus faible coût de main d'œuvre.

Le secteur du Textile-Habillement a déjà bénéficié de plusieurs études, la négociation du nouveau Contrat d'objectif économique est une occasion supplémentaire d'apporter des éclairages sur des points spécifiques. Le comité de

¹⁵ Recommandations pour la mise en place des observatoires régionaux, Fiche de cadrage, avril 2004

pilotage a souhaité qu'un suivi particulier du secteur Textile-habillement soit mis en place dans le cadre de l'Observatoire. Ce suivi sera coordonné avec les actions définies dans le contrat d'objectif, notamment l'Observatoire de l'emploi.

Par ailleurs, la mesure de l'impact des investissements publics en termes d'emplois est apparue une question importante pour le comité de pilotage. Une synthèse des études sur l'impact de l'investissement public est en cours de réalisation par la commission des aides du Conseil régional. Le secteur des micro nanotechnologies qui innove fortement, tout en se restructurant, constitue un cas intéressant à étudier.

Sur ces secteurs identifiés par le comité de pilotage, l'objectif est de formuler un diagnostic partagé et de mettre en œuvre des politiques publiques concertées.

En conclusion

L'Observatoire régional des mutations économiques en Rhône-Alpes est potentiellement un lieu parfaitement adapté pour servir de support au dialogue préalable à toute contractualisation tripartite. Ses fonctions d'observation partagée, de sensibilisation et de mutualisation de l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation et du développement économique en font un espace privilégié pour la contractualisation, sous réserve que les recommandations de la MIME sur la place à accorder aux partenaires sociaux soit réellement suivies d'effets.

Soulignons que la vocation de l'Observatoire est également de mettre en place des actions concertées qui constitue un des principaux enjeux de la contractualisation comme l'évaluation l'a souligné (opérationnalisation de la contractualisation).

L'Observatoire régional des mutations économiques est donc appelé à jouer un rôle majeur dans le dispositif de contractualisation tripartite proposé dans le cadre de cette évaluation.

G PROPOSITION D'UN NOUVEAU
RÉFÉRENTIEL DE LA
CONTRACTUALISATION TRIPARTITE

G.1 Formaliser une charte régionale de la contractualisation tripartite définissant les principes de la contractualisation.

Renforcer la cohérence et la lisibilité des démarches de contractualisation suppose tout d'abord de clarifier dans un document de cadrage régional les principes et les enjeux de la contractualisation.

Une charte régionale - formalisée dans le cadre d'une commission ad hoc, réunissant les représentants de l'État, de la Région et des partenaires sociaux - pourrait permettre de définir les règles du jeu, ainsi que les rôles respectifs.

Cette charte aurait un autre objectif, d'ordre "pédagogique" : contribuer à structurer le dialogue social régional dans le champ des politiques publiques régionales.

De par sa fonction de mise en cohérence des politiques régionales, dans le champ du développement économique et de la formation, le Conseil Régional est appelé à jouer, sur ce terrain, un rôle essentiel d'initiative et de pilotage.

La charte régionale pourrait comporter les principaux éléments suivants :

- Clarification de la légitimité de l'action régionale à agir sur les champs du développement économique, du développement de l'emploi, de la formation et de la gestion des compétences dans les entreprises.
- Clarification du rôle de pilotage (de l'État ou de la Région) selon les champs concernés par la contractualisation.
- Affirmation de la nécessité d'une organisation régionale renforcée des partenaires sociaux (ORE, ORS, Branches) pour répondre aux enjeux de l'action régionale et affirmation du principe d'octroi de moyens financiers et d'assistance technique de l'État et/ou de la Région pour les organisations qui souhaitent y parvenir.
- Principe de mise en cohérence systématique des approches économiques, emploi - formation et gestion des ressources humaines.
- Principe d'opérationnalisation des démarches et capacité à en évaluer les effets.
- Concertation et coopération : présence des ORS pendant tout le processus de contractualisation et dans toutes les démarches de contractualisation.

Une fois formalisée, cette charte régionale pourrait se traduire par un Accord Régional signé par :

- Les ORS et ORE interprofessionnelles au plan régional.
- Les branches professionnelles candidates à la contractualisation.
- L'État et la Région.

G.2 Définir des enjeux clairs et concertés de contractualisation.

La contractualisation tripartite s'est souvent développée de façon empirique, soit à la demande des acteurs socioéconomiques soit sous l'impulsion de l'État ou de la Région.

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

L'évaluation a également fait apparaître la nécessité de distinguer les lieux (et les temps) de définition des orientations et les lieux (et temps) de définition des plans d'action.

