

## Pouvoirs Locaux N° 70 (2006)

### Rubrique : Dossier

**Titre :** La Région, assembleur d'une « approche intégrée » de l'action publique pour l'emploi ?

### Chapeau :

« Plan régional pour l'emploi », « conférence régionale pour l'emploi », « politique régionale de l'emploi »... Depuis 2004, nombre de Conseils Régionaux investissent ce qui constituait jusqu'alors le domaine réservé de l'Etat ou des partenaires sociaux, en revendiquant leur légitimité à réarticuler les interventions publiques en faveur du développement des compétences, de l'économie et de l'insertion, au bénéfice de l'emploi. Si ce type d'intervention régionale contribue de fait à rénover le référentiel étatique de la politique de l'emploi, de nombreuses incertitudes demeurent sur la capacité politique des régions à faire évoluer leur système d'action publique sur la base de ces orientations.

**Indications auteurs :** par Jean-Raphaël BARTOLI, Directeur du groupe AMNYOS Consultants & Olivier MÉRIAUX, chercheur à Sciences – Po (UMR Pacte Grenoble), conseiller scientifique d'AMNYOS Consultants.

### Texte :

Parmi toutes les controverses qui traversent à l'heure actuelle le champ d'analyse de la « question territoriale » — et qui, faute de trouver une issue, contribuent à nourrir le pis-aller de la « complexité »<sup>1</sup> — l'une des plus nourries et des plus étranges concerne la contribution des conseils régionaux à la mise en cohérence des interventions publiques sur leur territoire. La Région est-elle ce nouveau stratège, qui impulse une intelligence collective à l'action publique territoriale, assurant « une fonction de régulation de la complexité locale qui peut nourrir une nouvelle dynamique subsidiaire<sup>2</sup> » ? Ou bien est-elle cet acteur tâtonnant, empêtré dans un costume trop grand pour lui, démuné de moyens mais riche de velléités, toujours en butte aux suspicions conjuguées de l'Etat central, des autres collectivités territoriales<sup>3</sup> ou des partenaires sociaux ?

Etrange et vaine controverse, car poser la question dans les termes d'une alternative de ce type, c'est se condamner par avance à répondre « cela dépend » : du domaine d'action publique considéré, des phases de production des politiques, de la combinaison des multiples variables héritées qui contribuent à définir des « styles » spécifiques d'action publique régionale. Mais aussi du moment de l'observation — car les processus d'apprentissage sont intenses en la matière — et naturellement de la

---

<sup>1</sup> Voir le dossier consacré à ce thème dans la dernière livraison de cette revue

<sup>2</sup> B. Lajudie, « La région, échelon régulateur de la complexité locale », *Pouvoirs Locaux*, n°68/2006.

<sup>3</sup> A quelques pages de distance de l'auteur précédemment cité, un autre contributeur décrivait des « Régions (qui) peinent à s'affirmer en tant qu'acteurs de mise en cohérence de l'action publique », tout en démontrant de manière convaincante que la diversité des configurations territoriales est aujourd'hui telle que la validité de ce genre d'énoncés est nécessairement relative. Cf. S. Barone, « Les régions gouvernent-elles leur territoire ? », *Pouvoirs Locaux*, n°68/2006.

position de l'observateur, tant le choix de la focale semble déterminer la vision que l'on peut avoir de la "gouvernance régionale".

Sans abandonner l'ambition d'un diagnostic de portée générale sur la manière dont les Régions jouent la partition de la décentralisation — et à partir de là sur les évolutions qui pourraient se dessiner pour l'avenir — sans doute faut-il revenir à des interrogations plus ciblées et plus ancrées sur les pratiques concrètes. Il nous semble important en particulier de mettre davantage en relation les aspects liés aux modes de conduite des politiques publiques avec les évolutions de leur contenu normatif.

