



## LES JEUDIS DE L'AFREF – 27 février 2003

Bernard PASQUIER

### « Politiques des conseils régionaux et politiques des branches : confrontations et convergences »

Synthèse du débat

**Bernard PASQUIER, délégué à l'AFREF**, introduit la séance en rappelant que l'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la formation repose sur une double logique: logique de décentralisation et logique de régulation par Branches professionnelles.

La décentralisation engagée depuis 1983 et renforcée en 1993, a conduit à un transfert de compétences de l'Etat vers les Conseils régionaux.

Historiquement, les grands principes et modalités de la formation professionnelle, en France étaient fondés sur une concertation entre employeurs et partenaires sociaux. Les lois sur la FPC s'appuient souvent sur les conclusions de négociations collectives. Au contraire le mouvement de décentralisation est le fruit d'une volonté de réforme de l'action publique et anticipe la réflexion des partenaires sociaux.

Avant de laisser la parole aux différents intervenants, M. PASQUIER insiste sur l'objectif principal de cette séance: « *permettre à chacun à l'issue de cette réunion de repérer les pistes pouvant faciliter les relations entre les branches et les régions* »

En ouverture de la séance, **Jacques BLANC<sup>1</sup>, Secrétaire général du Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR)**, présente les résultats d'une enquête, effectuée auprès des Conseils Régionaux, qui analyse les pratiques et relations avec les Branches professionnelles. Il précise que 15 Régions ont répondu à cette enquête.

Il apparaît que la plupart des Régions ont développé une véritable politique à l'attention des organisations professionnelles et des salariés.

Le contrat d'objectifs territorial est un « instrument privilégié de concertation entre les Régions et les Branches ». Ces contrats permettent d'impliquer tous les acteurs de la Formation Professionnelle et d'engager le dialogue avec les Branches.

Plusieurs Régions ne se sont pas limitées au contrat d'objectifs mais ont élaboré un « Plan Régional de Développement des formations professionnelles des jeunes » (PRDFPJ) dans lequel sont intégrés ces contrats d'objectifs.

L'enquête montre aussi que 9 Régions déclarent se situer dans une perspective de développement des contrats d'objectifs. : 9 ont conclu des contrats d'objectif avec le BTP, 7 avec les secteurs automobile, transport et logistique, 6 avec la plasturgie, 5 avec l'hôtellerie restauration et les industries agroalimentaires, 3 avec les Branches de la métallurgie, de la propreté et de l'agriculture, 2 avec le commerce et la distribution, et 1 avec le secteur sanitaire et social.

Par ailleurs, les Conseils régionaux manifestent un dynamisme variable pour la signature des contrats. Par exemple la Bretagne a signé 13 contrats depuis la création du dispositif en 1987, l'Aquitaine 10 contrats, la Picardie 9 et l'Alsace 7.

Pour les Conseils régionaux qui ont répondu à cette enquête, les contrats d'objectifs ont eu des effets concrets :

- Ils apparaissent comme un moyen de développer l'apprentissage (qualitativement et quantitativement)

<sup>1</sup> Depuis la date de cette séance M. J. BLANC est devenu directeur de la formation au Conseil Régional P.A.C.A

- Ils ont permis la création d'un cadre commun de dialogue et de concertation dans lequel les trois signataires, (l'Etat, le Conseil régional et la Branche Professionnelle), ont pu se retrouver.
- Ils représentent un moyen d'impliquer les professionnels dans l'expression des besoins en terme de qualification et de compétences.
- Ils sont une caractérisation des secteurs socio-économiques (en terme de perception des emplois et des formations professionnelles vis à vis des Branches).
- Ils sont un moyen de recueillir l'avis des Branches concernant l'opportunité des formations proposées.
- Ils permettent le développement d'actions communes avec les différents acteurs.
- Ils favorisent le développement de l'expérimentation.

