

## **Le dialogue social territorial : Enjeux et perspectives pour le syndicalisme français**

***Projet d'article à partir de la communication présentée au colloque du CRIMT***

**« Renouveau syndical »  
Montréal, 18-20 novembre 2004**

***Annette Jobert<sup>1</sup>***

Avec moins de 10% d'effectifs syndiqués (6 à 7% dans le secteur privé et 12 à 13% dans le secteur public), la France occupe la dernière place des pays industrialisés. Depuis le milieu des années 1970, le syndicalisme n'a cessé de décliner jusqu'au début des années 1990 avant de se stabiliser voire de progresser légèrement. En régression dans les secteurs traditionnels de l'industrie, il ne parvient guère à s'implanter parmi les jeunes, les femmes, les populations les plus fragiles sur le marché du travail, les salariés des petites entreprises et d'une grande partie du secteur des services. La diminution constante du nombre de grèves – en particulier dans le secteur privé – atteste aussi de sa moindre capacité de mobilisation des travailleurs confrontés à des problèmes d'emploi et de mauvaises conditions de travail. On ne peut cependant apprécier la place et le rôle du syndicalisme sur la base de ces seules données. Ils découlent également de leur participation au système de relations professionnelles qui, traditionnellement, accorde une place prépondérante à la régulation sectorielle à travers les conventions collectives de branche négociées par les organisations syndicales et patronales, et confie à des institutions paritaires la gestion des systèmes de prévoyance sociale et de formation continue. Les difficultés de la régulation de branche, au moins dans les secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, et la crise des systèmes paritaires, semblent indiquer que les syndicats dans leur rôle institutionnel rencontrent de sérieuses difficultés. Pour nuancer ce constat négatif, il faut toutefois souligner la confiance que continuent à leur accorder les salariés en choisissant des représentants aux comités d'entreprise issus en grande majorité des syndicats<sup>2</sup>.

Face à cette situation préoccupante pour leur avenir, les syndicats ne restent pas inactifs : de nouvelles orientations sont définies, de nouvelles pratiques sont mises en oeuvre afin de renforcer leur implantation et de rendre plus efficace leur action. Parmi celles-ci, les actions qui visent la mise en place d'une régulation dans l'espace territorial, local ou régional, par les enjeux qu'elles présentent et les perspectives qu'elles ouvrent, paraissent particulièrement intéressantes à analyser. C'est ce que nous proposons de faire à travers l'examen des principaux enjeux du dialogue social territorial, la présentation de quelques expériences significatives qui relèvent de ce champ et enfin l'étude de son impact sur le syndicalisme et le système de relations professionnelles. Nous voudrions montrer que le mouvement syndical a tout intérêt à s'engager activement dans ce nouveau processus qui,

<sup>1</sup> Directrice de recherche au CNRS, *Institutions et dynamiques historiques de l'économie (IDHE)*, Université Paris X, Maison Max Weber, 200 avenue de la République, 92 000 Nanterre, France.

[annette.jobert@u-paris10.fr](mailto:annette.jobert@u-paris10.fr)

<sup>2</sup> Les élections au comité d'entreprise sont obligatoires dans les unités à partir de 50 salariés.

avec ou sans eux, est certainement amené à se développer. Cet engagement n'est toutefois pas sans risque en raison de l'impact de ce dialogue sur les fondements de la représentation syndicale et ses modes d'action traditionnelle.

## **1. Le territoire comme espace pertinent de régulation économique et sociale**

Les réflexions sur le territoire envisagé comme espace de régulation sociale et professionnelle sont relativement récentes dans un pays de tradition centralisatrice comme la France. Elles se situent au carrefour de plusieurs évolutions :

*Le mouvement de décentralisation de l'Etat.* 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'Etat 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, de transports publics. Les domaines de compétences sont répartis entre collectivités territoriales et entre celles-ci et l'Etat qui conserve néanmoins des prérogatives importantes<sup>3</sup>, notamment dans le domaine de l'emploi. La volonté de l'Etat de poursuivre et d'approfondir la décentralisation s'est manifestée dans l'introduction hautement symbolique dans la Constitution, en 2003, d'un article précisant que l'organisation de la République était décentralisée. Fortes de l'emploi de 1,5 million de fonctionnaires, soit le quart de la fonction publique, les collectivités territoriales se sont considérablement renforcées. Pour le mouvement syndical s'est donc posée la question d'accéder à ces nouveaux lieux de décisions afin de peser sur leur contenu.

*Les transformations de l'action publique.* Elles vont dans le sens d'une plus grande participation d'acteurs, publics et privés, dans les processus de délibération et dans la mise en œuvre des actions. Le territoire comme espace d'initiatives et de mobilisations d'acteurs et de ressources, espace d'ajustement comme de mise en application et de suivi des mesures tend à prendre une importance croissante (Duran, Thoenig, 1996). De ce nouveau mode de gouvernance, on attend une meilleure efficacité des politiques publiques en particulier en matière d'emploi. La territorialisation des politiques d'emploi, qui touche aux conditions de mise en œuvre au niveau local de la politique dont l'Etat conserve la responsabilité, s'est renforcée dans les dernières années manifestant un changement important des modes d'intervention de l'Etat. Elle est liée à la nécessité d'une prise en charge beaucoup plus individualisée des populations à la recherche d'un emploi tenant compte de la spécificité de leurs parcours, de leur hétérogénéité en termes d'âge, de qualification, d'attentes ainsi que de la particularité des contextes locaux. Les institutions européennes promeuvent également le dialogue social territorial qu'elles considèrent comme un instrument essentiel de la stratégie européenne de l'emploi. Elles soutiennent financièrement les projets locaux qui s'inscrivent dans les programmes communautaires comme les « pactes territoriaux pour l'emploi », qui, depuis la fin des années 1990, ont été mis en place en Europe, contribuant à consolider et à élargir les partenariats locaux.

*Les changements des modes de production.* Ils sont marqués par la diffusion de nouvelles configurations productives (sous-traitance, réseaux) qui remodèlent les frontières de l'entreprise, dessinent de nouvelles formes de relations et de coordinations entre entreprises et acteurs locaux, de nouveaux rapports aussi entre entreprises et salariés que saisissent mal le

---

<sup>3</sup> Par exemple la gestion des personnels enseignants, la définition des programmes d'enseignements et de la plupart des diplômes tandis que la construction et l'entretien des établissements scolaires sont confiés, selon le cycle scolaire, à l'une ou l'autre des collectivités territoriales.

droit du travail et les relations professionnelles. En particulier, l'essor continu de la négociation d'entreprise depuis une vingtaine d'années, s'il a permis de dégager des compromis décentralisés adaptés à la situation des entreprises – souvent des plus grandes - et à ses besoins de flexibilité, n'a pas, en revanche, offert un cadre adapté au traitement des situations produites par ces nouvelles configurations. La négociation d'entreprise ignore ainsi la situation des salariés des entreprises sous-traitantes auxquelles l'entreprise est liée comme de manière plus générale, elle prend peu en compte dans son activité les dimensions environnementales et sociétales. La mobilité des salariés, les passages de plus en plus fréquents entre emploi salarié, activité non salariée (comme peut l'être une activité bénévole au sein d'associations), chômage, formation, révèlent aussi l'insuffisance des droits des salariés et des outils de la négociation collective. Les restructurations ont aussi souligné la fragilité de certains territoires dont les ressources dépendent presque exclusivement de l'activité d'un établissement dominant et la nécessité de trouver des solutions locales alternatives pour les salariés privés d'emploi, solutions qui nécessitent la coopération de divers acteurs : entreprises, institutions publiques locales, organismes de formation...