Pour y parvenir, nous proposons la démarche suivante :

- Mettre en cohérence le PRDF et le SRDE et en extraire des axes (champs) de contractualisation.

Cette mise en cohérence peut aboutir à la production d'un document commun de rapprochement établissant les principaux enjeux de contractualisation communs issus du PRDF et du SRDE. Sans mise en cohérence préalable de ces deux schémas d'orientation on voit mal comment les démarches de terrain pourraient être décloisonnées durablement.

- Mettre en débat ces enjeux dans le cadre d'une conférence régionale tripartite (État/Région/Partenaires sociaux) de façon à approfondir les orientations et obtenir des orientations partagées.
- Valider les orientations retenues à travers la consultation du CCREFP et de l'Observatoire des mutations économiques.

L'objectif consiste à définir une politique régionale de contractualisation permettant de:

- Coproduire des orientations régionales partagées qui pourront ensuite se traduire en contrats d'objectifs et de moyens avec les branches, filières ou réseaux d'entreprises de façon à concrétiser les orientations.
- Définir des enjeux interprofessionnels régionaux dans le domaine du développement économique, du développement de l'emploi et de la formation.
- Définir les bons niveaux d'opérationnalisation des orientations adoptées :
 - o Le niveau interprofessionnel.
 - o Le niveau de la branche ou de l'interbranche.
 - o Le niveau territorial
 - o Le niveau infra régional (filières, pôles de compétitivité...)
 - o

G.3 Mettre en réseau les différentes structures ressources susceptibles d'opérationnaliser et d'accompagner les démarches de contractualisation

G.3.1 Les structures ressources susceptibles d'accompagner les démarches de contractualisation tripartites : un "archipel de compétences" cloisonnées.

De nombreux "centres ressources" existent : ils ont été créés au fil du temps et se superposent.

Ces centres ressources associent des compétences d'étude et d'observation (PRAO, OREF), d'accompagnement des entreprises (ARAVIS), des organismes de formation (Espace Formateur), d'accompagnement des acteurs du développement économique (ARADEL)...

On pourrait y ajouter les futurs observatoires régionaux des branches, les réseaux consulaires...

Nos entretiens nous ont permis de repérer que ces "centres ressources" sont actuellement dans une situation de cloisonnement et de redondance dans certains cas. Ils ne disposent pas des orientations nécessaires pour jouer pleinement leur rôle dans l'assistance technique aux démarches de contractualisation.

Il apparaît opportun - et ce point a été confirmé par la quasi-totalité des entretiens que nous avons conduits – de mener une réflexion permettant de mieux identifier :

- § Les compétences exercées par ces centres ressources et les savoirs faire détenus.
- § L'analyse de ces compétences selon trois catégories essentielles à l'opérationnalisation des démarches de contractualisation :
 - Les compétences d'études, d'observation et de diagnostic préalables à la contractualisation et à la définition de ces objectifs.
 - Les compétences d'assistance technique à la mise en œuvre de la contractualisation : ingénierie de projets, suivi de la mise en œuvre, assistance à l'opérationnalisation des démarches.
 - Les compétences d'évaluation et de mesure des effets de la contractualisation.

G.3.2 Créer un pôle régional transversal d'appui aux démarches de contractualisation.

Une étude plus approfondie doit permettre de mieux préciser :

- § Les conditions organisationnelles du rapprochement de ces structures ressources.
- § Les conditions de participation des partenaires sociaux à ces structures.
- § Les compétences exercées.
- § Les formations nécessaires au développement d'une culture de la transversalité.

L'efficacité des démarches de contractualisation tripartite dépend fortement de la capacité à doter ces démarches de nouvelles compétences dans les domaines suivants :

- § Détermination d'objectifs pertinents de contractualisation conformes aux orientations régionales partagées, définies dans cadre de la politique régionale de contractualisation (cf.supra).
- § Ingénierie de projets et capacité à opérationnaliser les démarches comme à en suivre le déroulement.
- § Culture de la transversalité, de façon à conduire des projets associant développement économique, développement de l'emploi de la formation et des ressources humaines.
- § Évaluation en continu des démarches : production d'indicateurs de résultats et d'impacts, tableaux de bord de suivi des réalisations...

G.4 Conférer aux démarches de contractualisation des objectifs clairs

L'analyse évaluative a fait apparaître que les représentations sur le sens et la portée d'une démarche de contractualisation pouvaient être très différentes selon les acteurs. Pour certains la contractualisation représente un vague document d'intention suivi de peu d'effets.