Mais l'enquête a fait aussi apparaître quelques difficultés dans leur mise en œuvre :

- la difficulté à manager le multipartisme,
- un certain déséquilibre dans l'engagement des parties (en particulier celui des Branches).
- une approche parfois "figée et partielle" des contrats d'objectifs, ce qui génère des "insatisfactions" dans quelques Régions.

Néanmoins, les Conseils régionaux ont appris à se servir des contrats d'objectifs dans une dynamique plus large, à travers les plans régionaux sectoriels. Par ailleurs, certains Conseils régionaux se sont dotés d'une expertise régionale (groupe formation emploi) qui associe les Branches professionnelles.

Dans un second temps et à partir du travail de **Philippe CASELLA, expert auprès du CCPR**, J. BLANC souligne les limites actuelles d'une coopération avec les Branches professionnelles :

- La légitimité des Branches en Régions, en dehors de quelques Branches professionnelles comme le BTP ou la métallurgie. Les secteurs sont en effet "faiblement structurés" au niveau régional.
- La représentation de la Branche par son propre réseau de formation, compte tenu de la technicité des dossiers concernant la formation.
- La pertinence de l'expertise des Branches (dix secteurs seulement se sont dotés d'observatoires de Branche) et la faiblesse de la déclinaison de ces expertises particulièrement au niveau régional.
- La difficulté des Branches à exprimer leurs besoins en matière d'emploi et de formation, notamment par rapport aux métiers transversaux (secrétaires...). Toutefois, des Régions ont développé des approches interprofessionnelles en s'appuyant sur des OPCA tels que l'AGEFOS.
- Une représentation souvent faible des secteurs les plus porteurs d'emploi, d'où des difficultés à identifier les acteurs.
- Une contradiction entre les préoccupations des différents acteurs : Les Régions se fixent comme priorité l'insertion des publics en grande difficulté alors que les Branches recherchent avant tout une main d'œuvre qualifiée.

Toutefois, outre leurs relations avec les Branches professionnelles, les Conseils Régionaux développent des initiatives à l'égard des salariés. En effet, « le soutien au CIF (Congé Individuel de Formation), via les OPACIF est quasiment la règle » affirme J. BLANC.

Par ailleurs, les Conseils régionaux abondent les fonds des OPCA interprofessionnels et territorialisés. Enfin, elles apportent un soutien direct au plan de formation des entreprises, en ciblant plus particulièrement les PME - TPE et les faibles niveaux de qualification.

J. BLANC conclut son intervention en précisant, dans le prolongement du rapport du comité de décentralisation, qu'il faudrait un lieu de coordination Région-Branche. Actuellement ce lieu n'est pas clairement identifié. Le Comité de Coordination régional ne devrait-il pas être cette instance ?

## ➤ Points de vue de trois Conseils Régionaux: Ile de France, Limousin et Aquitaine<sup>2</sup>

Les trois représentants de Conseils régionaux, **Michel ABHERVE, Conseiller régional d'Ile de France, Patrice GRANIER, Directeur adjoint chargé de la formation et de l'apprentissage du Conseil Régional du Limousin et Noël ROGER, Directeur adjoint chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage au conseil régional de l'Aquitaine**, interviennent successivement pour donner le point de vue des Régions dans ce débat.

Ils expriment tous leur volonté de coopérer, particulièrement avec les Branches, à travers les contrats d'objectifs mais ils estiment avoir quelques difficultés dans leurs relations avec celles-ci. En effet, les Branches donnent parfois leur avis sur la Région mais l'inverse est plus difficile. On perçoit une crainte de la part des partenaires sociaux qui estiment que le Conseil Régional s'occupe de ce qui ne le concerne pas.

D'autre part, le représentant de la Branche en Région, quand il existe, a souvent un rôle ambigu: parle-t-il au nom de la Branche ou de son entreprise ou même parfois de l'organisme de formation professionnelle dont il est responsable ? Et pour les métiers liés aux nouvelles technologies, y a-t-il une Branche ?