C'est en tout cas le sens de notre démarche, qui vise à examiner à quelles conditions les conseils régionaux peuvent contribuer à renouveler ou à infléchir les orientations normatives de l'action publique et les modes d'intervention publics dans le domaine de la politique de l'emploi. L'hypothèse peut paraître à première vue saugrenue, si l'on considère que les dispositifs de la politique de l'emploi — ceux en tous cas qui ne relèvent pas de l'assurance-chômage gérée par les partenaires sociaux — restent de la compétence étatique. Tout le monde peut pourtant constater que l'engagement des conseils régionaux sur le terrain des politiques d'emploi, d'abord discret et très ciblé depuis le milieu des années 1990, s'est fortement accéléré dans les derniers mois. Élus en avril 2004 sur la base de programmes dans lesquels figurait en bonne place la création « d'Emplois-Tremplins » pour remplacer les « Emplois-Jeunes » supprimés par le gouvernement, les nouveaux exécutifs régionaux, à l'instar de celui de Rhône-Alpes, n'hésitent plus désormais à organiser leur communication autour de l'emploi, décrété « priorité n°1 de la Région ».

Nous verrons que les politiques régionales de l'emploi qui émergent aujourd'hui se situent à la croisée des compétences des conseils régionaux dans le champ de la formation professionnelle et du développement économique. Elles ont, pour certaines d'entre-elles au moins, l'ambition de redéfinir les principes et les objectifs des politiques de l'emploi en proposant une approche « globale », articulant des actions en faveur de l'accès à l'emploi, du développement des compétences, de la création d'emplois et du dynamisme économique. Si ce type d'intervention régionale contribue de fait à rénover le référentiel étatique de la politique de l'emploi, de nombreuses incertitudes demeurent sur la capacité politique des régions à faire évoluer leur système d'action publique sur la base de ces orientations.

#### **Inter-titre :**

De la formation professionnelle à l'emploi

#### **Texte :**

A s'en tenir à une lecture strictement institutionnelle de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'expression « politique régionale de l'emploi » ne devrait désigner que les interventions de l'Etat menées au niveau régional. Car l'emploi n'a jamais figuré parmi les domaines de compétence transférés par l'Etat. Mais on sait aussi que la décentralisation, pensée et organisée depuis l'Etat central selon un schéma de dévolution « par blocs », s'est toujours accompagnée d'un processus parallèle de prise en charge spontanée des enjeux politiques par les collectivités territoriales, au nom d'un intérêt public local.

Compte tenu des difficultés d'insertion sur le marché du travail depuis le début des années 1980, de l'ampleur du chômage et de ses effets sociaux, des risques que font peser les restructurations de l'appareil productif sur l'équilibre des territoires, aucun échelon politique territorial, aucun élu local, peut considérer que l'emploi « n'est pas son problème ». La difficulté réside dans le passage d'une « préoccupation partagée » pour l'emploi à une politique coordonnée, articulant les interventions d'une pluralité d'acteurs locaux, tout aussi légitimes les uns que les autres à vouloir apporter une

réponse. Initiée dans les deux dernières décennies, cette évolution butte en permanence sur le caractère par excellence « indissociable » des multiples facteurs à l'origine des problèmes d'emploi : exposition croissante des industries à la concurrence internationale, déficit de main d'œuvre formée, faiblesse des investissements en recherche-développement, mauvaise qualité des infrastructures, etc. En matière d'emploi plus que dans d'autres domaines, l'absence de « congruence entre la définition des compétences organisationnelles et institutionnelles et la nature des problèmes auxquels les pouvoirs publics se trouvent confrontés »<sup>4</sup> interdit *a priori* de délimiter des domaines d'intervention administratif précis.

Pour autant, les attributions formelles de compétence, non seulement pèsent sur les modes d'appréhension des problèmes et des solutions à mettre en œuvre, mais posent des bornes à l'exercice de l'autonomie locale. Les conseils régionaux, forts de la prééminence progressivement acquise en matière de coordination de l'ensemble de l'offre de formation professionnelle à destination des jeunes et des adultes demandeurs d'emploi, ont ainsi logiquement privilégié une réponse formative aux problèmes d'emploi. Ce faisant, ils ne traitent qu'une des causes des problèmes d'emploi, et avec une latitude limitée par « le maintien d'une séparation institutionnelle entre les politiques de formation professionnelle et les actions en faveur de l'insertion qui relèvent de la politique de l'emploi, apanage de l'Etat, ce qui ne manque pas de mettre à mal la cohérence de l'action publique régionale »<sup>5</sup>.