Quelques dispositifs innovants ont néanmoins été créés comme celui du « groupement d'employeurs » qui permet à des entreprises de se regrouper au sein d'une association à but non lucratif dont l'objet est la mise à disposition de personnel auprès de ses adhérents. Le salarié qui travaille dans plusieurs entreprises du groupement –dans un espace géographique limité- bénéficie d'un contrat de travail avec le groupement qui est son employeur. Cette forme de mutualisation des ressources humaines née dans le secteur agricole à forte tendance mutualiste, opère donc une dissociation entre la figure de l'employeur et celle de l'entrepreneur, structure des relations entre entreprises qui font souvent intervenir des principes « éthiques » (qualité et pérennisation des emplois) et détermine différents types de transactions avec les acteurs publics locaux parties prenantes de leur construction (Catlla, 2005). Si les organisations syndicales territoriales ont poussé à la création de tels dispositifs qui offrent aux salariés des garanties de stabilité d'emploi et des possibilités de contrôle du respect des règles de travail, elles n'y participent pas directement.

Enfin, se font jour dans les sociétés modernes des *aspirations à une plus grande démocratie locale, à l'établissement de liens de proximité* qui feraient contrepoids à la mondialisation de l'économie jugée inévitable mais souvent redoutée en raison de ses conséquences sur l'emploi et les conditions de travail. En témoignent, pour la France, la vitalité des mouvements associatifs, enracinés localement, mais aussi les redécoupages territoriaux autour des « pays » (espace local variable qui correspond à une unité économique et culturelle bien identifiée) et des agglomérations (regroupant plusieurs communes) où sont mis en place des Conseils de développement dans lesquels coopèrent élus politiques, associations, citoyens, entreprises, coopératives, partenaires sociaux. Les conseils économiques et sociaux régionaux, organismes consultatifs placés auprès des conseils régionaux, dans lesquels siègent acteurs économiques, partenaires sociaux, représentants de la société civile et personnalités qualifiées concourent également, à leur manière, à enrichir cette démocratie locale participative par leurs travaux d'expertise et le soutien qu'ils peuvent apporter aux initiatives locales.

Parce qu'il répond à des besoins (de démocratie, de participation, de garanties nouvelles) et s'inscrit dans un mouvement général de décentralisation de l'Etat et de transformation de l'action publique, le dialogue social territorial semble donc amené à prendre consistance et à se développer. Associant une pluralité d'acteurs publics et privés autour de la définition et de la conduite de projets divers, il pose la question de l'engagement (pourquoi ? sous quelles formes ?) de chacun de ces acteurs, et notamment des organisations syndicales. Si l'espace local ont joué un rôle important dans la construction du mouvement syndical – autour des

Bourses du travail au XIXème siècle - dans l'histoire des mobilisations ouvrières et la formation des identités collectives, la tendance, surtout après 1945, a été à un effacement des logiques territoriales au profit des logiques nationales. « *L'extension du champ des formes de production capitalistes, la domination de la production de masse assurée par la grande entreprise, puis le développement des régulations macro-économiques à l'échelle nationale ont, durant un siècle, fait passer à l'arrière plan la dynamique partiellement autonome des territoires* » (Freyssinet, 2004). Les syndicats, dans un souci de réduire les fortes disparités régionales en matière de salaire, étaient favorables, après la guerre, à la conclusion de conventions de branche nationales alors que la plupart des conventions négociées dans le cadre de la loi de 1936 avaient un champ d'application local ou régional. Seuls quelques secteurs comme la métallurgie et le bâtiment, sous la pression du patronat, ont conservé un champ d'application départemental ou régional en ce qui concerne les rémunérations (salaires et primes). Comme on l'a déjà souligné, la décentralisation de la négociation collective après 1980 s'est essentiellement opérée au profit des entreprises. Pour les syndicats, inscrire leur action dans l'espace local impose donc d'abord de reconnaître cet espace comme pertinent par rapport aux enjeux et aux lieux traditionnels de l'action collective que sont les branches professionnelles et les entreprises. S'ils sont convaincus de cette pertinence, il leur faut ensuite s'organiser dans cet espace, y construire une légitimité qu'ils n'ont pas d'emblée, d'autant moins qu'elle n'est pas adossée à la profession. Tâche difficile qui s'explique notamment de leur faible implantation en dehors des grandes entreprises et une organisation prioritairement fondée sur la dimension professionnelle. En raison de son caractère multipartite, le dialogue social territorial les oblige également à sortir de leur face à face avec les employeurs auquel ils sont habitués et à privilégier une démarche constructive au détriment d'une démarche revendicative s'appuyant sur le conflit.

Pour la CGT qui a choisi d'être présente dans ces nouveaux lieux de dialogue, un véritable changement de posture s'impose qu'elle entend mener d'abord à l'intérieur de l'organisation, dont les membres ne sont pas tous acquis à ces transformations, et à travers de plus amples échanges avec les autres acteurs, les usagers des services publics et les citoyens. « *Ces évolutions (liées à la décentralisation) vont nous obliger à prendre en considération les besoins et les intérêts des salariés dans une dimension plus large. Il va falloir construire des propositions cohérentes à l'échelle des territoires. Ce qui n'est pas évident pour nous, car traditionnellement le syndicat s'est occupé des revendications (...). Il va falloir se rapprocher des populations, travailler avec le plus grand nombre afin de trouver des sujets qui rassemblent*<sup>4</sup> ». Pour la CFDT qui a fait des questions d'emploi et de partage du travail un axe majeur de sa stratégie (ce qui l'a conduit à sortir de l'entreprise pour regarder les marchés du travail locaux) et qui a souvent été pionnière dans les expériences de partenariat local, le dialogue social territorial permet de renouer avec des formes de solidarités locales inscrites dans l'histoire du syndicalisme et que l'échange fordiste –salaire contre subordination- avait défaites. « *Le dialogue social territorial que nous voulons défendre est un dialogue multipartite qui débouche sur une démocratie sociale*<sup>5</sup> ». Les deux confédérations insistent sur le fait qu'il incombe au syndicalisme de prendre en charge les questions d'intérêt général et pas seulement celles qui concernent les salariés en portant attention aux conditions d'accès aux droits sociaux, aux services publics, à la formation, à l'emploi, au développement

---

<sup>4</sup> Entretien avec Jean-Pierre Grenon, secrétaire du comité régional CGT Poitou-Charentes, La nouvelle Vie Ouvrière, 16 mai 2003.

<sup>5</sup> France Joubert, Du quatrième niveau de dialogue social à l'alterlocalisme, Développements, n°36, 2004.

