

Les dossiers de



## Le dialogue social territorial

### Introduction<sup>1</sup>

Trois arguments militent en faveur du dialogue social territorial. Le premier est celui de la nécessité de s'adapter à l'évolution de la structuration et de l'intervention de l'administration publique. Avec la RGPP, révision générale des politiques publiques, avec la décentralisation de la gestion de certaines interventions publiques comme l'APA, le RMI, puis le RSA, il apparaît que le cadre territorial prend une plus grande importance dans la mise en œuvre des politiques sociales de l'Etat. La réforme de l'administration territoriale du travail et de l'emploi va rassembler dans de nouvelles directions régionales les agents de l'Etat prenant en charge ces questions avec d'autres services ou directions administratives. Les relations créées entre partenaires sociaux et l'administration régionale et départementale vont s'en trouver modifiées. Le niveau régional devra être réapprécié par des partenaires sociaux plus enclins à discuter avec le niveau départemental.

Mais le besoin de se structurer face aux pouvoirs publics n'est pas la seule motivation possible des acteurs sociaux. Le souci de l'efficacité dans la conduite de différentes politiques, emploi, insertion, reclassement, formation, etc. pousse de nombreux responsables à convenir que la proximité est mère de l'efficacité. Le niveau local apparaît ainsi comme pertinent pour la réalisation de projets concrets touchant à l'emploi. Selon certains acteurs, la déclinaison de différentes politiques nationales, formation professionnelle, actions contre les discriminations devrait s'appuyer davantage sur les niveaux territoriaux pour obtenir davantage de résultats.

Une troisième raison est suggérée par l'observation des processus de dialogue social territorial : la richesse de la participation sociale ainsi générée. Le dialogue social national ne réunit qu'une minorité de représentants alors que le dialogue territorial peut associer davantage d'acteurs et en diversifier les origines (syndicales, patronales, mais aussi associatives, élus locaux, etc.). Le dialogue social territorial démultiplie le nombre des intervenants. Accroissant les lieux d'engagements, de délibérations, d'actions, le dialogue social devient un des vecteurs de la démocratie sociale en comblant les espaces de relations entre les pouvoirs centraux et les citoyens.

Outre cet aspect, la participation de différents acteurs entraîne des changements dans la représentation que chacun se fait des autres. La confrontation directe, la mise en route d'un projet commun, font que chacun apprend à connaître l'autre et à respecter son point de vue, à défaut de le partager.

---

<sup>1</sup> Merci à Annette Jobert pour ses conseils

## I - Les formes du dialogue social territorial

On peut les distinguer selon :

### *La composition :*

- dialogue social direct entre organisations patronales et syndicales, avec soit les négociations professionnelles de certains secteurs, soit la gestion des institutions paritaires comme celles relatives à la formation professionnelle,
- confrontation tripartite avec la présence des pouvoirs publics aux côtés des partenaires sociaux, telles que les agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail,
- présence de représentants de la société civile avec les partenaires sociaux et les pouvoirs publics que l'on retrouve dans les comités de bassins d'emploi, les CRAM, les CESR, etc.

### *Les thèmes traités :*

On doit ajouter les différents domaines du dialogue social territorial : la formation professionnelle, l'emploi, l'insertion, les conditions de travail, la protection sociale, la justice, le développement local, etc.

### *Les fonctions exercées :*

- fonction de gestion par exemple dans les CAF ou les OPCA, ou dans les comités de bassins
- fonction de concertation et de délibération au CESR par exemple
- fonction de négociation, pour les négociations salariales de la métallurgie

### *Les niveaux d'intervention :* local, départemental, régional.

Il existe enfin une dernière approche, celle proposée par Annette Jobert<sup>2</sup> qui distingue d'une part le dialogue institutionnel et ses instruments, telles que les institutions et organismes paritaires ou tripartites créés par des lois ou des accords. A. Jobert nomme ce dialogue un dialogue de déclinaison puisqu'il consiste à décliner, appliquer des règles définies au-dessus. D'autre part le dialogue de projection, ou de projet, dialogue volontaire car non imposé par des règles, mais créé par des acteurs qui veulent mener à bien un projet qu'ils ont eux-mêmes choisi. C'est avec cette distinction que nous présentons une revue de différentes formes de dialogue social territorial. Ces exemples sont tirés pour la majorité d'entre eux du rapport du CESE.

