



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-050P

Contrôle général économique
et financier
N°10-04-10

La mise à disposition de personnel entre membres d'un pôle de compétitivité

Evaluation d'une expérimentation législative

RAPPORT TOME I

Établi par

Jean François GUTHMANN

Chef de mission au
Contrôle général
économique et financier

Marc BIEHLER

Inspecteur général des
affaires sociales

Jean Paul PALASZ

Contrôleur général
économique et financier

Synthèse

Au chapitre traitant la « sécurisation des parcours professionnels », dans la loi du 30 décembre 2006 pour la participation et à l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social, l'article 47-1 dispose : « jusqu'au 31 décembre 2010, les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises peuvent mettre leurs salariés à la disposition d'une entreprise, d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'un organisme de recherche faisant partie d'un même pôle de compétitivité tel que défini par l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005. Les dispositions des articles L. 125-1 et L. 125-3 du code du travail ne sont pas applicables au prêt de main-d'œuvre réalisé dans les conditions prévues au présent article, dès lors qu'il n'a pas pour effet de causer un préjudice au salarié intéressé ».

Le dispositif se présente sous l'angle d'une expérimentation législative entrant dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution, suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Dans le cas présent, le législateur a prévu que le Gouvernement devait rendre compte de l'évaluation le 31 décembre 2009 au plus tard, soit précisément un an avant le terme prévu de cette expérimentation. Au delà du 31 décembre 2010, les dérogations de portée expérimentale de l'article 47 seront caduques. Compte tenu de leur objet, seule une intervention du législateur avant cette échéance, après saisine et délibération des partenaires sociaux¹, peut décider leur prolongation pour un temps, ou leur pérennisation, assorties ou non d'une modification.

Les investigations de la mission montrent que les acteurs des pôles de compétitivité n'ont pas recouru, pour répondre à leurs besoins propres, aux dérogations expérimentales prévues par l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006. Certains d'entre eux ont exploré d'autres voies, qui s'inscrivent dans l'offre juridique existante, avec toutefois des motifs d'insatisfaction. Les freins et les risques, comme les pistes d'avenir, ne sont pas où on les attendait (parties I et II du rapport)

Plutôt que de prêter aux pôles de compétitivité une capacité qu'ils n'ont pas, comme c'est le cas avec l'expérimentation de l'article 47, mieux vaut reconnaître les qualités qu'ils ont. Selon les recommandations de la mission, ce que leurs acteurs pourraient être invités à faire (*la convention de projet pour l'innovation*) répondrait en effet aux besoins émergents des processus d'innovation, **dans les pôles de compétitivité comme hors de ceux-ci.** En effet, les signes sont perceptibles d'un besoin et d'une capacité des membres des pôles de compétitivité et, plus largement des acteurs engagés dans des projets collaboratifs d'innovation, à innover aussi dans les relations de travail et d'emploi (partie III du rapport).

Leur capacité à le faire est une chance pour la compétitivité de notre pays, qu'il convient de cultiver et de faire fructifier.

1. L'EXPERIMENTATION LEGISLATIVE EST DEMEUREE LETTRE MORTE : LES BESOINS DE L'ECONOMIE SONT D'UNE AUTRE NATURE.

Avec l'article 47, le législateur a prévu un dispositif inédit, celui d'un parcours professionnel des travailleurs entre employeurs privés et publics membres d'un même pôle, en réseau fermé. A titre dérogatoire, le prêt de main d'œuvre à but lucratif est autorisé dans ce cercle, quel que soit son motif, pour le temps limité de l'expérimentation. Des conventions ayant

¹ L'article L 1 du code du travail prévoit la saisine préalable des partenaires sociaux, s'il s'agit d'un projet de loi ; chacune des deux assemblées a pris des engagements équivalents, lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi.

pour objet le prêt de main-d'œuvre peuvent donc être, à titre dérogatoire, assorties de contreparties et servir de cadre à des échanges de services entre membres du même pôle, indépendamment de tout projet d'innovation, au seul motif que les employeurs privés et publics concernés participent, même très marginalement, au financement ou à certaines activités du pôle.

Les dérogations qu'autorise le dispositif expérimental reposent sur l'idée que les employeurs membres des pôles, privés et publics, ainsi que les salariés et agents qu'ils emploient, peuvent avec profit fonctionner en milieu fermé, pour un motif à leur convenance.

Cette vision des pôles de compétitivité et de leurs acteurs n'a pas grand-chose à voir avec la réalité économique.

Or, pour être praticable, une expérimentation législative doit avoir pour conditions, en principe, la volonté et la capacité des acteurs qu'elle vise à s'approprier des règles dérogatoires. Non seulement ils doivent le faire dans une organisation concrète, mais surtout ils doivent pouvoir le faire en fonction de celle-ci. Le nouvel objet juridique que crée l'article 47 pour les besoins d'une expérimentation législative, par définition limitée dans le temps, devait donc répondre dans les temps fixés par le législateur aux besoins et contraintes réels de ceux auxquels il était destiné.

L'expérimentation de l'article 47 peut, bien sûr, faire penser aux mobilités que la négociation collective et la jurisprudence encouragent par ailleurs, au motif d'une « *sécurisation des parcours professionnels* », dans un groupe de sociétés. Mais la contingence très particulière des regroupements que favorisent les pôles n'a rien à voir avec le type de recherche de positions sur les marchés qui fonde un tel groupe. En appui, du reste, à ce type de recherche de positionnement compétitif, il s'agit soit de relations d'innovation « préemptive » et de concurrence plus ou moins coopérative en réseau, soit des partenariats d'exploration. Surtout, on est en présence soit d'entités sans liens capitalistiques, publiques et privées, qui ne se seraient probablement pas regroupées sans des incitations publiques, soit de collaborations déjà organisées, par ailleurs, selon des logiques compétitives de filière plus ou moins matures, qui s'investissent dans un ou plusieurs pôles.

Pour les salariés et agents concernés, comme pour leurs employeurs, privés et publics, c'est d'un « droit de parcours » qu'il s'agit, non d'une forme de « sécurisation des parcours professionnels ». En effet, par définition, l'ouverture hors du périmètre et du temps des regroupements contingents favorisés par les pôles de compétitivité est en l'espèce la condition la plus concrète et la plus élémentaire de ce que le code du travail nomme « la capacité à occuper un emploi », surtout dans les activités de recherche.

Au moins aurait-il pu en découler cette avancée qu'auraient été, dans les activités de recherche et d'innovation, des échanges de personnel et de prestations entre employeurs privés et publics ; **dans la pratique, le droit de l'emploi public n'a pas suivi**². Aussi, dans le cadre qui était le sien, la mission partage les conclusions très critiques et soutient les recommandations du récent rapport de l'Académie des Sciences à ce sujet³.

La mission n'avait toutefois ni le mandat ni les moyens d'explorer les pistes tracées par l'Académie pour en documenter les scénarios de mise en œuvre. Elle préconise le lancement, à échéance approchée, d'une mission d'inspection conjointe dans ce but.

² Dans la documentation budgétaire de la loi de finances pour 2010, le projet annuel de performance du programme 172 « Recherches scientifiques techniques et pluridisciplinaires » comporte un indicateur « 5.1 » intitulé « *nombre de chercheurs du secteur public ayant rejoint une entreprise dans l'année* ». La cible pour l'année 2010 est **5**, à rapporter à un effectif d'environ 45 000.

³ Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences sur la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 « Innovation et recherche » du 1^{er} février 2010.

Il est cependant intéressant de noter que c'est l'apparition des difficultés liées à la crise de l'emploi qui a suscité, fin 2008, de premières initiatives concrètes, alors que l'expérimentation avait été décidée fin 2006 pour quatre ans, jusqu'à fin 2010. **La crise donnait ainsi une forme de contextualisation effective, très localisée, tardive et décalée, à un dispositif qui, malgré l'intention du législateur, en était dépourvu en réalité.**

Pour autant, même dans ces conditions, les emplois concernés par des cas de prêt de main d'œuvre pratiqués en référence à l'article 47, entre membres d'un pôle de compétitivité, sont au nombre d'une petite quarantaine, en tout, depuis le début 2007. **Surtout, la référence à l'article 47 est de pure forme. Elle recouvre en fait des prêts de main d'œuvre de droit commun à but non lucratif, pour la plupart entre membres d'un seul pôle (Minalogic), qui auraient pu se réaliser et pourront se poursuivre sans ces dispositions.**

En théorie, dans un contexte de proximité entre membres d'un même pôle, on aurait pu s'attendre à davantage, en cette période de crise. La mission a d'ailleurs observé que de grands groupes industriels, membres de pôles de compétitivité, recourraient assez massivement à l'activité partielle de longue durée pour leurs chercheurs, sans avoir exploré concrètement la voie des mises à disposition de l'article 47.

Les prêts de personnel entre membres d'un pôle de compétitivité sont finalement restés très peu de chose au regard des dizaines de milliers de mises à disposition pratiquées en permanence dans le cadre de projets de recherche et développement par le biais des contrats de prestations de services qu'assurent les sociétés d'ingénierie-conseil, sans fléchissement trop marqué, du reste, depuis le début de la crise de l'emploi.

A cela s'ajoutent plusieurs considérations relevées par la mission, qui en analyse différents aspects. D'abord, le lancement du dispositif de l'article 47 est intervenu alors que la réflexion concernant les relations de travail et l'emploi était absente ou tout juste embryonnaire parmi les acteurs des pôles de compétitivité. Par ailleurs, ce dispositif recèle, comme l'a analysé la mission, de nouvelles sources de contentieux, dans un domaine, le prêt de main d'œuvre, déjà fertile en contentieux civils et, parfois, pénaux. Enfin, comme toute expérimentation, celle-ci appelait un dispositif d'accompagnement et de suivi, qui n'a ni été prévu initialement ni organisé par la suite.

A l'analyse, le dispositif de l'article 47 doit être vu comme l'une de ces initiatives en nombre croissant qui visent, par des agencements juridiques souvent sophistiqués, à reconstruire des capacités de régulation sociale du pouvoir économique par la réglementation (loi, règlement), indépendamment des régulations concrètes entre acteurs et de leurs conventions réelles. L'évaluation invite à inverser les approches.

La mission recommande en conséquence de présenter au Parlement un rapport constatant l'absence de mise en œuvre des dérogations et concluant à la caducité de celles-ci à l'échéance du 31 décembre 2010. Elle préconise d'annoncer par cette voie le déploiement d'une animation nationale en réseau des acteurs des pôles de compétitivité pour stimuler et faciliter des solutions répondant aux besoins des projets collaboratifs d'innovation en matière de relations d'emploi.

Non seulement la caducité du dispositif ne portera pas préjudice, par elle-même, aux quelques initiatives recensées, qui s'insèrent en fait dans le droit commun.

Mais surtout elle permet de **partir de la réalité des besoins et des atouts que présentent les démarches de projet collaboratifs d'innovation** que plusieurs entreprises ou institutions entendent réussir ensemble, **qu'elles soient membres de pôles de compétitivité ou non, avec les personnes qu'elles réunissent le temps d'un projet.**

2. OUVRIR AU DROIT CE QUI EST DEMEURE JUSQU'ALORS TROP IGNORE : LES COMMUNAUTÉS QUE FORMENT LES PERSONNES TRAVAILLANT A UN PROJET COLLABORATIF D'INNOVATION

Considérant qu'un projet collaboratif d'innovation rassemble les ambitions économiques généralement concurrentes d'acteurs très différents, la mission a cherché à caractériser ce qui pouvait assurer la cohésion de l'ensemble. En effet, celle-ci est décisive, alors que les relations interentreprises, comme entre celles-ci et la recherche académique, sont inévitablement et spécialement très fragiles en situation d'innovation. Sans une cohésion vivante, il ne paraît pas possible de décider des enjeux et modes de coordination et, par suite, de faire des choix d'organisation, notamment des coopérations dans le travail.

La mission s'est à cet égard intéressée au droit des contrats d'entreprise et commerciaux, qui ont pour objet d'instituer cette cohésion et de rendre les comportements le plus prévisible qu'il est possible. Elle s'est aperçue que des agencements contractuels, d'entreprise et commerciaux, pouvaient, alors même qu'ils étaient comparables, prendre corps par des configurations opérationnelles très différentes. Celles-ci sont fonction du mode de concrétisation de l'innovation et du modèle de référence de l'action d'entreprendre, plutôt que des contrats et de leurs agencements.

Les évolutions récentes observées par la mission, au travers de cas concrets, montrent l'émergence d'un modèle renouvelé de l'entreprise, ou de l'action d'entreprendre, fondée sur le projet. Ce nouveau est souvent favorisé par la participation à un pôle de compétitivité ; la mission l'a constaté, notamment, dans deux régions : l'Ile de France et Rhône Alpes. Il est appelé à connaître les développements qu'encourage du reste la politique nouvelle, au travers des interventions du Grand Emprunt, sous la dénomination très générique de « plateformes d'innovation ».

Selon l'analyse de la mission, les « partenariats d'exploration » ont vocation à se développer. Ils confortent une novation, jusqu'alors peu décrite dans les relations de travail et d'emploi : **des communautés créatives distinctes des employeurs qui en constituent, par les contrats civils et commerciaux qu'ils concluent entre eux, le périmètre.** Les personnes appelées à coopérer demeurent placées sous la subordination juridique de leurs employeurs respectifs, privés ou publics: la théorie jurisprudentielle des co-employeurs ne reçoit pas application. Il n'y a pas davantage délégitimation d'autorité vers un tiers utilisateur, notamment par voie de mise à disposition.

Le rôle de ces « communautés créatives » dans la compétition économique, par l'innovation, renouvelle ainsi la question du travail comme source de la valeur.

Selon l'analyse de la mission, **l'impuissance du concept de subordination juridique à saisir la communauté de projet créative doit être reconnue.** Les acteurs de l'innovation les plus avancés dans ces voies doivent pouvoir traiter les questions de la compatibilité du rapport de subordination avec la constitution de « communautés de savoir » « trans-statutaires », dédiées au travail collaboratif et à l'innovation. Accessoirement, le modèle de l'entreprise-projet paraît condamner les agencements « fermés » de ressources hautement qualifiées.

Au terme de son évaluation, la mission recommande ainsi de passer d'un couple dont la fermeture (pôles de compétitivité/prêt de personnel) ne répond pas aux besoins des projets collaboratifs d'innovation, à un autre (réseaux d'innovation/ communautés de projet), dont l'ouverture correspond au rôle moteur que les pôles de compétitivité sont invités à jouer dans les processus d'innovation, y compris hors de leur périmètre.

La mission retrouve ainsi l'une des motivations de l'expérience législative qu'elle devait évaluer : **faire de la fluidité public-privé et des mobilités d'un emploi à l'autre, au-delà des barrières statutaires, un élément reconnu de valorisation de la carrière des chercheurs, par le**

biais de « la mise en réseau des compétences », selon l'expression du ministre Jean Louis Borloo, lors de l'examen du projet de loi. **Les obstacles statutaires mis au réinvestissement des acquis des chercheurs sont bien, en effet, parmi les principaux handicaps structurels de l'innovation en France, voire le premier d'entre eux.**

La relation « triangulaire » d'emploi (par le biais d'un tiers employeur), loin d'offrir des réponses, paraît au contraire les rendre encore plus complexes et improbables, certainement plus coûteuses en coordination. A l'analyse, la mission ne recommande donc pas la création d'une nouvelle forme juridique de type « tiers employeur » dédié aux projets de recherche pour l'innovation. Quiconque possède un « couteau suisse » sait que toutes ses fonctions ne sont pas utiles et qu'il en manque toujours une : ce n'est sans doute pas la bonne solution.

Elle recommande le déploiement, sans intervention a priori de la loi, d'une « convention de projet pour l'innovation », qui définirait un cadre d'emploi pour les relations de collaboration aux projets de recherche et d'innovation. Cela implique un conventionnement synallagmatique global entre les différents participants, publics et privés, au projet. Il comprendrait obligatoirement un « chapitre » instituant d'un commun accord le recours aux « *conventions de projet pour l'innovation* » : des effets de droit sont à organiser par **la seule loi des parties**, avec une reconnaissance des intérêts collectifs des travailleurs **strictement proportionnée au but poursuivi (qualification de nouvelles compétences, hygiène et sécurité), et la définition d'une politique de rémunération attachée au projet.** Chacune des « *conventions de projet pour l'innovation* » serait conclue entre chacun des chercheurs participant au projet et son employeur, en référence explicite au conventionnement précédent. C'est une convention synallagmatique conclue individuellement, avec chacun des salariés et agents publics, dans le cadre de leur contrat de travail ou du lien statutaire.

La mission invite à privilégier un soutien à l'expérience collective de la « convention de projet pour l'innovation » dans quelques pôles volontaires, ainsi que dans d'autres formations de type cluster ou grappes d'entreprises, dans des conditions permettant le repérage, l'évaluation et la gestion des atouts et des risques (pas seulement techniques ou juridiques, mais aussi politiques). L'un des avantages de ce type de méthode est d'élargir le cercle des alliés tout en se donnant les moyens de veiller à **la délimitation du champ.**

Sans passer par la loi, un portage politique national doit assurer le cadre de cohérence et de légitimité. Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi paraît le mieux à même de l'assurer, en relation avec ses collègues, ministre en charge du travail et de la fonction publique, ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur et ministre en charge de l'aménagement du territoire. Seul un tel portage politique peut autoriser un déploiement de la convention de projet pour l'innovation en mesure d'instituer, progressivement, le cadre d'une régulation autonome d'un nombre croissant d'acteurs de l'innovation.

Un réseau national « ressources humaines » des pôles de compétitivité doit être créé. Fonctionnant à partir des équipes d'animation des pôles, un réseau ou une communauté « ressources humaines » permettraient aux acteurs des projets d'innovation, dans et hors pôles, de sortir de l'isolement opérationnel et politique qui est le leur en ces matières. L'ensemble des dispositifs de qualification des compétences appelés à participer à l'exercice des droits et obligations afférents à la « capacité à exercer un emploi » des travailleurs concernés (selon la catégorie juridiquement définie du code du travail) est prioritaire.

Un ancrage régional de l'accompagnement doit être assuré avec les DIRECCTE. Les nouvelles DIRECCTE ont vocation logique à assurer l'ancrage territorial de l'accompagnement et à apporter l'appui nécessaire au réseau « ressources humaines » des pôles de compétitivité. La mission considère qu'il s'agit là d'un rendez-vous essentiel : les deux pôles « travail » et « développement des entreprises et de l'emploi » des DIRECCTE réorganisées doivent offrir une qualité de service qu'il n'a pas jusqu'alors été possible d'assurer.

Sommaire

SYNTHESE	3
LA MISE A DISPOSITION DE PERSONNEL ENTRE MEMBRES D'UN POLE DE COMPETITIVITE EVALUATION D'UNE EXPERIMENTATION LEGISLATIVE.....	13
1. AUCUN DES ACTEURS CONCERNES NE S'EST REELLEMENT SAISI DE LA POSSIBILITE DE DEROGATION OUVERTE PAR L'ARTICLE 47 : LES RARES INITIATIVES RENCONTREES S'INSCRIVENT DANS LE DROIT COMMUN	14
1.1. <i>Sur fond de décalages croissants entre périmètres des entreprises et des communautés de travail, le législateur du 30 décembre 2006 a voulu faire œuvre de sécurisation juridique</i>	15
1.1.1. Le périmètre des entreprises et celui des communautés de travail forment deux catégories juridiques distinctes	16
1.1.2. Avec les organisations en réseaux, les décalages entre ces deux types de périmètres vont croissant, en fait et en droit.....	17
1.1.3. Une volonté de sécurisation juridique finalement circonscrite à deux formes de mise à disposition physique de salariés	17
1.2. <i>Au regard d'une ambition annoncée de mise en réseau des compétences, l'expérimentation se limite finalement au seul et classique prêt de personnel rendu plus libre.</i>	18
1.3. <i>Le dispositif de l'article 47 n'est pas une réponse « clés en main » aux besoins propres des acteurs des pôles de compétitivité.....</i>	20
1.3.1. Le dispositif dérogatoire crée une nouvelle notion juridique : le parcours professionnel en réseau fermé.....	20
1.3.2. Ce dispositif peut donner des signaux négatifs à l'égard des mises à disposition de personnel n'entrant pas exactement dans le périmètre très étroit qu'il définit et accroître, par des raisonnements <i>a contrario</i> , les risques de contentieux.....	22
1.3.3. L'expérimentation n'a qu'un temps	25
1.4. <i>Le lancement du dispositif de l'article 47 est intervenu alors que la réflexion concernant les relations de travail et l'emploi était tout juste embryonnaire parmi les acteurs des pôles de compétitivité</i>	26
1.4.1. La réflexion est demeurée embryonnaire pour une majorité d'acteurs des pôles de compétitivité	26
1.4.2. Deux approches théoriques du sujet méritent d'être citées : la mise en réseau des compétences pour l'innovation et l'impact emploi lié à l'ancrage territorial de celle-ci.....	26
1.5. <i>L'expérimentation du dispositif législatif aurait justifié un accompagnement, qui n'a ni été prévu initialement ni organisé par la suite</i>	30
1.5.1. Une expérimentation législative sans impulsion, sans accompagnement et sans pilote	30
1.5.2. L'absence de portage politique national.....	32
1.6. <i>Les initiatives concrètes des équipes d'animation et de quelques membres des pôles de compétitivité répondent avant tout à des besoins généraux rendus plus aigus par la crise économique.....</i>	32
1.6.1. Au regard de leur relatif isolement, politique et opérationnel, dans ce domaine, la capacité réelle d'initiative des équipes d'animation est demeurée assez faible, sauf en Rhône Alpes.....	32
1.6.2. Les enquêtes de terrain de la mission	33

1.6.3. Les initiatives connues de la mission ont toutes eu pour objet de « gérer l'emploi par temps de crise »	36
1.7. <i>La voie de l'externalisation des activités d'ingénierie offre des réponses dont le développement quantitatif est sans commune mesure avec le prêt de personnel entre membres d'un pôle de compétitivité</i>	37
1.7.1. La mise à disposition de personnel au titre de prestations d'ingénierie-conseil entre largement dans l'assiette du crédit impôt recherche	37
1.7.2. Pour la seule région Ile de France, le nombre d'ingénieurs et techniciens mis à disposition, dans le cadre de projets de recherche pour l'innovation et de projets de développement, peut être estimé à 20 000 environ.....	38
1.8. <i>La caducité du dispositif expérimental au 31 décembre 2010 ne soulèvera pas de difficulté ; elle invite à ouvrir de nouvelles perspectives</i>	39
2. POUR REpondre A LEURS BESOINS PROPRES, LES ACTEURS DES POLES DE COMPETITIVITE ONT EXPLORE PLUSIEURS VOIES.....	41
2.1. <i>La recherche de solutions diversifiées pour le management des formes organisationnelles en réseau</i>	41
2.1.1. Typologie des accords conclus entre partenaires de projets collaboratifs d'innovation (dans et hors pôles de compétitivité).....	42
2.1.2. Cadre des mouvements de personnel dans les projets collaboratifs d'innovation (dans et hors pôle de compétitivité).....	43
2.1.3. Quels supports juridiques pour quels objectifs ?	46
2.2. <i>La diversité des applications du problème structurel identifié par la DATAR a fait l'objet de contournements multiples : de nouveaux signaux apparaissent cependant</i>	49
2.2.1. L'élaboration de la règle de droit doit accompagner les nouvelles configurations organisationnelles	49
2.2.2. L'expérience acquise depuis 2004 permet de formuler plus précisément le problème structurel identifié par la DATAR	50
2.3. <i>Dans le champ du droit de l'emploi public, la recherche de formes de mobilité profitables à l'innovation est encore à ses débuts</i>	52
2.3.1. Le dispositif de l'article 47 aurait pu autoriser des expériences innovantes, en termes de fluidité entre la recherche académique publique et les entreprises : il n'a connu aucune application de ce point de vue.	53
2.3.2. Intervenues postérieurement à la loi du 30 décembre 2006, les lois du 2 février 2007 et du 3 août 2009 ont ouvert de nouvelles voies de mobilité aux chercheurs publics mais laissent encore des points non réglés	54
2.3.3. En dépit des assouplissements apportés par les récentes lois, la rigidité des liens statutaires segmente encore durement le marché du travail dans la sphère publique, comme entre celle-ci et la sphère privée.....	55
3. LES ACTEURS DE L'INNOVATION PEUVENT MONTRER LA VOIE POUR DE NOUVELLES SECURITES, PROPORTIONNEES AUX BUTS QU'ILS POURSUIVENT	56
3.1. <i>Les projets de recherche pour l'innovation peuvent et doivent aider à renouveler les voies de la « capacité à occuper un emploi »</i>	57
3.2. <i>Les éléments du débat : lever les freins d'une régulation autonome et l'outiller par la voie conventionnelle, ou bien réglementer</i>	60
3.2.1. Doit-on créer une nouvelle forme juridique de type « tiers employeur » dédié aux projets de recherche pour l'innovation ?.....	61
3.2.2. Ou doit-on inciter, sans intervention <i>a priori</i> de la loi, à conclure une « convention de projet pour l'innovation », qui définirait un cadre d'emploi pour les relations de collaboration aux projets de recherche et d'innovation ?	61
3.3. <i>Les différentes voies de la relation triangulaire d'emploi ou du tiers employeur : des cadres utiles, toujours inévitablement débordés, aux risques du contentieux</i>	63

3.3.1. Les voies ouvertes par l'offre juridique du droit du travail ou du droit de l'emploi public, utiles dans les marges, sont faiblement utilisées au sein des pôles de compétitivité	63
3.3.2. Le mécénat de compétences pourrait faciliter certaines mises à disposition, y compris au sein des équipes d'animation des pôles	67
<i>3.4. Au terme de cette évaluation, il apparaît que la voie d'une régulation autonome de la collectivité de savoir doit être tentée : la « convention de projet pour l'innovation »</i>	67
3.4.1. La comparaison des deux pistes envisagées du point de vue de la performance économique est a priori favorable à la seconde	68
3.4.2. La convention de projet pour l'innovation : quel périmètre ?	70
3.4.3. Quelle représentation d'intérêts collectifs juridiquement protégés, quelle organisation ?	71
3.4.4. Quels moyens pour l'autonomie, quel accompagnement, quelle offre de services ?	72
<i>3.5. Comment mettre en place le nouveau dispositif ?</i>	73
3.5.1. Un cadre de légitimité et de cohérence doit être défini	74
3.5.2. Un portage politique national doit assurer le cadre de cohérence et de légitimité ainsi défini	75
3.5.3. L'Observatoire des pôles de compétitivité placé auprès de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines ParisTech pourrait faciliter l'émergence d'un réseau « ressources humaines » dans les pôles de compétitivité	76
3.5.4. Un ancrage régional de l'accompagnement doit être assuré avec les nouvelles DIRECCTE	77
CONCLUSION	77
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	79
LETTRE DE MISSION	81
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	83

La mise à disposition de personnel entre membres d'un pôle de compétitivité

Evaluation d'une expérimentation législative

- [1] Par lettre de mission du 29 décembre 2009, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a confié à l'IGAS et au CGEFI l'évaluation d'une expérimentation législative de prêt de main d'œuvre au sein des pôles de compétitivité. L'évaluation de cette expérimentation, conçue dans le cadre des dispositions traitant de la «*sécurisation des parcours professionnels*», dans la loi du 30 décembre 2006 pour la participation et l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique social, doit faire l'objet d'un compte rendu au Parlement⁴.
- [2] Comme les débats parlementaires le montrent, il s'agissait d'expérimenter une forme plus libre de prêt de main d'œuvre pour en élargir éventuellement le champ d'application au-delà du périmètre des seuls pôles de compétitivité en fonction, notamment, des résultats, ceci dans un but de «*sécurisation des parcours professionnels*».
- [3] Cette expérimentation appelle deux grandes séries d'interrogations :
- Insérée dans le contexte positif de l'innovation compétitive, l'expérimentation pouvait-elle déboucher sur des conclusions appropriées à la «*sécurisation des parcours professionnels*» sur d'autres terrains, notamment celui, on ne peut plus vaste et, souvent, moins positif, d'une gestion sociale anticipatrice de restructurations inéluctables?
 - Selon quels critères d'efficacité cette logique dérogatoire, spécialement conçue pour les besoins d'échanges de services entre membres d'un même pôle de compétitivité, pouvait-elle autoriser un élargissement voire une généralisation au plan national, alors que des incitations publiques très spécifiques déterminent largement le regroupement territorial que forment ces pôles ?
- [4] Finalement, la mission a retenu, pour son évaluation, trois grandes questions:
- le choix du prêt de main d'œuvre entre employeurs membres d'un même pôle de compétitivité était-il pertinent pour montrer, par l'expérimentation législative, la voie d'une forme de «*sécurisation des parcours professionnels*»?
 - quelles voies les acteurs des pôles de compétitivité ont-ils exploré, dans les faits, pour répondre à leurs besoins propres, notamment pour mettre en réseau les compétences utiles aux projets collaboratifs d'innovation?
 - Les acteurs de l'innovation peuvent-ils montrer le chemin pour de nouvelles sécurités dans les relations de travail et d'emploi ?
- [5] Les investigations de la mission montrent que les acteurs des pôles de compétitivité n'ont pas recouru, pour répondre à leurs besoins propres, aux dérogations expérimentales prévues par l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006. Certains d'entre eux ont exploré d'autres voies, qui s'inscrivent dans l'offre juridique existante, avec toutefois des motifs d'insatisfaction. Les freins et les risques, comme les pistes d'avenir, ne sont pas où on les attendait (parties I et II du rapport).
- [6] Selon les recommandations de la mission, ce qu'ils pourraient être invités à faire (*la convention de projet pour l'innovation*) répondrait aux besoins émergents des processus d'innovation. En effet, les premiers signes sont perceptibles d'une capacité des membres des pôles de compétitivité et, au-delà, des acteurs engagés dans des projets d'innovation, à innover aussi dans les relations d'emploi (partie III du rapport).

⁴ Voir le texte complet de l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006, non codifié, en annexe 1

- [7] La mission a rencontré les autorités en charge, au niveau central, des politiques publiques concernées (compétitivité, emploi, travail, recherche, fonction publique), ainsi qu'un nombre significatif d'acteurs des pôles de compétitivité et certains de leurs partenaires, dans cinq régions (Ile de France, Rhône Alpes, Midi Pyrénées, Bretagne, Centre).
- [8] Elle a, pour étayer sa réflexion, constitué et animé un groupe de travail composé de : Laurent Duclos (sociologue et économiste DGEFP et IDHE), Armelle Jamault (chef de projet pôle System@tic), Danielle Kaisergruber (consultante), Jean Yves Kerbourc'h (professeur de droit Université de Haute Alsace), Magali Rofidal (chef de projet pôle Imaginove), Isabelle Villey (développeur d'affaires Institut de la Vision, pôle Medicen).

1. AUCUN DES ACTEURS CONCERNES NE S'EST REELLEMENT SAISI DE LA POSSIBILITE DE DEROGATION OUVERTE PAR L'ARTICLE 47 : LES RARES INITIATIVES RENCONTREES S'INSCRIVENT DANS LE DROIT COMMUN

- [9] Avec la création des pôles de compétitivité⁵, une mise en réseau inédite entre acteurs privés et publics de la recherche, de grande ampleur, est encouragée par les pouvoirs publics. Elle a pour ambition de permettre à la France d'être compétitive dans la société de la connaissance, aux premiers rangs européens et mondiaux
- [10] Lors de leur lancement, en 2005, les pôles de compétitivité ont d'abord été présentés comme une forme originale d'organisation territoriale pour l'innovation : « *Les pôles de compétitivité sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation* »⁶.
- [11] Les pouvoirs publics ayant été volontairement non directifs sur ce point, le regroupement a pu prendre diverses formes, comme la création d'une association de la loi de 1901, d'un GIE ou d'un groupement d'intérêt scientifique; les pôles sont alors personnalisés au travers de ce que la littérature administrative a nommé leur « gouvernance ».
- [12] La dimension géographique de la proximité intervient, aux yeux du législateur, comme le premier élément assurant le bien fondé de la politique des pôles de compétitivité. Il est attendu de cette proximité qu'elle facilite d'autres proximités, notamment institutionnelle (règles, ambitions communes) et organisationnelle (appartenance, gouvernance), ainsi qu'une certaine identité. Le rapprochement physique des acteurs est supposé faciliter le processus de coopération dans la concurrence. Dans ce contexte, le déplacement physique des travailleurs d'un employeur à un autre, que constitue la mise à disposition, peut à première vue s'analyser comme une forme de prolongement pratique de l'organisation de cette proximité.
- [13] Cependant, les investigations de la mission font ressortir deux considérations générales, confirmant un certain sens commun :
- en réalité, les proximités institutionnelles et organisationnelles expliquent le succès du concept et, partant, les externalités positives induites par les pôles de compétitivité ;

⁵ Au nombre de 71 en ce début d'année 2010 : voir annexe 2

⁶ L'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 a donné une première définition des pôles de compétitivité. Celle-ci est sensiblement modifiée par la présentation que fait le site Internet <http://www.competitivite.gouv.fr> : « un pôle de compétitivité est sur un territoire donné l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s) ».

