

PLANIFICATIONS ET RÉGULATIONS TERRITORIALES DE LA FORMATION ET DE L'EMPLOI À L'ÉPREUVE DU TRAVAIL

Éric Verdier

Sous l'égide souvent conjointe des collectivités territoriales et des administrations déconcentrées de l'État, la décentralisation et la territorialisation de l'action publique ont contribué à développer de nouvelles scènes de rencontre et de confrontation des partenaires sociaux. Ces composantes de ce qu'il est convenu d'appeler le dialogue social territorial (Jobert 2002, Catlla 2007, Laneyrie et Verdier, 2016) concernent, pour l'essentiel, la relation formation-emploi et empruntent deux configurations principales :

- La première s'inscrit dans le sillon de la régionalisation de la formation engagée depuis 25 ans (Bel et Dubouchet, 2004) et l'émergence, encore très fragile, d'une gouvernance régionale des qualifications et du travail ;
- La seconde relève d'initiatives de développement territorial qui s'appuient sur des définitions ad hoc de l'espace d'action et font de la disponibilité des compétences requises une condition décisive de la réussite des projets industriels en jeu (voir Berthet et alii, 2002).

Récapitulant des recherches antérieures (Mériaux et Verdier, 2009, Méhaut et Verdier 2010, Buisson-Fenet et Verdier, 2013) menées sur différentes scènes locales où s'élaborent ces actions publiques en matière de formation et d'emploi, cet article défend la problématique suivante : s'efforçant de coordonner la formation, le développement de l'emploi et les enjeux économiques et technologiques, ces processus collectifs négligent largement les enjeux relatifs au travail, notamment les conditions d'exercice des travailleurs, mais ces questions ne manquent pas, par la suite, de resurgir au centre des débats et des préoccupations, sans pour autant y

trouver la place nécessaire au risque, dans certains cas, d'hypothéquer la réussite des projets en cause.

1. La construction entravée d'une gouvernance régionale des qualifications : l'exemple de la Région¹ Provence-Alpes-Côte d'Azur

Les lois de décentralisation successives ont conduit les Régions à procéder à une *mise en plan* des objets et des missions que leur confiait la nouvelle architecture institutionnelle. Il leur revient de transposer, à leur échelle d'action, la planification concertée, forme contemporaine de la figure type de « l'État ingénieur » (Desrosières, 2008), censée retrouver, grâce aux facilités coordonnatrices de la proximité, une part de la pertinence politique et technique très largement perdue au niveau national depuis les années quatre-vingt. Ainsi la dévolution aux Régions de la fonction d'animation de l'action publique de formation s'est traduite par l'élaboration d'un instrument privilégié, le Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle (PRDF)², dont l'objet, défini dans le code de l'éducation, est « la programmation à moyen terme d'une offre régionale de formation de nature à permettre un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation et qui sache prendre en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi ». Il peut être qualifié, sous réserve de son effectivité, de « méta-instrument » de l'action publique régionale (Verdier et Vion, 2005) :

- Son élaboration repose sur un écheveau complexe de concertations et consultations entre de multiples partenaires publics et privés.

¹ L'usage de la majuscule renvoie à la Région comme entité institutionnelle (un conseil régional), la minuscule à l'espace géographique.

² Initialement limité à la formation des jeunes (16-25 ans), étendu en 2002 à l'ensemble de la formation continue; il fait depuis 2010 l'objet d'une contractualisation avec l'Etat.

- Il s'outille par le truchement de plusieurs schémas prévisionnels : de l'apprentissage (loi du 23 juillet 1987), des formations initiales scolaires (loi du 22 juillet 1983) et plus récemment des de formations sanitaires et sociales (loi du 13 août 2004) qui s'efforcent de définir les besoins en qualifications à un horizon de 4 ou 5 ans ainsi que par des contrats d'objectifs territoriaux conclus avec les branches professionnelles et l'État en vertu d'une loi datant de 1987.

- Il doit s'efforcer de « mettre en cohérence l'effort de formation professionnelle avec les autres politiques régionales définies dans d'autres documents d'orientation et de programmation votés par le Conseil Régional [comme] le schéma régional d'aménagement du territoire, le schéma régional de développement économique, le plan régional pour l'emploi, le schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche (...) »³.