L'objectif de la signature d'un contrat est parfois perçu comme un moyen de capter des financements régionaux. De plus, les partenaires sociaux ne sont pas systématiquement associés à la signature de ces contrats. Enfin, on constate un réel manque d'évaluation et de suivi des décisions.

Outre ces points de vue partagés globalement par les trois intervenants, ceux-ci apportent un éclairage spécifique sur la politique de leur Région.

Selon M. ABHERVE, la volonté de la Région Ile de France est d'affirmer qu'il y a plusieurs voies de formation à prendre en compte. Aujourd'hui il y a non seulement l'apprentissage (qui a été la première modalité de formation confiée aux Conseils régionaux) mais également la formation initiale à plein temps dans les lycées professionnels et la formation continue des jeunes et des salariés.

L'ambition de la Région Ile de France est de trouver un instrument qui couvre l'ensemble de ces champs: ceci a donné naissance à un nouveau concept : *l'accord régional de partenariat professionnel*. C'est un schéma qui est, certes, approuvé unanimement mais aujourd'hui aucun contrat n'est encore signé (il y a seulement un contrat en cours dans l'hôtellerie).

Enfin M. ABHERVE conclut sur ces mots : « *On n'avancera pas tant que la logique de réciprocité de chacun n'est pas acceptée par tous* ».

Par rapport aux insuffisances actuelles des contrats d'objectifs, P. GRANIER donne sa vision, en s'appuyant sur ses diverses expériences dans différentes Régions. Il estime que, pour sa Région, le Limousin, le contrat d'objectifs est finalement un bon outil. Il peut permettre de se mettre d'accord tout en respectant les partenaires, en s'engageant sur des principes qui sont: le partage des analyses, la sélection des enjeux, la définition des objectifs, l'engagement sur des moyens et la prévision des modalités de suivi et d'évaluation des décisions.

Pour lui, les conditions pour atteindre ces objectifs sont :

- Reconnaître la crédibilité des acteurs pour chaque Région.
- Avoir une réalité du dialogue social au niveau de la Branche.
- Avoir des représentants de Branche en Région qui soient capables de faire une analyse prospective de la région.
- Définir les objectifs que l'on va arrêter conjointement.
- Convenir des moyens à mobiliser, définir ensemble les modalités de suivi et les indicateurs d'impact.

---

<sup>2</sup> La représentante de la Région Rhône Alpes, initialement prévue, n'a pu participer à ce débat.

Pour N. ROGER, la formation en Aquitaine constitue un des éléments du développement économique. Il insiste donc sur une particularité, le lien entre contrat de progrès et contrat d'objectifs. Par ailleurs, il lui paraît important de travailler non seulement au niveau régional mais aussi au niveau des territoires de la région sur la zone d'emploi. Le problème qui subsiste est celui de trouver des interlocuteurs au sein des territoires.

Le Conseil régional cherche à développer la politique de formation pour les demandeurs d'emploi avec l'ASSEDIC qui représente un nouveau financeur de la formation professionnelle. L'objectif est que l'offre de formation soit la plus cohérente possible quels que soient les financeurs.

Il est également nécessaire de faire évoluer les dispositifs de formation en mettant l'accent sur l'amont : mettre les acteurs ensemble pour travailler sur une meilleure compréhension des marchés du travail sectoriels.

Enfin il précise que, concernant l'apprentissage, il y a eu un fort investissement de la Région Aquitaine mais elle ne maîtrise pas toutes les recettes afférentes.

### ➤ **Points de vue de deux Branches: BTP et IUMM**

Les deux Branches professionnelles présentes, le BTP et l'IUMM représentées respectivement par Jean Michelin, et Henri De Navacelle, ont tenu à apporter leurs points de vue sur les relations que doivent entretenir Conseils Régionaux et Branches professionnelles en matière de formation.