- la diversité des formes d'organisation du travail qui en découle, pour un projet donné, appelle des traitements très différenciés de la « coactivité localisée » des personnes.

[14] D'un point de vue managérial comme du point de vue du droit applicable des relations de travail, la capacité à sortir des sentiers trop balisés selon les voies habituelles apparaît comme une des conditions du succès des projets d'innovation.

[15] A cet égard, les besoins ne peuvent être de même nature selon que les collaborations impliquent ou non des déplacements physiques durables des travailleurs concernés. De plus, dans ce dernier cas, la mise à disposition temporaire de salariés ou d'agents publics auprès d'un employeur tiers utilisateur (ce que le présent rapport désigne sous l'expression « relation triangulaire d'emploi ») n'est que l'une très nombreuses formules déjà possibles en l'état actuel du droit.

1.1. Sur fond de décalages croissants entre périmètres des entreprises et des communautés de travail, le législateur du 30 décembre 2006 a voulu faire œuvre de sécurisation juridique

[16] Le caractère à la fois mouvant et pluriel de l'organisation des entreprises se généralise et se renforce au niveau mondial. On assiste à une différenciation croissante entre organisation juridique et organisation économique de celles-ci. Les sources de décalages se multiplient en conséquence entre les périmètres des entreprises et ceux des communautés concrètes de travail. Les motifs de contentieux qui en découlent sont en plein essor. Le prêt de personnel constitue l'une des mises en questions, parmi tant d'autres, d'une correspondance entre ces deux périmètres.

[17] Ce mouvement tend à mettre en cause la pertinence des cadres institutionnels classiques des relations de travail et d'emploi. C'est pourquoi le juge, à défaut d'une autonomie de régulation collective suffisante des acteurs concernés, est de plus en plus fréquemment appelé à reconstituer *a posteriori*, au cas par cas, des cohérences particulières.

[18] Les difficultés s'amplifient encore devant les organisations en réseau, avec les entrelacs contractuels qui les accompagnent. Dès lors, on voit bien en quoi le contexte des pôles de compétitivité peut être perçu comme exemplaire de telles difficultés et pourquoi, en raison de ses dynamiques propres, il peut être appréhendé sous un angle favorable à la recherche de nouvelles voies de régulation et, par là, de sécurisation juridique, autonomes.

[19] La mission a cherché à savoir, tant par ses investigations de terrain que par les entretiens qu'elle a conduits, si la mise à disposition de personnel, rendue plus libre et sûre au plan juridique, constituait au moins l'une des réponses à ce besoin. Auparavant, elle s'est attachée à analyser le dispositif législatif à l'origine de l'expérimentation.

[20] Pour bien saisir les enjeux du prêt de personnel dans le contexte de l'expérimentation législative, la mission s'est intéressée en permanence aux autres mises en question de la superposition entre périmètres respectifs de l'entreprise et de la communauté de travail, en se demandant pourquoi elles n'avaient pas fait l'objet d'une attention équivalente du législateur.

1.1.1. Le périmètre des entreprises et celui des communautés de travail forment deux catégories juridiques distinctes

- [21] Par son intitulé même, la loi du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social s'inscrit, de façon explicite, dans le cadre de l'alinéa 8 du préambule de la Constitution : «*Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises*»⁷.
- [22] C'est d'ailleurs ce qu'énonce avec un certain éclat le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2006 suite à sa saisine par des parlementaires au sujet de cette loi. En effet, les dispositions de cette loi confirmées par le Conseil Constitutionnel le sont en application de l'alinéa 8, tout comme la censure de l'article 54 de la même loi⁸. La motivation de cette censure met de la sorte en lumière l'enjeu juridique clé des dispositions de la loi déférée
- [23] Nonobstant la diversité de leur objet (du reste signalée par l'intitulé de la loi), l'enjeu commun est celui des rapports entre, d'une part, le périmètre des entreprises et, d'autre part, celui de la détermination collective des conditions de travail et de la participation des salariés aux fruits de la croissance (cette dernière reposant aussi sur la négociation collective). Si tel n'avait pas été le fil conducteur de la loi, son article 47 aurait subi le sort de l'article 21 d'une autre loi contemporaine, la loi du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances, annulé par le Conseil Constitutionnel dans un domaine connexe et dans la même période⁹.
- [24] La disposition censurée visait en effet à mettre fin à la construction jurisprudentielle de la Cour de cassation, qui avait jugé que la mise à disposition et, par là, la prise en compte dans les effectifs de l'entreprise utilisatrice au sens de l'article L. 1111-2 du Code du travail¹⁰, résultait d'une subordination de fait à l'égard de l'utilisateur, en ce qui concerne l'organisation et les conditions de travail¹¹.

⁷ Constitution du 4 octobre 1958, préambule repris de la Constitution du 27 octobre 1946

⁸ Décision N° 2006-545 DC du 28 décembre 2006- Journal officiel du 31 décembre 2006, p. 20320. L'article 54 de la loi excluait du calcul des effectifs d'une entreprise les salariés qui y travaillent en exécution d'un contrat de sous-traitance ou de prestation de service, sauf pour le calcul du seuil qui détermine la constitution d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail. Son § II limitait aux seuls salariés liés à l'entreprise par un contrat de travail le corps électoral appelé à désigner les délégués du personnel ainsi que les représentants des salariés à son comité d'entreprise. Le Conseil Constitutionnel a considéré « que, s'il était loisible au législateur, notamment pour éviter ou restreindre les situations de double vote, de ne pas conférer à l'ensemble des travailleurs mis à disposition d'une entreprise la qualité d'électeur pour désigner les délégués du personnel et les représentants des salariés à son comité d'entreprise, il ne pouvait, sans méconnaître le huitième alinéa du Préambule de 1946, limiter le corps électoral aux seuls salariés qui lui sont liés par un contrat de travail ».

⁹ Décision n° 200-535 du 30 mars 2006. Annulation de l'article 21 de la loi du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances, considéré comme « cavalier législatif », qui modifiait les articles L. 423-7, L. 433-4 et L. 620-10 du code du travail, en excluant du décompte des effectifs d'une entreprise, pour la mise en œuvre de ces dispositions, les salariés intervenant dans cette entreprise en exécution d'un contrat de sous-traitance.

¹⁰ Article L1111-2 : « Pour la mise en œuvre des dispositions du présent code, les effectifs de l'entreprise sont calculés conformément aux dispositions suivantes : 1 Les salariés titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée à temps plein et les travailleurs à domicile sont pris intégralement en compte dans l'effectif de l'entreprise ; 2 Les salariés titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, les salariés titulaires d'un contrat de travail intermittent, les salariés mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure qui sont présents dans les locaux de l'entreprise utilisatrice et y travaillent depuis au moins un an, ainsi que les salariés temporaires, sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise à due proportion de leur temps de présence au cours des douze mois précédents. Toutefois, les salariés titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée et les salariés mis à disposition par une entreprise extérieure, y compris les salariés temporaires, sont exclus du décompte des effectifs lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou dont le contrat de travail est suspendu, notamment du fait d'un congé de maternité, d'un congé d'adoption ou d'un congé parental d'éducation ; 3 Les salariés à temps partiel, quelle que soit la nature de leur contrat de travail, sont pris en compte en divisant la somme totale des horaires inscrits dans leurs contrats de travail par la durée légale ou la durée conventionnelle du travail ».

¹¹ La chambre sociale de la Cour de cassation a indiqué qu'il s'agissait des travailleurs qui participent « aux activités nécessaires au fonctionnement de l'entreprise utilisatrice » et qu'il en résultait que cette participation n'est pas restreinte

1.1.2. Avec les organisations en réseaux, les décalages entre ces deux types de périmètres vont croissant, en fait et en droit

- [25] S'il n'existe pas de définition juridique autonome, ni de l'entreprise ni de la communauté de travail, cette dernière se concrétise par les organes de représentation des intérêts collectifs des travailleurs, définis par la loi et la négociation collective. C'est l'objet de « *la détermination collective des conditions de travail* » (parcours professionnels, élections professionnelles, participation et actionnariat salarié etc.) qui doit guider la définition, par le législateur, du périmètre de celle-ci, non les frontières juridiques de l'entreprise¹².
- [26] Son périmètre peut ne pas être celui de l'entreprise (établissement, unité économique et sociale, site, groupe, groupe de dimension européenne, regroupement interentreprises ou inter établissements, branche...tout autre périmètre pertinent en raison de l'objet).
- [27] Cette absence de définition juridique autonome est précisément celle qui conduit le Conseil constitutionnel à faire emploi de « *l'intégration étroite et permanente à la communauté de travail* », notion dont l'émergence dans la jurisprudence découle des mouvements de recomposition de l'organisation des entreprises, notamment en réseaux de plus en plus mobiles.
- [28] Ces mouvements résultent d'abord de la croissance et de l'innovation. Celle-ci, finalité des pôles de compétitivité, façonne les recompositions permanentes dont il est question. Par delà les crises d'ajustement, ces recompositions sont significatives de l'entrée dans un état de reconfiguration permanent. A cet égard, l'innovation joue un rôle d'autant plus puissant quelle fait appel à des organisations en réseaux dont les hiérarchisations et les ancrages territoriaux habituels sont très loin de correspondre aux nouvelles formes émergentes. Ainsi, l'innovation tend de plus en plus à déstabiliser les organisations.

1.1.3. Une volonté de sécurisation juridique finalement circonscrite à deux formes de mise à disposition physique de salariés

- [29] Parmi les nombreux dispositifs législatifs et conventionnels de droit du travail, la loi du 30 décembre 2006 tente d'apporter des réponses spécifiques à l'insécurité croissante due aux décalages qui deviennent en quelque sorte la « règle ».
- [30] Elle le fait par des dispositions visant à sécuriser, au plan juridique, deux formes, parmi d'autres, de **mobilité physique** des travailleurs : la mise à disposition auprès d'un autre employeur (articles 47 et 48), d'une part, la sous-traitance et la prestation de services sur le site de l'entreprise cliente, d'autre part (article 54, censuré par le Conseil Constitutionnel).

« *au seul métier de l'entreprise ou à la seule activité principale de celle-ci* » (Cass. soc. 26 mai 2004, Bull. civ. V, n° 140 et n° 141 ; RJS 2004, n° 935).

¹² « Considérant que le droit de participer « par l'intermédiaire de leurs délégués » à « la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises » a pour bénéficiaires, sinon la totalité des travailleurs employés à un moment donné dans une entreprise, du moins tous ceux qui sont intégrés de façon étroite et permanente à la communauté de travail qu'elle constitue, même s'ils n'en sont pas les salariés ».

« Considérant que, s'il était loisible au législateur, notamment pour éviter ou restreindre les situations de double vote, de ne pas conférer à l'ensemble des travailleurs mis à disposition d'une entreprise la qualité d'électeur pour désigner les délégués du personnel et les représentants des salariés à son comité d'entreprise, il ne pouvait, sans méconnaître le huitième alinéa du Préambule de 1946, limiter le corps électoral aux seuls salariés qui lui sont liés par un contrat de travail »

- [31] Cette censure du Conseil Constitutionnel montre la difficulté que rencontre le législateur pour circonscrire la communauté de travail, dans ce deuxième cas¹³. Or ce point a spécialement appelé l'attention de la mission, dans la mesure où les prestations de services constituent, de très loin, le cadre essentiel des mouvements physiques de travailleurs pour une fourniture de main d'œuvre, dans les domaines de la recherche/développement, ceci par le biais de prestations d'ingénierie-conseil (**voir § 1.7 infra**).
- [32] Subsiste finalement, dans la loi du 31 décembre 2006, la définition législative de deux modalités de mise à disposition physique de personnel, dans le but commun annoncé, cette fois-ci, d'une « *sécurisation des parcours professionnels* » par le biais de déplacements temporaires des travailleurs : celui du *congé de mobilité* dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (article 48, mobilités « à froid » selon la terminologie administrative de traitement social des mutations) et l'expérimentation législative de *mises à disposition entre membres d'un même pôle de compétitivité* de l'article 47.
- [33] Cette expérimentation positionne le prêt de personnel indépendamment des conséquences qu'il peut avoir sur les organisations productives d'amont et d'aval. L'absence de toute détermination *a priori* d'un motif de recours à la mise à disposition physique de travailleurs, hormis l'expérimentation elle-même, paraît dès lors cohérente. C'est la forme générique elle-même du prêt de personnel qui est visée¹⁴.

1.2. Au regard d'une ambition annoncée de mise en réseau des compétences, l'expérimentation se limite finalement au seul et classique prêt de personnel rendu plus libre

- [34] L'article 47-1 de la loi du 30 décembre 2006 intervient dans ce contexte, pour disposer, au chapitre intitulé « sécurisation des parcours professionnels » : « *jusqu'au 31 décembre 2010, les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises peuvent mettre leurs salariés à la disposition d'une entreprise, d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'un organisme de recherche faisant partie d'un même pôle de compétitivité tel que défini par l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005. Les dispositions des articles L. 125-1 et L. 125-3 du code du travail ne sont pas applicables au prêt de main-d'œuvre réalisé dans les conditions prévues au présent article, dès lors qu'il n'a pas pour effet de causer un préjudice au salarié intéressé* ».
- [35] Le dispositif s'inscrit dans le cadre de l'article 37-1 de la Constitution qui, suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, prévoit la possibilité pour la loi de « *comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». L'expérimentation législative peut se définir comme la mise en œuvre, pour un objet et une durée limités, de dispositions dérogatoires au droit commun en vue de leur éventuelle généralisation après évaluation. Comme le souligne le professeur Jacques Chevallier, « *le législateur, reconnaissant les imperfections de son travail, (...) en admet le caractère provisoire et s'engage à le remettre en chantier au vu des insuffisances constatées* »¹⁵.

¹³ Depuis cette censure, la loi du 20 août 2008 de rénovation de la modernisation sociale offre un compromis nouveau sur ce point.

¹⁴ Par ailleurs, la loi précise et pérennise certains dispositifs existants, récents ou plus anciens, relatifs à des formes particulières d'étapes de parcours professionnels : apprentissage, transition professionnelle (CTP), emploi des seniors

¹⁵ Chevallier J : « Les lois expérimentales. Le cas français » in Morand C.-A. (dir.), Évaluation législative et lois expérimentales, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 119-151

- [36] Lors du débat parlementaire, le ministre de l'emploi et de la cohésion sociale, Jean Louis Borloo, avait justifié le projet de loi, sur ce point, non par l'intérêt spécifique du dispositif institué par la loi, mais par ses enjeux généraux et finalités : « *Avec les pôles de compétitivité, on cherche à mettre les compétences en réseau. Or, le cadre juridique qui régit l'existence des personnes morales met parfois un frein à de tels projets. Dans les pôles de compétitivité, il peut se faire qu'à certains moments, des entreprises soient contraintes de procéder à des ruptures de contrats de travail suivies de réembauches, ce qu'elles ne peuvent se permettre en l'état de la législation. Devons-nous accepter de perdre ces talents, ou devons-nous plutôt expérimenter, pour une période limitée, après concertation, dans le cadre d'une convention et dans le respect du libre choix des salariés concernés, pour parvenir à les conserver en CDI ? Voilà ce dont il est question* »¹⁶.
- [37] L'invocation **d'une mise en réseau des compétences** paraît inviter à l'ouverture à toutes les formules existantes pour assurer des collaborations à géométries variables, dont le prêt de personnel sans but lucratif peut être, **sans qu'il soit nécessaire de modifier le droit positif**, un instrument parmi d'autres. C'est pourquoi le ministre se garde bien de réduire les freins qu'il évoque au seul régime juridique du prêt de main d'œuvre relevant du code du travail.
- [38] Le détour par le débat parlementaire intervenu quelques mois auparavant autour du projet de loi de programme pour la recherche permet éclairer le choix de présenter au vote du Parlement l'expérimentation du prêt de main d'œuvre de l'article 47. En effet, lors de l'examen de ce texte, le 1^{er} mars 2006, deux députés, MM Dassault et Fourgous, avaient déposé une proposition d'amendement libellée dans des termes quasiment identiques à ceux de l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006¹⁷ (voir annexe n° 3).
- [39] L'exposé des motifs de cette proposition d'amendement mérite d'être cité, car la notion de « détachement » qu'elle contient paraît plus novatrice que celle de mise à disposition :¹⁸
- « *Le niveau élevé du chômage conduit les salariés à rester parfois plus longtemps au sein d'un poste ou d'une entreprise que la raison ou le souci de maintenir son employabilité ne le commanderaient. Afin d'inciter les individus à diversifier leur cursus sans augmenter leur risque, il est proposé d'expérimenter la possibilité d'un « **détachement interentreprises** ».*
 - *Pour mémoire, le **détachement** de salariés entre entreprises est aujourd'hui très difficile sinon impossible en raison de la jurisprudence très stricte de la Cour de Cassation et le risque de requalification en « marchandage » ou « prêt de main d'œuvre illicite » (i.e., intérim déguisé), Le cas échéant, l'infraction est punie d'un emprisonnement de deux ans et/ou d'une amende de 30 000 euros.*
 - *L'expérimentation en matière législative, désormais autorisée par l'article 37-1 de la Constitution (loi constitutionnelle du 28 mars 2003), et que le Conseil constitutionnel a jugée possible sur une base géographique (décision 12 août 2004) pourrait se faire au sein des pôles de compétitivité. Les liens forts que les grands groupes sont susceptibles d'y développer avec des PME et des organismes de recherche apparaissent propices à une **circulation consensuelle de la main d'œuvre** ».*
- [40] On le voit, il s'agissait de prendre appui sur les dynamiques attendues des membres des pôles de compétitivité pour qu'ils montrent la voie de nouvelles pratiques mieux « sécurisées » du prêt de main d'œuvre, par la voie du détachement, à la fois pour les travailleurs et leur « employabilité » et pour les employeurs, du point de vue du risque contentieux, pénal et civil.

¹⁶ .Projet de loi relative à la participation et à l'actionnariat salarié, séance du 10 octobre 2006 à l'Assemblée Nationale

¹⁷ Projet de loi de programme pour la recherche, séance du 1er mars 2006 à l'Assemblée Nationale, amendement n° 382

¹⁸ Celle-ci n'a pas été retenue dans le texte législatif adopté, sans doute par souci d'éviter de créer un nouvel objet juridique.

- [41] L'élargissement du champ du nouveau régime juridique du prêt de main d'œuvre, dont l'expérimentation est confiée aux membres des pôles, était d'emblée une perspective envisagée, en fonction des résultats de cette expérimentation.
- [42] Le ministre Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes avait confirmé cette possibilité par un propos *a contrario*, lors du débat parlementaire concernant l'article 47, précisant : « *mais expérimentation ne veut pas dire généralisation* »¹⁹.

1.3. *Le dispositif de l'article 47 n'est pas une réponse « clés en main » aux besoins propres des acteurs des pôles de compétitivité*

- [43] Ainsi, au motif de répondre au besoin de mise en réseau des compétences pour l'innovation, l'expérimentation législative a donc bien pour but d'ouvrir la voie à une éventuelle réforme du régime légal du prêt de main d'œuvre. Elle doit le faire, en toute logique, dans des conditions permettant d'assurer la qualité de la législation par anticipation, quelles que soient les conclusions tirées du bilan de l'expérimentation, y compris dans l'hypothèse d'une absence totale de prolongement par voie de généralisation ou selon d'autres voies (simple prolongation de l'expérimentation, modification de son champ).
- [44] C'est dans cet esprit que la mission a conduit son évaluation. En effet, la qualité du « protocole » définissant l'objet de l'expérimentation est décisive du double point de vue visé.
- [45] Interprétant de façon toute particulière l'intitulé du chapitre législatif dans lequel il s'insère, cet objet constitue en réalité un nouveau type de prêt de main-d'œuvre *sui generis* parmi d'autres. Il s'agit bien, en effet, d'un prêt de main d'œuvre spécialisé, conçu pour assurer une sorte de « **droit de parcours** »²⁰ à l'intérieur du cercle fermé que forment, dans le seul cadre et pour les seuls besoins de cette expérimentation, les membres d'un même pôle de compétitivité.
- [46] De ce fait, on ne peut l'assimiler pleinement, d'une part, à une forme de sécurisation des parcours professionnels, ouverts et diversifiés au delà de ce cercle, des personnes qu'ils emploient. D'autre part, les atouts d'un tel positionnement, vus du législateur, ne sont pas sans quelques graves inconvénients, comme la mission l'a relevé, notamment du point de vue de la sécurisation juridique.
- [47] Enfin, ce nouvel objet juridique, créé pour les besoins d'une expérimentation législative par définition limitée dans le temps, devait de ce fait répondre dans les temps fixés par le législateur aux besoins et contraintes réels de ceux auxquels il était réservé. A défaut, il risquait d'accroître un peu plus leur difficulté à maîtriser le droit des relations du travail et de l'emploi au travers de leurs projets.
- [48] Ainsi, la définition même du dispositif nouveau appelait d'emblée des questions quant à la possibilité d'extraire de l'expérimentation des enseignements transposables à d'autres contextes.

1.3.1. **Le dispositif dérogatoire crée une nouvelle notion juridique : le parcours professionnel en réseau fermé**

- [49] Le dispositif dérogatoire repose sur cinq éléments :

¹⁹ Projet de loi relative à la participation et à l'actionnariat salarié, séance du 4 octobre 2006 à l'Assemblée Nationale

²⁰ Raymonde Vatinet-Nouveaux cadres juridiques pour des parcours professionnels diversifiés, La Semaine Juridique Social n° 9, 27 Février 2007, 1131

1.3.1.1. Il peut s'agir d'un prêt de main-d'œuvre à but lucratif, susceptible de constituer l'objet exclusif d'une convention

[50] L'article 47, § 1, 2^{ème} alinéa, de la loi du 30 décembre 2006 précise que « *les dispositions des articles L. 125-1 et L. 125-3 du Code du travail (actuels articles L 8231-1 et L 8241-1) ne sont pas applicables au prêt de main-d'œuvre réalisé dans les conditions prévues au présent article, dès lors qu'il n'a pas pour effet de causer un préjudice au salarié intéressé* ». C'est donc une forme nouvelle de prêt de main-d'œuvre à but lucratif qui est ainsi rendue possible, dérogeant à l'interdiction formulée par ces dispositions. En effet, ce prêt peut être l'objet exclusif d'une convention, par dérogation à l'article L 8241-1 du code du travail. Sans doute le législateur a-t-il souhaité, et c'est le point le plus significatif, rendre possible la conclusion de conventions de prêts de main-d'œuvre assortis de contreparties, susceptibles d'être conclues dans le cadre **d'un échange de services entre membres d'un même pôle**.

1.3.1.2. Le champ est circonscrit par l'appartenance des parties au même pôle de compétitivité

[51] Le projet de loi autorisait, dans la rédaction initiale, les établissements d'enseignement supérieur à accueillir des salariés des entreprises mais non à procéder au prêt de leur propre personnel. Pour compléter le cercle fermé que forme le champ du dispositif, la rédaction finalement adoptée pour le paragraphe I de l'article 47, inclut tous les employeurs d'un même pôle : organismes de recherche de formes juridiques diverses, établissements d'enseignement supérieur et entreprises. Chacun peut mettre certains de ses salariés ou de ses agents publics à la disposition d'un autre employeur et chacun peut recevoir des salariés ou agents publics de tout employeur appartenant au même pôle.

[52] L'innovation vis-à-vis du droit positif du travail vient de la définition d'**un champ exclusif d'ordre institutionnel**. Il en découle, en principe, la possibilité d'échanges entre employeurs privés et publics ; dans la pratique, **le droit de l'emploi public n'a pas suivi**. Cette innovation rapproche le dispositif des autres dérogations légales à l'interdiction du premier alinéa de l'article L 8241-1 du code du travail, que sont l'intérim, le portage salarial, les agences de mannequins, les associations sportives et la mise à disposition de salariés auprès d'organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

1.3.1.3. Les travailleurs concernés ne peuvent être que des salariés sous contrat à durée indéterminée ou des agents publics

[53] Pour ce qui est des agents publics, les modalités de la mise à disposition relèvent des différents statuts de droit public, objet d'analyse rapide du présent rapport dans sa deuxième partie.

[54] Tous les salariés sous contrat à durée indéterminée, parce que telle est la forme de leur contrat de travail, indépendamment de sa nature particulière ou de son objet, peuvent être mis à disposition dans le cadre expérimental. Cela peut concerner, par exemple, les personnes sous contrat de professionnalisation. Par contre, les salariés sous contrat à durée déterminée, quel que soit l'objet de celui-ci, sont exclus. Pourtant, les employeurs concernés peuvent souhaiter la constitution d'équipes de travail ou de groupes projet comprenant des personnes employées sous les deux formes de contrat.

1.3.1.4. La mise à disposition peut être collective, dans le cadre d'une convention globale

[55] Les autres formes dérogatoires de prêt de main-d'œuvre à but lucratif, qui relèvent également d'une relation triangulaire impliquant les travailleurs concernés, supposent qu'un contrat soit signé pour chaque salarié, entre les deux employeurs. L'article 47, lui, prévoit une convention unique pouvant concerner un ensemble de salariés ou agents publics. Il est, en effet, prévu que *« l'employeur qui entend mettre un ou des salariés [...] à la disposition d'une entreprise, d'un établissement ou d'un organisme conclut avec ce dernier une convention écrite de mise à disposition qui définit notamment [...] les caractéristiques des emplois d'affectation [...] »*. Du coup, les mentions obligatoires concernant les emplois occupés sont inévitablement plus imprécises que celles des conventions de travail temporaire, obligatoirement individuelles. **Cela renforce l'aspect « échange de services » relevé plus haut.**

1.3.1.5. Les salariés mis à disposition ne sont pas pris en compte dans les effectifs de l'entreprise d'accueil.

[56] De façon cohérente avec les dispositions de l'article 54 censuré par le Conseil constitutionnel, l'article 47 prévoyait, dès le texte initial du projet de loi, l'exclusion de l'effectif de l'entreprise utilisatrice des salariés mis à disposition. Or le Conseil constitutionnel a censuré l'article 54 en considérant que *« s'il était loisible au législateur, notamment pour éviter ou restreindre les situations de double vote, de ne pas conférer à l'ensemble des travailleurs mis à disposition d'une entreprise la qualité d'électeur pour désigner les délégués du personnel et les représentants des salariés à son comité d'entreprise, il ne pouvait, sans méconnaître le huitième alinéa du Préambule de 1946, limiter le corps électoral aux seuls salariés qui lui sont liés par un contrat de travail »*.

[57] La mise à disposition pouvant être de très longue durée, il ne peut donc être exclu que les dispositions de l'article 47 soit objet de malentendus et de contentieux, surtout après l'adoption de la loi du 20 août 2008 de rénovation de la démocratie sociale qui dispose : *« Pour la mise en œuvre des dispositions du présent code, les effectifs de l'entreprise sont calculés conformément aux dispositions suivantes...2° Les salariés titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, les salariés titulaires d'un contrat de travail intermittent, les salariés mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure qui sont présents dans les locaux de l'entreprise utilisatrice et y travaillent depuis au moins un an, ainsi que les salariés temporaires, sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise à due proportion de leur temps de présence au cours des douze mois précédent... »²¹.*

1.3.2. Ce dispositif peut donner des signaux négatifs à l'égard des mises à disposition de personnel n'entrant pas exactement dans le périmètre très étroit qu'il définit et accroître, par des raisonnements *a contrario*, les risques de contentieux

1.3.2.1. L'affichage du caractère très particulier du dispositif peut donner un signal négatif en direction des employeurs et des salariés

[58] Comme la mission en a reçu des témoignages d'horizons divers, le prêt de personnel est un objet emblématique de l'incompréhension, voire la défiance, qui caractérisent trop souvent le droit des relations de travail et d'emploi ainsi que les relations entre employeurs, salariés et administration du travail²².

²¹ Article L1111-2 du code du travail.

²² L'ensemble formé par les infractions de marchandage ou liées au prêt de main d'œuvre relevées par procès verbal de l'inspection du travail n'a constitué, en 2008, que **0,44%** des infractions constatées par ces services mais **11%** de celles qui ont fait l'objet d'un procès-verbal (rapport 2008 : « L'inspection du travail en France », novembre 2009, DGT).

- [59] Ainsi, il a fallu la pression de la « gestion de l'emploi par temps de crise » pour que **le prêt de main d'œuvre sans but lucratif**, pourtant tout à fait légal depuis très longtemps²³, donne lieu à quelques pratiques qui n'auraient pu voir le jour sans une légitimation spéciale par des accords collectifs de branche, de groupe ou d'entreprise, eux-mêmes regardés parfois avec suspicion²⁴.
- [60] Or, au nom de la « flexicurité », le prêt de main-d'œuvre de l'article 47 ne fait que s'ajouter aux autres formes connues et ne se substitue pas à elles: prêt de personnel ordinaire de l'article L 8241-2 du code du travail, intérim, portage salarial, groupements d'employeurs, prestations de services d'ingénierie. Dès lors, il ne manque pas d'entretenir, comme la mission l'a relevé, la confusion déjà présente. Son caractère de dispositif « prêt-à-porter » réservé aux seuls membres d'un même pôle de compétitivité et aux travailleurs qu'ils emploient, conduit les décideurs, alors que leur action ou l'emploi des travailleurs ne sont jamais circonscrits à ces pôles, à déceler d'autant plus de risques potentiels de non-conformité qu'il manque très souvent la réponse précise au contexte. Selon une expression entendue, il manquera toujours la « énième lame du couteau suisse ».
- [61] **Le dispositif est ainsi, paradoxalement, porteur de signaux négatifs.** C'est notamment le cas vis-à-vis des acteurs des entreprises et groupes engagés par ailleurs, plus généralement, dans une politique négociée d'anticipation des évolutions de l'emploi faisant appel aux mises à disposition de salariés, sans considération particulière des pôles de compétitivité. Or ces entreprises et groupes sont très présents parmi les acteurs des pôles (Thalès, Rhodia, PSA, Michelin...).

1.3.2.2. Des risques de contentieux se profilent autour de la notion de membre

- [62] Par la voie de l'expérimentation de l'article 47, les membres du regroupement que forme le pôle de compétitivité peuvent se rendre des services assortis d'un prêt de personnel entrant dans les prévisions de l'article 47 quel qu'en soit l'objet, indépendamment de tout projet d'innovation, au seul motif qu'ils participent, même très marginalement, au même pôle.
- [63] Cela fait penser aux mobilités que la négociation collective et la jurisprudence encouragent dans un groupe de sociétés. Pourtant, un pôle n'a rien d'un tel groupe. Par son hétérogénéité constitutive et les motifs des regroupements qu'il accueille, c'est même tout le contraire. Ce qui le caractérise, ce sont soit des relations d'innovation « préemptive » et de concurrence en réseau, soit des démarches de projet d'exploration. Dans les deux cas, on est en présence d'entités généralement sans liens capitalistiques, publiques et privées, qui ne se seraient probablement pas regroupées sans des incitations publiques.
- [64] Ainsi, la notion de « membre » peut d'autant plus être le siège de contentieux que les employeurs participant aux pôles de compétitivité peuvent intervenir, par ailleurs, dans des champs d'activité et des territoires très larges, qui peuvent être totalement étrangers au cœur, très étroitement ciblé, de ce qui les réunit dans le cadre du pôle. Du reste, l'adhésion à un pôle résulte de règles du jeu souvent peu formalisées, relevant en fait de procédures plus ou moins élaborées de cooptation associative.
- [65] Cela peut tout à fait concerner des déplacements physiques de travailleurs, au besoin dans un cadre transnational, indépendamment de tout projet du pôle, sans aucune visibilité de la part des autres membres du pôle extérieurs à l'opération.

²³ Article L8241-2 : « Les opérations de prêt de main-d'œuvre à but non lucratif sont autorisées »

²⁴ Accords de GPEC des grands groupes conclus depuis 2007, avec une accélération fin 2008, accord du 25 mai 2009 conclu dans les industries et métiers de la métallurgie, accord national interprofessionnel du 18 juillet 2009.