Il n'existe pas de recensement des institutions et organismes participant d'une façon ou d'une autre au dialogue social territorial. Nous avons notamment utilisé l'étude de l'IRE<sup>3</sup> de 1997 ainsi que le rapport du CESE de 2009<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A. Jobert, F. Guarriello, E. Heidling, « Le dialogue social territorial en Europe, une perspective comparative » in *Les nouvelles dimensions du politique*, LGDJ 2009

<sup>3</sup> H. Blassel & JP Jacquier, « La représentation territoriale », *Revue de l'IRE* 1997

<sup>4</sup> JL Walter, *Le dialogue social territorial*, Conseil économique, social et environnemental, 2009

## **A- Principales instances institutionnelles du dialogue social territorial**

### **Champ économique, social et sociétal**

#### *CESR : Conseil économique et social régional*

Assemblée consultative auprès du Conseil régional, le CESR émet des avis et produit des rapports sur tout domaine de la vie économique, sociale et culturelle, soit sur saisine du Conseil régional, soit sur auto saisine. Il est obligatoirement consulté par le Conseil régional sur les orientations générales et le budget.

### **Champ de l'emploi et du travail**

#### *CPL : Commission paritaire locale*

Les commissions paritaires locales ont une mission de négociation sur des sujets d'intérêt local, particulièrement dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle. Elles ont aussi une mission de conciliation, collective ou individuelle. Enfin, elles sont chargées d'examiner des questions relatives aux conditions d'emploi et de travail des salariés. Elles ont, à ce titre, vocation à contribuer à la capitalisation des savoir-faire et à la diffusion des bonnes pratiques.

#### *COPIRE : Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi*

Instance créée par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969, la COPIRE est un lieu d'études, d'informations et de dialogue interprofessionnel sur l'évolution de l'emploi et de la formation. Elle participe à la promotion des moyens de la formation professionnelle et exerce un rôle important dans le domaine de la formation des jeunes. Elle est consultée sur les contrats d'objectifs.

*OPCA* paritaires OPCALIA, Agefos PME, FONGECIF Outils paritaires de la formation professionnelle

#### *CRE : Conseil régional de l'emploi*

Nouvelle instance créée en 2008 dans le cadre de la réforme de l'organisation du SPE, le CRE est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région et émet un avis notamment en ce qui concerne la programmation des interventions au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail. Il a vocation à s'articuler avec les instances déjà existantes, en particulier le CCREFP qui constitue le lieu de mise en oeuvre de ses préconisations.

#### *CCREFP : Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle*

Associant l'État, le Conseil régional et les partenaires sociaux, il est un lieu d'échanges, sous co-présidence régionale et préfectorale, pour les questions d'emploi et de formation professionnelle, mais également pour les acteurs de la formation. Sa consultation est obligatoire sur un certain nombre de sujets.

#### *OREF : Observatoire régional de l'emploi et de la formation*

Il est organisé en un réseau regroupant les services de l'État et de la région ainsi que leurs partenaires régionaux, producteurs d'analyses et de statistiques relatives à l'emploi et à la formation. Il réalise des études et apporte son expertise pour aider les décideurs à anticiper les mutations économiques et à piloter les politiques de formation et d'emploi.

CARIF : centre de ressources sur la formation professionnelle

Missions locales : dirigées vers le public des jeunes en recherche d'emploi ou de formations

## **Champ de la santé au travail et des conditions de travail**

### *ORST : Observatoire régional de la santé au travail*

Issu de l'accord national interprofessionnel du 13 septembre 2000, il promeut, au niveau régional, les orientations en matière de santé et de sécurité au travail, d'hygiène et de prévention et coordonne les actions dans ce champ.

### *CRPRP : Comité régional de prévention des risques professionnels*

Placé auprès du Préfet de région, il est une instance de dialogue et d'échanges au sein de laquelle l'ensemble des acteurs régionaux et locaux impliqués coordonnent les actions de prévention en milieu de travail et relaient la politique nationale de prévention (élaboration de diagnostics territoriaux sur les conditions de travail et la prévention des risques professionnels, avis sur les orientations régionales des politiques publiques intéressant la santé et la sécurité au travail, consultation sur le plan régional santé au travail).

### *ARACT : Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail*

Intervenant en majeure partie dans les entreprises de moins de 200 salariés, elle réalise des actions sur des questions portant sur les conditions de travail dans toutes ses dimensions : prévention des risques professionnels, sécurité, santé, organisation du travail, maintien et développement des compétences, conception et aménagement des systèmes de travail.

*Comités techniques régionaux* : examen des accidents de travail et des politiques de prévention des entreprises par grands secteurs

### *Comité régional de la médecine du travail*

*COTOREP* Commission technique d'orientation et de réparation professionnelle

*Commission régionale d'inaptitude au travail*

## **Champ de l'économie locale**

### *CLD : Conseil local de développement*

Le CLD a un rôle consultatif sur les politiques locales. Il a pour vocation d'associer la société civile à des démarches de projets sur un territoire (agglomération, pays...). C'est un lieu de proposition et de conciliation des différentes approches sur un territoire.

### *CBE : Comité de bassin d'emploi*

Dans une logique partenariale et territoriale (bassin d'emploi), le CBE agit autour de 4 axes : structurer et développer le territoire, faire naître de nouvelles activités, former pour l'emploi, améliorer la compétitivité des entreprises.