#### **Intervention de J. MICHELIN, directeur de la formation à la Fédération Française du Bâtiment**

J. MICHELIN estime que pour le bâtiment, il n'y a pas d'incompatibilité entre une politique conduite par les Conseils Régionaux et une politique conduite par une branche comme celle du bâtiment. De ce point de vue le titre de cette rencontre, qui est par ailleurs opportune, lui semble bien choisi. Il s'agit bien de se "confronter" et de "converger". Pour éviter d'ailleurs des incompréhensions, il tient à répondre à certaines remarques formulées par les représentants des Régions.

Pour lui, il y a lieu de préciser la notion de compétences notamment en matière d'apprentissage. Il précise que s'il n'y a pas de CFA sans Conseil Régional, il n'y a pas de politique d'apprentissage sans contrat d'apprentissage. Par conséquent la compétence n'est pas exclusive mais bien partagée entre les conseils régionaux et les entreprises donc à leurs représentantes, les branches.

Concernant l'incohérence de discours entre l'entreprise et la Branche professionnelle perçue par certains Conseils Régionaux, ceci ne lui semble pas anormal compte tenu de la diversité des entreprises au sein d'une Branche. La Branche est là pour représenter l'intérêt général. C'est une nécessité quand, comme c'est le cas dans le bâtiment français, le secteur est composé de la plus petite unité (l'artisan qui travaille seul) et des 2 plus importantes entreprises de construction du monde.

Enfin sur la programmation des engagements des Branches en matière de formation lors du passage des contrats d'objectifs, il rappelle que la Branche du Bâtiment est soumise à une conjoncture économique nationale voire internationale qu'elle ne maîtrise pas, illustrant son propos par cette phrase : « Quand une profession perd 30.000 emplois par an pendant sept ans et en recrée 30.000 par an durant les 3 années suivantes, ce n'est pas simple... des outils de programmation oui, mais réactifs. »

En second lieu, il apporte alors le point de vue de sa Branche sur la politique de décentralisation mise en place depuis quelques années. Le bilan lui semble positif notamment sur l'apprentissage et la formation continue des jeunes demandeurs d'emploi.

Il constate que dans certaines Régions, on en est à la troisième génération de contrats d'objectifs. Ils se sont améliorés et dans certaines Régions on croise de mieux en mieux politiques économiques, sociales, culturelles et professionnelles régionales.

Par ailleurs, il rappelle que dès 1972, la branche a créé des AREF, des associations paritaires régionales pour la formation continue. Il s'est créé aussi des échelons régionaux de l'apprentissage et de ce fait, l'on constate que

les représentants des employeurs et des salariés sont devenus de plus en plus compétents en Région, comme au niveau national.

Pour lui, le développement de la politique de décentralisation, passe par la mise en place de certains moyens de réussite : par exemple, dans sa branche, il est prévu de donner un rôle incontournable aux partenaires sociaux en région, principalement par le renforcement des commissions paritaires **régionales** de l'emploi et de la formation. Les besoins, les orientations, la contractualisation, la délivrance de certification, liés aux conventions collectives relèvent de la négociation des partenaires sociaux et d'eux-mêmes avec les Pouvoirs publics.

Il faut mettre au même niveau et en situation de se mettre d'accord des élus représentants, des chefs d'entreprises et des salariés en face des élus des Conseils Régionaux. C'est un point qui devrait être acté dans les contrats.

La Branche souhaite donner à ses responsables représentant les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, une large marge de manœuvre dans les Régions tout en gardant des outils de cohérence au niveau national.

Elle veut aussi transférer des compétences et moyens du niveau national au niveau régional. Le BTP travaille ainsi à la mise en place de "village de formation" du BTP dans chaque Région, sans pour autant toucher à la collecte nationale des OPCA.

Sur la taxe d'apprentissage, il reconnaît qu'il faut mettre de l'ordre dans les collecteurs. Une bonne négociation d'un contrat, d'une convention, repose cependant sur une égalité des moyens qui garantit un équilibre des pouvoirs « *Les Pouvoirs publics lèvent l'impôt, la branche lève les cotisations des entreprises !* ».