[66] Par contre, l'expérimentation de l'article 47 ne s'applique pas aux relations que peuvent développer deux ou plusieurs employeurs, publics et privés, participant à des pôles différents dans le cadre d'un projet partagé par plusieurs pôles. Pas davantage ne reçoit-elle d'application aux relations entre membres d'un pôle et « partenaires associés » d'entreprises de renommée mondiale très innovantes, lorsque le projet d'un pôle fait appel à ceux-ci. Or les constats de la mission confirment d'évidence qu'il ne s'agit pas de cas d'école.

1.3.2.3. Les risques de contentieux sont loin d'être écartés et peuvent même être renforcés par un raisonnement *a contrario*

[67] Pour faire bref, il s'agit des risques de contentieux pénal, auxquels beaucoup songent, mais plus encore, civil :

- l'article 47 précise que le prêt de main-d'œuvre entre membres d'un même pôle de compétitivité ne doit pas avoir pour effet de causer un préjudice aux salariés intéressés²⁵. Le délit de marchandage n'est donc pas totalement écarté et ne peut pas l'être. Par une interprétation *a contrario*, on doit considérer que l'article L 8231-1 du code du travail (délict de marchandage) est applicable si le prêt de main-d'œuvre cause un préjudice au salarié de droit privé ou lorsqu'il a pour effet d'éluider l'application de la loi, de règlements ou de conventions ou accords collectifs de travail. Si l'on considère la surface gigantesque que peuvent couvrir les grands groupes membres des pôles, avec la pluralité des statuts collectifs que cela induit, d'une part et la définition très parcellaire des liens unissant les membres des pôles (peu adaptée aux relations d'emploi entre eux), d'autre part, on mesure l'étendue et la variété des zones de risques au regard du droit français;
- aucune ancienneté minimale n'est exigée du salarié mis à disposition dès lors qu'il est sous contrat à durée indéterminée. Rien n'empêche qu'un employeur pivot du pôle embauche des salariés pour les mettre aussitôt à la disposition des autres membres. Cette liberté, sans doute favorable aux projets d'innovation (mais on a vu que le prêt de main d'œuvre expérimental était indépendant de ceux-ci) peut être, par là, à l'origine de contentieux civils en requalification des contrats ;
- l'article 47 ne désigne pas le débiteur du salaire : employeur d'origine ou utilisateur. L'expression « *le salarié a droit au maintien de sa rémunération* » laisse à penser que celle-ci doit être versée par l'employeur d'origine, qui conserve juridiquement la qualité d'employeur. Cependant, il n'est plus créancier de la prestation de travail effectuée par le salarié ; il paraît difficile d'exiger de lui le versement du supplément de rémunération dû au salarié pour mettre sa rémunération au niveau de celles de l'entreprise d'accueil. Cela peut se régler par le biais des remboursements entre employeurs. En cas de défaillance de l'employeur d'origine, la question de la responsabilité de l'employeur utilisateur ne manque pas de se poser de façon spécifique ;
- le contrat de mise à disposition doit définir « *les conditions et modalités de rupture anticipée de la mise à disposition par le salarié ou par l'une ou l'autre des parties* ». En cas de contestation d'une rupture anticipée décidée par l'employeur utilisateur, le juge devra vérifier le respect des modalités contractuellement prévues et il pourra sanctionner un éventuel abus de droit. De plus, on ne peut exclure, malgré la lettre du texte, le cas où le salarié mettrait fin à la mise à disposition dans des conditions contraires aux prévisions contractuelles ;
- enfin, la mise à disposition n'est assortie d'aucune durée maximale, ce qui peut tout à fait répondre aux besoins de projets d'innovation (mais on a vu que le prêt de main d'œuvre

²⁵ Les risques de contentieux pénal pour motif d'un but lucratif doivent être très sérieusement relativisés, de même que « l'avancée » de l'article 47 à cet égard. En effet, la Cour de Cassation juge que le prêt de main d'œuvre n'est pas prohibé lorsqu'il est la conséquence nécessaire de *la transmission d'un savoir faire* ou de *la mise en œuvre d'une technicité qui relève de la spécificité propre de l'entreprise prêteuse*. Même si le prix facturé excède le coût réel des salaires et charges, il n'y a pas d'infraction dès lors que l'entreprise fournit une prestation qui ne rend plus la mise à disposition **exclusive** : Cass. Crim. 7 février 1984, Bull.crim. n° 46 ; Cass.soc. 9 juin 1993, Bull. civ. V, p.111, n° 164.

expérimental était indépendant de ceux-ci). Si la mise à disposition s'est poursuivie pendant plusieurs années et a donné lieu à une rémunération supérieure, la notion d'« emploi équivalent » peut prêter à contestation. Enfin, l'absence d'emploi équivalent disponible peut se traduire par un licenciement ; la demande de requalification du contrat n'est donc pas une hypothèse d'école du point de vue du salarié.

1.3.2.4. Les équipes d'animation n'entrent paradoxalement pas dans le champ de l'expérimentation

- [68] Au plan juridique, la structure de gouvernance des pôles de compétitivité se différencie des employeurs membres de ceux-ci ; ces derniers tiennent d'abord cette qualité de leur implication directe, individuelle, dans un, au moins, des projets d'innovation justifiant l'agrément du pôle. Il ne paraît donc pas totalement illogique, à première vue, que la personne morale en charge de la gouvernance, qui n'est pas partie prenante d'un projet d'innovation, ne soit pas incluse dans le cercle des acteurs dont il est attendu une « mise en réseau des compétences », pour reprendre l'expression du ministre Jean Louis Borloo.
- [69] Toutefois, on a vu que l'objet des mises à disposition prises en compte par l'article 47 n'avait pas pour objet une telle mise en réseau, mais bien des facilités données aux membres d'un même pôle pour pratiquer, dans un cadre d'expérimentation législative, un prêt de main d'œuvre « sécurisé » aux fins d'échange de services entre eux, indépendamment de tout projet d'innovation du pôle.
- [70] L'exclusion de l'entité de gouvernance et de l'équipe d'animation constitue dès lors un signal négatif. Inclure cette instance et l'équipe d'animation dans le cercle des employeurs définissant le champ de l'article 47 aurait donné un signal favorable à l'engagement solidaire des membres, au travers de la gouvernance dont ils se sont dotés. Les attentes en matière de services d'appui sont d'autant plus importantes que la part des PME, parmi les membres du pôle, est élevée.

1.3.3. L'expérimentation n'a qu'un temps

- [71] Les constats de la mission font ressortir un très net décalage entre le temps des pôles de compétitivité et celui de l'expérimentation. Aucune initiative concrète de prêt de personnel n'avait été portée parmi les membres des pôles de compétitivité, en référence à l'article 47, avant l'apparition, courant 2008, des difficultés liées à la crise de l'emploi. Les premières manifestations d'intérêt tangibles pour le dispositif sont alors apparues, dans ces conditions, en 2009, à l'initiative de quelques rares équipes d'animation de quelques pôles et directions d'entreprises soucieuses d'éviter d'être confrontées à des risques de sureffectifs²⁶.
- [72] Le peu de temps restant à courir jusqu'au 31 décembre 2010 n'a pu dès lors que jouer un rôle dissuasif compte tenu à la fois de l'investissement attendu d'acteurs aux yeux desquels le prêt de personnel présente de nombreuses difficultés et de l'isolement politique et opérationnel qui était resté le leur, sur ce point, jusqu'alors. Le « saut dans l'inconnu », sans durée adaptée aux apprentissages, de surcroît par temps de crise, ne pouvait être que dissuasif.

²⁶ Minalogic, Systém@atic, Imaginove, Cap Digital notamment.

1.4. Le lancement du dispositif de l'article 47 est intervenu alors que la réflexion concernant les relations de travail et l'emploi était tout juste embryonnaire parmi les acteurs des pôles de compétitivité

[73] Il est ainsi permis de s'interroger sur la pertinence du choix des pôles de compétitivité comme échantillon sur lequel est testée une mesure dérogatoire de droit du travail dont la prolongation, l'élargissement voire la généralisation étaient envisagés dès l'origine.

1.4.1. La réflexion est demeurée embryonnaire pour une majorité d'acteurs des pôles de compétitivité

[74] Il existe peu de littérature sur les relations entre pôles de compétitivité et gestion des ressources humaines²⁷, encore moins sur l'impact des dynamiques caractéristiques des pôles sur l'effectivité et les réalités du droit des relations de travail et d'emploi.

[75] De façon générale, la documentation « opérationnelle » relative aux pôles de compétitivité s'est concentrée plutôt sur : le régime fiscal, la propriété industrielle, la propriété intellectuelle.

[76] Le reste, tout spécialement le régime social des pôles, est renvoyé à l'espace des « bonnes pratiques ». Cela apparaît nettement à la navigation sur le site institutionnel (DGCIS et DATAR) des pôles de compétitivité. Or, l'accès à l'espace traitant des « bonnes pratiques » en matière de ressources humaines nécessite, au mois de février 2010, soit cinq ans après la création des pôles de compétitivité, une recherche approfondie réservée aux personnes les plus « volontaires », aux spécialistes de quelques équipes d'animation des pôles, non aux acteurs politiques de leur gouvernance²⁸.

[77] Ainsi, les effets réseaux attendus des pôles de compétitivité ont alimenté quelques réflexions en matière de « management des ressources humaines » et d'emploi, sans que l'application du dispositif expérimental de l'article 47 ne soit réellement envisagée. Les voies du type « résolution de problèmes » sont en principe encouragées, mais sans expérience collective organisée.

1.4.2. Deux approches théoriques du sujet méritent d'être citées : la mise en réseau des compétences pour l'innovation et l'impact emploi lié à l'ancrage territorial de celle-ci

1.4.2.1. L'identification par la DATAR, dès 2004, d'un problème structurel soulevé par la mise en réseau des compétences dans une perspective d'innovation

[78] Dès 2004, dans un rapport de la DATAR intitulé « La France, puissance industrielle », au paragraphe « Faire participer les ressources humaines au développement collectif et enrichir leurs qualifications », on lit ceci :

« Une des caractéristiques des organisations reposant sur des solidarités d'acteurs est que les entreprises s'associent dans la recherche et la réalisation de marchés : elles présentent des

²⁷ La mission a relevé pour l'essentiel : Bertrand (Hugues), Eksl (René), Dayan (Jean-Louis), 2008, « Les pôles de compétitivité : des pôles de compétences ? », Note de veille du Centre d'Analyse Stratégique, n°115, novembre. <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille115.pdf> - Colle (Rodolphe), Culié (Jean-Denis), Defélix (Christian), Hatt (Florian), Rapiou (Marie-Thérèse), 2009, « Quelle GRH pour les pôles de compétitivité ? », Revue française de gestion 2009/1, n° 190, p. 143-161, ainsi que plusieurs études de l'APEC de portée territoriale (pôles de compétitivité de Bretagne, Pays de la Loire, PACA, voir site internet de l'APEC)

²⁸ Voir : <http://www.competitivite.gouv.fr/>

*réponses communes à des appels d'offres ou " se passent des marchés ". Un bon management des salariés recommanderait, face à ces commandes regroupées, de mettre en place **une certaine mobilité des salariés au sein des entreprises du réseau**, tout en leur assurant une pleine sécurité au niveau de leur contrat de travail, sans perte d'avantages. Deux difficultés freinent aujourd'hui cette démarche : d'une part, la législation car le législateur s'est voulu très vigilant à l'égard de ce qui pourrait apparaître comme du prêt de main-d'œuvre ; d'autre part, la grande diversité des conventions collectives auxquelles sont rattachées les entreprises d'un même bassin d'emploi, plusieurs métiers étant représentés localement. **Il y a là deux sujets qui devraient faire l'objet de discussions entre partenaires sociaux et qui le cas échéant pourraient conduire à des aménagements de la législation actuelle** »²⁹.*

- [79] Loin de préconiser une sécurisation du recours au prêt de main d'œuvre réservée aux échanges de services entre membres d'un même pôle de compétitivité, le rapport de la DATAR constate cependant que la législation française est peu propice à certaines pratiques de « *mutualisation des ressources humaines* ». En effet, spontanément, celles-ci sont exclusivement traitées sous l'angle du prêt de main-d'œuvre, en raison de la conception dominante, en France, des relations entre les contrats de travail, la communauté de travail et l'entreprise.
- [80] Cette conception « propriétaire »³⁰ conduit à établir les normes juridiques de droit du travail selon un modèle de liens postulés d'exclusivité, biunivoques, entre l'entreprise et la collectivité de travail et de leurs exceptions.
- [81] La problématique française du prêt de main d'œuvre illustre ainsi, jusqu'à ses conséquences les plus radicales cette conception, généralement par la voie de contentieux civils (requalification de contrats) et, plus rarement, pénaux.
- [82] Le rapport de la DATAR proposait ainsi, dans la partie dédiée aux préconisations, quatre axes de réflexion et d'action : encourager les plans prévisionnels de recrutement au travers d'une concertation de tous les acteurs du pôle, généraliser les formations collectives, développer les incitations publiques en vue d'une gestion des ressources humaines plus collective et, enfin, encourager le montage de « tiers employeurs » communs, tels que les groupements d'employeurs ou les groupements d'intérêt économique.
- [83] Un rapport publié par le groupement ALPHA GESTE en octobre 2008, sur commande du Conseil d'Analyse Stratégique, prend le relais de cette première réflexion. Sous le titre : « Les pôles de compétitivité, des pôles de compétences ? », il s'intéresse aux « *relations entretenues par les pôles avec leur environnement éducatif et professionnel, en les prenant non comme objets d'évaluation mais comme terrains a priori propices à l'analyse des liens entre innovation et compétitivité d'une part, emploi et formation de l'autre* ».

²⁹ DATAR, 2004, La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires : Etude prospective de la DATAR, Paris, La Documentation française, février : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000090/index.shtml>

³⁰ En 1854, M. Renouard avait bien vu le problème : « *le Code civil, en enfermant dans un même contrat ce qu'il appelle les deux sortes de louage, a laissé place à des confusions regrettables ; mais il a par là marqué nettement que la location de travail n'est pas une aliénation de la puissance de travailler, et que cette faculté, inhérente à l'activité humaine, demeure la propriété du prestataire d'ouvrage, de même que la qualité et les droits du propriétaire restent à celui qui donne sa chose à loyer sans qu'elle cesse d'être sienne* »- Mémoire sur le contrat de prestation de travail présenté devant l'Académie des sciences morales et politiques, premier trimestre 1854, troisième séance.(tome septième- XXVIIème de la collection)

- [84] L'une de ses conclusions les plus significatives est la suivante : « *contrairement à ce que laissaient attendre les enseignements de la littérature sur les clusters étrangers, aucune relation de cause à effet n'a pu être trouvée avec la nature des transformations productives (hybridation verticale, diversification horizontale...) ou les « régimes d'innovation» prédominants⁸, ni avec le poids des coopérations internationales, quel qu'en soit le niveau. Ces régimes d'innovation relèvent en effet du domaine de l'économie et traduisent la façon dont les entreprises mobilisent la R & D pour se positionner sur les marchés. S'ils jouent dans la stratégie marketing ou produit, ils ne « diffusent » pas sur le champ des compétences. Par ailleurs, ils semblent plus liés aux dynamiques propres des entreprises qu'à un territoire ou à un pôle donné, dans lesquels plusieurs régimes coexistent le plus souvent... Tout au plus note-t-on dans quelques cas une amorce timide de coopération plus large, qui est encore loin d'une réflexion commune ou d'un échange sur les compétences* ».
- [85] Dans un récent rapport d'évaluation des pôles (2008), le Cepremap invite, à son tour, à prendre du recul vis-à-vis des solutions habituelles telles que le prêt de personnel ou la création d'un tiers employeur. Il part d'une mise en discussion des arguments légitimant les clusters, par un commentaire relatif au « modèle de Porter »³¹.
- [86] Observant qu'un certain flou entoure le concept de *cluster*, le rapport relève que « *sur un plan conceptuel, le problème de la littérature sur les clusters... est moins celui d'une...définition...que...celui de l'absence d'une théorie correctement articulée : quel est le «problème» que les initiatives sur les clusters tentent de régler ?* » (p.26). Autrement dit, quelles sont les sources d'avantages concurrentiels localisés, c'est-à-dire les bénéfiques liés à la concentration géographique ? Pour les chercheurs du Cepremap, « *la complexité du modèle de Porter masque l'absence d'éléments cruciaux. Le modèle de clusters qu'il propose n'est pas complètement explicite : (ainsi) aucune information n'est fournie sur la mobilité de la main-d'œuvre. Et en l'absence d'hypothèses sur la main-d'œuvre, comment peut-on justifier de vouloir attirer les entreprises extérieures au cluster* » (p.29).
- [87] Cela étant, les « économies d'agglomération » que favorisent les pôles de compétitivité permettent de constituer et de mettre en relation (ou en équivalence) des ressources « hors marché » : la coopération est alors de plus grande valeur que la compétition, y compris par le biais de contrats d'entreprise.

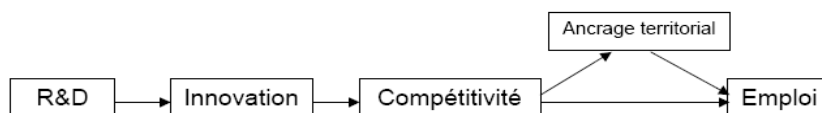
[88] **Dans ces conditions, comme la mission l'a observé, l'arrivée du dispositif de l'article 47 ne pouvait se présenter autrement que comme une forme abstraite de reconnaissance intellectuelle de l'existence d'un problème structurel du type de celui qu'avait identifié la DATAR, sans toutefois apporter l'outillage conceptuel et juridique permettant aux acteurs de l'innovation participant aux pôles de répondre aux besoins de celle-ci, du point de vue des relations de travail et d'emploi.**

1.4.2.2. L'impact sur l'emploi lié à l'ancrage territorial de l'innovation

- [89] De son côté, Philippe Lefebvre, de l'Observatoire des pôles de compétitivité (Mines-Paris Tech), résume en un schéma le raisonnement supposé décrire l'articulation entre l'entrée thématique « pôle de compétitivité » et l'entrée « emploi », la flèche allant de la compétitivité et de son ancrage territorial vers l'emploi³² :

³¹. Duranton (Gilles), Martin (Philippe), Mayer (Thierry), Mayneris (Florian), 2008, Les pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?, Cepremap, paris, éditions rue d'ulm/presses de l'école normale supérieure. <http://www.cepreamap.ens.fr/depot/opus/OPUS10.pdf> Porter (Michael), 2000, « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, 14 (1), p. 15-34.

³². Philippe Lefebvre, 2008, « Pour une typologie des trajectoires de développement des pôles », Présentation à l'Observatoire des Pôles de Compétitivité, Ecole des Mines (CGS), janvier. <http://observatoirepc.org/>



[90] Ce schéma restitue en fait les enchaînements « vertueux » conçus par le législateur lors de la création des pôles de compétitivité. Il dresse à sa façon le cadre théorique de l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006 et dessine le motif d'espoir de son succès : celui-ci dépend de l'insertion du prêt de main d'œuvre dans le triangle « vertueux » de l'ancrage territorial de l'innovation. La maigreur du bilan peut de ce fait mettre en question la portée réelle, voire tout simplement le caractère signifiant du raisonnement qui sous-tend le schéma.

[91] De fait, la mission a relevé que les très rares initiatives se référant à l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006 avaient bien pour objet une forme d'ancrage territorial. Mais celui-ci est demeuré sans rapport évident avec la « coactivité localisée » originale que requièrent nombre de projets collaboratifs d'innovation. Ce point est développé dans le paragraphe 1.6.2 du présent rapport, consacré aux enquêtes de terrain de la mission.

[92] Ainsi, au regard des difficultés structurelles que les membres des pôles et les équipes d'animation doivent affronter pour « faire coller » les cadres juridiques et de gestion habituels aux besoins très diversifiés d'une mise en réseau des compétences dans le cadre des projets collaboratifs d'innovation, la voie de l'ancrage territorial du pôle dans un « écosystème des ressources humaines local » leur paraît-il, à première vue, mieux repéré et outillé, que cette mise en réseau.

1.4.2.3. Les directions et services en charge des ressources humaines et des relations sociales des différents employeurs sont demeurées excessivement éloignées des pôles et de leurs acteurs, sauf très rares exceptions

[93] Au total, les réflexions d'ordre théorique rappelées ci-dessus, sur les deux registres cités, n'ont pas eu de suite significative. De fait, l'énergie des fondateurs des pôles a été mobilisée par des enjeux apparemment plus urgents, comme la mise en place d'une structure de gouvernance ou l'aide à l'accès aux financements pour les premiers projets labellisés. Ce sont sans doute les raisons pour laquelle les organismes chargés d'évaluer les pôles de compétitivité rappellent à l'envi l'ardente nécessité de déployer des actions de « gestion des ressources humaines ».

[94] Ainsi, dans un recueil des bonnes pratiques pour les pôles de compétitivité (CM International *et al.* 2008), le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi indique qu'« une gestion des ressources humaines adaptée est une des conditions de succès des pôles de compétitivité » (p. 105), la gestion des compétences étant citée en exemple de ces « bonnes pratiques ». De même, dans sa brochure de présentation des pôles de compétitivité, la Direction Générale des Entreprises (2008, p. 2) estime qu'une des stratégies des pôles doit être de « promouvoir un environnement global favorable à l'innovation et aux acteurs du pôle, en conduisant des actions d'animation, de mutualisation ou d'accompagnement des membres du pôle sur des thématiques telles que la formation et les ressources humaines (...) ». Enfin, dans l'évaluation rendue par le Boston Consulting Group et CMI, en 2008, une des recommandations formulées concerne le développement d'outils innovants de gestion des ressources humaines, notamment par le biais de la formation (BCG et CM International, 2008).

[95] Un point a toutefois fortement retenu l'attention de la mission : lorsque des responsables de ressources humaines sont impliquées dans le traitement de questions touchant aux pôles de compétitivité, c'est quasi exclusivement sous les deux angles de vision classiques de la gestion de l'emploi par temps de crise et de la formation.

- [96] Ainsi, l'équipe d'animation du pôle Minalogic, avec l'appui décisif des directeurs des ressources humaines successifs du groupe ST Microelectronics et de la directrice juridique du CEA, a développé une expérience et déployé des moyens reconnus comme exemplaires.
- [97] Au-delà de cette expérience, dont le retentissement est notoire, les projets collaboratifs d'innovation sont demeurés l'objet d'un traitement empirique de chefs de projets d'innovation souvent isolés.
- [98] Au mieux ceux-ci ont-ils pu bénéficier, dans de très rares cas, du soutien de l'équipe d'animation du pôle (Cap Digital, System@tic, Imaginove notamment) ou de l'écosystème tout à fait original que forme un réseau de pratique et de réflexion localisé, constitués de directeurs des ressources humaines, le Réseau de l'Emploi Durable de Midi Pyrénées (voir annexe 4)³³.
- [99] Questionnée par la mission, l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) a diligenté, en janvier 2010, une enquête auprès de ses membres portant sur le dispositif de l'article 47 et, plus largement, sur les pratiques de prêt de personnel dans le cadre des pôles de compétitivité. Cette enquête n'a pas rencontré, à ce jour, une manifestation d'intérêt véritable.
- [100] C'est pourtant dans ce contexte que l'expérimentation prévue par l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006, mettant de côté les interrogations de portée théorique et la résolution de problèmes chemin faisant, privilégie le déploiement national d'une nouvelle réponse homogène présentée comme l'expérimentation d'un dispositif juridique de sécurisation «prêt à porter».

1.5. L'expérimentation du dispositif législatif aurait justifié un accompagnement, qui n'a ni été prévu initialement ni organisé par la suite

- [101] S'il est vrai que la loi ou le règlement sont d'application directe, une expérimentation législative suppose néanmoins, par définition, un dispositif de pilotage, incluant accompagnement, animation, partage et retours d'expériences, outils de suivi en vue de l'évaluation dans les délais prévus.

1.5.1. Une expérimentation législative sans impulsion, sans accompagnement et sans pilote

- [102] Comme la mission l'a observé, aucune des administrations centrales concernées, ni celles qui participent au « groupe technique interministériel » chargé de proposer la labellisation des pôles, ni les administrations en charge du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n'ont été investies d'une responsabilité quelconque à cet égard, une fois la loi votée.
- [103] En second lieu, ce dispositif n'a fait l'objet d'aucune communication par les relais institutionnels des entreprises et des institutions académiques, notamment ceux qui sont au contact des pôles. L'administration territoriale de l'Etat, spécialement les services chargés d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques de développement économique, du travail et de l'emploi, n'a pas entendu parler de ce dispositif, sauf exception, ni reçu d'instructions et d'outillage. Les exceptions, que constituent les rares initiatives prises dans quelques régions (Ile de France, Rhône Alpes, Franche Comté) pour inscrire l'appui aux projets « ressources humaines » des pôles de compétitivité dans les contrats de projets Etat régions pour 2007-2013, sont demeurées sans aucun écho au niveau des administrations centrales. Dernier signe d'un intérêt plus que lointain, le dispositif n'a été évoqué, ni lors des différentes journées nationales des pôles, qu'organise régulièrement la DGCIS, ni dans la lettre mensuelle des pôles.

³³ www.emploi-durable.fr

1.5.1.1. Les réponses aux questionnaires adressés aux pôles

- [104] Dès le début janvier 2010, la mission a envoyé aux présidents et directeurs des pôles de compétitivité un questionnaire (voir annexe 5)
- [105] Parmi les 20 réponses provenant des 71 pôles, 3 seulement font état d'une information reçue. Dans tous les cas, elles font état d'une information ponctuelle, généralement occasionnelle, sous forme très abstraite et sans conséquence.
- [106] Les principales formes de mises à disposition entre membres des pôles citées par les structures de gouvernance ayant répondu au questionnaire sont les groupements d'employeurs, le prêt de personnel sans but lucratif de droit commun, les contrats d'intérim et la « régie » (principalement sous-traitance d'ingénierie-conseil).
- [107] Par ailleurs, en marge des problèmes auquel le dispositif est censé apporter une solution, les réponses font état de réflexions, plus rarement d'actions, dans le domaine de la gestion des ressources humaines :
- réflexion sur les besoins de formation dans les pôles (métiers émergents ou en tension, PI) et mise en place de cursus adaptés (masters) ;
 - réflexion sur la possibilité de créer une plate forme « ressources humaines » pour les besoins de recrutement des pôles ou pour les fonctions support ;
 - étude de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) sur le bassin d'emploi ;
 - recrutement de doctorants ;

1.5.1.2. Les réponses aux questionnaires adressés aux DIRECCTE

- [108] Parallèlement, la mission a envoyé aux directeurs préfigurateurs des nouvelles DIRECCTE un questionnaire distinct (voir annexe 5).
- [109] Parmi les 9 réponses provenant des 22 DIRECCTE, 4 seulement font état d'une information reçue. Là encore, il s'agit d'une information ponctuelle, généralement occasionnelle, sous forme très abstraite et sans conséquence.
- [110] A deux exceptions près (Ile de France, Franche Comté), les DIRECCTE ayant répondu déclarent n'avoir pas connaissance des pratiques de mobilité au sein des pôles ; les autres DIRECCTE déclarent n'avoir eu d'échanges à ce sujet ni avec leurs interlocuteurs publics locaux ni avec les partenaires sociaux.
- [111] Il convient de relever que les réponses des DIRECCTE reconnaissent en théorie au dispositif de l'article 47 une certaine pertinence pour favoriser les transferts de compétences entre la sphère académique et les entreprises. Toutefois, elles accordent à ce dispositif une portée limitée qu'elles imputent à la « culture d'entreprise », à la taille des PME participantes et aux problèmes de propriété intellectuelle et industrielle. A la question portant sur la prise en charge des préoccupations de gestion des emplois et des compétences dans les contrats de projets Etat régions 2007-2013, les DIRECCTE répondent ne pas avoir négocié de disposition particulière, à l'exception notable de l'Ile de France. Néanmoins, plusieurs initiatives ont été prises hors contrat de projets Etat région : en région Centre (AAP Capital humain de la DGCIS), en Franche Comté (dans le cadre de la filière automobile et réflexion sur la mutualisation des fonctions GRH au sein du pôle S2E2), en Ile de France (CAP DIGITAL et filière automobile), et en Pays de la Loire (dispositif « 6000 compétences », action collective pour développer les pratiques innovante en matière de GRH et dispositif DINAMIC).

1.5.2. L'absence de portage politique national

- [112] La crise de l'emploi est venue, fin 2008, sensibiliser plusieurs acteurs territoriaux à la mise à disposition de personnel comme moyen de prévention de pertes de compétences et d'emplois. Des initiatives ont alors été prises dans le cadre de quelques pôles (Minalogic, Systém@tic, Imaginove, Cap Digital notamment). Un relais a finalement été pris au plan national avec l'animation, depuis le mois de décembre 2009, d'un « atelier d'échanges sur le développement des compétences dans les pôles ». Organisé pour la première fois le 1er décembre 2009, cet atelier avait pour objet la mise en commun des témoignages des pôles ayant réalisé des actions particulières dans ce domaine, afin de « favoriser les échanges de bonnes pratiques ». Cet atelier a été structuré en deux parties : la structuration de l'offre de formation par le pôle sur son territoire et la prospective, ainsi que le partage des compétences. Seul le pôle Minalogic a témoigné d'une référence à l'expérimentation de l'article 47 (voir § 1.6.3 du présent rapport et annexe 6).
- [113] Pour autant, la présentation devant les responsables des pôles de la nouvelle dynamique lancée avec le Grand Emprunt, le 21 janvier 2010, n'a fait aucune mention de la gestion de l'emploi dans le cadre de projets d'innovation, ni d'un rôle quelconque des pôles à cet égard.

1.6. *Les initiatives concrètes des équipes d'animation et de quelques membres des pôles de compétitivité répondent avant tout à des besoins généraux rendus plus aigus par la crise économique*

1.6.1. **Au regard de leur relatif isolement, politique et opérationnel, dans ce domaine, la capacité réelle d'initiative des équipes d'animation est demeurée assez faible, sauf en Rhône Alpes**

- [114] Selon les réponses reçues aux questionnaires, les structures de gouvernance des pôles disposent d'informations parcellaires sur les mises à disposition de personnels entre les membres des pôles. Elles n'ont connaissance des dispositifs mis en place que lorsque ceux-ci ont un impact particulier ou significatif. Ainsi en est-il pour les mises à disposition dans le cadre du pôle MINALOGIC (seul pôle évoquant une application de l'article 47), du pôle COSMETIC VALLEY ou de LYON BIOPOLE (création d'un groupement d'employeurs) ou de VEHICULE DU FUTUR (dans le cadre de la charte de la filière automobile de juillet 2008), ou d'IMAGINOVE (réflexion sur l'article 47 pour en faire bénéficier ses membres).
- [115] Les réponses montrent que les structures de gouvernance des pôles s'en remettent plutôt à l'administration pour ce qui concerne la communication nécessaire, notamment pour favoriser les « retours d'expérience ». La question d'une organisation propre aux pôles, en réseau, est évoquée. A la question portant sur les obstacles et les freins à la mise en œuvre, les réponses s'expriment à deux niveaux. En tant que représentants de leurs membres, les auteurs des réponses indiquent qu'une certaine « culture d'entreprise », individualiste, n'incite pas les employeurs à mettre à disposition ou à recevoir des personnes étrangères aux entreprises ou aux centres de recherche. Cette position est généralement justifiée par le souci de la propriété intellectuelle et de la confidentialité, combiné avec l'appréhension de la complexité du droit social

[116] Dans un tel contexte, la faiblesse numérique des équipes d'animation n'autorise que très rarement la prise d'initiative. Le tableau ci-après³⁴ montre à l'évidence la faiblesse des structures de gouvernance des pôles, dont la charge augmente en permanence en fonction des obligations (montage des dossiers, reporting, etc.) que l'administration de l'Etat leur assigne, alors qu'elle promeut, par ailleurs, des stratégies de plus en plus ambitieuses. C'est le cas de la « politique pôle 2.0 », depuis 2009, alors que les équipes d'animation des pôles pouvaient se sentir investies par ailleurs, non sans légitimité, d'un rôle d'appui aux entreprises face à la crise de l'emploi.