économique<sup>6</sup>. Renforcer les solidarités locales mises à mal par la crise, le chômage et l'éclatement des statuts, favoriser une démocratie de proximité en y engageant leurs forces sont des objectifs qu'elles partagent. La troisième grande confédération, FO, bien que présente dans divers lieux institutionnels de concertation locale hésite à s'engager plus avant en particulier au niveau régional, craignant que ce dialogue social territorial soit surtout le moyen de masquer le recul des garanties collectives et l'affaiblissement du droit du travail.

## 2. Entre dialogue social territorialisé et gouvernance territoriale, récits d'expériences

Les expériences concrètes de dialogue social territorial se multiplient. Des manifestations comme celle organisée à Poitiers en octobre 2003 par le “Carrefour de l'innovation sociale et territoriale”, témoignent de la volonté de rendre visibles ces expériences, de les confronter, de leur donner un sens, de tracer des perspectives. En effet, chacune d'elle apparaît de prime abord comme singulière, inclassable, instable parce que ne rentrant pas dans des formes hiérarchisées, normées, instituées, conçues pour durer. C'est pourquoi, en matière de dialogue social territorial, les chercheurs se limitent souvent au repérage de ce qui a cours. En même temps, les initiatives resteront invisibles tant qu'on ne disposera pas d'un principe pour les agréger (l'instrument des “bonnes pratiques” est, pour l'instant, le seul mode analogique d'agrégation. Par définition, il gomme toute donnée contextuelle). Maryse Huet dans la synthèse qu'elle a effectuée<sup>7</sup> des 200 expériences présentées lors de ce carrefour distingue douze champs d'intervention : aménagement du territoire et développement durable ; développement économique et créations d'activités ; restructurations des entreprises ; création d'emplois ; insertion des chômeurs, sécurisation des parcours professionnels, régulation des temps sociaux et accès aux services ; lutte contre les discriminations, santé au travail et conditions de travail, gestion des compétences et des âges ; dispositifs d'appui du dialogue social. Elle note que les « *partenaires impliqués sont souvent amenés à élargir leur champ d'action au-delà de leur périmètre habituel* » et que « *ces démarches s'inscrivent d'abord dans une logique d'action, de projet, et non dans une logique d'extension des droits sociaux* ».

D'autres types de classement peuvent être proposés en fonction notamment des logiques et des perspectives dans lesquelles s'inscrivent les expériences locales. A partir de l'examen d'initiatives diverses et d'une réflexion plus générale sur la prospective de la négociation sociale, les chercheurs et praticiens réunis dans un groupe d'experts du Commissariat Général du Plan<sup>8</sup> ont élaboré deux scénarios concernant la négociation sociale dans l'espace territorial (2004). Le premier, celui 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 à des situations sur lesquelles le maillage des dispositifs conventionnels a peu de prise comme par exemple dans le cas de la sous-traitance ou celui plus général des petites entreprises et des entreprises artisanales. L'objectif est, via le territoire, d'introduire la négociation collective là où elle n'existe pas et de la faire participer à la construction de formes collectives d'organisation du travail et de

---

<sup>6</sup> Il faudrait identifier le sens que chacune des organisations syndicales donne à la notion d'intérêt général ; il peut en effet être très différent.

<sup>7</sup> Maryse Huet, Les enseignements de deux cents innovations socio-économiques territoriales, Développement, n°36, 2004, pp. 9-20.

<sup>8</sup> A partir de l'analyse de différentes scènes de la négociation sociale (entreprises, branches, territoires, Europe) et des règles qui les organisent, Le groupe Thomas qui s'est réuni en 2004 et 2005, a élaboré des scénarios sur l'avenir du dialogue social et du rôle de l'Etat dans l'organisation de ce dialogue.

l'emploi dont ont besoin les entreprises et leurs salariés pour faire face aux conditions nouvelles de concurrence. Par rapport à la négociation classique, les acteurs sont néanmoins confrontés à deux problèmes majeurs : l'identification de l'espace pertinent de la négociation sociale territorialisée d'une part, leur construction en tant qu'acteur dès lors qu'ils engagent une collectivité de travail fragmentée pour laquelle n'existe pas de système de représentation institué d'autre part<sup>9</sup>. Intitulé « *Du dialogue social à la gouvernance territoriale* », le deuxième scénario s'inscrit dans une logique toute différente où la rupture par rapport aux formes classiques de régulation du travail et de l'emploi l'emporte sur la continuité. 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, ce scénario définit une voie nouvelle de régulation sociale, plus ouverte que la première mais aussi plus indéterminée et sans doute plus fragile. Tandis que dans le premier scénario, les organisations syndicales se positionnent comme l'un des deux partenaires essentiels de la négociation –même si d'autres acteurs sont également présents et que leur position peut être fragilisée par l'absence de dispositif institutionnel soutenant leur action –, dans le deuxième scénario, ils ne sont que l'un des multiples protagonistes engagés dans le dialogue social. Dans ce scénario, l'initiative revient souvent à un acteur public (collectivité territoriale, service décentralisé de l'Etat) qui occupe ensuite un rôle déterminant dans la conduite du processus. Les pratiques, quelle que soit leur diversité, se fondent sur un concept de partenariat qui valorise la participation et la concertation beaucoup plus que la négociation entre les acteurs. Pour les syndicats, c'est bien évidemment leur participation à des échanges complexes entre acteurs représentants des intérêts très divers qui leur pose de nouveaux problèmes: d'autonomie, de définition de stratégie, de représentation, de capacité à se faire entendre. Utile pour rendre compte de la diversité des pratiques et des dynamiques d'action à l'œuvre, ce classement n'est néanmoins pas figé et, en fonction de sa dynamique propre, telle expérience qui relevait plutôt d'une catégorie peut ensuite présenter les traits de l'autre catégorie. Ce pourrait être le cas de l'expérience du Tarn évoquée ci-dessous.

### **1. Initiatives relevant de la négociation sociale territorialisée**

Les accords conclus *dans le département du Tarn* à partir de 1999 par les représentants des artisans (Union professionnelle artisanale départementale) et les Unions départementales des cinq confédérations syndicales sont emblématiques de ce type d'initiative. Un premier accord cadre sur la réduction du temps de travail a prévu la création d'une commission paritaire interbranches des entreprises artisanales, chargée de veiller au respect des accords collectifs de travail, d'examiner les réclamations individuelles des salariés, de définir les orientations en matière de formation, d'instaurer un système de prévoyance et d'avantages sociaux comme les chèques vacances ou les titres restaurant, c'est-à-dire des droits qu'ont la plupart des salariés des grandes entreprises. Chacun de ces thèmes a donné lieu à la signature d'accords spécifiques. A partir de ces accords s'est enclenchée une dynamique de dialogue social qui a conduit les protagonistes – représentants des artisans et des salariés de l'artisanat – à poursuivre leur réflexion sur d'autres chantiers comme l'épargne salariale. L'enjeu ici est sans doute moins le contenu des droits lui-même que l'entrée de la négociation collective et sa pérennisation – au moins à moyen terme - dans les petites entreprises saisies collectivement dans une zone géographique qui délimite un marché du travail ainsi qu'un espace d'échanges

---

<sup>9</sup> Dans les nouvelles configurations productives, la dissociation entre la figure de l'employeur et celle de l'entrepreneur dont la responsabilité en matière de gestion de l'emploi va en s'accentuant pose des problèmes de représentation des intérêts patronaux dans la négociation.