Dans les années quatre-vingt-dix, afin de lier leurs PRDF à des stratégies collectives de développement industriel, les Régions, avec le concours de l'État, ont conclu des contrats d'objectifs territoriaux (COT) avec les branches professionnelles. Il s'agissait, tout à la fois, de mieux coordonner les différents dispositifs de formation professionnelle initiale (l'apprentissage placé sous la responsabilité de la Région, les lycées professionnels et technologiques sous celle du recteur, l'enseignement agricole de la direction régionale de l'agriculture et des forêts - DRAF -, les formations en alternance relevant des partenaires sociaux⁴) et de répondre plus efficacement aux attentes des employeurs se plaignant fréquemment d'un déficit récurrent de compétences adéquates.

1.1. Passer d'une planification formelle de la formation à une gouvernance régionale des qualifications

A l'expérience, il est ressorti que si, dans la plupart des régions, un nombre significatif de contrats avait bien été signé avec les branches, leur effectivité s'avérait faible (Lindeperg, 2000) tandis que

³ Document préparatoire au nouveau PRDF, conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), mimeo, 2006.

⁴ S'y ajoute la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle au titre des formations continues relevant encore de l'Etat.

nombre de professions (transports routiers, hôtellerie-restauration, BTP ...) continuaient à faire valoir leurs difficultés de recrutement et pointaient la responsabilité en la matière des conseils régionaux et de l'État en région, en charge du pilotage des dispositifs de formation des jeunes. Pourtant, dans le même temps, au titre de leurs PRDF, les Régions avaient considérablement investi dans la création et la modernisation des lycées professionnels et technologiques ainsi que dans le développement des centres de formation d'apprentis (Cour des Comptes, 2008 et 2015).

Dans les années 2000, face à ces désillusions du « gouvernement par contrat » (Gaudin, 1999) qu'ils ont développé, les exécutifs régionaux, appuyés par l'État en région, s'efforcent de remodeler la planification de la formation en vue d'installer une gouvernance régionale des qualifications. Certes, les acteurs publics reconnaissent que dans certaines circonstances, la planification antérieure a pu continuer à manquer de réactivité vis-à-vis des évolutions productives (voir Bel et al, 2000) mais que néanmoins, la tendance allait dans le sens d'une meilleure coordination des dispositifs soutenue cognitivement par le développement des observatoires régionaux emploi-formation (OREF).

Dès lors, certaines Régions proposent aux branches professionnelles un « échange politique » (Regini, 1984) en vue de mettre sur pied une nouvelle génération de contrats d'objectifs territoriaux plus à même de répondre à leurs attentes. Ainsi, en PACA, cet échange politique proposé par la Région s'appuie sur un triple constat partagé avec les administrations de l'État :

- En réponse aux demandes des branches qui, régulièrement, s'estimaient confrontées à des difficultés de recrutement, les pouvoirs publics ont renforcé les dispositifs de formation et d'orientation des jeunes destinés à résoudre ces problèmes.
- Or, une fois entrés en formation – notamment dans le cadre d'un apprentissage alors en fort développement -, il s'avère que les jeunes quittent dans des proportions élevées leurs employeurs-formateurs - 40 % de ruptures de contrat parmi les apprentis de l'hôtellerie-restauration en PACA - ; en outre, après avoir été embauchés dans les emplois correspondant à la spécialité de leur formation initiale,

nombre de jeunes diplômés préfèrent démissionner, compte tenu de la piètre qualité des conditions d'emploi et de travail, dans le BTP notamment (ORM, 2004).

- Dès lors, en raison de cette évaporation récurrente des jeunes engagés dans ces spécialités de formation, les pouvoirs publics voient leurs importants investissements dans les CFA et les lycées professionnels s'avérer en partie vains, faute d'une capacité suffisante des organisations d'employeurs à rendre plus attractifs salaires et emplois.

Aussi, et ce sont les termes de l'échange politique alors proposé, la Région fait-elle part, appuyée en cela par l'État qui vient de lui transférer de nouvelles compétences, de sa volonté de subordonner la poursuite de l'investissement public à l'engagement des professions d'améliorer significativement l'attractivité des conditions de travail et d'emploi dans l'espace régional.