En 2008	Pôles mondiaux	Pôles à vocation mondiale	Pôles nationaux
Ingénieurs et chercheurs privés par projet labellisé	24	6	3
Budget moyen d'animation (2009)	1,78M€	1,97M€	0,78M€
Effectif ETP moyen de l'équipe d'animation (2009)	15	12	6

Source : Données DGCIS et enquête de la mission

[117] Pour répondre à la nécessité reconnue d'un développement des moyens de la gouvernance, l'Etat, suivant en cela les recommandations du rapport d'évaluation du Boston Consulting Group (BCG-CMI) de 2008 a décidé, en juillet 2008, d'inciter à l'accroissement de la part de l'autofinancement. La mise à disposition de personnels par les membres du pôle au sein de l'équipe d'animation peut être une solution. Or le dispositif de l'article 47, qui écarte les structures de gouvernance, donne un signal négatif de ce point de vue. La mission a pu constater la part très réduite des personnels mis à disposition parmi les équipes d'animation, au moins parmi les 35 d'entre elles qui ont répondu au questionnaire, spécifique, adressé par la mission à ce sujet (voir annexe 5).

1.6.2. Les enquêtes de terrain de la mission

[118] Au travers des investigations de terrain qu'elle a réalisées en Rhône Alpes, Ile de France, Bretagne³⁵, Midi Pyrénées et Centre, la mission a reçu confirmation que moins de 20% des pôles de compétitivité ont effectivement pris des initiatives tangibles, en matière de gestion des ressources humaines, quels qu'en soient l'objet ou la nature. Plusieurs constats peuvent être résumés à cet égard :

- a) ces initiatives sont le fait, le plus souvent, de l'équipe d'animation, et dépendent excessivement de l'équation personnelle de quelques individualités, avec un portage inégal de la gouvernance du pôle ;
- b) les pôles concernés sont concentrés en Rhône Alpes, à raison de cinq d'entre eux, par suite d'une politique volontariste du Conseil régional ;
- c) ils s'inscrivent généralement dans le prolongement d'une antériorité qui a précédé la création du pôle ;
- d) les initiatives s'inscrivent le plus souvent comme un prolongement, ne serait-ce que par « mimétisme », de démarches territoriales antérieures déployées dans un champ géographique recouvrant pour partie l'aire d'ancrage ou d'influence du pôle, et non l'inverse ;
- e) l'engagement de l'équipe d'animation dans de telles démarches dépend de la perception d'attentes ou de besoins caractéristiques du tissu des entreprises membres du pôle. Cet engagement est d'autant plus novateur que l'on se situe dans les activités les moins anciennement structurées sur un modèle hiérarchique, notamment les plus caractéristiques de l'économie de la connaissance, avec nombre de PME « techno providers » du secteur des technologies de l'information et de la communication.

³⁴ Etabli à partir des 35 réponses aux questionnaires retournées par les équipes d'animation des 71 pôles de compétitivité.

³⁵ Avec le concours de Denis Piet, contrôleur général économique et financier

[119] Quant au régime (et, par là, l'objet) de ces initiatives, la mission confirme la pertinence des catégories par niveau d'action retenues par l'équipe de Christian Defélix (IAE Grenoble).

1.6.2.1. Un premier niveau d'action est celui de **démarches communes** entre employeurs membres du pôle, entreprises, établissements académiques ou centres de recherche

[120] A ce niveau, deux types de pratiques peuvent être distingués:

- celle qui consiste à former ou sensibiliser les collaborateurs des employeurs membres du pôle aux opportunités que représente celui-ci, voire aux techniques et métiers d'un partenaire potentiel. Ainsi, afin de préparer le lancement de son « partenariat » avec le groupe Saint-Gobain, la société ST Microelectronics a formé ses ingénieurs aux technologies du verre. Le pôle Minalogic a développé, avec l'Institut national polytechnique de Grenoble, une formation continue dans le domaine des radiofréquences ;
- celle qui consiste à partager, entre membres d'un même pôle, des actions de formation « transverses » destinées aux mêmes types de métier : une formation mutualisée « salle blanche » a vu le jour entre différents acteurs de la micro-électronique grenobloise, membres du pôle Minalogic.

[121] Dans le prolongement de ce type d'action, les équipes d'animation incitent les membres du pôle à entreprendre au plan collectif une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), comme le fait Arve Industries avec ses adhérents.

1.6.2.2. Un deuxième niveau d'action est celui des **projets collaboratifs** communs à plusieurs membres du pôle

[122] Les initiatives relevant de ce niveau n'ont pas abouti jusqu'alors à concrétiser une seule ambition concrète des pôles dans le cadre précis de l'article 47. Il s'agit bien, pourtant, de faire travailler ensemble, dans une perspective d'innovation et pour plusieurs années, des travailleurs d'horizons, de statuts et d'employeurs différents. La mission n'a pu obtenir d'exemple autre que ceux de la mise au point d'une méthodologie de montage de projet, incluant une phase de recensement des compétences ou celui d'études. Ainsi, le pôle Minalogic a lancé deux études : pour identifier les compétences critiques nécessaires à la conduite des projets collaboratifs, pour repérer les besoins d'assurer chemin faisant la coopération, dans un « cadre qui permette de travailler ensemble ».

[123] La mission a constaté que la notion de projet collaboratif n'impliquait encore qu'à de très rares occasions la présence physique simultanée de personnes issues d'entités professionnelles différentes (entreprises, chercheurs, enseignants chercheurs) pour des durées justifiant, au moins aux yeux des employeurs, l'utilisation d'une forme de mise à disposition. La pratique encore la plus courante repose sur l'apport de « briques » au projet labellisé, que ce soit sous forme de sous-projets conjoints ou de sous-traitance.

[124] Toutefois, il apparaît assez clairement que **les pôles favorisent l'émergence de projets collaboratifs d'une autre nature**. Ainsi, la mission a relevé deux cas de « coactivité localisée durable » de salariés d'origines diverses. Il en est ainsi de l'alliance Crolles II, où des salariés de plusieurs entreprises (Freescale, NXP, et STMicroelectronics) travaillaient ensemble sur un même site pour des projets communs, mais aussi dans le cadre du pôle AXELERA. Ces projets n'ont pas nécessité le recours à des mises à disposition.

[125] La question va très probablement connaître une acuité croissante avec la perspective du développement **de plates-formes d'innovation, notamment celles qui ont une finalité d'exploration**. Une plate-forme d'innovation est en effet un regroupement de moyens (équipements et moyens humains notamment) destinés à offrir à une communauté ouverte d'utilisateurs, notamment des entreprises, des ressources (location d'équipements, prestations, services...) leur permettant de mener à bien leurs projets de R&D et d'innovation. Une aide au traitement des questions juridiques, notamment pour ce qui concerne le statut des chercheurs, devra accompagner le développement envisagé (**voir troisième partie du présent rapport**).

1.6.2.3. Un troisième niveau d'action est celui de l'équipe d'animation du pôle elle-même, dans un but de **service interne délivré aux membres**

[126] Ainsi, au sein du pôle Imaginove (Rhône Alpes), ont été mis à disposition plusieurs outils de recrutement mutualisés, comme le « guide pratique de la formation » et le « guide emploi », pour lesquels les sites internet constituent un vecteur de communication d'image. Autre exemple, l'équipe d'animation d'Arve Industries a entrepris l'élaboration d'une « GPEC de pôle », concernant l'ensemble de la vallée de l'Arve, à l'aide des remontées d'informations venant des membres du pôle.

1.6.2.4. Un quatrième niveau d'action est celui du **territoire** et/ou de la dynamique interpôle

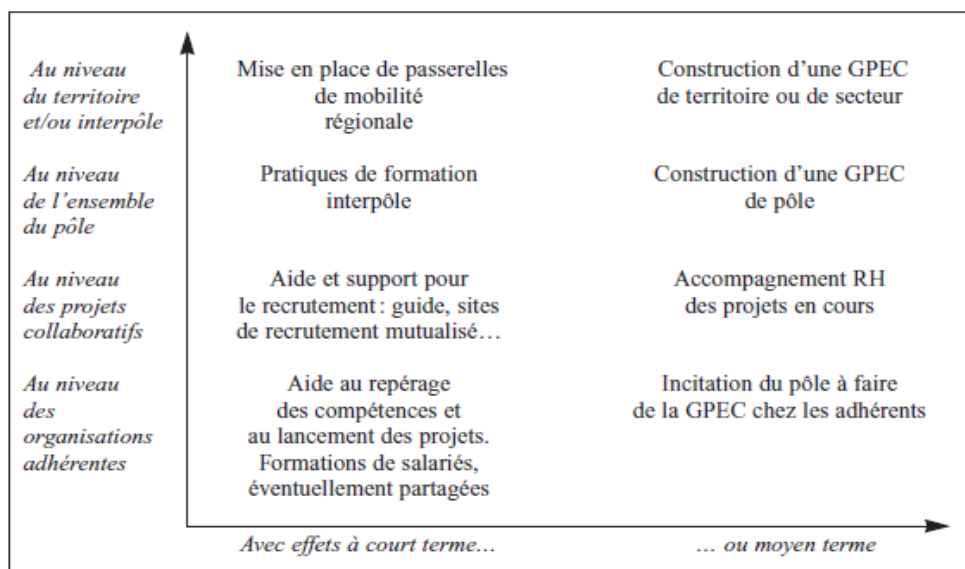
[127] Compte tenu de ses observations, **ce quatrième niveau paraît à la mission le plus largement exploré en fait**. Deux cas rencontrés par la mission paraissent illustratifs. Les actions de ce type dépassent par construction le périmètre que forment les membres d'un même pôle, voire celui qui forment les deux pôles rassemblés.

[128] Il s'agit, d'une part, du pôle Cosmetic Valley, avec **un groupement d'employeurs** dont les membres sont pour partie extérieurs au pôle, l'objet étant éloigné du processus d'innovation et les effectifs importants (autour de 180 emplois).

[129] Il s'agit, d'autre part, du pôle Minalogic, associé au pôle Tenerrdis (Rhône Alpes), impliqués dans la vie d'un pôle de mobilité régional créé par ST Micro electronics. Dans ce dernier cas, il s'agit d'une structure associative permettant aux salariés volontaires d'être accompagnés pour envisager un nouvel emploi ou une création d'activité.

[130] Ainsi, bien que les pratiques des pôles de la région Rhône-Alpes présentent une grande diversité, l'équipe de Christian Defélix a pu les regrouper selon les quatre niveaux cités (figure 1).

Schéma 1 : Diversité des pratiques de prise en compte des enjeux humains au sein des pôles de compétitivité de la région Rhône-Alpes



Source : Ch. Defélix et coll. *Revue française de gestion* n°190/2009p.152

1.6.3. Les initiatives connues de la mission ont toutes eu pour objet de « gérer l'emploi par temps de crise »

- [131] Quelques pôles ont ainsi pour ambition, au motif de la nécessité d'un écosystème d'emploi favorable à l'ancrage territorial de l'innovation, d'intervenir dans le système complexe des régulations du marché du travail.
- [132] L'engagement est alors quasi exclusivement celui de l'équipe d'animation du pôle, qui joue le rôle d'un opérateur ensemblier de l'ingénierie territoriale « ressources humaines », aux côtés d'autres acteurs. On est alors très loin de l'ambition innovatrice dont le dispositif de l'article 47 est supposé être le vecteur. L'évolution vers une offre de services de l'équipe d'animation du pôle en direction des membres du pôle et d'autres employeurs, parfois très au-delà du pôle (plateforme régionale de mobilité de Rhône Alpes et Minalogic) paraît alors un prolongement logique.
- [133] Ainsi, alors que les facilités accordées par le législateur en matière de prêt de main d'œuvre étaient supposées répondre à un problème d'ordre structurel (*cf.* le diagnostic de la DATAR), le pôle Minalogic a, dans une communication récente, présenté la mise à disposition comme un moyen d'abord utile pour répondre à des problèmes conjoncturels. Il a développé un argumentaire de type plutôt défensif (« *comment préserver sa trésorerie tout en gardant ses compétences ?* »³⁶). Soucieux de promouvoir indirectement, par ce biais, la pérennité du dispositif de l'article 47, le pôle Minalogic a jugé utile de préciser, dans cette communication institutionnelle, que « *la mise à disposition de salariés (n'était) pas une action négative! (mauvaise perception par votre environnement), (que c'était) potentiellement une chance pour tous les partenaires* ».

³⁶Minalogic, « La mise à disposition de personnel », présentation à l'atelier d'échanges sur le développement des compétences dans les pôles, décembre 2009 : <http://www.competitivite.gouv.fr/IMG/pdf/01-12-09-minalogic.pdf> - voir annexe 6

- [134] A fin février 2010, l'action de ce pôle a permis, au total, la mise à disposition de moins de 40 salariés auprès du CEA, membre pivot du pôle. Elle s'est heurtée à une fin de non recevoir³⁷ de l'une des universités de Grenoble, également membre de celui-ci, pour accueillir la mise à disposition d'un salarié par une entreprise du pôle.
- [135] Comme la mission l'a constaté, ce positionnement louable n'entretient en fait avec le dispositif de l'article 47 qu'une relation de légitimation très extérieure. L'équipe d'animation du pôle Minalogic admet elle-même que la caducité du dispositif, au 31 décembre 2010, s'il n'était pas reconduit au-delà de cette échéance, ne poserait aucune difficulté technique ou juridique à la poursuite de son action.
- [136] Selon les observations de la mission, le pôle Minalogic n'a pas eu besoin des dérogations expérimentales de l'article 47, auxquelles les acteurs ne se réfèrent d'ailleurs pas. Le prêt de main d'œuvre sans but non lucratif de droit commun, auquel il est recouru en fait, s'avère ainsi d'usage mieux adapté aux actions engagées par le pôle Minalogic que le dispositif « fermé » et assez formaliste de l'article 47, à la seule exception d'une convention cadre entre employeurs, pour permettre l'organisation collective des mises à disposition. Mais rien n'interdit ce type de conventionnement dans le cadre du droit commun, dès lors que des conventions individuelles viennent le compléter.
- [137] La pure et simple application des accords nationaux conclus dans la métallurgie en mai 2009 et au niveau interprofessionnel, en juillet 2009, apporterait une légitimation mieux appropriée
- [138] **Au total, la dynamique des pôles n'a pas, jusqu'alors, débouché sur le traitement du problème d'ordre structurel identifié par la DATAR, dans son rapport de 2004. Le dispositif de l'article 47 n'a fait l'objet d'aucune appropriation dans ce but.**

1.7. *La voie de l'externalisation des activités d'ingénierie offre des réponses dont le développement quantitatif est sans commune mesure avec le prêt de personnel entre membres d'un pôle de compétitivité*

1.7.1. *La mise à disposition de personnel au titre de prestations d'ingénierie-conseil entre largement dans l'assiette du crédit impôt recherche*

- [139] Le secteur d'activité du conseil et de l'assistance aux entreprises (hors conseil et assistance informatique) bénéficie largement, directement et indirectement, des avantages liés au crédit d'impôt recherche. La mission relève cependant que les données accessibles à cet égard sont anciennes et non cohérentes d'une année à l'autre. La part exacte de ce secteur d'activité dans le bénéfice du crédit impôt recherche paraît difficile à établir; une source officielle relativement ancienne retient la proportion de 23,27% au titre de l'année en 2005³⁸.

³⁷ La motivation, fondée sur la crainte d'une absence de couverture du risque accidents du travail et maladies professionnelles paraît injustifiée (cf § 3.3.1.4 du présent rapport)

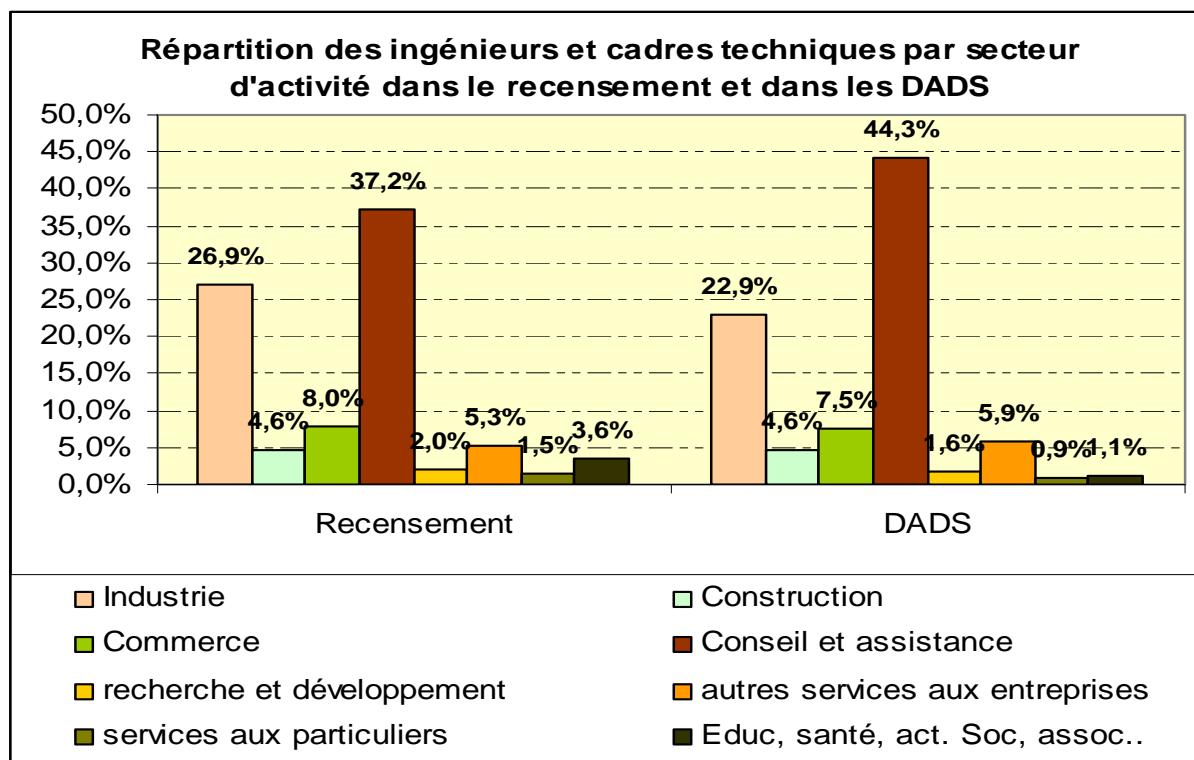
³⁸ Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGRI)-Le crédit impôt recherche en 2005, Paris juin 2007, annexes, fiche n°5

1.7.2. Pour la seule région Ile de France, le nombre d'ingénieurs et techniciens mis à disposition, dans le cadre de projets de recherche pour l'innovation et de projets de développement, peut être estimé à 20 000 environ

- [140] Les données recueillies auprès de la DIRECCTE d'Ile de France permettent d'estimer l'importance de l'externalisation des fonctions d'ingénierie et d'assistance technique dans la métropole francilienne à partir du recensement de la population 2006 et des déclarations annuelles de données sociales (DADS) 2006. Il est apparu indispensable d'estimer son impact en termes d'emploi, au moins en Ile de France, **dans les prestations pouvant contribuer à l'innovation**³⁹. En effet, les éléments recueillis par la mission lors de ses enquêtes font état d'au moins 6000 ingénieurs et techniciens employés dans ce cadre et pour cet objet auprès des seuls constructeurs automobile dans la métropole francilienne.
- [141] En tenant compte des limites de l'appareil statistique, il est possible, à partir du recensement 2006 de la population, d'obtenir une information relativement détaillée quant à la répartition de 150 000 ingénieurs et cadres techniques déclarant travailler au sein des activités de conseil et assistance, par sous-secteur⁴⁰, en Ile de France. Une majorité d'entre eux (plus de 60%) travaille dans le secteur informatique. L'activité « ingénierie, études techniques, analyses, essais et contrôles techniques » en regroupe un peu moins de 20%. Les 20% autres se répartissant entre les activités suivantes : architecture, études de marché, autres activités de conseil, administration des entreprises, etc.
- [142] Les emplois en CDI représentent 98% des emplois recensés d'ingénieurs et cadres techniques dans l'informatique, 96% dans l'ingénierie. Les ¾ d'entre eux ont, au moins, un diplôme de niveau bac+3. La pyramide des âges fait apparaître une très forte proportion de jeunes, même si, dans l'ingénierie, la part des personnes de 45 ans et plus n'est pas négligeable. La proportion d'ingénieurs et cadres techniques déclarant travailler dans le conseil et l'assistance est moindre au recensement (-7,1%, soit - 36 000 personnes) que dans les DADS.
- [143] A l'inverse, la proportion et le nombre des personnes déclarant au recensement avoir pour employeur un établissement industriel sont supérieurs (+4,0%, soit + 12 000 personnes). Le seul autre écart marquant entre les deux sources porte sur le groupe de secteur « éducation, santé, action sociale, associations, administration » et cet écart est lié aux différences de champ entre les deux sources.
- [144] Le même type de décalage, un peu moins marqué, se retrouve pour les techniciens. Ils sont 14 000 de moins que dans les DADS à déclarer au recensement qu'ils travaillent pour une entreprise du conseil assistance ou de recherche développement et 1 000 de plus à déclarer qu'ils travaillent dans un établissement industriel.
- [145] L'hypothèse selon laquelle un nombre relativement important d'ingénieurs employés par une société de conseil déclareraient au recensement que leur employeur est l'entreprise industrielle dans laquelle ils exercent, de fait, leur activité ne peut être écartée. Il peut y avoir, par ailleurs, un effet « sièges sociaux » dans l'usage des DADS.

³⁹ Ces données sont corroborées par l'étude réalisée par le cabinet IDC pour le compte de l'observatoire de l'emploi et des compétences de l'ingénierie conseil (OPIEC-avril 2009)

⁴⁰ Leur nombre serait de 186 000 selon les déclarations annuelles de données sociales (DADS) 2006.



Source : DIRECCTE Ile de France- DADS et recensement 2006

- [146] Stimulées en dernière période par la crise économique actuelle et ses conséquences, les réflexions et les propositions de la fédération Syntec Ingénierie, confrontées à celles des donneurs d'ordre, tendent depuis plusieurs années à réorienter clairement l'offre de services vers le déploiement de réponses organisationnelles aux besoins des acteurs de projets collaboratifs d'innovation.
- [147] Au cœur de celles-ci, se trouve le problème structurel que l'expérimentation de l'article 47 devait aider à traiter : l'organisation « inter employeurs » créatrice d'innovation. Tel est l'objet du livre blanc « *pour des investissements stratégiques créateurs des emplois de demain* », publié par cette fédération en octobre 2008, dont un extrait mérite citation :

« L'organisation créatrice apparaît comme un nouveau type de structure d'organisation qui, d'une part, est **interentreprises** et, d'autre part, favorise l'ajustement mutuel dans la phase de conception avant de mettre en œuvre une standardisation des résultats dans la phase de fabrication. La gestion des processus apparaît alors comme le moyen de réaliser cette standardisation des résultats dans **la fabrication interentreprises** des produits et services de l'organisation créatrice. L'ingénierie devient l'auxiliaire de l'organisation créatrice **dans la maîtrise de ses processus de production** »⁴¹.

1.8. La caducité du dispositif expérimental au 31 décembre 2010 ne soulèvera pas de difficulté ; elle invite à ouvrir de nouvelles perspectives

- [148] A l'analyse, le dispositif de l'article 47 doit être vu comme l'une de ces initiatives en nombre croissant qui visent, par des agencements juridiques souvent sophistiqués, à reconstruire des capacités de régulation sociale du pouvoir économique par la réglementation (loi, règlement), sans tenir compte des régulations concrètes entre acteurs et de leurs conventions réelles.

⁴¹ Livre blanc pour des investissements stratégiques créateurs des emplois de demain- Syntec Ingénierie, 2 octobre 2008, p. 35

- [149] L'enjeu de sécurisation juridique des mouvements physiques de travailleurs, qui a inspiré l'adoption du dispositif, n'a pas été repris à leur compte par les acteurs des pôles.
- [150] L'évaluation invite à inverser l'approche. Plutôt que de partir du droit et des dispositifs tels qu'ils existent, ne vaudrait-il pas mieux partir des besoins des acteurs des pôles de compétitivité (employeurs, animateurs des pôles) et des réponses qu'ils tentent d'apporter à ceux-ci ? Ces besoins ne conduisent pas nécessairement à des demandes de transformations législatives ou à des besoins de dispositifs nouveaux.
- [151] Plutôt que de prêter aux pôles de compétitivité des capacités qu'ils n'ont pas, comme ce bilan le montre, ne doit-on pas préférer de leur reconnaître les qualités qu'ils ont ?
- [152] Aucune des initiatives connues de mise à disposition de personnel prise dans le cadre des pôles de compétitivité ne sera mise en difficulté par la caducité de l'article 47. Elles pourront se poursuivre ou produire leurs effets, tout en bénéficiant des améliorations de la législation ainsi que d'autres réponses possibles examinées dans la deuxième et la troisième parties de ce rapport.
- [153] La seule prolongation du dispositif, *a fortiori* son élargissement ou sa pérennisation, nécessiteraient l'engagement de la procédure de saisine préalable des partenaires sociaux instituée à l'article L1 du code du travail⁴². **Il paraît préférable de conserver cette possibilité pour la mise au point de normes juridiques rendues nécessaires pour assurer le déploiement des régulations collectives autonomes que recommande par ailleurs la mission, dans la troisième partie de ce rapport.**
- [154] Cette caducité permettra de partir de la réalité des besoins et des atouts que présentent les démarches de projet collaboratifs d'innovation que plusieurs entreprises ou institutions entendent réussir ensemble, qu'elles soient membres de pôles de compétitivité ou non.

[155] **Cette caducité invite à définir un champ fonctionnel pour l'innovation en matière de relations de travail et d'emploi. Celui-ci doit être structuré par la finalité d'innovation, avec la diversité de ses acteurs, plutôt que par l'enclos administratif d'un seul dispositif de politique publique incitative parmi d'autres.**

Recommandation n°1 Présenter au Parlement un rapport constatant l'absence de mise en œuvre des dérogations décidées dans un but d'expérimentation et concluant à la caducité de celles-ci à l'échéance du 31 décembre 2010.

Recommandation n°2 Par ce même rapport, annoncer le déploiement d'une animation nationale en réseau des acteurs des pôles de compétitivité pour stimuler et faciliter le déploiement de solutions répondant aux besoins des projets collaboratifs d'innovation en matière de relations de travail et d'emploi.

⁴² Article L1 : «*Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation.*

A cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options.

Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation.

Le présent article n'est pas applicable en cas d'urgence. Lorsque le Gouvernement décide de mettre en œuvre un projet de réforme en l'absence de procédure de concertation, il fait connaître cette décision aux organisations mentionnées au premier alinéa dans un document qu'il transmet à ces organisations avant de prendre toute mesure nécessitée par l'urgence »

2. POUR REpondre A LEURS BESOINS PROPRES, LES ACTEURS DES POLES DE COMPETITIVITE ONT EXPLORÉ PLUSIEURS VOIES

- [156] Les constats de la mission confirment que la seule inscription dans la loi de facilités ne suffit pas à la mise en mouvement des acteurs, surtout lorsque l'enjeu est l'innovation dans les relations du travail et de l'emploi.
- [157] Ainsi, l'invocation du caractère expérimental d'origine législative de l'article 47 n'a pas suffi à la mise en mouvement dans la direction souhaitée. Au contraire, **il semble même qu'elle ait contribué à figer pour un temps les réflexions les plus novatrices.**
- [158] La variété constitutive des schémas organisationnels appelle un choix en faveur de la résolution de problèmes chemin faisant, plutôt que l'application d'un dispositif « prêt-à-porter » : apprentissage et innovation ont partie liée. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas besoin d'un cadre de cohérence et de légitimité, tout au contraire.

2.1. *La recherche de solutions diversifiées pour le management des formes organisationnelles en réseau*

- [159] Le défi des employeurs membres des pôles, privés et publics, met en jeu les relations de travail dans un entrelacs contractuel assez caractéristique des organisations économiques de la « société de la connaissance » (contrats commerciaux, de recherche et d'innovation, de sous-traitance, de travail, droit de la propriété intellectuelle, relations entre recherches privée et académique).
- [160] Deux postures sont dès lors possibles. La première posture, classique, est d'adapter l'arsenal des instruments juridiques aux nouveaux besoins en offrant de nouveaux cadres, conçus et présentés comme autant d'outils de gestion. De nouvelles options sont proposées. C'est le cas de l'expérimentation de l'article 47, mais on pourrait imaginer que telle ou telle branche, voire la négociation collective nationale interprofessionnelle, empruntent elles aussi cette voie. La flexibilité semble être le maître-mot, ou encore la « flexicurité ». Cependant, la multiplication des options offertes aux employeurs, outre qu'elle risque d'introduire davantage de confusion, n'est pas nécessairement pertinente **si elle ne permet pas aux acteurs des projets d'innovation de s'approprier le changement et d'assurer à leur main une régulation collective, autonome et adéquate, des relations de travail.**
- [161] La seconde posture vise donc à reconnaître et outiller la capacité des acteurs des relations de travail eux-mêmes à concevoir les montages et, surtout, les procédures qui conviennent, dans le respect de règles de droit claires et légitimes. Si l'on croit encore au rôle normatif d'un droit vivant, il ne suffit pas de « diffuser les bonnes pratiques », selon l'expression reprise à ce sujet par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : « *Dans la même perspective, elles (les branches) évalueront les expériences de mobilité interentreprises mises en œuvre au niveau de bassin d'emplois (pôle de mobilité par exemple) et diffuseront les bonnes pratiques ainsi repérées et apporteront leur concours aux demandes émanant, en la matière, des pôles de compétitivité*⁴³ ».
- [162] Faute d'avoir pu ou tenté d'explorer cette deuxième voie, les résultats sont demeurés à ce jour excessivement limités, face à des besoins concrets dont l'émergence est confortée par les récents développements de la politique publique d'innovation. S'appuyant sur des projets inter organisationnels appelant de plus en plus souvent des coopérations en plateau physique, les processus d'innovation renforcent le besoin d'innover dans les relations de travail et d'emploi elles-mêmes, à partir de pratiques que la mission a tenté de recenser et de classer.

⁴³ Article 8 : « La mobilité géographique et professionnelle- b/ mobilité à l'initiative de l'employeur et accompagnement des mobilités géographiques ».

[163] Passer de schémas organisationnels de ce type, sur le papier, avec leurs entrelacs de liens contractuels d'objet et de portées différents, à leur fonctionnement en acte, constitue un défi managérial de grande ampleur, que les acteurs des pôles n'ont pas encore pu vraiment relever.

2.1.1. Typologie des accords conclus entre partenaires de projets collaboratifs d'innovation (dans et hors pôles de compétitivité)

[164] Considérant qu'un projet collaboratif d'innovation rassemble les ambitions économiques d'acteurs différents, la mission a cherché à caractériser ce qui pouvait assurer la cohésion de l'ensemble. En effet, celle-ci est décisive, alors que les relations interentreprises, comme entre celles-ci et la recherche académique, sont inévitablement très fragiles en situation d'innovation. Sans une cohésion vivante, il ne paraît pas possible de décider des enjeux et modes de coordination et, par suite, de faire des choix d'organisation, notamment des coopérations dans le travail.

[165] La mission s'est à cet égard intéressée au droit des contrats, qui a pour objet d'instituer cette cohésion et de rendre les comportements le plus prévisible qu'il est possible. Elle a d'abord relevé une certaine prolifération des formes de « partenariats » : alliance, consortium, groupements de formes diverses, joint venture, accord, chacune d'entre elles recouvrant, en fait, des réalités d'engagement très hétérogènes pour une même dénomination.

[166] Une forme de typologie assez générale des deux catégories de contrats auxquels il est recouru, **dans et hors pôles de compétitivité**, est cependant possible. Elle permet d'y voir plus clair dans l'entrelacs de contrats d'entreprise et commerciaux ; c'est nécessaire si l'on veut comprendre comment s'institue le « milieu ambiant » d'un projet collaboratif d'innovation.