*CODEF : Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi* Le CODEF contribue à la mise en oeuvre dans le département de la politique définie au plan régional dans les trois domaines suivants : formation professionnelle, promotion sociale, emploi.

### *Comité d'expansion*

## **Champ de l'insertion**

### *CDI : Conseil départemental d'insertion*

Le CDI a un rôle consultatif sur le Plan départemental d'insertion.

*CLI : Commission locale d'insertion*

La CLI réalise l'animation de la politique locale d'insertion, évalue les besoins d'insertion des bénéficiaires de son territoire, recense l'offre d'insertion disponible et formule des propositions pour le développement d'actions nouvelles. Elle élabore le Programme local d'insertion (PLI) et émet des propositions sur le Programme départemental d'insertion (PDI).

*CDIAE : Conseil départemental d'insertion par l'activité économique*

Mis en place auprès du Préfet de département, le CDIAE a une mission d'animation et de propositions d'actions en faveur du développement de l'activité et de l'insertion professionnelle.

*Commission départementale des travailleurs handicapés*

**Champ de l'éducation**

Conseils d'administration des Universités  
Conseils des lycées professionnels et des CFA  
CAEN Conseil académique de l'Education nationale  
Comité régional éducation-économie

**Champ de la protection sociale**

Conseil d'administration des CAF, caisses d'allocations familiales  
Conseils d'administration CRAM et CPAM, caisse régionale et caisses primaires d'assurance maladie  
URSSAF : union de recouvrement des cotisations sociales

**Instances de consultation des pouvoirs publics**

Conseil régional et conseils départementaux des retraités et personnes âgées  
Comité départemental de la consommation  
Comité départemental de l'habitat  
Comité départemental de lutte contre le travail clandestin  
Comité départemental transports  
Conseil départemental de la famille

**Instances et institutions de gestion des conflits**

Conseils des prud'hommes  
Tribunaux de la sécurité sociale  
Conseillers des salariés  
Commission régionale de conciliation

**La négociation collective**

Commission de négociation dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et de la métallurgie.

## **B - Le dialogue social de projet**

Nous reprenons ici les exemples d'initiatives et de réalisations locales présentés dans le rapport du CESE<sup>5</sup>.

### *Bourgogne*

En Saône-et-Loire, une réflexion de fond a pu être menée par l'État et les partenaires sociaux sur les conséquences du vieillissement des actifs dans le département et s'est traduite par l'élaboration de préconisations précises des partenaires sociaux suivies d'actions.

### *Bretagne*

Une « commission temps sociaux » a été mise en place dans le pays de Rennes pour aborder les questions liant les horaires des transports, les horaires d'ouvertures et d'embauche. Des bureaux des temps ou agences des temps ont été mis en place sur différents territoires, souvent à l'échelle d'une ville ou d'une agglomération.

La fédération des comités d'entreprises (FACE CEZAM Bretagne) a mis en place des projets de garde d'enfants interentreprises avec une personne référente dans les entreprises. Au travers de l'organisation du travail et des enjeux de l'égalité professionnelle au sein de l'entreprise, des exemples montrent plus largement que le dialogue social a conduit à envisager la création de crèches interentreprises en lien avec les comités d'entreprises et les organisations syndicales.

Un partenariat entre Manpower et l'université de Bretagne Sud a été mis en place avec l'objectif de développer la Validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les travailleurs intérimaires.

Outre les universités, les lycées professionnels et les Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement (GRETA) s'impliquent dans certains endroits dans un dialogue local lié aux problématiques d'anticipation de la formation initiale et continue nécessaires pour l'activité économique et l'emploi sur un site donné.

Une association intermédiaire du pays de Redon, en Ille-et-Vilaine, dans un secteur ayant une population peu formée, peu mobile, aux confins de trois départements, la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine et le Morbihan a mis en place des groupes de travail avec les demandeurs d'emploi, avec le projet d'élargir progressivement le dialogue social au niveau du bassin d'emploi avec les différents partenaires.

Depuis 2006, dans le Morbihan, a été mise en place une « cellule d'écoute et de médiation pour les souffrances au travail » réunissant des partenaires sociaux départementaux avec l'appui technique du service de santé au travail de l'Union interprofessionnelle patronale de Bretagne.

### *Champagne-Ardenne*

Dans le domaine de la sécurisation des parcours professionnels, un dialogue social territorial s'amorce à l'occasion d'innovations ou d'expérimentations territoriales. Ainsi, le Contrat de transition professionnelle (CTP), expérimental dans la quasi totalité du département des Ardennes fait l'objet d'un suivi commun par les services de l'État, de la région, du Département et les partenaires sociaux.

---

<sup>5</sup> On donne ci-dessous une liste d'initiatives et de réalisations, car elles sont peu connues. Faute d'un recensement général difficile à établir, elle peut servir de point de départ dans la connaissance du sujet.

