Tripartisme et Dialogue Social Territorial

Version finale

Cette étude a été rédigée avec le soutien financier du Bureau International du Travail. Elle n'engage toutefois que ses auteurs, et sa publication ne signifie pas que le BIT souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

Étude réalisée par

Bernard GAZIER
Université de Paris 1

Frédéric BRUGGEMAN
ANTIME

Sommaire

Synthèse : dialogue social et dialogue social territorial : une mise en perspective internationale du cas français 6

Unité et diversité du dialogue social 6

Aux sources du dialogue social territorial 7

Le développement du dialogue social territorial en France 9

Un dialogue qui se développe mais dont l'opérationnalité reste problématique 12

A. Le dialogue social territorial et les dynamiques du dialogue social : quelques points de repère et quelques hypothèses 15

1. Le dialogue social, de sa définition à la diversité de ses déclinaisons nationales 16

1.1. Définir… 16

1.2. .. . Pour décrire la diversité 17

2. Des dialogues territoriaux au Dialogue Social Territorial : une clarification 22

3. Quelques tendances affectant le dialogue social à moyen et long terme 26

4. Le dialogue social territorial dans le dialogue social d'ensemble, une analyse en termes de fonctions 28

4.1. Le dialogue social en général : Trois grandes fonctionnalités 29

4.2. Les cinq fonctions du dialogue social territorial 32

4.3. Trois hypothèses de travail 34

5. Références 36

B. Le Dialogue Social Territorial dans le contexte de la crise : Quelques expériences étrangères récentes 38

1. Dialogue territorial et DST dans la crise en Europe : quelques dynamiques 39

1.1. Le DST et la gouvernance « locale » dans les pays de l'OCDE : des apports de la décentralisation aux défis de l'austérité 40

1.2. Le DST sous pression : trois hypothèses complémentaires 42

2. Dialogue Territorial et DST : Quelques illustrations et interrogations 44

2.1. Le « terreau » du dialogue territorial et la diversité des expériences nationales dans le contexte de la crise : points de repère 45
2.2. Le dialogue social territorial en Europe face à la crise : vers un rebond du tripartisme ? 49
3. Un dialogue social territorial « tous azimuts » : l'expérience de l'Italie 53
3.1. Quelques points de repère historiques 54
3.2. Trois activités principales 55
3.3. Quelques développements récents 56
Remarques conclusives. Un premier retour sur nos hypothèses 62
4. Références 65
C. Le Dialogue Social Territorial en France : renouveau et transformation d'une pratique ancienne 68
1. Un dialogue social local facilitateur du redéveloppement 69
1.1. Quand, en France,« dialogue social territorial » se disait « Comité de Bassin d'Emploi » 69
1.2. Un dialogue social territorial nécessairement multi-acteurs 70
2. Un levier pour l'organisation des isolés / Pour construire des acteurs collectifs 72
2.1. La dynamique des Commissions Paritaires Locales et régionales 73
2.2. L'expérience des services à la personne 75
3. Un élément de la gouvernance régionale 78
3.1. Décentralisation : quelques caractéristiques 78
3.2. Entre foisonnement et régionalisation : la lente émergence d'un quadripartisme régional 80
3.3. L'intégration des partenaires sociaux dans la gouvernance régionale 82
4. Un dialogue qui se développe mais dont l'opérationnalité reste problématique 83
4.1. Un soutien de l'Etat aux effets ambigus 85
4.2. La politique de l'emploi à la recherche de résultats 86
4.3. Une mise en pratique problématique 87
5. Références 89
D. Trois cas de développement du dialogue social territorial régional en France 93
1. Franche Comté : construire à partir de la crise 94
1.1. Une région industrielle 94
1.2. Acte I : une réaction rapide à la crise 95
1.3. Acte II : Élargir l'action 97
1.4. Une volonté unanime d'approfondir la démarche 99

2. Rhône-Alpes : construire un dispositif complet 100
2.1. La deuxième région française 100
2.2. Un quadripartisme précoce : coopérer et territorialiser 101
2.3. Formaliser les coopérations et élargir les champs d'actions 102
2.4. Une volonté unanime d'améliorer le dispositif 106
3. Poitou-Charentes : un dialogue social territorial construit par les partenaires sociaux 107
3.1. La région 107
3.2. La création du Carrefour de l'Innovation Sociale du Travail et de l'Emploi (CISTE) 108
3.3. Réfléchir *vs* réfléchir et agir ? 110
4. Des différences moins marquées que les similitudes 113
5. Références 116
Liste des acronymes et sigles 118

Synthèse : dialogue social et dialogue social territorial : une mise en perspective internationale du cas français

Unité et diversité du dialogue social

Le dialogue social est constitué de *tous les types d'échange d'informations et de concertation, de négociation, d'expression régulée des conflits, de gestion commune d'institutions et de codétermination, entre les représentants des employeurs et des travailleurs – associant ou non l'État et les collectivités territoriales – sur les questions présentant un intérêt commun pour eux en matière économique, sociale, et de politiques publiques*. Il résulte d'une construction sociale qui repose sur l'affirmation d'une symétrie entre partenaires sociaux constitués en collectifs représentatifs, aucun de ces deux éléments n'étant donné de prime abord :employeurs et salariés sont *a priori* isolés[1] et le contrat de travail instaure un lien de subordination. Une fois constitué, chaque partenaires peut faire valoir ses intérêts dans un processus de négociation aboutissant (ou non) à des accords, à des niveaux plus ou moins centralisés, dans des contextes au sein desquels ils partagent (ou non), la responsabilité de gestion d'institution sociale (assurance chômage, fonds de formation, …) et de prise de décision au sein de l'entreprise (codétermination).

Il est donc structuré en quatre composantes – information et concertation, négociation, gestion d'institutions sociales et codétermination – inter reliées mais distinctes et dont la configuration peut différer fortement d'un pays à l'autre. Celle-ci peut être appréciée à l'aune de l'ampleur et de la nature des pouvoirs reconnus aux représentants des salariés, partie pour laquelle la représentation collective est, de beaucoup, la plus difficile et la plus porteuse d'enjeux. Ainsi, chaque composante peut exister dans des versions minimales, donc faibles, ou s'appuyer sur des règles, institutions et pratiques leur donnant contenu et profondeur : on parlera alors d'une version forte.

Dans chaque pays l'existence de ces composantes, leur caractère plus ou moins faible ou fort et leurs interrelations caractérisent le dialogue social, la comparaison entre les pays faisant ressortir trois grandes versions. La combinaison d'un droit limité à l'information et d'une négociation fortement décentralisée au niveau de l'entreprise caractérise une « version faible restreinte » qui correspond aux pratiques anglo-saxonnes. Une « version faible étendue » caractérise les systèmes européens latins au sein desquels la participation à la gestion d'institutions sociales est courante et la codétermination faible. Enfin, la « version forte et étendue » correspond aux modèles allemand et nordique (cf. tableau ci-dessous).

[1] La théorie économique dominante est d'ailleurs largement construite sur ce postulat

Les quatre composantes du dialogue social : trois versions de base

Version faible restreinte : (a + b) **Version faible étendue : (a + b + c + d)**	**Version forte : (A + B + C + D)**
a. Information	A. Concertation
b. Négociation décentralisée	B. Négociation centralisée
c. Participation à la gestion d'institutions sociales	C. Responsabilité de la gestion d'institutions sociales
d. Codétermination marginale	D. Codétermination étendue

Historiquement apparu au niveau local, le dialogue social – et particulièrement la négociation collective - s'est ensuite développé au niveau national, d'abord dans quelques pays (Suède, Danemark), puis, durant la seconde moitié du 20ème siècle, dans la plupart des pays développés. Les systèmes ainsi construits sont stables en longue période mais soumis à de nombreux ajustements, changements et pressions. Certaines favorisent le développement du dialogue social et la réémergence d'un dialogue social territorial depuis quelques décennies, en fait partie. D'autres sont engagés dans une dynamique contraire, ce dont témoigne le très net recul de la négociation collective dans les pays de l'Europe du Sud depuis les années qui ont suivi la crise de 2008.

Aux sources du dialogue social territorial

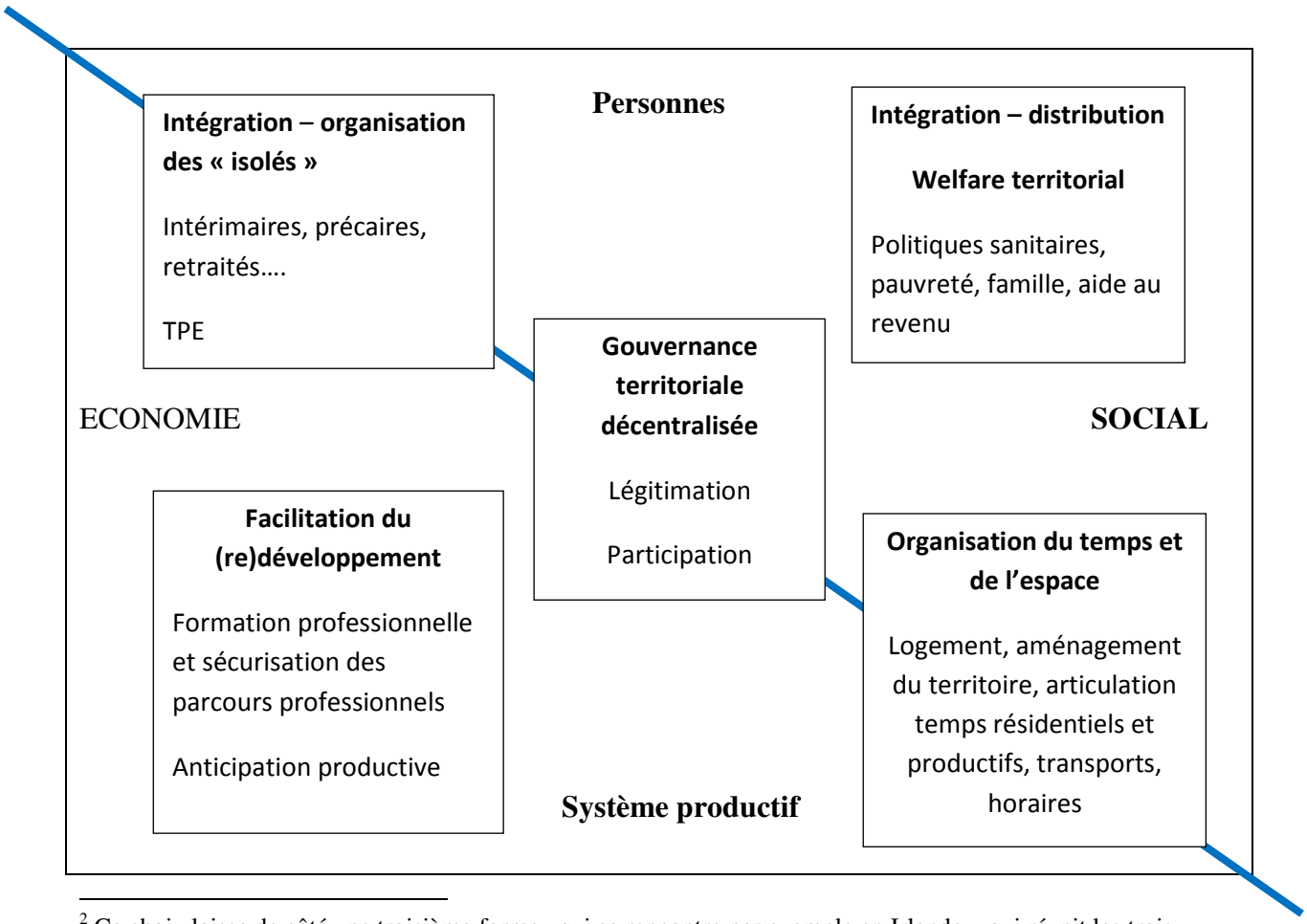
Initialement et avant tout « intégrateur » au sens où il permet la conclusion de compromis économiques et sociaux, le dialogue social possède aussi une fonctionnalité « distributive » (distribution des fruits de la croissance), et une fonctionnalité d' « appui au développement ». Chacune de ces fonctionnalités est potentiellement présente, quel que soit le niveau (entreprise, branche, filière, …) ou le lieu (territoire local, région, pays, …) d'exercice du dialogue social. Selon les « scènes » (niveaux et lieux), la fonctionnalité « distributive » ou la fonctionnalité d' « appui au développement » dominent. La première s'active aisément au niveau des entreprises et branches. La proximité (acteurs, ressource et activités sont proches) et la transversalité (acteurs, ressources et activités sont diverses) qui caractérisent le territoire favorisent le déploiement de la seconde. Parallèlement, on notera que si l'un des enjeux de la croissance (augmentation quantitative du produit par habitant) est la redistribution de ses fruits, le développement (transformation qualitative donnant lieu à de nouvelles modalités de croissance) repose sur la confrontation des acteurs autour de la mobilisation voire la création de ressources pour préparer l'avenir.

Ces deux observations permettent d'expliciter deux phénomènes. En premier lieu, plusieurs dynamiques inter-reliés (les mutations économiques et sociales dans lesquelles sont engagées nos sociétés, le rôle économique croissant que la mondialisation confère à des territoires supra nationaux et infranationaux, ou la décentralisation politique qui se développe ou se renforce

dans de nombreux pays), favorisent le développement de dialogues partenariaux territoriaux (DPT). Ceux-ci réunissent des acteurs divers, parfois très nombreux, dans des configurations variées. Le dialogue social territorial (DST) fait partie de cet ensemble et peut prendre deux formes particulières[2] : un échange bilatéral entre organisations syndicales de salariés et organisations représentatives des employeurs à une échelle territoriale donnée ou bien, toujours à une échelle territoriale donnée, un échange tripartite entre ces deux acteurs et des représentants de collectivités publiques, lesquelles varient, selon les pays et les échelles territoriales.

En second lieu, le DST est fondamentalement un dialogue de projet. Il se met en place lorsque « quelque chose de nouveau »(difficulté ou opportunité)émerge ou se développe. Il peut s'agir d'accompagner le redéveloppement d'un territoire, de structurer des lieux et des sujets de négociation permettant d'intégrer ou d'organiser des salariés et des chefs d'entreprise que leurs statuts particuliers ou la petite taille de l'entreprise privent de cette possibilité, de faciliter l'articulation de temps résidentiels et productifs et, bien sûr de participer, en l'influençant à une gouvernance territoriale. Le DST remplit (au moins) cinq fonctions :

Les cinq fonctions du dialogue social territorial



[2] Ce choix laisse de côté une troisième forme –qui se rencontre par exemple en Irlande – qui réunit les trois acteurs mentionnés et les représentants des ONG

Lorsqu'il prend place, le DST s'inscrit dans le contexte du dialogue social national doté des caractéristiques propres et appartenant à l'une des versions stylisées décrites ci-dessus. Deux éléments influent alors sur son développement : le degré de centralisation ou de décentralisation du pays concerné et la version du dialogue social qui s'y est développée. Nous avons pu à ce sujet formuler quelques hypothèses (cf. chapitre B) sur ces interrelations. La version « faible restreinte » et la version« faible étendue » du dialogue social ne favorisent pas le DST, qui souffre alors de la concurrence d'autres formes de dialogue territorial, et éventuellement de la dispersion ou de la faiblesse des partenaires sociaux. La version « forte » du dialogue social se prolonge aisément par un DST actif et fortement intégré. Toutefois son développement, le plus souvent continu, est susceptible d'être affecté par des ruptures issues de choix politiques faits au niveau national.

Une forte décentralisation politique semble favoriser le développement du DST (Italie, Allemagne). L'exemple de la France, qui dans notre typologie relève de la version « faible et étendue » du dialogue social, indique qu'un processus de décentralisation, accompagné par la territorialisation des politiques publiques, peut favoriser le développement d'un dialogue social territorial régional.

Le développement du dialogue social territorial en France

Durant les 40 dernières années, le dialogue social territorial s'est développé en France autour de trois fonctions successivement affirmées et désormais présentes simultanément toutes les trois : la facilitation du redéveloppement (dès le début des années 1970), l'intégration - organisation des isolés (à partir de la fin des années 1990) et la gouvernance territoriale décentralisée, principalement à l'échelle régionale, et sur les champs de l'emploi et de la formation professionnelle (depuis la seconde moitié des années 2000).

Nés dès le début des années 1970, les comités locaux pour l'emploi, devenus Comité de Bassin d'Emploi (CBE) en 1983, ont été la première forme sous laquelle le DST a ré-émergé en France. L'expérience accumulée par ces comités s'étale sur plus de 40 ans. Elle est donc considérable bien qu'elle reste faiblement étudiée. Les CBE ont très tôt été institutionnalisés, la première circulaire fixant leur composition et leurs modalités de financement datant de 1981, la dernière de 2004, et leur partie prenantes ont évolué dans le temps. D'abord constitués de syndicalistes, de chefs d'entreprises et d'élus locaux, ils se sont ensuite ouverts aux représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire. Pour cette raison ils sont parfois regardé comme des comités quadripartites, appellation susceptible de créer une confusion avec le quadripartisme défini comme la réunion des partenaires sociaux, de l'État déconcentré et de collectivités locales (généralement la Région, cf. ci-dessous). L'analyse de la dynamique de création des CBE montre qu'ils résultent de la combinaison de deux dynamiques. Une dynamique de rupture d'un équilibre socio-économique, d'une part, l'existence d'un réseau d'acteurs capable de s'organiser du fait de l'existence d'animateur ou

d'expériences antérieures de coopération, de l'autre. C'est lorsque cette alchimie a permis la création d'un CBE que pouvait alors se mettre en place « *l'apprentissage d'un langage commun, la négociation d'une représentation commune de la réalité locale, une pratique de travail collectif, et la reconnaissance mutuelle de la légitimité des uns et des autres à intervenir (dans l'économie et ailleurs) avec leurs spécificités*[3] ». 61 de ces structures existaient encore en 2011, mais la dynamique de création s'est tarie.

Les commissions paritaires territoriales sont nées à la fin des années 1990 dans quelques expériences pionnières (le Tarn, les Deux-Sèvres, …). Elles ont donné lieu en 2001 a un accord interprofessionnel signé entre l'UPA et les cinq Organisations Syndicales représentatives des salariés qui a provoqué une vive opposition des autres Organisations Représentatives des Employeurs et n'est entré en vigueur qu'en 2009. Depuis cette date, des Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles de L'Artisanat (CPRIA) se sont mises en place dans les 22 régions françaises et la loi dite « Rebsamen[4] », prévoit la mise en place Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles (CPRI) dans les entreprises de moins de 11 salariés, pour le premier janvier 2017 au plus tard. En moins de deux décennies, une forme de dialogue social visant à organiser les isolés s'est donc institutionnalisée et devrait prochainement couvrir 4,6 millions de salariés[5]. Ce développement repose sur une conviction et trois idées forces. La conviction est que, dans les petites entreprises, les salaires étant moindres que dans les grandes, les conditions de travail moins bonnes et les œuvres sociales inexistantes, celles-ci seraient en positions concurrentielle défavorables sur le marché du travail. Il faut donc structurer collectivement les dirigeants et les salariés de ces structures par un dialogue social dont le projet est de permettre aux petites entreprises de mutualiser les moyens permettant de fournir aux dirigeants et aux salariés des prestations renforçant l'attractivité (mutuelles, cartes « loisirs et culture », plan d'épargne inter entreprises, commission de prévention des litiges, chèques vacances et titres restaurant, commission paritaire hygiène sécurité et conditions de travail, …). Dans cette perspective, pour que le dialogue social vive dans des populations d'entreprises dont la taille moyenne ne dépasse pas quatre salariés il faut d'une part en organiser le financement, d'autre part s'appuyer sur la proximité et, enfin, que le DST s'articule correctement avec le dialogue social et la négociation collective de branche qui s'incarne dans les conventions collectives et accords divers. Cette dernière condition est essentielle : les CPRIA ont vocation à favoriser le dialogue social, l'accès à l'emploi, la connaissance et l'attractivité des métiers, les besoins de recrutement, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les conditions de travail, la santé, l'hygiène et la sécurité au travail ou encore les œuvres sociales et culturelles. Les négociations salariales, les classifications, etc. sont et demeurent du ressort exclusif des branches.Une première expérience de Commission Paritaire Territoriale est par ailleurs en cours dans les branches réunis par la Fédération des Particuliers Employeurs, filière d'activité qui à la particularité de n'être pas composée d'entreprises.

[3]Michaux 1982, op. cit. Chapitre C
[4]Loi relative au dialogue social et à l'emploi de juillet 2015
[5] Rey 2016 op.cit. Chapitre C

A partir du début des années 2 000, c'est à l'échelon régional que le dialogue social territorial s'est développé en France. Dans le contexte d'une montée en puissance (relative comparativement au rôle des Régions dans d'autres pays – Allemagne ou Italie par exemple – d'Europe, forte à l'échelle française) ce développement a suivi trois lignes de force : institutionnelle, quadripartite et, de façon plus minoritaire, bipartite.

Institutionnellement, les « Comités de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle » (CCREFP), ont été créés par la loi de modernisation sociale de 2002 et se sont progressivement développés dans toutes les régions jusqu'à ce que la loi du 5 mars 2014, tire les leçons de leur fonctionnement et du foisonnement des instances régionales en créant les CREFOP (et le CNEFOP) et transforme les COPIRE issues de l'ANI de 1969 en COPAREF. L'étude de cette transformation est hors du champ de notre travail, notons simplement que les CREFOP constituent une institutionnalisation d'un dialogue social quadripartite plaçant l'État en Région (Préfet de Région, Éducation Nationale, Pôle Emploi Régional), la Région (Conseil Régional), et les Partenaires Sociaux (3 Organisations Représentative des Employeurs et 5 Organisations Représentatives des Salariés) au cœur de la gouvernance sur les questions d'emploi d'orientation et de formation, c'est-à-dire d'une forme de tripartisme dans lequel les pouvoirs publics sont bicéphales.

Le dialogue social régional s'est aussi développé au travers d'accords quadripartites régionaux et par la constitution de lieux de DST *ad hoc* à l'échelle régionale et infra régionale. Ce mouvement n'a pas touché toutes les régions, mais les trois expériences étudiées ici révèlent des pratiques riches et dynamiques. La région Rhône-Alpes constitue une tentative, à ce jour réussie mais encore en devenir,de construction d'un système complet de territorialisation partenariale des politiques publiques d'emploi et de formation. Le quadripartisme régional se réunit autour de conférences sociales régionales annuelles permettant d'élaborer et signer des accords régionaux (sur la VAE ou la sécurisation des parcours professionnels) mais aussi d'initier des dispositifs spécifiques, par exemple pour répondre à la crise. Parallèlement, un découpage territorial commun à l'État et à la région a progressivement donné naissance à une déclinaison infrarégional de ce quadripartisme dans 27 zones. Réunis dans un comité stratégique et assistés par un comité technique réunissant les opérateurs, les collectivités territoriales (Départements, Communautés d'Agglomération ou de Communes), les partenaires sociaux, l'État et la Région élaborent des diagnostics territoriaux et des stratégies territoriales dans les champs de l'emploi et de la formation.

En Franche-Comté, le quadripartisme régional est né en réaction à la crise de 2008 pour mettre en place, *via* un accord quadripartite régional, un ensemble d'actions visant à former plutôt que licencier. Ce premier accord a rapidement été suivi par un second qui a simultanément poursuivi l'action engagée, élargi le spectre des actions et innové, notamment en expérimentant un dispositif de sécurisation des parcours des travailleurs précaires (travailleurs temporaires et sous CDD). Un troisième accord est en perspective dont l'objectif est de créer un « contrat de solidarité territoriale ».

Enfin, le dialogue social régional s'est aussi développé au travers d'initiatives régionales portées par les seuls partenaires sociaux. Bénéficiant de financements publics au titre de son inscription dans le contrat de plan État Région et regroupant les organisations régionales de salariés et d'employeurs, le Carrefour de l'Innovation Sociale du Travail et de l'Emploi (CISTE), joue depuis une quinzaine d'année le rôle d'un centre d'impulsion d'initiatives paritaires à l'échelle régionales. La gamme des innovations ainsi portées est assez large :développement des groupements d'employeurs (création du Centre Régional de Ressources des Groupement d'Employeurs – CRGE), intervention dans les champs du travail saisonnier (initiée par la charte régionale de l'emploi saisonnier en 2006), de la conciliation vie professionnelle - vie privée (création d'un réseau d'acteurs petite enfance), de la mise en place d'un Comité des œuvres sociales pour les salariés des petites entreprises, …

Un DST actif et innovant existe donc en France et se développe autour des trois fonctions précitées, mais, à la différence de l'Italie, très peu dans les domaines du « welfare » territorial ou de l'organisation de l'espace et du temps. Dans les deux cas, il faut probablement y voir l'effet de l'intervention de la puissance publique, à l'échelle départementale et nationale dans le premier cas, à l'échelle régionale et nationale dans le second.

Un dialogue qui se développe mais dont l'opérationnalité reste problématique

Il ressort clairement des études et analyses que le DST français est à la fois innovant, peu producteur de résultats concrets identifiables et chronophage.

L'innovation est véritablement la marque de fabrique du DST. Les Comités de Bassins d'Emploi ont été en eux-mêmes des innovations organisationnelles dans la France des années 1970 et des CBE existant continuent d'innover en animant des débats anticipateurs sur le développement économique local (CODESPAR Rennes) ou en se transformant en Pôle Territorial de Coopération Économique (Seignanx, Sud Aquitaine). On doit aux commissions paritaires territoriales d'avoir développé des approches territoriales de la santé au travail, d'avoir pensé et organisé des dispositifs interentreprises d'épargne salariale, des système permettant aux dirigeants et salariés de très petites entreprises, de bénéficier de mutuelles ; de chèques déjeuner, … On doit aussi au dialogue social régional d'avoir « rodé » le quadripartisme institutionnalisé par les CREFOP et d'avoir expérimenté ce qui deviendra le contrat de génération, ou encore d'avoir, dans la foulée de la crise de 2008, testé différents dispositifs de sécurisation des parcours des travailleurs précaires et expérimenter des dispositifs visant à former plutôt que licencier. Le DST assuredonc, en France, un rôle de laboratoire.

C'est cependant un laboratoire peu producteur de résultat visible. En échos à « *la faiblesse des résultats concrets obtenus* » [6] des premiers CBE, force est de constater, les résultats décevant des CPRIA, « *si l'on veut considérer la diffusion des droits sociaux d'un point de vue quantitatif* »[7]. Il faut bien sûr se garder de juger trop vite un dispositif qui s'expérimente encore mais le constat est le même dans d'autres domaines. Ainsi, le territoire reste un « *candidat décevant* » [8] à la sécurisation des parcours professionnels et chaque fois que mesurer l'effet sur l'emploi a été tenté, aucun résultat significatif n'a pu être trouvé. Enfin, les très rares évaluations accessibles[9], généralement non chiffrées, d'instances de dialogue social concluent à des impacts positifs en termes de communication et d'échange d'information seulement.

Il est difficile d'expliquer cette situation et nous examinons et proposons ici deux hypothèses non exclusives l'une de l'autre.

Certains ont fait remarquer qu'il ne s'agissait pas d'une faiblesse mais d'un trait caractéristique. Ainsi, a-t-il été dit des CBE qu'ils se situaient en amont des actions pour l'emploi, animaient donc une « *concertation dont le fruit leur échappe* »[10]et étaient donc dans (l'inconfortable) position d'être des initiateurs d'actions portées par d'autres. De ce point de vue, les effets sur l'emploi ne constituent pas un bonne indicateur de l'activité du dialogue social territorial et mieux vaudrait trouver des indicateurs d'innovation ou de créativité. Dans cette perspective, l'effet du DST sur l'emploi ne peut être qu'indirect. Il faut cependant s'interroger sur la durabilité de ce positionnement du DST : il contraint les participants à remettre incessamment de nouveaux projets sur l'ouvrage sans jamais pouvoir espérer les concrétiser et interdit l'apprentissage qui découle de la mise en œuvre.

Une seconde hypothèse découle des caractéristiques de ce dialogue. Il est complexe, multi partenarial, requérant des apprentissages qui ne s'opèrent que sur le tas, qui demande des moyens dont les acteurs qui l'investissent ne disposent pas en termes opérationnels et financiers (sauf pour ce qui concerne, depuis quelques années seulement, les CPRIA).Cette situation expliquerait qu'il n'est pas rare que ceux qui s'investissent dedans s'effarent des « *temps de travaux et débats nécessaires* »[11], comme si chacun « *cherchait son rôle dans un scénario lui-même à écrire* »[12]. Dans cette hypothèse, le dialogue social territorial est arrivé à un stade où les voies et moyens permettant à une « conduite multi partenariale de projet territorial » reste à construire. De ce point de vue, le fonctionnement du dialogue social régional indique une piste : après avoir été discuté en instance partenariale, un projet donné est ensuite présenté à l'assemblée régionale qui, en le votant, lui confère une légitimité pleine et entière, sans que celle-ci n'interfère – ce qui est craint – avec celle des accords que le Code

[6] Michaux 1982, op. cit. Chapitre C
[7] Rey 2016, op.cit. Chapitre C
[8]Fayolle, Guyot 2014, op. cit. Chapitre C
[9]Généralement réalisée par des consultants, la recherche n'en ayant pas, à notre connaissance, produit.
[10] Palmowski, Morin, 2005, op.cit. Chapitre C
[11] CNFPTLV 2012, op.cit. Chapitre C
[12] Charlot, Bergère, 2011, op.cit. Chapitre C

du Travail autorise. Dans cette perspective, les droits permettant aux chefs d'entreprise et salariés de participer aux projets territoriaux, les formations permettant les apprentissages nécessaires et les modalités d'articulation entre ces projets territoriaux et les institutions des partenaires sociaux et de l'État central restent à définir et construire.

Une telle construction pourrait d'ailleurs intervenir au cours de la prochaine étape que devra parcourir le DST en France. En effet, si la coordination des politiques publiques de l'Emploi et de la Formation a beaucoup avancé, l'articulation entre celles-ci et les politiques économiques reste très largement à réaliser. Dans cette perspective – qui est perceptible dans les réflexions des acteurs du DST – ceux-ci ont devant eux un champ ouvert à leurs capacités d'innovation.

A. Le dialogue social territorial et les dynamiques du dialogue social : quelques points de repère et quelques hypothèses

Le Dialogue social territorial (DST) semble se définir aisément comme la déclinaison locale du dialogue social. Il correspond toutefois à un ensemble riche et ouvert de pratiques très diverses, comme en témoigne pour la France la proposition de classification faite en 2009 par Jean-Louis Walter dans son rapport au Conseil Economique, Social et Environnemental (Walter 2009, p. I – 7). Celui-ci distingue trois cercles concentriques, caractérisés par un nombre croissant d'acteurs et par l'élargissement de la liste des thèmes abordés. Le premier cercle est celui de la négociation collective territorialisée ; le second introduit l'Etat déconcentré et/ou les collectivités locales, et considère, au-delà du travail et de l'emploi, des thématiques telles que celle du développement. Le troisième et dernier cercle introduit encore d'autres acteurs, ceux de la société civile (associations, comités d'usagers…) et aborde des sujets de société qui englobent et dépassent le travail et l'emploi.

Il s'agit d'une dynamique complexe, parfois ancienne et qui connaît actuellement de nouveaux développements. Elle vient prendre en charge des problèmes peu ou pas abordés et encore moins résolus par le jeu classique des négociations collectives, dans leurs différents niveaux (interprofessionnel, de branche, d'entreprise).

Mais s'agit-il de complémentarité ou de rivalité ? La plupart des travaux sur le dialogue social territorial posent la question de ses rapports avec le système entier de relations professionnelles, qu'il est susceptible de compléter (donc renforcer) ou au contraire bousculer et affaiblir. C'est ainsi que dans une importante contribution de 2008, Annette Jobert et ses co-auteurs notent d'emblée les tensions et les conflits que le DST peut générer, tant en ce qui concerne les organisations que les normes et les territoires eux-mêmes (Jobert (dir.) 2008, p. 15). Comment les comprendre ? Certaines de ces tensions et certains de ces conflits sont-ils plus ou moins inévitables, paralysants, ou au contraire évitables et évolutifs voire créateurs ?

La question est rendue difficile d'abord parce que, comme on vient de l'observer, le DST correspond à une très grande diversité de pratiques, et ensuite parce qu'il prend place dans des systèmes nationaux très différents tant dans leurs fondements que dans leurs dynamiques. Pour tenter de l'éclairer, il est possible de procéder en quatre temps. Il faut tout d'abord revenir sur la définition même du dialogue social en la prenant au sérieux, et en présenter quelques déclinaisons majeures. Il est ensuite utile de poser quelques distinctions au sein de l'ensemble des dialogues qui peuvent se nouer entre acteurs locaux afin d'isoler le DST en tant que tel. On peut alors recenser brièvement les facteurs d'évolution à moyen et long terme qui affectent les différentes versions nationales du dialogue social, dont l'une, parmi d'autres, est l'émergence du DST. Ce qui permet enfin de se centrer sur le DST lui-même, pour

expliciter ses justifications, ses traits distinctifs, et s'interroger sur les diverses manières dont il peut se combiner au dialogue social d'ensemble.

1. Le dialogue social, de sa définition à la diversité de ses déclinaisons nationales

1.1. Définir…

Dans leur livre de 2008 déjà cité, A. Jobert et ses collaborateurs distinguent trois définitions du dialogue social. La première, qu'ils ne retiennent pas, correspond à l'usage courant qui oppose d'un côté les négociations collectives structurées et de l'autre le dialogue social vu comme un ensemble plus informel d'avis et de consultations. La seconde correspond au langage de l'Union Européenne souhaitant associer les partenaires sociaux à la construction de l'Europe sociale, et leur laissant la possibilité de conclure des accords entre eux avant de légiférer, soit en transposant les résultats d'un accord éventuel, soit en reprenant la main après un délai en cas d'absence d'accord. Cette définition étroite et technique cède toutefois la place à une troisième définition, reprise d'une intervention d'A. Supiot dans le cadre des entretiens France – BIT de 2000 : le dialogue social désigne « une grande variété de dispositifs de confrontation des intérêts des employeurs et des salariés : droits d'information, de consultation, de grève, de représentation, de négociation… » (Supiot 2001, p. 5). Autrement dit, à rebours de la première définition, le dialogue social inclut ici l'ensemble des négociations formelles (droit de grève inclus) et des procédures informelles. Dans cette définition, l'accent est mis sur les droits reconnus aux acteurs concernés, droits dont on interroge la cohérence d'ensemble.

La difficulté est alors d'expliciter, de la manière la plus simple et complète possible, d'une part la diversité des composantes du dialogue social, et d'autre part la diversité des mises en œuvre nationales dans chaque système de relations industrielles[13].

Commençons par les composantes, en partant de la définition retenue par le BIT depuis 2002 dans le cadre de son agenda du « Travail Décent ».

La définition du dialogue social selon le BIT est la suivante : Le dialogue social « *inclut tous les types de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, sur les questions présentant un intérêt commun pour eux en matière de politique économique et sociale* »[14].

[13] La description, l'analyse et le suivi des systèmes de relations professionnelles et des négociations collectives font l'objet d'une très vaste littérature que nous ne pouvons ni détailler ni discuter ici. Pour une analyse récente des tendances de la négociation collective en Europe, voir Eurofound 2015a et 2015b.
[14] Notons qu'il s'agit d'une définition de travail, proposée sur le site internet du BIT, et non pas d'une définition officielle.

Cette définition inclut donc d'emblée l'Etat comme acteur (le tripartisme), auquel il faut adjoindre les collectivités territoriales, mais ne considère pas explicitement la gestion conjointe d'institutions dans un cadre paritaire, très importante dans de nombreux pays, ni la codétermination telle qu'elle se pratique par exemple dans les grandes firmes allemandes ou les entreprises suédoises. Il est logique de les introduire ici, ainsi qu'une gradation la plus simple possible de l'importance et de l'intensité des pratiques abritées par ces institutions.

Nous proposons donc de définir le dialogue social comme *tous les types d'échange d'informations et de concertation, de négociation, d'expression régulée des conflits, de gestion commune d'institutions et de codétermination, entre les représentants des employeurs et des travailleurs – associant ou non l'État et les collectivités territoriales – sur les questions présentant un intérêt commun pour eux en matière économique, sociale, et de politiques publiques.*

La participation des deux acteurs centraux – les partenaires sociaux – est donc indispensable à l'existence du dialogue social et la constitution de ceux-ci en acteurs est d'ailleurs un pré requis à son existence. Il peut cependant s'élargir, selon les thèmes et les lieux, à d'autres acteurs (tri et quadripartisme)

1.2. … Pour décrire la diversité

C'est une perspective de symétrie qui est fondamentalement posée par l'idée de dialogue social : les deux partenaires sociaux, représentant les travailleurs et les employeurs, font valoir leurs intérêts et parviennent (ou non) à un accord. Toutefois cette symétrie n'est pas donnée au départ (comme c'est le cas dans la signature d'un contrat commercial) mais, pour ne pas rester formelle elle doit être construite : d'une part par rassemblement des parties prenantes au sein d'organisations les représentant et d'autre part par délimitation des pouvoirs qui leur sont reconnus et de l'ampleur des champs au sein desquels ils pourront s'exercer. Compte tenu des enjeux majeurs de la représentation collective pour les travailleurs et de leur faible capacité de négociation s'ils demeurent isolés, on appréciera ici l'importance et l'intensité du dialogue social par l'ampleur et la nature des pouvoirs reconnus aux représentants des travailleurs[15].

Le dialogue social au sens où nous le retenons ici, comprend quatre composantes distinctes et inter-reliées : d'une part les dispositifs et pratiques assurant l'information et la capacité d'anticipation des travailleurs, d'autre part ceux qui assurent leur capacité de négociation normative centrée sur les salaires, le temps et l'organisation du travail[16], aux divers niveaux

[15] Ce repérage devrait être complété par une appréciation de la structuration de chaque acteur et des pouvoirs qui lui sont reconnus, et de ce point de vue les organisations patronales et salariales varient considérablement d'un pays à l'autre.

[16] Les objets de la négociation collective sont plus nombreux et débordent de ce champ central pour inclure de plus en plus souvent la santé et la sécurité au travail, la formation professionnelle, l'égalité professionnelle, les

qui vont du lieu de travail à l'entreprise, à la branche, au niveau national voire supranational dans le cas de l'Europe ; et enfin les dispositifs permettant leur participation aux prises de décisions les concernant, d'une part via leur participation à la gestion de diverses organismes institutions (le paritarisme), et d'autre part avec la présence plus ou moins importante de représentants au sein des instances ou organes de direction des firmes (la codétermination).