[167] Typologie des contrats appelés à assurer la cohésion d'un projet collaboratif d'innovation

Accords portant sur le cœur du projet	Accords portant sur la commercialisation des fruits ou des produits de la recherche
<p>Existence systématique d'un contrat entre les partenaires.</p> <p>Il s'agit le plus souvent d'un contrat d'entreprise : le partenaire porteur du projet charge les cocontractants de réaliser un ouvrage (prestation matérielle ou intellectuelle)</p> <p>On constate également l'existence de mandats : acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. C'est le cas lorsqu'un partenaire non financeur se charge d'acheter pour le compte du mandant (porteur du projet financeur) et en son nom des licences, du matériel,...</p> <p>Il existe aussi des contrats de know how (éventuellement dans le cadre d'une joint venture) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • il s'agit d'un contrat pour échanger des savoir faire • le know how est un ensemble de connaissances techniques (renseignements, conseils, connaissances de procédés de fabrication ou de vente) ou savoir faire industriel ou commercial assez original. Celui qui détient la maîtrise du procédé transmet au cocontractant cette connaissance ou compétence 	<p>Pour la plupart des projets, les enjeux d'usage et de commercialisation des résultats de la R&D sont décisifs en termes de cohésion</p> <p>A la fin des projets, se posent des questions liées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • aux contrats de distribution (conclus entre partenaires ou entre partenaires et tiers) • aux contrats d'agent commercial (ce dernier en qualité de mandataire va négocier et éventuellement conclure des achats, des ventes, locations ou prestations de service au nom et pour le compte de l'entreprise) • aux contrats de courtage (opération par laquelle un intermédiaire met en relation deux personnes en vue de la conclusion d'un contrat) • les contrats de commission (le commissionnaire est chargé d'accomplir en son nom mais en réalité pour le compte d'un tiers une ou plusieurs opérations).
<p>NB Les porteurs de projet négligent la formalisation de ces rapports en début de projet et s'en préoccupent qu'en cours ou, le plus souvent, en fin de projet, en ne prenant conscience des enjeux d'exploitation des résultats de la R&D qu'à ce moment précis.</p>	<p>NB L'absence d'anticipation de cette dimension conduit souvent à des retards dans la commercialisation des produits, liés aux négociations entre les partenaires : problématique de la valorisation.</p>

Source : groupe de travail et pôle Cap Digital-Amnyos

[168] Ainsi, les « partenariats » s'avèrent-ils d'autant plus précaires et difficiles à gérer que l'anticipation est faible ou difficile, parfois partiellement hors d'atteinte. Par construction, c'est le cas des « partenariats d'exploration », tournés vers l'innovation de rupture, **dans et hors pôles de compétitivité**. Comme le signale un auteur⁴⁴:

- de tels « partenariats » forcent à prendre en compte des logiques d'action dans lesquelles les objets de coopération sont a priori inconnus et demeurent à concevoir ;
- un tel régime d'action conduit à renouveler les objets, les compétences nécessaires, les intérêts des acteurs et, par suite, le périmètre des collectifs ainsi que leur identité.

[169] Autrement dit, il n'est pas surprenant, dans ce type de perspective, que la cohésion et la coordination soient simultanément indéterminées, sans qu'une relative instabilité soit d'ailleurs nécessairement un signe d'échec. La cohésion étant l'enjeu clé, le plus difficile à saisir, il faut que les choix dans l'organisation opérationnelle puissent s'exercer avec souplesse, en évitant autant que faire se peut :

- le mythe ou les pratiques de type « one best way » ;
- d'enfermer durablement les acteurs concernés dans des relations de travail reproduisant celles qui correspondent à des organisations productives caractérisées par la stabilité des objets de collaboration, voire par une identité stable du collectif.

[170] Apprentissage et innovation ont partie liée : cela ne veut pas dire qu'il faille tout et toujours réinventer. Bien au contraire, l'idéal pourrait se trouver dans l'usage le plus souple d'une offre juridique existante et éprouvée, dans laquelle les acteurs s'insèreraient avec une capacité d'interprétation optimale, sans investissement excessif. Ce choix en faveur de la résolution de problèmes chemin faisant suppose un accompagnement des acteurs et leur implication dans la construction de cadres théoriques et de régulation compatibles avec le « sur mesure ».

2.1.2. Cadre des mouvements de personnel dans les projets collaboratifs d'innovation (dans et hors pôle de compétitivité)

[171] L'offre juridique présente d'ores et déjà, en droit du travail, bien des possibilités. Si les acteurs des pôles de compétitivité n'en exploitent qu'une très faible partie, c'est avant tout en raison d'une absence des professionnels des ressources humaines ou des relations sociales, qui pourraient les aider à faire les choix qui conviennent.

[172] Avant d'aborder cette offre juridique au § 2.1.3 (infra), une typologie des cadres des mouvements de personnel auxquels il peut être fait appel, dans la réalisation des projets collaboratifs d'innovation, paraît nécessaire. Lors de ses investigations, la mission a constaté une faible réflexion, à cet égard, sauf de très rares exceptions. En cas, non moins exceptionnel, de référence à l'article 47 de la loi du 30 décembre 2006, la mission a constaté que le souci de « défendre » l'expérimentation pouvait obérer la recherche dans des voies différentes, surtout lorsque l'offre juridique existant par ailleurs permet, en fait, de répondre au problème rencontré.

⁴⁴ Blanche Segrestin : « Coopération et cohésion dans les systèmes contemporains d'innovation », Université de Paris Dauphine - Dossier pour l'obtention du diplôme d'habilitation à diriger des recherches-juin 2008.

Type de mouvement	Description	Effets
1. Déplacement temporaire de main d'œuvre	<p>Déplacements de main-d'œuvre d'une structure à une autre pour les besoins de coordination des projets.</p> <p>Le plus souvent ce sont des déplacements physiques à des réunions techniques ou administratives. Ces déplacements peuvent se faire dans le cadre de l'exécution des contrats portant sur les tâches à accomplir.</p>	<p>Coexistent des collectivités de travail aux statuts très différents ce qui peut poser des difficultés d'ordre pratique. Il est par exemple souligné que les chercheurs « académiques » ont le plus souvent des temporalités différentes de celles des entreprises. Ces chercheurs ne sont en effet pas soumis à des exigences de résultats dans un temps contraint, mais à des exigences de publication.</p> <p>Les règles de la fonction publique présentent également de multiples difficultés au démarrage des projets. Les contrats d'allocations ou de bourses de recherche commencent le plus souvent au mois d'octobre. À l'inverse lorsque ces contrats s'arrêtent avant que le projet ne soit achevé le chercheur n'est plus disponible. Ces remarques sont également valables pour des structures de droit privé qui attendent des financements qui peuvent tarder et qui ne peuvent pas embaucher avant de les avoir perçus. Il en résulte des déphasages.</p>
2. Déplacement permanent de main d'œuvre	<p>Rassemblement de la main-d'œuvre nécessaire au projet dans un même lieu, chaque partenaire gardant la maîtrise hiérarchique et juridique de son personnel.</p>	<p>Création d'une collectivité de travail de fait sans reconnaissance juridique</p>
3. Mise à disposition de personnel d'une structure à une autre	<p>Cas 1 : le groupe qui porte le projet dispose de plusieurs filiales. En fonction de l'activité du projet, le groupe leur demande de mettre à disposition des personnes. Mais le processus n'a pas été formalisé.</p> <p>Cas 2 : le but est de faire face à des problèmes de temps et de manque de compétences spécifiques chez un des partenaires.</p> <p>Cas 3 : un groupement d'employeurs est créé par les membres d'un pôle de compétitivité pour « dé-précariser » les opérateurs intervenant, par voie de mise à disposition, en phase initiale des lancements de produits nouveaux.</p>	<p>Dans les deux premiers exemples cités, la mise à disposition s'est faite soit entre filiales d'un même groupe soit entre partenaires d'un même projet. Aucun prêt de personnel n'a été fait entre porteurs de projets différents.</p> <p>Néanmoins, les pratiques de mises à disposition peuvent être courantes sans que les interlocuteurs les mentionnent en tant que telles. Par exemple il arrive que des « post-doc » soient recrutés par certains partenaires et soient affectés chez un autre. Le cas d'un stagiaire recruté par une structure et travaillant dans une autre n'est pas exceptionnel.</p> <p>La mise à disposition de personnel n'est donc pas envisagée comme une technique permettant un apprentissage collectif ou d'améliorer la compétitivité de chacun.</p>
4. Fourniture de main-d'œuvre dans le cadre de prestations de services	<p>Pour rapprocher la demande et l'offre de travail, certains contrats de prestation de service peuvent avoir pour but et pour effet quasi exclusif de mettre du personnel à disposition. Il en résulte des pratiques qui,</p>	<p>Dans ce cas, la structure (qu'il s'agisse du porteur ou de ses partenaires) fait appel à des « free-lance », c'est-à-dire des travailleurs indépendants. Beaucoup de structures recourent à des « consultants »</p>

	<p>outre leur légalité parfois discutable, manquent d'efficacité du strict de point de vue de l'utilisation des ressources humaines.</p> <p>Un premier procédé consiste pour des porteurs de projets qui ne peuvent pas recruter, à externaliser tout ou partie de la ressource humaine. Les raisons avancées sont diverses : impossibilité de recruter dans la fonction publique, impossibilité de recruter pour une association fortement dépendante de subventions publiques, volonté de ne pas s'attacher un personnel dont le porteur n'a pas de besoin récurrent, nécessité de faire appel à des profils très techniques ou très particuliers, etc.</p> <p>Dans d'autres cas, le partenaire avec lequel le porteur de projet a conclu l'une des conventions décrites plus haut peut n'être qu'une façade masquant en fait (sinon en droit) un rapport direct avec la main-d'œuvre utilisée.</p> <p>L'exemple le plus frappant est celui de la recherche universitaire où la personne du chercheur est plus importante que l'établissement qui l'emploie. Les savoir-faire collectifs et les compétences vont s'attacher à cette personne et non au partenaire identifié que le pôle a labellisé. Tel est le cas de ce chercheur, qui a expliqué avoir un projet labellisé au sein d'un laboratoire universitaire où il était maître de conférences. Cet enseignant-chercheur est, depuis, devenu professeur des universités dans une autre université mais continue à être rattaché administrativement à l'université où il était maître de conférence, pour ses activités de recherche. Il a monté un dossier de financement par l'Agence Nationale de la Recherche. Dans ce cadre, il a contacté des collègues rencontrés à l'occasion de séminaires ou de conférences et avec lesquels il souhaitait travailler. L'un d'entre eux est enseignant-chercheur dans une université parisienne. Un autre était maître de conférences dans une autre. Ces deux structures sont devenues partenaires. Puis la seconde s'est retirée, car l'enseignant-chercheur est devenu professeur dans une autre université parisienne qui est alors devenue partenaire.</p>	<p>considérés comme des experts dans leur domaine. La logique de recours à ces indépendants est proche de celle du recours à la sous-traitance. Mais il n'est pas rare que le recours se fasse dans des fonctions vitales, par exemple le recours à un indépendant comme chef de projet.</p> <p>Souvent, ces travailleurs indépendants peuvent être considérés comme placés sous la subordination juridique du donneur d'ordre, ce qui peut entraîner un risque juridique de requalification de la relation en contrat de travail. Par ailleurs, la structure ne se rend pas compte qu'elle est liée à l'indépendant par l'un des contrats décrits plus haut. S'agissant d'artistes (dans le secteur du jeu vidéo par exemple) se posent des problèmes de gestion des droits de propriété intellectuelle. La Cour de cassation considère par exemple qu'un jeu vidéo est une œuvre complexe et que chaque artiste (musicien, graphiste etc.) dispose d'un droit moral et d'un droit d'exploitation sur son œuvre.</p> <p>Multiplier ainsi les chaînes de sous-traitance comporte des risques, et fait perdre en efficacité lorsque sont promues des politiques d'apprentissage collectif. En outre les consultants extérieurs n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs que leur donneur d'ordres, notamment en termes de développement d'une structure qui n'est pas la leur, ou de développement d'un produit pour lequel ils apportent une valeur-ajoutée mais n'en récupèrent aucune au-delà de l'aspect purement pécuniaire du contrat. Il sera alors difficile de les associer à des projets collectifs ou, de façon plus terre à terre, de les faire participer à des formations (management de projet par exemple), ne serait-ce que pour des raisons purement administratives (les organismes de financement de la formation des salariés ne couvrent pas les indépendants).</p>
--	--	--

Source : groupe de travail et Pôle Cap Digital-Amnyos

2.1.3. Quels supports juridiques pour quels objectifs ?

[173] La mission s'est ensuite attachée à recenser l'offre juridique des supports entrant dans les cadres conceptuels habituels ; dans le cadre de ceux-ci, les seules voies envisageables sont la mise à disposition de personnel et le recours à un tiers employeur. Le recours à la sous-traitance ou au contrat de prestation de services, laissé de côté par ce recensement, peut s'analyser sous l'angle du tiers employeur et de la fourniture de main d'œuvre.

[174] L'identification d'un lien de subordination classique, correspondant à une activité donnée, est le maître mot dans tous les cas où elle est possible (emploi salarié) : lorsque l'action d'entreprendre (un projet d'innovation entre dans cette catégorie) « détricote » l'entreprise, tout se passe comme s'il fallait absolument la reconstituer selon les canons habituels, quitte à ce que cela soulève des difficultés dans la détermination des « collectivités de travail ». Le cas du portage salarial et exemplaire : un travailleur indépendant devient salarié par l'intervention de l'entreprise de portage.

2.1.3.1. Support de mise à disposition de personnel

Type de support	Personne morale	Type d'intermédiation	Avantages	Inconvénients	Intérêt pour le pôle ou les membres du pôle
1. Article L 8241-2 du code du travail	Pas de constitution de personne morale	D'un employeur de droit privé, Vers un autre employeur, de droit privé ou de droit public	Permet de faire des mises à disposition entre employeurs, membres ou non du pôle ; Permet de faire des mises à disposition de personnel indépendamment des projets labellisés par le pôle.	Interdit la réalisation d'un bénéfice par l'employeur prêteur (pénal) et n'écarte pas les risques de requalification en cas de durée prolongée (civil)	Fluidifie la mobilité inter-employeurs ; Facilite les déplacements temporaires de main-d'œuvre pour des projets ; Sécurise les parcours professionnels au sein du pôle et au-delà (difficultés économiques).
2. ANI du 8 juillet 2009 (titre III)	Pas de constitution de personne morale	D'un employeur de droit privé, Vers un autre employeur, de droit privé ou de droit public	Permet de faire des mises à disposition entre employeurs, membres ou non du pôle ; Permet de faire des mises à disposition de personnel indépendamment des projets labellisés par le pôle.	Interdit la réalisation d'un bénéfice par l'employeur prêteur (pénal) et n'écarte pas les risques de requalification en cas de durée prolongée (civil) Un certain formalisme (de nature conventionnelle et non d'ordre public)	Fluidifie la mobilité inter-employeurs ; Facilite les déplacements temporaires de main-d'œuvre pour des projets ; Sécurise les parcours professionnels au sein du pôle et au-delà (difficultés économiques).
3. Article 47-1 de la loi 2006-1770 du 30 décembre 2006	Pas de constitution de personne morale.	Des organismes de recherche, établissements d'enseignement supérieur ou entreprises. Vers les organismes de recherche,	Permet de faire des mises à disposition entre membres du pôle. Le but lucratif aux fins d'échange de services est admis sous contrôle du juge. Permet de faire des	Pas de mise à disposition de personnel de la structure de gestion du pôle vers les membres ou vice versa. Ne sécurise les parcours professionnels	Fluidifie la mobilité inter-employeurs ; Facilite les déplacements temporaires de main-d'œuvre pour des projets.

		établissement d'enseignement supérieur ou entreprises.	misés à disposition de personnel indépendamment des projets labellisés par le pôle.	qu'au sein du pôle (difficultés économiques). Les risques de contentieux, civil et pénal, ne sont pas écartés.	
4. Groupement d'employeurs	Création d'une association	De l'association Vers les membres de l'association	Moyen de « partager » ce personnel avec d'autres structures ; Permet au travailleur de n'avoir qu'un seul employeur ; Le groupement gère les aspects administratifs et humains de la relation salariale; Permet de gérer la formation professionnelle ; Permet de délivrer des conseils en ressources humaines aux membres du groupement.	Impossibilité d'associer les personnes morales de droit public, notamment les universités ; Impossibilité de porter les projets ; Impossibilité de délivrer des conseils autres que ceux en ressources humaines.	Fournit du personnel à temps très réduit à des TPE. Délivre des conseils RH.
5. Travail temporaire	Création d'une société ou d'une association ayant pour objet exclusif le travail temporaire	De : l'entreprise de travail temporaire Vers : le pôle ou ses membres	Permet de faire des misés à disposition à but lucratif ; Permet des misés à dispositions à titre exclusif ; Offre des services de placement	Création et fonctionnement complexe (donc nécessité de faire appel à une ETT existante). Coût important.	Flexibilité quantitative externe pour les porteurs de projets

Source : groupe de travail et pôle Cap Digital-Amnyos

2.1.3.2. Support de projets

Type de support	Personne morale	Type d'intermédiation	Avantages	Inconvénients	Intérêt pour le pôle ou les membres du pôle
1. Groupement d'intérêt public	Création d'un groupement avec des partenaires privés et publics (soumis au droit public)	Les GIP ont pour but : - de développer des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés avec une représentation majoritaire des intérêts publics ; - de poursuivre des objectifs d'intérêt commun ; - de mettre en commun des moyens émanant	Permet de prendre en charge juridiquement un projet. Permet de faire des misés à dispositions de personnel des membres du pôle vers le GIP.	Le GIP : - a un périmètre géographique défini ; - a une durée déterminée ; - est soumis aux règles du droit public, y compris en matière de recrutement (agents publics).	Associer et impliquer de manière très étroite la recherche académique.

Type de support	Personne morale	Type d'intermédiation	Avantages	Inconvénients	Intérêt pour le pôle ou les membres du pôle
		de partenaires différents.			
2. Portage salarial	Toute forme de structures + Entreprise de travail temporaire	Intermédiaire entre un travailleur indépendant et le client qu'il a démarché.	Le travailleur indépendant devient un salarié. Décharge l'intéressé de toutes les contraintes liées au travail indépendant (mais statut de l'auto entreprise désormais ?).	Nécessite de faire appel à une structure s'étant déclaré comme « entreprise de portage » (convention collective en cours de négociation).	Proposer à un porteur de projet individuel une structure de gestion de contrat lorsque ce porteur ne veut pas créer son entreprise.
3. Contrat d'appui au projet d'entreprise	Création d'une association	Mécanisme de la couveuse : aide à la création d'entreprise	Met à la disposition du porteur de projet un appui pédagogique, des moyens logistiques et des conseils personnalisés. Assume dans une certaine mesure la responsabilité technique, financière et juridique des actes afférents à la préparation et à la mise en œuvre de l'activité débutante.	Le créateur d'entreprise n'a pas la personnalité morale avant son immatriculation. C'est la structure d'appui qui assume tous les actes : nécessité pour elle de s'impliquer fortement dans le fonctionnement de la start-up.	Permettre à un porteur de projet de création ou de reprise d'entreprise ou d'activité économique de tester et de développer son projet en situation concrète.
4. Coopérative d'activité et d'emploi	Création d'une société	Prend en charge juridiquement un projet de création	Les créateurs sont salariés de la CAE.	Nécessite une gestion financière très précise des projets car la CAE est le plus souvent faiblement capitalisée.	Proposer une structure de gestion de la commercialisation en fin de projet (mais plutôt pour des porteurs individuels).
5. Groupement d'intérêt économique	GIE	Le G.I.E. est le regroupement d'entreprises préexistantes dont le but est de "faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité ; [ce but] n'est pas de réaliser des bénéfices pour lui-même" (C. com., art. L. 251-1, al. 2).	Structure pouvant prendre en charge la commercialisation ou la distribution d'un produit issu d'un projet.	Le G.I.E n'est pas le cadre approprié pour démarrer un projet.	Utile pour commercialiser un produit issu des résultats du projet.

Type de support	Personne morale	Type d'intermédiation	Avantages	Inconvénients	Intérêt pour le pôle ou les membres du pôle
6 Groupement de coopération sociale et médico-sociale	Groupement sui generis de droit privé ou de droit public (art. L 312-7 du CASF)	Constitué entre professionnels (personnes physiques) et personnes morales, privées ou publiques, des secteurs sanitaires et sociaux	Permet de prendre en charge un projet sur le plan juridique et de le réaliser. Permet de faire des mises à dispositions de personnel des membres vers le GCSMS et vice-versa. Peut se substituer aux membres.	Réservé aux professionnels et établissements des secteurs sanitaires et sociaux	Peut réunir des personnes physiques et établissements sanitaires et sociaux, mais non les entreprises industrielles et commerciales ni les universités et établissements de recherche n'entrant pas dans ces catégories

Source : groupe de travail et pôle Cap Digital-Amnyos

2.2. La diversité des applications du problème structurel identifié par la DATAR a fait l'objet de contournements multiples : de nouveaux signaux apparaissent cependant

[175] La mission a relevé que de nombreux acteurs institutionnels sont intervenus pour inviter à la prise en compte de la « gestion des ressources humaines » comme élément de succès des projets des pôles et pour l'ancrage territorial de l'innovation par l'emploi : la DGEFP, la délégation à l'aménagement du territoire (Datar, 2004), le conseil économique et social de la Région Rhône-Alpes (CESR, 2006), les conseils régionaux d'Ile de France et de Rhône Alpes, l'APEC, le Syntec Ingénierie, les consultants en charge du recueil des bonnes pratiques...

[176] A ces encouragements s'ajoutent ou se combinent des pressions de type concurrentiel qui conduisent les organisations à s'inspirer des modes de fonctionnement de concurrents, sur le marché ou dans la recherche de la reconnaissance institutionnelle. Cela fonctionne au sein d'un pôle, tel chef de projet parlant d'« effet d'entraînement » en ce qui concerne le formatage des besoins de GPEC ; ainsi, des entreprises, stimulées par d'autres, participeraient au projet par une forme de mimétisme. Cela fonctionne de plus en plus, comme la mission l'a observé, d'un pôle à l'autre : un responsable du pôle Minalogic déclare « s'inspirer de la gestion territoriale des emplois et des compétences » d'Arve Industries.

[177] Cependant, la mission n'a relevé le déploiement d'aucun projet opérationnel supposé traiter le problème structurel identifié par la DATAR, celui d'une régulation adéquate de la mise en réseau des compétences, appropriée aux besoins de projets d'innovation, notamment de rupture. Elle a relevé des intentions et des avant-projets en ce sens, dans quelques pôles qui ont abandonné l'espoir que l'article 47 les aide dans cette voie.

2.2.1. L'élaboration de la règle de droit doit accompagner les nouvelles configurations organisationnelles

[178] Dans toute activité économique, notamment lorsqu'il s'agit de collaboration compétitive pour l'innovation, la confiance n'est acquise que tant que l'édifice institutionnel fonctionne.

- [179] L'histoire du droit commercial offre à cet égard l'exemple d'une forme d'évolution créatrice que le droit du travail a plus de mal à épouser. De nombreuses formes de société ont été proposées pour encadrer des créations de la pratique : en institutionnalisant la société anonyme, le législateur cherchait non seulement à éviter les dérives et protéger les investisseurs, mais aussi à formaliser des normes utiles pour la diffusion de pratiques nécessaires à l'industrie. Le droit crée des catégories d'action, propose des cadres types permettant aux acteurs les plus vulnérables de ne pas être pénalisés. Il facilite par là l'essor de nouvelles pratiques, en instruisant les acteurs économiques des problèmes qu'ils sont susceptibles de rencontrer.
- [180] En droit du travail cependant, laisser les acteurs choisir les procédures et formes juridiques qui conviennent à leur situation peut revenir à les laisser beaucoup plus démunis qu'en droit commercial. Comme la mission l'a relevé, la variété de l'offre juridique existante permet de traiter quasiment toutes les situations de projets collaboratifs d'innovation, mais elle butte sur l'émergence de « partenariats d'exploration »⁴⁵ dont les configurations organisationnelles s'éloignent des modèles habituels (avec leurs variations selon les deux seules voies de la mise à disposition ou du tiers employeur « de substitution »).
- [181] Comme le note Blanche Segrestin : « *L'exploration consiste à conduire des apprentissages pour qualifier des champs d'action, leurs potentiels, les points durs et les pistes d'investigation pour la suite : l'exploration permet de construire les virtualités qu'on pourra le cas échéant actualiser* ».
- [182] Dans le contexte inter organisationnel des projets des pôles de compétitivité, un tel processus met en difficulté les pratiques habituelles en droit des relations de travail. Avec une telle incertitude, déléguer une autorité d'employeur ne va pas de soi : le recours à des relations contractuelles de travail spécifiques, avec un autre employeur, risque alors de pousser au formalisme excessif. Ce dernier sera générateur de risques et contraintes inutiles pour toutes les parties en présence.
- [183] A partir des cas de figure rencontrés par la mission, un certain effort de modélisation peut aider à formuler plus précisément, dans une optique juridique, la nature et la portée du problème structurel. Plusieurs cas ont alimenté la réflexion de la mission, notamment les projets de l'Institut de la vision, au sein du pôle Medicen, le projet « Play All » au sein du pôle Cap Digital, le projet Axel' One au sein du pôle Axelera⁴⁶, ainsi que, dans cette filière mature qu'est l'automobile, les projets du pôle Movéo. Plus généralement, la mission relève que la propension au développement de configurations nouvelles de « partenariat d'exploration » se précise dans certaines activités ou filières en recherche d'innovation de rupture.

2.2.2. L'expérience acquise depuis 2004 permet de formuler plus précisément le problème structurel identifié par la DATAR

- [184] Deux approches complémentaires permettent un début de modélisation, à grands traits. Ces deux approches sont valables pour analyser tous les projets collaboratifs d'innovation, qu'ils soient conduits au sein d'un pôle de compétitivité ou en dehors. Comme déjà indiqué, la mission recommande, au travers de son évaluation, de reconnaître aux pôles les qualités qu'ils ont et de ne pas leur prêter celles qu'ils n'ont pas.

⁴⁵ Blanche Segrestin, op.cit.

⁴⁶ Voir présentation du projet Axel' One en annexe 7

2.2.2.1. Selon le mode de concrétisation de l'innovation

- [185] Un premier mode de concrétisation est celui de l'innovation de continuité. Dans un tel cas, il est possible de planifier et de modulariser. Cela concerne plutôt des filières matures comme l'automobile. Les PME apportent généralement leur concours dans un régime de sous-traitance. La forme d'externalisation vers les sociétés d'ingénierie-conseil est dominante : « l'ingénierie devient l'auxiliaire de l'organisation créatrice dans la maîtrise de ses processus de production »⁴⁷.
- [186] La comparaison entre l'automobile (pôle Movéo) et la chimie (pôle Axelera) montre qu'un enjeu stratégique tel que celui du développement durable peut avoir un impact différencié sur le mode de concrétisation de l'innovation, selon les filières (l'évolution de leur structuration, leurs objets techniques et leurs marchés).
- [187] Un deuxième mode de concrétisation est celui de l'innovation de rupture. Dans un tel cas, on ne peut pas planifier et modulariser. Cela concerne plutôt des « nébuleuses » en formation, en expansion ou en « refondation », comme la chimie, que des filières matures. Les PME jouent plus souvent un rôle moteur dans la concrétisation de l'innovation.
- [188] Cela peut avoir des conséquences quant au lieu et, par là, quant au besoin d'un déplacement des travailleurs :
- dans le premier cas, une logique de rapprochement topologique et de connexité, non de contiguïté, l'emporte : c'est un lieu/réseau ;
 - dans le deuxième cas, c'est une logique de rapprochement topographique et de contiguïté : quand quelque chose se concrétise, on redistribue des identités d'action, on met de l'ordre dans les conventions.

2.2.2.2. Selon le modèle de référence de l'action d'entreprendre

- [189] Les évolutions récentes observées par la mission, au travers des cas cités, montrent l'émergence d'un modèle renouvelé de l'entreprise, ou de l'action d'entreprendre, fondée sur le projet. **Ce renouveau est en partie favorisé par la création des pôles de compétitivité.**
- [190] Bien des tensions observées quant au mode de valorisation des actifs et des ressources humaines peuvent être rattachées aux divergences entre ce modèle et celui de l'entreprise fondée sur le réseau.
- [191] En effet, le premier modèle induit une problématique « d'apprentissage organisationnel » et, à titre très accessoire, celle d'un statut des personnes « *pour le projet intégré* ». La question est alors, plutôt, de savoir quel soutien on apporte à la création de valeur par le travail.
- [192] Par contre, le second modèle de création de valeur illustre plutôt la réponse de court terme que les entreprises doivent donner au « retour des actionnaires »⁴⁸. Elle induit plutôt une problématique de statut « *pour le personnel externalisé* ». La question est alors de savoir comment prévenir les comportements réticulaires abusifs.
- [193] Une même entreprise peut, bien sûr, participer à chacun de ces deux contextes.

⁴⁷ Livre blanc de Syntec Ingénierie, déjà cité au § 1.7 du présent rapport.

⁴⁸ A. Hamdouch et M.H.Depret « Innovation, coopération préemptive et concurrence réticulaire : les nouvelles dynamiques des relations inter firmes »-CLERSE, Université des Sciences et Technologies de Lille, membre associé de Matisse, Université de Paris I- juillet 2003.



[194] Le fonctionnement du modèle d'entreprise ou de l'action d'entreprendre fondés sur le projet peut justifier une reconfiguration de la norme d'emploi, hors des « sentiers » habituels de la mise à disposition, voire du tiers employeur. Se posent notamment les questions de la compatibilité du rapport de subordination avec la constitution de « communautés de savoir » « trans-statutaires », dédiées au travail collaboratif et à l'innovation. Les études sur le sujet⁴⁹ insistent, en la matière, sur la nécessité de développer une approche très fonctionnelle du pouvoir patronal.

[195] **La question des « communautés de savoir » réintroduit ainsi la question du travail comme source de la valeur.** Elle met en évidence la tension qui ne manque pas de s'établir entre les différents modes de valorisation des ressources, notamment celui qu'induit le modèle d'entreprise référent (entreprise classique et focalisation sur les modes de valorisation des biens sur les marchés « produit » ; entreprise-réseau et focalisation sur les modes de valorisation des actifs financiers). Accessoirement, le modèle de l'entreprise-projet paraît condamner les agencements « fermés » de ressources hautement qualifiées.

[196] Ce sont les métamorphoses de la relation de travail dans l'entreprise-projet – au bénéfice de l'innovation – qui peuvent appeler des changements dans la relation d'emploi. Il s'agit de :

- laisser la communauté ouverte, tout en sécurisant la « para-subordination »,
- répondre aux problèmes de la dépendance économique,
- équiper la capacité de valorisation des travailleurs *via* la formation et les rémunérations,
- développer des garanties sociales adéquates,
- assurer une capacité de représentation des intérêts strictement proportionnée au but poursuivi (qualification de nouvelles compétences, hygiène sécurité).

[197] Dans aucun de ces contextes rapidement brossés la mise à disposition de l'article 47 n'apporte une réponse.

2.3. *Dans le champ du droit de l'emploi public, la recherche de formes de mobilité profitables à l'innovation est encore à ses débuts*

[198] Bien qu'elles ne visent expressément que le seul droit privé du travail, les dispositions de l'article 47-1 de la loi du 30 décembre 2006 englobent dans leur champ aussi bien les relations de travail entre employeurs et travailleurs des entreprises privées que les liens statutaires entre employeurs publics et leurs agents, contrairement à celles de l'article 48 de la même loi (congé de mobilité dans le cadre d'un accord de GPEC). C'est en effet la condition première d'une expérimentation entre membres d'un même pôle de compétitivité portant sur le prêt de main d'œuvre.

⁴⁹ P. Cohendet, F. Crépelet, O. Dupouët-« La gestion des connaissances, firmes et communautés de savoir »-Economica, Paris 2006.

[199] Mais la rencontre, voire la simple conciliation, entre la capacité des uns et celle des autres à faire converger leurs initiatives par le truchement de la seule mise à disposition de personnel entre eux n'a absolument rien d'évident, d'un strict point de vue juridique. En effet, les différences de régimes juridiques peuvent rendre très complexes des opérations de mise à disposition déjà perçues comme peu sûres, alors qu'elles n'ont ni la même nature ni la même portée pour les uns et pour les autres, malgré de récentes évolutions du droit de l'emploi public.

2.3.1. Le dispositif de l'article 47 aurait pu autoriser des expériences innovantes, en termes de fluidité entre la recherche académique publique et les entreprises : il n'a connu aucune application de ce point de vue.

[200] Les pôles de compétitivité, qui ont vocation à être des lieux d'émergence d'une recherche partenariale entre entreprises et laboratoires académiques, auraient pu donner lieu à l'expérimentation de formes d'échanges de personnel jusqu'à ce jour peu usitées, voire interdites entre acteurs publics et privés.