A compter de 2003-2004, la négociation des nouveaux contrats avec des branches telles que le BTP, les transports et la logistique ou encore les industries agro-alimentaires publicise les problèmes privés que sont les difficultés de recrutement et, plus largement, les enjeux sectoriels en matière de qualification et de compétences. Les contrats qui en résultent, désormais dénommés accords-cadres tripartites de branches (ACTB) visent à faire converger les intérêts publics et privés autour d'un projet commun de développement des activités économiques au sein de l'espace régional. De la sorte, ils tendent à ériger la formation, l'emploi et les qualifications de ces secteurs en un bien commun régional.

Par exemple, l'accord relatif au BTP « *définit les engagements pour cinq ans, de l'État, des autorités académiques et de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ainsi que des organisations professionnelles du Bâtiment et des Travaux Publics, pour le développement de l'emploi et de la formation dans les métiers du BTP* » afin « *de faire évoluer tant les conditions d'exercice des métiers du BTP (souligné par nous) que la représentation partielle ou erronée qu'ont les jeunes et les adultes de ces Métiers* ». Pourtant, à l'issue des premières années de mise en œuvre de ces contrats, l'écart entre les ambitions initiales et les réalisations s'avère sensible. En attestent

notamment les conventions annuelles d'application des accords-cadres dans le BTP et l'hôtellerie-restauration, secteurs-clés en région PACA : alors que le déficit d'attractivité des emplois appelait les signataires à se préoccuper de leur attractivité au regard des conditions faites aux jeunes, ces conventions ne traitent, assez classiquement, que

1. D'une régulation plus serrée des cartes des formations (CFA / lycées professionnels et technologiques / contrats de professionnalisation)
2. D'une intensification des actions de communication en direction des jeunes
3. De la fidélisation des apprentis.

Les enjeux liés aux conditions de travail et d'emploi n'apparaissent qu'en arrière-plan.

1.2. Une approche intégrée de la formation, de l'emploi et du travail : évitements, promesses et désillusions

Le lancement du premier Plan national Santé Travail (PNST), décliné régionalement à compter de 2006, va donner l'occasion aux partenaires publics d'inscrire explicitement les enjeux relatifs au travail dans cette démarche contractuelle. Ainsi, dans le contrat de projet (CPER) qui les lie pour la période 2007-2013, l'Etat et la Région mettent en exergue la nécessité de diversifier les thèmes de négociation couverts par les nouveaux accords-cadres conclus avec les branches : *« ils porteront non seulement sur l'évolution de l'offre de formation professionnelle, l'attractivité des métiers ou le développement de l'emploi mais aussi sur la prévention des risques professionnels, l'amélioration des conditions de travail et la lutte contre les discriminations »*. Aussi, dès lors qu'ils sont appelés à s'étendre au travail en vue de mieux instrumenter le Plan régional de développement de la formation, ces contrats, initialement tripartites (État, Région et fédérations régionales patronales concernées) sont appelés à voir évoluer leur configuration partenariale afin de s'inscrire pleinement dans un dialogue social régional effectif. C'est ainsi que les deux acteurs publics convient les fédérations régionales des syndicats de salariés représentatifs à participer à l'élaboration des nouvelles conventions annuelles d'application des contrats en cours ainsi que des accords-cadres à venir.

L'apport de cette nouvelle configuration a été pour le moins contrasté. Dans certaines branches majeures comme la métallurgie ou le BTP, ce nouveau cours est resté sans lendemain puisque non

seulement il a été impossible de mettre sur pied des conventions annuelles d'application pour les accords en vigueur mais en outre, arrivés à leur terme, ces derniers n'ont pas été renouvelés. En effet, ils ont été délaissés par la partie patronale jugeant illégitime l'insertion des syndicats de salariés dans un jeu appelé à devenir quadripartite : elle jugeait inopportun de faire entrer la contractualisation publique dans le giron du dialogue social régional et a fortiori de l'inscrire peu ou prou dans la perspective d'une négociation quadripartite ; la représentation patronale considérait que la négociation ne pouvait être l'apanage que de la classique négociation de branche, nationale et éventuellement, librement adaptée – sous-entendu, sans l'interférence des pouvoirs publics – aux spécificités régionales et locales.