Une gradation simple affecte chacune des quatre composantes : on passe ainsi de la simple information aux pratiques de concertation, puis de la négociation décentralisée à la négociation centralisée, cette dernière apportant beaucoup plus de pouvoir de coordination aux organisations syndicales. Ce pouvoir accru ne se manifeste pas par une propension à exiger des hausses salariales supplémentaires mais au contraire par la prévalence de politiques de modération salariale, comme en témoigne une analyse comparative européenne récente (Eurofound 2015b). Enfin, et de même, on peut distinguer des versions faibles voire minimales, ou au contraire pleinement développées, de la gestion paritaire puis de la codétermination.

Nous arrivons alors, au-delà de la diversité des composantes, à la variété des déclinaisons nationales. En effet, il est frappant de constater que dans les systèmes de relations professionnelles anglo-saxons, seules les deux premières composantes sont présentes, et dans une version minimale et décentralisée. A l'opposé, dans les systèmes de type allemand et plus encore nordique, les quatre composantes sont présentes, et dans des versions intenses et souvent centralisées. Le cas des pays européens latins semble intermédiaire : présence des quatre composantes, à des degrés divers et souvent faibles, dans un cadre faiblement centralisé de négociations collectives.

Il en résulte quatre composantes et trois grandes versions du dialogue social, reprises dans le tableau ci-dessous

Tableau 1. Le dialogue social dans son noyau bilatéral de base : Quatre composantes et trois versions

Composantes du dialogue social : Version faible restreinte 1 (a + b) et version faible étendue 2 (a + b + c + d)	**Composantes du dialogue social Version forte (A + B + C + D)**
e. Information	E. Concertation
f. Négociation décentralisée	F. Négociation centralisée
g. Participation à la gestion d'institutions sociales	G. Responsabilité de la gestion d'institutions sociales
h. Codétermination marginale	H. Codétermination étendue

mobilités, etc. Nous reviendrons ultérieurement sur cet enrichissement, qui affecte en particulier le dialogue social territorial.

La « version faible et restreinte » correspond aux pratiques anglo-saxonnes, la « version faible étendue » aux systèmes européens latins, et la « version forte et étendue » aux modèles allemand et nordique. Les deux couples de mots – faible / fort, restreint / étendu –décrivent et analysent le fonctionnement d'ensemble du dialogue social lui même et n'emportent pas de jugement de valeur sur ses qualités intrinsèques. Nous proposons ici de les illustrer pour chacune des composantes identifiées.

Dans la version faible restreinte, les droits des représentants des salariés au niveau de l'entreprise sont plus limités que dans les autres versions et l'information y est beaucoup plus fortement dépendante de la volonté de l'employeur. Dans la version forte, une combinaison de droits à l'information en vue d'une consultation concernant un ensemble plus vaste d'entreprises, articulés à des dispositifs d'incitation à la négociation poussent à la concertation. La version faible étendue occupe une position intermédiaire caractérisée par des droits à l'information peu ou pas couplés aux incitations à la négociation (cf. encadré 1).

Encadré 1. De l'information restreinte à la consultation étendue des syndicats au niveau de l'entreprise

En Grande-Bretagne, seuls les délégués syndicaux d'entreprises dans lesquelles un syndicat a été reconnu disposent de droits à l'information. Dans les autres entreprises, lorsqu'une structure de représentation existe, les missions et droits des représentants sont définis d'un commun accord avec l'employeur. Les comités d'entreprise allemands (Betriebsrat), disposent, dans la perspective d'orienter le dialogue social vers la concertation et la négociation d'accords, d'un droit de codétermination assorti d'un droit de négociation contraignante sur l'organisation interne de l'établissement : règlement intérieur, organisation du travail, plan social, … (Dufour, Hege, 1994). Entre ces deux cas de figure, les comités d'entreprise français disposent d'un droit étendu à communication d'informations en vue d'une consultation qui se concrétise par l'énoncé d'un avis n'ayant aucun caractère contraignant.

Dans la version faible du dialogue social, la négociation collective, principalement décentralisée au niveau de l'entreprise est associée à des taux de couverture peu élévés. Dans sa version forte, elle prend, principalement place au niveau de la branche, les articulations avec les autres niveaux sont clarifiées et les taux de couverture associés sont importants. Dans la version faible étendue, la négociation est partagée entre le niveau de l'entreprise et celui de la branche (cf. encadré 2).

Encadré 2. Du rôle central de la négociation d'entreprise à la branche comme pivot de la négociation collective

La négociation collective existe dans tous les pays européens mais avec une forte variabilité en termes de taux de couverture et de niveau principal de négociation. Le taux moyen de couverture[1] européen est de 62 % mais la variabilité est forte : de 15% en Lituanie à 29% en Grande-Bretagne et 96 % en suède, qui n'est cependant pas le pays dans lequel le taux est le plus haut (cf. infra). Dans les pays européens le niveau principal de négociation collective est l'entreprise (Royaume-Uni, Pologne, République tchèque, Hongrie, Lituanie, Estonie, Lettonie, …) ou la branche (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Suède, …) et les taux de couvertures des pays du premiers groupes sont nettement plus faibles (de 15 % à 40%) que ceux du second : plus de 80 % (Etui 2015) Par ailleurs, dans la configuration forte les branches « donnent le ton ». C'est le cas des négociations dans la métallurgie allemande (Dufour Hege, 2011) et c'est la raison pour laquelle ce sont les branches exportatrices qui ouvrent les négociations collectives en Suède.

[1]Part des salariés couverts par les négociations collectives, quelque soit leur niveau

La participation des salariés aux organes de direction[17] est une composante particulière en ce qu'elle est un marqueur de la version forte du dialogue social dans laquelle, sous une forme ou une autre, elle est étendue. Elle est largement inexistante dans la version faible restreinte et difficile à mettre en pratique dans la version faible étendue (cf. encadré 3).

Encadré 3. La codétermination : étendue, absente ou marginale

Il n'y a pas de mécanisme prévu de représentation des salariés dans les organes de direction des entreprises en Grande-Bretagne. A l'inverse, des formes étendues de codétermination, s'appliquant aux sociétés publiques et privées, existent dans onze pays d'Europe. La représentation des salariés dans les organes de direction est prévue depuis 1972 et a été renforcée dès 1976 en Suède où elle concerne les entreprises de plus de 25 salariés. Un seuil bas (inférieur à 35 salariés) se retrouve aussi en Autriche, en Norvège et au Danemark. En Allemagne, la règle est qu'un tiers du conseil de surveillance dans les entreprises de plus de 500 salariés et la moitié dans les entreprises de plus de 2 000 salariés, sont composés de représentants des salariés. Au-delà de ces seuils, il faut noter que la codétermination est solidement établie en pratique dans les pays comme la Suède, l'Autriche ou l'Allemagne. Par

[17] Pour une vision d'ensemble au niveau européen cf. Beffa, Clerc, 2013

contraste la codétermination, pourtant ancienne, reste embryonnaire en France. Mise en place au lendemain de la seconde guerre mondiale, la participation de représentants de salariés aux conseils d'administration des grandes sociétés nationalisées ne se développera pas au-delà de ce cercle restreint. En 1983, une nouvelle vague de nationalisation s'accompagna d'une présence de représentants des salariés avec voix délibérative dans les sociétés publiques. Celle-ci a régressé avec les privatisations intervenues dans les années suivantes, sans toutefois redescendre au niveau antérieur. Depuis 2013, une loi prévoit la présence de représentantsdes salariés dans les entreprises (en fait les groupes de sociétés) employant au moins 5.000 salariés permanents si le siège social est situé en France et au moins 10.000 salariés permanents si celui-ci est situé à l'étranger. En pratique, en France, la participation de représentants des salariés aux conseils d'administration est restreinte aux sociétés publiques ou bien dépendante de systèmes de faible portée, limités et fragiles (Beffa, Clerc 2013).

Dans la version restreinte du dialogue social, les partenaires sociaux ne participent pas ensemble, ou très occasionnellement, à la gestion d'organismes paritaires. Dans les deux autres versions, les deux partenaires participent à, ou gèrent, selon les cas, des institutions dédiées au financement de la formation professionnelles des adultes, à l'indemnisation du chômage, au financement des retraites ou du système de santé (cf. encadré 4).

Encadré 4. Les partenaires sociaux et la gestion d'institutions sociales : entre faible rôle, participation et pleine responsabilité

Au Royaume-Uni, les « conseils pour les compétences sectorielles » (Sector Skills Councils)[18] sont dirigés par les employeurs, les syndicats pouvant y être représentés, alors que les OPCA en France ont un conseil d'administration paritaire. Mais les situations peuvent varier entre organismes sociaux, et le paritarisme peut se révéler un simple affichage ou au contraire une dévolution complète de la responsabilité de gestion aux partenaires sociaux. Le service public de l'emploi en Wallonie (le FOREM) est ainsi sous leur seule responsabilité, alors que le rôle des partenaires sociaux dans la direction des services publics de l'emploi en France s'apparente à une association consultative, l'Etat détenant le contrôle de Pôle Emploi. De surcroît, l'ampleur de ces implications paritaires peut varier considérablement au cours du temps. En témoignent les travaux historiques et comparatifs de L. Lartigot – Hervier (2012) consacrés à l'affaiblissement syndical dans deux pays et deux régimes de sécurité sociale : l'assurance maladie et l'assurance chômage en Allemagne et en France.

[18] Les SSC sont des équivalents fonctionnels des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) français. 19 SSC, divisés en secteurs d'activité couvrent 90% environ de la population active britannique (Musset, Field 2013). Il leur revient de déterminer l'offre de qualifications dans leurs branche et ils participent à la définition des certifications requises et éligibles à un financement public.

Une remarque finale doit être faite. Les qualificatifs permettant de repérer les différentes versions ne constituent pas un jugement sur l'efficacité locale ou générale du dialogue social dans le pays concerné, ni sur la qualité des couvertures obtenues. Ainsi, il n'y a pas, en Grande-Bretagne, de participation des partenaires sociaux à la gestion de l'assurance maladie mais il existe un système universel et gratuit de soins géré par l'État.

En introduisant maintenant l'intervention de l'Etat, il est possible d'affiner ces distinctions. Nous avons noté d'ores et déjà son ampleur très variable mais il faut insister sur son ambivalence : l'Etat peut aussi bien agir comme levier que comme béquille, comme facilitateur que comme substitut, et peut pratiquer les deux options en parallèle dans des champs différents. La version faible restreinte n'est guère affectée par cette introduction, étant associée à une intervention limitée de l'Etat. Il n'en va pas de même pour les deux autres versions. Le cas français illustre la version faible étendue, avec une influence de l'Etat prépondérante au détriment de l'autonomie des partenaires sociaux. Pour la version forte, nous pouvons distinguer entre l'autonomie de partenaires forts caractérisant les pays nordiques et le jeu plus complexe du corporatisme allemand, ce dernier étant affecté d'une certaine instabilité comme en témoigne la suspension du tripartisme allemand par le chancelier Schröder (SPD, a priori favorable aux syndicats) lors de l'instauration en 2005 des « lois Hartz » et sa restauration par la chancelière Merkel (CSU, conservatrice) lors du retour à des politiques concertées affrontant les premières conséquences de la crise en 2009.

Cette représentation simple voire simpliste permet de mettre en évidence d'une part la persistance de différences majeures entre les versions nationales possibles du dialogue social, et d'autre part une source d'instabilité principale, découlant de l'attitude ambivalente que peut adopter l'Etat.

2. Des dialogues territoriaux au Dialogue Social Territorial : une clarification

Il est utile de partir d'un premier schéma, présentant l'ensemble des interactions possibles entre divers acteurs locaux, tel qu'il est posé dans une publication synthétique récente de l'OCDE, pour expliciter l'espace au sein duquel pourra se construire et se différencier le dialogue social territorial. Il s'agit donc ici d'un ou plutôt plusieurs « dialogue territoriaux » ainsi que le suggère le schéma 1 ci-dessous :

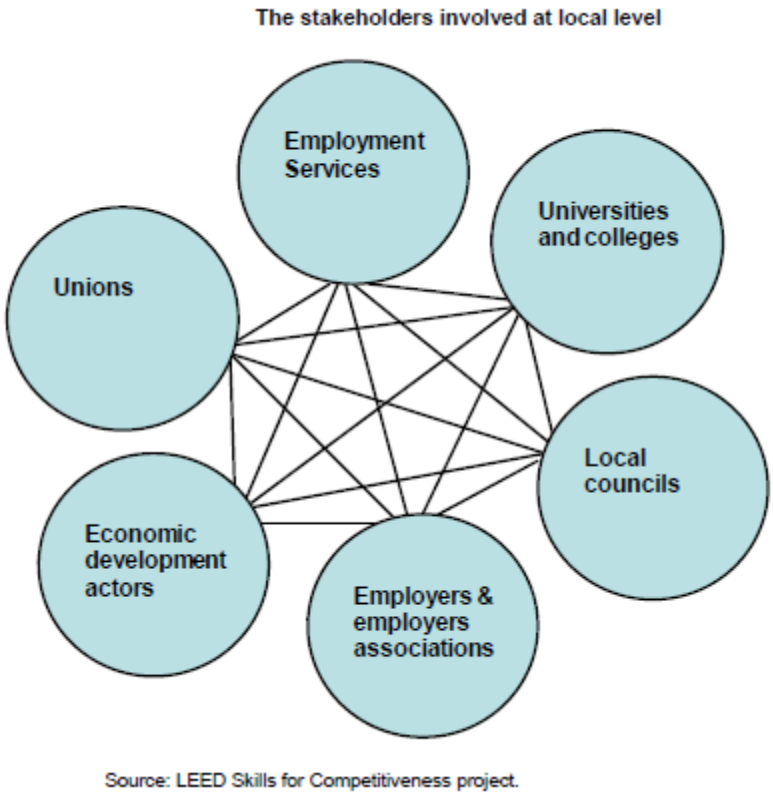


Schéma 1 : les interactions possibles entre les différents partenaires au niveau local

Source : OCDE (F. Froy, S. Giguère et M. Meghnagi) 2012, *Skills for competitiveness. A synthesis report*, Paris, p. 56.

La logique qui prévaut ici est celle de la mise sur le même pied de différents partenaires possibles, chacun étant susceptible de s'engager dans un dialogue avec l'ensemble des autres partenaires. Il s'agit ainsi de la présentation la plus ouverte possible d'un dialogue territorial : celle qui prévoit que chacun des n partenaires peut ouvrir n – 1 dialogues avec ses interlocuteurs / partenaires éventuels. Nous verrons plus loin des exemples de ces relations multilatérales.

On peut alors considérer un second cas de figure, particulièrement répandu, qui correspond à une forme plus complexe, multi - partenariale, de dialogue territorial, pouvant impliquer les partenaires sociaux parmi d'autres partenaires, sans qu'ils soient centraux. Il s'agit alors d'une version beaucoup plus structurée, dans laquelle le poids des partenaires sociaux peut aussi bien être important que dilué (schéma 2) :

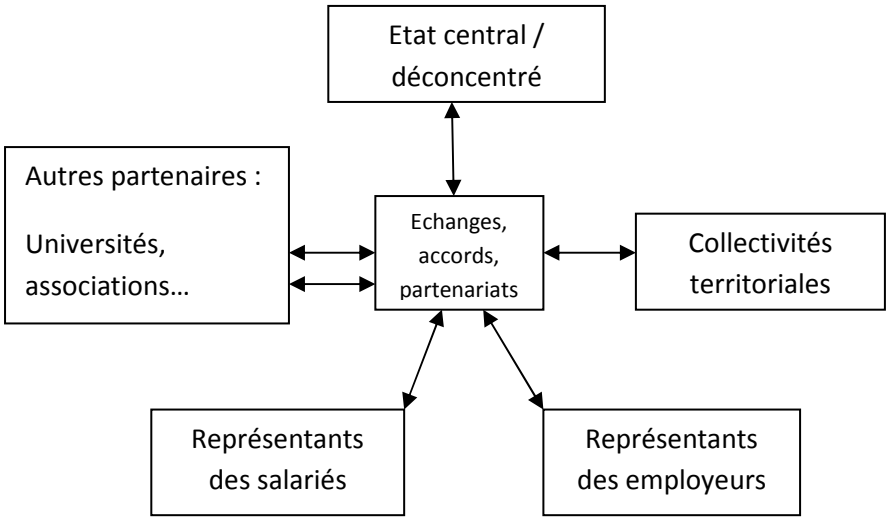


Schéma 2. Le dialogue multi - partenarial territorial

Un exemple d'un tel dialogue multi - partenarial local est fourni pour l'expérience de la ville d'Avilés en Espagne (voir infra).

La logique comme l'observation conduisent à expliciter d'autres formes de dialogue territorial impliquant séparément l'un *ou* l'autre des partenaires sociaux. Nous pouvons le qualifier de dialogue partenarial territorial (DPT), cf. schéma 3.

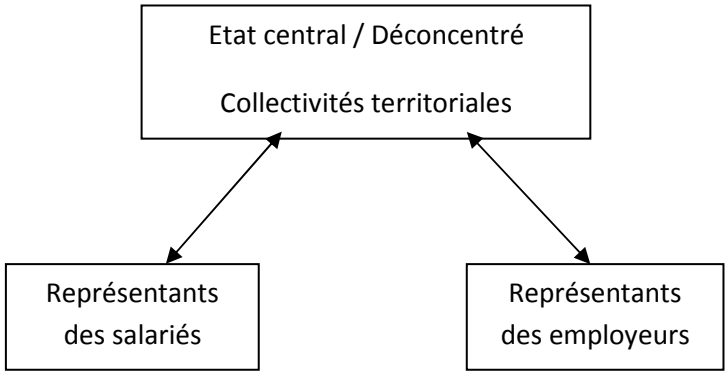


Schéma 3. Le dialogue partenarial territorial bilatéral

Le DPT s'illustre par de très nombreux accords conclus entre les représentants territorialisés du patronat et une collectivité territoriale, notamment en matière de formation. Symétriquement, mais moins répandus, on trouve des accords entre syndicats de travailleurs et collectivités locales (typiques de la « contrattazione sociale » italienne, cf. infra).

Il est alors possible de considérer le Dialogue Social Territorial précisément circonscrit. Une première version se repère dans des pratiques de dialogue bilatéral direct entre partenaires sociaux territorialisés, comme c'est le cas en Italie avec la « négociation de second niveau ». C'est la forme la plus simple (mais non la plus répandue) de DST.

Faisant intervenir trois catégories d'acteurs : les représentants des employeurs, des salariés, et les collectivités territoriales, le DST le plus fréquemment observé correspond à des échanges et des engagements tripartites, voire quadripartites si l'Etat central (éventuellement par l'intermédiaire de ses échelons déconcentrés) est lui aussi partie prenante.

Le schéma 4 présente ces deux versions.

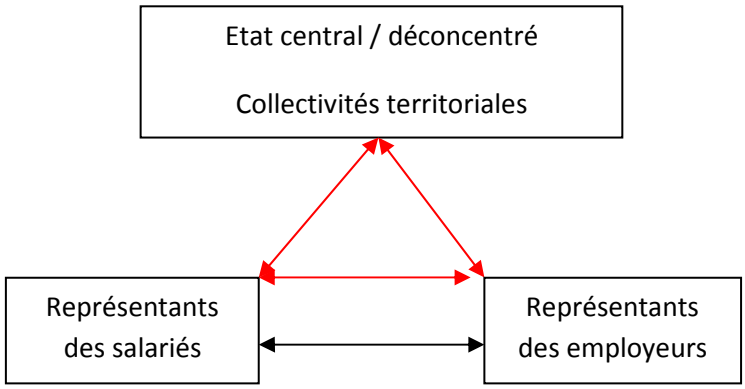


Schéma 4. Les deux versions du DST

Flèche noire, DST bilatéral ; flèches rouges : DST tripartite ou quadripartite

Ces schématisations permettent de conclure que le dialogue social territorial prend place parmi un éventail de pratiques de dialogue qui ont chacune leur intérêt, leurs justifications et leurs illustrations, éventail qui comprend notamment le dialogue partenarial territorial bilatéral et le dialogue multi - partenarial territorial.

Nous conviendrons dans cette étude de nous intéresser principalement au dialogue social territorial (DST) stricto sensu, en mentionnant toutefois certaines pratiques et expériences de dialogue territorial (DT) lorsqu'elles s'avèrent importantes dans le positionnement et l'activité des partenaires sociaux.

3. Quelques tendances affectant le dialogue social à moyen et long terme

Dans un travail empirique (Gazier et Boylaud 2013 et 2015), la définition et la déclinaison du dialogue social précédemment posées ont été utilisées et associées à des indicateurs statistiques, et leur stabilité en longue période a été testée pour une vingtaine de pays de l'OCDE. Même si l'on note une érosion du taux de syndicalisation (très générale sauf pour les pays nordiques), il ressort des analyses de données une très grande persistance des éléments caractéristiques des différentes versions du dialogue social, de leurs combinaisons et de la distance entre les différentes configurations que nous avons distinguées.

Toutefois de nombreux changements et de multiples pressions affectent le dialogue social, parmi lesquelles on trouve l'émergence du DST. Commençons par recenser brièvement ici les autres tendances, connexes ou non.

On doit d'abord noter l'importance croissante de la négociation décentralisée au niveau de l'entreprise. Cette tendance, très visible depuis les années 1980, coexiste avec l'émergence de négociations transnationales, soit au niveau des secteurs soit au niveau des très grandes entreprises. C'est particulièrement le cas au sein de l'Union Européenne, devenue une arène majeure de négociations collectives et de dispositions juridiques telles que les directives européennes.

Plus généralement, on constate l'influence grandissante de normes élaborées et appliquées au niveau international. Qu'il s'agisse de celles qui sont promues par le BIT ou, dans le cadre européen, de celles qui résultent de la construction progressive, notamment par directives, de l'Europe sociale, on doit marquer l'insertion de plus en plus contraignante des systèmes nationaux dans leur environnement international.

Ces tendances viennent ainsi affaiblir ou à tout le moins complexifier la hiérarchie et la combinaison des normes qui se déclinent principalement, dans le cadre national, à partir de l'interprofessionnel, pour ensuite s'incarner dans les accords de branche et ensuite « descendre » au niveau local. Le rôle structurant des négociations par branches, qui relève d'une solidarité « verticale », est petit à petit grignoté par ces évolutions, qui ont été accentuées depuis la crise commencée en 2007 par les pressions politiques en provenance de l'Union Européenne et en faveur d'une déréglementation accrue des relations de travail (Schömann 2012 et 2014)[19].

[19] Dans son rapport pour le BIT publié en mai 2010, Jacques Freyssinet s'intéresse plus conjoncturellement aux « réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale » (Freyssinet 2010). Il présente un tableau contrasté dans lequel ces pays, relevant soit d'une tradition forte en matière de concertation tripartite soit d'une tradition faible, peuvent soit s'appuyer sur cette tradition et la renforcer, ou au contraire la laisser ou la mettre à l'écart. Ces réponses de court terme varient selon l'importance du choc subi par chaque pays, et ouvrent sur une palette de réactions qui peuvent aussi bien confirmer (Belgique, Pays-Bas) ou réactiver (Allemagne) le tripartisme, que le mettre à l'écart au profit d'initiatives publiques unilatérales ou de

Le développement du DST, qui équivaut au développement de solidarités « horizontales » ou transversales, prend sa place dans une évolution de très long terme, puisqu'il renoue avec des horizons et des pratiques qui caractérisaient des époques antérieures des relations professionnelles, celles des solidarités du métier et de la proximité. En suivant ici encore A. Jobert et ses collaborateurs (op. cit. p. 25 et s.) et en étoffant leur liste, il peut s'expliquer par les facteurs suivants, actuellement prégnants :

- Tendance à la décentralisation de l'Etat et émergence d'un Etat « modeste »
- Transformation de l'action publique avec « l'intrusion explicite et significative d'acteurs privés tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des politiques publiques » (ibid. p. 26).
- Promotion par l'Union Européenne, de partenariats locaux, notamment dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC)
- Changement de l'organisation productive, avec notamment le développement de réseaux de sous-traitants, qui ne peuvent guère être régulés par la négociation classique d'entreprise
- Apparition d'une série de problèmes nouveaux, concernant le développement et la validation des compétences, et l'organisation de mobilités et de transitions professionnelles et personnelles liant vie de travail et vie de famille
- Pressions issues des restructurations, qui tendent à devenir permanentes et dont le traitement nécessite d'impliquer l'ensemble des parties prenantes
- Aspiration à plus de démocratie locale et au développement des liens de proximité, comme en témoigne l'importance croissante accordée au « pays ».

A la suite d'une analyse comparative examinant les expériences de l'Allemagne, la France et l'Italie, A. Jobert et ses collaborateurs présentent finalement une version largement unifiée du DST. Les traits communs sont nombreux (ibid. p. 96) :

- Indétermination a priori de l'espace territorial, qui est défini à partir de projets
- Coopération d'une multiplicité d'acteurs
- Construction de partenariats public – privé
- Rôle important de la confiance et des engagements interpersonnels
- Recours à une variété d'instruments et dispositifs
- Diversité des thèmes traités
- Articulation de l'économique et du social plus étroite que dans les négociations classiques
- Logique dominante d'action, de programmation et de projet
- L'action suppose le consensus et pas seulement la majorité.

---

concertations informelles. Elles illustrent bien, à notre sens, la variété des implications possibles de l'Etat, qui vont de la recherche de consensus et de l'appui au contournement voire à la mise sous pression et à l'affrontement.

Ils débouchent sur deux logiques, qui sont d'une part celle de la négociation sociale territorialisée et d'autre part celle de la gouvernance territoriale[20]. Nous allons désormais approfondir cette première différenciation.

4. Le dialogue social territorial dans le dialogue social d'ensemble, une analyse en termes de fonctions

Partons d'une évidence : en règle générale, le dialogue social joue un rôle de liant social en même temps qu'il assure la confrontation des intérêts des partenaires sociaux, le tout dans une perspective de développement économique et social. Pour ce faire ses acteurs doivent pouvoir imaginer, négocier et construire, puis faire fonctionner et articuler un ensemble d'institutions et de dispositifs dont les finalités sont aussi diverses que l'élaboration de grilles salariales, la détermination de droits à formation ou la sécurisation de parcours professionnels.

Nous proposons ici de raisonner en utilisant les termes de « fonction » et de « fonctionnalité », en des sens qu'il est nécessaire de préciser. La fonction est le rôle rempli par un objet ou une personne répondant à une finalité sociale, un besoin. La fonctionnalité se réfère ici au sens que ce mot a acquis en informatique. Dans ce cadre, une fonctionnalité est une capacité effective et installée à satisfaire une (ou plusieurs) fonction(s). Nous posons donc qu'il est possible d'identifier de grandes fonctionnalités du dialogue social, qui ensuite se déclinent en différentes fonctions lui permettant d'être opérant sur les différentes scènes dans lesquelles il se déploie.

La référence à l'informatique oblige à trois précisions importantes afin de montrer que cette perspective n'est pas « fonctionnaliste » au sens où prévaudrait une simple logique mécanique ou organique de réponse à des besoins. Tout d'abord, il n'y a bien sûr pas d'automaticité des résultats ou des effets du dialogue social, les logiques humaines et sociales étant très éloignées de la binarité caractéristique de l'univers des technologies de la communication et de l'information. Ensuite, que le dialogue social remplisse, plus ou moins complètement et avec plus ou moins de bonheur, telle ou telle fonction dépend aussi de la rencontre entre des individus et des collectifs dotés des compétences nécessaires, d'une part, et des circonstances particulières dans lesquelles ils se trouvent, de l'autre. Enfin, il n'y a pas non plus de « *one best way* » et diverses organisations et modalités de dialogue social peuvent remplir les mêmes fonctions. La comparaison entre diverses formes nationales de dialogue social suppose alors de recourir à l'idée d'« équivalent fonctionnels », entendons par là des dispositifs ou des

[20]On retrouve ici, simplifiés, les trois cercles de J.L. Walter (les deux derniers étant regroupés), mais avec deux différences qui valent d'être notées. D'une part la « négociation sociale territorialisée » n'est pas ici conçue comme la simple déclinaison locale de la négociation classique, mais bien comme des négociations portant sur des sujets mal ou pas pris en compte par le maillage traditionnel, notamment les sous-traitants, les PME et la mobilité. D'autre part les deux logiques sont susceptibles d'être mobilisées simultanément, ou encore de basculer l'une dans l'autre.

comportements différents permettant d'obtenir un résultat final sinon identique du moins proche.

Afin d'examiner la nature des relations qui peuvent s'instaurer entre dialogue social territorial et dialogue social national, il est nécessaire d'abord de repérer sa ou ses logiques de développement et d'exercice – ici nous utiliserons l'idée de fonctionnalité. Il sera alors possible de préciser les diverses fonctions et champ d'expression qui peuvent être observés dans le cadre du dialogue social territorial. On terminera en énonçant quelques hypothèses caractérisant les relations entre dialogue social national et dialogue social territorial, allant de la juxtaposition à la complémentarité et à la substitution.

4.1. Le dialogue social en général : Trois grandes fonctionnalités

Les dialogue social dans sa généralité et singulièrement au niveau national a une triple fonctionnalité : d'intégration, de distribution et d'appui au développement économique et social.

La fonctionnalité intégratrice est à l'origine de son existence même : face aux affrontements générés par le développement des sociétés industrielles, ont été créés les mécanismes institutionnels faisant émerger les acteurs collectifs (organisations syndicales et patronales) à même de négocier la construction de compromis sociaux (Tixier 2007). Les pays nordiques se sont engagés sur cette voie lors par la signature de grand compromis fondateurs (« compromis de septembre » en 1899 au Danemark, accords de Saltsjöbaden en 1938 en Suède) et la France par la mise en œuvre du programme du Conseil National de la Résistance (CNR) au lendemain de la seconde guerre mondiale, même si la conflictualité des relations sociales française dissimule parfois le fait aux yeux des observateurs.

La fonctionnalité distributrice est principalement assurée par la négociation collective, laquelle joue un rôle essentiel de répartition des gains de productivité, qui a été particulièrement visible dans l'ère « fordiste » et demeure centrale de nos jours (Boyer 2004).

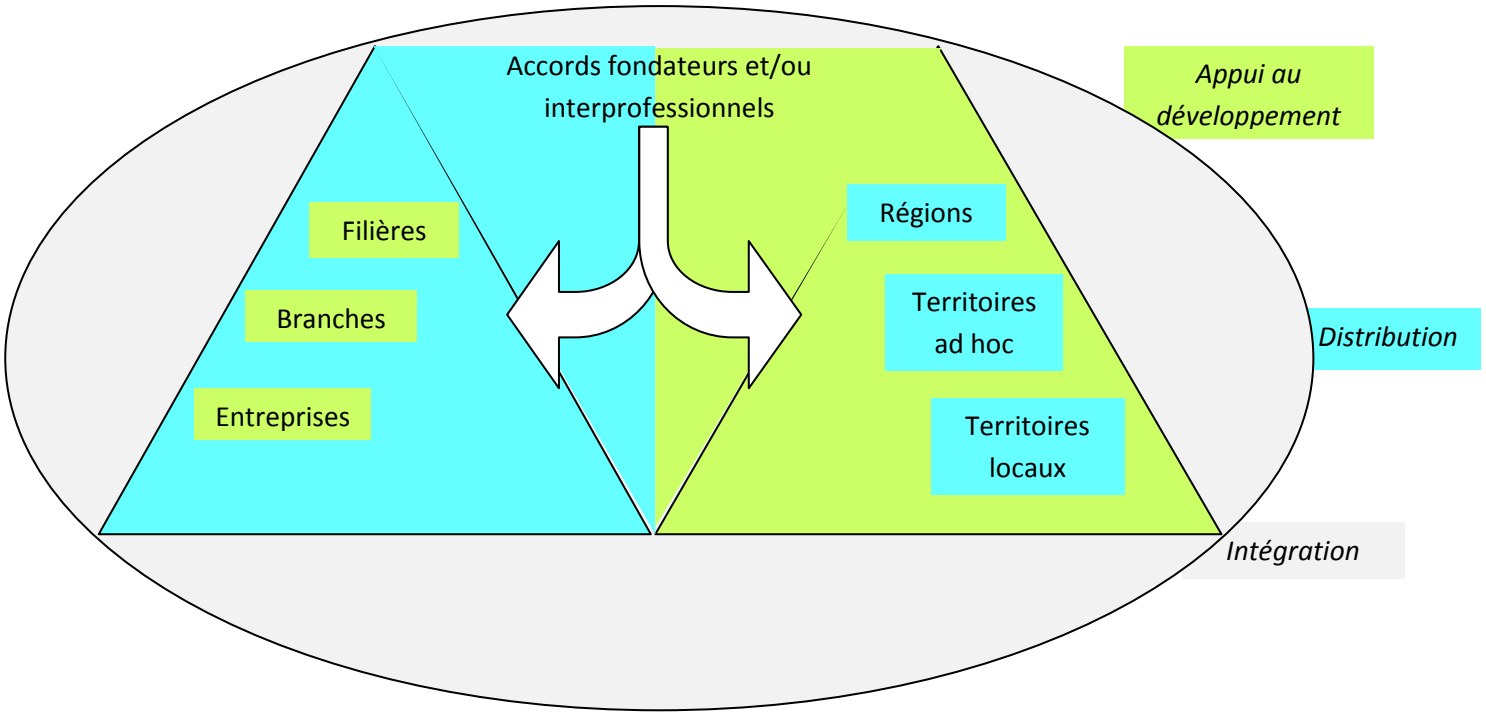
La troisième fonctionnalité est plus diffuse mais non moins importante. Le développement est un phénomène qui résulte de la combinaison des changements mentaux et sociaux rendant apte à faire croitre durablement le produit réel (Perroux 1964) d'un espace géographique donné. Dans cette perspective, le dialogue social par la confrontation des points de vue qu'il organise ou l'exploration commune des réponses qu'il autorise, favorise une perception, voire une formulation, partagée des problèmes posés et des conséquences des diverses réponses possibles. Il s'agit donc d'une *fonctionnalité d'appui au développement*.

Ces trois fonctionnalités – intégratrice, distributrice et d'appui au développement – sont potentiellement présentes, quel que soit le niveau (entreprise, branche, filière, …) ou le lieu

(territoire local, région, pays, …) d'exercice du dialogue social[21], mais, selon les « scènes » (niveaux et lieux), la logique distributive ou la logique d'appui au développement dominent (cf. schéma 5).

C'est la transversalité qui caractérise tout territoire : elle confère au dialogue social territorial un rôle potentiellement majeur dans la fonctionnalité d'appui au développement. Ajoutons ici une capacité souvent reconnue au dialogue social territorial (mais pas toujours observée, tant s'en faut), celle de franchir les frontières institutionnelles, compte tenu de la proximité des acteurs.

Schéma 5 : Les trois fonctionnalités du dialogue social



Lecture de la figure : la fonctionnalité intégrative (en gris) est commune à l'ensemble des scènes du dialogue social. Sur cette base, la fonctionnalité distributrice (en bleu) est plus particulièrement développée par le dialogue social d'entreprise, de branche ou de filière même si celui-ci peut jouer aussi un rôle d'appui au développement (en vert) à l'échelle ou il prend place (carrés vert). Symétriquement la fonctionnalité d'appui au développement domine dans le dialogue social territorial, même si la fonction distributrice est présente dans les lieux (carrés bleu) où il s'exerce.

On doit à Xavier Greffe (Greffe 1991) d'avoir précocement remis à l'ordre du jour l'intérêt, face à ce qu'il appelle la « croissance tétanisée », d'appliquer aux pays industrialisés la

[21]C'est ce qui fonde le caractère stratégique que peut avoir le dialogue social d'entreprise (Albarracin, Hautbourg, Levrard, Martin, 2014).

distinction faite par François Perroux entre croissance et développement, malgré l'incongruité apparente d'une telle démarche dans des pays précisément désignés par la qualificatif « développé ». De quoi s'agit-il ? De deux idées simples reliées entre elles. La première est que l'essoufflement de la croissance à partir du milieu des années 1970 signale une mutation qualitative : un monde (industriel) commence son déclin et un nouveau monde (société postindustrielle, tertiaire, de l'information, … les dénominations candidates sont nombreuses et, logiquement, non encore stabilisées) est en émergence. La seconde idée est que la croissance, « *augmentation quantitative du produit par habitant* », diffère radicalement du développement, « *transformation qualitative donnant lieu à de nouvelles modalités de croissance* ». Or si la croissance est affaire de facteurs de productions classiques (terre capital et travail), le (re)développement est affaire de facteurs dits, par opposition aux précédents, invisibles : technologie, formation, partenariat, réseaux, marketing et stratégie (op. cit).

La mutation dont il est question ici s'étend sur plusieurs décennies, n'est ni linéaire, ni uniforme : elle s'accompagne de crises qui, le choc passé, révèlent brutalement les changements en cours. Ces derniers ont des effets différents (positifs ou négatifs) et d'intensité variable sur les territoires infranationaux, c'est-à-dire dans les lieux concrets où s'implantent et se concentrent les activités productives favorisées (TIC, services aux entreprises, …) ou défavorisées (industries traditionnelles) par la mutation. Les premiers s'inscrivent dans une dynamique d'essor et les seconds sont confrontés aux difficultés du redéveloppement. Aux États-Unis la Pennsylvanie a affronté la désindustrialisation dès les années 1980 alors que la Californie s'engageait dans une croissance durable et, dans toutes l'Europe, les RETI (Régions Européennes de Tradition Industrielle), la Ruhr, la Silésie, la Wallonie, le Nord-est de l'Angleterre, les Asturies, la Lorraine, … entrèrent « en crise » dans la même période (Leboutte 1997).