[201] Dans la réalité quotidienne, l'élaboration d'un projet de recherche conduit fréquemment des salariés de droit privé ou des agents de droit public à partager les mêmes lieux de travail et à s'inscrire dans une relation collaborative. Cette situation aurait pu trouver une couverture juridique dans l'article 47. Même si la mission a rencontré quelques cas où le recours à cette disposition juridique innovante pouvait apporter des éléments de sécurisation, il est apparu que le dispositif était insuffisamment documenté pour constituer une véritable solution à un problème beaucoup plus large.

Le recours par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche à des collaborateurs issus du monde de l'entreprise est d'ores et déjà possible, même s'il reste par trop confidentiel.

La possibilité pour des personnels de statut privé de pouvoir exercer à temps partiel dans l'enseignement supérieur existe déjà principalement pour des activités d'enseignement sous la forme du recrutement de PAST (Professeur associé à temps partiel), régi par le décret 94-594 du 15/7/94. Ces personnels sont recrutés pour des périodes de 3 ans renouvelables, dès lors que l'activité universitaire s'inscrit dans leur domaine de compétences et qu'ils ont une activité professionnelle principale. Le temps de service est de 96 heures annuelles équivalent TD et leur rémunération minimale est de 50% de celle d'un professeur titulaire à temps plein.

Par ailleurs le décret 87-889 du 26/10/87 modifié, permet aux personnels de droit privé d'exercer des heures complémentaires dans des établissements d'enseignement supérieur, dès lors qu'ils exercent une activité principale d'une durée minimale annuelle de 900 heures. Le nombre d'heures annuel maximal est de 96 équivalent TD. Ils sont rémunérés à la vacation horaire, sur la base du montant de l'heure complémentaire des professeurs titulaires (environ 35 € pour un TD).

[202] Votées postérieurement à la disposition faisant l'objet de l'évaluation, les lois du 2 février 2007 et du 3 août 2009 structurent un processus d'ouverture des carrières des fonctionnaires dont les effets sur la recherche académique peuvent être très profitables à l'innovation. **Les constats de la mission la conduisent d'ailleurs à considérer que le processus qu'elles amorcent est décisif pour l'avenir de l'innovation en France.**

[203] Ces voies ne concernent cependant que très partiellement, comme le montre le développement suivant (§ 2.3.2), la mise à disposition de personnel. La mission n'avait ni le mandat ni les moyens de pousser ses investigations à cet égard. Ses constats l'amènent à recommander le lancement d'une mission spécifique qui pourrait être confiée conjointement à plusieurs inspections générales⁵⁰.

⁵⁰ Cette mission aurait pour objet, à partir des possibilités ouvertes par le droit de l'emploi public, de proposer des pistes « soutenables » en vue d'une fluidité public-privé profitable à l'innovation en France. Elle pourrait utilement être confiée

2.3.2. Intervenues postérieurement à la loi du 30 décembre 2006, les lois du 2 février 2007 et du 3 août 2009 ont ouvert de nouvelles voies de mobilité aux chercheurs publics mais laissent encore des points non réglés

[204] Deux textes législatifs de portée générale couvrant l'ensemble des fonctions publiques de l'Etat, territoriale et hospitalière sont intervenus postérieurement à la loi du 30 décembre 2006 et à son article 47. Ils ont apporté des éléments de souplesse importants en matière de mobilité des chercheurs entre les sphères publiques et privées : la loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et au parcours professionnel dans la fonction publique.

[205] Ces deux lois complètent les dispositions des lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droit et obligation des fonctionnaires, n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche et la loi de programme pour la recherche n° 2006-66-450 du 18 avril 2006. Elles ouvrent des possibilités nouvelles en ce qui concerne deux points majeurs d'amélioration de la fluidité de l'emploi entre la recherche académique et les entreprises.

2.3.2.1. Les nouveaux textes⁵¹ clarifient un paysage passablement touffu

[206] Les nouveaux textes sont commentés par une circulaire importante de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en date du 25 juin 2008⁵². Elle rappelle que certaines activités sont désormais librement exercées sans autorisation préalable :

- la production d'œuvres de l'esprit (articles L 112-2 et suivants du code de la propriété intellectuelle), qui doit être autonome, sans lien de subordination avec un organisme de droit privé, la rémunération devant se faire à l'acte ;
- l'exercice d'une activité libérale connexe à l'activité d'enseignement, scientifique ou artistique ;
- l'exercice d'une activité bénévole au profit de personnes publiques ou privées sans but lucratif.

[207] Par ailleurs, ces textes rappellent deux principes fondamentaux : **l'exclusivité professionnelle des agents publics et l'interdiction d'exercer une activité lucrative**. En dehors des activités visées ci-dessus, « *les fonctionnaires et agents non titulaires de droit public doivent consacrer l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité lucrative de quelque nature que ce soit. Ainsi, un agent public ne peut occuper en dehors de son emploi un emploi salarié privé, y compris durant les périodes où il n'a pas d'activité de service (congés, ARTT) dans une entreprise industrielle ou commerciale* ».

à l'IGAENR, au CGEFI et à l'IGAS (en raison de l'importance des enjeux et de la complexité spécifiques à la recherche biomédicale et à son financement). Elle compléterait utilement plusieurs travaux déjà entrepris, notamment ceux des missions IGAS relatives à la rémunération des médecins et chirurgiens hospitaliers (janvier 2009) et au financement de la recherche, de l'enseignement et des missions d'intérêt général dans les établissements de santé (novembre 2009). Lors de ses investigations, la mission a relevé que les acteurs concernés, spécialement dans le cadre des institutions hospitalières publiques, agissaient dans des cadres que l'on peut qualifier de peu élaborés, d'un point de vue économique et social.

⁵¹ Décret n° 2007-1542 du 26 octobre 2007 (FP Etat), Décret n° 2008-928 du 12 septembre 2008 (FP hospitalière), Décret n° 2008-928 du 12 septembre 2008 (FP territoriale)

⁵² Circulaire relative à la nouvelle réglementation sur les cumuls d'activité du 25 juin 2008

2.3.2.2. Les textes autorisent les agents, à temps plein ou à temps partiel, à cumuler, sous conditions, des **activités accessoires à leur activité principale**, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé

[208] Les textes permettent aux membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement et de recherche, après autorisation, de cumuler des activités accessoires à l'activité principale, sous réserve que ces activités ne portent pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. Les activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou d'une personne privée à but non lucratif, étaient déjà possibles dans les textes. La loi de février 2007 a élargi la règle antérieure en intégrant les activités menées auprès de personnes privées dans un but d'intérêt général⁵³.

[209] Ils permettent par exemple de donner des consultations auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé. Cette activité doit être exercée dans des conditions de complète indépendance et n'impliquer aucun lien de subordination hiérarchique. Alors qu'il s'agit d'honoraires, les rémunérations versées par les « clients » de ces consultations ou expertises sont traitées par le droit fiscal et par le droit social comme des salaires, ce qui permet, entre autres effets, de les faire entrer dans l'assiette du crédit impôt recherche.

[210] Le cas de cumul d'un emploi public avec un ou plusieurs emplois salariés privés n'est autorisé que dans le cas d'un emploi public à temps incomplet (c'est-à-dire un temps partiel subi et non choisi). Du point de vue de la mission, rejoignant en cela les avis de l'Académie des sciences, une évolution de la législation sur ce point semblerait une mesure majeure de facilitation des relations de collaboration entre la recherche académique et les entreprises.

2.3.3. En dépit des assouplissements apportés par les récentes lois, la rigidité des liens statutaires segmente encore durement le marché du travail dans la sphère publique, comme entre celle-ci et la sphère privée

[211] Sollicitée par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche pour évaluer la loi n°99-587 du 12 juillet 1999 visant à faciliter le transfert de connaissances entre le dispositif public de recherche et le secteur industriel et commercial, l'Académie des sciences vient de rendre un rapport qui reste très critique⁵⁴ : « *Même si l'état d'esprit a changé depuis quelques années, il reste beaucoup à faire pour combler l'espace qui a longtemps séparé deux mondes qui trop souvent s'ignoraient* » (...) « *Dans le contexte actuel, eu égard à l'effort financier important consenti pour la recherche, il est nécessaire que les chercheurs des universités et des EPST aient une meilleure appréhension de leurs responsabilités socio-économiques et des enjeux industriels qui se posent dans leur domaine de recherche* ».

[212] A cet égard, on relève dans la documentation budgétaire de la loi de finances pour 2010 un indicateur « 5.1 » du projet annuel de performance (PAP) du programme 172 « recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires intitulé : « nombre de chercheurs du secteur public ayant rejoint une entreprise dans l'année ». La cible fournie pour l'année 2010 est **5**, rapportée à un effectif de 45 000. Cette valeur se passe de commentaire.

⁵³ La circulaire interprétative de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche en date du 25 juin 2008 précise, à cet égard, que « *dans le secteur proche des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche, il peut s'agir des différentes catégories de fondations, de certaines associations caritatives ou de promotions scientifiques, ainsi que de certains groupements d'intérêt économique ou de sociétés de forme commerciale ayant pour objet effectif principal non pas la recherche du profit mais la promotion d'activités universitaires* ».

⁵⁴ Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences sur la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 « Innovation et recherche » du 1^{er} février 2010.

- [213] A ce titre, l'Académie des sciences formule cinq propositions :
- « *Que les règles statutaires de mobilité des chercheurs des EPST intègrent la mobilité vers l'industrie en tant que salariés.*
 - *Que les activités salariées à temps partiel ou à mi-temps dans l'industrie des chercheurs des institutions publiques soient multipliées et à ce propos que les personnels EPIC, tout comme les personnels EPST, soient autorisés à travailler à temps partiel dans une entreprise.*
 - *Que ces différents types de mobilité soient fortement valorisants avec une incidence prédominante sur les profils de carrière.*
 - *Que le recrutement de jeunes docteurs par les entreprises soit encouragé en figurant dans le calcul du crédit impôt-recherche prioritairement aux matériels.*
 - *Que soient revues en profondeur les contraintes administratives qui persistent encore et bloquent les échanges entre le monde de la recherche publique et le monde de l'entreprise ».*
- [214] L'Académie des Sciences conclut : « *L'autonomie dont bénéficient maintenant les universités devrait faciliter la valorisation des profils de carrière. La volonté de prise en compte positive du critère de mobilité vers le monde industriel et vice versa doit être clairement exprimée dans les documents émis par les institutions concernées, de façon à témoigner d'une politique volontariste et non d'une simple pétition de principe de ces institutions.* »
- [215] Les propositions et la conclusion de l'Académie des sciences font écho de manière certaine aux constats que la mission a pu opérer dans le cadre de ses investigations. La mission peut d'autant mieux recommander le lancement d'une mission d'inspection pour approfondir les pistes tracées que **la solution dont elle recommande le déploiement dans la troisième partie du présent rapport (voir §§ 3.4 et suivants) permet de relativiser la plupart des problèmes d'ordre juridique liés à la nature des contrats de travail et aux liens statutaires des personnes engagées dans un projet collaboratif de recherche pour l'innovation.**
- [216] Elle a cependant, pour traiter des questions qui lui étaient soumises par certains de ses interlocuteurs, tenté de réfléchir à plusieurs formes de mobilités des travailleurs entre sphères privées et publiques utiles à l'innovation ; cette réflexion concerne certaines des pistes évoquées par l'Académie des sciences, que la mission d'inspection conjointe suggérée pourrait explorer plus avant.
- [217] Les investigations de la mission l'ont amenée à relever l'un des freins essentiels aux nécessaires évolutions dans la direction souhaitable : la faiblesse, pour le moins, du dialogue entre les administrations centrales en charge de la Fonction Publique et de la Recherche. Elle voit là une des motivations à sa recommandation d'engager une mission d'inspection conjointe.

Recommandation n°3 Suite au rapport de l'Académie des sciences, lancer en 2010 une mission confiée conjointement aux inspections compétentes, pour proposer des scénarios de mise en œuvre des principales pistes en vue d'une fluidité des parcours professionnels des agents publics et des salariés profitable à l'innovation, en priorité le cumul de temps partiels choisis dans les deux secteurs.

3. LES ACTEURS DE L'INNOVATION PEUVENT MONTRER LA VOIE POUR DE NOUVELLES SECURITES, PROPORTIONNEES AUX BUTS QU'ILS POURSUIVENT

- [218] Non seulement les freins et les risques ne sont pas où on les attendait, mais surtout les atouts ne sont sans doute pas où les acteurs de l'innovation ont été invités à les chercher

- [219] Les organisations du travail observées par la mission peuvent aller de la répartition de briques, la plus proche du modèle de la sous-traitance (filières les plus matures, éloignées de l'innovation de rupture) vers la communauté de coactivité localisée « d'exploration », à entrées et sorties permanentes.
- [220] Innovant par rapport au modèle du réseau de sous-traitance, où une firme amirale distribue le travail autour d'elle, les projets collaboratifs de recherche pour l'innovation (dans et hors pôles) sont de plus en plus nombreux à relever d'une coopération de « co-développement » par l'exploration. C'est le cas dans les filières pour lesquelles l'innovation de rupture est le principal moteur économique.
- [221] L'innovation ne peut plus se contenter d'être systématique, répétée, intentionnelle et toujours plus fréquente. Elle doit de plus en plus souvent devenir « radicale », « perturbatrice », « discontinue ». *« Elle ne porte plus seulement sur l'amélioration des produits ou des services. Elle ne vise plus seulement à proposer de nouvelles solutions technologiques ou de nouveaux atouts aux produits. Elle rend instable l'identité même des produits, forçant du même coup à renouveler les valeurs, les technologies, les marchés et les modèles économiques qui leur sont associés »*⁵⁵.
- [222] Nous ajouterons à cette énumération les modèles de relations du travail et d'emploi eux-mêmes. Cela invite notamment à revoir les modèles de carrière professionnelle et, par là, à préfigurer des formes nouvelles de gestion de l'emploi et de qualification des compétences : c'est une approche qui peut être très favorable, si des conditions précises sont réunies, au renouvellement de l'obligation d'assurer « **la capacité à occuper un emploi** » de l'article L 6321-1 du code du travail.

[223] **Tel est le fil directeur des analyses et des recommandations qui suivent. Faire que la gestion des ressources humaines entreprenne sa mutation, pour s'envisager au-delà des limites traditionnelles de la relation d'emploi, ne paraît pas hors de portée des acteurs de l'innovation, s'ils disposent de la capacité à innover dans ce domaine également. Aux yeux de la mission, c'est même une des conditions du succès de la politique publique en question**⁵⁶.

- [224] Aussi la recherche de réponses aux problèmes concrets rencontrés dans la mise en œuvre de projets collaboratifs de recherche pour l'innovation suppose-t-elle un choix de nature différente de celui qui a jusqu'alors prévalu : **doit-on lever les freins d'une régulation autonome et l'outiller, ou bien réglementer ?**

3.1. Les projets de recherche pour l'innovation peuvent et doivent aider à renouveler les voies de la « capacité à occuper un emploi »

- [225] Il peut paraître tout à fait paradoxal de s'intéresser spécialement à la capacité des chercheurs et autres personnels hautement qualifiés à occuper un emploi. Ils ne sont généralement pas parmi les plus fragilisés sur le marché du travail ; généralement ne le sont-ils pas, en tous cas, en raison de la qualification de leurs connaissances.

⁵⁵ Blanche Segrestin, op.cit.

⁵⁶ Voir les récents appels à projets lancés par le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; plus précisément : <http://messagerie.intranet.sante.gouv.fr/exchweb/bin/redirect.asp?URL=http://www.competitivite.gouv.fr/IMG/pdf/cahier-charges-PFI-AAP2> (page 12 concernant les règles encadrant les contributions des partenaires publics). Une liste des questions devant guider les porteurs figure dans le cahier des charges : d'une certaine manière, les recommandations de la mission (cf. infra §§ 3.3 à 3.5) répondent à certaines de ces interrogations (voir annexe 8).

- [226] Si l'on considère cependant les enjeux économiques de l'innovation, en relation avec les nouvelles formes de coactivité « trans-statutaires » des projets collaboratifs d'innovation, alors apparaissent très concrètement, avec une acuité exceptionnelle, les questions que soulève l'obligation légale d'assurer la « capacité à occuper un emploi »⁵⁷.
- [227] Rappelons brièvement quelques aspects de l'obligation d'assurer la « capacité à occuper un emploi » :
- elle implique l'obligation, pour l'employeur, de prendre en compte les nouvelles capacités professionnelles acquises par le salarié ; l'article 6 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché de l'emploi stipule : « *le développement des compétences des salariés constitue un élément déterminant pour leur évolution de carrière* ». Si la notion de compétences se réfère aux capacités de la personne en situation, la qualification permet de donner un statut à cette compétence. La notion de capacité professionnelle, ou de « capacité à occuper un emploi » telle qu'elle est posée à l'article L 6321-1 du code du travail, permet d'englober les notions de compétence et de qualification.
 - la notion de « carrière » apparaît ainsi dans la sphère privée, généralement sous l'angle de la « sécurisation des parcours professionnels ». Ainsi, le titre I de l'accord national interprofessionnel sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences du 14 novembre 2008 pose pour principe que « *cette démarche globale doit favoriser la gestion des compétences en couplant les données prospectives retenues avec la disponibilité des compétences des salariés afin de faciliter les évolutions de carrière interne ou externe* ».
- [228] Constats et analyses de la mission lui font considérer que la coactivité « trans statutaire » de salariés, d'agents publics et de travailleurs indépendants, au travers de projets collaboratifs d'innovation conduit avec beaucoup d'exigence à réviser assez radicalement les modèles en usage de gestion de l'emploi sous l'angle des carrières, c'est-à-dire sous celui des dynamiques de « parcours professionnels » relevant de la responsabilité des employeurs des uns et des autres⁵⁸.
- [229] Plus que tout développement théorique sur le sujet, il paraît à la mission pertinent de citer, ici, un cas représentatif de ses constats, celui de chercheurs investis dans les projets d'un institut de recherche biomédicale, composante du pôle Medicen.

L'institut est un mini cluster thématique, installé sur le site d'un hôpital extérieur à l'AP-HP en Ile de France. Il regroupe recherche académique, recherche clinique et recherche industrielle. Cet institut intègre les ressources nécessaires à l'innovation, pour le développement de produits de santé et de dispositifs de haute technologie pour pallier des handicaps. Il héberge un centre de recherche INSERM/Université/CNRS, un centre d'investigation clinique INSERM/hôpital et un centre d'entreprises (incubateur et hôtel d'entreprises).

L'institut place la recherche partenariale au cœur de son modèle et déploie tous les outils collaboratifs existants au service de ce modèle: laboratoires joints, projets partenariaux, thèses Cifre.

Dans cette configuration partenariale, des nouveaux métiers émergent, nécessaires à la professionnalisation des pratiques et des relations d'affaires : « business development », management des affaires, management économique/rentable du modèle.

⁵⁷ Article L6321-1 : « L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations ... ». Il s'agit clairement de deux obligations distinctes.

⁵⁸ Les travailleurs indépendants, pour les raisons évoquées plus bas, doivent également faire l'objet de cette recherche. Ils sont couverts par l'obligation nationale instituée à l'article L 6111 : « La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Une stratégie nationale coordonnée est définie et mise en œuvre par l'Etat, les régions et les partenaires sociaux ».

Ce besoin en compétences spécifiques et nouvelles peut être comblé en trouvant les ressources ad hoc en interne ou en externe (1). Dans cette configuration partenariale, des projets nouveaux émergent, parfois des start-up. Les projets, les start-up peuvent avoir, ponctuellement, besoin d'avoir recours à des compétences particulières, pour une phase de vie du projet (2).

Il était attendu du prêt de personnel qu'il permette de couvrir ces deux catégories de besoins spécifiques (1 et 2). Pratiquement, les disparités public / privé rendent l'application de ce dispositif hasardeuse et soulèvent des questions cruciales flux du public vers le privé : problème de statut/carrière. Quel apport par rapport à la mise en disponibilité ? Quel impact sur le déroulement de carrière du fonctionnaire ou de l'agent public « prêté » ? Quel impact sur le régime de retraite ? flux du privé vers le public : problème de niveaux de salaires. Si l'entité d'accueil (publique) doit garantir un niveau de salaire comparable avec celui du privé, comment financer la différence ? Si l'entité d'accueil n'a pas obligation de garantir le niveau de salaire, comment attirer des compétences privées qui devront s'insérer dans des grilles de salaires de très moindre valeur ?

Plus généralement : comment concilier des traitements des carrières tellement disparates, segmentés, indépendamment de toute perspective de coopération pour l'innovation, alors qu'il s'agit de chercheurs hautement qualifiés dont telle est, de plus en plus souvent, la vocation ?

Cas concret : *le cas d'un chercheur titulaire d'un PhD et d'un MBA, alliant très haut niveau scientifique et compétences en management général, économie, administration des affaires. Ces compétences sont nécessaires à l'institut. Or elles ne sont pas reconnues par son employeur (établissement public), qui le met à disposition du centre de recherche, composante de l'institut, auquel il participe. Elles ne sont pas rémunérées comme telles, et ne pourront être valorisées dans la carrière du chercheur, à qui sont demandées exclusivement les références de ses publications. A la lecture de l'article 47, les responsables de l'institut ont fini par envisager la constitution d'une plateforme de compétences en personne morale tiers employeur. En effet, ce chercheur pourrait ainsi être prêté à une structure privée (une fondation par exemple) qui mettrait en retour ses compétences au service de l'institut, ou d'un projet, en lui offrant une rémunération mieux en rapport avec sa contribution (sous réserve des contraintes statutaires applicables à la situation de ce chercheur public). On le voit : non seulement il faut un montage complexe et coûteux pour tenter de traiter les aspects de rémunération, mais celui-ci laisse totalement de côté toute question de gestion de carrière voire pire : elle place le chercheur en apesanteur du point de vue des services appelés à influencer sa carrière. Quelle que soit sa qualification, vue de son employeur, les talents qu'il déploie sont en réalité non qualifiés pour celui-ci, n'entrant dans aucune des catégories du statut (chercheur ou administratif, mais pas autre chose) alors qu'il crée une fonction et des compétences de « chargé de développement thérapeutique » en innovation, en raison même de sa qualité de chercheur et du statut qui lui permet de contribuer au projet. On voit qu'il ne s'agit pas d'abord, voire pas du tout, de formation professionnelle. La capacité du chercheur à se transformer en « bureau d'organisation de sa propre existence », pour gérer les contradictions du système, dépasse de très loin ce qu'il peut espérer de la formation.*

Conclusion générale : *l'essentiel est de pouvoir circuler à partir de ce que l'on fait : les transitions devraient être, là plus qu'ailleurs, l'instance décidant des droits des personnes, de leurs combinaisons et de la capacité à réinvestir les acquis.*

[230] Bien sûr, pour les travailleurs participant à un projet collaboratif d'innovation, les bénéfices se traduisent en première analyse par un meilleur accès à des experts d'un domaine précis et à des informations à forte valeur ajoutée. Ces avantages contribuent à accroître le développement professionnel des personnes, à augmenter de manière significative leurs possibilités d'actualiser rapidement leurs connaissances et leur confiance dans leurs compétences professionnelles.

- [231] Cependant, l'innovation dépend des conditions dans lesquelles se forment des enchaînements cognitifs nouveaux entre différentes communautés d'acteurs. La variété des acteurs, des configurations, des enjeux, la contagion et non seulement les coopérations, l'ouverture du cercle que forment les acteurs et, par conséquent, les passages entre communautés de savoir comme ceux, plus individuels, d'une communauté à une autre, sont des conditions de l'innovation. Apprentissage et innovation ont ou créent ainsi leurs propres "écosystèmes ».
- [232] C'est pourquoi les apprentissages organisationnels et la création des nouvelles compétences qui en découlent constituent sans doute la part essentielle de ce qu'il faut réinvestir en permanence dans la recherche pour l'innovation.
- [233] La question à traiter est ardue, pour commune qu'elle soit à toutes les formes de « sécurisation des parcours ». Son traitement demande cependant une formulation particulière : comment constituer, à la fois au bénéfice de la relation d'emploi (« sécurisation des parcours ») et de la recherche pour l'innovation (communautés de savoir), une ressource à partir de ce qui semble n'avoir aucune valeur dans les grilles de qualification statutaires? **C'est moins l'employabilité des personnes qui est en cause que des logiques d'appariement créatrices de valeur.**
- [234] C'est sous cet angle économique d'un réinvestissement d'externalités positives que la mission préconise de considérer la question de la carrière des chercheurs, quelle que soit la variété des liens contractuels et positions statutaires qui les hébergent dans leurs parcours. Comme le suggérait le ministre Jean Louis Borloo en présentant le projet d'article 47, les freins mis à ce réinvestissement sont bien, en effet, parmi les principaux handicaps structurels de l'innovation en France, voire le premier d'entre eux. La relation triangulaire d'emploi, loin d'offrir des réponses, paraît au contraire les rendre encore plus complexes et improbables, certainement les plus coûteuses en coordinations.

Recommandation n°4 Faire de la fluidité public-privé et des mobilités d'un emploi à l'autre, au-delà des barrières statutaires, un élément reconnu de valorisation de la carrière des chercheurs

3.2. Les éléments du débat : lever les freins d'une régulation autonome et l'outiller par la voie conventionnelle, ou bien réglementer

- [235] Les raisonnements, les fonctionnements et les appareils habituels interdisent jusqu'alors d'imaginer la « fourniture de main d'œuvre » autrement qu'au travers du prisme de la subordination à celui qui détient le pouvoir économique ou à son substitut tiers employeur, comme si lien juridique de subordination et dépendance économique devaient être liés.
- [236] Bien sûr, la prégnance de l'échange salarial type de la société industrielle, « subordination contre sécurité », entre pour bonne part dans l'attrance vers de ce prisme. Mais, sans faire ici d'autre commentaire sur l'effective validité de cet échange de nos jours, la mission constate que cet outillage ne répond pas aux besoins des relations d'emploi dans le contexte des projets collaboratifs d'innovation. En effet, en quoi est-il profitable ou sécurisant de construire des relations triangulaires de travail (un employeur de jure et un employeur de facto pour le même emploi) : est-ce pour répondre au seul « besoin » d'assurer un même lien de subordination pour tous les travailleurs appelés à coopérer dans un projet **quel que soit le contexte?**

- [237] La commune localisation de l'activité engendre souvent un droit du travail des communautés d'intérêt, pour rudimentaires qu'il soit, nonobstant les liens contractuels de subordination juridique. Mais le législateur et, surtout, la jurisprudence, en tirent des effets juridiques d'une nature disproportionnée lorsqu'ils cherchent, à tout prix, à les rattacher à un même lien de subordination. On le voit aux efforts croissants visant à corriger les bizarreries et inéquités ainsi créées, par des contre feux qui génèrent à leur tour d'autres étrangetés sources de contentieux, et ainsi de suite. L'analyse du dispositif de l'article 47-1 (voir § 1.3 du présent rapport) en offre une certaine confirmation.
- [238] Ne peut-on pas cantonner des formes de sous-entreprise préjudiciables sans qu'il soit nécessaire de constater la subordination de fait à l'utilisateur ou à un tiers employeur de substitution ?
- [239] Comme en droit commercial, le droit des relations de travail et d'emploi pourrait mieux accompagner la diversité des voies de la collaboration. Il s'agit moins d'offrir des dispositifs et structures juridiques plus nombreux et formalistes, pour répondre à chaque cas de figure en fonction de différents critères de contingence sans cesse plus nombreux. Il s'agit surtout de proposer un cadre qui pourra précisément évoluer de manière dynamique

3.2.1. Doit-on créer une nouvelle forme juridique de type « tiers employeur » dédié aux projets de recherche pour l'innovation ?

- [240] La recherche du tiers employeur idéal mobilise actuellement beaucoup de réflexion et d'énergie. La mission a constaté que tel était le cas au sein des pôles de compétitivité les plus avancés dans la voie des « partenariats d'exploration » : ceux-ci motivent le plus souvent une organisation en « **plateforme d'innovation** ». Il aurait pour fonctions et pour nature :
- 1) d'être employeur ;
 - 2) de recevoir du personnel que les membres mettraient à sa disposition ;
 - 3) de mettre son propre personnel à la disposition des membres ;
 - 4) d'autoriser les membres à se faire mutuellement des mises à disposition de personnel ;
 - 5) de pouvoir gérer en direct des projets (support juridique des projets) ;
 - 6) de fournir des prestations « ressources humaines » aux membres participant aux projets;
 - 7) d'être une structure de droit privé ;
 - 8) de répondre ainsi à l'ensemble des problèmes que se poseront tôt ou tard l'ensemble des pôles de compétitivité.

- [241] Par exemple, il a pu être imaginé de créer par la loi un « tiers employeur » nouveau, comparable au groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS)⁵⁹, pour l'adapter au contexte des projets d'innovation. Cela impliquerait une intervention du législateur dans tous les cas, après la procédure de concertation avec les partenaires sociaux instituée à l'article L 1 du code du travail.

3.2.2. Ou doit-on inciter, sans intervention *a priori* de la loi, à conclure une « convention de projet pour l'innovation », qui définirait un cadre d'emploi pour les relations de collaboration aux projets de recherche et d'innovation ?

- [242] Les relations de travail et leurs régulations peuvent-elles être fondées sur la reconnaissance juridique d'une communauté des travailleurs, strictement proportionnée aux buts poursuivis (une communauté de projet collaboratif pour l'innovation), le temps d'un projet, indépendamment des liens de subordination ou statutaires ?

⁵⁹ Code de l'action sociale et des familles, article L 312 et articles R 312-194-1 à R 312-194-25).

- [243] Comme semble nous y inviter *a contrario* l'évaluation du dispositif de l'article 47-1, le droit du travail pourrait être au moins aussi efficace s'il avait pour objet, comme cela se pratique dans d'autres champs du droit, de formaliser les consentements, qui visent leur ordre propre, et le bénéfice d'une durée appropriée au but poursuivi. La reconnaissance d'une communauté avec des effets juridiques proportionnés n'est elle pas possible au-delà du cadre traditionnel de l'entreprise ?
- [244] L'assise physique est ici décisive, ce qui n'implique ni fermeture de la communauté (entrées et sorties permanentes), ni rassemblement physique de tous les travailleurs en un unique lieu, en tous temps (c'est une plateforme ouverte de coactivité et de collaboration).
- [245] Un tel cadre d'emploi défini par voie contractuelle, au niveau individuel, celui de chacun des travailleurs participant au projet (indépendamment du lien contractuel ou statutaire de travail, **y compris, donc, les travailleurs indépendants**), devrait répondre aux critères suivants :
- il permettrait à un salarié ou un agent public de participer à un projet de recherche pour l'innovation dans un cadre multilatéral ;
 - la convention serait individuelle et conclue pour la durée d'un projet, sans remettre en cause le contrat de travail ou le statut de l'intéressé ;
 - celui avec qui le travail s'organiserait ne serait pas réputé utilisateur au sens d'une mise à disposition ;
 - la convention organisant le projet sous l'angle « humain » serait autonome par rapport au projet capitalistique (laisse les partenaires libres du contenu des contrats civils et commerciaux);
 - la convention de projet pour l'innovation pourrait prévoir, selon des modalités à négocier, des compléments de rémunération, une mise à niveau générale du statut du salarié ou de l'agent (protection sociale complémentaire etc.) payés par l'employeur mais financés par le projet pour « tirer » ce statut vers le haut ;
 - les questions de droits de propriété intellectuelle et industrielle des salariés ou agents continueraient à être réglés avec leur employeur selon les modalités de droit commun (droit du travail, statut de la fonction publique) ;
 - la convention devrait permettre à un travailleur indépendant d'être associé au projet ;
 - la signature d'une convention de projet pour l'innovation permettrait un droit de tirage sur les fonds de la formation professionnelle, selon des modalités négociées entre les partenaires sociaux ;
 - les règles d'hygiène et de sécurité au lieu du travail seraient applicables selon le modèle de la sous-traitance;
 - les règles relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles de l'employeur *de jure* seraient applicables (le salarié ou l'agent est réputé continuer à exercer son activité dans les conditions de droit commun puisqu'il n'y aurait plus mise à disposition : dissociation du statut d'emploi et de l'exécution du travail) ;
 - il y aurait reconnaissance *de facto* d'une communauté de savoir, à laquelle seraient intégrés de manière étroite et permanente tous ceux qui ont conclu la convention de projet pour l'innovation, avec les conséquences en termes de droits à une « carrière » ;
 - au sein de cette communauté, les partenaires sociaux devraient traiter la question d'une expression collective, sans formalisme et avec le strict respect d'un principe de proportionnalité ou d'adéquation, en faisant œuvre de simplicité, d'efficacité et d'imagination, bref d'innovation ;

[246] L'important n'est pas de rassembler tous les travailleurs pour qu'ils dépendent du même employeur. Il est de rassembler tous ceux qui ont, pour un temps et un projet donné, des intérêts à protéger juridiquement selon un très strict principe de proportionnalité (qualification de nouvelles compétences, hygiène et sécurité) : un collectif de travail abstraction faite de la complexité des liens contractuels ou statutaires de travail⁶⁰, comme de celle des contrats d'entreprise et commerciaux qui en délimitent temporairement le périmètre.