Par contre, dans d'autres cas, cette nouvelle configuration partenariale a favorisé l'élaboration d'accords, effectivement quadripartites et non plus seulement tripartites, poussant plus loin et de manière originale le décloisonnement du dialogue social régional recouvrant désormais, outre la formation professionnelle – leur thématique initiale –, l'emploi, les conditions de travail et même la prévention des risques professionnels. Ainsi, c'est dans la perspective d'un rapport salarial enrichi que s'inscrivent ces nouveaux contrats portés par une volonté partagée de lier la relation formation-emploi à l'enjeu clé que constituent les conditions de travail afin non seulement de conforter l'attractivité des emplois mais aussi de placer le travail dans le cadre d'un développement durable des qualifications.

Dans la filière « métiers de la plaisance et de la grande plaisance », l'article 1 de l'accord-cadre relie explicitement « *le développement de l'emploi, des qualifications professionnelles et des compétences, de la formation* » à « *l'amélioration des conditions de travail* » : pour cela, il est prévu un « *accompagnement des entreprises dans la prévention des risques professionnels et environnementaux* » ; la première convention d'application 2007-2008 privilégie « *l'identification des risques professionnels ; l'information et la sensibilisation des acteurs de l'entreprise (employeurs, institutions représentatives du personnel, salariés)* ». L'accord qui couvre les industries chimiques et la plasturgie approfondit ce sillon en poussant plus loin l'intégration des objectifs en matière de formation, d'emploi, d'amélioration des conditions de travail, de prévention des risques

industriels et de respect de l'environnement. L'accord précise que « *la revalorisation de l'image du secteur [passe] par des actions portant sur les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité, la qualité et l'environnement* ». Aussi une série d'actions, qui se veulent concrètes, sont explicitées, comme par exemple :

- La « *formation des chefs d'entreprise à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (...)* ».
- Des « *actions de formation à la prévention des risques industriels, qui pourront être étendues à la formation initiale sous statut scolaire (...)* ».

Mais ces perspectives prometteuses vont, de fait, s'avérer sans guère de lendemains. En effet, l'épreuve de l'effectivité de cette intégration des objectifs en matière d'emploi, de formation et de travail n'a pas été véritablement franchie puisque ces accords n'ont pas été reconduits pour ceux qui venaient à échéance et que, d'une manière générale, ce processus quadripartite a été purement et simplement abandonné. En effet, le nouveau contrat de plan régional de développement de la formation (CPRDF), élaboré au début des années 2010, a largement délaissé la contractualisation par branches professionnelles ; dès lors, à l'initiative de la Région, ces accords-cadres ont disparu au profit d'une entrée par pôles de compétitivité⁵ adossés à de nouvelles configurations partenariales. Dispositifs clés depuis 2006 de la Stratégie Régionale de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation des entreprises (SRDEII), ces pôles sont appelés à constituer, dans des secteurs comme l'aéronautique et la parfumerie, « *des écosystèmes d'innovation et de croissance performants* » et à « *permett[re] les rapprochements des mondes de l'entreprise et académique à travers [notamment] les projets collaboratifs de R&D (Recherche et Développement) [et] le soutien d'actions collectives entre entreprises pour favoriser l'accès aux ressources et promouvoir l'innovation sous*

⁵ Prenant, en PACA, le nom de « Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Économique Solidaire » (PRIDES).

toutes ses formes »⁶. De facto, rompant avec l'espace institutionnel de la branche professionnelle, cadre privilégié de la négociation collective et du dialogue social, ce primat accordé aux objectifs de développement économique est porteur d'une double éviction : celle de la représentation des salariés et celle des enjeux relatifs au travail. A l'expérience, cette gouvernance n'est pas sans ambivalence : ainsi, lors de l'élaboration d'un projet d'étude prospective attaché à la mise en œuvre du pôle (PRIDES) aéronautique et destiné à éclairer les enjeux relatifs aux ressources humaines, l'un des principaux animateurs s'oppose à l'approche sectorisée prônée par le représentant des industries des métiers de la métallurgie (UIMM) et mobilise l'Observatoire régional des métiers (ORM) « *en raison non seulement d'une compétence d'étude et de prospective, mais aussi d'une position de médiateur dans le débat social sur la formation professionnelle et la qualification mettant aux prises les syndicats de salariés et les organisations patronales, compte tenu de son statut paritaire* » (Gadille, 2011, p. 189). Il reste que la gouvernance centrale de ces pôles s'éloigne radicalement du partenariat social.