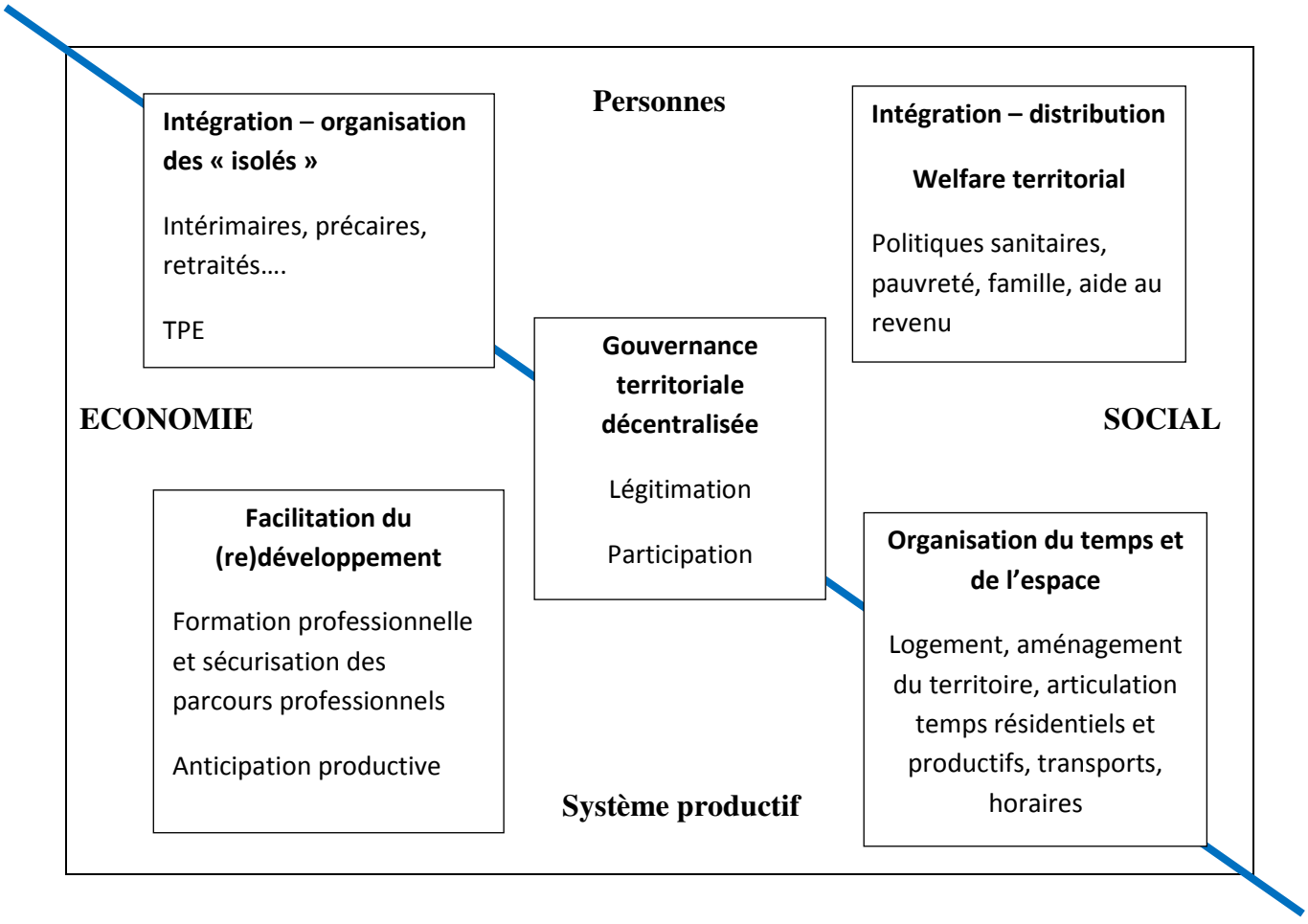
On constate empiriquement que ces mutations s'accompagnent localement, lorsque les conditions sont réunies, de la création de structures multi-acteurs pour mobiliser le capital socio territorial et construire des partenariats (Fontan, Lévesque, Klein, 2002). Pourquoi ces structures se forment-elles précisément en ces occasions ? La croissance s'accompagne, durant la période de temps pendant laquelle les déterminants de sa dynamique exercent une influence déterminante, d'une forme de stabilité qui engendre une relativement bonne prévisibilité. Mais chacun connait le paradoxe de la prévision : elle est aisée lorsque le monde observé est stable et perd ses capacités prédictives au fur et à mesure que celui-ci devient instable. Localement, après qu'une crise ait révélé la fragilité d'un avenir conçu comme la prolongation du passé, les acteurs ont besoin de (re)développer leurs capacités d'anticipation. Or, à la différence de la prévision, celle-ci repose sur la perception des dynamiques naissantes et finissantes, lesquelles sont d'autant plus repérables que les acteurs confrontent leurs visions du futur et leurs stratégies pour le construire. La capacité d'anticiper se forge donc à partir de la production, de la circulation et de l'analyse collective d'informations dans la perspective d'actions communes (Aubert 2014). Le dialogue social territorial est au cœur des processus qui permettent de forger cette capacité, par la mise en réseau à laquelle il

procède et par la confrontation des acteurs qu'il organise sur l'avenir qui se dessine. C'est d'ailleurs cette fonction que le programme LEED de l'OCDE vise à développer[22].

4.2. Les cinq fonctions du dialogue social territorial

L'appui au redéveloppement local n'est cependant pas la seule fonction du dialogue social territorial, même si elle s'avère centrale. L'observation des accords, les expériences de terrain et la littérature sur le sujet, invitent à distinguer au moins cinq fonctions remplies par le dialogue social territorial (cf. schéma 6).

Schéma 6 : les cinq fonctions du dialogue social territorial



[22] Voir le chapitre B sur ce point.

On peut lire le schéma par lignes (en haut les personnes et en bas les institutions productives) et colonnes (à gauche l'économique et à droite le social) mais aussi en observant la diagonale qui part en haut à gauche pour arriver en bas à droite, divisant le tableau en deux triangles, l'un dominé par les entreprises et le système productif et l'autre par les personnes et leurs besoins.

En gras, les fonctions, et en caractères normaux les domaines d'action, désignés soit par des bénéficiaires soit par des champs tels que le logement, les horaires etc.

Nous recensons ainsi quatre fonctions, outre l'appui au développement. Nous nous appuyons sur la prise au sérieux des relations de proximité qui peuvent se nouer au niveau territorial, et de leurs implications : elles ouvrent d'une part sur la prise en compte explicite de transversalités conditionnant la vie économique et sociale, d'autre part sur une série d'acteurs voire de publics peu visibles ou mal traités par les grands dispositifs nationaux. Il en résulte l'apparition de fonctions supplémentaires et/ou la reformulation de certains rôles déjà présentés pour le dialogue social national.

Combinant proximité et transversalité, la fonction « organisation du temps et de l'espace » peut correspondre par exemple à des accords de site mettant à la disposition des salariés des équipements ou services collectifs tels que crèches ou transports ; ou encore à des accords avec les municipalités coordonnant les horaires d'ouverture des commerces et ceux des entreprises.

La fonction intégration peut ici, toujours dans cette logique de proximité subsidiaire, se centrer d'une part sur les PME, souvent peu ou pas prises en compte dans le cadre des négociations collectives nationales ou même de branche ; et d'autre part sur les publics ici qualifiés d' « isolés » au sens où ils ne sont pas affiliés à une grande entreprise et en position soit d'extériorité (c'est le cas des retraités) soit de précarité.

Ensuite, et de manière certes un peu déconcertante pour un lecteur français, une fonction de « welfare territorial » apparaît, qui consiste à répartir au mieux des intérêts des populations concernées, diverses allocations sociales et services de protection sociale. Il s'agit ici de l'équivalent, au niveau du territoire, de ce qui s'observe souvent pour les très grandes firmes organisant par elles-mêmes et souvent de manière négociée, une série d'avantages sociaux voire de prestations pour leurs membres.

Enfin, une fonction de légitimation et de participation peut figurer au centre de notre schéma, associant l'ensemble des acteurs territoriaux à la prise des décisions les concernant.

Le schéma peut s'adapter à différents pays en observant que le dialogue social territorial doit se comprendre non pas isolément mais dans ses relations avec d'autres processus et dispositifs :

- d'une part avec le dialogue social national et ses déclinaisons décentralisées (accords de branche et d'entreprises),

- d'autre part avec les politiques sociales nationales.

Peuvent alors jouer aussi bien des « équivalents fonctionnels » que des prises en charge par d'autres entités et processus que le dialogue social territorial. Selon les pays / régions l'accent est mis sur telle(s) ou telle(s) fonction(s). C'est ainsi qu'en Italie le dialogue social territorial est particulièrement visible dans les divers champs de la fonction « welfare territorial », alors qu'en France, celui-ci est très largement assumée par l'Etat via les Départements. Observons toutefois que ce dialogue s'organise le plus souvent autour de discussions et d'accords entre des syndicats représentant les retraités et des collectivités locales, il s'agit donc en reprenant notre vocabulaire de dialogue territorial. Toutefois les parties prenantes sont le plus souvent trois ou davantage, ce qui conduit dans certains cas, lorsque les représentants des employeurs sont partie prenante, à des manifestations de dialogue social territorial.

4.3. Trois hypothèses de travail

Ce qui frappe l'observateur du dialogue social dans ses réalisations à la fois nationales et territoriales, c'est en définitive la variété des situations et des relations entre les deux niveaux et modalités de dialogue, variété qui reste encore mal connue. C'est pourquoi il paraît utile, à ce stade de la réflexion, de baliser sous la forme d'hypothèses de travail un éventail de relations possibles.

Il est possible de partir d'un étonnement, celui ressenti par une délégation française de représentants des partenaires sociaux et de fonctionnaires du travail et de l'emploi ayant effectué en 2014 deux voyages d'étude sur le thème de la sécurisation des parcours professionnels, l'un en Allemagne et l'autre aux E.U. dans le cadre de la 33ème session nationale de l'INTEFP (Gazier et Tuchszirer (coord.) 2015). En effet, la focalisation des travaux s'était rapidement faite sur l'importance de la dimension territoriale et locale de la gestion des carrières, des transitions, des mobilités et des compétences. Il en résultait une interrogation forte sur l'importance et l'efficacité du dialogue social territorial pour sécuriser les parcours dans deux pays très différents dont les performances en matière d'emploi étaient très supérieures à celles de notre pays. Les réponses obtenues de la part d'interlocuteurs variés tels que des représentants des syndicats, des employeurs, de l'administration du travail et de l'emploi, ont été unanimes pour poser l'inexistence d'une telle problématique tant en Allemagne qu'aux E.U. ! Perçu comme inutile voire dangereux aux E.U. parce que les négociations collectives sont complètement décentralisées et que d'autres initiatives risquent d'interférer avec les mécanismes du marché, le DST était vu comme un non-sujet en Allemagne, parce que directement intégré dans le réseau des négociations collectives et des concertations, notamment au niveau des Länder.

On peut donc poser comme *hypothèse 1* qu'aux E.U. et plus généralement dans les pays anglo-saxons et dans les pays dont les systèmes de relations professionnelles sont peu développés et décentralisés, les rapports entre dialogue social et DST relèvent d'une coexistence ponctuelle, par exemple à l'occasion de problèmes tels que des restructurations massives affectant un bassin d'emploi.

Tandis qu'en Allemagne et dans des pays comparables, *hypothèse 2*, il s'agit bien de complémentarité dans le cadre d'une intégration, dont il faudrait examiner les bases et la dynamique voire les tensions.

Ce sont donc, *hypothèse 3*, plutôt les pays caractérisés par le dialogue social dans sa version faible et étendue – les pays latins tels que la France, l'Italie et l'Espagne – que la question des conflits et de la substitution est susceptible d'apparaître, certaines négociations locales pouvant affaiblir les négociations interprofessionnelles ou de branche pendant que d'autres peuvent tenter de suppléer en partie à la défaillance ou à l'insuffisance de l'Etat central en matière de politique économique et sociale. Les défis actuels de la persistance de la crise économique en Europe, des politiques d'austérité et les tendances à la déréglementation donnent aux processus de substitution et de fragmentation une opportunité accrue de se développer, notamment dans les pays relevant de la version faible et étendue du dialogue social.

5. Références

Albarracin V., Hautbourg C., Levrard L., Martin C. 2014, Dialogue social et performance. Comment passer du « jeu social » à la « stratégie sociale » ? Mémoire MBA Dauphine, conférence des grandes écoles, PSL ResearchUniversity

Beffa J.L. et Clerc C. 2013,*Les chances d'une codétermination à la française* Prisme N°26. Centre Cournot

Boyer R. 2004, *Théorie de la régulation*, La découverte

Commission Européenne 1999, *Guide des Pactes territoriaux pour l'emploi 2000 – 2006*, novembre

Dufour C. et Hege A. 2011, *L'évolution de la négociation collective et de ses acteurs dans six pays européens.* Relations industrielles / Industrial Relations, vol. 66, n° 4, 2011, p. 535-561.http://id.erudit.org/iderudit/1007634ar

ETUI 2015, *Négociations collectives* Worker-participation.eu Etui web sites http://fr.worker-participation.eu/Systemes-nationaux/En-Europe/Negociations-collectives

Eurofound 2015a, *Collective bargaining in the 21st century*, Dublin

Eurofound 2015b, *Pay in Europe in different wage-bargaining regimes*, Dublin

Freyssinet J. 2010, « Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays de l'Europe occidentale », *Document de travail n°12*, BIT, Département des relations professionnelles et des relations d'emploi (DIALOGUE), Genève, mai

Freyssinet J. 2015, « Le dialogue social après la crise – les meilleures pratiques innovatrices dans l'Europe à 28 : le cas de la France », Rapport pour le BIT et pour la Commission Européenne

Froy F. Giguère S. et Meghnagi M. 2012, *Skills for competitiveness. A synthesis report*, OCDE Paris

Gazier B. et Boylaud O. 2013, *La dynamique des capitalismes et la participation des travailleurs : une analyse de long terme*, Prisme n°28, Centre Cournot, Paris

Gazier B. et Boylaud O. 2015, « Dialogue social et variétés du capitalisme. Une analyse de long terme », *Relations Industrielles / Industrial Relations*, 70 – 4, p. 671 - 697

Gazier B. et Tuchszirer C. 2015, *Sécuriser les parcours professionnels. Initiatives et responsabilités*, Liaisons Sociales, Wolters Kluwer

Jobert A. (dir) 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Peter Lang

Lartigot – Hervier L. 2012. *La peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne. Comparaison des assurances maladie et chômage*, Thèse Institut d'Etudes Politiques, décembre.

Musset P. Field S. 2013, *A Skills beyond School Review of England*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing/OECD. http://dx.doi.org/10.1787/9789264203594-en

Perroux F. 1964, *L'économie du XXème siècle*, PUF

Schömann I. 2014, « Labour law reforms in Europe: adjusting employment protection for the worse ? »*Document de travail,* ETUI

Schömann I. et Clauwaert S. 2012, « The crisis and labour law reforms: amappingexercise », *Document de travail* ETUI

Tixier P.E. 2007 (dir) 2014, *Les mutations de la négociation collective. Le cas de la France*, De Boeck Supérieur

Walter J.L. 2009, *Réalité et avenir du dialogue social territorial,* Rapport pour le CESE, Paris

B. Le Dialogue Social Territorial dans le contexte de la crise : Quelques expériences étrangères récentes

Le format retenu pour cette recherche ne permet pas d'envisager une démarche comparative internationale pleinement développée. En effet, celle-ci devrait s'appuyer sur une étude approfondie de plusieurs cas nationaux et sur la recension puis l'examen de plusieurs expériences « locales » significatives, tant du point de vue de leurs succès que de celui de leurs échecs ou limites. Une telle démarche demande plus de temps et de ressources qu'il n'en a été imparti au présent exercice.

Ce qui est apparu possible et pertinent au regard des objectifs poursuivis est une démarche modeste et exploratoire, qui s'appuie sur les échanges que nous avons noués dans quelques grands pays européens à l'occasion de cette investigation (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni), mais aussi sur les analyses et les résultats d'un vaste ensemble de travaux internationaux : ceux de l'OCDE dans le cadre du programme LEED (Local Economic and Employment Development). Ces travaux ne sont pas centrés sur le Dialogue Social Territorial : leur objet privilégie les conditions de la coordination et des initiatives locales face aux opportunités et aux défis de la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit donc d'une analyse en termes de gouvernance, et le DST, très présent, est ici inclus parmi d'autres formes de dialogue territorial. Prendre en compte cette perspective en isolant la place et l'apport du DST permettra d'affiner et de nourrir notre propre analyse.

Nous avons choisi de partir d'une interrogation à la fois datée et d'une actualité persistante sur la manière dont les acteurs sociaux en Europe ont pu affronter, avec un recours *ou non* au Dialogue Social Territorial, la crise déclenchée en 2007 et caractérisée en Europe par des développements et des prolongements spécifiques à ce continent : tensions financières extrêmes (cf. les convulsions de la crise grecque), croissance ralentie, difficultés de coordination entre pays de l'UE et au sein de la zone Euro, et prévalence prolongée de politiques d'austérité notamment pour les pays d'Europe du Sud.

En effet c'est dans ce cadre durci et contraignant que l'examen et l'approfondissement de nos hypothèses de complémentarité et de substitution (cf. nos développements précédents) doivent être menés. Face aux chocs de la crise : économiques puis sociaux et politiques, on peut ainsi s'attendre à ce que deux types de processus s'enclenchent. Au-delà des propagations (qui vont du financier au réel et à l'intérieur de celui-ci de la production à l'emploi), c'est d'abord un processus de *révélation* qu'il faut envisager. Les pays, les entreprises et institutions qui n'ont pas de ressources en réserve et manquent des caractéristiques adaptées au changement se trouvent alors démunis, et la crise vient mettre à nu les vulnérabilités qui étaient moins visibles mais latentes antérieurement. La révélation

peut aussi être positive voire vertueuse, mettant en évidence les capacités d'adaptation ou de réaction antérieurement constituées. Pour nous en tenir à un exemple souvent repris et abondamment commenté, la réponse de l'Allemagne à la forte chute de ses exportations en 2008 – 2009 a été, par divers canaux dont le chômage partiel n'est que l'un d'entre eux, une politique de rétention négociée de la main-d'œuvre via des raccourcissements du temps de travail et des baisses partiellement compensées de rémunération. Cette capacité de réponse organisée et négociée révèle d'importantes ressources de négociation et de concertation. Symétriquement, l'effondrement de l'emploi en Espagne et notamment celui des emplois en contrats à durée déterminée révèle une grande fragilité. Au-delà de ces processus de révélation, s'observent aussi (mais pas toujours) des processus d'*accélération* d'évolutions antérieurement envisagées mais menées à des rythmes plus lents. C'est ainsi que la lutte contre les paradis fiscaux a connu une forte accélération face aux très importants désordres financiers qui sont apparus dans la crise. De même, la restructuration de l'industrie automobile aux E.U., longtemps différée, a connu une impulsion décisive après 2008 suite à l'effondrement simultané des « trois grands » (Ford, Chrysler, American Motors).

Observe-t-on de tels processus dans le domaine du DST ? Tel sera notre fil conducteur qui va privilégier les défis auxquels celui-ci est affronté, les ressources dont il bénéficie et celles qu'il apporte ou démultiplie. Nous procéderons en trois temps. Tout d'abord, adoptant une perspective transnationale et dialoguant avec les travaux de l'OCDE, nous considérerons l'originalité et la dynamique du DST au regard des autres formes de dialogue territorial en Europe et au sein des pays développés. Ensuite, nous tenterons de repérer, à partir de quelques cas saillants tirés de grands pays européens, quelques-unes des tendances à l'œuvre pour la seconde décennie du XXIème siècle. Enfin, nous considérerons plus en détail une expérience nationale riche et particulièrement diversifiée, celle de l'Italie, qui pourra illustrer aussi bien des relations de complémentarité que de substitution avec le dialogue social national.

1. Dialogue territorial et DST dans la crise en Europe : quelques dynamiques

L'examen de la variété de quelques expériences nationales récentes en matière de DST suppose de brosser brièvement leur contexte : les circonstances particulières qui prévalent en ce début du XXIe siècle, et notamment les incertitudes et les pressions qui résultent de la situation de crise durablement prolongée en Europe. Deux points méritent un approfondissement au-delà des tendances que nous avons recensées plus haut pour le dialogue social en général. D'une part les transformations qui affectent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local, et qui concernent le dialogue territorial dans son ensemble. D'autre part les pressions qui pèsent sur le DST lui-même dans le contexte de l'austérité en Europe. Il en résultera un second jeu de trois hypothèses qui, portant sur les dynamiques actuelles, viendront s'ajouter aux quatre hypothèses formulées précédemment.

1.1. Le DST et la gouvernance « locale » dans les pays de l'OCDE : des apports de la décentralisation aux défis de l'austérité

Depuis plusieurs décennies, le programme LEED de l'OCDE s'intéresse aux conditions locales de mise en œuvre des politiques publiques en recensant la diversité des expériences des pays membres de l'OCDE dans ce domaine et en développant des analyses et des évaluations comparatives. Son responsable en 2015, Sylvain Giguère[23], souligne que la problématique centrale du programme a évolué au cours du temps. Le point de départ est la nécessité, lorsque l'on applique sur le terrain une politique publique, de s'adapter aux spécificités locales, tant pour tirer parti de ressources existantes que pour surmonter des difficultés particulières. Les politiques telles qu'elles sont conçues par les décideurs sont typiquement rigides et compartimentées : elles visent à faire prévaloir certains comportements et s'appliquent dans un domaine précis d'action où elles peuvent mobiliser une gamme donnée d'outils incitatifs ou réglementaires. Ces caractéristiques largement inévitables doivent faire place à une attitude pragmatique empreinte de souplesse pour tenir compte des particularités locales[24]. Un autre besoin est de considérer la nécessaire interaction de plusieurs politiques, ce qui conduit à adopter un point de vue transversal pour les coordonner et réduire les incohérences qui peuvent survenir. Il en résulte la nécessité d'associer les acteurs locaux à la mise en œuvre de ces politiques et de leur laisser une marge d'appréciation et d'initiative.

Ce pragmatisme décentralisateur[25], sollicitant la participation active des acteurs locaux, prend une importance et une légitimité particulières lorsqu'il s'agit de politiques financées à partir de ressources issues des contributions décidées par les partenaires sociaux : c'est le cas lorsqu'existent des cotisations sociales négociées par ceux-ci, part patronale comme part salariale. Il est logique de les associer à la gestion de ces ressources, voire de leur confier purement et simplement celle-ci, notamment s'il s'agit de prélèvements importants[26].

Cette problématique de base s'est enrichie et infléchie depuis le début des années 2000 par l'arrivée d'une seconde étape. Il s'agit désormais de renforcer considérablement l'importance reconnue aux initiatives « bottom-up », en combinant quatre priorités. D'une part il faut « casser » les « silos » verticaux qui ont longtemps canalisé et structuré les initiatives de politique économique et sociale, pour considérer d'emblée leur jeu conjoint. D'autre part la dynamique des initiatives locales passe au premier plan, notamment la stimulation et l'entretien d'un tissu vivant et renouvelé d'entrepreneurs, que ceux-ci soient du côté de l'économie privée marchande ou de l'économie non marchande. Ensuite il est nécessaire de

[23]Entretien du 11 décembre 2015.
[24]Ce diagnostic devrait à notre sens être complété par la prise en compte de l'incertitude grandissante à laquelle sont confrontés les acteurs locaux.
[25] Cette décentralisation au sens administratif et politique doit être radicalement distinguée de la décentralisation des négociations collectives évoquée dans notre première partie, celle-ci se traduisant par la prévalence des négociations collectives au niveau de l'entreprise.
[26] Il s'agit toutefois d'une simple possibilité, pas toujours mise en œuvre. La participation des partenaires sociaux à la gestion de ces ressources peut n'être organisée qu'au niveau national, et rester limitée voire formelle.

coordonner les initiatives en harmonie avec les stratégies décidées par le centre : un processus d'alignement et d'harmonisation doit prendre place de manière à ce que les initiatives locales ne se dispersent pas. Enfin, et résumant les trois priorités précédentes, les politiques « locales » doivent devenir flexibles[27] et ajustables.

Cette flexibilité des politiques « locales » devenues de plus en plus autonomes est mise à l'épreuve depuis 2007 avec les développements de la crise, notamment en Europe. En effet, les difficultés économiques et les politiques d'austérité ont conduit à un assèchement des ressources financières en provenance du centre national. Cet assèchement s'est réalisé à des rythmes différents selon les pays, les défis rencontrés et les ressources antérieurement accumulées. Mais on peut considérer désormais que les politiques « locales » doivent partout, certes à des degrés divers, accroître leur sélectivité, réduire le nombre et l'ampleur de leurs programmes et conduire des actions de rationalisation. Il pourrait s'agir là d'une troisième étape, qui met les collectivités locales au défi de s'adapter à de moindres ressources en provenance du centre et de créer par elles-mêmes leurs propres ressources additionnelles dans le contexte de difficultés accrues en matière d'emploi et de besoins sociaux.

Dans ce cadre rapidement brossé, les recensions et les évaluations du programme LEED se centrent sur les enjeux de gouvernance et de coordination de l'ensemble des acteurs concernés : responsables de collectivités locales, représentants de l'Etat décentralisé ou déconcentré, partenaires sociaux, mais aussi institutions telles que les universités, le monde associatif, etc.

Les contacts entrecroisés que nouent ces différents acteurs forment le terreau à partir duquel différents accords ou même institutions peuvent apparaître en fonction de la volonté des parties. Il s'agit ainsi, pour reprendre le vocabulaire établi dans notre première partie, de différentes formes de « dialogue territorial » dont certaines, celles qui sont centrées sur les partenaires sociaux et leurs rapports entre eux et avec les autorités publiques locales et/ou décentralisées, pourront être qualifiées de « dialogue social territorial ». Cette possibilité est assez régulièrement envisagée dans les travaux publiés dans le cadre du programme LEED, et de nombreux arguments en soulignent l'intérêt. Mais elle n'est qu'une possibilité parmi d'autres, et peut souvent être remplacée par d'autres arrangements, par exemple des accords qui peuvent lier, comme on l'a évoqué dans le cas de l'Italie, l'un des partenaires sociaux et des municipalités ou des régions ; ou encore des accords qui lient les représentants locaux des employeurs à une université et une municipalité.

[27] Il convient de souligner la dimension organisationnelle « bottom-up » de cette préconisation d'une « flexibilité » des politiques locales, établie, dans les documents que nous avons consultés, sans référence aux politiques de « flexibilisation » - déréglementation souvent prônées par l'OCDE, le FMI et l'U.E. en ce qui concerne le marché du travail et l'emploi.

1.2. Le DST sous pression : trois hypothèses complémentaires

Rapprocher ces développements de nos propres analyses va permettre d'enrichir et de mieux spécifier les hypothèses posées à l'issue de notre première partie, en insistant sur les enjeux de gouvernance et sur la possibilité d' « équivalents fonctionnels », même imparfaits, à la coordination qu'apporte le DST dans divers contextes.

Deux élargissements sont nécessaires afin de mieux fixer la focale sur le DST parmi l'ensemble de ces « dialogues territoriaux ». Ils consistent à revenir sur son articulation avec le dialogue social d'ensemble, tel que nous l'avons précédemment examiné. Tout d'abord, au-delà de la prise en compte de la légitimité des partenaires sociaux à gérer les contributions sociales, nous avons pu insister sur les différentes versions des relations industrielles et de la négociation collective qui se sont structurées et développées : autre cohérence transversale, certes relative et évolutive, mais dont la prise en compte est utile notamment pour saisir le type de rapports qu'entretiennent les partenaires sociaux au niveau local et leur degré de structuration - coordination. Nous avons déjà pu opposer la dynamique du dialogue social tel qu'il se développe au Royaume-Uni dans une version circonscrite, à celle beaucoup plus intensive et structurée que l'on observe en Allemagne. Les défis de la crise actuelle constituent une mise à l'épreuve de ces pratiques, avec un résultat possible qu'il reste à valider : une mobilisation relativement limitée et centrée sur diverses versions du dialogue territorial dans le cas du Royaume-Uni, et une mobilisation plus ambitieuse et centrée sur le DST dans le cas de l'Allemagne.

Ensuite, les pressions multiformes en faveur de la déréglementation et de la décentralisation des négociations collectives doivent être plus explicitement introduites dans le cas de l'Union Européenne, qui nous intéresse au premier chef. Complémentaires des pressions en faveur de l'austérité budgétaire, visant la flexibilisation des salaires et de l'emploi, de multiples réformes du marché du travail et de la protection de l'emploi ont été engagées, notamment dans les pays de l'Europe du Sud à la demande des autorités de Bruxelles. Les négociations collectives en ont subi le contrecoup, parfois de manière extrêmement forte, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Collective agreements and bargaining coverage in Greece, Portugal and Spain, 2008–2013*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Greece						
Branch-level agreements	202	103	91	55	31	14
Company-level agreements	462	347	352	241	978	408
Portugal						
Branch-level agreements	172	142	141	93	36	27
Company-level agreements	124	110	89	78	66	68
Total agreements	296	252	230	171	102	95
Number of extension decrees	131	101	116	17	12	9
Workers covered by collective agreements (million)	1.7	1.3	1.4	1.2	0.3	0.2
Spain						
Branch-level agreements	1,448	1,366	1,265	1,163	1,113	706
Company-level agreements	4,539	4,323	3,802	3,422	2,893	1,702
Total agreements	5,987	5,689	5,067	4,585	4,006	2,408
Workers covered by collective agreements (million)	12.0	11.6	10.8	10.7	9.9	7.0

Note: * newly concluded collective agreements in the respective year.
Sources: Ministry of Labour in Greece, Portugal and Spain.

Tableau 2 : Evolution de la négociation collective selon les niveaux dans trois pays d'Europe du Sud, 2008 – 2013

Source : Schulten T. et Müller T., 2015, "European Economic Governance and its intervention in national wage development and collective bargaining", in Lehndorf S. (dir.) *Divisive Integration. The triumph of failed ideas in Europe, revisited*, ETUI, Bruxelles, p. 349

On voit ainsi qu'entre 2008 et 2013 le nombre d'accords de branchesa été divisé par plus de 10 en Grèce, plus de 8 au Portugal et plus de 2 en Espagne. Les accords d'entreprise quant à eux ne se développent pas pour autant : avec de fortes fluctuations leur nombre reste au même niveau en Grèce, et il est divisé par deux en Espagne et au Portugal. Le plus impressionnant dans ces statistiques réside dans la diminution du nombre de personnes couvertes par des accords collectifs, passant de 1,7 millions à 200000 au Portugal, et de 12 millions à 7 millions en Espagne.

D'autres pays ont certes pu connaître des évolutions différentes, c'est notamment le cas de la France que nous examinerons plus en détail. Mais de telles tendances permettent de voir l'ampleur du défi posé au DST dans les pays du Sud de l'Europe, confrontés à la pénurie des ressources nationales et locales, et à l'effondrement des canaux classiques de la négociation collective.

En gardant en tête ces deux élargissements, nous sommes amenés à prolonger la liste de nos trois hypothèses précédemment posées par l'introduction de trois hypothèses supplémentaires.

Hypothèse 4. Le « terreau » du dialogue territorial bilatéral et multilatéral constitue à la fois un appui et une concurrence pour le DST.

Cette hypothèse introduit l'apport des analyses du programme LEED en le reformulant dans notre problématique. Il est intéressant de considérer la variété des interactions et des dialogues ouverte à chacun des partenaires sociaux au niveau local, autorisant une grande souplesse, au risque de diluer la spécificité de leur rôle et de déboucher sur des problèmes insurmontables de coordination. Il peut ainsi s'agir d'un appui, d'un banc d'essai qui peut déboucher, à l'issue de divers tours de table ou de divers projets, sur l'organisation d'un DST en bonne et due forme. Mais il peut aussi exister des formes de concertation et de dialogue locaux qui court-circuitent les partenaires sociaux ou les relèguent à une place congrue, notamment s'ils sont dispersés et faiblement représentatifs – ou encore s'ils sont mis à l'écart suite à des choix politiques et institutionnels nationaux.

Hypothèse 5. Le « tripartisme décentralisé » s'observe entre continuité et ruptures.

Cette hypothèse vient approfondir la manière dont le Dialogue social national et le dialogue social territorial peuvent s'établir en relations de complémentarité, en introduisant les considérations de gouvernance nationales et locales soulignées dans les travaux du programme LEED. On peut constater dans certains cas la présence durable du DST comme prolongement intégré du dialogue social national, mais aussi des situations de ruptures, les partenaires sociaux étant par exemple écartés de la gestion « locale » de programmes financés par les prélèvements sociaux suite à une divergence avec les stratégies étatiques centrales.

Hypothèse 6. Le DST peut-il passer de la répartition de ressources existantes à la création de nouvelles ressources ?

Cette dernière hypothèse établie sous la forme d'un questionnement invite à explorer le potentiel de certaines formes émergentes de DST, qui au-delà de la vocation « distributive » visent à dynamiser et homogénéiser les processus de développement de l'innovation et de l'apprentissage « local ». On pourra examiner dans ce cadre l'apport du DST dans les domaines de la structuration des isolés et l'anticipation des mutations.

2. Dialogue Territorial et DST : Quelques illustrations et interrogations

Le tour d'horizon auquel nous pouvons maintenant procéder est organisé en fonction des considérations précédentes. On commencera par évoquer brièvement quelques expériences nationales relevant du dialogue territorial, puis on se centrera sur les déploiements du DST.

2.1. Le « terreau » du dialogue territorial et la diversité des expériences nationales dans le contexte de la crise : points de repère

Nous distinguerons et examinerons successivement trois familles de cas : les expériences unilatérales où les représentants des employeurs sont centraux, les expériences unilatérales où les représentants des salariés sont centraux, et enfin les expériences multilatérales, où les partenaires sociaux sont impliqués parmi d'autres partenaires. Pour chaque famille, nous présenterons des expériences à la fois dans les pays où le dialogue social est extensif et intégré, et dans les pays où il est plus restreint.

a. Quelques expériences de dialogue territorial mobilisant fortement les employeurs mais pas les syndicats

Danemark : Kalundborg et la « symbiose » de huit entreprises, un partenariat employeurs, universités, pouvoirs publics locaux.

Organisé à la fin des années 1980 sur l'île de Seeland, ce partenariat très connu instaure une collaboration durable et étroite entre plusieurs grandes entreprises industrielles de différents secteurs (centrale au charbon, pisciculture, épurateur de boues, production de ciment…), et la municipalité. Il permet de gérer la chaleur excédentaire générée par la centrale électrique et tisse une trentaine de relations bilatérales et trilatérales entre les entreprises. Il prend une actualité renouvelée dans la crise et la recherche d'une croissance « verte »[28].

Royaume-Uni : Blackpool, Rhyl, Manchester et l'implication des employeurs dans la formation.

Blackpool et Rhyl sont deux stations balnéaires au nord du Pays de Galles devant faire face à l'obsolescence de leurs installations et de leur image et au faible niveau de qualification de leur main-d'œuvre. Non loin d'elles, Manchester la grande cité industrielle présente un tableau plus diversifié mais contrasté, entre le nord dominé par des activités et des emplois à faible qualification et le sud développant des activités et des emplois de haute qualification. Deux choix très différents de mobilisation et de structuration des employeurs sont alors observés dans une étude attentive datant de 2012[29] : d'un côté sont montés des partenariats sectoriels entre des établissements d'enseignement secondaire développent des filières professionnalisées calquées sur les besoins locaux, et, soit les employeurs du tourisme (Blackpool), soit ceux du commerce de détail (Rhyl) ; de l'autre le « Local Enterprise Partnership » (LEP) du Grand Manchester est organisé autour de la chambre de commerce et des organisations patronales sans référence aux secteurs. Il s'est actualisé en 2011 sous l'intitulé « Greater Manchester Skills and Employment Partnership ». Dans les trois cas, il

[28] OCDE – LEED 2015, *Création d'emplois et développement économique local*, version abrégée, p. 227
[29] Green A. 2012, *Skills for Competitiveness. Country Report for United Kingdom*, rapport pour l'OCDE – programme LEED

s'agit fournir des services de formation et de diagnostic aux employeurs afin d'élever le niveau de qualification de leurs salariés et de renforcer l'attractivité de la zone considérée. Ces efforts ne parviennent toutefois pas, selon l'étude citée, à détourner de nombreux employeurs d'une stratégie moins ambitieuse qui consiste à gérer en l'état des emplois peu qualifiés avec des salariés peu coûteux.

b. Quelques expériences de dialogue territorial mobilisant fortement les syndicats mais peu ou pas les employeurs

Italie : La « Contrattazione sociale territoriale »

Cette pratique de négociation entre syndicats et collectivités locales (régions et municipalités) que nous retrouverons plus loin est une stratégie très générale en Italie et implique le plus souvent des syndicats de retraités sur des thèmes ayant trait à la protection sociale et au « welfare ».En revanche sur des thèmes de formation continue le dialogue se noue entre syndicats de travailleurs, représentants des employeurs et collectivités locales, et devient multi partenarial.

Royaume-Uni : Le « Union learn » à Wolverhampton.

« Union learn » est une organisation issue du Congrès des syndicats britanniques qui aide les syndicats à offrir des possibilités d'apprentissage et de qualification à leurs membres. Dans la ville de Wolverhampton, le syndicat des travailleurs des services postaux et de courrier propose, en collaboration avec le Wolverhampton college et avec l'appui financier du UnionLearnFund, une gamme de formations pour adultes aux travailleurs et à la population en général[30]. En 2013 plus de 700 formations avaient été dispensées dans ce cadre. Des cours plus généraux ont été organisés avec la collaboration du temple Sikh local : cours d'anglais, de mathématique, d'informatique, d'hygiène et sécurité, de cuisine…

Allemagne : les initiatives locales de politique industrielle d'IG Metall

Appartenant à un registre beaucoup plus systématique, les actions du syndicat IG Metall en faveur de l'industrie relèvent d'une politique durable qui s'est intensifiée dans la crise. Une publication collective de 2014 en présente 18, réparties sur tout le territoire, qui vont de l'appui à la construction d'éoliennes en lieu et place de chantiers navals, à la hausse des qualifications dans l'automobile en passant par la reconversion de la Ruhr[31]. Sollicitant l'appui des municipalités et « régions » (au sens allemand il s'agit d'une division interne aux länder, que l'on pourrait traduire par « district »), obtenant parfois celui des chambres de commerce mais plus rarement celui des syndicats patronaux, IG Metall obtient la signature de déclarations communes et la création d'organismes de développement.