Les limites de cette approche se sont faites de plus en plus évidentes dans la période 1995-2000, au fil de la croissance des enveloppes régionales consacrées à la formation professionnelle. Certaines régions ont ainsi été amenées à remettre en cause le partage des tâches qui les plaçait en position de financeur passif des outils de la politique d'insertion pilotée par l'Etat. Commises jusque-là à ne se préoccuper que d'une partie des moyens de la politique de l'emploi, ces régions se sentent désormais légitimes à revendiquer un droit de regard sur les autres types d'instruments mobilisables, voire une co-responsabilité sur la définition des finalités poursuivies.

Certaines expérimentations en témoignent : ainsi du programme « Franche-Comté 2000 emplois », qui visait à stimuler la création d'emplois durables par les entreprises au moyen d'une prime à l'embauche, modulée en fonction des publics recrutés, et qui se situait ainsi au carrefour du développement de l'emploi et d'une politique d'insertion professionnelle<sup>6</sup>. Ou bien encore du dispositif régional d'aide à la réduction du temps de travail mis en place en Rhône-Alpes en 1996 suite à la loi de Robien, qui combinait aides à la création d'emplois et prise en charge de l'appui - conseil pour l'élaboration et la négociation des accords d'entreprises. Les lois sur les 35 heures votées quelques années plus tard reprendront d'ailleurs ce dispositif pour offrir des espaces d'intervention aux Régions, que certaines, à l'instar de Midi-Pyrénées sauront mettre à profit.

---

<sup>4</sup> P. Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, p. 119, 1999

<sup>5</sup> P. Mossé, E. Verdier, « Différenciations régionales ou permanences des spécificités sectorielles : formation des jeunes et politique hospitalière », in M. Bel, P. Méhaut, O. Mériaux (dir), *La décentralisation de la formation professionnelle. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?* L'Harmattan, coll. Logiques Politiques 2003, p. 129

<sup>6</sup> Amnyos consultants, rapport d'évaluation du programme Franche-Comté 2000 emplois, octobre 2000. Consultable sur [www.amnyos.com](http://www.amnyos.com)

**Inter-titre :**

Une autonomie à défendre

**Texte :**

La tendance apparue au grand jour avec les élections régionales de 2004, qui s'est confirmée depuis avec le lancement de « Plans régionaux pour l'Emploi » et la mise en place des « Emplois-Tremplins », est donc le point d'aboutissement d'un processus engagé de longue date. Ce processus révèle les mécanismes d'apprentissage collectif qui ont accompagné la prise de compétence des régions sur les politiques de formation professionnelle. Mais il amplifie également un mouvement plus global de renforcement de la dimension territoriale des politiques définies et mises en œuvre par le service public de l'emploi<sup>7</sup>, en cohérence avec les lignes directrices de la stratégie européenne de l'emploi<sup>8</sup>. Les incitations et encouragements de la part de l'Union européenne, de ses fonds structurels et de la Commission, ont ainsi cherché à conforter le rôle des acteurs locaux dans la mise en œuvre d'approches stratégiques et intégrées de l'action sur l'emploi<sup>9</sup>.

Dans le contexte français, l'affirmation du niveau local dans la conception des politiques d'emploi demeure néanmoins fortement exposée au retour récurrent de l'Etat « en surplomb » au travers de dispositifs de traitement social initiés de manière unilatérale mais non-réalisables sans le concours des collectivités (tel que le programme TRACE en 1998, ciblé sur l'insertion professionnelle des jeunes en très grande difficulté).

