

Annette JOBERT

Sociologue, Directrice de recherche au CNRS, IDHE
(Institutions et dynamiques historiques de l'économie),
Université de Paris X, Nanterre

Enjeux et dynamique du dialogue social territorial

La régulation traditionnelle du travail et de l'emploi assurée par l'État, notamment dans le cadre du système français de relations professionnelles structuré autour d'une régulation de branche centralisée, n'apparaît plus en mesure de répondre aux enjeux économiques et sociaux actuels et d'atteindre les objectifs de développement économique, d'efficacité et de justice ¹. C'est la raison pour laquelle les expériences de dialogue social territorial, qui se développent en France comme dans de nombreux pays européens depuis les années 1990, sont considérées avec une grande attention. Embrassant un champ très large d'interventions dans les domaines sociaux, du travail, de l'emploi et du développement économique, elles tendent en effet à renouveler les formes de la régulation des questions économiques et sociales. La diversité de ces expériences comme leurs caractéristiques soulèvent cependant la question du rôle et de la place de ces nouvelles formes de régulation. La pertinence du dialogue social territorial est dégagée à partir de diagnostics convergents portant sur la décentralisation politique et administrative, les transfor-

¹ Les analyses présentées s'appuient notamment sur une recherche coordonnée par l'auteur : A. Jobert (dir.), « Les nouveaux cadres du dialogue social : l'espace européen et les territoires », Rapport pour le Commissariat général du plan, IDHE-Nanterre, 2005.

mations de l'action publique, les changements des modèles productifs et la situation particulière des petites entreprises. Le mouvement de décentralisation, qui touche la majorité des pays européens, justifie, tout d'abord, la pertinence reconnue au dialogue social territorial. Depuis le début des années 1980, la France est engagée dans un mouvement de décentralisation qui consiste dans un transfert de compétences, de pouvoirs et de moyens auparavant assumés par l'État central vers les collectivités territoriales. Les communes, les départements et les régions ont bénéficié de compétences nouvelles, en particulier en matière d'éducation, de formation professionnelle, d'insertion, de prestations sociales, de plans d'urbanisme et de transports publics. Pour le mouvement syndical et associatif, s'est donc posée la question d'accéder à ces nouveaux lieux de décisions afin de peser sur leur contenu.

En second lieu, les évaluations des politiques publiques mettent l'accent sur plusieurs éléments : la territorialisation favoriserait la mobilisation et la coopération d'acteurs multiples, publics et privés, autour de projets ; elle permettrait de définir des politiques d'insertion professionnelle, de formation et d'emploi mieux articulées aux caractéristiques économiques et aux perspectives de développement locales ; elle permettrait, enfin, d'utiliser au mieux les ressources existantes (informations, réseaux, partenariat) pour mettre en œuvre ces politiques ².

L'intérêt porté au dialogue social territorial s'appuie en troisième lieu sur des analyses portant sur la transformation des modèles d'entreprises marquée par la diffusion des réseaux d'entreprises et de sous-traitance, la flexibilité de l'organisation productive, la diversification des relations d'emploi et les changements qui s'opèrent sur les marchés du travail. Les collectifs de travail sont de plus en plus difficilement saisis par les formes classiques de représentation et de négociation. On assiste également à l'essor de nouvelles formes de coordination entre acteurs, dans lesquelles il n'y a plus de recouvrement évident entre la figure de l'employeur et celle de l'entrepreneur.

Une quatrième raison découle du constat, déjà ancien, de la faiblesse de la négociation collective et du dialogue social dans les petites entreprises et les entreprises artisanales, liée à l'absence de représentation des salariés dans ces entreprises.

Caractéristiques communes des expériences locales

Le dialogue social territorial présente plusieurs traits spécifiques qui le distinguent des formes traditionnelles de régulation sociale. L'analyse des expériences de dialogue social territorial souligne la grande diversité des territoires au sens de leur inscription géographique : la



région ou une partie de la région, le département, la commune, la communauté d'agglomération, le bassin d'emploi, le pays. Le territoire est défini par la nature et les objectifs des projets, les acteurs qui les portent et l'action collective qu'ils déploient pour les faire aboutir. Les uns et les autres sont dans des rapports de dépendance mutuelle : c'est le projet et l'action collective qui cimentent l'acteur et, d'une certaine manière, le font exister. Plutôt que de territoire, on peut parler « d'agencement territorial » pour évoquer les bricolages institutionnels qui lui donnent sens, la fluidité des frontières, le flou des périmètres. De cette approche, il ressort notamment que le territoire est irréductible aux cadres déterminant l'espace administratif : il correspond plus souvent à une logique de projet (*bottom-up*) qui s'opposerait à une logique que l'on pourrait qualifier de projection (*top-down*) conduite par le haut à partir d'instruments et de découpages classiques³.