[30] OCDE LEED 2015, op. cit. p. 97
[31]IG Metall 2014, « Industrial Policy today. Regional Examples from IG Metall", juin

Ces initiatives ont été relayées depuis 2013 par un changement politique au niveau fédéral, avec l'arrivée de la « Grande coalition » associant le SPD au gouvernement. Le ministre de l'économie Sigmar Gabriel a en effet lancé la création d'une « Alliance Avenir de l'Industrie » en novembre 2014, donnant un nouveau souffle à la politique industrielle après des années de relatif discrédit. Les principales initiatives concernent l'informatisation et la digitalisation des entreprises et des réseaux.

c. Quelques expériences de dialogue territorial multilatéral, où les partenaires sociaux sont présents et actifs parmi d'autres partenaires.

Allemagne : la « Perspektive 50plus », une pratique de décentralisation radicale et partenariale des politiques de l'emploi.

Il s'agit d'un partenariat lancé en 2005 à l'initiative du ministère fédéral allemand du travail et des affaires sociales, et visant à réduire le taux de départs en retraite anticipée, en dégageant des financements pour les pactes régionaux de l'emploi afin de soutenir l' « activation » et l'insertion des travailleurs seniors. Ces pactes régionaux font participer toutes les parties prenantes locales concernées et disposent d'une très grande latitude pour concevoir et mettre en œuvre les programmes, développant des actions non conventionnelles en fonction des besoins (par exemple, aide à l'obtention de permis de conduire, prêts à taux zéro pour l'achat d'une voiture…)[32].

Espagne : le projet "Equality Creates Enterprise".

Une école de femmes entrepreneurs a été créée en 2011 par une initiative de l'U.E. en matière d'égalité de genre. Elle a reçu le soutien de la ville de Valnalon (Asturies), de l'Institut Provincial de la femme, de l'organisation Women's World Banking et de plusieurs syndicats et fédérations d'employeurs[33].

Espagne : le Pacte local d'Avilés.

Initiative plus ancienne et largement étudiée, le Pacte local d'Avilés (Asturies) a établi une stratégie locale de développement économique associant une très large palette d'acteurs présents dans cette ville à la fois industrielle et portuaire et confrontée depuis longtemps à une perspective de déclin. Le « Pacte local d'Avilès pour le progrès », signé en 2008, inclut aussi le gouvernement espagnol et l'Union Européenne, avec la participation active des représentants des employeurs et des syndicats[34]. Une étude plus détaillée[35] met en évidence qu'au-delà de l'établissement d'une stratégie commune de revitalisation et de réhabilitation, les différents acteurs ne se sont pas engagés dans tous les projets (qui vont de l'implantation

[32] OCDE, LEED 2015, Création d'emplois et développement économique local (version abrégée) p. 205
[33] Idem p. 122
[34] Idem p. 209 - 210
[35] Sanchez-Moral S., Méndez R. et Prada-Trigo J. 2013, « Resurgent Cities : Local Strategies and Institutional Networks to Counteract Shrinkage in Avilés (Spain)", *European Planning Studies*, 23:1, pp 33 - 52

d'un centre culturel privé à des activités de dépollution et de reconfiguration urbanistique) mais ont adopté une logique de participation spécialisée, au cas par cas, les syndicats étant présents davantage dans les projets à teneur sociale.

Etats-Unis : les "Workforce Investment Boards".

Il s'agit d'un côté de conseils d'investissement dans la main-d'œuvre mis en place dans le cadre du Workforce Investment Act depuis 1998. Ils sont au nombre de 600 et sont souvent l'émanation d'une administration publique locale, fréquemment l'administration du comté. Leurs présidents et la majorité de leurs membres sont issus de la communauté économique, et ils accueillent également des représentants des syndicats et des établissements d'enseignement locaux et des responsables du développement économique. Ils fournissent des services d'emploi et de formation dans une zone économique déterminée[36].

Autriche et Tchéquie : Deux versions différentes des « Pactes Territoriaux pour l'Emploi » (PTE)

Les « Pactes Territoriaux pour l'Emploi » sont des structures de coopération relayant l'action des fonds structurels européens, opérant principalement dans le champ des politiques de l'emploi. Ils sont des partenariats régionaux contractualisés, dans le but de mieux lier les politiques de l'emploi aux autres politiques afin d'améliorer la situation locale de l'emploi.

En **Autriche**, le partenariat social instaurant les PTE date de 1996, et a d'abord concerné quatre provinces. Depuis 1998, le gouvernement autrichien a décidé de les généraliser à l'ensemble des neuf provinces du pays, et a installé une unité de coordination nationale en 1999. Les PTE autrichiens sont mis en œuvre par des organisations autonomes dans leur décisions, et flexibles notamment dans les coopérations qu'elles peuvent nouer avec divers partenaires. Ils développent des activités d'étude, de conseil, d'accompagnement, de formation, et appuient des dispositifs eux-mêmes gérés par les partenaires sociaux tels que les fondations de travail[37].

L'implication des partenaires sociaux dans les PTE est massive en Autriche, et comprend aussi bien la représentation directe de ceux-ci (fédérations d'employeurs, fédérations syndicales) que celle des institutions caractéristiques du corporatisme continental : les chambres économique et de l'agriculture du côté des entreprises, et la chambre du travail du côté des syndicats. Les développements récents s'inscrivent dans la stratégie européenne 2020 y compris les initiatives visant à générer une croissance durable[38].

[36] OCDE LEED 2015, op. cit., p. 52

[37] Mises en place dès les années 1990 à l'initiative d'une grande entreprise métallurgique autrichienne, Voest – Alpine, les « Fondations de travail » sont des unités de reclassement et de formation originales, qui accueillent des volontaires en cas de restructuration, ceux-ci participant au financement (via une partie de leurs indemnités de licenciement) de leur propre processus de reclassement.

[38] STRAT.AT 2020, *Partnerschaftvereinbarung Osterreich 2014 – 2020*, ÖROK, Juillet 2014

Ce dispositif intégré dans les pratiques de codétermination corporatiste contraste avec un autre pacte, il est vrai récemment instauré, en **Tchéquie** : celui de la Moravie – Silésie.

Discuté depuis 2010 et officiellement signé le 24 février à Ostrava, le Pacte pour l'emploi de Moravie – Silésie associe la région de Moravie – Silésie, l'Union pour le développement de la région de Moravie – Silésie et la chambre de commerce de la région. Revendiquant explicitement l'inspiration de l'expérience autrichienne, le pacte n'associe toutefois pas les syndicats avec la même intensité. L'Union pour le développement de la région de Moravie – Silésie comprend 190 membres parmi lesquels une série d'organismes de l'administration publique, d'entrepreneurs et d'institutions dans le domaine de l'éducation, de la finance, du conseil…

2.2. Le dialogue social territorial en Europe face à la crise : vers un rebond du tripartisme ?

La diversité des expériences de DST durant la crise est grande, tant entre pays qu'à l'intérieur même de ceux-ci. Nous avons choisi de privilégier trois initiatives récentes très différentes, dont deux mettent en jeu un rebond ou un approfondissement du tripartisme, avant d'évoquer deux pratiques plus anciennement installées qui, sans avoir été substantiellement modifiées, ont été mobilisées dans la crise.

Allemagne : Le dialogue social territorial tripartite pour relancer un dialogue social en déclin, l'initiative du Land de Brandenburg.

Les relations professionnelles en Allemagne sont marquées depuis de nombreuses années, notamment dans l'ex-Allemagne de l'Est, par une tendance à la baisse des effectifs syndicaux et du nombre des entreprises couvertes par des accords collectifs. Cette situation accompagne le développement de bas voire très bas salaires et le recours à des travailleurs détachés en provenance d'autres pays de l'Est européen. Les enjeux sont d'abord les difficultés sociales qui résultent de cette faible couverture des accords collectifs, ensuite la nécessité d'attirer des travailleurs qualifiés, et enfin une stratégie visant à renforcer l'attractivité du territoire. A l'initiative du gouvernement du Land, le dialogue social territorial du Brandebourg a été lancé en 2011, mettant autour de la table les représentants des syndicats et du patronat, et les partenaires sociaux négociant dans cinq secteurs : métallurgie et matériel électrique, chimie, hôtellerie restauration, construction, et commerce de détail[39]. Le dialogue, qui se tient deux fois par an, a porté sur les sujets suivants : conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, création d'un environnement de travail adapté aux différents âges, les opportunités de formation professionnelle, et les salaires. Le dialogue a particulièrement

[39] Lesch H., Vogel S. et Hellmich P. 2015, *Working together : State intervention and social partners involvement – Germany's response to the global and financial crisis*, Report for the International Labour Office (ILO) / European Commission, 2015, encadré 4.

concerné les employeurs qui, quoiqu'organisés, ont choisi de ne pas appliquer les conventions collectives signées par leur organisation (faculté qui existe depuis les années 1990, et a été confirmée en 2004 par un accord dans le secteur de la métallurgie).

Ce dialogue s'est développé indépendamment des institutions européennes et des pratiques nationales de dialogue social. Il connaît toutefois des liens forts avec le dialogue social qui se développe à Berlin. La capitale fédérale de l'Allemagne a sa frontière avec le Land de Brandenburg, et les partenaires sociaux ont établi des structures qui les représentent aussi bien à Berlin que dans le Land de Brandenburg. D'autres Länder sont en train de reprendre ce modèle pour relancer les relations entre partenaires sociaux.

Belgique Wallonie: les Instances de Bassin EFE (Enseignement qualifiant Formation Emploi)

Le « pacte social » de 1944 a instauré un rôle particulièrement important pour le dialogue social en Belgique, mettant en place une série d'organes de concertation nationale et confiant notamment la gestion des allocations familiales aux organisations patronales et celle des allocations chômage aux organisations syndicales. Les partenaires sociaux constituent les comités de gestion de la Sécurité sociale et de ses différentes branches. Dès les années 1980, de plus en plus de compétences ont été transférées aux régions, en particulier en matière d'emploi, de formation et d'enseignement. Pour la Wallonie, confrontée dès les années 1970 à la crise de la sidérurgie, ont été créés les Comité Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation (CSEF) qui sont des structures locales de concertation et d'initiative des partenaires sociaux[40]. Les CSEF mènent des analyses du marché du travail, et organisent diverses actions de promotion de la formation et des ressources humaines. En 1989, la mise en place du FOREM (service public wallon de l'emploi et de la formation) organise, sous la gestion des partenaires sociaux, la régionalisation du placement et de la formation cependant que l'indemnisation des chômeurs reste de compétence fédérale.

Les CESF ont vu petit à petit leurs compétences et leurs rôles s'élargir vers l' « enseignement qualifiant », et il en est résulté face à la crise, en 2014, le vote du décret IBEFE, transformant les CEST en IBEFE. En y associant presque tous les acteurs du champ de la formation et de l'emploi, le choix a été fait de structurer un dispositif tripartite très fortement intégré..

Le dispositif institutionnel est principalement organisé par territoire autour de l' « instance Bassin », associant les partenaires sociaux et les représentants du FOREM et d'autres organismes du champ. Les activités vont du diagnostic local à l'appui opérationnel (ouverture d'options de base, de nouvelles sections, de formations ou de filières d'enseignement) et à la constitution de pôles de synergie favorisant des « politiques croisées » échappant ainsi à la spécialisation verticale pour établir une coordination transversale entre différents champs. Un rapport annuel doit rendre compte des activités des IBEFE. Sont aussi prévues des évaluations périodiques par le gouvernement de la Wallonie.

[40]Communication de la délégation belge au Séminaire « Session interrégionale Auvergne Rhône-Alpes » 33ème module de l'INTEFP, 13 octobre 2015.

Belgique Limbourg (Flandre) : Les « Laboratoires de travaux pratiques pour une organisation du travail novatrice »

Une version très différente du DST a été développée en Flandres, sur le territoire de Limbourg[41]. Face aux difficultés rencontrées en matière de motivation du personnel dans les entreprises de divers secteurs, des laboratoires de travaux pratiques pour une organisation du travail novatrice ont été mis en place pour travailler avec les entreprises sur les questions liées à l'organisation du travail. L'initiative des entreprises a été très fortement relayée par le syndicat de salariés ACV, mise en œuvre par une coalition d'universités, de syndicats, d'entreprises et de consultants (Flanders Synergy), et subventionnée par le gouvernement flamand. Les secteurs concernés sont très divers : la construction, la logistique, la santé, l'économie sociale, les services sociaux et l'agriculture.

« Des laboratoires distincts ont été constitués pour chaque secteur, mais ils peuvent en effet réunir des groupes mixtes et pourvoir aux besoins des petites comme des grandes entreprises. Huit ateliers ont été organisés en 2013 et 2014, chacun impliquant la participation de six à huit entreprises. Animés par un consultant recruté pour l'occasion, ces ateliers servent de réseaux d'apprentissage où les entreprises peuvent partager leur expérience. Les dirigeants sont incités à réfléchir aux changements qu'ils peuvent apporter pour s'assurer d'une plus grande implication des travailleurs dans le fonctionnement de l'entreprise.

Chaque laboratoire couvre sept thèmes, chacun représentant un domaine d'influence des dirigeants. Ainsi, un des thèmes a été l'étude de nouveaux moyens pour les entreprises d'étendre leurs débouchés en vue d'améliorer la qualité de leur organisation (en termes d'efficacité, de flexibilité, de qualité, d'innovation et de durabilité) tout en améliorant aussi la qualité de l'emploi[42]. Les superviseurs jouent le rôle d'accompagnateurs et offrent un espace de dialogue aux participants qui ont des questions, que ce soit pendant les séances de travaux ou en dehors d'elles. Les participants reçoivent des devoirs de manière à mettre la théorie en pratique sur leur lieu de travail. Les syndicats indiquent que les ateliers ont amélioré leurs relations avec les employeurs locaux. »[43].

Le succès de cette initiative a conduit les entreprises du secteur de la construction à animer leurs propres laboratoires, sans avoir recours à des financements publics. Une série de contributions complémentaires ont été observées dans divers secteurs, telles que des sites internet présentant des initiatives associant utilisation des compétences et organisation du travail.

Danemark : La gestion décentralisée des politiques publiques de l'emploi et la « flexicurité danoise » face à la crise.

[41]OCDE, 2015, *Création d'emplois et développement économique local* (op.cit.) p. 86 - 87
[42] Un autre thème a porté sur les moyens d'impliquer davantage les travailleurs dans la prise de décision.
[43]Ibid. p. 87

Le cas danois est typique d'une situation anciennement installée de dialogue social territorial en ce qui concerne la gestion locale des politiques « actives » de l'emploi (rappelons que celles – ci comprennent les interventions sur le marché du travail telles que le placement, l'information et la formation des chômeurs ou encore le subventionnement de l'emploi, et se distinguent des politiques dites « passives » qui correspondent aux dépenses d'indemnisation).

Depuis 1994, les politiques de l'emploi sont décentralisées et dirigées par des Conseils régionaux du marché du travail qui établissent les politiques suivies localement dans les champs de l'emploi, de la protection sociale et du développement. Les trois groupes des employeurs, des syndicats et des pouvoirs publics y sont représentés à poids égal. Le Service Public de l'Emploi, lui aussi décentralisé, applique, en concertation avec les partenaires sociaux les mesures décidées nationalement et déclinées localement[44].

Les dépenses pour les politiques « actives » de l'emploi sont particulièrement élevées au Danemark (il s'agit de l'un des pays au monde qui ont le plus développé les politiques de l'emploi : dans le cadre de la « flexicurité à la Danoise » combinant une forte flexibilité de l'emploi, une forte générosité de l'indemnisation du chômage et une prise en charge intense des chômeurs). Elles avaient baissé, aux alentours de 1% du PIB avant la crise et ont remonté à 2 % durant son développement. Elles étaient encore à près de 2% du PIB en 2014 selon les données d'Eurostat.

Le système a connu de fortes turbulences durant la crise et a conduit les gouvernements successifs à réduire très fortement la générosité de l'indemnisation (qui elle aussi « pèse » à peu près 2% du PIB en 2014). Une réforme de 2014 a renforcé la concertation au sein des agences locales (« job centres ») entre les politiques d'indemnisation et les politiques de prise d'activation et de formation, tout en maintenant la concertation tripartite des « Regional Employment councils »[45]. Mais le système a tenu bon, et les études récentes montrent que l'épisode de montée du chômage a fait place à la décrue, et que les chômeurs ne souffrent pas de désavantage durable par rapport aux travailleurs qui ont pu rester en emploi[46].

Italie : Un DST avant tout direct entre partenaires sociaux, et évolutif : le district de la chaussure de la Riviera del Brenta.

Anticipant sur la présentation de l'expérience italienne, nous voulons mentionner ici une expérience ancienne et attentivement étudiée, qui a fait preuve de développements récents face aux défis de la crise actuelle, parce qu'elle illustre une initiative locale directement conduite entre partenaires sociaux, avec peu de rôle joué par les pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux ou locaux.

[44]Giguère S. (dir) 2007, *Baltic Partneships. Integration, Growth and Local Governance in the Baltic Sea Region*, encadré 3.2. p. 93 – 94, OCDE, Paris

[45]Hendeliowtiz J. 2014, « Danish Labour Market Policy – National Performance Management », Ministère danois de l'emploi, octobre.

[46]Iversen T. 2014, "The Danish flexicurity labour market during the Great Recession", intervention au colloque "Les marchés du travail européens et américain durant la crise", DARES – CEPREMAP, Paris, 6 – 7 novembre

Près de 600 PME exportant à 90% leur production et employant plus de 10000 travailleurs, tel est le tissu productif du district, situé non loin de Venise et Padoue. Regroupé depuis 1961 dans une association professionnelle, l'ACRIB, qui avait pour mission initiale de négocier les salaires avec les syndicats dans les deux provinces de Padoue et Venise, le patronat de la chaussure s'est engagé dans des discussions régulières avec les syndicats, fournissant notamment des avis sur les questions économiques et fiscales. Adossée à un établissement d'enseignement professionnel de grande taille et de haut niveau, le « Politecnico », l'ACRIB a construit une politique ambitieuse de formation et d'innovation technique[47].

A l'écart des pratiques territoriales de la Confindustria et partiellement en opposition à elles, un premier accord territorial (« Accordo Zonale ») a été signé dès 1962, afin de permettre une négociation salariale unique, ceci malgré la réticence initiale des syndicats, qui pensaient pouvoir obtenir davantage dans le cadre de négociations par entreprises. Les accords se sont élargis à la gestion des primes, des horaires, des conditions de travail.

En 2000, le « Patto Territoriale della riviera del Brenta » élargit les signataires en incluant le secteur public et en organisant deux projets d'infrastructure collective. Les accords ultérieurs ont prévu des engagements en matière d'innovation et de formation continue.

La crise actuelle a été l'occasion d'un approfondissement supplémentaire : les relations entre les partenaires sociaux (l'ACRIB et les syndicats) se sont intensifiées avec la création d'un conseil territorial : la « Consulta Territoriale », qui régule les primes de productivité, les standards de prix et les horaires de production pour le district entier. Ce conseil qui inclut l'ACRIB, les représentants de la Confindustria et de l'artisanat, outre les représentants des syndicats, a vocation à traiter de questions tenant à l'application du droit du travail, la construction de stratégies communes de développement, l'inclusion sociale, l'intégration des travailleurs immigrés, et la flexibilité des horaires et des organisations.

3. Un dialogue social territorial « tous azimuts » : l'expérience de l'Italie

L'Italie, dont nous venons d'évoquer une expérience très active, semble être un cas particulier important au regard des typologies internationales, tant en ce qui concerne les relations professionnelles et le dialogue social en général qu'en ce qui concerne le dialogue social territorial.

L'originalité de l'expérience italienne se manifeste d'abord dans le domaine des effectifs syndicaux. Classée dans le groupe « méditerranéen », qui rassemble des pays marqués par le pluralisme syndical avec en principe des effectifs relativement limités, l'Italie affiche un taux de syndicalisation particulièrement élevé, dépassant les 30%, ce qui la rapproche des pays de

[47]Destefanis S. (2012), « Skills for Competitiveness : Country Report for Italy », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers,* 2012 / 04, OECD Publishing, p. 38 à 44

type « socio-démocrate » du nord de l'Europe. Trois syndicats dominent, selon une configuration qui évoque les situations française ou espagnole : la CGIL, anciennement d'obédience communiste, est la confédération la plus puissante et revendique près de 6 millions d'adhérents, y compris toutefois les retraités, qui constituent plus de la moitié de ses effectifs. La CISL, anciennement catholique, revendique quant à elle 4 millions d'adhérents, cependant que l'UIL, anciennement proche du parti socialiste, en revendique plus de deux millions, toujours en incluant un très important nombre de retraités. Le patronat italien est quant à lui fortement organisé mais de manière assez dispersée, pas moins de 16 organisations représentant les intérêts des employeurs, sur une base sectorielle, avec un rôle central joué par la Confindustria, qui rassemble pour l'industrie 116000 entreprises représentant plus de 4 millions de salariés.

Cette originalité s'enracine toutefois dans l'opposition entre le Nord du pays, industrialisé et fortement syndiqué, et le Sud plus traditionnel et moins syndiqué. Le « Nord » se rapproche ainsi des pays alpins « socio-démocrates » comme l'Autriche ou la Slovénie.

3.1. Quelques points de repère historiques

En simplifiant à outrance une histoire complexe qui a connu de nombreuses évolutions et ruptures, le dialogue social national italien est structuré par le Pacte social tripartite de 1993 instaurant un « nouveau système de négociation collective » (voir Rehfeldt 2013 p. 98)[48]. Visant à juguler l'inflation salariale, le système privilégie le niveau des branches, celui des entreprises (et subsidiairement des territoires) devant permettre et encadrer des augmentations de salaires strictement justifiées par la situation économique locale.

Le système a connu plusieurs transformations au cours du temps, les principales étant apparues en 2009 à l'occasion de la crise[49]. D'un côté apparaît la possibilité de conclure des accords de second niveau dérogatoires comportant des baisses de salaires pour gérer des situations de crise, et d'autre part, reprenant une politique publique d'allégements fiscaux établie en 2007, est instauré un dispositif de défiscalisation des primes de productivité visant à les encourager.

Dans le contexte de la crise, les pressions en faveur de l'austérité tant budgétaire que salariale se sont multipliées, et se sont brutalement renforcées en 2011 lorsque l'Italie a connu une crise financière majeure. L'Union Européenne a conditionné son aide à la mise en œuvre de « réformes structurelles » parmi lesquelles une décentralisation radicale des relations professionnelles, dans le but de rendre possibles des ajustements salariaux favorables à l'emploi. Peu de temps auparavant, en juin 2010, un accord controversé avait été signé dans

[48] Celui-ci prévoit d'une part une politique des revenus sur la base d'une concertation tripartite annuelle sur l'inflation programmée, et d'autre part une négociation collective à deux niveaux : au premier niveau, négociation collective de branche pour 4 ans, avec interdiction de dépasser l'inflation programmée ; au second niveau, négociation (entreprise ou territoire), avec interdiction de dépasser le salaire conventionnel sauf en cas d'accord d'entreprise préalable sur des primes liées à la productivité ou à la qualité.

[49] Dans le cadre d'un accord tripartite « séparé », que la CGIL n'a pas signé.

l'usine Fiat de Pomigliano, s'affranchissant des conventions collectives nationales de la sidérurgie et instaurant une flexibilité accrue du temps de travail, la pénalisation de « formes anormales d'absentéisme » et une limitation du droit de grève. L'accord a été validé par 62% des salariés lors d'un référendum (Cella 2011).

C'est toutefois le maintien du cadre installé par l'accord fondateur de 1993 qui a prévalu (Rehfeldt 2015), les syndicats s'étant alliés de manière unitaire pour combattre les tendances à la décentralisation radicale et ayant signé un accord avec Confindustria en 2013 allant en ce sens. En définitive très peu d'accords dérogatoires ont été signés.

Le tripartisme en Italie a ainsi connu une histoire heurtée durant la crise commencée en 2007 (Freyssinet 2010). En effet un ambitieux accord de type « flexicurité » avait été signé en 2007 avant la crise, et avait été vidé de son contenu dès 2008 par le gouvernement Berlusconi, cependant que l'Italie n'a pu mettre en œuvre qu'un modeste plan de relance en 2009, limitant les marges de manœuvre ultérieures. Un accord-cadre sur la formation des chômeurs et sur les mobilités des travailleurs, dont le champ et la durée étaient limités, a été signé en 2010 entre l'Etat, les régions et les trois confédérations syndicales. En définitive et comme nous allons le voir plus en détail ci-dessous ce sont des accords tripartites au niveau des régions et des provinces autonomes qui ont été signés pour la mise en œuvre des « amortisseurs sociaux ».

3.2. Trois activités principales

Le dialogue social territorial en Italie recouvre actuellement trois types principaux d'activités.

D'une part, comme nous venons de le voir, des accords de « second niveau » dans le cas où les entreprises sont de petite taille et ne disposent pas de représentation syndicale. Datant du 24 avril 2013, l'Accord unitaire d'application du Pacte pour la productivité, signé par la Confindustria et les trois syndicats, prévoit, pour une PME dépourvue de représentation syndicale, la possibilité d'accords d'entreprise avec les organisations syndicales territoriales. Il s'agit de la relance d'une disposition prévue dès 1993, qui reste peu utilisée.

D'autre part, les accords « bilatéraux » pour certains secteurs comme l'artisanat ou le tourisme sur des objets comme la formation professionnelle.

On trouve enfin des développements importants en Italie dans le cadre de la concertation et de la contractualisation territoriale, où des accords sont signés entre les partenaires sociaux et des collectivités locales, régions, provinces autonomes ou municipalités. Du côté des syndicats, ils'agit d'une stratégie ancienne, relativement peu remarquée par les chercheurs hors d'Italie, et « insolite », qui consiste à signer des accords avec les collectivités locales (Regalia 2011). Elle date au moins des premières années 1990 pour la CGIL, qui en a fait un axe important de son action notamment via le SPI - CGIL, syndicat des retraités italiens). Au-delà de très nombreux développements qui relèvent d'un simple « dialogue territorial » où les représentants du patronat ne sont pas impliqués, on note le développement d'accords multi - partenariaux où les partenaires sociaux sont au premier rang.

Dans le bilan d'ensemble qu'elle dresse en 2008, Fausta Guariello[50] note une intense activité contractuelle entre 1996 et 2007. Elle distingue deux grandes catégories d'accords : d'une part les « Pactes Territoriaux pour l'Emploi », dont plusieurs centaines ont été signés durant la période, le plus souvent dans la partie sud du pays ; leurs objectifs sont très divers et vont de dispositions visant à attirer dans le Sud des entreprises du Nord de l'Italie, à des efforts pour régulariser l'économie souterraine et à l'aménagement de politiques salariales incitatives. D'autre part les accords de « contractualisation sociale territoriale », qui sont au nombre de 571 entre 1996 et 2003 et dont les objets vont des compléments de salaires aux horaires, en passant par les droits à l'information, les classifications d'emplois, la formation professionnelle, la prévoyance.

Si ces accords ont été la plupart du temps consensuels, une dimension controversée est apparue avec leur capacité éventuelle à instaurer des dispositions dérogatoires par rapport aux accords de branche. C'est ainsi que la loi Biagi de 2003, qui entendait valoriser la négociation collective territoriale sur les emplois atypiques, a fait l'objet d'une vive résistance de la part de la CGIL.

Fausta Guariello fournit enfin un important exemple original datant de 2004, le « Pacte de Chieti ». Cette ville de l'Italie du Centre, située près de Pescara a été en effet le lieu d'un accord visant à élaborer une politique industrielle locale et à développer les infrastructures, l'emploi, la formation professionnelle et la sortie du travail au noir. Cet accord est doublement original. D'une part il est « bottom-up », élaboré et signé à l'initiative des PME locales, et d'autre part il implique les branches de manière à gérer les éventuelles tensions avec des dispositions nationales.

3.3. Quelques développements récents

Examinons plus en détail les développements depuis le début de la crise économique. On retrouve, d'une part développée plus largement encore, la « contrattazione sociale territoriale », contractualisation sociale territoriale, qui porte principalement sur des politiques sociales locales, et marginalement sur le travail et le développement local, et d'autre part des accords moins nombreux et plus ponctuels sur la productivité et le développement local ont pris la place des Pactes Territoriaux pour l'Emploi.

Sur la « contrattazione sociale territoriale », nous disposons d'une ample documentation qui, le plus souvent sans rentrer dans le contenu des accords, dénombre et classe ceux-ci par signataires et orientations thématiques.

[5050] A. Jobert, F. Guariello et E. Heidling 2008, « Le dialogue social territorial : perspective comparative Allemagne, France, Italie » in A. Jobert (dir.) 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Peter Lang, p. 25 - 103

Selon les différents « Rapports sur la contractualisation sociale territoriale » publiés depuis 2009 par la CGIL[51], l'activité de « contractualisation territoriale » en Italie se répartit en 11 « aires thématiques » qui sont les suivantes :

1. Relations entre les parties (part des occurrences non précisée)
2. Participation et citoyenneté active (apparaît dans 32,6% des accords en 2014)
3. Administration publique (35%)
4. Politiques du budget ((part des occurrences non précisée)
5. Politiques socio-sanitaires et « assistancielles » (76,4%)
6. Travail et développement (53%)
7. Politiques de revenus et des recettes (82,4%)
8. Lutte contre la discrimination et égalité des chances (11,2%)
9. Logement et territoire (55,3%)
10. Enfance et jeunes (44,7%)
11. Culture, socialité et sécurité (39,7%)

Les accords signés recensés par l'observatoire sont en 2014 au nombre de 517, en baisse de 20% par rapport aux accords signés en 2011 (708). 80% des accords portent sur 3 à 8 « aires thématiques », dont les principales sont : politiques socio-sanitaires, budget, politiques des revenus et des recettes (présentes dans 80% des accords), suivies de : Travail et développement, Logement et territoire, Enfance et jeunes (présentes dans 50 à 40% des accords).

Les accords sont signés à 50 % par deux parties et à 40% par trois (le plus souvent une municipalité et un syndicat de retraités et/ou de salariés). Les diverses associations d'employeurs ne signent, rassemblées, que 10% des accords. Les administrations régionales et les districts ne sont signataires que de 3 à 4% des accords. La répartition territoriale donne 55% des accords pour le Nord-Ouest du pays, 20% pour le Nord-Est, 20% pour le Centre et seulement 3,5% pour le Sud et les Îles.

Si l'on tente de regrouper les accords par fonctions voire « fonctionnalités », on peut isoler trois groupes :

- Le « Welfare territorial » à proprement parler, ou les politiques sociales (suppléant à la faiblesse de l'appareil italien de protection sociale) : lutte contre la pauvreté, services d'aide sociale, « ticket sanitaire », taxes locales
- La gouvernance municipale et la participation citoyenne : budgets prévisionnels, bilans sociaux
- Un bloc transversal « vie résidentielle et mobilité » qui comprend le logement, les transports et le temps.

[51] Dont le plus récent : Osservatorionazionalesullacontrattazione sociale, 2015, *SestorapportosullaContrattazione Sociale Territoriale,* Juillet, 67 pages. Pour un bilan consacré à la région Toscane : CGIL Toscana et al, 2012, *Benessere in Toscana. La sfida della contrattazione sociale*, 83 p.

On notera dans cette catégorie de dialogue social territorial l'absence ou la faible part de la formation professionnelle hors de l'aide aux jeunes et des employés municipaux.

Le rapport cité ci-dessus note (p. 44) que sont (dans ce cadre) « stagnantes et assez limitées les interventions de soutien aux entreprises et en faveur d'une planification du développement » (3 à 6% des accords seulement).

Encadré 5

Naples : du « welfare territorial » à la relance du développement

L'activité de contractualisation sociale territoriale en **Campanie** depuis 2011 (D'Archangelo 2015) illustre à la fois la manière dont il est possible de négocier au « second niveau », et l'évolution de la contractualisation sociale régionale vers des accords qui articulent le « welfare territorial » et des dispositions diverses en faveur de la revitalisation de l'économie locale, notamment de l'emploi et de la formation des jeunes.

Les négociations de « second niveau » ont permis, dans le cas de certaines branches, des accords territorialisés organisant la mise en œuvre de la défiscalisation des primes salariales de productivité (loi de 2011). Signés entre 2011 et 2014, ces accords ont concerné par exemple la branche hôtellerie, une partie du personnel de la branche santé (entreprises privées), cependant qu'un « accord cadre territorial » signé entre la Confindustria et les confédérations provinciales des trois syndicats était appliqué aux entreprises industrielles du territoire de Salerne. Il s'agit donc d'une contractualisation visant à réduire le coût du travail et à lier celui-ci aux progrès de la productivité.

Plus vaste dans son objet et en ce qui concerne l'aire couverte, le « ContrattoCampania », signé le 24 octobre 2011 entre la Région Campanie, Confindustria et les trois principaux syndicats, a un contenu « programmatique ». Instaurant une structure de suivi (« cabina di regia ») associant les maires et les partenaires sociaux, l'accord prévoit d'attirer de nouveaux investissements en organisant des zones d'accueil et en réduisant l'imposition locale durant la durée de l'investissement, de développer l'apprentissage, et de simplifier les parcours administratifs des entreprises. Une série d'accords complémentaires visent à « professionnaliser » l'apprentissage en consolidant des diplômes professionnels pour les artisans et en aidant au financement des parcours correspondants. Un « Protocole d'accord » a été signé en décembre 2014 en faveur de l'insertion des jeunes.

Interrogés sur leur perception de cette activité de contractualisation territoriale, les acteurs locaux napolitains (partenaires sociaux tant du côté des salariés que du côté des employeurs) soulignent toutefois la faible intégration de ces initiatives et regrettent l'insuffisance de leur mise en œuvre (notamment du fait de la petite taille de la plupart des communes et de la fragmentation des représentations locales), tout en mentionnant qu'elles ouvrent un champ de potentialités important.

Les accords de productivité et de développement sont une activité moins généralisée mais en émergence significative [52] (Burroni et Ramella 2015), notamment dans le cadre des « districts » affrontés à des difficultés renouvelées dans le cadre de la crise commencée en 2007. De tels accords, signés entre partenaires sociaux et collectivités locales prévoient certes eux aussi des dispositions en matière de « welfare », mais celles-ci sont minoritaires. Fondée sur le recueil de 52 accords signés entre 2008 et 2014 dans le Nord et le Centre du pays, l'analyse de Burroni et Ramella identifie en effet la série suivante de thèmes :

1. Le « welfare » (18 %)
2. Les politiques actives du travail (16%)
3. Le renforcement des organismes bilatéraux et des prestations qu'ils offrent (15%)
4. La productivité (16%)
5. L'organisation du travail (12%)
6. La qualité des produits (8%)
7. Les salaires (7%)
8. Le crédit aux entreprises (6%)

La plus grande partie des accords combinent plusieurs de ces thèmes. Si l'on compare cette liste avec celle, vue plus haut, qu'identifient les rapports de la CGIL sur la « contrattazione sociale territoriale », on constate que, sans délaisser les thématiques du « welfare », ces accords déplacent les priorités comme les démarches : ils recherchent une sorte de « policy mix » pour le développement, dans une logique expérimentale de projet.

Encadré 6

Prato : le rebond du « district » et la mobilisation du dialogue social territorial

Enracinée dans un passé de concertations denses et témoignant d'un rebond récent, l'exemple de **Prato**(Betti 2015, Burroni et Ramella 2015) montre comment un « district » industriel déjà ancien peut mobiliser le dialogue social territorial pour affronter les nouveaux défis de la crise et de la mondialisation. Depuis la fin de l'accord Multifibre en 2005 et le début de la crise mondiale, le district textile de Prato a été confronté à d'amples difficultés : marchés instables, arrivée de nouveaux concurrents y compris des entreprises chinoises qui se sont implantées sur place.

Trois domaines ont fait l'objet de démarches originales.

Signé en 2014 à l'issue d'une démarche de concertation et de négociation de plusieurs années, l'accord mettant en place le « Progetto Prato » propose entre autres dispositions une mise en œuvre originale du subventionnement des primes de productivité instauré au niveau national. Il s'est agi en effet d'une expérimentation organisant l'accroissement d'une prime salariale (complément de salaire en faveur des membres dépendants de la famille) en

[52]Burroni Luigi et Ramella Francesco 2015, « Negoziare, regolare et promuoverelosilvuppo locale », *RevistaGiudirica Del Lavoro e DellaPrevidenza Sociale*, Vol. LXVI, p. 49 - 63

permettant qu'une partie de sa réalisation se fasse en nature et non pas en argent. Très concrètement, la prime se traduit en partie par la fourniture de livres scolaires, l'accès à un ensemble de services de santé, ou encore la mise à disposition d'une série de produits via la grande distribution. L'accord, signé avec Confindustria Prato, témoigne d'imagination dans sa mise en œuvre, prévoyant une plate-forme web qui offrira directement les biens et les services inclus dans le projet, libérant les entreprises de tout problème d'organisation. La démarche cherche à la fois à accentuer l'avantage salarial et à privilégier les producteurs locaux de biens et services.

Signé lui aussi en 2014, le « Protocole d'accord ICT » en faveur du développement des technologies de l'information et de la communication dans la zone de Prato cherche à valoriser les capacités techniques et la densité réticulaire des entreprises du district, pour préparer leur développement futur tout en ouvrant sur des perspectives de différenciation interne à la filière textile et de diversification. L'engagement est souscrit par la commune de Prato, la Province de Prato, le Pôle universitaire de Prato, les représentants des employeurs et des syndicats locaux. Prenant appui sur le développement de la fibre optique, l'accord vise à créer un « écosystème digital » en coordonnant les actions des différents partenaires, en rendant possibles des initiatives communes et en recherchant des financements dédiés. Il installe à cette fin un comité technique de coordination.

Enfin, le « Progetto Asci[53] » s'attaque de manière innovante au difficile problème de la régularisation des activités informelles sur la zone de Prato. En effet depuis les années 1990 des entreprises chinoises se sont implantées, et ont accentué la part et l'influence des entreprises sous-traitantes informelles. Estimé en 2012 à 17% des entreprises du district, leur nombre a triplé en une décennie. Leur réactivité va de pair avec des rythmes de travail inacceptables pour des Italiens, et a abouti à la création d'un « district parallèle » fonctionnant dans une illégalité diffuse. Mis en place sous l'impulsion du patronat de Prato, et financé par le Fonds social européen, le « Progetto Asci » s'est développé comme une composante du « Progetto Prato » et opte pour une démarche partenariale. Il crée un nouveau métier : le « technicien pour la valorisation des ressources locales ». Il organise le recrutement et la valorisation de cette nouvelle catégorie de travailleurs professionnels, bénéficiant d'une formation de 600 heures et d'une bourse de 2000 Euros. En février 2015, 14 techniciens avaient été formés, dont la mission est de faciliter les rapports avec les entreprises chinoises et de promouvoir une culture de la légalité. Il s'agit ainsi d'une composante d'une stratégie pragmatique et progressive de blanchiment de l'économie informelle, principalement appuyée sur l'engagement patronal et l'implication des partenaires chinois.