En outre, le mouvement de « stop-and-go » des politiques nationales de l'emploi — particulièrement bien illustré par l'arrêt des Emplois-Jeunes, suivi quelques mois plus tard par la mise en place dans l'urgence des CIVIS, puis des contrats d'avenir — limite considérablement la capacité de programmation des régions pour ce type de mesure. Il engendre des effets de « cannibalisation » et ravive les concurrences et les cloisonnements institutionnels qui forment obstacle à la construction de parcours d'insertion professionnelle. Ainsi, la relance massive des contrats aidés en 2005 dans le cadre de la loi de cohésion sociale, alors même que les régions avaient affiché un objectif de 100 000 « Emplois-Tremplins » d'ici à 2010, a-t-elle fait apparaître un conflit de légitimité et la politisation des enjeux liés à l'autonomisation de l'action pour l'emploi des régions. Le règlement, sans doute provisoire, du conflit entre l'Etat et les régions, a pris la forme inédite d'une « convention de partenariat sur le volet emploi du plan de cohésion sociale », signée en juin 2005 entre le président de l'Association des Régions de France et le ministre de l'Emploi, et déclinée dans quelques régions. Le document manifeste une certaine forme de reconnaissance tacite, de la part de l'Etat, de la place désormais occupée par les régions dans l'action publique pour l'emploi. Il souligne surtout le caractère inachevé de la décentralisation, lorsque les signataires expriment « leur volonté de coordonner leurs

---

<sup>7</sup> Cf. T. Berthet (coord.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005.

<sup>8</sup> Depuis leur élaboration, le processus de Luxembourg et les lignes directrices pour l'emploi en particulier ont mis l'accent sur la nécessité d'impliquer les autorités régionales et locales, selon « une approche totalement décentralisée, conformément au principe de subsidiarité ». Cf. La communication « Agir au niveau local pour l'emploi – Donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi », COM(2000) 196 final, 7 avril 2000. « Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi » COM(2001) 629 final, 6 novembre 2001.

<sup>9</sup> Amnyos Consultants, *Les stratégies territoriales pour l'emploi*, rapport pour la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, Octobre 2001. Consultable sur [www.amnyos.com](http://www.amnyos.com)

interventions pour établir la continuité d'une action intégrant les dimensions orientation – formation – emploi »<sup>10</sup>.

**Inter-titre :**

Trois approches de la politique régionale pour l'emploi

**Texte :**

L'analyse de l'évolution des politiques régionales de l'emploi permet de dresser une première typologie des postures adoptées par les Régions. Trois modes, ou styles, d'intervention coexistent, sans que l'on puisse véritablement discerner une tendance réellement prédominante.

Le premier mode d'intervention - que l'on pourrait qualifier de "centraliste" - et dont la création des "emplois -tremplins" constitue certainement l'exemple type, permet certes aux élus régionaux de s'affirmer, à travers une politique d'affichage et de communication, bien identifiable par l'opinion publique. Ce type de positionnement - hérité des travers de la politique nationale de l'emploi et d'une tradition encore vivace de "jacobinisme régional" - privilégie une logique de production de dispositifs ou de "mesures". Il ajoute un niveau de complexité supplémentaire aux interventions dans le domaine de l'emploi, ne facilitant guère la lisibilité pour les publics et la sécurisation des parcours professionnels. De plus, son efficacité reste largement à démontrer, car comme on l'a souligné, ce mode d'intervention vient sans cesse être concurrencé par les dispositifs de l'État, voire par d'autres collectivités locales.

Une deuxième approche vise à concentrer l'essentiel des efforts sur la nécessité de mieux articuler les compétences détenues par les Régions en matière de formation professionnelle - désormais arrivées à maturité depuis la dernière loi de décentralisation - avec les interventions du service public local de l'emploi.

Cette tendance se concrétise, depuis peu, par l'instauration de partenariats nouveaux - aussi divers que tâtonnants - avec les Assedics ou avec les autres acteurs du service public de l'emploi (ANPE, AFPA), dans le cadre de conventions qui se donnent pour objectif affiché la mise en cohérence des actions de formation avec les interventions d'accompagnement vers l'emploi<sup>11</sup>. Sans doute est-il trop tôt pour en apprécier la portée et l'impact sur les pratiques, d'autant plus que la loi de cohésion sociale, ainsi que la nouvelle convention UNEDIC du 18 janvier 2006 ont profondément modifié les cadres d'action du service public de l'emploi.