économiques et sociaux. Non seulement cette démarche permet de lever l'obstacle que constitue l'absence de représentants du personnel dans ces petites entreprises mais elle crée du lien social, permet de définir des intérêts communs (entre entreprises artisanales, entre salariés et entre ces deux groupes), parmi lesquels la promotion du secteur de l'artisanat – qui connaît de sérieuses difficultés de recrutement en raison de sa faible attractivité parmi les jeunes – occupe une place importante.

*L'accord de site des Chantiers de l'Atlantique* (site Alstom) relève de cette même catégorie. Il a été conclu en 1999 entre la direction des Chantiers de l'Atlantique, l'Union des Industries de Loire Atlantique et les Unions locales (UL) des cinq confédérations syndicales. Il crée une *instance de dialogue social du site (IDSS)* destinée à faciliter le traitement des sujets sociaux qui concernent les salariés travaillant sur le site. Dans le cadre de l'IDSS a été signé en juin 2001 un accord instituant une *commission paritaire d'hygiène et de sécurité de la co-activité du site*. Elle a pour mission de prévenir les risques particuliers liés à la co-activité et de faire des propositions pour améliorer l'hygiène et la sécurité sur le site. Cette commission est composée de deux représentants salariés par UL issus des entreprises sous-traitantes et de deux représentants des salariés des Chantiers de l'Atlantique désignés par les syndicats de l'entreprise. Du côté patronal, siègent trois représentants de la direction de l'entreprise et dix représentants des entreprises sous-traitantes détenant les marchés les plus importants sur le site. Inspecteur du travail, médecins du travail et ingénieur prévention participent aux cinq réunions annuelles prévues. Les réflexions menées dans le cadre de l'IDSS ont abouti à la rédaction d'une Charte de progrès social qui traite de treize thèmes (hygiène-sécurité, emploi, conditions de travail, dialogue social, droit syndical, formation, durée du travail, etc.). La Charte a été signée par la direction des Chantiers de l'Atlantique et les cinq UL en avril 2002. Ses dispositions sont reprises dans une autre charte qui règle les rapports commerciaux entre Alstom Marine et les entreprises sous-traitantes.

D'autres commissions paritaires locales ou régionales peuvent également être classées dans cette catégorie : certaines fonctionnent dans l'agriculture, d'autres sont issues de l'application des lois Aubry portant sur la réduction du temps de travail sans qu'on ait pu établir leur portée et leur dynamisme ni même en dresser une comptabilité précise. En revanche, on laissera de côté les conventions collectives de branche conclues dans un cadre territorial qui ne correspondent pas à l'expression d'une dynamique territoriale<sup>10</sup>.

## **2. Initiatives relevant de la gouvernance territoriale**

Elles touchent principalement les domaines de l'emploi, de la formation professionnelle et du développement économique.

*La formation professionnelle des jeunes et des adultes sous la responsabilité des régions.*

L'exemple le plus significatif est celui qui s'est développé dans le cadre régional à l'occasion de la mise en œuvre de la loi de 1993 qui transfère aux régions de nouvelles compétences en matière de formation des jeunes. Elle leur confie un rôle d'animation et de coordination des différentes filières de formation que celles-ci relèvent de l'Education

---

<sup>10</sup> Le bilan de la négociation collective établi par le Ministère du travail (2004) fait état de 122 textes régionaux (dont 56 conventions collectives étendues) et de 324 textes départementaux (dont 121 étendus) en vigueur en 2003. Beaucoup de ces textes sont anciens et n'ont pas fait l'objet de renégociations depuis plusieurs années, d'autres comme ceux de la métallurgie et du bâtiment sont fortement encadrés par des accords nationaux dont ils ne se démarquent qu'à la marge (en matière d'augmentation de salaires et de primes). Très peu innovent ce qui explique que les syndicats ne les mettent pas au premier plan lorsqu'ils évoquent les formes du dialogue social territorial.

nationale (comme la formation dans les lycées professionnels), des partenaires sociaux et de l'Etat comme l'apprentissage ou de dispositifs d'insertion et de formation gérés uniquement par les régions. Le conseil régional (instance élue au suffrage universel) doit élaborer chaque année un plan de formation des jeunes en concertation avec l'Etat et après consultation d'organismes et d'acteurs régionaux parmi lesquels les organisations professionnelles et syndicales. Les évaluations effectuées soulignent notamment le rôle central du Conseil régional, la grande diversité des agencements régionaux et la difficulté des acteurs économique et sociaux – particulièrement des syndicats - à intervenir et à peser sur les décisions en raison notamment de leur faible ou insuffisante structuration au niveau régional (Jobert, 2003). Avec les nouvelles lois sur la décentralisation (2003 et 2004) qui transfèrent notamment aux régions des compétences en matière de formation professionnelle des adultes et dans la formation tout au long de la vie, « la région s'impose désormais clairement comme l'échelon de pilotage stratégique des dispositifs liés à l'emploi (formation professionnelle, orientation, insertion, validation des acquis de l'expérience) notamment par les contrats et conventions qu'elle passe avec les multiples autres intervenants » (Perrat, 2004 : 11). Cette situation rend d'autant plus nécessaire un investissement et un positionnement clair des syndicats au niveau régional.

### *Des démarches partenariales de branche*

Impulsées par les services déconcentrés de l'Etat, elles mettent au premier plan la coordination des acteurs du monde du travail en vue de la réalisation d'objectifs définis par eux. L'expérience la plus originale est celle mise en place dans le département des Pyrénées-Atlantiques à partir de 2000 dans trois secteurs (cf. encadré). Elle fournit un exemple particulièrement intéressant de dialogue social territorial construit autour des questions de travail et d'emploi en même temps qu'elle met clairement en évidence l'interpénétration des champs de l'action publique et des relations professionnelles sur le territoire. Pour le moment les acteurs de cette démarche s'efforcent de la pérenniser en définissant, à travers un processus de dialogue social qui comporte une dimension de négociation proprement dite, des objectifs et des projets communs, en élaborant des outils et en mobilisant d'autres acteurs. Ils s'efforcent aussi de faire connaître cette démarche dans leurs organisations et dans d'autres lieux de concertation et de négociation, notamment dans l'espace régional. La dynamique du dialogue social engagé sous cette forme dépend de plusieurs facteurs et tout d'abord de la volonté commune des acteurs pour poursuivre cette expérience. Elle est liée aussi à leur capacité à trouver de nouveaux thèmes fédérateurs (sans nécessairement abandonner les plus anciens) susceptibles d'alimenter une réflexion collective, de la renouveler, et de déboucher sur des actions concrètes. Elle dépend également des outils et des moyens disponibles en particulier du côté de l'Etat et des collectivités territoriales. De manière plus globale, elle sera fonction de la légitimité des dispositifs mis en place.