Il n'est pas opposé à un certain cadrage interprofessionnel, sous réserve de garantir de la souplesse, absolument nécessaire avec l'augmentation des rythmes, et surtout de ne pas recréer « *une forme de jacobinisme régional* ».

Enfin, il pose la question de la souplesse des modèles de formation. Ceux-ci sont, selon lui beaucoup trop rigides pour les entreprises et les individus. Pour remédier à cette rigidité, il faut admettre que les modèles de formation initiale ne sont pas adaptés à la formation continue des « *producteurs que sont tous les adultes* ». De plus les préoccupations varient et sont différentes d'un bassin d'emploi à un autre, d'une entreprise à une autre, l'une ayant besoin d'accompagner un repreneur, l'autre désireuse d'intégrer des femmes, la troisième ayant besoin de gérer ses « seniors », la quatrième la qualité de l'accueil et la fidélisation des jeunes diplômés...

Pour conclure, M. Michelin constate une vraie montée en puissance du fait régional et entrevoit, dans un futur proche, un dialogue régional structuré de sa Branche avec les Conseils régionaux. Enfin il pense que le nouveau pas vers la régionalisation et la décentralisation doit s'accompagner d'un approfondissement de la notion de fédéralisme dont l'exercice lui apparaît hautement souhaitable pour développer des solidités et des solidarités dans le pays qui en a besoin.

#### **□ Intervention de H. DE NAVACELLE, directeur des ressources humaines et de la formation à l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM)**

Il précise, en introduction, que l'UIMM représente 2 millions de salariés et 48.000 entreprises, dont celles liées aux nouvelles technologies. En réaction aux propos tenus précédemment, il rappelle tout d'abord que l'entreprise est le premier financeur de la formation professionnelle et que la réalité du dialogue social avec les partenaires syndicaux est le problème des entreprises.

Il a noté la question de la crédibilité des interlocuteurs des branches, mais il pense alors qu'elle se pose de la même façon pour les interlocuteurs des Conseils régionaux. Il reconnaît qu'il n'est pas simple pour une Branche de s'adapter à une structure régionale, avec une diversité de 21 acteurs régionaux.

En réponse à une remarque d'un représentant de Région sur la notion de territoire, il pense que sa Branche est bien au niveau du territoire mais celui-ci est très variable suivant les Régions. Ainsi sa Branche a des centres de formation ou d'apprentis qui sont "territorialisés" et non "régionalisés". La vision régionale est donc très complexe.

Pour lui, les entreprises ont une vision de la formation qui est plus économique que sociale. La formation est un outil de développement de compétitivité de l'entreprise, avec le souci de répondre à la pénurie de main d'œuvre qualifiée qui menace. Ce constat fait apparaître le débat entre politique de formation impulsée par les Conseils Régionaux qui vise l'insertion de public en difficulté ou de niveau 5, et celle des branches qui cherche à attirer des jeunes dans des formations de niveau 4, 3 ou 2.

H. DE NAVACELLE fait part du risque de dérive d'un jacobinisme régional avec le mouvement de décentralisation actuel. Cela conduirait à reproduire ce qui a été fait au niveau national, alors que, selon lui, il faut développer une culture de résultat autour de la formation, secteur porteur de gains de productivité.

En conclusion, sur la collecte de la taxe d'apprentissage, il soutient le modèle de la collecte nationale. Le risque d'une collecte régionale est de priver les acteurs de la Branche d'une vision d'ensemble de la formation et de son accompagnement. Il insiste sur l'impérieuse nécessité d'une articulation entre politique nationale de branche et réalités territoriales et régionales, pour répondre au mieux aux besoins des entreprises en matière de formation initiale et continue.

### ➤ **Discussions autour des questions émises lors du travail en sous-groupes.**

A l'issue d'un travail en sous-groupes, les participants ont formulé un certain nombre de questions débattues en table ronde présidée par **Lionel DUBOIS secrétaire confédéral à la CFTC, chargé de la formation professionnelle** et avec la participation de **Philippe CASELLA, maître de conférences à Paris X Nanterre et expert auprès du CCPR.**

On trouvera ci dessous une synthèse de ce débat.