3.3. Les différentes voies de la relation triangulaire d'emploi ou du tiers employeur : des cadres utiles, toujours inévitablement débordés, aux risques du contentieux

[247] L'offre juridique existante, présentée plus haut (voir le § 2.1.2 du présent rapport : tableaux), est déjà très fournie. Tous les supports qu'elle propose peuvent avoir leur utilité dans un contexte donné, mais les acteurs des pôles ne les connaissent pas ou mal. Cette méconnaissance résulte d'un double phénomène. D'une part, les acteurs des pôles sont peu sensibilisés, mal informés et outillés dans le domaine du droit du travail et de l'emploi, comme l'évaluation le fait ressortir. D'autre part et surtout, l'idée même que le droit du travail puisse ou, *a fortiori*, doit être contextualisé, comme le droit commercial, en fonction des conventions réelles, est l'objet d'une forme de tabou.

[248] Mais contextualisation ne veut pas dire régime spécial en droit. Tout au contraire, l'offre juridique de droit commun a l'avantage de pouvoir être utilisée par d'autres structures que celles des pôles. Son appropriation en situation par les membres des pôles, dont l'essentiel de l'activité se situe hors pôles, en est facilitée par rapport à celle du dispositif expérimental.

3.3.1. Les voies ouvertes par l'offre juridique du droit du travail ou du droit de l'emploi public, utiles dans les marges, sont faiblement utilisées au sein des pôles de compétitivité

3.3.1.1. Pour recruter du personnel nouveau (chercheur) ou du personnel sur des fonctions supports partagées (commercialisation, secrétariat scientifique etc.), il y a le groupement d'employeurs.

[249] Les exemples connus de la mission, à l'instar du groupement d'employeurs du pôle Cosmetic Valley, couvrent des besoins qui ne sont pas ceux du cœur de l'innovation. Mais rien ne s'oppose en droit à l'embauche de chercheurs dans le cadre d'un groupement d'employeurs pour que celui-ci les mette à la disposition de ses membres. L'absence de cas identifié de ce genre témoigne au moins de la méconnaissance, probablement aussi de l'inadaptation de ce cadre juridique au contexte réel des projets collaboratifs de recherche pour l'innovation.

3.3.1.2. La mise à disposition n'est pas dénuée de pertinence dans certains cas. Une proposition de loi en cours d'examen par le Parlement peut contribuer à sécuriser son usage sans qu'il soit besoin d'expérimenter

[250] Comme la mission l'a relevé, les très rares cas de mises à disposition de salariés entre membres d'un même pôle de compétitivité réalisées en référence à l'article 47 (une quarantaine au total) entraînent en réalité dans le cadre de droit commun du prêt de main d'œuvre sans but lucratif de l'article L 8241-2 du code du travail.

⁶⁰ Et des exclusions qu'ils emportent : pensons aux travailleurs indépendants, aux travailleurs « économiquement dépendants » ou « para subordonnés », dont les contributions aux projets de recherche pour l'innovation sont tout sauf négligeables (les sociétés d'ingénierie conseil y recourent volontiers).

- [251] La proposition de loi pour faciliter le maintien et la création d'emploi adoptée par l'Assemblée Nationale le 9 juin 2009 et transmise au Sénat a retenu toute l'attention de la mission⁶¹. Celle-ci a noté que cette proposition, dans une rédaction précédente, comportait une disposition prolongeant la durée de l'expérimentation de l'article 47, retirée du texte adopté par l'Assemblée Nationale. La nouvelle rédaction proposée pour le second alinéa de l'article L 8241-2, qui clarifie la notion d'absence de but lucratif, paraît en réalité à la mission de nature à mieux sécuriser le recours au prêt de personnel entre membres d'un pôle de compétitivité, sans les inconvénients du dispositif de l'article 47.
- [252] La mission s'interroge cependant sur la pertinence d'une inscription dans la loi du formalisme conventionnel très complet et précis que le prêt de personnel sans but lucratif devrait dorénavant « requérir », selon l'expression employée par la proposition de loi. Vouloir conférer de la sorte une portée d'ordre public au formalisme envisagé paraît à la mission aller à l'encontre du but poursuivi de sécurisation. En effet, en l'absence de l'un des éléments substantiels du formalisme des conventions décrit par la proposition, le juge n'aura que peu de marge d'appréciation et risque d'être conduit à requalifier les liens contractuels qui seraient soumis à son appréciation.
- [253] Postérieurement à l'adoption de cette proposition de loi par l'Assemblée Nationale, l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi dispose du « prêt de main d'œuvre », dans son titre II, en établissant de son côté un formalisme de conventionnement spécifique et plus détaillé encore. La proposition de loi prévoyant qu'un accord de branche ou un accord interprofessionnel étendus puissent définir les conditions et modalités selon lesquelles est réalisé le prêt de main d'œuvre de l'article L 8241-2, donner complètement et clairement la main aux partenaires sociaux à cet égard ne devrait pas soulever de difficulté. Cela modifierait sans doute la portée du formalisme, qu'il y ait extension ou non des accords de branche ou interprofessionnel traitant ce sujet.

Recommandation n°5 Laisser la main aux partenaires sociaux pour définir le formalisme du conventionnement en cas de prêt de personnel sans but lucratif, en réservant la possibilité aux pouvoirs publics d'étendre (ou d'élargir) ou non les règles de nature conventionnelle.

3.3.1.3. Certains cadres statutaires d'emploi, militaires ou civils, permettent de traiter la difficulté, dans des contextes bien précis

- [254] Un groupe comme Thalès, très engagé dans des applications militaires de la recherche et de l'innovation, recourt au statut de la réserve militaire. Ce statut sert de cadre d'emploi à ses ingénieurs et chercheurs affectés temporairement à des projets collaboratifs réalisés sur des sites protégés au titre de la Défense Nationale. Cela permet de traiter nombre de difficultés du point de vue des responsabilités juridiques en présence, ainsi qu'une dualité de « subordinations » : celle du contrat de travail et celle du commandement. Un conventionnement relie à cet effet des entreprises comme Thalès et Dassault avec le Ministère de la Défense.
- [255] Pour donner un cadre d'emploi commun aux personnes de statuts et d'horizons d'emploi très divers embarquées sur les navires de recherche océanographique, formant une même communauté de travail, des dispositions spécifiques ont été introduites dans le code du travail maritime.

⁶¹ Proposition de loi pour faciliter le maintien et la création d'emplois n° 546 (Sénat), présentée par Jean Frédéric Poisson et plusieurs de ses collègues. Article 6, voir annexe 9

3.3.1.4. Même si les statuts des chercheurs et enseignants-chercheurs permettent des mobilités vers l'entreprise, celles-ci restent parcimonieuses, principalement pour des raisons culturelles.

- [256] La mission n'avait ni le mandat ni les moyens d'analyser de façon approfondie la situation des fonctionnaires et les positions de mobilités vers le privé. Pour tenter cependant de traiter les questions soulevées par ses interlocuteurs lors de ses investigations, elle a tenté d'y voir plus clair en ce qui concerne les agents publics titulaires d'autres statuts de droit public.
- [257] Les statuts des chercheurs des laboratoires publics, qui varient légèrement selon les établissements, tout particulièrement le statut des enseignants-chercheurs - professeurs et maîtres de conférences des universités et de certaines écoles (décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié), prévoient trois types de position : la délégation, le détachement, la mise à disposition. Certains de ces régimes ne sont pas complets dans les décrets (le détachement notamment) et renvoient au régime correspondant dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat. A cet égard, l'article 47-1 de la loi du 30 décembre 2006 ajoute *de facto* une quatrième position, puisqu'il admet qu'un agent public puisse être mis à disposition d'un membre du pôle selon des modalités spécifiques qui ne sont pas celles du décret du 6 juin 1984 modifié ni celles du statut général des fonctionnaires.
- [258] Comme pour les salariés de droit privé, les trois positions du statut des enseignants-chercheurs ne sont en fait d'aucune utilité, car elles arrachent le chercheur à son substrat naturel pour le transplanter dans un lieu qui risque de soulever plus de problèmes qu'il n'en résout.
- [259] Dans le dédale des textes, il est à noter qu'un texte autorise un complément de rémunération pour les enseignants-chercheurs, sans lier celui-ci à un détachement ou une mise à disposition. Il s'agit du décret n° 85-618 du 13 juin 1985 (pièce jointe). L'article 1er de ce décret prévoit que « *Les essais, recherches, études ou analyses [...] peuvent donner lieu à rémunération des personnels permanents des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur ayant participé directement à ces opérations, lorsqu'elles sont effectuées dans le cadre de contrats ou de conventions [...], à l'exclusion de ceux financés par le Fonds de la recherche et de la technologie ou par les établissements publics à caractère scientifique et technologique et à l'exclusion de ceux financés dans le cadre de contrats entre le ministre de l'éducation nationale et l'établissement concerné* ».
- [260] L'article 2 du décret précise que « *La rémunération mentionnée à l'article précédent est fixée par le chef d'établissement en fonction des services rendus, sur proposition du responsable de ces opérations ; elle ne peut excéder, pour un même agent et pour un an, un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la fonction publique. Le coût des rémunérations versées est imputé sur les ressources de l'établissement provenant des contrats et conventions* ». L'article 1er de l'arrêté du 4 février 1998 prévoit que la rémunération ne peut excéder la moitié du traitement brut soumis à retenue pour pension afférent à l'indice brut 575, soit 13 327,95 euros en 2009.
- [261] En d'autres termes, certains instruments juridiques utiles à la solution que recommande de déployer la mission dans la troisième partie de ce rapport (cf. §§ 3.4 et suivants) existent déjà, du moins pour les enseignants-chercheurs. Il reste à inventorier les différents textes applicables aux chercheurs publics pour expertiser les conséquences d'une généralisation de ce type de disposition.

3.3.1.5. Un congé d'enseignement et de recherche ouvert aux salariés de droit privé apparemment peu usité

[262] La mission n'a pas trouvé d'information statistique portant sur le recours effectif au congé d'enseignement et de recherche prévu à l'article L 6322-53 du code du travail⁶². L'information correspondante ne fait pas partie des indicateurs des programmes budgétaires de l'Etat dans les domaines de l'enseignement et de la recherche, contrairement à celui qui décompte le « nombre de chercheurs du secteur public ayant rejoint une entreprise dans l'année » (voir § 2.3.3 du présent rapport). Par ailleurs, cette possibilité semble totalement ignorée parmi les acteurs de l'innovation et des autres interlocuteurs qu'elle a rencontrés, y compris au niveau des différentes administrations centrales en charge de tel ou tel aspect des politiques concourant à l'innovation.

[263] Cependant, l'attention de la mission a été attirée par deux dispositions complémentaires pouvant rendre ce congé attractif pour plusieurs acteurs. Ces deux dispositions⁶³ prévoient que le montant des rémunérations versées au salarié pendant ce congé par son employeur, bien qu'il n'y soit pas tenu, est libératoire de son obligation de financement de la formation professionnelle continue. C'est d'une certaine façon reconnaître que les mobilités sont bien des éléments de valorisation ou d'acquisition de compétences, au moins dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et de **l'innovation** (expressément citée)⁶⁴.

3.3.1.6. Le droit de la santé au travail, d'une part, celui des accidents du travail et maladies professionnelles, d'autre part, ne sont pas des obstacles sérieux à l'accueil de salariés dans la sphère académique

[264] La mission a reçu plusieurs témoignages de freins dus au manque de clarté dans l'information relative aux obligations et responsabilités en matière de santé au travail, d'une part, et d'accidents du travail ou maladies professionnelles, d'autre part.

[265] La distinction entre le respect de la réglementation en matière de santé au travail, d'hygiène et de sécurité et la gestion assurantielle du risque accidents du travail et maladies professionnelles doit être mieux connue. Cette distinction est inscrite dans le droit et nos institutions. Les règles applicables dans la sphère publique en la matière sont calquées, dans les grandes lignes, sur celles du droit du travail de la sphère privée.

[266] A l'analyse, la mission n'a pas relevé de difficulté particulière aux déplacements de personnes entre les sphères privées et publiques, comme le suggère la fiche jointe en annexe (voir annexe 10)

⁶² Article L6322-53 : « Sous réserve de dispositions contractuelles plus favorables, tout salarié qui justifie d'une ancienneté d'un an dans son entreprise a droit à une autorisation d'absence, d'une durée maximale d'un an, en vue de dispenser à temps plein ou à temps partiel un enseignement technologique ou professionnel en formation initiale ou continue. La durée de ce congé peut dépasser un an par accord entre l'entreprise et le centre de formation. Ce congé est également accordé au salarié qui souhaite se livrer à une activité de recherche et d'innovation dans un établissement public de recherche, une entreprise publique ou privée ».

⁶³ Articles L. 6331-24 et L6322-57 du code du travail. Article L. 6331-24 (dispositions applicables aux entreprises d'au moins 10 salariés): « Les dépenses supportées par l'entreprise au titre du congé d'enseignement prévu par l'article L. 6322-53, du fait du maintien total ou partiel de la rémunération des salariés en congé et des cotisations de sécurité sociale y afférentes qui sont à la charge de l'employeur, sont imputables sur le montant de la participation due par l'entreprise ».

⁶⁴ Il n'existe pas de disposition équivalente s'agissant des chercheurs publics. Mais on voit qu'il peut être envisagé, au plan comptable, de compenser ce qu'on verserait en moins aux chercheurs du secteur privé, grâce à l'imputation libératoire, par un financement des rémunérations complémentaires de chercheurs publics participant à un projet collaboratif de recherche pour l'innovation (voir § 3.4.4 du présent rapport).

3.3.2. Le mécénat de compétences pourrait faciliter certaines mises à disposition, y compris au sein des équipes d'animation des pôles

- [267] Les entreprises qui consentent des dons aux œuvres ou organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises bénéficient, en application de l'article 238 bis du code général des impôts, modifié par la loi relative au mécénat, aux associations et aux fondations n° 2003-709 du 1er août 2003, d'une réduction d'impôt égale à 60% du montant de ces dons, dans la limite de 5 de leur chiffre d'affaires. Pour ouvrir droit au bénéfice de la réduction d'impôt, les dons doivent être effectués en faveur d'organismes d'intérêt général exerçant leur activité en France.
- [268] La condition d'intérêt général implique que l'activité de l'œuvre ou de l'organisme ne soit pas lucrative et que sa gestion soit désintéressée. Ces deux conditions doivent être appréciées au regard des précisions apportées par les instructions fiscales des 15 septembre 1998 et 16 février 1999 publiées au Bulletin officiel des impôts respectivement sous les références 4 H-5-98 et 4 H-1-99.
- [269] La forme la plus couramment pratiquée est le don financier. Pour autant, le don en nature est admis par la législation fiscale. Rien ne s'oppose à la prise en compte du temps travaillé au titre d'une « fourniture de main d'œuvre » offerte gracieusement, dans l'assiette de la réduction fiscale. La mission a d'ailleurs rencontré le promoteur d'un site Internet⁶⁵ de mise en relation d'entreprises mécènes et d'associations susceptibles de bénéficier d'un tel mécénat. Dès lors que les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont, de droit, susceptibles de bénéficier des dons admis en déduction de l'impôt, ils pourraient développer l'accueil de collaborateurs venant des entreprises, sous la forme d'un mécénat de compétences. Les associations assurant la gouvernance des pôles pourraient se faire reconnaître au titre de leur mission d'intérêt général et faire bénéficier les entreprises « mécènes » des mêmes avantages.

Recommandation n°6 Reconnaître par circulaire fiscale et promouvoir le mécénat de compétences

3.4. *Au terme de cette évaluation, il apparaît que la voie d'une régulation autonome de la collectivité de savoir doit être tentée : la « convention de projet pour l'innovation »*

- [270] L'évaluation qui lui a été confiée conduit la mission à préconiser la reconnaissance d'une forme originale de régulation engageant tous les acteurs concernés, au travers de conventions individuelles de projet pour l'innovation. Instrument d'une régulation localisée, adapté aux communautés de coactivité que forment les personnes directement attachées à un projet collaboratif de recherche pour l'innovation, cette forme juridique serait **strictement proportionnée au but poursuivi** (une communauté de projet collaboratif pour l'innovation, indépendamment des liens de subordination ou statutaires, intérêts collectifs en matière de qualification de nouvelles compétences, d'hygiène et de sécurité).
- [271] Elle permettrait des réponses ouvertes, à réalisation progressive. C'est en effet la régulation qu'il convient de dynamiser, par des méthodes pour partie toujours juridiques.

⁶⁵ Jean Michel Pasquier, www.koeo.net

[272] Il n'est donc pas question de mise à disposition, avec toutes les conséquences que cela implique au plan légal. Pas davantage est-il question de subordination juridique, qui pourrait avoir pour conséquence l'application de la théorie jurisprudentielle des co-employeurs. Celle-ci signifie que tous les employeurs, privés et publics, à l'égard desquels un lien de subordination juridique est établi sont liés au salarié par un contrat de travail, ou à l'agent par un lien statutaire.

[273] Ce qui est proposé est une *convention de projet pour l'innovation*, qui facilite le management des personnels de recherche, privés et publics. Il s'agit de faire droit aux situations d'action, à des configurations de pouvoir très diverses et contingentes, en différenciant les plans du pouvoir et du projet.

3.4.1. La comparaison des deux pistes envisagées du point de vue de la performance économique est a priori favorable à la seconde

[274] Dans un cas, celui de la relation triangulaire d'emploi et du tiers employeur, un intermédiaire (qui peut être l'un des associé au projet, comme c'est le cas avec le prêt de main d'œuvre de l'article 47) s'interpose entre la communauté de savoir créative et les entreprises ou entités académiques participant au projet.

[275] Dans l'autre, les relations sont directes et s'organisent selon une répartition des rôles claire, avec le minimum de coûts d'intermédiation.

3.4.1.1. Une communauté de savoir créative n'est pas une entreprise

[276] Dans un cas, on fait comme si une communauté de projet pour l'innovation devait (et donc pouvait, sans dommage excessif) épouser la forme d'une entreprise.

[277] Or, lorsqu'un tiers employeur prend la forme d'une structure juridiquement autonome du type groupement d'employeurs, groupement d'intérêt public ou autre, les coûts d'intermédiation, de transaction et de coordination se cumulent et peuvent atteindre des niveaux importants, allant jusqu'aux rigidités qu'induisent les relations de travail subordonné entre le tiers employeur et les personnes concernées.

[278] Cependant, bien différencier le fonctionnement de la communauté de savoir que forment, d'une part, les travailleurs engagés dans un projet de recherche pour l'innovation (galaxie ou nœud de réseaux, ruptures dans les marchés) et, d'autre part, les institutions que sont les entreprises (valorisation d'actifs sur le marché) et les entités académiques, est nécessaire pour mieux en articuler la double nécessité. Il s'agit probablement d'une condition élémentaire du succès économique de la recherche pour l'innovation.

[279] Les modes de gouvernance des uns et des autres suivent des logiques dont la différence peut justifier qu'on les rende réciproquement autonomes, pour mieux articuler leurs rôles vis-à-vis du marché. Complémentaires et non substituables, les relations entre ces deux modes de coordination gagnent en économie à l'absence d'intermédiation par le biais d'un appareil tiers, soit-il le produit d'une forme de fédération des participants au projet.

[280] Les communautés n'ont pas de ressources propres et sont, de surcroît, incapables de déterminer des allocations pertinentes en dehors de leurs activités propres. Il est de ce fait généralement nécessaire, pour les participants au projet comme pour la communauté elle-même, que les premiers créent ou utilisent une structure formelle capable de réaliser ces arbitrages (gestion des moyens techniques, des immobilisations qui peuvent servir à de nombreux projets, et non ressources humaines, à considérer comme attachées à un projet), sans alourdir les interdépendances.

3.4.1.2. Si elle n'a pas de valeur en tant que telle, une communauté de savoir participe à la chaîne de valeur

- [281] Du point de vue des politiques publiques (compétitivité/innovation, recherche, emploi, travail), et non seulement de celui des marchés, l'intérêt de cet espace-temps qu'est la communauté de savoir créative est que ce qui y est produit est supérieur à la somme de ce que chacun apporte.
- [282] Bien qu'elle ne soit pas en tant que telle une valeur, le « tout » qu'elle forme, en fin de projet, est supérieur à la somme des apports. Il est constitué :
- d'éléments corporels (la production de services et de biens) ;
 - d'éléments incorporels (brevets, droits d'auteur etc.) ;
 - de « matière sans reconnaissance juridique » particulière : l'acquisition de nouvelles compétences par les personnels impliqués, l'acquisition de nouveaux savoir-faire, des tours de main, de l'aptitude à imaginer et à inventer, de l'aptitude à travailler avec d'autres que ceux de son domaine d'activité, de la socialisation, du plaisir à faire des découvertes techniques ou scientifiques, à travailler d'une façon différente, de la satisfaction personnelle.
- [283] Les éléments corporels et incorporels produits sont la propriété des participants aux projets, selon des modalités de transfert de propriété prévues par les contrats.
- [284] La mission déduit de ce raisonnement un certain nombre de conséquences concernant les sociétés d'intérim et d'ingénierie conseil.
- [285] Les sociétés d'intérim et d'ingénierie-conseil ne font pas, sauf possible exception pour les secondes, d'apport de moyens matériels. Ce n'est pas leur métier, qui est plutôt de fournir de la main-d'œuvre, en complément d'une prestation de services pour les sociétés d'ingénierie-conseil, au titre d'une prestation de services pour les sociétés d'intérim. Les unes et les autres savent à l'avance quelle sera leur valeur ajoutée, en fixant leur marge sur la fourniture (principale ou accessoire) de main-d'œuvre. C'est aux partenaires du projet qui feraient appel à ces sociétés de négocier avec elles, pour rentrer dans leurs frais.
- [286] Les sociétés d'ingénierie-conseil et les entreprises de travail temporaire n'ont donc pas vocation à être parties directes à la convention de projet pour l'innovation. En revanche il est indéniable qu'elles recueillent indirectement la « matière sans reconnaissance juridique » visée plus haut puisque l'objet des contrats qu'elles passent avec leurs clients porte directement (intérim) ou indirectement (ingénierie) sur la qualification du personnel fournie.
- [287] Dès lors, il est possible de tirer les conclusions suivantes :
- les sociétés d'intérim ont une activité de mise à disposition qui fait déjà l'objet d'un régime juridique spécifique. Les utilisateurs sont libres d'affecter les intérimaires à des projets relevant de la communauté créative ; la même remarque vaut pour les sociétés d'ingénierie-conseil, à qui s'applique un régime allégé de mise à disposition.
 - Les unes et les autres n'ont aucune raison de conclure avec leurs propres salariés une *convention de projet pour l'innovation*. En revanche, elles peuvent parfaitement servir de support juridique pour embaucher du personnel (voir tableaux du § 2.1.3 du présent rapport). On peut imaginer qu'une institution académique autorise un chercheur à être temporairement embauché par une entreprise de travail temporaire ou par une société d'ingénierie. A cet égard, il faut observer que les entités académiques peuvent toutes, désormais, embaucher du personnel intérimaire, pour les motifs et selon les durées prévus à l'article 21 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

[288] La mission ne pouvait, dans le cadre du mandat qui était le sien, expertiser l'hypothèse, émise par les représentants de la profession du travail temporaire, de l'introduction par la loi d'un nouveau motif de recours à l'intérim par les administrations publiques, lié à la participation à un projet de recherche collaborative pour l'innovation⁶⁶.

3.4.2. La convention de projet pour l'innovation : quel périmètre ?

[289] Le périmètre est strictement celui d'une communauté de savoir créative : un espace-temps dans lequel se meuvent **physiquement** des chercheurs. Un espace, car il a pour seules limites les contrats civils et commerciaux que concluent entre eux ceux qui décident de travailler ensemble pour mener un projet. Il faut en passer par ces contrats pour accéder à l'espace qui n'a pas la personnalité juridique. La dimension temporelle est la durée déterminée pendant laquelle la communauté créative existe.

[290] Du point de vue des politiques publiques de l'innovation, de la recherche et de l'emploi, l'intérêt de cet espace-temps est que ce qui y est produit est supérieur à la somme de ce que chacun apporte (voir infra § 3.7 du présent rapport).

[291] Il existe deux types d'apports : des moyens matériels et des moyens humains, chaque partenaire faisant ces deux types d'apport.

3.4.2.1. Cela implique un conventionnement synallagmatique global entre les différents participants, publics et privés, au projet

[292] Ce conventionnement comprendrait obligatoirement un « chapitre » instituant d'un commun accord le recours aux « *conventions de projet pour l'innovation* » : des effets de droit sont à protéger **par la seule loi des parties**, avec reconnaissance d'intérêts collectifs des travailleurs strictement proportionnés au but poursuivi (qualification de nouvelles compétences, hygiène et sécurité), et définition d'une politique de rémunération attachée au projet.

[293] Ce dernier point est important ; il implique des évolutions que la mission considère comme décisives pour l'avenir des projets collaboratifs de recherche pour l'innovation. En effet, l'Etat et ses établissements publics, malgré la réforme budgétaire de 2001, s'avèrent en réalité incapables, faute d'une comptabilité en coûts complets, comme la mission l'a relevé, de fournir en les facturant à leur juste valeur les ressources humaines qu'ils apportent aux projets, trop souvent mises à disposition à titre gracieux ou décomptées à des coûts additionnels ou marginaux.

[294] Ses démembrements impliqués dans les projets doivent être parties au conventionnement proposé, dans des conditions les amenant à négocier la juste rétribution de leurs apports sous forme de prestation de services. Certes, l'autonomie des universités va le permettre, mais il faut stimuler, accompagner. Cela induit que les autorités académiques concernées se dotent en compétences pour promouvoir et vendre ce type de ressources. Plutôt que de la fourniture de main d'œuvre, ce doit être une prestation de services ; sinon, cela devient de la « délégation ».

⁶⁶ L'article D 1251-1 (8°, 12° et 13°) du code du travail autorise désormais le recours à l'intérim par les administrations publiques lorsqu'il s'agit d'une mission d'enseignement, de recherche à l'étranger, dans le cadre d'une convention de coopération internationale, ou pour le recrutement de chercheurs résidant temporairement en France.

3.4.2.2. Chacune des « *conventions de projet pour l'innovation* » est conclue entre chacun des chercheurs participant au projet et son employeur, en référence explicite au conventionnement précédent.

[295] Ce n'est pas un contrat de travail spécial, c'est un aménagement de l'exécution du contrat de travail ou du lien statutaire. C'est une convention synallagmatique conclue individuellement pour la mise en œuvre du conventionnement entre partenaires du projet collaboratif d'innovation. Elle comporte obligatoirement les mentions concernant les droits collectifs en matière d'hygiène et de sécurité et de qualification des nouvelles compétences, renvoyant la question de la rémunération au lien contractuel ou statutaire de travail.

[296] S'agissant d'une application du conventionnement global entre partenaires du projet visé ci-dessus, elle engage ces derniers dans ce cadre précis. Il revient ensuite à chacun d'eux de traduire cet engagement dans la rémunération servie aux salariés et agents signataires, par ailleurs, d'une *convention de projet pour l'innovation*. Dans le cas des agents publics, il peut s'agir d'un complément de rémunération par l'employeur public du fait de la prestation de services.

3.4.3. **Quelle représentation d'intérêts collectifs juridiquement protégés, quelle organisation ?**

[297] Le conventionnement global entre les partenaires publics et privés engagés dans le projet définit l'espace temps. Celui-ci, en retour, institue le périmètre d'une collectivité de travail.

[298] Il n'est ni souhaitable ni justifié, on l'a vu, de substituer une structure formelle à cette pure structure communautaire. Comme l'indiquent certains auteurs : « *l'émergence des mécanismes de gouvernance propres aux communautés repose sur des bases complexes où interviennent des mécanismes sociaux que la seule logique économique traditionnelle ne prend pas en compte* »⁶⁷.

[299] C'est donc en application d'un strict principe de proportionnalité au but poursuivi, et non pour d'autres considérations d'ordre plus général, qu'il convient d'envisager une application *sui generis* du 8^{ème} alinéa du préambule de la Constitution. Il ne s'agit pas d'une nouvelle forme juridique d'entreprise, commerciale ou non, mais d'un projet. Attacher des droits collectifs à la communauté de savoir créative en tant que communauté de travail ne peut et ne doit avoir pour objet ou pour conséquence de changer celle-ci de nature.

[300] Le 8^{ème} alinéa et son application dans le contexte défini par le double conventionnement proposé ici n'ont pas ce type de conséquence. Toute communauté qui fonctionne ainsi (et non sous la forme d'une somme d'individus) doit pouvoir exprimer des intérêts qui lui sont propres et qu'il peut être utile, pour les projets eux-mêmes, de pouvoir discuter au niveau le plus approprié des conditions d'exercice de certains droits (DIF, VAE, formation etc. - hygiène et sécurité) sans avoir à en passer par une négociation au sein de chaque structure.

[301] La mission recommande sur ce point de s'en remettre à la capacité de dialogue social des acteurs concernés, dans le cadre d'un accompagnement du déploiement progressif de la « convention de projet pour l'innovation » présenté plus loin dans ce rapport (voir § 3.5).

⁶⁷ P. Cohendet, F. Crépelet, O. Dupouët, op.cit., p 74

[302] Un chef de projet coordonnateur⁶⁸ peut être désigné par la convention conclue entre les partenaires engagés dans le projet, qui définit sa délégation. Ceci n'est bien sûr pas sans conséquence pour la *convention de projet pour l'innovation* conclue entre celui-ci et son employeur. Dans ce cas précis, un avenant à son contrat de travail ou une lettre de mission, s'il s'agit d'un agent sous statut de droit public, sont nécessaires.

3.4.4. Quels moyens pour l'autonomie, quel accompagnement, quelle offre de services ?

[303] La forme de régulation collective autonome proposée est motivée en définitive par la sécurisation d'une double prise de risque. Il s'agit du risque pris par l'entreprise ou par l'entité académique qui innove et font des investissements très importants, dont ils ne peuvent connaître ni l'issue technique ni le taux de retour financier. Mais il s'agit aussi du risque pris par le salarié ou l'agent, qui acceptent de changer d'univers de travail, de s'engager dans un nouveau projet, d'être géographiquement mobiles, qui acceptent que leurs savoir-faire soient remis en cause.

[304] Or, dans les relations d'emploi en France, il n'existe aucune « prime de risque » pour celui qui décide d'être mobile, de changer d'affectation, de changer de qualification, dans la sphère publique encore moins, tout spécialement dans le monde académique. La *convention de projet pour l'innovation* doit donc être le véhicule qui encourage la prise de risque et la rémunère. Du côté de l'entreprise, les rémunérations et charges entrant intégralement dans l'assiette du crédit d'impôt recherche, une prime de risque et de mobilité pouvant être envisagée à coûts maîtrisés pour l'employeur. Du côté du salarié ou de l'agent public, la prise de risque pourrait garantir un droit au retour dans des conditions décentes, ainsi qu'un accompagnement dans la prise de risque (formation, coaching, maintien de la rémunération, voire primes de résultat).

3.4.4.1. La « capacité à occuper un emploi » des personnes signataires de la convention de projet pour l'innovation est un objet prioritaire de dialogue social

[305] C'est au niveau de l'obligation d'assurer « la capacité à occuper un emploi », que pourraient intervenir en priorité les représentants des intérêts collectifs en présence, ceux des travailleurs et ceux des employeurs. Ils pourraient le faire, notamment, au sujet des différents éléments à prévoir à cet égard dans la *convention de projet pour l'innovation*.

[306] La mission, au travers des nombreux entretiens qu'elle a conduits, a conscience de la difficulté d'une définition du « tour de table » de la représentation des intérêts collectifs des uns et des autres. En effet, dans la sphère privée, la loi du 20 août 2008 de rénovation de la démocratie sociale et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social n'offrent pas de solution évidente. Elle conforte des niveaux de représentation des intérêts collectifs dont la cohérence sectorielle ne permet pas aisément de prendre en compte une collectivité de travail aussi hétérogène du point de vue statutaire. De plus, les cadres et règles de la représentation des intérêts collectifs sont tout sauf aisément compatibles entre sphères privées et publiques.