#### **Encadré : démarches partenariales de branche dans le département des Pyrénées-Atlantiques**

L'initiative a été prise par le directeur départemental en 1999. À travers des contacts informels, il va convaincre les responsables patronaux et syndicaux départementaux de trois branches : bâtiment, métallurgie, hôtellerie-restauration, de l'utilité d'instaurer des rencontres régulières entre eux, en présence d'agents du service public de l'emploi, pour aider les entreprises et les salariés de ces trois branches confrontés, pour les premières à de sérieuses difficultés de recrutement, de fidélisation et de formation de la main-d'œuvre, pour les seconds à des conditions de travail pénibles, un respect inégal de la réglementation du travail, une activité saisonnière pour certains, des salaires faibles. La responsabilité des partenaires sociaux est affirmée dans le dispositif institutionnel qui soutient ce dialogue. Les orientations, les actions à mener et les moyens à dégager sont définis par un comité de pilotage composé des partenaires sociaux des branches et de la DDTEFP<sup>11</sup>. Une dizaine de personnes participent aux réunions qui se tiennent deux à quatre fois par an. Deux groupes opérationnels (à

<sup>11</sup> DDTEFP : Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

vocation technique) complètent le dispositif : un groupe « emploi » et un groupe « conditions de travail ». Ils accueillent, outre les membres permanents du comité de pilotage, d'autres acteurs locaux et notamment des représentants des collectivités territoriales, de l'inspection académique, des structures d'insertion comme les Missions locales. Leur participation est sollicitée en fonction des sujets à traiter et de l'espace dans lequel se déclinent certaines actions. Les actions ou les moyens préconisés par les groupes opérationnels doivent toujours être validés par le comité de pilotage. Dans cette forme de régulation multi-acteurs, tous n'ont pas un rôle égal ce qui renvoie à des degrés d'engagement différents. La DDTEFP et son directeur pilotent le processus, en proposant une bonne part des initiatives, en coordonnant actions et acteurs, en jouant un rôle de fédérateur et de garant, en mobilisant concrètement l'ensemble du Service Public de l'Emploi (agence publique de placement, inspection du travail etc.). Les partenaires sociaux ont néanmoins un rôle essentiel car sans leur adhésion à la démarche partenariale on aurait peut-être affaire à une politique territoriale de l'emploi et du travail – impliquant une phase de consultation des partenaires sociaux - mais pas à ce qui fait l'originalité de la démarche, à savoir leur implication dans ce que l'on peut appeler une gouvernance locale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

#### ***Les actions sont multiples et dépendent des domaines et des buts recherchés.***

En matière d'emploi, l'établissement de diagnostics de situation et la réalisation d'enquêtes auprès des entreprises pour connaître leurs besoins prévisionnels de main-d'œuvre sont à la base des actions engagées que ce soit pour identifier les freins à l'embauche, chercher à satisfaire les besoins exprimés par les entreprises, promouvoir les métiers notamment auprès des élèves et des chômeurs à travers la tenue de forums, de journées portes ouvertes ou d'outils multimédia. Une réflexion a été engagée avec les principales entreprises de travail temporaire en 2004 dans le bâtiment en vue de proposer aux salariés intérimaires des parcours de professionnalisation permettant de les intégrer durablement dans le secteur. Dans l'hôtellerie restauration, deux nouvelles questions ont été abordées en 2004: celle du logement des saisonniers et celle de l'organisation du travail. Dans la métallurgie, il a été décidé de mettre en place une cellule de reclassement interentreprises à laquelle pourra adhérer tout salarié d'une petite entreprise victime d'un licenciement économique. Dans le domaine des conditions de travail, sur la base également de diagnostics validés par les structures partenariales, plusieurs actions ont été conduites : dans l'hôtellerie-restauration, établissement d'une plaquette d'information adressée aux employeurs et salariés présentant l'état de la réglementation du travail ; dans le bâtiment, réalisation d'un livret d'accueil sécurité destiné aux nouveaux embauchés. Tirés à plusieurs milliers d'exemplaires, ces documents sont actualisés chaque année. Pour faciliter la mise en place de délégués du personnel, ont été définis, dans le bâtiment en 2003 et dans la métallurgie en 2004, des protocoles préélectoraux départementaux organisant les modalités et la date des élections, communes à l'ensemble des entreprises d'une branche. En matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les mesures d'aide au conseil aux entreprises prévues dans le cadre de la loi de modernisation sociale et du décret de juillet 2003 ont fait l'objet d'un examen attentif de l'instance partenariale de la métallurgie afin de la mettre en œuvre concrètement dans le département. Une série d'action sur les risques professionnels est à l'étude dans les trois branches. La Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) et la formation tout au long de la vie ont commencé à faire l'objet de réunions d'information organisées par la DDTEFP et seront mises à l'ordre du jour des réunions de chacune des branches.

Le dialogue social s'appuie sur trois éléments :

#### ***1. le diagnostic partagé comme dispositif d'appui***

Il manifeste un souci d'équilibrer les responsabilités entre les entreprises et le service public de l'emploi pour expliquer les pénuries de main-d'œuvre, les ruptures des contrats d'apprentissage, les difficultés de recrutement, le turn-over excessif ou l'inadaptation des qualifications. Ainsi les mauvaises conditions de travail, des salaires jugés trop faibles, la non prise en compte des conditions de vie hors travail (logement, compatibilité des temps sociaux), l'absence de déroulement de carrières expliquent l'absence de motivations des jeunes et les situations constatées au moins autant qu'une mauvaise organisation du service public de l'emploi, le défaut de communication sur les formations et les métiers ou encore l'attitude des familles. Ce qui est important est donc moins l'existence de ces facteurs, mis en évidence de manière récurrente notamment par les syndicats ou l'inspection du travail dans des secteurs comme le BTP ou l'hôtellerie, que le fait que les protagonistes (administration, syndicats d'employeurs et de salariés), s'accordent pour les reconnaître explicitement, sensibiliser les entreprises à ces aspects qu'elles ont parfois tendance à sous-estimer et les aider à trouver des solutions. Ce n'est pas si banal qu'une fédération patronale appose son sigle à côté de celui des syndicats et du de la direction départementale du travail sur un document qui stigmatise le comportement de certains employeurs, préconise le respect de la réglementation (affichage concernant les horaires ou la convention collective) et prévoit de renforcer le contrôle de l'inspection du travail (notamment pour le travail saisonnier).

Du côté du service public de l'emploi, la démarche partenariale incite à ne pas se focaliser exclusivement sur les méthodes d'intervention en direction des publics à la recherche d'emploi qui tendent à privilégier l'aménagement et l'individualisation des parcours de formation et d'insertion mais à tenir compte de la réalité des conditions de travail en entreprise. Il y a bien l'idée sous-jacente que l'amélioration de l'emploi, en termes

quantitatif et qualitatif passe par une double action coordonnée sur le marché du travail et dans les entreprises. C'est ce que tente la démarche partenariale. Cette étape de diagnostic confirme les analyses de Robert Salais selon lesquelles « l'action ne peut être séparée du cadre de connaissance et d'analyse qui définit et mesure la situation (...). Arriver à décrire d'un commun accord la situation est donc le (second) enjeu (du dialogue social territorial élargi »<sup>12</sup>.