Certaines Régions, comme la Picardie, ont également pris le parti - suivant les recommandations de l'ARF - de s'approprier le label "Maisons de l'Emploi", transformé régionalement en "Maisons de l'Emploi et de la Formation", de façon à adopter une approche combinant orientation professionnelle, formation et emploi. Le référentiel étatique d'un pilotage centralisé de la territorialisation des politiques de l'emploi se trouve alors "contextualisé régionalement", permettant aux dynamiques locales de mieux s'affirmer. Des initiatives de rapprochement doivent également être signalées entre Régions et Départements visant à favoriser une meilleure articulation formation – insertion ou pour mieux accompagner le développement des emplois,

---

<sup>10</sup> Intégration qui aurait sans doute été facilitée si le Sénat n'avait pas supprimé en 2004 l'article 11 du projet de loi relatif « aux libertés et responsabilités locales », qui donnait aux Régions la responsabilité de coordonner les actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes.

<sup>11</sup> A. Exertier, A. Gramain, A. Legal, P. Ralle, « Les politiques territoriales d'aide au retour de l'emploi au moment du plan d'urgence pour l'emploi : un paysage en mouvement », *Droit social*, décembre 2005.

dans le secteur social ou dans celui des services aux personnes, grâce à une action combinée de soutien à la création d'emplois (par les Départements) et de professionnalisation des salariés et des structures employeurs (par la Région).

Mais, au-delà de l'ajustement formation - emploi, qui constitue déjà un enjeu important de coopération et de gouvernance régionale, la troisième approche – la plus aboutie et la plus "globale", la plus porteuse de sens aussi selon nous – consiste à dépasser le strict cadre des compétences juridiques pour adopter une vision partagée du développement régional de l'emploi et de la valeur ajoutée spécifique que la Région peut y apporter. L'échelon régional tend ainsi à se définir comme l'ensemblier et le régulateur d'une « approche intégrée » du développement local et de l'emploi, fédérant, au lieu de réduire et d'uniformiser, les dynamiques infrarégionales. Cette approche conçoit le territoire autrement que dans sa dimension géographique ou institutionnelle, en l'inscrivant dans une dynamique de projet. Elle renvoie à une conception du processus de décentralisation comme stimulateur des initiatives locales, dès lors qu'on y associe des démarches participatives intégrant les acteurs locaux à l'élaboration des politiques et stratégies territoriales.

Leitmotiv de la stratégie européenne de l'emploi, « l'approche intégrée » des politiques de l'emploi déstabilise les équilibres byzantins de la décentralisation à la française, tout autant d'ailleurs que la distribution des compétences entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Traduction institutionnelle de la prise de conscience du caractère « indivisible » des problèmes d'emploi, l'intégration tend à s'étendre au-delà de la relation formation - emploi, pour toucher aux ressorts proprement économiques de la création d'emplois. Il n'est pas anodin de ce point de vue que les crédits pour la formation du FSE soient désormais placés sous un nouvel Objectif 2 intitulé « compétitivité régionale et emploi ».