### *Franche-Comté*

L'impulsion d'une dynamique de dialogue social autour de la formation et l'emploi en Franche Comté

### *Ile de France*

Un espace régulier d'échanges et de dialogue social a été institué en Île-de-France pour permettre aux organisations patronales et syndicales au niveau interprofessionnel d'avoir un lieu de réflexions stratégiques, d'évaluations et d'élaboration de points de vue communs sur les problématiques prioritaires dans la région. Deux thèmes sont apparus comme fédérateurs : les maisons de l'emploi (une seule sur les 26 existantes associe les partenaires sociaux) et les pôles de compétitivité (où, par nature, ils sont absents).

Cet espace de dialogue entre les partenaires sociaux a trouvé son utilité dans la production de projets. En avril 2007, a été signée une déclaration commune sur les maisons de l'emploi, combinée à un tableau de bord de suivi, notamment dans l'objectif de développer la sécurisation des parcours. La santé au travail fait également l'objet de plusieurs projets, dont l'organisation d'un séminaire. Des discussions très importantes se sont par ailleurs engagées au sujet des modes et des lieux de concertation : COPIRE, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), Conseil régional de l'emploi (CRE)... Au-delà des résultats tangibles, c'est surtout le fait que des liens de confiance se sont tissés entre des partenaires sociaux qui n'avaient pas l'habitude de se rencontrer au niveau interprofessionnel dans la région Île-de-France qui doit être signalé.

La DRTEFP d'Île-de-France s'appuie quant à elle d'ores et déjà sur un comité technique régional et interdépartemental sur le dialogue social territorial et a développé un véritable plan d'action.

Parmi les objectifs figure en particulier la poursuite de rencontres régulières des partenaires sociaux au niveau régional et d'expérimentations de nouvelles formes de dialogue social. Les chantiers amorcés en 2008 donnent des résultats positifs : création d'une CPL dans l'hôtellerie-restauration à Paris, autour des problématiques de développement des compétences des salariés, et à Rungis sur la gestion des ressources humaines et les parcours professionnels, mise en place d'un espace de dialogue social sur la santé et la prévention des risques à Roissy. Grâce au GIP emploi de Roissy, la DRTEFP, les organisations syndicales et les employeurs - PME essentiellement - de la plateforme ont ouvert des négociations portant sur les conditions de travail et la santé au travail.

La fidélisation des salariés et le développement des PME dans le secteur des jeux vidéo d'Île-de-France

### *Languedoc-Roussillon*

A été créée en 2001 sous l'égide de la DRTEFP de Languedoc-Roussillon une Conférence régionale du travail (CRT) réunissant dans un premier temps l'État déconcentré et les organisations patronales et syndicales au niveau interprofessionnel ainsi que, en fonction des travaux des différentes commissions, les organisations professionnelles du bâtiment et des travaux publics, de l'hôtellerie-restauration et de l'agriculture.

### *Basse-Normandie*

Un accord récent entre la CGPME et quatre organisations syndicales en Basse-Normandie vise au développement de la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les entreprises et à la mise en place de structures

interentreprises (comités d'entreprises, plan de déplacement concernant plusieurs entreprises).

En Basse-Normandie, l'ORST, organisme paritaire, a travaillé sur la réforme de la médecine du travail dans les services de santé au travail et anime au sein du CRPRP une Commission sur les troubles psychosociaux afin de formuler des propositions d'actions pour le plan régional de santé au travail.

#### *Midi-Pyrénées*

L'organisation du dialogue social dans l'artisanat du Tarn grâce à la création d'une commission paritaire locale.

Le travail dominical dans le Gers là aussi à travers l'animation d'une commission paritaire locale.

#### *Nord*

Le Système productif local (SPL) des dentelles de Calais a ainsi eu pour objectif de maintenir, et si possible augmenter, le savoir-faire en conception et en fabrication traditionnelles, afin de préserver l'activité de l'ensemble de la fabrication de dentelles.

#### *Provence-Alpes Côte d'azur*

Le Pacte marseillais pour l'emploi a fait l'objet d'une coopération entre une soixantaine d'institutions publiques, d'organismes privés et d'acteurs de terrain, par exemple des associations de commerçants, des organismes de formation, des associations locales.

#### *Corse*

La saisonnalité et l'application du droit dans le secteur des hôtels-café-restaurants de Corse

#### *Pays de Loire*

La mise en place d'une instance de dialogue social de site aux Chantiers navals de Saint-Nazaire

#### *Poitou-Charentes*

Le Carrefour de l'innovation sociale, du travail et de l'emploi (CISTE) en Poitou-Charentes réunit onze organisations syndicales de salariés et d'employeurs qui a pour objet de fédérer et animer le débat régional autour des évolutions et démarches relatives aux nouvelles formes d'emploi et des relations du travail, d'organiser une fonction de veille et d'analyse pluridisciplinaire des pratiques professionnelles, d'inciter à l'innovation sociale en mettant en oeuvre des méthodologies d'actions centrées sur le partenariat et reposant sur les réseaux, les structures et les organisations existantes, territoriales ou professionnelles

En région Poitou-Charentes, à l'initiative du Conseil régional, une Conférence sociale régionale pour l'emploi, réunissant les représentants des salariés et des employeurs, le CESR, les services de l'État, mais aussi les associations familiales, la Banque de France et OSEO.