[307] Pour autant, le très strict encadrement de l'objet de dialogue social qu'elle recommande devrait permettre aux acteurs de celui-ci d'imaginer, au plan local, des solutions intelligentes (voir § 3.2.2 du présent rapport : les partenaires sociaux devraient traiter la question d'une expression collective, sans formalisme et avec le strict respect d'un principe de proportionnalité ou d'adéquation, en faisant œuvre de simplicité, d'efficacité et d'imagination, bref d'innovation)

⁶⁸ Eventuellement avec dédoublement des deux fonctions; on pense notamment à la recherche biomédicale, qui invite à distinguer chef de projet et coordonnateur médical.

3.4.4.2. Le déploiement de services d'accompagnement de la « capacité à occuper un emploi » et d'intermédiation entre offre et demande de travail est recommandé

[308] Cela implique enfin, du point de vue de la mission, le déploiement, lui aussi proportionné au but poursuivi (une communauté de projet collaboratif pour l'innovation), de services d'accompagnement de la « capacité à occuper un emploi » qui constitueront une forme adaptée d'intermédiation entre offre et demande de travail :

- un accompagnement des personnes plus ou moins soutenu et personnalisé, pour révéler et permettre de « labelliser » les compétences nouvellement acquises ;
- une gestion de viviers, dans et hors pôle, pour repérer les talents nécessaires à un projet, pour assurer l'accès à un autre projet, pour faire autre chose ;
- une ingénierie visant la formation et la qualification de nouvelles compétences.

[309] L'évaluation et les conséquences qu'en tire la mission illustrent en effet concrètement l'analyse de portée générale d'un auteur : «...il conviendrait de soutenir – en leur conférant un pouvoir – la constitution de « savoirs de sécurisation » à même les expériences locales...Au total, c'est moins l'employabilité de l'individu stricto sensu que la logique d'appariement qui devient l'enjeu d'une gestion située »⁶⁹.

[310] L'imputation des contributions des employeurs à cet égard sur leur obligation de participer au financement de la formation professionnelle, au titre de la « sécurisation des parcours professionnels », est à confirmer et promouvoir. Sa justification paraît au moins aussi forte que l'imputation déjà prévue à l'article L 6331-24 et pourrait opportunément, par voie législative, compléter celle-ci, voire se substituer à elle (voir § 3.3.1.6 du présent rapport)

[311] Au vu des exemples fournis par des équipes d'animation de pôles de compétitivité, la mission recommande d'examiner avec intérêt la perspective d'une intervention assumée au plan national, au titre de ses missions d'intérêt général, par l'APEC. Elle pourrait compléter utilement l'action des équipes d'animation. Les perspectives de création d'emplois nouveaux liées à l'innovation méritent cette prise en considération.

Recommandation n°7 Assortir le déploiement de l'expérimentation de la convention de projet pour l'innovation d'une offre de services « ressources humaines » au sein des pôles de compétitivité volontaires, avec des financements dédiés, publics et privés.

Recommandation n°8 Admettre au titre des dépenses libératoires des articles L 6331-19 et suivants du code du travail la contribution des employeurs à cet égard.

Recommandation n°9 Positionner l'intervention possible de l'APEC dans ce cadre comme relevant de sa mission d'intérêt général.

3.5. Comment mettre en place le nouveau dispositif ?

[312] Par construction, l'approche recommandée par la mission suppose une méthode différente de celles qui président usuellement à la mise en œuvre de normes de nature législative (loi ou règlement). A l'exception de celles qui instituent des expérimentations législatives, ces normes sont réputées en droit être leur propre véhicule.

⁶⁹ Laurent Duclos-« La flexicurité et la question des sécurités adéquates »- Revue de l'IRES, à paraître.

- [313] Le dispositif qu'il est recommandé de déployer relève, lui, de cette catégorie originale que l'on nomme « solution » dans le vocabulaire professionnel de l'informatique. En effet, soit on reconnaît la capacité des acteurs à fabriquer les règles (des solutions) qui conviennent, soit celles-ci leur sont plus ou moins imposées (la solution : soit, dans ce cas, la forme de nature législative). Comme toute solution ainsi comprise, elle est offerte à tous ceux qui entrent dans le contexte visé, celui de projets collaboratifs d'innovation. Au sens du vocabulaire informatique, cela donne un « logiciel libre ».
- [314] La mission recommande ainsi d'emprunter la voie de la régulation, plutôt que celle de la réglementation (loi et règlement). Elle préconise d'avancer dans la direction générale que promeuvent les auteurs d'un rapport présenté récemment dans le cadre du Conseil d'Analyse Economique, Jacques Barthélémy et Gilbert Cette : « *Il faut que le droit social parvienne à concilier sa vocation protectrice et la capacité à s'adapter aux mutations économiques et sociales (voire à les anticiper). À défaut, on assisterait à des dérives technocratiques, les règles juridiques n'étant plus en phase avec le contexte auquel elles sont destinées. Cela ne pourrait qu'amener l'ineffectivité totale du droit social, situation paradoxale dans la mesure où les réticences au changement auront été dictées par la volonté de préserver sa fonction protectrice. Il doit porter dans sa structure même cette capacité d'adaptation et d'anticipation* »⁷⁰.
- [315] Dans cette voie, la difficulté réside moins dans la capacité des acteurs à innover et dans le processus d'apprentissage eux-mêmes, que dans **la désignation légitime de ce qu'il est nécessaire d'apprendre**. Pour cela, formuler les questions de cet ordre, chemin faisant, avec les acteurs engagés, constitue le fil directeur de la méthode. L'apprentissage ainsi compris est un des moyens pour accélérer l'identification des problèmes, mais aussi pour explorer des solutions nouvelles et plus variées : la capacité d'expérimentation permet de multiplier les leviers d'apprentissage de phénomènes nouveaux et « d'apprivoiser » les solutions correspondantes. Le premier rôle de l'animation est d'identifier pour promouvoir.

3.5.1. Un cadre de légitimité et de cohérence doit être défini

- [316] Ceci invite à privilégier un soutien à l'expérience collective de la « *convention de projet pour l'innovation* » dans quelques pôles volontaires, ainsi que dans d'autres formations de type cluster ou grappes d'entreprises, dans des conditions permettant le repérage, l'évaluation et la gestion des atouts et des risques (pas seulement techniques ou juridiques, mais aussi, au moins autant, « politiques »).
- [317] L'un des avantages de ce type de méthode est d'élargir le cercle des alliés tout en se donnant les moyens de veiller à la **délimitation du champ**. Celui-ci doit être précisément circonscrit en raison de son objet ou de sa finalité, non d'un dispositif de politique ou d'aide publique : l'application de ces derniers doit en découler, non l'inverse. Cette délimitation est la première des conditions de la légitimité.
- [318] **La présente évaluation fait ressortir bien des faiblesses structurelles des expérimentations législatives**. La mission a donc envisagé les autres voies d'approche permettant d'assurer le cadre de légitimité et de cohérence nécessaire à la production des règles qu'appelle, au-delà du « cahier des charges » présenté par la mission, la « convention de projet pour l'innovation ».

⁷⁰ J.Barthélémy et Gilbert Cette, « Refondation du droit social : concilier efficacité économique et protection des travailleurs »- Rapport au Conseil 'Analyse Economique, Paris 2010.

- [319] A l'analyse, **la voie d'une facilitation administrative de ce qui ne requiert pas de modification législative paraît à la mission devoir être empruntée en première approche.** En effet, la négociation nationale interprofessionnelle relève, quant à elle, d'un ordre du jour appelé à prendre en compte des équilibres et des rythmes avec lesquels la mission s'interdit d'interférer. De plus, elle s'inscrit de plus en plus, très logiquement et légitimement, dans une optique pré-législative. Par ailleurs, la mission est sensible à la prudence des partenaires sociaux devant la perspective d'une portée normative du dialogue social territorial. Alors qu'une norme juridique précise et de portée générale n'est pas requise en l'état du droit, l'expérience collective qu'elle recommande paraît donc à la mission devoir précéder toute normalisation de portée générale, qu'elle soit de nature législative ou pré-législative ou qu'elle soit de nature plus purement conventionnelle.
- [320] **Avec la solennité que requiert l'enjeu, celui de la compétitivité de notre pays,** un acte des autorités administratives compétentes, sous la forme usuelle de la circulaire, paraît à la mission convenir au mieux au lancement, ainsi qu'aux premiers cadrages de l'expérience collective recommandée.
- [321] La voie d'une circulaire interministérielle (elle pourrait être brève, car porteuse de sens), pour le lancement et de promotion du « cahier des charges » de la *convention de projet pour l'innovation* (joint en annexe à la circulaire), paraît ainsi la voie la mieux adaptée. Elle serait signée des ministres en charge de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du travail, de la solidarité et de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- [322] Bien sûr, les pôles et leurs acteurs peuvent ou doivent être moteurs. Mais cela signifie **ouverture et expérimentations hors pôles, dans un cadre commun.** Cette approche peut d'ailleurs favoriser des démarches inter-pôles et pôle/cluster ou grappes d'entreprises (on pense à la Vallée de l'Arve).
- [323] Sur le plan organisationnel, il paraît à la mission judicieux de tirer toutes les conséquences du principe d'autonomie collective qu'il s'agit de promouvoir. Cela implique de différencier, pour bien les articuler, les plans distincts de l'animation des administrations en charge des politiques publiques concernées (compétitivité, recherche, emploi, travail), d'une part et, d'autre part, de ce qui devait constituer, en regard, une forme de réseau « ressources humaines » des acteurs de l'innovation. Quelques conclusions en découlent.

3.5.2. Un portage politique national doit assurer le cadre de cohérence et de légitimité ainsi défini

- [324] Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, en charge des politiques de compétitivité et d'emploi, paraît à la mission le mieux à même de l'assurer, en relation avec ses collègues en charge du travail et de la fonction publique, de la recherche et de l'enseignement supérieur et de l'aménagement du territoire. Seul un tel portage politique peut autoriser un déploiement de la convention de projet pour l'innovation qui trace progressivement le cadre d'une régulation autonome d'un nombre croissant d'acteurs de l'innovation.
- [325] Or, comme la présente évaluation tend à le montrer, ceci constitue probablement une voie utile pour éviter de recourir aux différents types de « bricolage » juridique, que ce soit au niveau local ou à d'autres niveaux, jusqu'à celui d'une élaboration législative trop éloignée, comme on l'a vu, des contextes des régulations des relations de travail et d'emploi et des conventions réelles d'ordre économique.

3.5.3. L'Observatoire des pôles de compétitivité placé auprès de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines ParisTech pourrait faciliter l'émergence d'un réseau « ressources humaines » dans les pôles de compétitivité

- [326] Fonctionnant à partir des équipes d'animation des pôles, un réseau ou une communauté « ressources humaines » permettraient aux acteurs des projets d'innovation, dans et hors pôles, de sortir de l'isolement opérationnel et politique qui est le leur en ces matières.
- [327] Son champ de vision, de connaissances et d'action ne doit pas être limité aux seuls besoins du déploiement de la *convention de projet pour l'innovation*. Au contraire, parce qu'il doit cultiver le terrain favorable à ce déploiement, son apport doit pouvoir couvrir les besoins de réponses aux questions différentes que se posent les acteurs des projets collaboratifs d'innovation dans le domaine des relations de travail et d'emploi. Il pourra ainsi permettre une implantation de la convention de projet pour l'innovation dans les différents contextes. Cette convention est tout sauf un « prêt-à-porter » exclusif : elle doit s'insérer dans un ensemble de réponses auxquelles l'offre juridique existante peut, comme on l'a vu, contribuer dans nombre de cas. Cette insertion est une condition de l'expérience collective.
- [328] Il est cependant un domaine qui appelle une attention et un soutien prioritaires. Il s'agit de l'ensemble des dispositifs de qualification des compétences appelés à participer à l'exercice des droits et obligations afférents à la « capacité à occuper un emploi » au sens où nous l'avons entendue (voir § 3.1 du présent rapport).
- [329] Comme le soulignait une note du Centre d'Analyse Stratégique⁷¹ : « *la recherche d'intérêts complémentaires entre entités juridiquement indépendantes et ses conséquences sur la sécurisation des trajectoires reste encore à consolider pour des activités innovantes et à fort potentiel de création de richesses* ». Les mêmes auteurs complétaient : « *la mobilité statutaire est un facteur d'insécurité (et non d'instabilité) en raison de l'éclatement des garanties sociales lié à la logique binaire qui règle les appartenances statutaires (par exemple le salariat ou l'indépendance). Il faudrait donc pouvoir faire de la « trajectoire » l'instance commandant la combinaison des protections plutôt que d'attacher chacune d'elles à un état contingent* ».
- [330] Le constat est de portée générale mais, prolongeant l'analyse des auteurs de la note de veille, la mission recommande d'expérimenter, avec les partenaires et opérateurs qui le voudront, dans le cadre de la *convention de projet pour l'innovation*, les voies d'une forme de garantie sociale adaptée aux besoins d'une carrière des chercheurs participant à des projets collaboratifs pour l'innovation. Une forme d'instabilité de leur emploi n'est-elle pas à considérer, en forçant très paradoxalement le trait, comme l'une des voies de la sécurisation de leurs trajectoires professionnelles, y compris, ou plutôt notamment, par la création d'entreprise?
- [331] L'animation du réseau pourrait ainsi s'inscrire dans le prolongement de l'initiative prise en décembre 2009, en lui donnant une dimension autre que celle d'un échange de pratiques⁷². Un rôle de tête de réseau pourrait être confiée dans ce but au Centre de Gestion Scientifique de Mines ParisTech, dans le prolongement de cette première initiative, **avec le soutien actif, nécessaire, de la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle**. L'instance de pilotage de cette animation associerait des acteurs des pôles parmi les plus engagés dans le déploiement de la convention de projet pour l'innovation, ainsi que des agents des administrations centrales et des organismes les plus directement concernées par le service à rendre au réseau (DGCIS, DGEFP, DGT, DG recherche, DGAFP, Oséo).

⁷¹ Marc Antoine Estrade et Jean Yves Kerbourc'h - Note de veille n° 45 du CAS - « Mobilités, formation et parcours professionnels : les multiples visages de la flexibilité dans et hors de l'entreprise ». Paris, février 2007.

⁷² Atelier d'échanges sur le développement des compétences dans les pôles, décembre 2009.

3.5.4. Un ancrage régional de l'accompagnement doit être assuré avec les nouvelles DIRECCTE

- [332] En liaison étroite avec les SGAR (DATAR), les nouvelles DIRECCTE ont vocation logique à assurer l'ancrage territorial de l'accompagnement et un certain appui au réseau « ressources humaines » des pôles de compétitivité. La mission considère qu'il s'agit là d'un rendez-vous à ne pas manquer : les deux pôles « travail » et « développement des entreprises et de l'emploi » des DIRECCTE réorganisées doivent offrir une qualité de service qu'il n'a pas jusqu'alors été possible d'assurer.
- [333] La question ne manquera pas d'être dans les esprits, au moins, à l'occasion de la négociation de la deuxième phase des contrats de projets Etat régions pour 2007-2013. Il convient d'y penser : cela peut justifier l'allocation de moyens budgétaires, que ceux-ci trouvent leur cadre d'emploi dans ce cadre contractuel ou hors de celui-ci.
- [334] Une équipe constituée d'agents de la DGCIS, de la DGEFP et de la DGT, éventuellement attachée au groupe technique interministériel (GTI) pourrait utilement offrir une forme de « tête de réseau » des DIRECCTE à cet égard.

Recommandation n°10 Avec la solennité que requiert l'enjeu, celui de la compétitivité de notre pays, lancer l'expérience collective de la « convention de projet pour l'innovation » par circulaire des ministres en charge de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du travail et de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Recommandation n°11 Assurer le portage politique national que requiert une telle expérience collective.

Recommandation n°12 Confier à L'Observatoire des pôles de compétitivité placé auprès de Mines ParisTech une mission d'appui à l'émergence d'un réseau « ressources humaines » dans les pôles de compétitivité.

Recommandation n°13 Assurer un ancrage régional de l'accompagnement de l'expérience collective avec les nouvelles DIRECCTE.

Conclusion

- [335] Dès lors que l'innovation devient le premier moteur de l'économie, il devient plus clair qu'une forme d'organisation ne peut plus éclipser les autres. Ainsi, de nouvelles communautés de travail « trans-entreprises » font leur apparition au travers de « partenariats d'exploration ». C'est pourquoi le droit du travail doit s'engager dans la voie d'une évolution créatrice analogue à celle que connaît depuis toujours le droit commercial. Il ne peut, aujourd'hui encore moins qu'hier, se borner à la lutte contre la fraude, ou à son corollaire que sont les tentatives récurrentes de « sécurisation » des formes anciennes.

- [336] L'évaluation montre avec beaucoup de clarté que « *le principal problème auquel sont confrontées les politiques d'emploi -en tant qu'elles se réclament de la flexicurité ou de l'impératif voisin de sécurisation des parcours- concerne bien leur **contextualisation** d'où la **nécessité de penser la déclinaison de l'impératif de sécurisation à travers des conventions réelles et des dispositifs situés** »⁷³.*
- [337] Si les pouvoirs publics nationaux sont porteurs, les pratiques contractuelles développées dans le cadre du déploiement de la *convention de projet pour l'innovation*, avec l'appui et l'accompagnement idoines aux niveaux centraux et territoriaux de responsabilité, pourront déboucher, en fonction des avancées et des difficultés, sur leurs prolongements utiles par la négociation collective et, si nécessaire, par la réglementation (loi, règlement).

Jean François GUTHMANN

Chef de mission au Contrôle
général économique et financier

Marc BIEHLER

Inspecteur général
des affaires sociales

Jean Paul PALASZ

Contrôleur général
économique et financier

⁷³ Laurent Duclos-« La flexicurité et la question des sécurités adéquates »- Revue de l'IRES, à paraître.

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Présenter au Parlement un rapport constatant l'absence de mise en œuvre des dérogations décidées dans un but d'expérimentation et concluant à la caducité de celles-ci à l'échéance du 31 décembre 2010.	Ministre chargé de l'emploi	Avant la fin de session parlementaire de printemps
2	Par ce même rapport, annoncer le déploiement d'une animation nationale en réseau des acteurs des pôles de compétitivité pour stimuler et faciliter le déploiement de solutions répondant aux besoins des projets collaboratifs d'innovation en matière de relations de travail et d'emploi.	Ministre chargé de l'emploi	Avant la fin de session parlementaire de printemps
3	Suite au rapport de l'Académie des sciences, lancer en 2010 une mission confiée conjointement aux inspections compétentes, pour proposer des scénarios de mise en œuvre des principales pistes en vue d'une fluidité des parcours professionnels des agents publics et des salariés profitable à l'innovation, en priorité le cumul de temps partiels choisis dans les deux secteurs.	Ministre en charge du travail et de la fonction publique, en liaison avec ministres en charge de la l'économie et de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche	Deuxième trimestre 2010
4	Faire de la fluidité public-privé et des mobilités d'un emploi à l'autre, au-delà des barrières statutaires, un élément reconnu de valorisation de la carrière des chercheurs.	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, el liaison avec le ministre en charge de la fonction publique	Deuxième semestre 2010
5	Laisser la main aux partenaires sociaux pour définir le formalisme du conventionnement en cas de prêt de personnel sans but lucratif, en réservant la possibilité aux pouvoirs publics d'étendre (ou d'élargir) ou non les règles de nature conventionnelle.	Ministre en charge du travail, dans le cadre du débat parlementaire	En fonction de l'inscription de la proposition de loi « Poisson » à l'ordre du jour du Sénat
6	Reconnaître par circulaire fiscale et promouvoir le mécénat de compétences.	Ministres en charge de l'économie et du budget	Deuxième semestre 2010
7	Assortir le déploiement de l'expérimentation de la convention de projet pour l'innovation d'une offre de services « ressources humaines » au sein des pôles de compétitivité volontaires, avec des financements dédiés, publics et privés.	Ministres en charge de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ainsi que de l'aménagement du territoire	Deuxième semestre 2010
8	Admettre au titre des dépenses libératoires des articles L 6331-19 et suivants du code du travail la contribution des employeurs à cet égard.	Ministre et secrétaire d'Etat en charge de l'emploi,	Projet de loi de finances pour 2011
9	Positionner l'intervention possible de l'APEC dans ce cadre comme relevant de sa mission d'intérêt général.	Ministre et secrétaire d'Etat en charge de l'emploi	Négociation avec l'APEC, en cohérence avec la mission IGAS de contrôle de l'APEC terminée en avril 2010

10	Avec la solennité que requiert l'enjeu de compétitivité du pays, lancer l'expérience collective de la « convention de projet pour l'innovation » par circulaire des ministres en charge de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du travail et de la fonction publique, de l'aménagement du territoire, et de l'enseignement supérieur et de la recherche.	Ministre en charge de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chef de file (DGEFP- DGCIS), en liaison avec ministres du travail et de la fonction publique, de l'aménagement du territoire et de l'enseignement supérieur et de la recherche.	Deuxième semestre 2010
11	Assurer le portage politique national que requiert une telle expérience collective.	Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	Juin 2010
12	Confier à l'Observatoire des pôles de compétitivité placé auprès de Mines ParisTech une mission d'appui à l'émergence d'un réseau « ressources humaines » dans les pôles de compétitivité.	Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et secrétaire d'Etat à l'emploi	Juin 2010
13	Assurer un ancrage régional de l'accompagnement de l'expérience collective avec les nouvelles DIRECCTE.	Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ministre du travail	Juin 2010

Lettre de mission



LE MINISTRE

Paris, le **29 DEC. 2009**

A

Monsieur le Chef du service
de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur le Chef du service
du contrôle général économique et financier

Le législateur a donné la possibilité aux pôles de compétitivité d'expérimenter le prêt de main d'œuvre, par des dispositions figurant à l'article 47 de la loi n°2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social.

Dans ce cadre, les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises d'un pôle de compétitivité peuvent, jusqu'au 31 décembre 2010, mettre leurs salariés à la disposition d'une entreprise, d'un établissement d'enseignement supérieur ou d'un organisme de recherche faisant partie d'un même pôle, tel que défini par l'article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Il est également prévu que le Gouvernement rende compte au Parlement de l'évaluation de son application. A cet effet, je souhaite confier à l'inspection générale des affaires sociales et au contrôle général économique et financier une mission visant à analyser l'utilisation de ce dispositif expérimental.

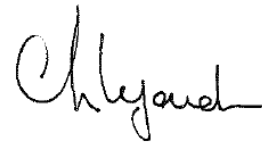
La mise en œuvre de ce dispositif a pu répondre à divers besoins comme la mobilité et le transfert de compétences entre grandes et petites entreprises, entre entreprises et organismes de recherche, entre entreprises et organismes d'enseignement. Elle a aussi pu permettre de gérer des situations de tension économique lorsque des entreprises ou organismes ont été confrontés, notamment du fait de la crise, à une baisse sensible de leur activité alors que d'autres connaissaient des difficultés pour disposer de certaines compétences.

Cette mission s'attachera à identifier les pôles ayant eu recours à ce dispositif et à dresser le bilan de ces expérimentations, notamment en précisant le contexte dans lequel cette procédure a été mise en œuvre par le pôle, le nombre et la nature des conventions de mise à disposition conclues (noms et caractéristiques des contractants, date de signature, nombre et typologies des personnes concernées, durée et conditions des mises à disposition négociées, dispositions particulières retenues, etc.) ainsi que toutes les informations qui paraîtront pertinentes pour mieux appréhender chacune des opérations réalisées et les éventuelles difficultés de mise en œuvre rencontrées par les structures ou entreprises concernées. Elle présentera une analyse de l'intérêt du dispositif pour les pôles de compétitivité

Par ailleurs, la mission pourra proposer les mesures d'amélioration qui pourraient faciliter le recours à de tels prêts de main d'œuvre ou sécuriser, si nécessaire, l'emploi de cette formule dont l'usage ne doit pas conduire à diminuer les droits des salariés concernés.

La mission pourra s'appuyer sur les services compétents du ministère, et notamment la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, ainsi que les services déconcentrés.

La mission me rendra compte de ses conclusions d'ici à fin mars 2010.



Christine Lagarde

Liste des personnes rencontrées

1. AUTORITES, ADMINISTRATIONS, INSTANCES NATIONALES

- **Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**
 - **Cabinet du Ministre**
Arnaud Pecker, conseiller technique
 - **Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services**
Alain Schmitt, chef de service
Véronique Barry, sous directrice des politiques de l'innovation et de la compétitivité,
Vincent Susplugas, chef du bureau de la politique des pôles de compétitivité.
Fabrice Leroy, chargé de mission
 - **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**
Jean François Robinet, sous directeur
Véronique Navellou, chef de mission
Laurent Duclos, adjoint du chef du département Synthèses
- **Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville**
 - **Cabinet du Ministre**
Franck Morel, directeur adjoint
Laure Lazard Holly, conseiller technique
 - **Direction générale du travail**
Jean Denis Combrexelle, directeur général
Jean François Bourdais, chef du bureau des relations individuelles du travail,
Geneviève Amand
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche**
 - **Direction générale de la recherche et de l'innovation**
François Alter, chef du département des partenariats et de la valorisation
Christian Orfila, chargé de mission « CIR »
Laurent Giraud, chargé de mission fiscalité
Michèle Hannover, directrice de projet, conseiller juridique
- **Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat**
 - **Direction du budget**
Rodolphe Gintz, sous-directeur à la Direction du Budget en charge de la 3^{ème} sous-direction (énergie, industrie, aides aux entreprises, éducation, recherche)
 - **Direction générale de l'administration et de la fonction publique**
Grégoire Parmentier, sous-directeur des politiques interministérielles
Caroline Krykwinski, chef de bureau

Agnès Zobel, chef de bureau

- **Secrétariat d'Etat à l'emploi**

- **Cabinet du secrétaire d'Etat**
Fabrice Robert, directeur adjoint

- **Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action territoriale**

Nicolas Daubresse, chargé de mission « pôles de compétitivité »

- **Centre d'analyse stratégique**

Jean Louis Dayan, chargé de mission

- **Conférence des présidents d'université**

Jacques Fontanille, Vice-Président de la CPU, ancien président de la commission Recherche de la CPU et actuellement président de l'université de Limoges
Eric Esperet, délégué général de la CPU et ancien président de l'université de Poitiers
Jacques Michel, directeur de l'AMUE (Agence de mutualisation des universités et des établissements)

- **Association nationale recherche et technologie (ANRT)**

Clarisse Angelier, chef du service CIFRE

- **Oséo**

Joël Darnaud, directeur général délégué
Jérôme Leseurre, directeur ressources humaines groupe

2. ENTREPRISES ET PARTENAIRES SOCIAUX

- **Association française des entreprises privées**

Erell Thevenon-Poullenc, chargée de mission
Pierre-Aimery Clarke de Dromantin, chargé de mission

- **Union des Industries et des métiers de la métallurgie**

Pierre Chartron, directeur de l'analyse de l'emploi
Maurice Pinkus, directeur délégué

- **SYNTEC Ingénierie**

Maxime Mazloum, conseiller
Valentin Hueber, délégué industrie et conseils en technologie

- **PRISME**

François Roux, délégué général
Serge Vo Dinh, président de la commission sociale
Dominique Delcourt, directrice des affaires juridiques

- **Fédération communication conseil culture (F3C) CFDT**
Ivan Béraud, secrétaire national
- **PSA Citroën**
Philippe Dorge, directeur des affaires sociales groupe
- **Thalès**
Anne de Ravaran, directrice juridique ressources humaines
Gaspard de Tournemire
- **Renault**
Catherine Pône Expert Leader HR Regulation groupe RENAULT
Christian Ploton
- **France Télécom**
Nathalie Boulanger, directrice innovation marketing groupe
- **Riskelia** (jeune entreprise innovante incubée par l'Université Pierre et Marie Curie)
Jean Jacques et Steve Ohana, associés fondateurs
- **Convergent Capital**
Armand Sibony, directeur général
- **Association Nationale des Directeurs de Ressources Humaines (ANDRH)**
Catherine Caradot, déléguée générale de l'ANDRH

3. ACTEURS DES POLES DE COMPETITIVITE ET LEURS PARTENAIRES

- **Ile de France**
 - **Pôle Movéo**
Michel Gigou, directeur général
Carole Pichon, responsable RH et gestion du pôle,
Marc Charlet, chef de projet.
 - **Pôle System@tic**
Sylvain Dorschner, directeur général
Karine Jacq, directrice promotion et développement du cluster
Armelle Jamault, chef de projet ressources humaines
 - **Pôle Cap Digital**
Patrick Cocquet, délégué général
Géraldine Lévêque, chargée de mission compétences et formation

- **Pôle Medicen**
Institut de la vision, Hôpital des Quinze Vingts
José-Alain Sahel, directeur
Emmanuel Gutman, chargé d'affaires
Isabelle Villey, chargée du développement thérapeutique
- **Directe**
Joël Blondel, directeur
Pierre Ramain, directeur délégué
Catherine Lapeyre, directrice adjointe
Jean Christophe Toutlemonde, chargé de mission
Bui Hoang, chargé de mission
- **Conseil régional d'Ile de France**
Suzanne Srodogora, directrice de la recherche, de l'innovation et de l'enseignement supérieur
- **Institut Universitaires de Technologie d'Orsay**
Nelly Bensimon, directrice
Martine Wery, professeur des universités, chef du département mesures physiques (ex- PAST)
- **Assistance publique hôpitaux de Paris**
Christophe Misse, directeur, direction de la politique médicale, département de la recherche clinique et du développement
Emmanuelle Simon, adjointe partenariats industriels et projets structurants
- **Agence Régionale de Développement d'Ile de France (ARD)**
Denis Tersen, directeur général
- **Rhône Alpes**
 - **Pôle Minalogic**
Nicolas Letierrier, directeur général
Corine Margot, vice-président RH Soitec
Lénie Turchiarelli, conseiller juridique CEA
Groupe de DRH en formation.
 - **Pole Imaginove**
Magali Rofidal, Chef de projet Emploi Formation
 - **Pôle Axelera**
Jean Francis Spindler, vice président, directeur du centre de recherche Rhodia de Saint Fons
 - **Conseil régional de Rhône Alpes**
Christian Ville, directeur général adjoint
Thomas Cottinet, responsable du service recherche, clusters, industrie
Jerôme Fraysse, service recherche, clusters, industrie
 - **Commissariat à la réindustrialisation de la région Rhône Alpes**
Gérard Cascino, commissaire
 - **ARAVIS**
Jérôme Bertin

- **Cabinet SIRAC (Model 74)**
Baptiste DUMAS
- **Plateforme de mobilité régionale Rhône Alpes**
Sylvie Royo, e-care conseil
- **Midi Pyrénées**
 - **Réseau de l'emploi durable**
Marie-Estelle Du Boullay - DRH Groupe 3A / Présidente
Patrick Roux - DRH Freescale
Corinne Cabanes Directeur Menway Sud-Ouest / Secrétaire Général du RED
Maître Lucie Jean Louis Egea - Cabinet BOUCHE
Pierre Couffinhal - Co-Président du RED
Bruno David – Président de la Pépinière RED Génération
Florence Caviglioli – Consultante RH Menway
Pierre Burello DRH Groupe Latecoère
 - **Direccte**
Hubert Bouchet, directeur
- **Centre**
 - **Pôle Cosmetic Valley**
Jean Luc Ansel, directeur général

4. EXPERTS, CONSULTANTS, PERSONNES QUALIFIEES

- Sonia Hacquemand, département études ALPHA
- Estelle Sauvat, Sodie emploi (APRAT)
- Michel de Sahb, consultant (APRAT)
- Frédéric Bruggeman, directeur Amnyos mutations économiques
- Danièle Kaisergruber, consultante DKC
- Dominique Reignier, BPI (APRAT)
- Frédéric Bruggeman, directeur Amnyos mutations économiques
- François Fahri, vice président CM International (APRAT)
- Jean Yves Kerbourc'h, professeur de droit à l'Université de Haute Alsace
- Laurent Duclos, sociologue et économiste, DGEFP et IDHE
- Jacques Barthélémy, avocat, professeur associé honoraire à l'Université de Montpellier
- Fabrice Abtan, expert comptable, commissaire aux comptes, associé groupe Auditex
- Jean Michel Pasquier, plateforme Koéo