Nombreuses sont les régions françaises qui entendent prendre appui sur ces orientations européennes pour faire valoir leur rôle « d'assembleur » de politiques intégrées, à la croisée de leurs compétences en matière de formation professionnelle et de développement économique. Bien que la loi du 13 août 2004 ait, là encore, rogné leurs ambitions dans ce domaine — en plaçant leur rôle de coordination en matière économique dans le cadre de l'expérimentation — une vingtaine de régions métropolitaines se sont portées candidates à l'élaboration d'un Schéma régional de développement économique. Certaines d'entre-elles affichent clairement leur ambition de redéfinir les principes et les objectifs des politiques de l'emploi, en proposant une approche « globale », articulant des actions en faveur de l'accès à l'emploi, du développement des compétences et de la création d'emploi et du dynamisme économique. Ainsi de la Région Nord-Pas-de-Calais, dont le SRDE adopté en novembre 2005 souligne que la « politique économique régionale se construira en totale cohérence avec la compétence du Conseil Régional en matière de formation » et « renvoie à l'ensemble de la politique de ressources humaines, qu'il s'agisse des départs massifs en retraite, de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences ou de la Validation des Acquis de l'Expérience... ». La perspective est identique en Rhône-Alpes : après le Plan Régional pour l'Emploi voté en novembre 2004 — qui visait « une combinaison plus étroite entre les stratégies de développement économique, d'une part, et de développement des ressources humaines, d'autre part » — le SRDE adopté en novembre 2005 « met l'emploi au cœur du développement économique » : « l'enjeu essentiel et prioritaire de ce schéma est l'emploi de qualité dans une perspective de développement économique durable » peut-on lire dans le préambule du document.

**Inter-titre :**

Les conditions d'une approche intégrée

**Texte :**

Il est certes tentant de voir dans ces documents d'orientation les indices patents du nouveau cours de la gouverne régionale, dans laquelle « la région tend à devenir l'acteur-pivot du développement du territoire dans son ensemble sur la base de sa propension à articuler, voire intégrer les différentes politiques publiques, parce que l'intérêt du territoire le nécessite »<sup>12</sup>. Notre expérience en matière d'évaluation et d'accompagnement des politiques territoriales nous amène à être bien plus circonspects et à distinguer davantage ce qui peut apparaître souhaitable, du point de vue de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique, et ce qui est observable sur le terrain. Or dans la plupart des cas, il y a loin encore du discours affiché à la réalité des processus de production de l'action publique et du fonctionnement administratif quotidien.

Des incertitudes demeurent en effet sur la capacité politique<sup>13</sup> effective des régions à faire évoluer le système d'action publique sur la base de ces orientations. En la matière, le volontarisme du discours ne peut masquer le fait que les ressources pour l'action sont dispersées entre une pluralité d'acteurs — cela est encore plus vrai depuis la loi de cohésion sociale — et que la région n'est jamais en mesure d'imposer sa volonté. D'abord parce que toutes les collectivités territoriales ne reconnaissent pas spontanément la légitimité de la région en matière d'emploi, et que le rapport aux territoires d'une administration régionale n'est pas moins ambigu que le rapport de l'Etat central aux régions. De nombreuses communautés de communes ou d'agglomération revendiquent elles aussi, et non sans raisons, le statut d'échelon territorial « le plus pertinent » pour articuler politiques de développement économique, d'insertion et de gestion des ressources humaines<sup>14</sup>. Plutôt qu'une décentralisation « coopérative »<sup>15</sup>, on voit, ici ou là, poindre les signes d'une « décentralisation concurrentielle ». Ne faudrait-il pas dès lors que les conseils régionaux se concentrent sur des segments de la politique de l'emploi où l'efficacité et la plus-value de leurs interventions sont les plus fortes ? C'est ce que certains d'entre-eux commencent à concevoir, en impulsant, par exemple, des actions en faveur du développement des capacités de gestion des ressources humaines dans les PME ou en mettant à l'étude, avec les partenaires sociaux, la façon de favoriser la construction de parcours professionnels plus sécurisés (comme en Rhône-Alpes ou en Nord-Pas de Calais). Mais cela suppose que les régions puissent mieux approfondir la nature et les objectifs des partenariats à construire sur le champ de la

---

<sup>12</sup> Lajudie, art. cit. p. 89.

<sup>13</sup> Au sens de Pasquier : « la capacité politique est un processus complexe de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et / ou privés de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action fragmentés et fluides que sont les espaces régionaux. Une capacité politique ne se résume donc pas à des ressources institutionnelles mais induit la construction de formes de coopération entre des institutions et des acteurs divers autour d'un univers anticipé ». R. Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes : PUR, Coll. Res Publica, 2004, p. 38

<sup>14</sup> De nombreuses études récentes permettent de documenter ce nouveau positionnement des intercommunalités. Cf. notamment Amnyos Consultants, *Etude prospective sur l'intervention des agglomérations de l'Espace Métropolitain Loire-Bretagne dans le domaine de l'emploi et de l'insertion par l'économie*, avril 2006.