Ces trois initiatives correspondent, de l'avis même des acteurs concernés, à une démarche encore expérimentale qui se heurte à de nombreuses limites lors de sa mise en œuvre. C'est peut-être le « Progetto Asci », impliquant directement les employeurs, qui se révèle, à leurs yeux, porteur du potentiel le plus innovant.

[53] Agente per losviluppo di culture e imprese, soit « Agents pour le développement des cultures et des entreprises »

Evaluer les effets de tels accords est évidemment difficile, d'autant plus que certains de ces accords sont récents. Une indication intéressante est toutefois fournie par Burroni et Ramella[54] : en 2012, le taux d'emploi brut moyen des « systèmes locaux » italiens (bassins d'emploi) était de 44%, cependant que leur taux de chômage s'élevait à 10,7%. Ces taux s'élevaient respectivement à 46,9% et 8,6% pour les districts industriels. Les districts industriels qui ont signé un accord affichaient quant à eux les valeurs plus favorables encore de 49,7% et 7,7%. Sans qu'il soit possible d'inférer une quelconque causalité (qui pourrait du reste être inverse, les districts par ailleurs les plus efficaces étant davantage portés à signer de tels accords), on peut au moins conclure que cette activité contractuelle s'inscrit dans un cadre favorable à la productivité et à l'emploi.

Il convient de mentionner pour finir une dernière version, exceptionnelle à de nombreux égards, de DST en Italie. Il s'agit les pratiques de concertation et de négociation observées au sein des vallées alpines au nord de la Vénétie et de la Lombardie. Considérablement développées, et puissamment intégrées, elles se réfèrent directement aux modèles allemands ou autrichiens.

Encadré 7

Un dispositif intégré : la Province autonome du Trentin

Le dialogue social territorial tel qu'il est pratiqué dans la région du **Trentin et du haut Adige** est marqué par sa proximité géographique, linguistique et culturelle avec l'Autriche. La région (« Province autonome ») a développé un système, exceptionnel en Italie mais aussi en Europe, de concertation et de contractualisation tripartite (Ianaselli et Mattei 2015).

La « Sozialpartnerschafttrentina », ou encore le partenariat social du Trentin repose d'abord sur des bases corporatistes proches de celles que l'on trouve en Autriche, avec notamment l'adhésion obligatoire des travailleurs et des entreprises dans des « chambres » représentant leurs intérêts. Une loi de 1983 institue l'Agence du Travail, gouvernée par un conseil d'administration paritaire, chargée d'assurer notamment la sécurité de travailleurs seniors victimes de licenciements pour raison économique. Ceux-ci sont embauchés jusqu'à leur retraite par une coopérative de production et de travail conventionnée par la province, et exercent des activités de valorisation et récupération environnementale, aménageant par exemple des sentiers et des pistes cyclables.

Pratiquant de multiples formes de concertation et de contractualisation, la province signe des pactes territoriaux durant les années 1990, et relance une nouvelle vague d'accords à partir de 2010 : des accords d'engagement sur l'emploi sont signés par des entreprises bénéficiant d'aides publiques, et un « Protocole territorial sur la productivité » est signé en décembre 2012 dans le sillage de la législation étatique de 2011.

Mais le « Pacte pour le développement économique et le travail » d'avril 2014 est signé dans

[54] Op. cit. p. 55.

un contexte d'abandon de la concertation nationale, la Province prenant une initiative au rebours des tendances prévalant dans le reste du pays.
L'ambition des dirigeants du Trentin va cependant bien au-delà et vise à la construction, concertée avec les partenaires sociaux, d'un système territorial de protection sociale. Dès 1997, a été créé un fonds de prévoyance pour les retraites, le FondoNegozialeLaborfonds, qui rassemble 115000 inscrits et gère 2 milliards d'actifs. Celui-ci a investi en 2013 125 millions alimentant un fonds stratégique chargé de stimuler les investissements dans la région. En 2009, un accord avec l'Etat italien redéfinit les rapports entre l'Etat et le Trentin. Deux nouvelles compétences sont attribuées à la Province : l'université et l'indemnisation du chômage.
Il en est résulté la création d'un « reddito di garanziatrentino », un ensemble de revenus garantis opérationnels depuis l'automne 2014, et comprenant un « revenu d'activation » prolongeant les prestations de l'assurance chômage à des conditions rigoureuses, un « revenu de qualification » destiné aux jeunes complétant leurs études et « revenu de continuité » destiné aux travailleurs en situation d'activité réduite.
Ces dispositions ouvrent sur une triple perspective d'élargissement actuellement explorée : d'une part celle d'un « welfare contractuel intégratif » construit à partir d'une série de fonds provinciaux (fonds de santé, fonds de solidarité prenant la suite des dispositifs de « Cassa integrazione et assurant le financement d'actions de formation) ; celle de la sécurisation des transitions professionnelles ; et enfin celle de la formation des acteurs syndicaux à la négociation et à la contractualisation collectives.

L'expérience italienne témoigne ainsi d'une très grande vitalité. Dans le contexte difficile de la crise et de l'austérité, le dialogue social territorial a joué plus encore qu'avant un rôle intégrateur et protecteur, venant se substituer notamment (et tant bien que mal) aux défaillances du système de protection sociale. Mais il reste marqué par une très forte hétérogénéité. Seules les versions les plus intégrées ont pu développer les fonctions d'aide au développement et de sécurisation des parcours professionnels.

Remarques conclusives. Un premier retour sur nos hypothèses

Certes en partie arbitraires et dépendant des sources d'information que nous avons pu mobiliser, les cas que nous avons présentés permettent, non pas de valider ou d'infirmer les hypothèses que nous avions posées, mais de les illustrer et en quelque sorte de leur donner corps.

Reprenons-les, et confrontons-les brièvement aux observations que nous avons pu faire.

Hypothèse 1. Dans les pays où le dialogue social en général est décentralisé et conçu de manière restrictive, les rapports entre DST et dialogue social relèvent d'une coexistence ponctuelle à l'occasion de la gestion de problèmes spécifiques.

C'est en tout cas ce que nous avons pu observer pour les exemples de dialogue territorial (et non de DST) que nous avons recueillis aux E.U. et au R.U.

Hypothèse 2. Dans les pays qui ont pu développer un dialogue social extensif, les relations entre DST et dialogue social sont des relations de complémentarité et d'intégration.

Cette hypothèse est bien illustrée par la permanence des pratiques danoises et belges en matière de politiques de l'emploi et de formation. Le cas allemand semble plus complexe, cf. infra.

Hypothèse 3. Les pays qui ont développé des versions faibles mais étendues du dialogue social peuvent faire face à des pratiques qui se situent en termes de complémentarité, mais aussi à des risques de substitution entre DS et DST, qui ont une opportunité accrue de se développer dans le contexte de la crise actuelle.

Ces risques ne sont guère apparus, le cas de l'Italie étant le seul pertinent dans notre exploration, avec la « contractualisation sociale territoriale » relevant tantôt du dialogue territorial et tantôt du DST et venant combler imparfaitement les carences du système italien de protection sociale. Les risques majeurs semblent être plutôt l'étouffement ou l'anémie du DST et même du dialogue territorial lorsque les contraintes générales de l'économie et le manque de ressources deviennent sévères. C'est ainsi que certaines des contractualisations italiennes sont en train de marquer le pas depuis 2013.

Hypothèse 4. Le « terreau » du dialogue territorial constitue à la fois un appui et une concurrence pour le DST.

Nous avons pu observer que certains des rôles joués par le DST dans certains contextes nationaux ou locaux peuvent être joués par les acteurs locaux interagissant dans diverses configurations de dialogue territorial. Notamment la formation professionnelle peut être localement animée et contrôlée par les employeurs (cf. E.U. et R.U.) ou principalement par les partenaires sociaux (Belgique) ou de manière tripartite (Danemark). Il en résulte une série de relations bilatérales ou multilatérales entre acteurs locaux qui peuvent favoriser le développement du DST ou tendre à le remplacer au moins en partie.

Hypothèse 5. Le « tripartisme décentralisé » correspond le plus souvent à des arrangements institutionnels stables, mais peut connaître des ruptures suite à une divergence avec les stratégies politiques des gouvernements centraux.

Le tripartisme territorial peut correspondre à une déclinaison stable du tripartisme national lorsqu'il existe : c'est le cas du Danemark. Cette intégration institutionnelle ne garantit toutefois pas sa pérennité dans tous les cas, car les choix politiques de l'Etat central peuvent

suspendre le tripartisme et conduire à des ruptures, qu'il s'agisse du tripartisme au niveau central (c'est ce qui s'est produit en Allemagne avec le chancelier Schröder) ou de l'emprise des partenaires sociaux au niveau local (qui a été réduite au Danemark lors de la réforme de 2014 des politiques de l'emploi).

Hypothèse 6, en forme de questionnement : le DST peut-il passer de la répartition de ressources existantes à la création de nouvelles ressources ?

Nous pouvons nourrir ce questionnement en insistant sur le cas de l'Allemagne, pays dans lequel le dialogue social général, avec ses avatars (tendance à l'érosion de la représentativité et de la motivation des partenaires ; ruptures étatiques), ainsi que la très forte tradition de fédéralisme et de décentralisation, nourrit un « terreau » particulièrement riche. Ces activités multiples permettent de souligner l'ampleur de l'engagement des partenaires sociaux allemands sur le terrain du développement économique local : ici, comme dans certains cas en Italie du Nord, on peut observer le passage d'une logique de distribution de l'existant à la recherche de l'innovation productive et de ressources nouvelles. Il pourrait s'agit d'un DST explorant de nouveaux territoires : ceux du développement, de l'anticipation et de l'organisation des « isolés ».

4. Références

Expériences nationales au sein de l'Union Européenne et de l'OCDE

Destefanis S. (2012), « Skills for Competitiveness: Country Report for Italy », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers,* 2012 / 04, OECD

Giguère S. (Ed.) 2007, *Baltic Partnerships. Integration, Growth and Local Governance in the Baltic Sea Region*, OCDE, Paris

Green A. 2012, *Skills for Competitiveness. Country Report for United Kingdom*, rapport pour l'OCDE, Programme LEED, OCDE, Paris

Hendeliowtiz J. 2014, « Danish Labour Market Policy – National Performance Management », Ministère danois de l'emploi, octobre.

IG Metall 2014, "Industrial Policy today. Regional Examples from IG Metall", juin

Iversen T. 2014, "The Danish flexicurity labour market during the Great Recession", intervention au colloque "Les marchés du travail européens et américain durant la crise", DARES – CEPREMAP, Paris, 6 – 7 novembre

Lesch H., Vogel S. et Hellmich P. 2015, *Working together: State intervention and social partners involvement – Germany's response to the global and financial crisis*, Report for the International Labour Office (ILO) / European Commission

OCDE – LEED 2015, *Création d'emplois et développement économique local*, version abrégée, OCDE Paris

Sanchez-Moral S., Méndez R. et Prada-Trigo J. 2013, "Resurgent Cities: Local Strategies and Institutional Networks to Counteract Shrinkage in Avilés (Spain)", *European Planning Studies*, 23:1, pp 33 - 52

Schulten T. et Müller T., 2015, "European Economic Governance and its intervention in national wage development and collective bargaining", in Lehndorf S. (dir.) *Divisive Integration. The triumph of failed ideas in Europe, revisited*, ETUI, Bruxelles

STRAT.AT 2020, *Partnerschaftvereinbarung Osterreich 2014 – 2020*, ÖROK, Juillet 2014

Références sur le cas italien

Deux numéros spéciaux de revue ont été consacrés en 2015 à la thématique du dialogue social territorial en Italie :

- *Quaderni di RassegnaSindacale, 2015, 2, 16e année, n°62 « Contrattarenelterritorio », avec les articles suivants :*

CarrieriMimmo et Mattei Alberto, 2015, « Teoria e prassi della concertazione e della contrattazione di ambito territoriale », p. 7 – 12

Zoppoli Lorenzo, 2015, « Prospettive et proposte per nuove relazioni sindacali a livello territoriale », p. 13 - 30

Andreoni Amos, 2015, « Limiti e problemi della contrattazione sociale territoriale », p. 31 – 44

De SarioBeppe, 2015, « Radici, culture et pratiche della contrattazione sociale del sindacato », p. 45 – 60

D'Archangelo Lucia, 2015, « La contrattazione territoriale e la concertazione sociale in Campania. Primirisultati di un'indagine », p. 61 – 78

Ianeselli Franco, Mattei Alberto, 2015, « *Sozialpartnerschaft* trentina. Concertazione territorale e silvuppo della contrattazione decentrata », p. 79 – 94

Betti Marco, 2015, « Contrattare lo sviluppo : nuove opportunità per le areedistrettuali. Il caso di Prato », p. 95 – 113

- *Rivistagiuridica del lavoro et della previdenza sociale, 2015, 46 : 1, offrant pour sa partie « Il Tema » : « Contrattazione territoriale e piano del lavoro », avec les articles suivants :*

Regalia Ida, 2015, « Negoziare sul territorio.Un'introduzione », p. 3 – 13

Sateriale Gaetano, 2015, « Il piano del lavoronuovepratiche di concertazione territoriale »

Zoppoli Lorenzo, 2015, « Istituzioni e negoziazioni territoriali : un'analisi della strumentazione giuridica »

Burroni Luigi et Ramella Francesco, 2015, « Negoziare, regolare e promuovere lo sviluppo locale », p. 49 – 63

Pacetti Valentina 2015, « La governance locale nella crisi: gliattori e gli strumenti »

De Felice Alfonsina, 2015, Potere locale e metodo concertativo fra i due secoli. Cronaca di unabrucianteillusione »

Regalia Ida, 2015, « Oltre la contrattazione di secondo livello. Note sulla concertazione a livello locale », p. 97 - 111

Scarponi Stefania, 2015, « Il rapporto tralegge e contrattazione collettiva a livel lo aziendale o territoriale »

Mattei Alberto 2015, «Laboratorio trentino»: strumenti per il lavoro e il welfare nel contesto territoriale"

Rapports sur la contractualisation sociale territoriale

Rapports nationaux

Instituto Ricerche Economiche e sociali (IRES – CGIL - SPI), 2010, *Primo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, febbraio

IRES, 2011, *Secondo rapporto sullacontrattazione sociale territoriale*, maggio

IRES, 2012, *Terzo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, giugno

IRES, 2013, *Quarto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, settembre

IRES, 2014, *Quinto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, giugno

IRES, 2015, *Sesto rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, iulio

Rapports régionaux

CGIL Lombardia 2014, *La contrattazione sociale territoriale in Lombardia nel 2013*

IRES Toscana, 2012, *Benessere in Toscana.La sfidadella contrattazione sociale*

Autres articles

Burroni Luigi, 2014 « Competitive Regionalism and the Territorial Governance of Uncertainty », *Transfer*, vol. 20, n. 1

Carrieri Mimmo et Leonardi Salvo 2013, « Des turbulences sans atterrissage certain : l'évolution récente des relations professionnelles italiennes », *Chroniques internationales de l'IRES,* n. 139, janvier, p. 18 - 34

Cella Gian Primo 2011, « L'accord de Fiat Pomigliano et les relations professionnelles italiennes », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 128, janvier, p. 25 - 34

Regalia Ida 2011, « La contrattazione sociale delwelfare a livello territoriale in Italia. Riflettendo sulle potenzialità e i problemi aperti di una strategia sindacale insolita », *Espanet Conference « Innovare il welfare. Percorsi di transformazione in Italia e in Europa »,* Milano, 29 sett. – 1 Ott.

Regalia Ida 2014, « L'azione del sindacato sul territorio », *Economia e societàregionale*, n. 1, p. 47

Rehfeldt Udo 2013, « Italie. Des recommandations européennes à la résistance syndicale », *Chroniques internationales de l'IRES,* n° 143 – 144, novembre, p. 93 - 107

Rehfeldt Udo 2015, « L'impact de la décentralisation de la négociation collective en Europe : le cas de l'Italie », in « La décentralisation de la négociation collective en Europe ». Auditions d'Udo Rehfeldt et Catherine Vincent par un groupe de travail de Force Ouvrière, 4 mai

C. Le Dialogue Social Territorial en France : renouveau et transformation d'une pratique ancienne

Les bourses du travail sont nées en France à la fin du XIX^{ème} siècle, et les contrats collectifs et conventions collectives du début du XX^{ème} ont longtemps été territorialisés : les premiers pouvaient concerner les « typographes de Rennes » ou les « délaineurs de Mazamet » et sur les 5 000 conventions collectives signées sous le Front Populaire, très peu sont nationales. Encore en 1951 seules 88 des 397 conventions collectives conclues l'étaient (Machu 2008). La période de croissance forte et quasi continue qu'ont constitué les « trente glorieuses » a largement éclipsé cette réalité ancienne, le cadre national est devenu la référence de la vie contractuelle et continue de l'être aujourd'hui. Les négociations d'entreprises ont – comme dans l'ensemble des pays développés – pris de l'ampleur à partir des années 1980. De résiduels dans les années 1970, les accords d'entreprise sont passées à 5085 en 1988 pour s'établir entre 35 000 et 40 000 dans les années 2010[55] (Groux, Simonpoli2015).La branche conserve cependant un rôle important dans les négociations salariales (Castel, Delahaie, Petit, 2011) et la négociation interprofessionnelle, débouchant ou non sur une loi, connait depuis le début des années 2000 un regain d'activité qui s'est intensifié récemment (Freyssinet 2011a). La France est donc plus connue pour ses ANI couvrant la grande majorité des salariés du secteur privés (Freyssinet 2011b) et le pouvoir donné à l'État d'étendre les conventions et accords que pour la territorialisation du dialogue social.

Le dialogue Social Territorial (DST) connait pourtant, comme d'ailleurs la négociation interprofessionnelle (Freyssinet 2011a) et le paritarisme (Freyssinet 2015), un réel renouveau. Il est difficile à appréhender, notamment par manque d'indicateurs chiffrés, ce qui constitue, encore de nos jours, un obstacle à la recherche tant en France qu'au niveau européen (Guyet, Tarren, Triomphe2012). Il n'en demeure pas moins que des données existent. Elles permettent d'affirmer que, sur les 40 dernières années, le dialogue social territorial s'est développé en France autour de trois fonctions successivement affirmées et désormais présentes simultanément toutes les trois : la facilitation du redéveloppement (dès le début des années 1970), l'intégration - organisation des isolés (à partir de la fin des années 1990) et la gouvernance territoriale décentralisée, principalement à l'échelle régionale, et sur les champs de l'emploi et de la formation professionnelle (depuis la seconde moitié des années 2000).

Cette présentation adoptera un point de vue à la fois logique et chronologique, de manière à dresser une généalogie raisonnée, qui se justifie par l'intérêt de repérer aussi bien les émergences que les confirmations, les inflexions et les empilements. Il en résulte un plan en quatre temps, examinant d'abord de manière séparée chacune des fonctions avant de

[55]Près de 35 000 accords d'entreprise ont été signés par des délégués syndicaux en 2010 (Desage 2012)

s'intéresser à leur jeu commun et de procéder à quelques remarques évaluatives sur la pertinence et l'efficacité des dispositifs et des pratiques de dialogue social territorial en France.

1. Un dialogue social local facilitateur du redéveloppement

1.1. Quand, en France,« dialogue social territorial » se disait « Comité de Bassin d'Emploi »

Le dialogue social territorial peut être partagé en deux champs. D'une part, bien que minoritaire, la conclusion de conventions collectives infranationales [56] se poursuit, principalement dans les différentes branches - la Métallurgie et le Bâtiment mais aussi l'Industrie des Mines et Carrières, l'Agriculture ou les Entreprises d'Architecture - qui ont maintenu des niveaux territoriaux de discussion. Si certaines peuvent être, à l'instar de la métallurgie, considérées comme de simple legs du passé, les autres restent pertinentes (Placet 2014). Ce type de convention permet aussi de s'adapter à des situations spécifiques comme celles de la manutention et du nettoyage des aéroports de la région parisienne ou de l'industrie du Roquefort. D'autre part, et c'est sur ce point que porte l'attention, se développe un dialogue social territorial multi partenarial s'inscrivant dans des aires géographiques diverses et sur des thématiques variées (Jobert 2008). Cette forme particulière de dialogue social connaît, en France, un second souffle depuis le début des années 2000, après son émergence durant la décennie 1970 au travers de multiples expériences désignées ultérieurement sous le vocable « Comités de Bassins d'Emploi ».

A la fin des « trente glorieuses », naissent, les premiers « Comités Locaux de l'Emploi » (Valenciennes en 1971, Thionville, Forbach et Sarrebourg en 1973, …), rebaptisés « Comités de Bassin d'Emploi » (CBE) en 1983. C'est donc durant cette décennie que va s'effectuer la première renaissance du dialogue social territorial en France. Dans l'étude qu'il lui a consacrée en 1982 Michel Micheau (Micheau 1982) fait ressortir les points suivants. Dans tous les cas, ces comités se créèrent « *à un moment de rupture d'équilibres socio-économiques auxquels le milieu local était très sensible* ». Mais ces ruptures n'entrainaient pas automatiquement leur constitution : la création d'un Comité Local de l'Emploi reposait sur une alchimie délicate, dépendante de l'existence d'instances locales légitimes du fait de leurs actions antérieures, de la recherche d'un consensus, de l'existence d'animateurs reconnus et d'un accès aux informations et études existantes. Ils se constituèrent pour apporter des solutions à des problèmes d'emploi ; de mobilité spatiale et professionnelle, de formation, de chômage des jeunes, d'adaptation à la division internationale du travail, de réduction des tensions sociales, …etc.

[56] Ainsi, en 2011, 405 textes de branches ont été conclus (Commission Nationale de la Négociation Collective 2011)

En d'autres termes, c'est lorsque les acteurs d'un territoire – défini comme l'espace dans lequel se déploie une activité productive structurante, qu'elle s'incarne dans une ou plusieurs grandes entreprises, de nombreuses Pme ou une combinaison d'unités productives de grande et petite tailles – sont confronté à des ruptures qui menacent la dite activité et la structuration sociale qui lui est associée, qu'ils mettent en place, s'ils en ont les ressources, un dialogue social territorial. Lorsque les structures dans lequel il s'exerce se créent et parviennent à un fonctionnent satisfaisant, la dynamique sociale et institutionnelle permet que s'opère « *l'apprentissage d'un langage commun, la négociation d'une représentation commune de la réalité locale, une pratique de travail collectif, et la reconnaissance mutuelle de la légitimité des uns et des autres à intervenir (dans l'économie et ailleurs) avec leurs spécificités* ». D'où une conclusion qui, à plus de trente ans de distance reste d'actualité et sur laquelle nous reviendrons : « *l'intérêt des comités locaux réside dans un quadripartisme de fait* » réunissant organisation syndicales de salariés, organisations d'employeurs, collectivités locales et État (Micheau, *op.cit.*). En d'autres termes, à la condition qu'il réunisse véritablement les acteurs d'un territoire, qu'il ne soit pas phagocyté par des préoccupations court-termistes et qu'un consensus favorisant l'expression de contributions diverses s'établisse, ce dialogue permet alors une prise de conscience, un diagnostic partagé de la situation et l'engagement d'une réflexion sur la façon de construire un futur.

1.2. Un dialogue social territorial nécessairement multi-acteurs

Ces structures ne se constituent bien sûr pas pour anticiper. Comme déjà signalé, elles se forment le plus souvent à l'occasion d'une crise grave au niveau local c'est-à-dire, le plus souvent, de la restructuration d'un établissement ou d'une filiale d'une grande entreprise. Dans un premier temps, leurs préoccupations sont généralement tournées vers l'emploi, voire vers l'évitement des suppressions d'emploi et ce n'est bien souvent que progressivement qu'elles sont conduites à intégrer dans leurs réflexions des dimensions plus générales concernant le développement. L'inscription dans le temps est donc une condition importante de l'élargissement de leurs préoccupations initiales.

Dans les comités de bassins d'emploi, la présence des partenaires sociaux, très réelle dès les premiers comités locaux pour l'emploi, est rapidement[57] devenue une condition de création d'un comité. Il faut cependant souligner que ce dialogue est forcément multi-acteurs. En France comme dans les autres expériences recensées, les collectivités territoriales (parfois de différents niveaux), la « société civile » (associations, ONG, …), des entreprises ès qualité, un ensemble de structures « techniciennes » (bureaux d'études des collectivités, chambres de commerces, prestataires de l'emploi, …) y participent, à des degrés variables. La circulaire de

[57] Circulaire D.E.n°81/81 du 27 octobre 1981

2004[58] concernant les CBE indique d'ailleurs que ceux-ci regroupent « *des élus locaux, des représentants des entreprises, des représentants de salariés et des représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire* ». Ce caractère multi-acteurs est logique : le développement local (cf. définitions encadré 1) s'appuie sur la mobilisation des ressources et des acteurs locaux dans leur diversité, dont les partenaires sociaux ne sont qu'une composante.

Encadré 8 : le développement local

L'étude détaillée du développement local est hors du champ de la présente recherche. Nous nous appuyons donc ici sur un important et clair travail bibliographique (Raphaël Boutin-Kuhlmann 2014) pour en donner les caractéristiques principales. L'étude citée aboutit à la sélection des définitions suivantes pour le caractériser :

Georges Benko : « *Le développement local, c'est une stratégie de diversification et d'enrichissement des activités sur un territoire donné à partir de la mobilisation de ses ressources (naturelles, humaines et économiques) et de ses énergies s'opposant aux stratégies d'aménagement du territoire centralisées.* »[1]

Xavier Greffe : « *Le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Il sera donc le produit des efforts de sa population, il mettra en cause l'existence d'un projet de développement intégrant ses composantes économiques, sociales et culturelles, il fera d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active.* »[2]

Paul Houée : « *le développement local est une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux et politiques dans lesquels ils s'intègrent.* »[3]

Comme le dialogue social territorial, le développement local peut être vu comme résultant des actions du « haut » ou des volontés locales. Ni l'une ni l'autre de ces deux positions ne sont réalistes (Greffe 2004), le développement local se situant à la jonction de ces approches ascendantes et descendantes. Il possède une dimension à la fois économique, sociale et culturelle, s'appuie sur une diversité de partenaires (dont des entreprises locales), comporte une dimension territoriale et fait appel à une volonté de concertation et à la mise en place de mécanismes de partenariats et de réseaux.

1. Georges Benko, *Lexique de géographie économique*, Armand Colin, 2001
2. Xavier Greffe, *Territoires en France*, Economica, 1984
3. Paul Houée, *Les politiques de développement rural*, 2ème édition, INRA/ Economica, 1996

[58]Circulaire DGEFP no 2004-007 du 16 février 2004 relative aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi

Les partenaires sociaux ont, chacun, un rôle à jouer dans ces structures, du fait de leurs spécificités – nommément, leur connaissance intime du fonctionnement des entreprises et des problèmes que rencontrent chefs d'entreprises et salariés – et sont généralement attendus et sollicités par les autres acteurs. Leur intégration est cependant conditionnée à leur capacité à élargir leurs champs d'action au-delà de leur périmètre habituel et à s'inscrire dans une logique d'action et de projet (Huet 2004). Les entreprises, particulièrement les grandes, sont aussi sollicitées es qualité, ce qui les place, *a priori*, dans une position difficile, puisque : leurs décisions étant souvent à l'origine de la crise qui révèle la nouvelle situation locale, leur participation emporte une forme de reconnaissance d'une responsabilité territoriale (Micheau*op.cit.*). Sauf exception, elles n'ont pas intégré les CBE mais certaines se sont engagées dans un appui au redéveloppement territorial à l'occasion des restructurations. Les expériences conduites par les quelques grands groupes qui ont fait ce choix ont abouti à l'inscription, dans la loi de modernisation sociale de 2002, d'une obligation de revitalisation des territoires.

Les comités de bassin d'emploi ont constitué et constituent encore un très important vivier d'expériences. L'expérience des CBE s'est inscrite dans la durée, sur une très longue période et est loin d'avoir été marginale : il y avait 313 CBE en 1985 (Dagand 2010). Un Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi (CLCBE) a fédéré leurs activités jusque dans le milieu des années 2000 et, en 2011, 61 CBE existaient encore.

2. Un levier pour l'organisation des isolés / Pour construire des acteurs collectifs

La relation ambigüe que l'État et les partenaires sociaux entretiennent avec le dialogue social territorial, porteur à la fois de l'espoir d'une plus grande efficacité et de la crainte d'un contournement des règles existantes, conduit à une approche qui peut aussi bien insister sur les freins que sur les réalisations. Ainsi, si les partenaires sociaux « *n'ont jamais manifesté un enthousiasme débordant pour le dialogue social territorial* » (Dord 2010), ils ont néanmoins institué, par l'ANI du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi, les « commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi » (COPIRE, lesquelles, sauf exception, ont été peu actives)et prévu, par l'ANI du 13 septembre 2000 sur la santé au travail et la prévention des risques professionnels, la création de « commissions locales paritaires pour les petites entreprises ».De même, si le législateur a « *promu avec modération* » le dialogue social territorial, il a, en 1982 donné (article L 132-12 devenu L 2234-2) la possibilité de créer par accord collectif des commissions paritaires locales ou départementales destinées aux seules petites entreprises. Cette possibilité a été élargie, en 2004, à toutes les entreprises et au niveau régional. Enfin, si dans la « *position commune du 9 avril 2008* » qu'ils ont adoptée « *sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme* », les partenaires sociaux indiquent que *« le dialogue social interprofessionnel territorial* (…) *ne*

saurait avoir de capacité normative », ils ont aussi développé des commissions paritaires locales qui ont eu une existence limitée mais réelle dans certains territoires, et ils développent aujourd'hui les CPRIA[59].

2.1. La dynamique des Commissions Paritaires Locales et régionales

La fin des années 1990 a connu une première volée d'accords territoriaux expérimentaux. Ainsi en va-t-il de la conclusion d'un « *Accord sur le 35 heures dans le Jura – Branche du Bâtiment – pour les entreprises de moins de 10 salariés* », signé en septembre 1998 entre le CAPEB, la CFDT et la CFE-CGC ; de la signature d'un « *Accord de référence sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans les PME du département de la Vienne adhérentes au CJD* » en janvier 1999 entre la CFDT et le CJD ou de celle de l'« *Accord interprofessionnel (Vercors) 6 mai 1997 « travail saisonnier* » entre la CGPME et l'UPA, d'une part, la CFDT et la CFE-CGC d'autre part. En tout, 9 cas avaient été recensés au début de l'année 1999 (AVERTIR 1999) dont celui qui connaitra une renommée particulière, signé dans le Tarn.

A la fin des années 1990, le Tarn était un territoire rural sous influence de la métropole Toulousaine, distante d'à peine 60 kilomètres. Le tissu économique, fortement composé de petites entreprises, notamment artisanales, était confronté à différents évolutions : restructuration de l'industrie textile, vieillissement des chefs d'entreprises artisanales, conditions de travail plus difficiles dans les petites que dans les grandes entreprises, niveaux de rémunération moins attractifs et, enfin, mise en place annoncée de la réduction du temps de travail à 35 heures dans les 7 000 entreprises artisanales du département. C'est dans ce contexte que pour la première fois en France, les partenaires sociaux départementaux se sont saisis de la disposition de la loi de 1982 et ont mis en place la Commission Paritaire Artisanale Tarnaise (CPAT) pour structurer un dialogue social visant à trouver un équilibre entre la volonté « *d'une organisation professionnelle* » de renforcer « *l'attractivité du secteur artisanal* » et celle « *d'une organisation syndicale* » de développer « *le dialogue social territorial et la réduction du temps de travail* » (Igalens, Reynes, Teyssier, Vicens, 2006). On notera ici que si une organisation syndicale et une organisation d'employeurs ont joué un rôle moteur dans le processus, la CPAT a été signée le 21 janvier 1999 entre l'ensemble des syndicats (CFDT, FO, CGT, CFE-CGC, CFTC) départementaux, l'USAT et l'UPA.

Elle a produit des accords sur différents sujets (réduction du temps de travail en 1999, Prévoyance et octroi d'avantages sociaux divers– chèques vacances, titres restaurant,… – en 2001, règlement des conflits du travail, cellule interbranche d'hygiène de sécurité et des conditions de travail en 2003, …etc.). Outre le Tarn, quelques expériences pionnières – dans les Deux-Sèvres, les Hautes-Alpes, le Gers, la région Parisienne… (Avertir 1999, Walter

[59] Commission Paritaire Régionale Interprofessionnelle (cf. Infra).

2009, pages II-21 et suiv.)– ont conduit à la création de commissions paritaires locales. Dans le cas du Tarn, « *le manque de moyens financiers* » a constitué « *un frein évident à la mise en place et à la pérennité* » de l'outil (Igalens *et al., op. cit.*). Il en est certainement allé de même dans les autres expériences mais il faut aussi souligner le handicap que constitue la faiblesse du cadre juridique : comme le rappelle le rapport Walter, « *aucun élément ne prévoit précisément des règles d'organisation et de fonctionnement* » du dialogue social territorial (Walter *op.cit.*).

C'est à ces questions que l'accord relatif au « *développement du dialogue social dans l'artisanat* » conclu en décembre 2001 entre l'Union professionnelle artisanale (UPA) et les cinq confédérations syndicales (CFDT, CFE- CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) tente d'apporter une réponse. Il institue une contribution de 0,15% pour le « *financement du développement du dialogue social* », propose d'organiser la structuration territoriale au niveau régional en créant des Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles de l'Artisanat (CPRIA) et clarifie les rôles. La négociation collective est du ressort des branches et les CPRIA ont pour tâche de « *contribuer à la promotion de l'emploi dans l'artisanat et le commerce de proximité, de favoriser l'emploi et l'amélioration des conditions de travail, de permettre aux salariés de l'artisanat et du commerce de proximité de bénéficier d'avantages tels que les chèques vacances, les chèques cadeaux.., d'améliorer l'accès des employeurs et des salariés aux informations d'ordre juridique et social concernant le travail dans l'entreprise : formation, apprentissage, hygiène et sécurité, etc.*»[60] (CPRIA 2012).

L'accord a été vivement contesté par les autres organisations d'employeurs. Il n'est entré en application qu'en 2008, suite à la confirmation de sa légalité par le conseil d'État, puis la Cour de Cassation en décembre 2007. Des Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles de l'Artisanats (CPRIA) se sont alors constituées entre 2009 et 2011 dans les 22 régions françaises[61].

En août 2015, la loi relative au dialogue social et à l'emploi, institue des Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles (CPRI) pour « *représenter les salariés et les employeurs d'entreprises de moins de onze salariés* » (Art. L. 23-111-1 du code du Travail). Applicable au 1er janvier 2017, la mise en place de CPRI vise à réintégrer « *un pan entier du salariat, environ 4,6 millions de personnes, historiquement restés à l'écart du système de relations professionnelles* » (Rey 2016). L'avenir dira à quels résultats concrets cette volonté du législateur donnera lieu, mais le fait demeure que le dialogue social territorial est considéré comme un levier permettant l'organisation des isolés. Une tentative d'intégration – organisation, entre espoir et déception

La France est un pays dans lequel le tissu entrepreneurial et productif est fortement polarisé entre de très grandes entreprises organisées en groupes de sociétés et de très petites entreprises (Cottet 2010). Cette polarisation est plus forte que dans des pays comme

[60] On trouve ici une version française du « welfare d'entreprise ».
[61] Dans deux régions, Bretagne et Languedoc-Roussillon, la création remonte à 2002.

l'Allemagne ou le Royaume –Uni, les ETI[62] y étant deux fois moins nombreuses et cette faiblesse interagit avec le marché du travail en réduisant les opportunités d'insertion et de mobilité professionnelle (Fayolle, Guyot, 2014). Les conditions de travail et de salaires sont moins favorables dans les très petites entreprises , les opportunités de formation plus faibles, et l'absence de comité d'entreprise accentue le manque d'attractivité sur le marché du travail dont elles souffrent: c'est « *en réponse à ces manques que les commissions paritaires locales des années 2 000 ont cherché à proposer des prestations sociales interentreprises, que les CPRIA s'engagent aujourd'hui sur des propositions similaires* » (Rey, Borisova, Thobois 2014). Une autre fonction du dialogue social territorial apparaît ici, celle de levier d'organisation de populations dispersées que la branche peine à fédérer. Or, la dispersion empêche l'accès et la pleine utilisation d'un ensemble de ressources: moyens mutualisés (œuvres sociales, formation, …), structuration de réseaux (de chefs d'entreprises, d'entreprises, …), création d'habitudes d'échanges sur des sujets transversaux, … En d'autres termes, il s'agit à la fois de répondre à des problèmes concrets et de constituer les membres d'une population en acteur collectif.

2.2. L'expérience des services à la personne

C'est explicitement cette fonction qui est développée dans certaines régions françaises dans le champ de l'aide à domicile auprès des publics dits fragiles pour améliorer la qualité de l'emploi (Puissant, Richez-Battesti, Petrella, 2013). Composé à 98% de femmes, ce secteur se caractérise par un salariat éclaté sur des temps et des lieux de travail différents, émietté entre différents types d'employeurs, dont de très nombreux particuliers. La situation de multi-employeurs réduit drastiquement les possibilités de carrière. Une forte insécurité sur le niveau de salaire existe, du fait de temps très partiels et irréguliers de travail. Dans ce contexte, l'atomisation des employeurs, l'éclatement temporel et spatial et l'individualisation du travail et une reconnaissance encore inachevée de la profession constituent de puissants freins à la négociation collective, freins que renforce la situation financière du secteur. Celle-ci existe cependant, dans un champ dont l'organisation connait un certain niveau de complexité (cf. encadré 9).

Encadré 9 structuration du champ des services à la personne et dialogue social

Les personnes travaillant à domicile font partie des travailleurs sociaux dont elles constituent une forte majorité des effectifs (cf. tableau ci-dessous)

[62] Entreprise de Taille Intermédiaire définies comme les entreprises occupant plus de 250 et moins de 5 000 salariés, réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 50 et inférieur à 1 500 millions d'€ et dont le total du bilan est supérieur à 43 et inférieur à 2 000 millions d'€.