2. Des gouvernances collaboratives de l'emploi et de la formation : l'émergence tâtonnante d'une politique du rapport salarial

En règle générale, ces initiatives ne relèvent pas directement des compétences institutionnelles de telle ou telle collectivité publique. Elles s'inscrivent dans des dynamiques de projets portés localement par des « entrepreneurs d'action publique » (Jeannot, 2005). Leurs configurations d'acteurs, leurs modalités de financement, leurs objets mêmes, sont donc assez variables. Elles se distinguent selon la définition des problèmes en cause (Verdier 2011) :

- Protéger des personnes physiques exposés à des risques du travail exorbitants : par exemple, des catégories de main d'œuvre comme les saisonniers ;

⁶<http://www.regionpaca.fr/economie-emploi/innovation-et-recherche/les-prides/labellisation.html>. Consulté le 12 octobre 2016.

- Susciter une meilleure régulation des relations sociales et économiques (favoriser la qualité de l'emploi et des prestations dans les services, ou entre donneurs d'ordres et chaînes locales de sous-traitance) ;
- Faciliter la prise d'initiative sur les territoires de la région en mettant à disposition des acteurs locaux des ressources cognitives, procédurales et financières adéquates ;
- Développer des actifs économiques spécifiques par l'innovation et l'entrepreneuriat (en relèvent les pôles de compétitivité) ;
- Créer des effets d'opportunités pour les entreprises sur telle ou telle zone d'emploi par des dégrèvements de charges ou l'octroi de subventions attractives (voir les l'instauration de zones franches).

Compte tenu de sa problématique, cet article privilégie un cas suivi pendant plusieurs années, celui de la Maison du Travail Saisonnier (MTS) du Cap d'Agde⁷ et, à un moindre titre, un programme de développement territorial d'une communauté de communes de l'Ouest.

2.1. Accord partagé sur la nécessité de lier qualité de l'emploi et compétitivité

L'initiative revient à des acteurs publics et privés hétérogènes qui relèvent de niveaux d'action publique différents mais qui sont tous d'accord pour placer sur l'agenda politique territorial des enjeux de développement économique ; ces derniers conduisent à pointer des problèmes structurels relatifs au travail : en l'occurrence, des conditions de travail saisonnier d'une si piètre qualité qu'elles nuisent à la compétitivité des prestations touristiques à l'échelle de la côte languedocienne notamment vis-à-vis d'une clientèle étrangère qui attend de services de meilleure qualité ; dans l'Ouest (à Sablé sur Sarthe), une spécialisation productive – l'industrie de la viande - jugée d'autant plus excessive par un président de communauté de communes qu'elle risque de s'accompagner d'un déficit de personnel qualifié d'une ampleur inédite en raison d'une vague prévisible de déclarations

⁷ Ce cas compose une action collective tutélaire (protéger) et régulateur (promouvoir des relations salariales moins asymétriques entre employeurs et salariés).

d'inaptitude au sein de la main d'œuvre en place, confrontée trop longtemps à une organisation du travail très taylorienne. On pourrait aussi évoquer la volonté conjointe d'un directeur départemental du travail et de représentants syndicaux et professionnels de limiter le recours au travail dissimulé dans l'hôtellerie-restauration de sites hautement touristiques, à Nice et dans son pourtour.