Le dialogue social territorial se caractérise aussi par la variété des sujets qu'il aborde. Trois ensembles peuvent être distingués en fonction de leur proximité avec les thèmes classiques de la négociation institutionnalisée. Un premier ensemble se compose de thèmes qui échappent totalement à la négociation classique de branche et d'entreprise. Le développement économique local, la création d'activités, l'innovation technologique, les relations entre entreprises et sous-traitants et la régulation des temps sociaux en font notamment partie. Ce qui a trait aux marchés du travail (insertion des jeunes, lutte contre le travail au noir, contre l'exclusion sociale et les discriminations, accès à l'emploi de certaines populations fragilisées, mobilité, employabilité) définit une deuxième grande catégorie qui n'est pas non plus au cœur des négociations collectives classiques, et relève plutôt de l'action publique à différents niveaux. Un troisième ensemble se compose de thèmes qui concernent plus directement les relations et les conditions de travail qu'abordent généralement la législation et les conventions collectives : conditions de travail des saisonniers, santé au travail, qualifications et gestion des compétences, gestion prévisionnelle des emplois, formation professionnelle et restructuration.

Une grande part de ces expériences s'inscrit dans une logique dominante d'action, de projet et de programmation. Néanmoins, dans plusieurs cas, le dialogue social se situe davantage dans une logique d'extension des droits. Il a en effet comme objectif, soit de faire bénéficier les salariés des petites entreprises et entreprises artisanales de droits sociaux (prévoyance, chèques restaurant, comités d'hygiène et de sécurité) dont ils étaient privés faute de conventions collectives ou d'accords d'en-

2 J. Commaille, B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, éd. LGDJ, 1998.

3 A. Jobert, « Le dialogue social territorial : entre logique de projection et logique de projet », Commissariat général du Plan, *Notes Thomas* n° 7, 2004.

treprise, soit de compléter les conventions nationales, soit de permettre l'application d'une loi comme celle sur les 35 heures.

La multiplicité des acteurs et le partenariat public-privé forment une autre caractéristique du dialogue social territorial. Nombreux sont les acteurs qui concourent à la régulation territoriale : entreprises, organisations patronales et syndicales, groupements économiques (type chambres de commerce), associations, organismes de formation, cabinets d'experts, coopératives, banques, universités, collectivités territoriales et services décentralisés de l'État. Chacune des expériences dessine une configuration d'acteurs spécifique en fonction des rôles et des pouvoirs de chacun, qui peuvent du reste évoluer au fur et à mesure de l'avancée d'un projet.

La confiance qui s'établit entre les protagonistes des démarches de dialogue social ressort très clairement de tous les cas étudiés, de même que l'engagement personnel dont font preuve les promoteurs de ces démarches, indépendamment de leur affiliation institutionnelle. La confiance se nourrit des rapports de proximité, du partage d'une identité ou d'une culture professionnelle commune – qu'elle soit industrielle ou artisanale – liée à une longue expérience de relations professionnelles au niveau local. Limitée et variable selon les acteurs, elle a tendance à se renforcer en même temps que se consolide la démarche territoriale et que les acteurs apprennent à mieux se connaître et à se respecter.

Le dialogue social territorial est équipé d'une grande diversité de dispositifs et d'instruments. L'établissement de diagnostics partagés de la situation économique et sociale territoriale détermine un enjeu cognitif fort de toutes les expériences de dialogue social territorial, d'autant plus difficile à réaliser que les protagonistes sont nombreux, issus de milieux professionnels et d'institutions très différents, et qu'ils défendent des intérêts divergents. Dégager les éléments essentiels du contexte socio-économique, s'accorder sur les diagnostics à établir, en discuter le contenu et identifier les problèmes à résoudre fait partie intégrante de la négociation sociale territoriale et ne peut être dissociée de l'action elle-même. C'est à travers ce type de négociation que se définissent en commun les priorités et les référentiels de l'action.