Pour d'autres, son contenu opérationnel est plus marqué.

Les entretiens conduits nous ont permis de repérer 4 objectifs principaux que toute démarche de contractualisation doit selon nous comporter :

§ Définir des engagements réciproques.

La réciprocité est la contrepartie de toute démarche contractuelle. Ces engagements doivent très clairement être formalisés et évaluables.

§ Définir des résultats concrets attendus.

L'analyse évaluative de la contractualisation a souvent confondu le "temps des orientations" et le "temps du passage à la traduction opérationnelle".

Dés lors que les orientations auront été préalablement définies, dans le cadre de la politique régionale concertée de contractualisation, il sera plus aisé de conférer à la contractualisation un caractère opérationnel, définissant des résultats concrets à atteindre.

§ Développer la communication et la capitalisation des pratiques et des mises en œuvre.

La contractualisation doit être en mesure de pouvoir être suivie au plan régional pour développer les échanges et les capitalisations entre les différents acteurs de la contractualisation, de façon à soutenir l'émergence d'un point de vue et d'une culture régionale.

§ Suivre et évaluer

La cellule d'assistance technique à la contractualisation doit être dotée d'indicateurs de réalisation et de résultat de façon à évaluer en continu les résultats obtenus.

Des évaluations externes doivent également permettre une analyse plus distanciée des démarches mises en œuvre.

G.5 Remplacer les contrats d'objectifs et les contrats sectoriels par un contrat unique, d'objectifs et de moyens, transversal aux champs de l'économique, de l'emploi/formation et de la gestion des ressources humaines

L'évaluation a fait apparaître la nécessité de décloisonner les contractualisations du champ "économique" (contrats sectoriels) et les contractualisations du champ "emploi - formation".

Ce décloisonnement est justifié par le fait que ces domaines sont dans une relation de forte interactivité.

Une branche professionnelle, un pôle de compétitivité, un réseau local d'entreprises, une filière régionale... doivent, pour se développer et répondre aux défis de l'économie mondialisée, agir simultanément au plan économique et social, même si l'importance respective de ces deux champs peut varier selon les secteurs et les étapes.

De même, le développement de l'emploi, au plan régional, nécessite de mieux coordonner et mettre en cohérence les interventions et aides économiques avec les interventions de développement de l'emploi, de l'insertion professionnelle, de la formation comme les interventions de gestion des ressources humaines et d'adaptation des organisations du travail.

G.5.1 Définir un contrat d'objectifs et de moyens tripartite entre :

- § L'État : Préfecture de Régions et autorités académiques (Rectorats de Lyon et Grenoble).
- § La Région dans sa double fonction de mise en cohérence des politiques régionales de développement économique et de développement de la formation.
- § Les ORS et les ORE.

Ce contrat, d'objectifs et de moyens, concernera les trois dimensions :

- § Développement des entreprises et de l'emploi.
- § Formation professionnelle des salariés et insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi.
- § Développement des compétences et des organisations et gestion des ressources humaines.

G.5.2 Décliner ce contrat unique selon différents niveaux de contractualisation.

Le contrat unique tripartite pourra connaître trois déclinaisons :

1. Le niveau régional interprofessionnel, pour répondre à des enjeux transversaux qui auront été définis dans le cadre de la politique régionale de

contractualisation (PRC-cf.supra) : métiers transversaux, renouvellement des qualifications, anticipation des mutations économiques, élévation du niveau de qualification des salariés....

2. Le niveau sectoriel : branches, interbranches, filières, clusters, pôles de compétitivité...
3. Le niveau territorial en articulation avec les CDRA et les CTEF. En effet, la mise en cohérence de ces deux modalités de contractualisation (avec les territoires et avec les partenaires sociaux) devra être recherchée de façon à éviter les effets de redondance ou de substitution.

G.5.3 Adopter un pilotage transversal qui suppose que les acteurs mettent en place des modalités de conduite de projet :

- § Les partenaires sociaux doivent mieux formaliser leurs modalités d'organisation régionale et être aidés pour y parvenir.
- § La Région doit définir des modalités de coordination des équipes "formation éducation", "économie" et "politiques territoriales" chargées d'accompagner les processus de contractualisation.
- § L'État déconcentré doit également être en capacité de se doter d'une "organisation de type projet", capable d'accompagner efficacement des démarches contractuelles tripartites associant GRH, économie et emploi - formation.

Schéma du nouveau référentiel de la contractualisation tripartite