En d'autres termes, le référent commun de ces actions territoriales consiste à prévenir les risques d'« un équilibre de bas niveau de qualification » (Finegold et Soskice, 1988). L'enjeu clé consiste à déterminer les voies et moyens de rompre avec une cohérence locale excessivement régressive : dans le cadre d'activités souvent saisonnières, prédominant de mauvaises conditions de travail et de salaires, doublées – particulièrement dans le cas du Cap d'Agde - de médiocres conditions de vie et de logement, et dont il résulte des difficultés récurrentes de recrutement et un déficit de personnel qualifié, ce qui incite encore plus les employeurs à recourir à des ajustements par le bas qui, eux-mêmes, nuisent à l'image de marque et à l'attractivité de leurs activités et in fine exposent le territoire à rester durablement prisonnier de productions et de services de faible qualité.

Ces cas de gouvernance collaborative relèvent d'un dialogue social territorial fait le plus souvent d'engagements volontaires et réversibles qui ne débouchent pas nécessairement sur la production conjointe de règles comme dans la négociation sociale classique. Les normes locales sont fréquemment consignées dans des chartes (voir la charte de la maison du travail saisonnier du Cap d'Agde ou celle visant à lutter contre le travail illégal dans l'hôtellerie des Alpes Maritimes) plutôt que dans des contrats. Mais l'initiative ne devient un véritable intérêt collectif à agir que si les acteurs parviennent à élaborer une stratégie conjointe liant l'évolution du travail et la recherche de compétitivité. En la matière, les échanges de bons procédés sont patents. Ainsi, au Cap d'Agde, l'objectif de « moralisation » du travail saisonnier est soutenu par des contrôles renforcés de la part de l'Inspection du Travail et font l'objet d'un consensus très large dans le but de distinguer les « vrais professionnels » des « margoulins » ; en outre, il atteste d'un échange implicite : lutte plus efficace de l'inspection du travail contre le travail

dissimulé versus engagement réel des employeurs à améliorer la qualité des emplois.

Dès lors, le champ de la régulation n'est plus étroitement délimité par l'échange salarial mais s'étend aux « conditions d'emploi et de travail » prises dans un sens très large, voire aux nombreux paramètres susceptibles d'affecter la compétitivité d'un territoire : attractivité (d'un métier, d'un bassin d'emploi), logement, transport, etc. Dans ces configurations, la place d'animateur ou de pilote échoit souvent à des élus locaux issus de communautés d'agglomération. Ce passage d'une concertation tripartite à un « quadripartisme » incluant des élus locaux exprime bien la promotion de territoires d'action spécifiques et le dépassement des classiques logiques d'action sectorielle.

2.2. Au-delà de l'emploi, s'efforcer de construire un bien commun territorial

Il s'agit en effet d'identifier un intérêt collectif à agir qui, par exemple, s'attache à promouvoir le « développement économique et social durable du territoire » (Charte de la maison du travail saisonnier du Cap d'Agde). En l'espèce, ce dernier se décline sur un ensemble de dimensions qui, toutes, ont trait aux conditions de vie des salariés saisonniers mais dont certaines ne relèvent pas directement du rapport salarial dans son acception habituelle : l'amélioration des conditions d'accueil, de transports et d'habitat (en l'occurrence, la mise à disposition de logements par la commune) ; la diffusion d'informations en direction des employeurs, des salariés saisonniers et des demandeurs d'emplois sur leurs droits et obligations ; une capacité renforcée de l'offre de formation à satisfaire les besoins locaux et un appariement plus performant entre offres et demandes d'emploi etc. ; et in fine le développement d'un tourisme de qualité.

Compte tenu de cet élargissement du champ du dialogue social territorial, les élus, tel le président de la communauté de communes, sont appelés à être les garants, sur le moyen terme, de la poursuite, par l'ensemble des parties prenantes, de cet intérêt collectif à agir d'autant que, sur des registres comme celui du logement et des transports, leur engagement est incontournable. Progressivement, ils tendent à s'imposer comme les pilotes de l'action collective dans la

perspective de dépasser les logiques d'intervention sectorielles qui, classiquement, structurent les politiques publiques. Pour autant, la durabilité de tels projets est suspendue à la capacité de l'action publique à apporter, notamment à travers le dialogue social, des réponses opérationnelles à des salariés et des employeurs confrontés à la saisonnalité de leurs activités.