<sup>15</sup> V. De Briant, « La décentralisation coopérative et ses limites », *Pouvoirs Locaux*, n°68/2006.

politique régionale de l'emploi, de façon à faire émerger un « intérêt régional partagé ».

D'autre part, et c'est sur ce point que nous nous attarderons ici, la volonté de promouvoir une politique de l'emploi « intégrée » au plan régional butte pour l'heure sur un déficit d'instrumentation et d'expertise. Dotées d'une pléthore de « schémas » et de « plans », au travers desquels elles peuvent à loisir redessiner l'horizon stratégique de l'action publique, les régions sont nettement moins bien équipées pour en décliner les orientations de manière opérationnelle.

L'exemple le plus patent est celui des outils de contractualisation tripartites entre l'Etat, la région et les branches professionnelles, mis en place au début des années 1990 pour accompagner les transferts de compétences en matière de formation professionnelle. Censés permettre une meilleure programmation à moyen terme de l'offre de formation en fonction des besoins prévisionnels en compétences, ces « contrats d'objectifs », outre qu'ils ne portaient aucun engagements réciproques, reposaient sur une vision adéquationniste de la relation formation-emploi dont les limites sont connues de longue date. Comme les régions l'ont appris à leurs dépens, il ne suffit pas de doter les futurs salariés de qualifications adaptées, en finançant massivement l'offre de formation, pour remédier aux déficits de main d'œuvre, ni pour faire baisser la courbe du chômage.

Soucieuses d'y remédier, en ayant compris que beaucoup des difficultés trouvent leur source en amont et en aval, dans l'accès à l'emploi ou dans l'emploi lui-même (salaires, conditions de travail, gestion des carrières) certaines régions s'efforcent actuellement de réviser ces instruments, en prenant mieux en compte la nécessaire transversalité emploi/formation, ressources humaines et économie<sup>16</sup>. Le constat actuel est que les politiques publiques fondées sur les modes de contractualisation tripartite n'ont pas su se départir de leurs cloisonnements et ont échoué à s'enrichir mutuellement. Mais la mise en œuvre de cette approche intégrée suppose que les régions (et leurs partenaires au sein des administrations de l'Etat) se dotent d'outils transversaux d'organisation du travail. Or, devant l'étendue grandissante de leur champ de compétences et d'intervention, les régions se trouvent de plus en plus confrontés à une « complexité » qui les a amené, à l'instar des services de l'Etat, à spécialiser — et donc à cloisonner — leur organisation administrative. Il n'est ainsi pas rare que la communication entre les services chargés de l'économie et ceux chargés de l'emploi et de la formation, au sein d'un même conseil régional, soit moindre qu'entre ces directions et leurs homologues au sein de l'Etat.

La mise en œuvre d'une politique de l'emploi intégrée et pilotée par les régions pose donc non seulement la question des outils, méthodes et modes d'organisation susceptibles de « produire de la transversalité », mais également des modes de pilotage et de transformation des organisations susceptibles d'y contribuer. Or tant l'Etat que les Régions peinent encore à adopter des organisations de type « conduite de projet » qui seraient capables d'accompagner efficacement des démarches associant actions sur la gestion des ressources humaines, le développement économique et l'insertion.