#### **- Dans le champ de la formation les Branches avaient une antériorité par rapport aux Régions. Quel est alors la plus value amenée les Régions: chef de file, arbitre, coordinateur ?**

Pour P. Casella, du point de vue de la formation, l'espace régional apparaît très tôt dès 1964 en lien avec le développement économique et l'aménagement du territoire. Mais les Branches ont une antériorité puisque dans la première moitié du vingtième siècle elles s'affirment peu à peu comme un cadre de négociation collective et de résolution des problèmes de main d'œuvre. Elles ont donc une longue histoire. On assiste aujourd'hui avec la décentralisation à l'apparition d'un nouvel acteur, le Conseil régional, qui devient un interlocuteur incontournable pour les problèmes au quotidien. D'où la nécessaire réinterrogation sur le rôle des Branches. Selon lui, la Branche c'est l'organisation de la complexité. Les entreprises adhèrent à une Branche dont elles sont, en quelque sorte, clientes. Celle-ci représente leur intérêt général. Or, les Régions ne perçoivent pas encore cette complexité ni le travail fait par les Branches en amont pour organiser cette complexité.

P. CASELLA insiste sur le fait, que le débat Branches-territoires révèle une contradiction structurelle: si les entreprises s'occupent de leurs salariés, les citoyens (dont font partie ces salariés) élisent au niveau régional des représentants jugés sur leur rôle dans l'emploi de tous.

Jean Marie Luttringer, directeur du cabinet CIRCE consultant, apporte son éclairage : les Conseils Régionaux jusque là n'avaient pas directement les salariés dans leur champ d'intervention. Ce nouveau rôle vient alors bouleverser les relations existantes. Selon lui, ce champ d'intervention va s'accroître, avec le développement de nouveaux temps sociaux et temps de travail: le rôle des Conseils Régionaux va donc se renforcer. Ils auront à formuler des offres de formation au niveau du territoire, différentes de celles fournies par les branches.

#### **- Quelle est la représentativité des Branches non structurées aux différents échelons territoriaux ?**

L. DUBOIS se demande s'il n'y a pas une nouvelle approche à avoir en matière de formation professionnelle.

Quel sera l'interlocuteur des partenaires sociaux au niveau régional ? L'irruption de la Région est forte dans le calendrier ce qui accentue la nécessité de réforme des Branches et des syndicats. Il faut penser à des modes d'organisation permettant de négocier et de construire de nouvelles approches de la formation

**- En matière de décentralisation quel est le tronc commun à définir entre les Conseils Régionaux, les branches professionnelles et les OPCA ?**

J. BLANC reconnaît que les comités de coordination régionaux ont des difficultés pour se mettre en place: le pilotage coprésidence état-région n'est pas évident. On a reproduit la représentation nationale au niveau régional et le secrétariat n'est pas encore précisé.

J. MICHELIN rappelle pour sa part que les Régions n'ont pas pour rôle de collecter la taxe d'apprentissage. Les contrats d'apprentissage dépendent des entreprises.

B. Pasquier conclut le débat de l'après-midi en réaffirmant le souhait collectif que la décentralisation réussisse. L'une des voies de succès selon lui est la prise en compte, par les Conseils Régionaux, de la diversité des Branches.

---

**Auteurs du compte-rendu :** Sazinaas ROZBULLY et Cyril BONHOMME du DESS « ATOGE » (analyse du travail, organisation et gestion de l'emploi) Paris X.

**Coordonnateur :** Jacques PEVET, délégué de l'AFREF

**Contacts :** Jacques PEVET ou Dominique MARTINEZ à l'AFREF

**Responsable du thème :** Bernard PASQUIER

**Compte-rendu « Les Jeudis de l'AFREF » - Séance du 27 février 2003**