L'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité dans l'artisanat des Deux-Sèvres

#### *Rhône-Alpes*

En Rhône-Alpes, le monde associatif, sous différentes formes, a participé à des négociations sur un Plan Jeunes régional, qui a créé des « prospecteurs » dans les



entreprises. Selon le CESR, des résultats jusqu'ici inégalés ont été obtenus du point de vue de l'insertion des jeunes.

Le CESR Rhône Alpes joue le rôle d'« ensemble » dans l'animation du dialogue social territorial. Cela signifie que la région crée le tour de table, mais qu'elle ne pilote pas obligatoirement. Certains pilotages peuvent donc être assumés par des partenaires sociaux, par d'autres politiques ou par l'État.

Le « projet Grand Lac » concernant le lac du Bourget en Savoie vise sur quinze ans à organiser le futur cadre de vie de 180 000 habitants, soit la moitié de la population savoyarde, en garantissant un équilibre entre le développement économique générateur d'emplois et la préservation du patrimoine naturel et culturel. L'ensemble des acteurs publics et privés concernés ont été associés par différents moyens.

La situation des travailleurs saisonniers dans les Hautes-Alpes a donné lieu à différentes initiatives et accords.

*Les conventions régionales* associant l'État, la région et les partenaires sociaux conclues durant l'année 2009 dans plusieurs régions pour gérer les conséquences sociales de la dégradation de la situation économique peuvent être classées dans les deux types de dialogue social territorial : elles engagent des acteurs institutionnels qui négocient volontairement une convention.

*Les groupements d'employeurs* sont créés de manière volontaire en s'appuyant sur la loi qui en a défini les attributions. Créés à l'origine pour l'agriculture, les groupements d'employeurs se sont étendus à différents secteurs et existent dans de nombreux départements. Dans certains départements des centres de ressources, CRGE, sont créés pour les soutenir.

## II - Quelle évaluation ?

Ce double inventaire est sans doute incomplet, notamment dans la partie des projets locaux. Le repérage des structures institutionnelles est rendu complexe par l'existence pour certaines d'une double tutelle, comme aussi par leurs origines différentes : législatives, contractuelles. Enfin, certaines disparaissent à l'occasion d'une révision ou sont mises en sommeil.

La situation des instances de projet est aussi fluctuante. Des initiatives éclosent, d'autres s'éteignent du fait du retrait des acteurs. Pour certaines instances, il existe une structure nationale de rencontres. Mais pas pour toutes. Et certaines s'usent : le site du Comité national des bassins d'emploi n'est plus à jour depuis 2008...

Au-delà de ces difficultés, force est de constater le nombre et la diversité de l'existant. On peut tabler sur le chiffre moyen d'une cinquantaine d'instances par département. En retenant le nombre de dix syndicalistes et de dix employeurs, on affecte vingt représentants à chaque instance. On atteint alors le chiffre de 1 000 mandats départementaux auquel on doit ajouter les mandats régionaux. Chaque organisation syndicale doit donc assurer 200 mandats départementaux et une vingtaine de mandats régionaux.

Il faut faire la différence entre mandats et mandatés. Un représentant patronal ou syndical peut exercer plusieurs mandats. C'est le cas pour nombre d'entre eux.

Pour le total des départements, ce serait environ 100 000 mandats pour le dialogue social territorial. Ce chiffre, même rapporté à une population de 22 millions de salariés ou aux élus des 30 000 communes, demeure important.

On est donc en droit de s'interroger sur le poids de la charge de ces mandats pour les organisations patronales et syndicales. Ces mandats ne prennent que quelques demi-journées par an, certes. Mais il faut y ajouter leur préparation, la prise de connaissance des dossiers, les discussions en amont et en aval avec les responsables des organisations qui désignent ces mandatés. Ces mandats représentent du temps et de l'énergie militante, de la part des organisations patronales comme syndicales.

Ce volume de sollicitations et d'engagements ne finit-il pas par devenir un problème pour des organisations affaiblies, à la recherche d'une relève militante ?

D'autant que des dérives sont possibles : places laissées vides, absentéisme, mandatés laissés à leur compte faute de confrontations, mandatés devenant des petits notables, tentations financières, etc.

Il existe donc une interrogation dans un certain nombre d'organisations sur le rapport entre le coût de ces représentations, leur utilité sociale et le profit qu'en tirent ces organisations. L'équilibre entre investissements territoriaux et investissements internes vers les militants d'entreprise ne doit-il pas être reconsidéré ?