### *2. Engagement et contractualisation comme outils de dialogue social.*

Les engagements mutuels et réciproques concernent d'abord les trois catégories d'acteurs : Etat, organisations patronales et syndicales, qui ont accepté la démarche partenariale et se proposent de l'alimenter. Ils se manifestent dans l'énoncé explicite de leur responsabilité collective dans tous les documents diffusés. Ces engagements s'expriment aussi dans les documents, les accords-cadres et conventions cadres négociés entre les trois catégories d'acteurs du dialogue social. « L'engagement de progrès » est un document défini par les partenaires sociaux du bâtiment et l'Etat qui précise que les aides de l'Etat en matière d'emploi, de formation professionnelle et de conditions de travail ne seront accordées qu'aux seules entreprises acceptant de signer un engagement de principe dans la démarche de progrès recommandée. Cet engagement de progrès énumère en détail les critères qui conduisent, soit automatiquement soit en fonction de l'appréciation de l'inspecteur du travail, à l'exclusion des aides ainsi que les voies de recours de l'entreprise. Certains textes sont signés uniquement par les partenaires sociaux comme cet accord conclu en 2003 dans le bâtiment définissant un cadre de protocole d'accord préélectoral qui devra être complété par les entreprises en vue de l'élection de représentants du personnel à une date unique fixée par les signataires. D'autres sont signés par les fédérations patronales et le service public de l'emploi (DDTEFP et ANPE) comme la convention cadre par laquelle les entreprises et les représentants des employeurs s'engagent dans la démarche de progrès définie par les partenaires sociaux, en contrepartie de quoi le service public de l'emploi s'engage à mobiliser les différentes mesures d'insertion pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des entreprises et à réaliser 80% des embauches demandées dans un délai de 6 mois. Les engagements réciproques s'établissent également entre le service public de l'Etat et les entreprises : ainsi cette dernière convention cadre se décline-t-elle dans des conventions « locales » signées entre les entreprises qui veulent bénéficier d'un accompagnement individuel et les services de l'Etat (DDTEFP et ANPE). En définitive, ces formes de conventionnement et de contractualisation, au fondement juridique incertain, rappellent les accords « donnant-donnant » signés dans certaines entreprises d'après lesquels en contrepartie d'un engagement de la direction sur le maintien de l'emploi, les salariés renoncent au bénéfices de certains droits acquis. Sauf que dans ce cas l'échange s'établit entre l'amélioration des conditions de travail et le bénéfice des aides de l'Etat. D'une tout autre nature sont les accords conclus entre les représentants du patronat et des salariés des différentes branches qui engagent juridiquement les parties à la négociation comme c'est le cas dans la négociation collective en général.

### *3. La confiance entre les acteurs et la règle implicite d'unanimité*

Elles conditionnent largement la réussite et la poursuite du dialogue social. Cette confiance est certes limitée et variable selon les acteurs, mais a tendance à se renforcer avec la poursuite de la démarche partenariale. Elle s'appuie d'abord sur le partage d'une identité de branche, d'une culture professionnelle (plus marquées dans le bâtiment et la métallurgie que dans l'hôtellerie-restauration), sur l'idée que la promotion de la profession, la croissance de l'emploi et le développement des qualifications et des compétences forment un champ d'intérêts communs, sur le constat que le dialogue social tel qu'il s'est développé ne s'est pas substitué à d'autres lieux de négociation. Elle se construit aussi dans les échanges réguliers sur des sujets concrets. Tous les acteurs insistent sur l'importance de la réflexion menée en commun, sur la nécessité d'avoir des interlocuteurs qui ont appris à se connaître et à se respecter. A travers cette démarche se met en place un processus d'apprentissage qui comporte une dimension cognitive importante. La règle implicite d'unanimité ou au moins de participation de tous constitue le corollaire de cette confiance : quels que soient leurs réticences initiales, les tensions sur certains dossiers, la critique de certaines actions aux résultats jugés médiocres, personne ne fait défection. Les menaces existent mais la pression du groupe (des autres acteurs, de la communauté locale et professionnelle) est telle qu'elle empêche tout retrait effectif.

## *Le dialogue social territorial en cas de restructuration.*

Bien qu'assez différent, le dialogue territorial qui se met en place ponctuellement au moment des *restructurations* peut être inclus dans ce groupe. Il s'organise au sein de cellules de reclassement pour les salariés privés d'emploi et au sein de comités ad hoc où sont étudiées les questions de réindustrialisation des sites, de création d'activités nouvelles. En ce qui concerne les restructurations dans l'armée, ont été créés des comités de site présidés par le

<sup>12</sup> Salais R, 2004, « Carrefour de l'innovation sociale et territoriale, Futuroscope 27-28 octobre 2003, rapport du groupe d'observation des chercheurs », EUROCAP, note IDHE, n°015/04, p.6.

Préfet et le Délégué interministériel de la Défense dans lesquels se sont retrouvés les élus locaux et régionaux, les acteurs économiques (chambres de métier et les chambres de commerce et d'industrie), les services de l'Etat, les principales entreprises et les organisations professionnelles et syndicales. Pour le délégué interministériel de la Défense, « *la difficulté a été d'impliquer les partenaires sociaux qui se sont considérés davantage comme des témoins que comme des acteurs*<sup>13</sup> ». Ces concertations multipartites à l'occasion des restructurations sont encore peu développées, arrivent souvent trop tard alors qu'il aurait fallu anticiper la fermeture ou les reconversions d'activités. Quant aux syndicats, ils sont souvent peu impliqués.

### **3. Le dialogue social territorial : levier pour l'action syndicale ou moyen d'affaiblir la négociation collective classique ?**

Si leur investissement territorial a permis aux syndicats d'élargir leur domaine d'intervention et de renforcer leur légitimité auprès des décideurs économiques, des entreprises, des pouvoirs publics et des collectivités territoriales, il ne semble pas qu'il ait favorisé leur implantation dans les milieux de travail ni renforcé leur légitimité auprès des salariés qui ignorent largement ces nouvelles dimensions de l'activité syndicale.

Par ailleurs la dynamique possible du dialogue social territorial suscite encore de nombreux débats dans le mouvement syndical qui touchent à la capacité de représentation des syndicats, au rôle des syndicats dans les régulations territoriales, aux conséquences du dialogue social sur la négociation collective et à sa place dans le système de relations professionnelles.

#### ***Mise en cause du modèle de représentation des syndicats***

Les capacités de représentation et d'engagement des syndicats sont au centre des débats sur les moyens d'étendre le champ de la négociation collective et de la rendre plus crédible. Les lois Aubry et la loi du 4 mai 2004 réformant le dialogue social les abordent par l'affirmation du principe majoritaire, l'élargissement des possibilités de mandatement et de référendum, sans toucher aux critères formels de représentativité forgés dans l'après-guerre qui légitiment *a priori* l'action syndicale en matière de négociation. Parce que l'accord signé doit effectivement exprimer la volonté des salariés, il contribue à renforcer la légitimité des syndicats signataires. Peut-on transposer ce débat dans le champ de la régulation territoriale ? Les structures syndicales locales (Unions départementales, Union régionales interprofessionnelles) ont la capacité juridique de représenter les salariés et par conséquent de signer des accords mais, d'une part, ces structures sont faibles et disposent de moyens très limités, d'autre part leur activité est mal comprise voire totalement ignorée des militants et à fortiori des salariés. Souvent, on a l'impression que l'action engage davantage une personne qu'une organisation. L'expertise qu'elle peut acquérir dans un champ d'intervention peut même contribuer à son isolement. D'où, sans doute, la réticence de certaines structures syndicales à s'engager pleinement dans les régulations territoriales dont les retombées, en termes d'image ou d'organisation, ne sont guère visibles.