Effectifs des travailleurs sociaux selon la profession et le secteur d'activité

	ESMS* : difficultés sociales, aide sociale à l'enfance	ESMS* : personnes handi-capées	ESMS* : personnes âgées**	Établis-sements de santé	Établis-sements d'accueil de jeunes enfants	État, collectivités locales, agences publiques	Autres : caisses de Sécurité sociale, mutuelles...	Total hors particuliers employeurs	Particuliers employeurs***
Cadres de l'intervention socio-éducative	4 900	2 600	7 300	520	310	7 500	2 900	25 900	-
Assistants de service social	1 400	4 500	630	7 900	1 400	6 500	11 100	33 500	-
Conseillers en économie sociale familiale	1 600	1 800	160	-	70	100	6 100	9 900	-
Éducateurs spécialisés	26 300	30 500	190	3 600	1 500	29 600	6 200	97 900	-
Moniteurs éducateurs	11 100	20 900	440	-	200	920	3 100	36 700	-
Éducateurs techniques spécialisés, moniteurs d'atelier	1 000	18 600	-	-	40	60	2 500	22 300	-
Éducateurs de jeunes enfants	1 900	1 300	-	-	14 200	-	770	18 200	-
Aides médico-psychologiques	690	40 100	20 600	-	550	50	1 900	63 800	-
Assistantes maternelles, gardiennes d'enfants, familles d'accueil	2 000	880	21 600	-	33 400	17 800	-	75 700	308 300
Aides à domicile, aides ménagères, travailleuses familiales	280	1 600	332 600	-	3 700	-	-	338 200	165 400
Autres (non classables par ailleurs)	-	-	-	5 000	-	470	-	5 500	-
Ensemble des professions sociales	**51 200**	**122 800**	**383 400**	**17 000**	**55 500**	**63 000**	**34 500**	**727 400**	**473 700**

* Établissements et services sociaux et médico-sociaux.

** Y compris services d'aide à domicile.

*** Aides à domicile et assistantes maternelles employées auprès de particuliers, directement ou par voie mandataire.

Source : Marquier 2011

Pour la personne désirant bénéficier d'un service, trois options sont possibles : le recours à un prestataire, l'intervenante (car il s'agit essentiellement de femmes) à domicile est alors salariée d'une structure, le recours à un mandataire qui la conseille dans le recrutement, la gestion du contrat ou l'emploi direct et le remplacement. Dans les deux derniers cas, la personne recourant aux services devient un particulier employeur.

Du point de vue social[63], ce champ est structuré en trois grandes branches[64]. Celle de l'aide à domicile, rassemblant les prestataires sans but lucratif, la branche des entreprises lucratives de services à la personne et la branche des particuliers employeurs. La première compte principalement quatre fédérations d'employeurs[65] et une convention collective, la seconde deux fédérations[66] et également une convention collective et la troisième deux fédérations aussi[67] et deux conventions collectives. Le champ constitue par ailleurs un défi pour l'activité syndicale (Puissant, Gardin, Richez-Battesti, 2013) : les organisations syndicales intervenant comme négociateurs, représentants des salariés, représentants des usagers et membres de direction de structures associatives. Elles syndiquent par ailleurs leurs adhérents dans des fédérations différentes selon les branches.

Dans les deux régions étudiées par les auteurs, le dialogue social territorial s'est développé selon des modalités différentes : sous l'impulsion des acteurs publics en Provence Alpes Côte d'Azur (PACA), à l'initiative des organisations syndicales en Rhône-Alpes (RA). Il intègre

[63] Pour un point sur la construction de ces champs conventionnels, cf. Lefebvre 2013.

[64] Auxquelles il faudrait ajouter le secteur public qui intervient dans ce champ *via* les activités d'aide à domicile des Centres Communaux d'Action Sociales (CCAS)

[65] UNADMR, Una, FNAAFP-CSF, Adessadomicile

[66] La FESP, Fédération du service aux particuliers et la Fedesap, Fédération française de services à la personne et de proximité.

[67] la FEPEM, Fédération des particuliers employeurs et le SPE, Syndicat des Particuliers Employeurs.

d'autres acteurs que les partenaires sociaux (collectivités territoriales, un réseau d'organisations et un réseau d'employeurs), traite de la formation professionnelle et des conditions de travail et débouche sur des diagnostics communs, l'élaboration de projets communs, des prises de position communes. En d'autres termes, il produit des effets de prise de conscience des enjeux stratégiques, entraine la constitution de réseaux et favorise des conduites de changement collectivement menées. (Puissant et al., *op.cit.*)

Des pratiques de dialogue social territorial se développent aussi dans un univers à la fois proche et différent, celui des particuliers employeurs, qui possède deux spécificités majeures : l'atomicité est maximale et, s'il y a bien des employeurs, il n'y a pas d'entreprises. Les salariés (comme déjà dit : essentiellement des femmes) de ce secteur sont par ailleurs âgés : l'âge moyen est de 44 ans, plus d'un tiers a plus de 50 ans et la part des plus de 65 ans atteint 2,3% contre 0,5% dans l'ensemble de la population métropolitaine en emploi. Ce sont des salariés multi employeurs (3 en moyenne) exerçant souvent cette activité pour trouver un revenu complémentaire.

Les deux organisations d'employeurs existantes sont très différentes. La plus récente, (SPE, cf. encadré 9) de petite taille, est un syndicat de particuliers, adhérent à la FESP elle-même adhérente au MEDEF, qui informe et conseille ses adhérents et ne mène pas de dialogue social. Créée en 1948, la seconde, la FEPEM s'inscrit dans une longue histoire de construction d'un cadre juridique entre les particuliers employeurs et leurs salariés. Divisée en deux branches (celle des assistantes maternelles et celles regroupant les autres salariés) dotées chacune d'une convention collectives, cette fédération a récemment (juillet 2013) créé un conseil national paritaire du dialogue social (CNPDS) entre ces deux branches, dont l'objet est d'accompagner la défense du « *champ professionnel singulier* » qui est celui de la fédération, les « *évolutions législatives et réglementaires* », les « *enjeux sociétaux* » (vieillissement, petite enfance, dépendance, …) pouvant avoir un impact sur le développement de la branche, ainsi que le « *développement et la promotion de l'emploi entre particuliers* » en France et en Europe. Il propose un programme de travail pluri-annuel interbranche sur les thèmes de la santé au travail, du développement des usages numériques, de la professionnalisation, de la gestion prévisionnelles de emplois et des compétences, de la lutte contre le travail illégal et des engagements européens. Son rôle est à la fois d'émettre des avis et d' « *impulser et coordonner le développement du dialogue social territorial en favorisant toutes les actions concourant à la création des Commissions paritaires territoriales* » des deux branches.

Conformément à sa mission, le CNPDS a créé en février 2014 « *un lieu de dialogue social territorial sous la dénomination Commission Paritaire Territoriale en Région Rhône-Alpes* ». Cette commission est composée d'un membre de chacune des organisations syndicales représentatives des deux branches et d'un nombre égal de représentants de la FEPEM et son rôle est « *dans le cadre des orientations et du plan d'action national défini par le CNPDS* » de « *répondre aux orientations portées par les branches en facilitant leur déclinaison et leur*

adaptation territoriale ». L'avenir dira ce que cette commission dont le travail réel a débuté en 2015 pourra réaliser.

C'est aussi à travers un dialogue social territorial intégrant partenaires sociaux collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État que se sont mises en place une série d'initiatives concernant l'accompagnement des employeurs et travailleurs saisonniers (Verdier 2008). De même, lorsque la crise de 2008 a soudain révélé que le dispositif français d'accompagnement des restructurations d'entreprises et des mutations économiques n'était pas adapté aux situations particulières des salariés sous contrat de travail temporaire ou à durée déterminée[68], des initiatives territoriales, le plus souvent lancées par un dialogue social territorial ont tenté d'organiser des réponses (accompagnement du parcours en Seine Aval, sécurisation des parcours professionnels en Franche-Comté (cf. chapitre D), dispositif « Pôle Position » dans le Nord - Pas de Calais, …) à la situation nouvellement créée.

3. Un élément de la gouvernance régionale

La décentralisation de l'État français est probablement un processus unique en Europe, au sein de laquelle – à l'exception, peut-être, de l'Angleterre au sein du Royaume-Uni – peu d'États étaient aussi centralisé que la France. Il s'ensuit qu'une comparaison internationale est malaisée tant le processus est spécifique. Par ailleurs, le sujet est particulièrement vaste. Nous ne nous intéresserons ici qu'à un seul point : au fait qu'elle s'est accompagné du, et a favorisé le, développement d'un dialogue social territorial. Après une brève caractérisation du processus lui-même, nous retracerons l'émergence du quadripartisme.

3.1. Décentralisation : quelques caractéristiques

L'ARF[69]considère que la régionalisation débute en 1955 avec la création de vingt et une régions économiques de programme au sein de l'État, leur transformation en circonscription d'action régionale en 1959 et la nomination par décret de vingt et un préfets de région en 1964. La loi du 5 juillet 1972 crée 21 « Établissements Publics Régionaux » et instaure une organisation tripartite. Le Préfet de Région, nommé par le gouvernement, dispose du pouvoir exécutif, un Conseil Régional (constitué des élus nationaux - députés et sénateurs - d'élus départementaux issus des Conseils Généraux et d'élus municipaux des villes de plus de 30 000

[68] Le travail temporaire s'était développé continument sur les dernières décennies (Glaymann 2007) et avait atteint son plus haut niveau avant que la crise financière ne provoque, sur une douzaine de mois, une baisse d'environ 250 000 équivalents temps pleins. Ceux-ci n'ont bénéficié d'aucun dispositif équivalent aux congés de reclassement des plans sociaux (entreprises de plus de 1 000 salariés) ou aux Conventions de Reclassement Personnalisé (CRP, entreprises de moins de 1 000 salariés)

[69] Association des Régions de France, consultable : http://www.arf.asso.fr/histoire-du-fait-regional

habitants) devient une assemblée délibérante et un Comité Économique et Social (composé de représentants socioprofessionnels)une assemblée consultative. Ce n'est cependant qu'en 1982 – dans le cadre de ce qui sera appelé l'acte I de la décentralisation – que la Région est dotée du statut de collectivité territoriale et que le pouvoir exécutif régional est confié à son Président. En 1986, celui-ci sera pour la première fois élu au suffrage universel direct. L'« acte II »[70] en 2003 – 2004, puis l' « acte III » qui vient de s'ouvrir avec la promulgation de la loi NOTRe (*N*ouvelle *O*rganisation *T*erritoriale de la *Ré*publique) ont considérablement renforcé le rôle de la Région qui est la principale bénéficiaire du processus.

La décentralisation est donc un processus qui présente les caractéristiques suivantes :

- C'est d'abord un double transfert : de responsabilité au sein de l'État vers des services déconcentrés (la déconcentration) ; de compétences et de responsabilités vers différents niveaux de collectivités territoriales (la décentralisation).

- C'est aussi un processus à double sens, composé de logiques descendantes et ascendantes dont les dénominations varient – territoire « espace de mise en œuvre d'une politique » versus « espace économique et social de développement » (Berthet, Cuntigh, Guiton, Mazel 2002), « logiques de projection » *versus* « logiques de projet » (Jobert, Guarriello, Heidling 2009)[71], « politiques territorialisées » *versus* « politiques territoriales », - et qu'il faut regarder comme des idéaux-types rendant intelligibles des processus et jeux d'acteurs complexes (Simha 2013).

- C'est un processus à la fois ininterrompu et incomplet (Berthet 2012). Ainsi, la formation professionnelle a été décentralisée par étapes conduisant les régions à successivement mettre en place un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFPJ), un plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) puis un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) et, depuis la loi de 2014, un contrat de contrat de plan régional de développement de l'orientation et des formations professionnelles(CPRDOFP [72]). Notons ici qu'à l'étape actuelle, la formation professionnelle est une compétence partagée entre l'État (Éducation Nationale), les Régions et les Partenaires Sociaux (*via* les OPCA)

[70] Qui, pour ce qui concerne la Région, renforcera son rôle de coordination économique et lui attribuera le pouvoir de définir et mettre en œuvre les politiques d'apprentissage et de formation des demandeurs d'emploi.

[71] Cf. aussi : Groupe Thomas 2004. Piloté par Laurent Duclos, le « Groupe Thomas », du nom du premier directeur de l'Organisation Internationale du Travail, fut, entre 2003 et 2006, un groupe de travail du Commissariat Général au Plan dont l'objectif était de produire « *des scénarios contrastés d'évolution pour le système français de relations professionnelles* ». La note citée ici reprend un texte d'A. Jobert et une annexe de L. Duclos

[72] Les premiers seront élaborés en 2016

- Enfin, en dotant les divers niveaux de collectivités territoriales des mêmes compétences (ce que la loi NOTRe modifie), c'est un processus qui induit une territorialisation concurrentielle au sein de laquelle les relations de pouvoir structurent les coopérations. Cette situation peut être porteuse d'innovation mais induit des faiblesses dans la mise en œuvre opérationnelle, un alourdissement des processus de production de l'action collective et rend plus aléatoire la déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques et la mise en cohérence des dispositifs existants (Bartoli, Mériaux, 2007). On notera qu'il en va de même des relations entre Région et État, l'emploi étant resté une compétence exclusive de ce dernier.

3.2. Entre foisonnement et régionalisation : la lente émergence d'un quadripartisme régional

A l'échelle régionale, la décentralisation s'est accompagnée d'un certain foisonnement. Les régions ayant dû procéder à la mise en plan des objets de leurs missions (Buisson-Fenet, Verdier 2011), ceux-ci ont été et sont encore nombreux et en évolution. Il y en a actuellement cinq principaux : le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADT), le schéma régional climat air énergie (SRCAE), le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI) et le CPRDOFP, déjà mentionné. Dans cet ensemble, au-delà du dialogue qui se mène au sein des CESER[73], les champs de l'économie et de l'innovation peinent en effet à devenir l'objet d'un dialogue social territorial aussi avancé que celui qui s'est développé autour de la question de la formation professionnelle.

Le foisonnement se lit aussi dans l'énumération des structures de coordination et de dialogue sur la formation professionnelle et l'emploi qui existaient à l'échelle régionale avant la réforme de 2014 (cf. encadré 2). Malgré les nuances introduites – avec raison – par le CNFPTLV (CNFPTLV 2012), la présence d'autant d'instances augmente le risque de redondance des débats, d'éparpillement des acteurs décisionnels et d'inefficacité.

C'est à ce problème – entre autres - que la loi du 5 mars 2014 « relative à la formation professionnelle à l'emploi et à la démocratie sociale » tente dans son volet gouvernance d'apporter une réponse. Très schématiquement : elle fusionne le CCREFP et la CRE dans un Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CREFOP) en élargissant ses compétences à l'orientation et crée un bureau de cette instance réunissant les Partenaires Sociaux, la Région et l'État[74]. Parallèlement, les COPIRE disparaissent et sont

[73] On notera dans la région Nord - Pas de Calais l'existence d'une « conférence Régionale pour l 'Emploi et le Développement Économique », rassemblant les acteurs économiques et sociaux, associée à une « Conférence Permanente » consultative. Elles n'ont pas, à notre connaissance, été étudiées.

[74] Au niveau national le Conseil National de l'Emploi (CNE) et le Conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFPTLV) fusionnent au sein du Comité National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation

créés, d'une part, dans chaque région, des Conseils paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (COPAREF) [75] et, d'autre part, le Conseil paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF)[76]. Le premier est en charge de définir et coordonner les orientations et politique paritaires de formations et d'emploi, de définir les politiques mises en œuvre par le FPSPP, de suivre la mise en œuvre du Compte Personnel Formation (CPF) et d'établir les listes de formations éligibles au CPF. Les seconds sont en charge d'animer et coordonner en région les orientations du COPANEF, de fixer régionalement les listes des formations éligibles au CPF et de formuler et transmettre au conseil régional un avis motivé sur la carte des formations. Ce qui est ici à souligner c'est qu'en réunissant les acteurs dans les bureaux des CREFOP et du CNEFOP, la loi institutionnalise le quadripartisme.

Encadré 10 : Un rapide inventaire des structures territoriales de dialogue et de coordination avant la réforme de 2014

En se plaçant au niveau régional et avant la loi de mars 2014, un observateur aurait décrit les structures suivantes. Le CESER, a une place à part. Issu des Comité Économiques et Sociaux nés de la loi de 1964 (devenus les Comités Économiques Sociaux et Environnementaux Régionaux), il est composés de quatre collèges[77]. Il est obligatoirement consulté par le Conseil Régional sur le budget régional ainsi que sur la préparation des plans et schémas régionaux. Il est aussi doté d'un pouvoir d'autosaisine et c'est donc une structure « généraliste » du dialogue social territorial, dont on notera toutefois qu'elle est restée strictement consultative.

La Commission Paritaire Interprofessionnelle Régionale pour l'Emploi (COPIRE, crées par l'ANI de 1969) est un lieu d'échange d'information et de concertation entre les représentants régionaux des partenaires sociaux interprofessionnels.

Le Conseil Régional de l'Emploi(CRE) rassemble les partenaires sociaux, les principales collectivités territoriales et administration intéressées, les universités et organisations participants au service public de l'emploi pour une consultation sur l'organisation du service public de l'emploi en région et l'émission d'un avis sur la convention annuelle signée entre l'État et l'échelon régional de Pôle Emploi.

Le « Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle » (CCREFP), crée par la loi de modernisation sociale de 2002, rassemble l'État en région, le

Professionnelle (CNEFOP), dont le bureau réunit des représentants de l'État, des Régions et des Partenaires Sociaux.

[75] Qui remplacent les COPIRE

[76] Qui se substitue au Conseil Paritaire National de la Formation Professionnelle (CPNFP) issue de l'ANI du 3 juillet 1991

[77] Représentants des entreprises en activité professionnelles, organisations syndicales de salariés, représentants de la vie collective et associative, personnalités qualifiées.

Conseil régional, les Partenaires sociaux et le CESER, configuration qui selon les régions peut être étendue à d'autres acteurs. C'est une instance consultative qui ne peut s'autosaisir, co-présidée par l'État et la Région. Son champ de compétence s'est élargi au fur et à mesure des évolutions législatives et réglementaires sur l'emploi, la formation professionnelle et l'apprentissage. Présents dans toutes les régions les CCERFP organisent leurs travaux au travers de plusieurs commissions, variables selon les régions quant à leurs nombres et aux thématiques abordées, sur des champs tels que la VAE, la sécurisation des parcours, la formation des personnes handicapées, …et sont la source d'une réelle dynamique de concertation et d'accord sur des priorités communes (CNFPTLV 2012, *op.cit.*).

Il faut aussi mentionner le Conseil Académique de l'Education nationale (CAEN) qui rassemble dans chaque académie des représentants des communes, départements et régions, des personnels et des usagers sous la présidence de l'Etat. Le Comité régional de l'enseignement agricole (CREA) qui réunit l'État, le Conseil régional, le président de la chambre régionale d'agriculture, des directeurs d'établissements d'enseignements agricole et vétérinaire publics et privés, les partenaires sociaux et des représentants des parents des élèves et étudiants, sous la présidence de l'État et donne son avis sur la section relative à l'enseignement agricole du CPRDFP.

Existe aussi un Comité de l'Administration Régionale (CAR) qui, sous la présidence du préfet, définit collégialement les orientations stratégiques de l'action de l'Etat dans la région, constitue un lieu d'échanges et de décisions sur la mise en œuvre des politiques nationale, en région et favorise la circulation d'information entre niveau départemental et niveau régional.

Dernier de notre liste, mais non des moindre, le Service Public de l'Emploi(SPE) a été mis en place en 1984 par la Délégation à l'emploi. Rassemblant depuis son origine, la DRTEFP (devenue DIRECCTE), l'ANPE (devenue Pôle Emploi) et l'AFPA, le SPE est aujourd'hui structuré au niveau régional (SPER), départemental (SPED) et local (SPEL, devenu récemment Service Public de l'Emploi de Proximité – SPEP). Localement il peut s'élargir à d'autres partenaires (Missions locales, Maisons de l'Emploi, Agences de Travail Temporaires, …, etc.).

3.3. L'intégration des partenaires sociaux dans la gouvernance régionale

Le CPRDOFP relevant légalement du pouvoir de l'État (préfet et autorités académiques) et de la Région, la quadripartisme dont il est question ici peut aisément s'interpréter comme une variante du tripartisme adaptée au processus français de décentralisation, le dialogue social qui se noue lors de son élaboration constituant bien des« *consultations et échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs*

sur des sujets d'intérêt commun »[78], la formation professionnelle à l'échelle d'une région. L'intensité, la formalisation et l'outillage de ce dialogue varie bien sûr d'une région à l'autre et, il est plus ou moins ascendant ou descendant mais l'important est ailleurs. La loi consacre ce que des expérimentations précédentes ont fait émerger : une gouvernance territoriale partenariale de l'action publique dans le domaine de l'emploi et de la formation. A plus de trente ans de distance, c'est donc au niveau régional, et d'abord en faveur de la formation professionnelle, que se met en place le quadripartisme qui constituait déjà pour Michel Michaux, l'intérêt des comités locaux pour l'emploi.

Mais la région est aussi, par rapport aux territoires infrarégionaux, un « pouvoir d'en haut » et ne peut donc faire l'économie d'une réflexion sur la définition et la construction des territoires infrarégionaux pertinents (Simha 20115). De ce point de vue, le CPRDFP (et son successeur), comme les autres politiques mises en œuvre dans les champs qui compose le domaine dit « Emploi-formation » peuvent être objet d'un dialogue social territorial à l'échelle de territoires infrarégionaux. C'est dans ce sens qu'a avancé la Région Rhône-Alpes et, en théorie, la territorialisation des politiques régionales, mouvement « descendant », s'accompagne alors d'un mouvement « ascendant » d'initiatives locales et d'intégration des spécificités territoriales infra régionales. Le dialogue social territorial remplit alors un rôle supplémentaire de mise en visibilité de la réalité sociale.

La diversité des régions nécessite un inventaire que nous n'avons pas conduit pour porter un jugement définitif sur la diffusion du quadripartisme infra régional. Des informations et analyses que nous avons pu rassembler, ressort cependant le point suivant. La région Rhône-Alpes semble s'être seule engagée, à partir de 2011, sur la voie d'une approche systématiquement quadripartite du dialogue social territorial infra régional. Dans les autres régions, malgré de nombreuses tentatives, il ne semble pas qu'une structuration permanente d'un dialogue social territorial quadripartite à l'échelon infra régional soit généralisée. Le « zoom » proposé dans le chapitre D indique par ailleurs que, bien que minoritaire, le paritarisme régional a aussi été expérimenté.

4. Un dialogue qui se développe mais dont l'opérationnalité reste problématique

Le dialogue social territorial n'est pas réellement identifié en France comme un champ constitué du dialogue social, et son contenu ne fait pas l'objet d'une définition largement acceptée. Ainsi, il est tout à fait probable que le choix fait dans cette étude de réunir sous ce vocable des dispositifs aussi divers que les CPRI, le dialogue autour l'élaboration de CPRDOFP, les comités de Bassin d'Emploi suscite des débats. Il n'existe donc pas de suivi approfondi de ce dialogue, qui ne fait l'objet que de quelques mentions dans le volumineux

[78] Le lecteur aura reconnu ici la définition qui sert de base de travail à l'OIT

document consacré chaque année au bilan de la négociation collective (CNNC – publication annuelle). Les éventuels accords qui en sont issus ne sont pas - hors les conventions collectives territoriales - suivis par ce document[79]. Les analyses sont donc difficiles à faire, les jugements difficiles à porter et le risque d'erreur ou d'omission est réel lorsque l'on cherche des éléments quantitatifs. Pour autant, depuis une quarantaine d'années, le dialogue social territorial se développe effectivement en France autour des trois fonctions principales que nous avons identifiées : le redéveloppement local, l'intégration - organisation des isolés et la gouvernance régionale en accompagnement de la décentralisation.

Il donne d'ailleurs lieu à une certaine territorialisation du droit que Nicole Maggi-Germain étudie en s'appuyant sur l'exemple de la formation professionnelle. Le territoire est un lieu de construction ou de mise en œuvre de normes collectives faisant appel au partenariat, qui si elles ne sont pas contraignantes, n'en sont pas moins effectives (Maggi-Germain 2008[80]). On constate ainsi le développement d'accords quadripartites ad-hoc, plutôt signés à l'échelon régional, accords qui ont eu une certaine visibilité dans la foulée de la crise de 2008 lorsqu'ils visaient à coordonner à l'échelle régionale les dispositifs et modes opératoires visant à favoriser le maintien en emploi pendant la crise[81]. Le phénomène n'est cependant pas conjoncturel : il a démarré bien avant la crise dans certaine région (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, …), les accords ont été enrichis et renouvelés dans d'autres (Ile-de-France, PACA) ou signés récemment (Champagne-Ardenne).

Par ailleurs, dans un contexte où les acteurs partagent la croyance que la formation est essentielle au développement, ce dialogue accompagne le changement progressif de conception de la formation professionnelle : la formation professionnelle nationale, initialement comprise comme conduite par une administration d'État (la DFP) et reposant sur une conception de la qualification relevant d'une mission citoyenne et intégratrice de l'État, évolue vers une prise en compte des marché locaux du travail, une mobilisation des acteurs publics et privés dans sa mise en œuvre et une articulation avec des politiques actives de l'emploi dans lesquelles la responsabilité des individus est croissante (Berthet 2012*, op.cit.*). Il est hautement probable que ce dialogue est indispensable à cette transformation de la dite politique elle-même. Pour autant le mouvement est lent (Buisson-Fenet, Verdier 2011) et complexe (Cailloix 2015)

[79] Il est parfaitement possible de considérer que ce n'est pas dans le bilan de la négociation collective qu'il doit en être rendu compte du dialogue social territorial dans son ensemble et qu'il faille envisager la création d'un processus ad hoc pour ce faire. La remarque formulée ici vise simplement à souligne l'absence d'un tel suivi.

[80] L'auteure fait d'ailleurs remarquer que l'ordonnance du 20 février 2004 (« relative aux effets et modalités de publication des lois et de certains actes administratifs ») supprime la référence au « territoire français » comme champ d'application de la loi.

[81] Citons sans prétendre à l'exhaustivité l'accord « alternative aux difficultés des entreprises et des salariés confrontées (sic) à des périodes de basse activité » signé en Lorraine fin 2008, la convention « actions concertées pour la sécurisation des parcours professionnels et la consolidation de l'emploi en Ile-de-France » signé en 2009, ou le « protocole d'accord interprofessionnel pour une expérience franc-comtoise en faveur des salariés et des entreprises impactées (sic) par la crise » signé en 2009

On peut aussi, constater que des structures parfois très anciennes se sont solidement établies dans le paysage institutionnel de leurs territoires tout en restant innovantes : créé en 1984, le Conseil de développement économique et social du pays et de la métropole de Rennes (Codespar) a, dès 2006, réussi à poser précocement, dans un cadre multi partenarial, la question du devenir du site PSA à Rennes (Codespar 2006) et le Comité de Bassin d'Emploi Seignanx est devenu, 20 ans après sa création, le Pôle Territorial de Coopération Économique Sud Aquitaine.

Enfin, il faut noter un intérêt renouvelé des organisations syndicales pour cette forme de dialogue social, lequel se traduit par des recherches et publications consacrées à l'étude pragmatique de son contenu et à la formation d'une « philosophie d'action » en s'appuyant sur des pratiques existantes. Sans prétendre à l'exhaustivité, notons ici les travaux visant à « Réaliser un état des lieux et outiller le dialogue social » (Wartelle, Pinon, Hébert, 2012) auquel la CFDT a participé et ceux visant à formaliser le « *mode d'emploi syndical* » des territoires (Husson, Martin, 2010) ou « *l'ingénierie d'action* » du « *dialogue social territorial* » (Émergence 2013) réalisés par un cabinet proche de la CGT. Dans un registre différent, puisqu'il s'inscrit dans la perspective de dialogues territoriaux présentés précédemment (chapitre A § 2), l'institut de l'entreprise souligne l'importance « *l'intérêt pour l'entreprise de créer des partenariats avec les différentes parties prenantes de son environnement immédiat* » (Bouzou dir., 2013)

Cette vitalité du dialogue social territorial confirme, en l'étendant à d'autres champs que celui des restructurations à propos duquel elle a été formulée, l'idée selon laquelle le territoire est un laboratoire d'innovations en matière de pilotage multi-acteurs (Beaujolin Bellet 2006). La question se pose cependant de savoir si ce caractère expérimental peut être dépassé.

Formulée autrement, la question est : le dialogue social territorial permet-il ou facilite-t-il la mise en place de dispositifs et actions permettant, de façon routinière, d'efficacement remplir les fonctions qui sont les siennes : faciliter le (re)développement d'un territoire, aider à la structuration d'une population donnée et d'améliorer l'efficacité ou la pertinence des schémas régionaux et la gouvernance régionale ?

4.1. Un soutien de l'Etat aux effets ambigus

L'État a de longue date soutenu le dialogue social territorial. Les CBE ont été financés dès le début des années 1980, selon des modalités qui sont encore en vigueur aujourd'hui : une dotation lorsque la création est agrée par le préfet de département, un peu plus forte (15 000 € en 2011) que celle accordée (12 000 €) durant les années suivantes. L'aire géographique couverte par chaque comité est de surcroît déterminée par le bassin d'emploi au sens de l'INSEE. En contrepartie le CBE est nécessairement intercommunal et peut couvrir l'aire d'un pays ou d'une agglomération (Borel, Ferras, Ville 2013). Cette situation crée « *une tentation*

permanente de l'administration de les rapprocher du service public de l'emploi » (Michaux 1994). La matérialisation de cette tentation est d'ailleurs très clairement exprimée par la circulaire DGEFP de 2004 : « *les CBE participent à la territorialisation de la politique de l'emploi. En collaboration avec les équipes locales du SPE, ils contribuent à identifier et harmoniser les dispositifs et procédures, à rassembler les acteurs du développement et de l'emploi et à décliner territorialement les objectifs et mesures nationaux et régionaux* ». L'État financeur facilite donc l'existence des CBE mais formule dans le même temps une injonction paradoxale qui peut se formuler ainsi : c'est à l'initiative des partenaires locaux que se créent des comités visant à territorialiser la politique nationale… Notons cependant que l'ambivalence dont il est question ici ne concerne pas seulement l'État mais tout acteur se trouvant en position de mettre en œuvre une politique et donc susceptible d'appliquer une logique de projection et non de projet.

L'État est par ailleurs à l'origine de la création (en 2005) des Maisons de l'emploi, auxquelles, selon les territoires, les partenaires sociaux sont ou ne sont pas intégrés et au financement desquelles il participe. Très rapidement (en 2009) les orientations des Maisons de l'Emploi et des CBE sont apparues suffisamment proches pour que la poursuite du financement soit conditionnée à une intégration des deux structures lorsque, sur un même territoire, celles-ci coexistaient. De même l'État a mis en place (en juin 2010)un dispositif de GEPC territoriale partenariale « *afin d'assurer une démarche fédératrice et légitime autour des partenaires sociaux* (…) *prospective* , (…) *prenant en compte le territoire comme espace adapté à une stratégie globale et coordonnée en faveur de l'emploi et des compétences* »[82]… Ses missions ont ensuite été orientées vers la mise en réseau d'institutions éparpillées, la mise en commun de moyens et l'articulation des temporalités (DGEFP 2011). En d'autres termes, l'État a multiplié les instances aux objets proches.

4.2. La politique de l'emploi à la recherche de résultats

L'une des conséquences de cette situation est d'orienter les évaluations du dialogue social territorial vers les champs de la création d'emploi et de l'évolution du chômage. Or, de longue date, chaque fois qu'il a été tenté d'observer ou de mesurer les effets sur l'emploi des diverses instance du dialogue social à ce niveau, les études ou analyses concluent que les résultats sont introuvables ou décevants. En échos au bilan implacable réalisé par Michel Micheau en 1982 et qui concluait à « *la faiblesse des résultats concrets obtenus* » (Micheau op.cit.), une récente étude de la DGEFP sur les effets d'une instruction de 2011 invitant les préfets « *à aligner l'action locale sur les objectifs nationaux (…) et à la poursuite ou au développement d'initiatives locales* », conclut que l' « *expérience, qui a fait coexister logique de*

[82] DGEFP Circulaire relative au développement de la dynamique territoriale de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

déconcentration et, certes de manière moins prégnante, logique de territorialisation[83]*, n'a pas débouché sur des résultats convaincants en matière de lutte contre le chômage* » (Quynh 2015). En France, l'action locale en faveur de l'emploi semble donc être une activité ingrate.

C'est peut-être en réaction à cet état de fait qu'en 2005, dans le bilan que la Bergerie Nationale tire des trente années d'expériences constitué par les CBE, il est fait remarquer que ces structures situent leur engagement en amont des actions pour l'emploi, animent une « *concertation dont le fruit leur échappe* » et se retrouvent dans l'inconfortable position d'être des initiateurs d'actions portées par d'autres (Palmowski, Morin, *op.cit.*). Dans cette perspective, la recherche d'effets directs sur l'emploi, du moins à relativement court terme, est vaine. Les CBE – comme les autres structures de dialogue social territorial étant des facilitateurs de projets– c'est sur leur nombre et de leur qualité qu'il faut faire porter les évaluations.

Il n'en demeure pas moins qu'un malaise persiste, alimenté par l'existence d'un taux de chômage élevé et un sentiment diffus d'inefficacité, lequel ne concerne pas que les CBE.

4.3. Une mise en pratique problématique

Le dialogue social territorial peine toujours à dépasser son caractère prospectif dépourvu de légitimité à se traduire en termes de procédure (Michaux 1982, *op. cit.*) et en termes de dispositifs opérationnels : ceux-ci devraient être d'une utilisation aisée par les destinataires finaux de son action, c'est à dire les entreprises, les salariés et les demandeurs d'emploi. La sécurisation des parcours professionnels en donne une bonne illustration. Si elle ne vise pas seulement à coordonner l'action séparée d'acteur spécialisés mais à construire une offre de service pour ceux qui souhaitent ou doivent réaliser une transition professionnelle sur le marché du travail (Charlot, Bergère 2011) force est de constater que le territoire reste un « *candidat décevant* » à la sécurisation des parcours professionnels (Fayolle, Guyot 2014, *op. cit.*). L'idée de mettre en place des fonds ou des « conférences des financeurs » pour intégrer les financements de la sécurisation des transitions professionnelles est travaillée depuis quelques années (Duclos 2011a et b) mais à ce jour, il n'en existe que peu d'exemples (signalons une expérimentation en région Poitou-Charentes en 2006) et le droit n'a pas avancé dans ce domaine. Malgré l'expérience ARRMEL puis celle du CTP[84], il n'existe pas, hors du champ des licenciements pour motif économique, de dispositif opérationnel de sécurisation des parcours professionnels.

[83] Le terme « territorialisation » désigne dans cette étude un rapport de l'État central au territoire, qui vise au soutient à l'initiative des acteurs locaux, par opposition à une logique de déconcentration.

[84] Respectivement : Appui, Reconversion, Reclassement dans la Métropole Lilloise et Contrat de Transition Professionnelle. Ces deux expériences ont été initiées par l'État

Les expériences d'accompagnement et de sécurisation des parcours des travailleurs temporaires et sous CDD, par exemple, ont connu peu de développements ultérieurs[85].Dans un autre champ, la volonté de doter les entreprises artisanales de structures proposant des offres sociales, culturelles et de loisirs analogues à celles des CE s'est heurtée à de nombreux freins dont témoignent les quelques enquêtes faites (Ciste 2009, 2010 et 2011) auprès des entreprises adhérentes, particulièrement en temps de crise. D'une façon plus générale, des « bonnes pratiques » sont régulièrement mises en œuvre mais restent peu transférables car tributaires des configurations particulières d'interrelations entre des acteurs locaux.

De façon transversale, se dégage aussi des études, enquêtes et interviews le constat que le dialogue social territorial est chronophage, à l'image de la synthèse réalisée par le CNFPTLV sur les CCREFP indiquant que tous les membres s'interrogent sur la difficile articulation entre la « multiplication des avis à donner » et les « temps de travaux et débats nécessaires pour faire vivre le comité » (CNFPTLV 2012). Quel que soit l'échelon auquel il s'exerce, les acteurs de ce dialogue font ce même constat, comme si chacun cherchait son rôle dans un scénario lui-même à écrire (Charlot, Bergère 2011, *op.cit.*). Cette hypothèse est très plausible. Dans un contexte où la décentralisation est concurrentielle et les politiques publiques continuent d'être fortement marquées par une organisation en tuyaux d'orgues, qu'il s'agisse de celles de l'État ou des Régions, les acteurs du dialogue territorial peinent, en France, à définir leur place.

[85] Hors deux expérimentations menées par Pôle Emploi sur quelques bassins d'emploi et qui n'ont elles-mêmes pas eu de suite.

5. Références

Aubert J.P. (dir) 2014, *Mutations socio-économiques et territoires : les ressources de l'anticipation*, Travaux de la mission accompagnement et anticipation des mutations économiques. Consultable à l'adresse : http://www.iae-paris.com/actualites/accompagnement-des-mutations-economiques

AVERTIR 1999, *Dialogue social et territoires. État des pratiques et perspectives,* Actes du colloque de Poitiers, 16 avril 1999

Bartoli J.R.,Mériaux O. 2007, « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle » in Faure A. Négrier E. (dir.) 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation,* l'Harmattan

Beaujolin Bellet R. 2006 *Le territoire, laboratoire d'innovations en matière de pilotage multi-acteurs des restructurations*, contribution au XIXème Congrès de l'AGRH

Georges Benko, 2001 *Lexique de géographie économique*, Armand Colin

Berthet T. 2012, « Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement », *prépublication* n° 3, Schedae

Berthet T., Cuntigh P., Guiton C., Mazel O. 2002, « 1982 - 2002 : La territorialisation progressive des politiques d'emploi », *Premières informations premières synthèses* n°24, DARES

Borel P., Ferras B., Villée C. 2013, *Évaluation de la politique territoriale de l'emploi. Evaluation des politiques publiques. Bilan et recommandations*. Rapport IGAS

Boutin-Kuhlmann R. 2014, *La contribution de l'agriculture biologique au développement local. Synthèse bibliographique et travail de terrain sur le périmètre du 5ème Pôle dans la Drôme*. Master 2 recherche « Études Rurales », spécialité géographie. Laboratoire d'Études Rurales, Université Lumière, Lyon 2

Buisson-Fenet H., Verdier É. 2011, « Une régionalisation impossible ? La régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques » *Sociologie et sociétés*, vol. 43, n° 2.