Cette interrogation est portée vers la représentation institutionnelle. Pour le dialogue social de projet, le problème est sensiblement différent. Ici, on a affaire à du volontariat. Ici, les représentants qui s'engagent dans un projet ont participé à son invention, à la mise sur pied de son cadre, à la recherche des moyens nécessaires. Ici, les militants sont soit mandatés par une organisation, soit présents à titre individuel. Porteurs de leur sigle, sans doute, porteurs de leur position sociale, mais en tous cas engagés à titre personnel.

### **Evaluation qualitative**

On ne dispose pas d'investigations suffisantes pour proposer une évaluation qualitative approfondie. D'autant qu'il s'agit d'évaluer l'efficacité de l'instance comme la qualité du dialogue qui s'y instaure et la place des acteurs.

Deux Conseils économiques et sociaux régionaux ont impulsé une politique de dialogue social territorial, celui de Poitou Charente et celui de Rhône Alpes. Ils ont d'ailleurs adopté chacun un rapport qui explicite leur vision. Mais il ne s'agit que de deux Conseils sur 22 existants ! L'intérêt de ces institutions ou de leurs membres pour le dialogue social territorial est donc vite mesuré.

Selon l'étude publiée par l'IRES sur la représentation territoriale, les instances de concertation initiées par les pouvoirs publics sont particulièrement décevantes, mal préparées, mal animées. Ce reproche est aussi adressé aux réunions tripartites de beaucoup d'instances régionales ou départementales. Elles semblent dans l'impossibilité de parvenir à des conclusions utiles, quand elles ne se réduisent pas à être des tribunes pour certaines organisations.

Les institutions paritaires, notamment de la protection sociale assument leurs responsabilités. Mais on peut s'interroger sur le rôle joué par les administrateurs. si elles ne font que « décliner » leurs attributions légales ou si elles cherchent à les

mettre en rapport avec les situations territoriales, en termes de priorités, d'adaptation au contexte local.

Les COPIRE qui réunissent les partenaires sociaux à l'échelle régionale et ont pour mission d'évaluer la situation locale de l'emploi n'ont jamais réellement décollé. Le constat est le même pour beaucoup des comités de bassin d'emploi ou les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, créés en 2002 et qui réunissent les représentants des différentes collectivités territoriales intervenant sur la formation professionnelle et les partenaires sociaux. Beaucoup sont des coquilles vides sans réelles compétences.

Ce regard critique n'enlève rien à l'utilité des services rendus par certaines des institutions, prud'hommes, conseillers des salariés, COTOREP, CARIF, etc.

Enfin, la négociation collective est peu développée. Trois secteurs négocient des accords salariaux. Quelques commissions paritaires locales ont abouti à des initiatives. Mais ces exemples cachent le peu d'activité contractuelle décentralisée.

Enfin une dernière remarque : chacune de ces instances ou institutions travaille semble-t-il en circuit fermé. Il n'y a pas de transversalité, de recherche de coordination, voire de suppression des doubles emplois inévitables. Pour 500 mandats, on doit dénombrer 200 mandatés qui forment la population du dialogue social ...et qui n'ont jamais pensé à dialoguer ...entre eux.

C'est sans doute du côté du dialogue social de projet qu'il y a le plus de dynamisme. Dans l'étude citée sur le dialogue social territorial<sup>6</sup>, les chercheurs citent différents types d'initiatives. Ils relèvent plusieurs dimensions à ces initiatives : multiplicité des acteurs qui ne se limitent pas aux partenaires sociaux traditionnels, place prise par des partenariats public (Etat, collectivités) /professionnels/voire privé ; le degré de confiance existant entre ces acteurs ; la variété des dispositifs en place tels que comité de pilotage, évaluation, etc. ;

« Toutes ces expériences ne s'inscrivent pas dans les schémas classiques de la négociation collective ou de la concertation tripartite » constatent les chercheurs. Elles existent sui generis.

Reste ces questions : Ces réalisations vont-elles durer dans le temps ? Vont-elles essaimer sur le territoire ? Leurs résultats seront-ils suffisants pour maintenir leurs participants mobilisés ? Bénéficieront-elles des soutiens publics qui seront nécessaires ?

### **Partenaires sociaux et dialogue social territorial**

Pour qu'il y ait dialogue social, deux conditions de départ sont nécessaires : l'existence d'acteurs organisés à ce niveau d'une part, la volonté de ces acteurs à s'engager dans un dialogue social d'autre part.

Le dialogue social entre les partenaires sociaux s'est développé dans le cadre de démarches largement nationales. Certes, les débuts de la construction du dialogue social sont marqués par le développement des Bourses du travail, puis, à la suite de la loi de 1919, par la négociation de conventions collectives professionnelles dans un cadre géographique local. Mais la logique nationale va prendre le dessus. Après la loi

---

<sup>6</sup> A. Jobert, ouv. cité.

de 1950, l'essor des conventions collectives nationales de branches professionnelles couvre tous les secteurs. Les rares secteurs qui maintiennent des négociations décentralisées (agriculture, bâtiment, métallurgie) doivent néanmoins négocier des accords collectifs nationaux pour unifier certaines garanties comme les classifications. Puis à partir des années 70, le développement de la négociation nationale interprofessionnelle renforce le caractère national et centralisé du dialogue social.