Ces démarches supposent par ailleurs de redéfinir les relations avec les territoires infrarégionaux, comme avec les partenaires sociaux, qui sont ici déterminantes. Même si tout démontre que l'organisation des « partenaires sociaux » tend à ne se

---

<sup>16</sup> Amnyos Consultants, *Evaluation des modalités de contractualisation entre l'Etat, la région et les branches professionnelles au titre des programmes emploi, formation et économie des contrats de plan Etat - région en région Rhône-Alpes*, octobre 2005

conformer que très lentement à la nouvelle organisation des compétences politiques, toute stratégie de décentralisation doit avoir pour objectif prioritaire de renforcer la structuration des acteurs professionnels au niveau régional et dans les territoires. La prospective emploi - formation constitue, de ce point de vue, un objet particulièrement riche pour nourrir la concertation territoriale et le dialogue social régional. A l'instar ce qui est de facto pratiqué dans de nombreuses Régions, cela devrait inciter à une construction tripartite (Région, Etat, organisations de salariés et d'employeurs), de la prospective emploi -formation et la dimension territoriale (et interprofessionnelle) des diagnostics s'en trouver renforcée, ce qui serait de nature à en améliorer la pertinence et l'utilisation par les acteurs de l'emploi et de la formation.

Malgré toutes les incertitudes qui pèsent aujourd'hui sur la capacité des régions à intégrer les différents segments de l'action publique en faveur de l'emploi, la montée en puissance des politiques régionales est riche de perspectives. Ne peut-on pas envisager à terme l'émergence d'un « agenda régional » des politiques de l'emploi, en partie découplé des orientations de la politique nationale ? Depuis 2001, la politique de l'emploi fait l'objet, au plan national et sous l'impulsion de la stratégie européenne, d'une réorientation progressive de l'ensemble de ses composantes. Visant de manière générale à promouvoir l'activation des dépenses d'indemnisation du chômage et une plus grande fluidité du marché du travail, ces réformes apparaissent encore hésitantes quant à leurs référents, entre approche libérale du « workfare » et conception sociale-démocrate de la « flexisécurité »<sup>17</sup>. On peut se demander, dès lors, si la manière dont les collectivités locales — et au premier rang d'entre-elles les Régions — prendront place dans la « gouvernance territoriale de l'emploi », notamment en offrant les moyens d'une meilleure sécurisation des trajectoires professionnelles, ne va pas s'avérer déterminante pour faire pencher la balance dans un sens ou dans l'autre.

---

<sup>17</sup> Cf. J. Gautié, « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Document de travail du Centre d'Etude de l'Emploi, n°30, septembre 2003.

### **Phrases loupes :**

« Certes, les dispositifs de la politique de l'emploi — ceux en tous cas qui ne relèvent pas de l'assurance-chômage gérée par les partenaires sociaux —, restent de la compétence étatique. Mais tout le monde peut constater que l'engagement des conseils régionaux sur le terrain des politiques d'emploi, d'abord discret et très ciblé depuis le milieu des années 1990, s'est fortement accéléré ces derniers mois... »

« Commises jusque-là à ne se préoccuper que d'une partie des moyens de la politique de l'emploi, certaines régions se sentent désormais légitimes à revendiquer un droit de regard sur les autres types d'instruments mobilisables, voire une co-responsabilité sur la définition des finalités poursuivies. »

« La "convention de partenariat", signée en juin 2005 entre le président de l'ARF et le ministre de l'Emploi, et déclinée dans quelques régions, manifeste une certaine forme de reconnaissance tacite, de la part de l'Etat, de la place désormais occupée par les régions dans l'action publique pour l'emploi. »

« Leitmotiv de la stratégie européenne de l'emploi, « l'approche intégrée » des politiques de l'emploi déstabilise les équilibres byzantins de la décentralisation à la française, tout autant d'ailleurs que la distribution des compétences entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. »

« la volonté de promouvoir une politique de l'emploi « intégrée » au plan régional butte pour l'heure sur un déficit d'instrumentation et d'expertise. Dotées d'une pléthore de « schémas » et de « plans », au travers desquels elles peuvent à loisir redessiner l'horizon stratégique de l'action publique, les régions sont nettement moins bien équipées pour en décliner les orientations de manière opérationnelle. «

« Tant l'Etat que les régions peinent encore à adopter des organisations de type "conduite de projet" qui seraient capables d'accompagner efficacement des démarches associant actions sur la gestion des ressources humaines, le développement économique et l'insertion. »