Plus profondément, le développement du dialogue social territorial affecte le modèle traditionnel de représentation des syndicats qui correspond d'une part à un modèle vertical de négociation collective incluant les branches et les entreprises (Caruso, 2002), d'autre part à la défense prioritaire des intérêts professionnels des salariés disposant d'un emploi stable dans ces branches et entreprises. La construction d'un modèle alternatif de représentation fondé sur un modèle horizontal de dialogue social et une défense des intérêts collectifs locaux – plus que professionnels - des populations est-il envisageable ? Oui mais il impose de redéfinir ce

---

<sup>13</sup> Jean-Pierre Aubert, débat sur le dialogue social territorial, Les Cahiers du dialogue social, n° 17, 2004.

qu'est un intérêt collectif et une action collective, d'identifier cette communauté sous-jacente grâce à laquelle, explique Jean-Daniel Reynaud, l'organisation syndicale subsiste et agit (Reynaud, 1997). La réflexion au sein du mouvement syndical est en cours. Elle se nourrit de nombreuses expériences comme par exemple celle qui consiste pour un responsable syndical d'une structure régionale à associer à une initiative visant la mise en place de services de proximité, un comité de bassin d'emploi et un comité d'entreprise représentant un collectif important de salariés (Jobert, 2003). Le montage d'une coalition comprenant notamment un comité d'entreprise apparaît bien comme un moyen de constituer cette communauté sous-jacente qui donne force et légitimité à l'action<sup>14</sup>.

### ***Autonomie ou dépendance des syndicats dans le dialogue social territorial***

Si la nécessité d'associer les partenaires sociaux aux projets locaux et régionaux de développement et d'emploi est très largement partagée, le bilan des pratiques révèle les difficultés de réaliser concrètement cette association, notamment celle des syndicats<sup>15</sup>. Plus souvent formelle que réelle, leur implication se limite dans bien des cas à la phase de diagnostic de la situation. Si, comme on l'a déjà mentionné, cette position découle de la faiblesse des structures syndicales territoriales interprofessionnelles<sup>16</sup>, elle traduit également, et sans doute plus profondément, la difficulté d'élaborer des objectifs et des projets autonomes autour desquels une action collective pourrait être construite. Faute de pouvoir confronter leur projet à ceux des autres intervenants sur le territoire, les syndicats se retrouvent en situation de dépendance par rapport aux initiatives des autres. Ils participent à un processus de décision de l'action publique sans en avoir la responsabilité ni le contrôle. Si l'on considère, avec Jean-Daniel Reynaud (1997), que la formation des acteurs s'opère à travers une action collective et la poursuite d'un projet, la mise à l'écart du partenaire syndical freine la poursuite de réformes internes à l'organisation qui seraient pourtant nécessaires pour accroître l'influence syndicale à ce niveau. Les capacités d'expertise et plus largement les ressources – financières et autres- sont aussi très inégalement réparties au sein du territoire. Par rapport aux collectivités territoriales, celles des syndicats sont limitées même s'il convient de ne pas surestimer cet aspect. En effet, comme l'a expliqué Jean Saglio (2004), alors que, dans une configuration traditionnelle centralisée, la différenciation et la qualification assez précises des ressources échangées entre les différents partenaires permettent de spécifier les termes de l'échange, ce n'est pas le cas dans les configurations territoriales. « On peut remarquer que l'inscription dans un territoire restreint accroît l'incertitude sur la qualification des relations et des ressources ». Selon son analyse, cette indétermination, loin de nuire à la qualité des échanges, peut au contraire être une source de richesse et d'efficacité de ce type d'échanges.

### ***Promotion du dialogue social territorial versus affaiblissement de la négociation collective***

Une des craintes majeures exprimées par les syndicats est que la promotion du dialogue social territorial ne se fasse au détriment de celle de la négociation collective et des règles de travail

<sup>14</sup> La création de nouvelles coalitions a été identifiée comme un des cinq axes stratégiques majeurs pour le renouveau syndical lors du colloque CRIMT qui s'est tenu à Montréal du 18 au 20 novembre 2004. Elle est aussi très présente dans les réflexions sur le renouveau du syndicalisme aux Etats-Unis présentées dans l'ouvrage coordonné par Turner, Katz et Hurd (2001).

<sup>15</sup> Voir notamment le bilan réalisé par la commission européenne (DG Emploi) pour le colloque sur la stratégie territoriale pour l'emploi qui s'est tenu à Strasbourg en décembre 2000.

<sup>16</sup> Les structures locales interprofessionnelles sont souvent coupées des réalités et de l'implantation syndicale dans l'entreprise. Quant elles existent, les structures territoriales professionnelles, qui correspondent à des espaces géographiques très variables selon les syndicats et les secteurs, sont généralement plus fortes parce qu'elles participent à l'organisation même de la branche.

qui en sont issues. Or ces dernières offrent plus de garanties que le premier : il existe en effet un droit de la négociation collective et des accords collectifs dont l'objectif est d'assurer l'équilibre des pouvoirs entre les parties à la négociation et de conférer aux accords une qualification juridique. Ce n'est pas le cas du dialogue social territorial peu formalisé tant en ce qui concerne la qualité des participants que son déroulement et ses produits. En raison de la forte personnalisation des échanges dans lesquels l'engagement personnel, les relations de proximité et la confiance mutuelle jouent un grand rôle, ils débouchent rarement sur des règles pérennes. Les arrangements auxquels il donne souvent lieu peuvent même être considérés comme douteux<sup>17</sup>. La dimension de contrainte contenue dans la règle est également très largement absente de la démarche de dialogue social territorial malgré un large recours à des formes de contractualisation et de conventionnement. La notion de *soft law* qui renvoie à une certaine indétermination juridique, caractériserait ces règles locales. L'extension du dialogue social territorial participerait ainsi à un mouvement général tendant à l'affaiblissement du droit du travail prenant sa source dans la loi et les conventions collectives nationales. Sa promotion, notamment par les instances européennes, irait de pair avec celle de méthodes peu contraignantes de régulation sociale comme la méthode ouverte de coordination – souvent considérée comme une alternative aux directives européennes assimilées à des lois ; comme la décentralisation de la négociation collective dans les entreprises, elle contribuerait à un fragmentation de la négociation, source de renforcement des inégalités.