L'adoption de nombreuses lois créant ou modifiant des garanties sociales va favoriser le tropisme national des partenaires sociaux comme de la société française.

Ainsi, pour toute la deuxième partie du 20<sup>ème</sup> siècle, période de la construction de la régulation sociale, partenaires sociaux, institutions sociales, règles du jeu sont tournés vers le niveau national. Les journées nationales d'action, les défilés parisiens participent à cette attraction.

La création des institutions sociales de la Sécurité sociale, CAF, CPAM et CRAM, va faire émerger un dialogue social décentralisé sous la forme des conseils d'administration où vont siéger des représentants des organisations patronales et syndicales. Par la suite, la création d'institutions paritaires pour la formation professionnelle, celle des ASSEDIC, rajoutent le lot du paritarisme à ces activités, institutionnelles, décentralisées, mais sans réel pouvoir autre que celui de l'application des règles nationales.

Les Conseils économiques et sociaux régionaux émergent grâce à la loi de 1972, soit 14 ans après celle du Conseil économique et social national, va permettre aux partenaires sociaux et aux autres représentants de la société civile d'échanger, de délibérer ensemble.

Ces institutions ont haussé le rôle du niveau territorial, d'une part en accroissant le nombre d'instances et d'institutions, d'autre part en augmentant le nombre de représentants impliqués dans ces structures. Mais cette évolution ne doit pas cacher que l'essentiel du dialogue social se déroule au plan national. Les normes légales et contractuelles, les règles des institutions paritaires ou tripartites, demeurent nationales. Le niveau territorial n'est dans l'esprit des partenaires sociaux qu'un niveau d'application, un niveau subsidiaire et non politique. Ce n'est qu'à partir du début des années 80 que des initiatives locales, notamment sur l'emploi, vont émerger.

Cette pauvreté du dialogue social territorial s'explique par la volonté des organisations patronales et syndicales qu'il en soit ainsi. Il y a eu, et il y a encore un accord implicite majoritaire pour maintenir le dialogue social territorial dans une dimension restreinte.

Le patronat a estimé qu'il maîtriserait plus facilement les rapports de force avec les syndicats à travers le seul niveau national. Les niveaux décentralisés présentaient le risque de faciliter une escalade dans les revendications. Les responsables patronaux nationaux redoutaient aussi la faiblesse des patronats locaux devant la pression syndicale. Enfin, l'existence de normes et de garanties nationales freinait les tentations de dumping social dans l'espace national.

Les syndicats ont aussi soutenu la nécessité de règles nationales au nom du principe de l'égalité entre salariés. Cette volonté était renforcée par le constat des différences de rapports de force selon les entreprises et les régions. Le cadre national uniformisait les conditions de la confrontation, couvrait les plus faibles et rassemblait les forces syndicales. En clair, le rapport des forces était meilleur en le faisant converger au plan national.

Cette sorte de pacte en faveur du cadre national de régulation sociale a été perturbée par la création et le développement de l'obligation de négocier dans l'entreprise à partir du début des années 80. Cette brèche ne signifiait pas pour autant le développement d'un dialogue territorial interentreprises. Finalement ce nouveau niveau de négociation s'est développé indépendamment du niveau territorial.

Dans la foulée de la décentralisation, de nouvelles formes d'interventions sont apparues : comités de bassin, comités locaux pour l'emploi, associations locales d'insertion, bref, d'autres formes de dialogue social et en partie une autre pratique sociale : des militants locaux prenant l'initiative, parfois encouragés par l'échelon national.

Ce sont des militants CFDT qui vont impulser le développement de ces nouvelles formes d'intervention sociale. Souvent soutenus par leur confédération, ils déclinent spontanément la culture girondine et participative de leur organisation.

On retrouve encore cette plus forte implication CFDT dans les deux CESR qui impulsent le dialogue territorial et dans les quelques COPIRE qui ont une dynamique, dans le développement des Groupements d'employeurs, dans la signature des conventions tripartites sur la formation des chômeurs partiels.

Mais de fait, la majorité des organisations patronales et syndicales sont restées réservées vis-à-vis d'un développement du dialogue social territorial par la crainte d'un nouveau niveau de revendication et de production de normes.

Le vote et les explications de vote lors de l'adoption de l'avis du CESE sur le dialogue social territorial en juillet 2009 illustre cette méfiance. FO et le Medef ont voté contre au motif d'une possible concurrence avec les normes nationales.