Cailloix J.M. 2015, « Politiques de formation et développement territorial : quelles opportunités pour les nouvelles Régions ? » Intervention aux 8èmes journées de la Proximité, Université de Tours

Castel N., Delahaie N., Petit H. 2011, « Quels modes de négociation face à des politiques salariales renouvelées? » <hal-00646434> consultable à l'adresse :

http://www.academia.edu/9367813/Quels_modes_de_n%C3%A9gociation_face_%C3%A0_des_politiques_salariales_renouvel%C3%A9es

Charlot J.L., Bergère J.M. 2011, « La GPEC Territoriale à l'épreuve de la pratique », Astrée *Note* n°7

CISTE : plusieurs travaux. *Etude sur les attentes et les besoins des employeurs et des salariés de l'artisanat en Poitou-Charentes, sur les œuvres sociales et culturelles* (2009), *Diagnostic de l'association APIA 79* (2010), *Comparatif de 6 COS de l'artisanat* (2011)

CNFPTLV 2012, « Le CCREFP : une instance de concertation et de coordination au cœur de la gouvernance régionale de l'emploi et de la formation professionnelle », note CNFPTLV

CODESPAR 2006, « Les enjeux de la filière automobile rennaise, premiers résultats », *Les contributions du Codespar*

Combrexelle J.D. 2015, *La négociation collective,le travail et l'emploi* Rapport au Premier ministre.

Commission Nationale de la Négociation Collective (CNNC) 2011, « Bilans et rapports. La négociation collective en 2011 », Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Direction générale du travail, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. Les rapports des années 2005 à 2014 sont consultables à l'adresse : http://travail-emploi.gouv.fr/publications-officielles,49/rapports,51/travail-emploi,900/

Cottet V. 2010, « Depuis trente ans, les grandes entreprises concentrent de plus en plus d'emplois » *Insee première* n° 1289 Insee

CPRIA 2012, *Actes de la première réunion nationale des commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat* - CPRIA 25 janvier 2012, PARIS

Dessage G. 2012, « Les accords collectifs d'entreprise conclus en 2010 : moins de textes signés après la forte activité de négociation sur l'emploi des seniors de 2009 », *Dares Analyses* n° 54, DARES

DGEFP 2011, *Anticiper et fédérer au service du territoire*, Actes du séminaire DGEFP Pôle Emploi du 21 novembre 2011

Dord D. 2010, *Rapport de la commission des affaires sociales sur le projet de loi complétant les dispositions relatives à la démocratie sociale issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008*, Assemblée Nationale

Duclos L. 2011 a, *Les conférences des financeurs*, Les notes du département des synthèses. DGEFP

Duclos L. 2011 b, *Intégrer les financements pour sécuriser les transitions professionnelles*, journée d'information et d'échanges de pratiques pour les conseils régionaux. CNFPT - Centre info

Fayolle J., Guyot F. 2014, *La sécurisation des parcours professionnels*, SciencesPo. Les Presses

Fontan J.M. Lévesque B. Klein J.L. 2002, *Actes du colloque Rendez-vous Montréal 2002. Les initiatives de reconversion industrielle à partir de la société civile — 28 au 31 mai 2002*, Université du Québec à Montréal

Freyssinet J. 2011a, « Un intense renouveau de la négociation interprofessionnelle en France », *Cahier N° 43* Lasaire

Freyssinet J. 2011b, « Négociation interprofessionnelle et crise économique », *La revue de l'IRES, N°69* IRES

Freyssinet J. 2015, *Le dialogue social après la crise – les meilleures pratiques innovatrices dans l'Europe à 28 : le cas de la France*, Rapport pour le BIT et pour la Commission Européenne

Garnier J. 2012, « Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover ? », *Innovations* 2012/2 (n°38), p. 167-184. DOI 10.3917/inno.038.0167

Gazier B, Tuchszirer C. (dir) 2015, *Sécuriser les parcours professionnels. Initiatives et responsabilités*, Wolters Kluwer

Greffe X. 1983, *Territoires en France*, Economica,

Greffe X. 1992, *Sociétés postindustrielles et redéveloppement*, Hachette

Groupe Thomas 2004, *Le dialogue social territorial entre logique de projection et logique de projet*, Notes Thomas n° sept, Commissariat Général au Plan.

Groux G. Simonpoli J.D. 2015 *L'entreprise, un rôle majeur dans le dialogue social?* Consultable à : http://www.telos-eu.com/fr/societe/lentreprise-un-role-majeur-dans-le-dialogue-social.html

Guyet R. Tarren D. and Triomphe C.E. 2012, *Social dialogue in times of global economic crisis*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Union

Houée P. 1996, *Les politiques de développement rural*, 2ème édition, INRA/Economica

Huet M. 2004, « Les enseignements à tirer de deux cents innovations socio-économiques territoriales », *in* Le dialogue social territorial, *Développement et Emploi* n° 36

Igalens J. Reynes B. Teyssier F. Vicens C. 2006, « Mutations et territoires le cas du Tarn» Lihre, UET, *Projet MIRE,* consultable à : http://www.mire-restructuration.eu/docs/CS%20Tarn%20FR.pdf

Jobert A. (dir) 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Peter Lang

Jobert A. 2004, « Le dialogue social territorial : enjeux et perspectives pour le syndicalisme français », communication au *colloque du CRIMT*, Montréal

Leboutte R. 1997, *Vie et mort des bassins industriels en Europe 1750 – 2000*, l'Harmattan

Machu L. 2008, « Territoires et branches sous le front populaire » In Jobert A. (dir) 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Peter Lang

Micheau M. 1982, « Les comités de bassin d'emploi, bilan et questions »*Travail et emploi* N° 11

Micheau M. 1994, *Comités de bassin d'emploi et développement des territoires*, CLCBE

Palmowski C. Morin F. (2005) *Le Dialogue Social Territorial à partir de l'expérience des Comités de Bassin d'Emploi, Ecole des Territoires*, Bergerie Nationale de Rambouillet

Placet J.L. 2014 *Le dialogue social : vecteur de démocratie, de progrès et de compétitivité* projet d'avis du CESE

Puissant E., Richez-Battesti N. et Petrella F. 2013, « Dialogue social territorial : origines, enjeux et leviers d'action pour la qualité de l'emploi dans l'aide à domicile, à partir de deux études de cas », *La Revue de l'Ires* n° 78, IRES

Quynh C.D. 2015, « Mobiliser les territoires la preuve par les SPEL ? », *Synthèses* n° 6, DGEFP

Rey F. Borisova K. Thobois P. 2014, *Construire le syndicalisme de proximité pour les petites entreprises – Stratégies, pratiques et actions syndicales en direction des salariés des petites entreprise : le cas de la CFDT*, CNAM – IRES - CFDT

Simha J. 2013 « Formation et territoires : les contraintes d'une construction partenariale », *Formation et emploi*, CEREQ.

Verdier É. 2008, « Vers une gouvernance territoriale des risques du travail ? », *Travail et Emploi* n° 113, DARES

Wartelle B. Pinon F. Hébert S. 2012 *réaliser un état des lieux et outiller le dialogue social territorial*, Stratorg - CFDT

D. Trois cas de développement du dialogue social territorial régional en France

Il n'existe pas (encore ?) d'analyse d'ensemble du dialogue social territorial qui s'est développé en France dans les régions depuis le début des années 2000 et, sous réserve d'inventaire, il n'existe pas non plus d'étude consacrée à ce dialogue à l'échelle d'une région. La totalité des régions françaises sont concernées par ce développement, non seulement, comme il a été déjà signalé, parce que les CCREFP (et depuis 2015, les COPAREF et les CREFOP) existent dans toutes les régions, ou parce que des CPRIA se sont mises en place, mais aussi parce que, dans la plupart d'entre-elles, un ensemble d'initiatives spécifiques existent. Sans prétendre à l'exhaustivité indiquons : la création de « Conférence Régionale du Travail » en Languedoc-Roussillon (2000) et en PACA (2008) ; le développement du quadripartisme en Rhône-Alpes (2003, cf. ci-dessous), les conventions et accords régionaux entre l'État, le conseil régional et les partenaires sociaux en Ile-de-France (convention signée en 2009 et prorogée depuis), en Lorraine (accord signé en 2009) en Franche-Comté (protocole signé en 2009 et développé depuis, cf. ci-dessous) ;la création par des régions d'instances infra régionales associant les acteurs, (« Comités Territoriaux Emplois Formation » (COTEF) en Auvergne, Zone Territoriale Emploi Formation (ZTEF) en Rhône-Alpes, Conférences Territoriales Économie Emploi Formation en PACA,…), la création du CISTE en Poitou-Charentes en 2000 (cf. ci-dessous), …

Au total c'est un vaste ensemble d'expérimentations, d'actions au niveau régional et infrarégional et de documents (accords, conventions, comptes-rendus, …), qui caractérise cette réalité en émergence depuis une quinzaine d'années. L'analyse de cet ensemble excède largement le cadre de la présente étude mais nous proposons ci-dessous un « zoom » sur trois régions choisies, pour deux d'entre-elles (Rhône-Alpes et Poitou-Charentes) en raison du caractère précurseur des initiatives et actions engagées et pour la troisième (Franche-Comté) pour la richesse de la dynamique engagée en réaction à la crise. Ce choix comporte bien sûr une large part d'intuition et probablement d'arbitraire mais peut-il en être autrement lorsqu'un champ est aussi peu étudié ?

Trois remarques méthodologiques préliminaires doivent être faites. Ce chapitre est limité à l'analyse du DST à l'échelle régionale. Celui-ci est bien sûr articulé à d'autre échelons territoriaux, notamment infra régionaux mais, si ceux-ci peuvent être mentionnés, voire décrits, ils ne seront pas analysés en tant que tels. Nous avons par ailleurs, essayé de repérer une date de départ à chacun des dialogues sociaux territoriaux des régions analysées. Trouver un tel repère est nécessaire à la caractérisation du processus mais attribuer une date précise au début d'une dynamique économique ou sociale est toujours arbitraire. Celle-ci résulte d'une maturation qui se cristallise plus ou moins rapidement dans des réalisations successives, elles-mêmes plus ou moins visibles. Dans deux régions nous proposons de retenir la date de signature d'un premier accord entre l'État, la Région, et les Partenaires Sociaux, celui-ci étant

en quelque sorte le premier acte aisément repérable d'un quadripartisme régional qui se constitue. Dans la troisième région – au sein de laquelle le processus de construction du dialogue social a suivi un chemin différent – c'est la date d'un séminaire qui a été choisie.

Par ailleurs, la datation conduit souvent à méconnaitre la genèse du processus, à sous-estimer l'importance de la, ou des, phases de maturation et le rôle des hommes et femmes qui permettent son émergence. Il faut donc ici souligner deux points. En premier lieu l'importance de l'existence d'habitudes antérieures de dialogue et l'apport qu'a pu avoir pour le bon déroulement du processus la confiance – généralement issue d'expériences communes antérieures – entre les principaux acteurs. En second lieu, et le fait n'est guère visible, il faut noter que plusieurs personnes ayant joué un rôle particulier dans la naissance du processus ont connu des parcours interinstitutionnels (tel élu ou fonctionnaire a été syndicaliste, tel fonctionnaire d'État a travaillé pour la région, tel membre d'une organisation syndicale de salarié ou d'employeurs est ou a été président d'association…).

Après avoir brièvement analysé un ensemble d'initiatives à vocation structurante, en Rhône-Alpes (1) en Franche-Comté (2) et Poitou-Charentes (3) au cours de brèves analyses à la fois chronologiques et analytiques. Nous dégagerons ensuite les principales leçons de ces diverses expériences (4).

1. Franche Comté : construire à partir de la crise

1.1. Une région industrielle

Intégrant quatre départements (le Doubs, le Jura, la Haute-Saône et le Territoire de Belfort), la région Franche-Comté se situe dans l'est français, entre l'alsace et la Lorraine au nord, la Bourgogne (avec laquelle elle constitue une région unique depuis le 1er janvier 2016) à l'ouest et la Suisse à l'est.

Par comparaison avec les autres régions française, la Franche-Comté est petite : elle est usuellement classée au vingtième rang, devant le Limousin et la Corse, si l'on se base sur le nombre d'habitants (1,2 million) ou le PIB (28,6[86] milliards d'€) et au 18ème rang si l'on se base sur le ratio PIB/ habitant.

Source de la carte : https://fr.wikipedia.org/wiki/Franche-Comt%C3%A9

[86] Données 2012, provisoires pour le PIB

Le poids de l'industrie dans le PIB est bien supérieur en Franche-Comté (21,6 % de la Valeur ajoutée) qu'en France (13,8 %) et l'activité industrielle est diversifiée : automobile (PSA) matériel pour énergie et le transport ferroviaire (Alstom), Micromécanique (autour de Besançon notamment) et agroalimentaire (Morteau, Comté, …). Sa spécialisation industrielle explique la présence de trois pôles de compétitivité (microtechniques, véhicules du futur - également en Alsace, Plastipolis - également en Rhône-Alpes, Vitagora - également en Bourgogne), de l'une des trois universités technologiques de France et de nombreux étudiants en école d'ingénieurs, mais elle explique aussi un taux de diplômés parmi la population régionale, plus faible qu'au sein de la population nationale. C'est aussi une région verte (44% de sa superficie est boisée), composée de nombreuses petites communes (95 % ont moins de 2 000 habitants) et d'un capitale (Besançon117 000 habitants) qui est la 30ème ville de France (INSEE 2010).

En dynamique, la Franche-Comté a connu, entre 1993 et 2011, trois phases de croissance distinctes. Entre 1993 et 2002, la croissance du PIB franc-comtois progresse sur un rythme proche du niveau métropolitain. À partir de 2002, l'économie régionale ralentit puis décroche en 2004 en lien notamment avec l'évolution de l'activité dans l'industrie. Les effets de la crise économique de 2008-2009 sont de plus grande ampleur en Franche-Comté qu'au niveau métropolitain. L'économie franc-comtoise fléchit plus fortement et la reprise est moins marquée en 2010 et 2011 (Adrover, Vivas, 2014). Dans ce contexte, l'emploi se dégrade dans la région depuis 2002, le niveau du chômage se rapproche du niveau national malgré les 230 kilomètres de frontière commune avec la Suisse et l'existence de 30 000 emplois frontaliers (soit un peu plus de 5% de la population active régionale) et les effets de la crise ont été fortement ressentis.

1.2. Acte I : une réaction rapide à la crise

Le « *Protocole interprofessionnel pour une expérimentation franc-comtoise en faveur des salariés et des entreprises impactées par la crise* » quadripartite a été signé par l'État, la région, 5 organisations de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT et FO) et trois organisations d'employeurs (CGPM, Medef et UPA) le 5 mai 2009. Il ne s'est donc écoulé qu'un peu plus de sept mois entre l'accélération brutale et de forte ampleur de la crise financière en septembre 2008 et la signature du premier accord quadripartite.

Ce protocole de 4 pages (2 pages ½ d'accord et 1 page ½ d'annexe technique - cf. annexe X) comporte un court préambule indiquant l'intention des parties d' « *apporter des réponses adaptées aux entreprises et aux salariés impactés par la crise (…) afin de limiter l'impact*

économique et social qui pourrait en découler » et inscrit l'accord dans le cadre du préambule de l'ANI du 7 janvier 2009[87].

Après avoir constaté la « *très grande amplitude des effets négatifs de la crise* » en Franche-Comté, « *du fait de sa forte structure industrielle* », le protocole indique que l'objectif est « *à la fois d'assurer le maintien de tous les salariés (présents à l'effectif de l'entreprise) dans l'emploi (…) dans l'attente d'une reprise économique tout en élargissant leurs compétences* ». Atteindre cet objectif suppose principalement « *le maintien de l'activité en allégeant les coûts supportés par l'entreprise, (…) le maintien du contrat de travail, (…) le maintien de la rémunération (…)* » et « *l'expérimentation régionale du développement des compétences au service de la sécurisation des parcours professionnels* ». Les entreprise cibles sont les « *PME et PMI et des établissements industriels qui seront choisis d'un commun accord entre les parties* », adressant une demande de chômage partiel ou confrontés à une fore baisse d'activité et, dans les deux cas, volontaires. Les salariés visés sont ceux concernés par le chômage partiel et ceux « *dont la formation est hors du temps de travail* [et] *qui seraient volontaires pour entrer en formation qualifiante ou d'adaptation tout au long du processus expérimental spécifique à leur entreprise* ». Le financement est assuré par la mobilisation des « *dispositifs réglementaires existants y compris le fonds régional de Sécurisation des Parcours Professionnels* (…) [et] *par un renforcement des moyens financiers que l'État consacrera dans la région aux dispositifs mis en œuvre* ». Il est précisé que les partenaires mobiliseront « *les différents réseaux –dont ceux de la formation et de l'assurance chômage – en capacité d'apporter quelque soutien que ce soit à cette expérimentation* » et la mobilisation « *devra aboutir à trouver – au cas par cas – dans chaque entreprise une solution satisfaisantes, basée d'une part sur le chaînage et l'assemblage des dispositifs existants ou à venir, et exceptionnellement, à des dispositifs dérogatoires des règles habituelles d'éligibilité* ».

L'annexe « *Démarche et engagement de partenaires* » précise les actions prévues « *pour optimiser les périodes de sous activités par la formation, tout en maintenant le contrat de travail et le niveau de rémunération du salariés* » : la mise en place d' « *actions de formation en lieu et place du chômage partiel pendant le temps de sous-activité et le temps de travail* » d'une part et, d'autre part, l'organisation « *de la formation pendant le temps de chômage partiel* ». Il y a donc une mesure centrale – former pendant une inactivité temporaire avec deux options pour l'entreprise : l'organisation de formation en lieu et place du chômage partiel ou pendant ce dernier. Un « *guichet unique* » - qui est en fait une conférence des techniciens des partenaires concernés – rassemblant « *les représentants opérationnels de l'État, des OPCA concernés et du Conseil Régional* », se réunit chaque semaine afin « *quelle que soit (…) la porte à laquelle frappe l'entreprise » elle puisse obtenir une « réponse rapide* ». Enfin, l'annexe décrit les moyens mobilisés par les partenaires : FNE, EDEC des filières stratégiques, fonds d'indemnisation du chômage partiel et FESE pour l'État ; crédits

[87] « Accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels », signé par l'UPA, la CGPME et le MEDEF, d'une part, les confédérations CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et FO, d'autre part.

formation pour les demandeurs d'emploi, Fonds de Sécurisation des Parcours Professionnels, FSE en lien avec l'Etat pour le Conseil Régional ; Plan de formation hors temps de travail, DIF, période de professionnalisation, OPCA et mise en place du passeport professionnel, pour les Partenaires Sociaux.

L'architecture d'ensemble (un accord et une annexe) et son contenu convergent vers une mise en place opérationnelle et rapide des mesures prévues.

1.3. Acte II : Élargir l'action

Les acteurs ont rapidemment évalué l'expérience comme étant positive et décidé de l'élargir. Un travail collectif basé sur plusieurs groupes de travail et une réunion des financeurs (pour inventorier les financements mobilisables, rechercher des financements complémentaires et élaborer une maquette financière globale) a conduit à la signature d'un nouvel accord le 10 février 2011 : le « protocole expérimental de sécurisation des parcours professionnel en Franche Comté : Acte II »[88]

Ce texte de 9 pages propose la mise en œuvre de six actions présentées par leurs titres et sous titres dans le tableau ci-dessous

Tableau 3 : les actions prévues par l'acte II de la sécurisation des parcours en Franche-Comté

Titre	*Sous-titre*
Axe transversal : 6 000 contrats de professionnalisation labélisés par le Conseil Régional	-
1er axe : poursuite de l'acte I	Accompagner par la formation les salariés et les entreprises en phase de sous-activité
2ème axe : Sécurisation de parcours d'intérimaires et de CDD	a) 1 000 parcours de l'intérim sécurisés sur trois ans b) Accompagnement renforcé de l'intérim et des CDD
3ème axe : 1 000 binômes intergénérationnels	Une transition professionnelle « gagnant – gagnant » entre jeunes et senior
4ème axe : Renforcer la mobilité interne	Développement des compétences et maintien dans l'emploi
5ème axe : Préparer la mobilité externe	Anticipation de reconversion et consolidation de l'expérimentation du passeport professionnel

[88] La dénomination « acte II » choisie pour le second protocole conduira les acteurs à nommer le premier accord « Acte I » et celui qu'ils ont siogné en 2015 « acte 3 »

L'économie générale de ce second texte, plus étoffé que le premier mais cependant court (9 pages), peut être résumée en trois mots : poursuivre, élargir, innover. La poursuite du travail engagé par le premier accord est l'objet de l'axe 1. L'élargissement se lit dans l'axe transversal, qui intègre dans l'accord une mesure existante (le contrat de professionnalisation) en fixant comme objectif, « *sur la période 2010 – 2014* », de doubler « *quasiment le nombre de contrats habituellement conclu* ». Il se lit aussi dans le 4ème axe qui vise à développer les interactions avec les entreprises en difficulté pour faciliter la mobilité interne (déjà largement outillée en France). L'innovation se lit dans le 5ème axe, qui vise, en complément du 4ème, à développer les interactions avec les entreprises en difficulté pour favoriser la mobilité externe, ce qui constitue un champ bien moins développé que le premier en France. Elle se lit surtout dans les 2ème et 3ème axes. Le 2ème axe comprend deux volets. Il prévoit d'une part « *de prémunir les salariés intérimaires contre les aléas de la conjoncture économique en développant leur polyvalence et leur niveau de qualification* » en organisant, avec les agences de travail temporaire, des parcours sur 3 ans, alternant travail et formation. D'autre part, il est prévu un objectif plus général d'accompagnement des précaires, « *CDD et intérimaires* » en déclinant « *une offre déployée régionalement* » en s'appuyant sur « *le CTP[89] existant, localisé dans le Nord Franche-Comté* » et en « *déployant, sur l'ensemble des bassins impactés une plate forme de transition et de mobilité professionnelle régionale* » s'adressant prioritairement aux intérimaires, aux CDD et aux demandeurs d'emploi de niveau infra IV. L'enjeu du 3ème axe est de construire « *un dispositif liant la réduction de l'inactivité des jeunes et le maintien dans l'emploi des seniors pendant les deux années précédant la retraite* », ce qui fait de cet axe le prototype expérimental du contrat de génération qui sera mis en œuvre au niveau national en 2012.

Le texte est axé sur l'opérationnalité des mesures qu'il entend mettre en œuvre, ce qui se traduit dans sa structure : pour chacune des cinq actions spécifiques retenues, de brefs paragraphes décrivent systématiquement le ou les enjeux, le ou les objectifs, les modalités, le financement, le pilotage et l'évaluation et, le cas échéant : le mécanisme, les priorités, la cible, les territoires retenus, les publics et les partenaires impliqués, voire la mesure elle-même lorsque le besoin s'en fait sentir (préparation à la mobilité externe).

Il se conclut par trois courts paragraphes traitant chacun d'un sujet particulier. Le premier constate les limites du bénévolat des partenaires sociaux et indique « *qu'une première approche a déjà été faite pour que chaque organisation signataire du présent protocole (employeurs ou salariés) puisse bénéficier de la mesure d'un poste d'utilité sociale* », tout en indiquant qu'il faudra « *sans doute conforter le soutien par des mesures complémentaires (production de documents et de communication, organisation de réunions, frais de déplacement, etc…)* ». Le second formalise la gouvernance de l'expérimentation. Une « *conférence plénière* » composée « *des représentants des signataires du présents protocole* »

[89]Instauré par ordonnance du 14 avril 2006, à titre expérimental sur sept bassins d'emploi, le Contrat de Transition Professionnelle (CTP) est un outil de sécurisation des parcours professionnel prévoyant notamment un accompagnement renforcé et un quasi maintien de la rémunération nette pendant 12 mois pour les salariés licenciés pour motif économiques par des entreprises ou groupe dont l'effectif est inférieur à 1 000 personnes.

est en charge de suivre « *la mise en place des expérimentations tant dans le choix des entreprises que des actions de formation, du déroulement, et de toutes les questions de mise en œuvre dans l'esprit du présent protocole* ». Un « *Comité technique composé des services de l'État, de Pôle Emploi, des services du Conseil Régional et des représentants des OPCA instruit le choix des actions cofinancées et leur éligibilité aux différents axes* ». Enfin, la conclusion, rédigée dans un style logiquement louangeur de chacune des parties, fournie une trame méthodologique : coopération des divers niveaux de pouvoir concernés, négociation (« *un dialogue social riche, parfois difficile* ») entre les partenaires – lesquelles incluent des négociations au sein des organisations de partenaires sociaux, construction d'un accord, conçu comme un projet (« *l'expérimentation est le maître mot* ») faisant l'objet d'une mise en œuvre et d'un suivi commun et d'une évaluation pour en tirer les leçons.

1.4. Une volonté unanime d'approfondir la démarche

L'évaluation présentée à la conférence sociale régionale du 28 mai 2015 est rapide et synthétique (elle tient en 6 planches) et fait apparaitre les résultats suivants :

- 82 entreprises bénéficiaires de « l'acte I », dont 85% PME, 10 000 salariés formés (62% d'ouvriers et 22% d'agents de maîtrise), pour un coût de 15 millions d'euros (hors prise en charge du chômage partiel) ; 34 entreprises soutenues et 1 300 salariés formés dans l'optique « former plutôt que de chômer » au cours de l'acte II.

- 1755 contrats de professionnalisation en CDI soutenus et16 OPCA conventionnés pour un coût de 4,2 millions d'€.

- 882 binômes intergénérationnels aidés.

- 292 parcours intérimaires engagés

- Par ailleurs le bilan fait ressortir la mise en place de mesure et outils qui n'étaient pas prévus au départ : mise en place d'un Fond Régional d'Appui à la Professionnalisation (FRAP) pour la formation de 300 demandeurs d'emploi préalablement à une embauche en 2014 ; 15 OPCA conventionnés et 2 500 salariés formés par an dans le domaine des compétences de base.

Sur la base de ce bilan, L'Etat, le Conseil régional et les partenaires sociaux se sont engagés, par une déclaration d'intention rendue publique à l'issue d'une conférence sociale régionale à « *contractualiser rapidement l'Acte III de la sécurisation des parcours professionnels* ». Selon les termes du communiqué, il s'agit de « *territorialiser les politiques publiques de l'emploi à travers un « contrat de solidarité territoriale » qui permettra de recruter des jeunes en entreprise sur des postes libérés totalement ou partiellement par des seniors qui se*

consacreront à de nouvelles missions d'utilité sociale ». Dans le contexte des élections régionale des 6 et 13 décembre 2015, cet acte trois n'était pas finalisé à la fin de l'année 2015.

2. Rhône-Alpes : construire un dispositif complet

2.1. La deuxième région française

Intégrant huit départements (Ain, Ardèche, Drôme, Isère, Loire, Rhône, Savoie et Haute-Savoie), la région Rhône-Alpes se situe aussi dans l'est français, entre la Bourgogne et la Franche-Comté au nord, l'Auvergne (avec laquelle elle constitue une région unique depuis le 1er janvier 2016) à l'ouest, Provence Alpes Côte d'Azur au sud, la Suisse au nord-est et l'Italie à l'est.

C'est la deuxième région française par le nombre d'habitants (6,5 million), le PIB (197,0 [90] milliards d'€) et le ratio PIB/ habitant (30,9 K€).

Source de la carte : https://fr.wikipedia.org/wiki/Franche-Comt%C3%A9

Rhône-Alpes est aussi la deuxième région industrielle de France, derrière l'Ile de France mais loin devant en valeur relative, la part de l'industrie en Rhône-Alpes s'élevant à 18,6% (contre 8,9% en Ile de France). Le tissu industriel Rhônalpin est très diversifié du fait de la présence de « clusters » de petites entreprises (plasturgie à Oyonnax, décolletage dans la vallée de l'Arve), de grands groupes de la construction de poids lourds, de la fabrication de roulements de la chimie lourde et fine, de l'industrie pharmaceutique, du matériel électrique, de l'électronique et de sociétés leaders dans différents domaines (machines spécifiques, articles de sport, ….). Entre 1990 et 2010, la région a perdu un quart de son effectif industriel, la moitié du recul provenant de deux secteurs : la métallurgie et le textile. Parallèlement, l'industrie rhônalpines connait une forte mutation : sur la période considérée, le nombre d'emplois ouvriers chute de 43 %, (la baisse touchant plus sévèrement les salariés non qualifiés) et celui des cadres et professions intellectuelles supérieures augmente de 45,0 %, leur part dans le total passant de 8,8 % à 16, 9 %. Parallèlement, l'emploi dans la pharmacie progresse, ce secteur devenant le premier secteur industriel de la région, suivi par l'électronique (Sedeno, Dupré, 2012). Le poids et la diversité de l'industrie explique la présence de 12 pôle de compétitivité (Arve Industries, Axelera, Imaginove, Lyon Urban Truck & Bus, Lyonbiopôle, Minalogic, PASS - également en Provence, Plastipolis -

[90] Données 2012, provisoire pour le PIB

également en Franche-Comté , Techtera, Tenerrdis, Trimatec - également en Languedoc-Roussillon et en Provence, ViaMéca - également en Limousin et en Auvergne).

En dynamique, la région Rhône-Alpes connait un développement favorable appuyé sur ses propres métropoles (Lyon et Grenoble) mais aussi sur Genève qui regroupent des actifs hautement qualifiés et favorisent le développement des fonctions métropolitaines. Ainsi, la part de la valeur ajoutée des activités de gestion, des prestations intellectuelles, des activités de conception et recherche, ou du commerce interentreprises est-elle supérieure en Rhône-Alpes à celle de la France hors ile de France (Sedenot, Chambard, 2014). Par ailleurs, la région bénéficie dans le domaine touristique de l'attraction qu'exerce le massif alpin.

2.2. Un quadripartisme précoce : coopérer et territorialiser

Dans un contexte où le la coopération entre les divers niveaux de collectivités territoriales (via le Contrat Global de Développement – CGD) et les particularités du dialogue social dans la région attiraient déjà l'attention (Rey 2001), la période 2003 – 2005 est celle de la structuration du quadripartisme rhônalpin. Le premier accord régional quadripartite rhônalpin - prolongé par un nouveau « *protocole-cadre entre l'État, la Région et les partenaires sociaux relatif à la poursuite d'une politique régionales concertée en faveur du développement de la validation des acquis de l'expérience* », signé le 9 avril 2014 - concernait la VAE[91] et fut signé en 2003. Il fut suivi de la création du Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation (PRAO)[92] en 2004 et de la signature, en 2005, entre l'État et la Région uniquement, du « protocole État-Région » (cf. encadré 11). Dans la foulée de ce protocole, la Région a créé des Contrats Territoriaux pour l'Emploi et la Formation (CTEF) dans chacune des zones crées, « *pour améliorer l'accès, la sécurisation, le maintien à l'emploi et à la formation des publics cibles de la Région et faire reculer la précarité; renforcer le dialogue social territorialisé ; agir en complémentarité des politiques de développement local et notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'économie* », sans réussir à aligner les découpages territoriaux économiques (les Contrat de Développement Rhône-Alpes (CDRA), devenus en juillet 2008 les CDDRA (Contrat de Développement Durables Rhône-Alpes). Coexistent donc aujourd'hui, 27 ZTEF/CTEF et 45 CDDRA (Labosse 2011).

[91] Il s'agit du « Protocole d'accord relatif à la définition et à la mise en œuvre d'une politique régionale concertée en faveur du développement de la validation des acquis de l'expérience ».
[92] Groupement d'intérêt public (GIP), en charge de coordonner les réseaux d'accueil, d'information et d'orientation financés sur fonds publics. Sa gouvernance est quadripartite (État, région, partenaires sociaux) et Il intègre les missions de l'Observatoire régional emploi formation (OREF) et du Centre d'animation et deressources de l'information sur la formation (CARIF), et la « cellule ressource » sur la VAE, créée par l'accord (Gauthier 2008)

Encadré 11 : le protocole État Région de 2005 en Rhône-Alpes

par lequel les deux signataires codifiaient « *leur volonté de coopérer, selon des principes communs à une territorialisation renforcée de leurs politiques d'emploi et de formation* », autour de quatre objectifs : « *la recherche de périmètres communs ; la réalisation de diagnostics communs Emploi- Formation sur chacun des périmètres ; une mise en synergie des plans d'action de chacun, une cohérence des programmations des outils et des mesures de chacun au niveau des territoires, la mise en place d'instances communes de concertation et de pilotage des politiques publiques au niveau des territoires* ». L'État et la Région se sont à cette occasion mis d'accord sur la création de 27 Zones Territoriales Emploi Formation (ZTEF) et pour proposer « *aux partenaires locaux de constituer une instance de concertation* (…) *réunissant des représentants de l'Etat, des représentants des collectivités locales, des représentants des partenaires sociaux, des acteurs socio-économiques et des citoyens* ». Le suivi de l'accord était assuré par « *un comité technique associant des représentants de l'Etat et de la Région* » se réunissant « *une fois par trimestre* », l'une des tâches de ce comité étant « *de dresser un bilan des activités au CCREFP, au SPER*[93] *et à l'Assemblée Plénière de la Région dans le cadre du dispositif global d'évaluation du Plan régional pour l'emploi, au moins une fois par an* ». Ainsi, les Partenaires Sociaux, non signataires ont-ils été, dès la première année, associés au processus.

2.3. Formaliser les coopérations et élargir les champs d'actions

Une deuxième vague d'accords quadripartites ont été signé après la crise : la « *charte des contractualisations régionales* » en mars 2010, le « *Protocole cadre État-Région Rhône-Alpes – Partenaires sociaux Territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation* » en mais 2011 et la « *Convention partenariale État, Région partenaires sociaux Sécuriser les parcours professionnels : un enjeu pour Rhône-Alpes* » en décembre 2011.

Le **premier accord** – qui, pour l'État, est signé par le préfet de la Région et les recteurs des académies de Grenoble et Lyon – porte sur la méthode (cf. encadré 12)

Encadré 12 : la charte des contractualisations régionales

Le préambule constate la « *nécessité de renforcer la lisibilité des politiques* (…), *la lisibilité de leur mise en œuvre* (…), *la capacité collective d'anticipation des mutations*

[93] Service Public Régional de l'Emploi.

économiques (…), *le dialogue entre tous les partenaires* (…) » et affirme la volonté des parties de « *consolider et enrichir ces*[94] *démarches de contractualisation* (…), *de préciser les principes généraux communs* [les] *concernant* ».

Le titre I précise « *Les principes généraux structurants* » : Un objectif commun « *de contribuer de manière cohérente au développement de l'activité économique, de l'emploi, de la formation et de l'orientation tout au long de la vie, à la sécurisation des parcours professionnels en utilisant les dispositifs* (…) *pour lesquels* [les signataires] *peuvent contractualiser (CES, CEP, COEF* [95] *)* » ; une approche « *ciblée sur l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques et de leurs impacts* » ; un dialogue permettant « *une vision élargie, concertée et articulée des problématiques* » ; Une volonté de « *favoriser une meilleure synergie des politiques publiques régionales* » en « *renforçant la cohérence* » des interventions, en articulant « *les contractualisations conduites et l'action territoriale* » et en coordonnant « *les ressources et structures mobilisées* ».

Le titre II précise les « *modalités communes à appliquer aux différents types de contractualisation* ». Celles-ci peuvent être regroupées en cinq items : une « *souplesse d'intervention* » pour ce qui concerne « *l'entrée en contractualisation* » ; une inscription« *dans la durée par des engagements pluriannuels* » ; une « *articulation entre contractualisation régionales et actions territoriales* » ; un principe de co-investissement, chaque partenaires s'engageant « *à mobiliser ses ressources et outils propres* » ; la « *consultation des syndicats de salariés (ORS) dans la contractualisation régionales, au titre de la présente charte* » ainsi que les organisations d'employeurs.

Le titre III organise le pilotage en instituant un « *comité de pilotage de la charte* » rassemblant « *un représentant de chacun des signataires* » et en désignant le CCREFP comme destinataire des travaux du comité de pilotage pour développer « *une veille stratégique (…), un échange sur les enjeux thématiques et sectoriels (…), une information partagée (…), une prise en compte par les démarches de contractualisation des enjeux des politiques régionales des différents partenaires* » et l'évaluation.

Le **deuxième accord** est les prolongements du protocole État-Région de juillet 2005 auquel il fait deux ajouts majeurs : il inclut les partenaires sociaux dans l'accord et le comité de pilotage et modifie la gouvernance des ZTEF / CTEF. Ainsi, à l'échelle infra régionale, sont institués, dans chaque ZTEF, en lieu et place de l'instance crée par le précédent protocole, un « *comité stratégique du territoire pour l'emploi et la formation* », d'une part, un « *comité technique opérationnel* » d'autre part. Le premier comité « *est une instance resserrée des*

[94] Citées préalablement dans le texte, celles-ci inclues « *les schémas régionaux existants* », « *les politiques de décentralisation* » et « *les déclinaisons des plans et accords nationaux* » y compris les accords nationaux ou de branches conclus entre partenaires sociaux.

[95] Respectivement : Contrats Économiques sectoriels ; Contrats d'Étude Prospectives ; Contrats d'Objectifs Emploi Formation.

politiques territoriales des signataires ». Il est coprésidé par l'État et la région et associe « *les élus régionaux (…) des CDDRA, le représentant du Conseil Général*[96]*, les représentants de l'État désignés par le Préfet – Direccte, Directeur territorial de Pôle Emploi, Éducation nationale – et les partenaires sociaux ainsi que les élus des grandes collectivités territoriales concernées* ». La création du comité stratégique crée donc un quadripartisme[97] – État, collectivités territoriales, partenaires sociaux – à l'échelon local. Mais il comporte une autre innovation majeure: « *Pour l'État, ce comité stratégique se confond avec l'instance dénommée SPE Local. Pour la Région le comité stratégique constitue l'instance politique du CTEF* ».

Le second comité associe l'État et le conseil régional et un représentant « *des instances suivantes : missions locales, OPCA, FONGECIF, CIDFF, MIFE, CIBC, Cap emploi, chambres consulaires, insertion par l'activité économique* ». Une clarification est donc faite entre un comité stratégique réunissant les acteurs du territoire (représentants de l'État, élus des différents niveaux de collectivités territoriales et partenaires sociaux), en charge du diagnostic, de la définition des orientations et actions et « *de la formulation d'un avis sur les volets RH des projets de territoire CDDRA* » et un comité technique chargé de formaliser « *un diagnostic commun et un plan d'actions prenant en compte les orientations stratégiques définies par le comité stratégique* ».