D'ailleurs, durant les premières étapes du processus, une partie de la représentation syndicale manifeste parfois une méfiance explicite à l'égard de tels processus, craignant qu'il s'agisse d'un procédé destinée à éviter l'ouverture de négociations sociales portant directement sur la condition salariale hic et nunc ; mais ce type de dialogue suscite aussi des espoirs croissants tant les voies habituelles de l'action collective, notamment dans les petites entreprises, semblent très souvent porteuses de désillusions (sur cette ambivalence, voir Perrat 2010).

Dans le cas du Cap d'Agde, la dynamique d'apprentissage collectif a consisté à traiter d'abord les durées excessives de travail, puis à se consacrer aux interactions entre vie au travail et vie hors travail à propos du logement des saisonniers pour, ensuite, tenter d'élaborer une démarche préventive en matière de santé au travail. Cette dynamique atteste de ce que le référent collectif établit un lien de causalité entre l'amélioration des conditions de travail et le renforcement de la compétitivité territoriale. Ceci dit, dans le cas plutôt exemplaire de la MTS du Cap d'Agde, désormais entrée dans sa deuxième décennie d'existence, la classique mise en relation de l'offre et de la demande d'emploi reste et s'affirme même comme la préoccupation largement prédominante au travers d'un forum hivernal de l'emploi et de la formation ou encore, de l'organisation (difficile) de ponts entre saison d'été et saison d'hiver. Ne peut-on craindre que des politiques nationales qui privilégient, sans contreparties notables, la baisse du coût salarial, n'éloigne encore plus ce type d'initiatives privilégiant des investissements durables dans la qualité du travail ?

Conclusion

Dans les deux types de configurations territoriales, l'enjeu commun est d'assurer la disponibilité d'une main d'œuvre suffisante en nombre et en qualité pour satisfaire des projets de développement qui ne soient pas dépendants d'emplois fragiles (instabilité, précarité), peu porteurs de compétences transférables et exposant leurs détenteurs à des risques professionnels élevés. Ces actions collectives souvent atypiques témoignent de l'émergence de régulations plus préventives que curatives des risques du travail alors que s'affaiblissent nombre de protections statutaires des salariés. Cette visée préventive incite d'ailleurs à développer une approche visant à intégrer divers enjeux relatifs à la relation salariale, par exemple les questions de transports collectifs et de logement social.

Placées sous l'égide du « dialogue social » territorial, ces diverses formes de régulation sont fortement dépendantes de la durabilité des engagements de l'ensemble des acteurs, notamment dans la perspective de dépasser les cloisonnements classiques des politiques publiques en liant formation et qualité du travail et de l'emploi. A cet égard, les accords de branches régionaux, inscrits initialement dans la planification mise en œuvre par la Région PACA, ont présenté l'avantage de recouper les contours d'une négociation sectorielle assez bien établie. Toutefois, ils se sont finalement révélés assez peu opérationnels, en raison d'une part, de l'évitement qu'a manifesté à leur égard des organisations patronales de branche et d'autre part, du délaissement dont ils ont été finalement l'objet de la part des acteurs publics privilégiant des logiques de compétitivité de filières peu accueillantes pour la représentativité des salariés. Pour leur part, les gouvernances collaboratives s'appuient originellement sur le dynamisme d'initiatives construites au plus près de problèmes concrets de développement territorial ; elles peinent cependant à les convertir en règles durables et surtout, susceptibles de faire école dans des espaces d'action significativement plus larges.

Compte tenu de la complexe imbrication des différents niveaux d'intervention, l'action territoriale est exposée à de sérieux risques d'enlisement si les apprentissages collectifs réalisés dans le

cours des projets s'avèrent insuffisants pour soutenir efficacement une coopération ainsi re-légitimée. A cet égard, leur portée reste incertaine faute de s'asseoir sur des instruments de conduite et de mesure de l'action publique (Lascoumes, Le Galès 2004) qui confortent la légitimité d'une prise en compte plus intégrée de la formation, de l'emploi et du travail au sein d'une politique plus large du rapport salarial. Ce type de défaillance est clairement envisagé par Reynaud lorsqu'il propose de parler de « *pléistocratie* [entendant] *par là non seulement le trop plein de pouvoirs, mais la difficulté de leur composition* » (2003, p. 413). Ainsi l'action territoriale, complexe nœud d'engagements peu contraignants, ne disposerait que difficilement et épisodiquement de ressources politiques et cognitives suffisantes pour impulser une politique qui traite des multiples enjeux liés à la promotion du travail, trop souvent mis au second plan des objectifs d'emploi et de formation. En mesurer toutes les conséquences nécessiterait de revenir examiner, avec le recul nécessaire, les réalisations de ces actions territoriales. Cette recherche reste à faire.