C'est donc souvent en dehors des institutions que des réalisations sont apparues et constituent désormais une autre face du dialogue social. A côté du dialogue de gestion et de délibération, surgit un dialogue de projets. A côté des responsables siégeant dans les différentes institutions territoriales, des militants de la réalisation locale apparaissent.

## Conclusions : Quel avenir au dialogue social territorial ?

Faut-il que le dialogue social territorial se développe et en ce cas est-ce possible et comment ?

Sur la première interrogation, il faut bien apprécier les changements intervenus dans la régulation sociale de la France comme d'ailleurs de tous les pays européens. Les principales garanties sociales existent, les principales règles du jeu sont en place, les acteurs se reconnaissent. L'heure d'une régulation uniforme et centralisée est passée. Les difficultés sont dans les réformes de ce qui existe certes, mais aussi dans l'application sur le terrain des acquis nationaux qui sans cela peuvent demeurer formels. Les surmonter dépend de l'implication des acteurs sur le terrain.

La participation sociale ne doit pas se limiter aux représentations institutionnelles, nécessaires, mais insuffisantes à la généralisation des progrès sociaux. La régulation enfermée dans la seule activité institutionnelle engendre la passivité ou les défilés de « tous ensemble » qui masquent la profondeur des inégalités. L'insertion, l'animation des bassins d'emploi, la mise en œuvre d'accords nationaux aux entreprises d'un territoire, etc. sont une autre face du dialogue social.

Le dialogue social territorial est alors nécessaire doublement. Il est nécessaire comme instrument de renouvellement des formes de l'action sociale. Il est nécessaire comme vecteur de solutions à différentes interpellations sociales plus ou moins explicites. Au final, impliquant des acteurs sociaux, il est une contribution à la démocratie sociale.

On rajoutera que le dialogue social national, ses négociations, ses concertations tripartites, sa cogestion d'institutions sociales présente quelques manifestations d'usure. Le rapport Poisson<sup>7</sup> sur la négociation de branches professionnelles en a apporté une illustration. Le paritarisme donne aussi des signes de lassitude. Le dialogue social territorial pourrait peut-être apporter du dynamisme à une régulation sociale nationale alanguie alors même que la société réclame davantage d'intervention et de participation sociales.

Le propos n'est pas d'opposer un dialogue social national qui serait bureaucratisé à des initiatives locales qui seraient participatives. La réussite du dialogue social passe par la bonne santé des deux versants du dialogue.

Mais cette nécessité débouche-t-elle sur une faisabilité ? Le débat du CESE montre la frilosité des partenaires sociaux alors même que leur engagement est un préalable au développement de ce dialogue. L'avis confie au CESR la responsabilité d'impulser et d'animer le développement du dialogue social territorial. Mais pour qu'un CESR joue ce rôle d'impulsion, il lui faut trouver en son sein des partenaires déterminés à s'engager, à faire avancer les choses, prêts à établir une confrontation solide entre le CESR et le Conseil régional (pouvoirs et moyens financiers) et les pouvoirs publics, (pouvoirs et moyens). On comprend que ce ne sera pas le cas dans un certain nombre d'entre eux.

Il est des tâches qui apparaissent préalables.

---

<sup>7</sup> J-F Poisson Rapport sur la négociation collective et les branches professionnelles La Documentation française 2009.

- dresser l'inventaire de l'existant, clarifier les compétences, constater les doubles emplois, proposer une procédure pour y mettre fin, pour regrouper ou tailler dans l'existant.

- réaliser un état du social régional : nombre d'accords d'entreprise, nombre de jeunes en alternance, nombre d'accords sur les handicapés, l'égalité professionnelle, nombre de recours aux prud'hommes, etc. ...Il s'agirait de dresser la liste d'une cinquantaine de critères qui fondent ce qu'on appellera le **bilan social de la région** ...qui pourra ensuite être comparé avec les autres régions. C'est ce descriptif des situations qui donnera ensuite des objectifs à l'action territoriale.

- confier à une université le rôle d'observatoire du dialogue social territorial. Le dialogue social a aussi besoin de connaissances, pas seulement de reconnaissance. Les chercheurs - qui n'ont pas de responsabilités hiérarchiques ni politiques - pourraient apporter par un soutien méthodologique à l'établissement d'une comparaison interrégionale et européenne, à la création d'un site Internet de rassemblement des réalisations, de colloques, d'une revue en ligne, etc.

*Le CISTE (association qui regroupe les partenaires sociaux de Poitou Charente et l'Université de Poitiers viennent de créer l'Institut du dialogue social territorial. ciste@wanadoo.fr*

Le dialogue social territorial ne dépend finalement pas de nouvelles règles ou de nouvelles lois. Le dialogue social territorial est en situation de dépendance du bon vouloir du terrain et de l'impulsion d'au moins deux groupes d'acteurs (patronaux et syndicaux).

**Jean-Paul Jacquier**  
**Janvier 2010**