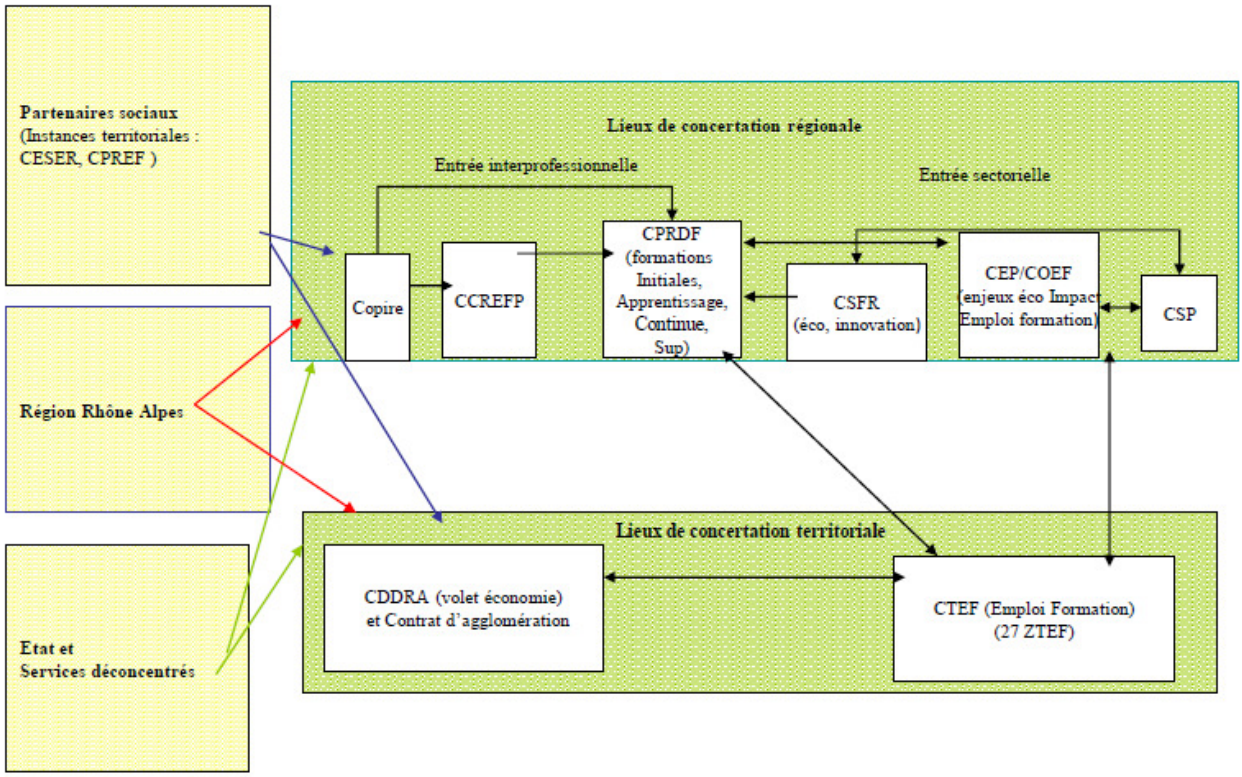
L'objet du **troisième accord** (la sécurisation des parcours professionnels) doit bien sûr beaucoup aux effets de la crise financière. Il faut cependant noter, signe de la construction d'un dispositif quadripartite régional, que son préambule fait référence non seulement aux ANI et lois traitant de la sécurisation des parcours mais aussi aux accords régionaux antérieurs : protocole de 2003 concernant la VAE, à la charte des contractualisations de 2010 et protocole cadre sur la territorialisation des politiques publiques. L'accord ne propose pas d'actions concernant particulièrement la sécurisation des parcours et se concentre sur la coordination des moyens et la mise en place d'actions concertées, déléguant ces dernières à la commission du CCREFP en charge du sujet et niveau infrarégional.

A l'issue de cette deuxième vague d'accords la graphique ci-dessous donne une première illustration de la construction d'ensemble réalisée en Rhône-Alpes :

[96] Devenu Conseil Départemental en 2015

[97] Qui peut, localement être un « pentapartisme » incluant le Conseil Général et un « hexapartisme » adjoignant les communautés de communes et d'agglomérations, chacune de ces entités étant dotées, de ses compétences particulières et, jusqu'à la loi NOTRe, de la possibilité d'utiliser la clause de compétence générale.

Graphique 1 : vue d'ensemble du dialogue social et du quadripartisme en Rhône-Alpes



Source : (Lamotte 2012). Titre modifié par les auteurs de la présente étude

Le schéma met en évidence certaines scènes du dialogue social territorial en Rhône-Alpes et son fonctionnement d'ensemble. Les 27 ZTEF (en bas à droite) sont dotées d'un comité stratégique quadripartite et d'un comité technique opérationnel. Elles sont principalement orientées vers la construction de diagnostics et de plan d'actions dans les champs de l'emploi et de la formation, mais une articulation avec l'économie existe via la formulation d'un avis sur le volet RH des projets de territoires CDDRA. Au niveau régional, des outils permettant une approche en termes de filières (élargie par rapport à la branche) ont été développés : les Contrats d'Étude Prospectives (CEP) et Contrats d'Objectifs Emploi Formation (COEF)[98], d'une part, les Comités Stratégiques de Filière d'autres part, qui permettent la définition de prospectives et de diagnostics partagés, dont la mise en place a débuté seulement en 2012 (Lamotte *op.cit.*). Dédiés à une approche sectorielle, ces lieux et objets de dialogue social à l'échelle régionale « alimentent » le CPRDF élaboré dans le cadre du CCREFP par trois groupes de travail « *Publics et parcours de formation et d'insertion* », piloté par l'Etat, « *Secteurs d'activités* », piloté par les partenaires sociaux et « *Réalités et logiques de*

[98] Qui sont des déclinaisons à l'échelle régionales des Engagements de Développement de l'Emploi et des compétences (EDEC) pilotées par la GDEFP. Les EDEC ont succédé aux Engagement De Développement de la Formation (EDDF) et sont composés d'un volet prospectif (Contrat d'étude prospective - CEP) et d'un volet opérationnel Actions de Développement de l'Emploi et des Compétences (ADEC).

territoires », piloté par la Région (bien sûr, depuis 2014, le CNEFOP s'est substitué au CCREFP et le COPAREF à la COPIRE). Ces groupes sont soutenus techniquement par le PRAO. A gauche du schéma figure la région et l'État en région, acteurs et financeurs aux deux niveaux et le CESER, généraliste du dialogue social régional.

Pour bien comprendre le fonctionnement du dialogue social régional Rhônalpin, il faut cependant qu'il existe en arrière-plan quelques lieux non institutionnels de débat, au premier rang desquels la conférence régionale économique et sociale, rassemblant les acteurs du quadripartisme régional ainsi qu'un ensemble de techniciens de l'état et de la région et d'organismes (Pôle Emploi, Aravis, PRAO, ….). Se réunissant une fois et quelques fois deux fois l'an, cette conférence s'est progressivement constituée en lieu de réflexion sur le fonctionnement du quadripartisme et de débat, voire de négociation, autour des initiatives à prendre, légitimées ensuite par une délibération et un vote de l'assemblée régionale. A cette instance, il faut ajouter l'existence d'une commission d'évaluation des aides publiques (SUÉval) et l'existence de trois fonds régionaux d'intervention le Fonds Régional d'Action d'Urgence (FRAU, dont existe une version utilisable par les dirigeants d'entreprise et une seconde utilisable par les représentants des salariés) et deux fonds d'intervention en haut (Fonds Régional d'Investissement, FRI) et en bas (Fonds Régional pour l'Emploi en Rhône-Alpes, FRERA) de bilan

Deux autres accords quadripartites ont été signés postérieurement à cette seconde vague « *l'engagement rhônalpin pour l'emploi et la formation des jeunes* » en janvier 2015 et un avenant au protocole de territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation conclu le 23mai 2011 pour quatre années, prolongeant sa validité jusqu'à la fin de l'année 2016, date de renouvellement de l'exécutif régional.

2.4. Une volonté unanime d'améliorer le dispositif

Depuis 2006, le PRAO est en charge de produire chaque année une analyse des portraits de territoires et notes stratégiques que produisent les CTEF / ZTEF. Il en ressort les éléments suivants : globalement les ZTEF produisent et actualisent des diagnostics et des notes stratégiques qui « *permettent d'obtenir une vision problématisée du territoire* » mais les diagnostics manquent encore de liant. Dans les notes stratégiques, les enjeux sont plus identifiés à partir des risques qu'à partir des opportunités (Frachisse, Rollet, 2015). Par ailleurs une évaluation menée en 2014 sur « *la valeur ajoutée du CPRDFP 2011-2015 en Rhône-Alpes* » (Eureval 2015) conclu à un ensemble d'acquis en termes de dynamique partenariale et d'appropriation concertée des problématiques Emploi/Formation et Offre/Demande de formation et d'analyse des parcours de formation des publics, d'une part, à une difficulté de dépassement des cloisonnements habituels et d'articulation avec les décideurs et les opérationnels.

C'est dans ce cadre qu'une réflexion engagée par les partenaires des accords en 2014, a abouti à la tenue d'un séminaire intitulé « *Dialogue territorial emploi- formation et mutations économiques en Rhône-Alpes : Dynamiques et perspectives* » en juillet 2014, c'est-à-dire 3 ans après la signature du protocole du protocole de territorialisation des politiques emploi-formation. Les conclusions du séminaire se déploient selon deux axes : développer la transversalité et approfondir le quadripartisme. L'orientation « *développer la relation économie, emploi, formation* » illustre le premier axe. Il s'agit d'investir le champ de « *l'appui au développement du tissu économique* » et de « *l'accompagnement des entreprises en mutation* » en articulation avec l'emploi et la formation et de trouver des synergies « *à la fois sur les enjeux, le contenus des actions menées et les modalités de fonctionnement des différents acteurs et instances* ». Le renforcement du quadripartisme passe par celui du rôle des comités stratégiques afin « *qu'ils jouent pleinement leur rôle d'élaboration d'une stratégie et de mise en œuvre d'actions pour le territoire* ». Pour ce faire une expérimentation d'une préparation quadripartite des ordres du jour est proposée. A ces deux axes majeurs s'ajoutent la volonté de « renforcer la qualité des stratégies territoriales » ainsi que « l'outillage et la professionnalisation » des participants.

3. Poitou-Charentes : un dialogue social territorial construit par les partenaires sociaux

3.1. La région

Intégrant quatre départements (Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Vienne,), la région Poitou-Chanrentes se situe entre le le grand ouest français, entre les Pays de Loire au nord, la région centre et le Limousin à l'est et l'Aquitaine au sud. Elle constitue une région unique depuis le 1er janvier 2016 avec ces deux dernières régions

C'est la quinzième région française par le nombre d'habitants (1,8 million) ou le PIB (45,0 milliards d'€) et la treizième pour le PIB par habitant (25 K€).

Source de la carte : https://fr.wikipedia.org/wiki/Poitou-Charentes

Situé sur la façade atlantique, Poitou-Charentes se situe sur dans un ensemble de régions dont la population et le PIB sont, de longue date, en croissance, le premier mouvement expliquant

le second, la croissance de la population développant l'économie résidentielle. De 2000 à 2007, le PIB de la Région a crû plus rapidement que celui de la France, et le mouvement s'est poursuivi après la crise, entre 2008 et 2011 (Brière, Clément 2014). Il semblerait cependant que la Région Poitou-Charentes bénéficie de gains de productivité expliquant que son PIB par habitant progresse plus rapidement que la moyenne nationale alors que sa population progresse au même rythme que la dite moyenne (Chardon 2009). La région est à dominante rurale, sans grande métropole, ses agglomérations (Angoulême, La Rochelle, Niort, Rochefort, Royan, Poitiers, …) étant de taille moyenne.

Mesurée par la valeur ajoutée l'agriculture (et corollairement l'industrie agroalimentaire) est plus fortement développée qu'en France, mais l'industrie un peu moins, de même que les services marchands. Pour autant, le tissu industriel picto-charentais résiste mieux à la désindustrialisation du fait d'une activité exportatrice importante notamment de l'industrie des biens d'équipement. La construction est un secteur dynamique et, dans les services, il faut noter le poids des activités financières et immobilières, du fait pour les premières, du poids du secteur des assurances.

Seul un pôle de compétitivité régional, dédié aux éco-industries est implanté dans la région (à Poitiers) et les activités de Recherche et développement constituent un point faible. La dépense intérieure de R&D ne représente que 0,7 % du PIB régional, ce qui classe classant Poitou-Charentes au 18ème rang en France.

3.2. La création du Carrefour de l'Innovation Sociale du Travail et de l'Emploi (CISTE)

Au cours de la décennie 1990, un ensemble de partenaires (Organisations d'employeurs, de salariés, entreprises, …) avaient créé une association (AVERTIR), au financement de laquelle l'État et la Région participaient, laquelle avait permis un certain nombre d'expérimentations dans laquelle le dialogue entre partenaires d'un même territoire était utile à une approche négociée du changement. Une expérience en particulier, menée à l'occasion du déménagement – et de la modernisation concomitante – du port de La Rochelle vers son site actuel de La Palisse, était considérée comme une expérimentation territoriale de Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Compétences (GPEC)[99]. Par ailleurs, AVERTIR avait fortement accompagné le développement des groupements d'employeurs dans l'agriculture et l'artisanat.

Dans un contexte déjà évoqué (cf. chapitre C) de montée en puissance d'expériences territoriales, AVERTIR décida alors d'organiser un colloque pour cristalliser la réflexion de ses membres. Ce colloque réunit des collectivités territoriales (l'État, des Régions, des départements, …), un ensemble pluridisciplinaire d'universitaires (Parmi lesquels Marie-Laure Morin, juriste reconnue en droit du travail), de techniciens et de consultants

[99] Francine Aizicovici « *Le Monde* » 20 juin 2000

(notamment J.P Willems et J.M. Lutringer), d'opérateurs (CARIF, ARACT, PLIE, …) et la quasi-totalité des organisations de partenaires sociaux. Fait peu courant pour une expérience territoriale, il a donné lieu à un compte rendu complet (AVERTIR 1999) dans lequel sont présentés :

- 9 accords (pour la plupart départementaux) paritaires,
- 7 « *actions territoriales des institutions issues de la négociation paritaire* » menées par exemple par un OPCA interprofessionnel (AGEFOS PME) ou la COPIRE Haute Normandie.
- 9 « *expériences de dialogue social multipartite* » tel par exemple, le Fonds Régional d'Innovation pour l'Emploi (FRIE) en Midi-Pyrénées ou l'Association Bretagne Chèque domicile (ABCD) l'un des précurseurs du Chèque Emploi Service Universel.
- Les écrits des universitaires consultants
- Les comptes rendus des tables rondes

Il s'agit d'un document permettant à la fois de faire le point sur les termes dans lesquels se posait – et se pose encore largement - la question du dialogue social territorial à l'époque, mais surtout de recenser les questions qui se posaient à un moment charnière du développement du dialogue social territorial en France. La question des acteurs semble essentielle. Après avoir passé en revue « *les possibilités juridiques de la négociation collective territoriale* » et confirmé que le droit offre aux acteurs une palette de possibilités allant de la négociation de site aux commissions paritaires territoriales en passant par les accords interentreprises, Marie Laure Morin souligne deux difficultés : la faiblesse des structures locales des partenaires sociaux par rapport aux branches et l'incertitude quand à la place des pouvoirs publics dans la négociation (Morin 1999, op. cit.). Après avoir recensé quatre éléments expliquant la montée en puissance du dialogue social territorial (une emprise plus limitée de l'État sur les activités marchandes, un marché du travail bouleversé par les effets économiques des mutations, une mondialisation qui renforce le besoin d'ancrage territorial des entreprises et la décentralisation), Hugues Blassel (Blassel 1999) recense cinquante institutions dans lesquelles à différents échelons territoriaux, « *les partenaires sociaux siègent ensemble « avec les représentants de services de l'État, des responsables de collectivités territoriales, d'autres acteurs encore* » et observe, remarque capitale, qu'ils « *ne forment pas un réseau institutionnel territorial construit* ». A partir de ce point de départ quatre grandes hypothèques lui semblent devoir être levées : la reconnaissance réciproque des parties prenantes, la définition des objets du dialogue, l'articulation des niveaux de territorialité et, enfin, la définition des lieux et procédures spécifiques à créer, pour autant que le besoin s'en ferait jour.

Dans ce contexte et à la différence des acteurs rhônalpins (cf. ci-dessus), avec lesquels des contacts existent, les acteurs picto-charentais ont crée le CISTE, sous la forme d'une association loi de 1901, financée à part égale par l'État et la Région et réunissant l'ensemble

des partenaires sociaux, y compris la FRSEA[100] et la CRES[101]. Inauguré en septembre 2000[102] il se définissait lui-même comme un « *carrefour des organisations syndicales, patronales* » visant à :

- « *structurer les relations interprofessionnelles de façon constructive et durable* » par « *un dialogue permanent entre les partenaires sociaux de la région* » ;
- « *favoriser la coopération entre une pluralité d'acteurs* » du monde économique et social ;
- Affirmer le « *rôle prépondérant des partenaires sociaux* » dans ce cadre.

L'expérience constitue donc une tentative de faire vivre un dialogue social territorial paritaire soutenu par l'État et la Région et inséré dans le cadre plus large de dialogues territoriaux variés (dans des comités régionaux ou départementaux des transports, de la sécurité sociale, de l'insertion, de l'action sanitaire et sociale, etc., comme dans de structures paritaires telles la COPIRE, les OPCA, ….), au sein desquels les partenaires sociaux jouent un rôle spécifique.

3.3. Réfléchir *vs* réfléchir et agir ?

La liste des différentes actions du CISTE (CF. encadré 13) recouvre la quasi-totalité des thèmes qui forment la matière du dialogue social territorial. Il faut cependant observer que cette liste renvoie, pour l'essentiel, à des actions de sensibilisations et non à des projets dont la mise en œuvre reviendrait aux partenaires sociaux eux-mêmes.

Encadré 13 les actions du CISTE

Juin 2001 :	implication des partenaires sociaux dans les conseils de développement
Septembre 2001 : 35h, PME, TPE	la gestion des ressources humaines sur le territoire et dans les branches
juin 2002 :	âge, territoire et emploi
octobre 2002 :	les conseils de Prud'hommes : représentation des employeurs et des salariés
juin 2003 :	handicap : Travail, emploi et insertion professionnelle
novembre 2003 :	réussir la décentralisation
mai 2005 :	projet européen EQUAL « ETAPE » (Entreprendre, Transmettre et Accompagner Pour l'Emploi)

[100] Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
[101] Chambre Régionale de l'Économie Sociale
[102] Par le président de la république d'alors (J. Chirac)

De 2005 à 2011	Lancement d'un groupe de travail sur le travail saisonnier, charte de l'emploi saisonnier en Poitou-Charentes, fiches pratiques, notes sur la législation du travail, livret d'accueil du saisonnier en tabac culture, état des lieux du travail saisonnier sur la Communauté d'Agglomération de La Rochelle
De 2009 à ce jour	Accompagnement du Dialogue social dans les PME (crèches interentreprises, Comité des Œuvres sociales, santé au travail, ….)
De 2011 à ce jour	Lancement d'un groupe de travail sur l'égalité professionnelle hommes / femmes (« EPFH ») en 2005. Puis en 2011, analyse des rapports de situation comparés, sensibilisation des partenaires sociaux régionaux, Charte *engagement pour l'EPFH en Poitou-Charentes*, étude d'accords et plan d'action en faveur de l'EPFH
De 2007 à ce jour	Création de l'Observatoire Régional du Dialogue Social, création d'un annuaire du DST, réflexion partagée sur l'efficacité du DST, élaboration et diffusion d'un *avis des partenaires régionaux sur les structures du DST*.
De 2012 à ce jour	Création, en partenariat avec l'université de Poitiers, d'un Diplôme Universitaire « Dialogue Social Territorial »
De 2014 à ce jour	Mise en place d'un Comité d'Acteurs Locaux (CAL dans le secteur de l'aide à domicile) Création d'un Comité d'Activités Sociales et Culturelles (CASC) pour les TPE, PME et Associations Expérimentation d'un lieu départementalisé de DST dans les Deux-Sèvres dans le secteur de l'aide à domicile des personnes en perte d'autonomie

Pour chaque thème, la logique d'action est de la forme suivante : choix d'un thème, réflexions collectives, études (via des projets européens notamment mais aussi en réponse à des appels à projets des pouvoirs publics français), formalisation de recommandations et transmissions des résultats aux partenaires sociaux ou à des opérateurs, au travers de réunions diverses de transfert. En d'autres termes, le dialogue ainsi instauré est doté d'un droit d'initiative et d'une capacité d'innovation collaborative couplés à un devoir de transmettre à d'autres le soin de la mise en œuvre. On retrouve dans ce schéma de fonctionnement des éléments déjà observés lors de l'analyse des CBE (cf. chapitre C).

Ce qui différencie cette expérience de celle des CBE est cependant son caractère régional, d'une part, le changement d'échelle territoriale entrainant une différence qualitative quand à la nature des problèmes posés et des réponses possibles et, d'autre part, la volonté ouvertement exprimée d'une partie des acteurs, et notamment de la CFDT régionale,

d'influer sur la dynamique du dialogue social français. Cette philosophie d'action peut être résumée en trois formules proposant d'adjoindre à un syndicalisme orienté « *revendications - rapports de force – résultats* » une programme d'action autour d'un axe « *concertation - négociation - conduite de projet* » en développant un « *quatrième niveau de dialogue social* » le dialogue social territorial. Il n'y a jamais eu de consensus au sein du CISTE, ni au sein des organisations syndicales, sur cette orientation mais elle a été suffisamment formalisée (Joubert, Quitreau, Renaud, 1992 et 1998) et défendue pour influer sur le programme de travail du CISTE.

4. Des différences moins marquées que les similitudes

Les trois cas brièvement analysés semblent clairement différents. La démarche Rhônalpine résulte, en dehors de tout contexte de crise, d'une volonté conjointe d'acteurs de construire un dispositif ou un système territorial de dialogue et de collaboration complet, liant la région et les territoires qui la composent. Cette volonté s'est traduite par la signature d'un premier accord quadripartite dont la mise en œuvre opérationnelle a été confiée à une cellule ressource constituée à cette occasion et par un accord entre l'État et la Région sur la constitution de zones infrarégionales de coordination des politique d'emploi et de formation. La dynamique ainsi lancée s'est ensuite développée et renforcée. A l'inverse, en Franche-Comté, c'est l'ampleur de la crise qui explique la signature du premier protocole quadripartite. Celui-ci a d'emblée été conçu pour mettre en œuvre une innovation (former plutôt que licencier, ou former pendant le chômage partiel) à une époque où n'existait pas, en France, de règle ni de mécanisme de cette nature. Le processus s'est ensuite développé par élargissement des outils visant à sécuriser les parcours professionnels par le développement des compétences (poursuite de l'acte 1, dispositif d'accompagnement des précaires) et la création de mécanismes transitionnels spécifiques (binômes intergénérationnels, préparation à la mobilité externe), en restant centré sur l'échelon régional. En Poitou-Charentes enfin, aucun accord quadripartite n'a été signé et c'est le développement d'un dialogue et d'initiatives entre les seuls partenaires sociaux qui a été choisi, dans le cadre d'une démarche paritaire dont on remarquera cependant qu'elle a été, dès le départ, financée par les pouvoir publics : l'État et la Région. Ces trois cas présentent cependant quelques réelles similitudes.

En premier lieu, on retrouve dans chacun des cas, l'une des caractéristiques principales du dialogue social territorial : l'innovation. Celle conçue en Franche-Comté en 2009 permet de constater un effet déjà évoqué à propos de l'Allemagne (cf. chapitre B) : une réponse vertueuse à un processus de révélation, par la crise, d'une vulnérabilité. On notera d'ailleurs que dans cette région fortement industrialisée, la réponse a visé, comme en Allemagne, le développement une politique de formation et de rétention négociée de la main-d'œuvre et qu'elle révèle d'importantes ressources de négociation et de concertation. D'autres innovations ont inspiré des politiques nationales, selon un mécanisme dont la France est coutumière. On connait celui de l'extension (art. L. 2261-15 et suiv. du code du Travail) qui permet, en France, au ministre du travail d'étendre un accord ou une convention collective à l'ensemble des entreprises d'une ou plusieurs branches ou à l'ensemble du secteur privé (Duclos, 2006). On sait moins que nombre d'initiatives privées, généralement menées au sein de grand groupes, ont été des sources d'inspiration pour la puissance publique lors de l'élaboration de lois visant à leur généralisation[103]. Ainsi en fut-il des cellules de reclassement

[103] Avec plus ou moins de bonheur, entre autres parce que ces initiatives sont généralement situées dans des contextes et des jeux d'acteurs qui pèsent dont l'influence est généralement sous-estimée, ce qui rend la duplication complexe.

(expérimentées par quelques groupes depuis le début des années 1980 avant qu'un amendement, intégré au Code du Travail en 1991, n'en favorise le développement) ou des conventions de revitalisation intégrées au code du Travail par la loi de 2002. Les trois cas analysés ici indiquent l'existence de mécanismes similaires à partir d'expérimentation initiées par le dialogue social territorial. Les « binômes générationnels » Franc-comtois ont précédé et inspiré le contrat de génération ; le quadripartisme rhônalpin a précédé et, selon toute probabilité, inspiré la constitution des CREFOP. Dans la même veine mais concernant des univers de propagation différents, l'expérience Franc-comtoise concernant les intérimaires a compté dans l'élaboration de l'accord de branche intérimaire de 2014. Les Groupement d'Employeurs ont essaimé en Europe (Bruggeman, Wölfing, Xhauflair, Joubert, 2011) et les Centres de Ressources des Groupements d'Employeurs (CRGE) dans certaines régions de France à partir de l'expérience des groupement d'employeurs et du CRGE auxquels le dialogue social territorial picto-charentais a donné naissance.

L'absence de convention quadripartite en Poitou-Charentes ne signifie par ailleurs pas que ni la région ni l'État n'ont participé au processus. Au contraire, comme déjà signalé, depuis le début de l'association, ils financent le CISTE conjointement et participent régulièrement aux manifestations qu'elle organise. Si on rapproche ce constat de l'entre reconnaissance des quatre acteurs précités et la création des CREFOP, on peut formuler l'hypothèse qu'il a là une avancée du dialogue social territorial dans la détermination des acteurs : au cours des 15 dernières années, une séparation s'est opérée entre acteurs (État, collectivités territoriales, partenaires sociaux) et opérateurs (Chambres consulaires, opérateurs de l'emploi, ….). Cette clarification laisse cependant sans réponse, pour le moment, la question du statut de la galaxie des ONG dans ce dialogue.

Il faut aussi remarquer que si la préoccupation de territorialisation des politiques publiques est très fortement présente dans les accords et conventions, des thèmes comme la sécurisation des parcours professionnels sont présents dans chacun des cas étudiés, d'une part et que les politiques publiques ne sont, c'est un euphémisme, pas étrangères au choix thématiques opérés par le CISTE en Poitou-Charentes. Cette question de la territorialisation est cependant vaste et ouvre sur deux autres : celle du territoire pertinent et celle de l'articulation entre les niveaux de territoire. La question du territoire pertinent a probablement, intuitivement du moins, une réponse en termes économique : il s'agit d'une région dont la population se compte en millions d'habitants, doté d'universités et d'un portefeuille productif et de compétences lui permettant de s'insérer dans la mondialisation. Il s'agit donc d'un territoire suffisamment petit pour que la proximité joue un rôle et suffisamment grand pour posséder les atouts lui permettant de soutenir la compétition mondiale. Ce type de territoire peut être considéré comme un territoire cadre et on peut lui associer des territoires de projets dont la géométrie est variable et qui pose alors la question, essentielle, de l'articulation des différents projets et niveaux de territoires. Mais, dans le domaine de la territorialisation des politiques publiques, le DST se heurte à un autre problème, particulièrement épineux : l'efficience des actions requérant généralement des interventions de proximité, chaque opérateur possède une

délimitation territoriale infrarégionale qui lui est propre, ce qui pose une question incontournable : celle de la définition de « zones » territoriales partagées par tous les acteurs (Borel, Feras, Ville, op. cit.). De ce point de vue, notons que si la question de la structuration de territoires infra régionaux et de l'organisation des liens entre eux et le niveau régional ne s'est pas encore posée en Franche-Comté, c'est à l'ordre du jour pour les années à venir (Entretien[104] avec Denis Sommer[105]).

Enfin ; on remarquera, qu'explicitement ou implicitement, les acteurs du DST sont, comme, plus explicitement, les acteurs des politiques publiques, confrontés à ce que l'on pourrait appeler une « nouvelle frontière ». Bien que le processus ne soit pas terminé et qu'elle n'aille pas sans soulever d'épineuses questions, l'articulation des politiques d'emploi et de formation est devenue plus construite et plus explicite. Par contre, le renforcement de l'articulation économie – emploi – formation est encore embryonnaire, quel que soit l'acteur concerné. C'est vrai en ce qui concerne l'État pour lequel, malgré la création des DIRECCTE, cette approche est « *encore balbutiante* » ((Borel, Feras, Ville, op. cit.) comme pour les acteurs du DST qui perçoivent que celle-ci suppose à la fois un rapprochement avec l'entreprise dont les formes restent à inventer et d'autres types d'actions dont les contours et les articulations restent à définir.

[104] Réalisé le 8 janvier 2016
[105] Premier vice-président du Conseil régional de Franche-Comté et maire de Grand-Charmont

5. Références

Adrover S. Vivas É. 2014, « Décrochage de l'économie Franc-comtoise depuis dix ans » *INSEE Franche Comté L'essentiel* N° 154.

Bruggeman F. Wölfing S. Xhauflair V. Joubert F. 2011, *Anticiper et gérer le changement en Europe : peut-on traduire un dispositif d'un pays à l'autre, l'exemple des Groupements d'Employeurs*. Association Européenne de la Formation Professionnelle

Efigip 2010, *État des lieux du Dialogue social territorial en Franche-Comté*, Efigip

Eureval. 2014, *Évaluation de la valeur ajoutée du Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle (CPRDFP) 2011-2015*, Synthèse

Gauthier A. 2008, « Le pôle Rhône-Alpes de l'orientation, exemple d'une coordination régionale des acteurs professionnels de l'orientation ». *Éducation & formations* n° 77

INSEE. 2010, *La France et ses régions*. Insee Références

Lamotte B. 2012, « La sécurisation des parcours professionnels : Des réponses par la territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation ? » Contribution aux XXII[èmes] Journées de l'Association d'Economie Sociale

Frachisse D. Rollet D. 2015, « Analyse des portraits emploi formation des territoires », *Notes stratégiques PRAO*

Froy F. Giguère S. 2008, *Breaking out of silos: joining up policy locally*, OECD LEED Programme

REY F. 2001, « Dialogue social : le modèle Rhône-Alpes » *Liaisons sociales magazine*

Sedeno A. Dupré A. 2012, « L'industrie rhônalpine, entre désindustrialisation et mutations industrielles », *La lettre de l'INSEE Rhône-Alpes* n° 184

Seeno A. Chambard J.P. 2014, « Rhône-Alpes : une croissance de long terme soutenue par l'industrie, la métropolisation et l'économie résidentielle » *La lettre de l'INSEE Rhône-Alpes* n° 231

Verdier É. 2008, « Vers une gouvernance territoriale des risques du travail ? », *Travail et Emploi* n° 113, DARES

Accords, conventions et protocoles régionaux

Franche-Comté. 2009, *Protocole interprofessionnel pour une expérimentation franc-comtoise en faveur des salariés et des entreprises impactées par la crise*.

Franche-Comté. 2011, *Protocole expérimental de sécurisation des parcours professionnels en Franche-Comté : ACTE II*

Franche-Comté. 2015, *Sécurisation des parcours professionnels. Bilan des Actes I et II*, Conférence sociale régionale

Rhône-Alpes. 2003, *Protocole d'accord relatif à la définition et à la mise en œuvre d'une politique régionale concertée en faveur du développement de la validation des acquis de l'expérience*

Rhône-Alpes. 2005, *Protocole État - Région*

Rhône-Alpes. 2010, *charte des contractualisations régionales*

Rhône-Alpes. 2011a, *Protocole cadre État-Région Rhône-Alpes – Partenaires sociaux Territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation*

Rhône-Alpes. 2011b, *Convention partenariale État, Région partenaires sociaux Sécuriser les parcours professionnels : un enjeu pour Rhône-Alpes*

Liste des acronymes et sigles

Nous n'avons pas fait figurer les sigles des organisations nationales des partenaires sociaux en France.

ABCD Association Bretagne Chèque domicile

ACRIB Associazione Calzaturifici della Riviera Del Brenta

ACV Algemeen Christelijk Vakverbond (syndicat flamand ; en Wallonie CSC : Confédération des Syndicats Chrétiens)

AFPA Association de Formation Professionnelle des Adultes

ANI Accord National Interprofessionnel

ANPE Agence Nationale pour l'Emploi

ARF Association des Régions de France

ARRMEL Appui, Reconversion, Reclassement dans la Métropole Lilloise

ASCI Agente per lo Sviluppo di Culture et Imprese

CAEN Conseil Académique de l'Education Nationale

CAR Comité de l'Administration Régionale

CBE Comité de Bassin d'Emploi

CCREFP Comité de Coordination Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

CDD Contrat à durée déterminée

CDI Contrat à durée indéterminée

CDDRA Contrats de Développement Durable Rhône - Alpes

CDRA Contrats de Développement Rhône – Alpes

CEF Contrats Economiques Sectoriels

CEP Contrats d'Etudes Prospectives

CESE Conseil Economique, Social et Environnemental

CESER Conseil Economique, Social et Environnemental Régional

CGD Contrat Global de Développement

CGIL Confederazione GeneraleItaliana del Lavoro

CIBC Centre Interinstitutionnel de Bilan de Compétences

CIDFF Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles

CISL Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori

CISTE Carrefour de l'Innovation Sociale du Travail et de l'Emploi

CLCBE Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi

CNE Conseil National de l'Emploi

CNEFOP Conseil National de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle

CNFPTLV Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie

CNNC Commission Nationale de Négociation Collective

CODESPAR Conseil de Développement Economique et Social du Pays et de la métropole de Rennes

COEF Contrats d'Objectifs Emploi Formation

COPAREF Conseils Paritaires Interprofessionnels Régionaux pour l'Emploi et la Formation

COPIRE Commissions Paritaires Interprofessionnelles Régionales de l'Emploi

COTEF Comités Territoriaux Emploi Formation

CPAT Commission Paritaire Artisanale Tarnaise

CPF Compte Personnel de Formation

CPNFP Comité Paritaire National Formation Professionnelle

CPRDFP Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles

CPRDOFP Contrat de Plan Régional de Développement de l'Orientation et des Formations Professionnelles

CRE Commission Régionale de l'Emploi

CRE Conseil Régional de l'Emploi

CREA Comité Régional de l'Enseignement Agricola

CREFOP Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle

CRES Chambre Régionale de l'Économie Sociale

CRGE Centre Régionale de Ressources des Groupements d'Employeurs

CPRI Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles

CPRIA Commissions Paritaires Régionales Interprofessionnelles de l'Artisanat

CRP Conventions de Reclassement Personnalisé

CSEF Comités Subrégionaux de l'Emploi et de la Formation

CSFR Comité Stratégique de Filière Régional

CSP Contrat de Sécurisation Professionnelle

CTP Contrat de Transition Professionnelle

CTEF Contrats Territoriaux pour l'Emploi et la Formation

DFP Délégation à la formation Professionnelle

DGEFP Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

DIF Droit Individuel à la Formation

DIRECCTEDIrection Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi

DPT Dialogue partenarial Territorial

DRTEFP Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

DS Dialogue Social

DST Dialogue Social Territorial

DT Dialogue Territorial

EDEC Engagement de Développement de l'Emploi et des Compétences

ETI Entreprises de Taille Intermédiaire

FSE Fonds Social Européen

FNE Fonds National de l'Emploi

FONGECIF Fonds de Gestion des Congés Individuels de Formation

Forem Service Public Wallon de l'Emploi et de la Formation

FPSPP Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels

FRAP Fonds Régional d'Appui à la Professionnalisation

FRAU Fonds Régional d'Aide d'Urgence

FRERA Fonds Régional pour l'Emploi en Rhône - Alpes

FRI Fonds Régional d'Investissement

FRIE Fonds Régional d'Innovation pour l'Emploi

FRSEA Fédération Régionale des Syndicats d'Exploitants Agricoles

GPEC Gestion Prévisionnelle de l'Emploi et des Qualifications

IBEFE Instances de Bassin Enseignement Qualifiant Formation Emploi

INSEE Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

INTEFP Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

LEED Local Economic and Employment Development

LEP Local Enterprise Partnership

MDE Maison de l'Emploi

MIFE Maison de l'Information sur la Formation et l'Emploi

MOC Méthode Ouverte de Coopération

NOTRe (Loi) Nouvelle Organisation Territoriale de la République

OECD (OCDE) Organisation for Economic Co-operation and Development

OPCA Organismes Paritaires Collecteurs Agréés

PME Petites et Moyennes Entreprises

PRAO Pôle Rhône – Alpes de l'Orientation

PRDFP Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles

PRDFPJ Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des Jeunes

PTE (TEP) Pactes Territoriaux pour l'Emploi

RETI Régions Européennes de Tradition Industrielle

SPE Service Public de l'Emploi

SPED Service Public de l'Emploi Départemental

SPEL Service Public de l'Emploi Local

SPEP Service Public de l'Emploi de Proximité

SPER Service Public de l'Emploi Régional

SPI Sindacato PensionatiItaliani (syndicat de retraités italiens)

SRADT Schéma Régional d'Aménagement et de Développement durable du Territoire

SRCAE Schéma Régional Climat Air Energie

SRDEII Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation

SRESRI Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

SSC Sector Skills Council (Conseil sectoriel des compétences, Royaume-Uni)

SUEval Commission de Suivi et d'Evaluation des aides publiques aux entreprises

TIC (ICT) Technologies de l'Information et de la Communication

UIL Unione Italiana del Lavoro

USAT Union Syndicats Artisanaux du Tarn

VAE Validation des Acquis de l'Expérience

ZTEF Zones Territoriales Emploi Formation