Ce dialogue s'appuie aussi sur des dispositifs proprement organisationnels, comme les comités de pilotage ou les groupes de travail, des formes diverses de contractualisation et de conventionnement qui lient les collectivités territoriales et les services publics aux entreprises, associations, syndicats ou à d'autres entités publiques et privées qui mettent en œuvre les actions. Parmi les dispositifs d'appui, les agences de développement – quels que soient leur statut et leur dénomination précise – jouent un rôle essentiel d'intermédiaire entre les différentes catégories d'acteurs, et d'inter-



face entre des dispositifs et des institutions. Elles sont par excellence le lieu de valorisation des « compétences stratégiques » des territoires ; c'est en leur sein que se réalisent la coopération entre les acteurs et la mutualisation des moyens. La mise en évidence de propriétés communes n'empêche pas de distinguer plusieurs logiques à l'œuvre dans le dialogue social territorial, tenant compte à la fois du nombre et de la qualité des acteurs les plus engagés dans les processus de partenariat local, des objectifs prioritaires de l'action locale, de son contenu et de sa dynamique.

Entre dialogue social territorialisé et gouvernance territoriale

Les expériences de dialogue social peuvent être regroupées autour de deux logiques⁴. La première, celle de la négociation sociale territorialisée, décline, en les adaptant, les cadres et les principes de la négociation collective institutionnalisée au niveau des branches et des entreprises. Elle concerne les situations sur lesquelles le maillage des dispositifs conventionnels a peu de prise, comme par exemple celle de la sous-traitance ou celle, plus générale, des petites entreprises et des entreprises artisanales. L'objectif est, *via* le territoire, d'introduire la négociation collective là où elle n'existait pas et de la faire participer à la construction de formes collectives d'organisation du travail et de l'emploi. Les accords de site, comme ceux des Chantiers de l'Atlantique qui règlent certains aspects des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants, ou les accords dans l'artisanat du Tarn, s'inscrivent dans cette logique.

Relevant davantage d'un processus de gouvernance territoriale, la seconde logique se caractérise par la pluralité des acteurs engagés (publics et privés), la diversité des sujets abordés – qui dépassent les termes traditionnels de l'échange salarial –, la domination d'une logique de projet ancré dans un espace local, l'incertitude de la qualification juridique des produits issus de l'interaction des acteurs, l'utilisation de dispositifs hybrides qui empruntent plus à l'action publique qu'aux relations de travail instituées. Elle définit une voie nouvelle de régulation sociale, plus ouverte que la première, mais aussi plus indéterminée et sans doute plus fragile. Tandis que dans la première logique, les organisations syndicales se positionnent comme l'un des

⁴ Ces logiques ont été définies dans le cadre du groupe Thomas du Commissariat général du Plan dont les travaux prospectifs (2004-2005) portaient sur les différentes scènes du dialogue social et le rôle de l'État.

deux partenaires essentiels de la négociation – même si d'autres acteurs sont également présents –, dans la seconde, ils ne sont que l'un des multiples protagonistes engagés dans le dialogue social. Dans cette logique, l'initiative revient souvent à un acteur public (collectivité territoriale, service décentralisé de l'État) qui occupe ensuite un rôle déterminant dans la conduite du processus.

Partisans et détracteurs de l'institutionnalisation

Le dialogue social territorial peut-il se développer et acquérir une légitimité et une certaine visibilité sans être adossé à des dispositifs institutionnels ? Un débat est engagé sur ce point. Il oppose ceux qui se méfient de l'institutionnalisation, au motif qu'elle renverrait à des cadres cognitifs définis centralement selon un modèle unique, et ceux pour qui elle est indispensable pour permettre au dialogue social territorial de jouer un rôle majeur dans la construction de nouvelles formes de régulation. Pour les partisans de l'institutionnalisation, une intervention soutenue de l'État – qui jouerait un rôle de garant et de levier pour le développement de l'action territoriale – apporterait une aide précieuse aux acteurs locaux. De ce point de vue, la loi du 4 mai 2004, qui réforme le droit français de la négociation collective, pourrait soutenir la négociation dans cet espace en offrant un ensemble de ressources juridiques cohérentes avec la logique de projet qui le caractérise⁵. Tout dépendra cependant de la volonté des acteurs sociaux, et particulièrement des syndicats, de s'en saisir.

Indépendamment de la conjoncture politique et économique globale, la dynamique de cette régulation est aussi liée à trois éléments : la poursuite des transformations de l'action publique allant dans le sens de la décentralisation, la territorialisation et la participation d'un plus grand nombre d'acteurs aux décisions et à leur mise en œuvre ; la consolidation des partenariats locaux qui passerait notamment par un soutien institutionnel plus marqué ; enfin la construction d'un modèle horizontal de représentation des syndicats à partir des solidarités territoriales qui, sans remettre en cause le modèle vertical de représentation fondé sur la branche et l'entreprise, diminuerait son emprise. ■

⁵ L'article 132-30 prévoit la possibilité d'instituer par accord, au plan local, départemental et régional, des commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles qui peuvent conclure des accords d'intérêt local, notamment en matière d'emploi et de formation continue.