Références bibliographiques

BEL M. ET DUBOUCHET L. (2004), *La décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?* La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

BEL M., GÉRARD-VARET L.-A. ET VERDIER É. (2000), « L'évolution des modes de construction de l'offre de formation professionnelle ». In Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999*. Vol I : Rapports. Paris : La Documentation française, p. 183-215.

BUISSON-FENET H. ET VERDIER É. (2013), "Hiérarchie des savoirs et concurrences institutionnelles : la régulation des cartes des formations professionnelles initiales en Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur", *Revue française de pédagogie* n° 182, p. 19-30.

CATLA M. (2007), *Le travail public régional*, Octarès, Coll. Travail et activité humaine, Toulouse.

COUR DES COMPTES (2008), *La formation professionnelle tout au long de la vie*, Rapport public thématique <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000627.pdf>

COUR DES COMPTES (2015), *Le coût du lycée*, Rapport public thématique, La Documentation Française.

DESROSIÈRES A. (2008), *Gouverner par les nombres*. Paris : Presses de l'École des Mines.

FINEGOLD D. ET SOSKICE D. (1988), "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, n° 3, p. 21-53.

GADILLE M. (2011), « Qualité de la gouvernance et portée de la prospective territoriale ». In Bornand E., Mespoulet M. et Verdier É. (dir.) *Les politiques de la mesure. L'analyse comparée des indicateurs dans la conduite de l'action régionale*, Coll. Sciences Po Aix, Karthala, Paris, p. 185-201.

GAUDIN J-P. (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science-Po.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2005), *Gouverner par les instruments*, Sciences Po, Les Presses, Paris.

LINDEPERG G. (2000), *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La documentation Française.

JEANNOT G. (2005), *Les métiers flous : travail et action publique*. Toulouse. Octarès.

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

VERDIER É. ET LANEYRIE J-M. (2016), « Le dialogue social territorial institutionnalise des configurations d'acteurs qui dépassent non seulement l'horizon de la confrontation patronats-syndicats mais aussi celle, tout aussi classique en France, du tripartisme » (propos recueillis par C. Thuderoz), *Négociations* n° 26, 2016, p. 73-85.

MÉHAUT P. ET VERDIER É. (2009), « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle ». In L. Duclos, G. Groux & O. Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique : régulations professionnelles et régulations sociales*. Paris : LGDJ, p. 201-216.

MÉRIAUX O. ET VERDIER É. (2009), « Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial », *Espaces et sociétés* n° 136-137, p. 17-32.

ORM (Observatoire régional des métiers) 2004. « À la découverte du métier : de l'orientation à l'insertion professionnelle de 1 000 apprentis en PACA », Marseille, *Études* n° 06, ORM.

PERRAT J. (2010), *Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en territoire : parcours imposé ou mobilité choisie ? – Auvergne, Rhône-Alpes, Bourgogne -*, ADEES Rhône-Alpes, Recherche et renouveau syndical : Agence d'objectifs IRES - CGT.

REYNAUD J-D. (2003), « Une théorie pour quoi faire ? » in Terssac (de) – éd. —, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, p. 399-446.

VERDIER É. (2011), « L'action collective territoriale face aux risques du travail : quelles 'futurités communes' ? », *Interventions économiques*, numéro spécial « Actualité de John Commons », n° 42 (2011), <http://interventionseconomiques.revues.org/1264>

VERDIER É., VION A., "Mix of contracts or contractual mix-up? The coordination of public intervention on access to work in France", *International Journal of Public Policy* n° 1-2, 2005, p. 161-183.