Bien qu'avérée, l'opposition entre dialogue social territorial d'un côté et négociation collective et accords collectifs de l'autre, mérite néanmoins d'être nuancée. L'opposition est tranchée si l'on entend seulement par négociation collective le processus institutionnalisé dans le champ du travail, qui met en relation les acteurs reconnus de ce champ – dits représentatifs – et tend à une régulation conjointe sous formes d'accords collectifs dont la nature et la portée sont définis juridiquement. Elle l'est déjà moins si l'on considère la pluralité des acteurs susceptibles d'intervenir dans la négociation collective, à un moment ou un autre du processus : l'Etat – tout particulièrement en France – ou encore des représentants directs de collectifs de travail non membres de syndicats. Elle ne l'est pas non plus si l'on prend en compte les multiples négociations informelles qui prennent place dans les entreprises dont une partie débouche sur de nouveaux usages sans changer forcément les règles formelles qui encadrent le travail. Les terminologies sont elles-mêmes ambiguës : la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social traite, dans sa deuxième partie, des conditions et des modalités de la négociation collective au sens traditionnel du terme. A l'inverse, de véritables négociations se nouent dans le cadre du dialogue social territorial (comme on le voit dans la démarche partenariale présentée en encadré). Il est donc nécessaire de prendre en compte les profondes évolutions de la négociation collective elle-même si l'on veut utilement comparer ces deux processus. Toutefois, sauf exception, le dialogue social territorial s'écarte en général d'une négociation transactionnelle classique comme celle portant sur les salaires de sorte qu'on peut s'interroger sur la possibilité de conclusion de véritables conventions collectives territoriales dans le futur.

### ***Place du dialogue social territorial dans le système de relations professionnelles***

Cette dernière interrogation débouche sur la place du dialogue social territorial dans le système de relations professionnelles. Différents travaux ont montré que les sources de régulation se multipliaient, entretenant plus souvent entre elles des rapports de concurrence que de complémentarité<sup>18</sup> (Jobert, 2002). C'est par exemple le cas de la branche et de la région en matière de formation professionnelle où deux logiques s'affrontent, au bénéfice de

---

<sup>17</sup> Notons que pour certains de ses détracteurs, la négociation collective elle-même conduit à des arrangements douteux et que pour cette raison, la loi lui est préférable (Jobert, Saglio, 2004).

la logique de branche. Mais certains exemples révèlent la possibilité d'autres articulations : la démarche partenariale de branche en Pyrénées-Atlantiques (encadré) fournit un exemple de « bonnes pratiques » de régulation territoriale en même temps qu'elle renforce la crédibilité et la légitimité des branches professionnelles qui y participent. Dans le même sens, à partir de l'analyse de plusieurs cas locaux d'innovation qui combinent projets industriels et nouvelles formes de gestion de l'emploi et de la formation, Jacques Perrat (2004) met en évidence les synergies fortes qui peuvent s'opérer entre branches et territoires d'une part, grandes entreprises – attachées à la mise en œuvre d'un nouveau modèle d'emploi – et territoires, d'autre part. De là à conclure que la grande entreprise s'intéresse à la négociation sociale territorialisée, rien n'est moins certain (Commissariat Général du Plan, 2004). Faut-il plutôt, compte tenu de ces situations contradictoires, abandonner la question de l'articulation des espaces de régulation, particulièrement complexe et qui renvoie souvent à l'idée de niveau, pour lui substituer, comme le suggère le rapport Supiot, les notions d'unités émergentes et/ou d'unités pertinentes de négociation ?<sup>19</sup>

### **Conclusion : l'avenir du dialogue social territorial**

Ce dialogue 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'Etat 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, quel peut-être l'impact de la loi du 4 mai 2004 qui réforme profondément le droit français de la négociation collective, sur le développement du dialogue social territorial ? La loi comprend deux dispositions essentielles. La première permet aux accords d'entreprise et à ceux ayant un champ d'application territorial de déroger dans un sens moins favorable – sous certaines conditions - aux dispositions d'un accord de branche (accord de niveau supérieur) alors que ce n'était pas possible jusque-là. La seconde introduit la notion d'accord majoritaire : pour être valide, un accord de branche ou d'entreprise doit être signé soit par une majorité d'organisations syndicales, soit par des organisations syndicales ayant recueilli la majorité des suffrages aux élections professionnelles, les acteurs de branche décidant du mode d'appréciation de la majorité et de l'usage possible de la dérogation. Ces réformes ont pour principal objectif de renforcer l'autonomie de l'entreprise en matière de négociation et d'accroître la légitimité des accords et des syndicats qui les négocient. La remise en cause du rôle central de la convention collective de branche, vivement critiquée par les organisations syndicales, va-t-elle favoriser non seulement l'extension de la négociation d'entreprise mais aussi celle de la négociation territoriale ? L'article 132-30 du code du travail<sup>20</sup> (modifié par la loi du 4 mai 2004) pourrait soutenir la négociation dans cet espace en offrant un ensemble de ressources juridiques cohérentes avec la logique de projet qui caractérise le dialogue social territorial. Tout dépendra de la volonté des acteurs sociaux et particulièrement des syndicats de s'en saisir.

---

<sup>19</sup> Supiot (A.), éd., 1999, *Au-delà de l'emploi : transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, p.188.

<sup>20</sup> L'article 132-30 prévoit la possibilité d'instituer par accord, au plan local, départemental et régional, des commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles qui pourraient conclure des accords d'intérêt local notamment en matière d'emploi et de formation continue.

## Bibliographie

Caruso B. (2002), Decentralised Social Pacts, Trade unions and collective bargaining (how labour law is changing), wp CSDLE « Massimo D'Antona » n°2.

Catlla M. (2005), Quand les dispositifs de gestion produisent des dynamiques professionnelles. Le cas des groupements d'employeurs, in Boussard V. (coord.), Le développement de la gestion des organisations : de l'hypothèse de rationalisation à l'hypothèse des dynamiques professionnelles, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales.

Commissariat Général du Plan (2004), Groupe Thomas, Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives, Le Quatre pages, numéro 3, décembre.

Duran P., Thoenig J.C. (1996), L'Etat et la gestion publique territoriale, *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4.

Freyssinet J. (2004), Hétérogénéité du travail et organisation des travailleurs, IRES, document de travail n° 04.01.

Jobert A. (2002), *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Octarès, 2<sup>ème</sup> édition.

Jobert A. (2003), Quelle régulation pour l'espace territorial ? in G. de Terssac (ed), *La théorie de la régulation sociale de J.D. Reynaud, Débats et prolongements*, La Découverte, collection Recherches.

Jobert A. (2004), Le dialogue social territorial : entre logique de projection et logique de projet, Notes Thomas n° 7, Commissariat Général du Plan.

Jobert A., Saglio J. (2004), Ré-institutionnaliser la négociation collective en France, *Travail et emploi*, 100.

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (DRT, DARES) (2004), La négociation collective en 2003, La Documentation française.

Perrat J (2004), Formation, emploi, travail : régulation sectorielle et/ou régulation territoriale ? Communication présentée aux Quatrièmes Journées de la proximité, Marseille, 17-18 juin.

Reynaud J. D. (1997), *Les règles du jeu*, Paris, Armand Colin, 3<sup>ème</sup> édition.

Saglio J. (2004), L'homothétie limitée : l'analyse des relations professionnelles au niveau local, Note thomas

Turner L., Katz H., Hurd R. (2001), *Rekindling the Movement. Labor's Quest for Relevance in the 21<sup>st</sup> century*, Cornell University Press.