

PROFESSION
BANLIEUE

les « 5 à 7 »

n° 16

LE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL

ANNETTE JOBERT*

10 AVRIL 2012

Le dialogue social territorial est une forme de concertation, d'échange ou de dialogue qui concerne les dynamiques économiques et sociales à l'échelle d'un territoire.

Par sa forme, il peut être un outil intéressant à la disposition des professionnels pour permettre que les populations les plus en difficulté des quartiers de la politique de la ville de la Seine-Saint-Denis, par exemple, ne soient pas les oubliées des contrats de développement territorial en cours d'élaboration dans le cadre de la loi du Grand Paris.

*** Annette Jobert est sociologue du travail et des relations professionnelles, directrice de recherches au CNRS, enseignante à l'ENS de Cachan et au CNAM.**

JUSQU'À il y a une dizaine d'années, mes travaux ont plus particulièrement porté sur les régulations très institutionnalisées du travail et de l'emploi en France et en Europe, dans les branches professionnelles, au niveau des entreprises ou des comités d'entreprise européens, ainsi que sur les restructurations. Durant cette période, je me suis rendu compte que la pertinence des lieux traditionnels de concertation que sont la branche professionnelle, l'entreprise, en lien avec les régulations émanant de l'État, pouvait être remise en cause et que de nouvelles pratiques émergeaient, notamment sur les territoires. Par exemple les restructurations d'entreprise, si elles engagent d'abord la responsabilité de l'entreprise, ont souvent un impact très fort sur les territoires où se situent les unités de production. Il n'était donc pas inintéressant ou hors de propos, en cas de difficultés rencontrées par l'entreprise, d'interroger les acteurs du territoire pour connaître le potentiel de celui-ci et voir s'il existait des possibilités de reclassement ou de dynamisation des activités présentes sur ce territoire, qu'elles soient nouvelles ou anciennes et en difficulté. On voyait alors déjà poindre, depuis une quinzaine d'années, cette notion d'espaces territoriaux, mais elle restait ignorée au niveau institutionnel.

Certains de mes collègues chercheurs abordaient les territoires sous l'angle de l'action publique, étudiant les processus de décentralisation, les transferts de compétences et leurs conséquences sur la mise en place de dispositifs publics ainsi que leur coordination au sein des territoires. Ils s'interrogeaient aussi sur les acteurs impliqués dans ces processus, leurs projets et leurs objectifs.

La rencontre entre ces deux approches, l'approche relations professionnelles et l'approche action publique, a mis en évidence l'existence d'enjeux très importants au niveau des territoires, enjeux qui ne font d'ailleurs que se renforcer et s'institutionnaliser.

C'est ainsi que j'ai coordonné il y a quelques années une recherche sur les nouveaux cadres du dialogue social¹ qui traitait de l'émergence et du renforcement de lieux de concertation autres que ceux bien identifiés au niveau national. Nous avons réalisé un travail comparatif de terrain traitant de la dimension territoriale. J'ai ensuite suivi quelques expériences ainsi que des doctorants qui travaillaient sur ce sujet. J'en ai tiré des enseignements pour tenter de définir cet espace territorial de régulation sociale. Par ce terme « régulation sociale », il faut entendre le fait qu'un certain nombre d'acteurs doivent être mobilisés pour essayer de trouver

¹ *Les Nouveaux Cadres du dialogue social: Europe et territoires*, sous la direction d'Annette Jobert, avec les contributions de: Élodie Bethoux, Fausta Guarriello, Eckhard Heidling, Laure Machu, Arnaud Mias, éditions PIE Peter Lang, Bruxelles, 2008.

des solutions ou des règles à des problèmes concrets comme l'urbanisme, le travail, le développement économique, l'innovation, l'insertion de publics fragilisés, la formation et les compétences, les discriminations, etc.

Le dialogue social territorial, quelle définition ?

Le dialogue social territorial fait écho à ce que certains appellent la gouvernance territoriale, également porteuse d'innovations sociales, caractérisée notamment par la mise en place de systèmes s'appuyant sur une diversité de lieux de réflexion, de décision, de concertation. Ce n'est plus l'État centralisateur régalien qui contrôle le tout. Il correspond à une diversité d'expériences, observées, particulièrement en Europe, autour de concertations, d'échanges ou de dialogues à propos de dynamiques économiques et sociales à l'échelle d'un terri-

toire. Citons les pactes territoriaux², fortement soutenus, notamment financièrement, par les acteurs nationaux ou les institutions européennes, les commissions professionnelles ou interprofessionnelles locales mises en place par des partenaires, ou encore des initiatives très diverses ayant trait à l'avenir économique et social du territoire, comme la création d'observatoires de la santé au travail, de maisons du travail saisonnier, de centres de ressources pour les groupements d'employeurs. La caractéristique de ces initiatives est qu'elles sont issues du territoire et ne sont pas pilotées par les institutions centrales de l'État.

En observant ces initiatives, on constate que cette activité diffuse de concertation est spécifique par rapport à celles qui existent dans les branches professionnelles, dans les entreprises, et même par rapport à l'action publique institutionnalisée, qui a des cadres de concertation très définis.

² À travers des actions concertées des acteurs d'un territoire donné, le pacte territorial, conclu pour une durée de trois ans, vise à répartir équitablement le service public de l'État entre les individus et entre les territoires par un maillage cohérent et juste de ce dernier, qui prend ainsi en compte les réalités locales (pacte territorial pour l'insertion du 11 juin 2010, par exemple). Il implique :

- une démarche de valorisation ou d'expérimentation des actions,
- une action sur un niveau de territoire pertinent : bassin ou zone d'emploi, commune...
- la mobilisation de tous les partenaires intéressés par la démarche,
- des engagements concrets et quantifiables (en s'appuyant notamment sur des objectifs quantitatifs et des mesures globalisées),
- des objectifs qualitatifs (action sur un secteur d'activité ou un type d'entreprise, une catégorie de demandeurs d'emploi ou de salariés...).
- la mise en place pour chaque action d'outils de suivi et d'indicateurs,
- une démarche des partenaires basée sur le seul volontariat.

Le pacte territorial n'a pas d'enveloppe financière spécifique, sa mise en œuvre reposant sur la mutualisation et/ou l'optimisation des moyens existants.

Quelle est la dynamique de ces actions territoriales, encore appelées dialogue social territorial? Quelles sont leur autonomie? Qu'apportent-elles dans des paysages déjà irrigués par un maillage institutionnel important existant de longue date?

Un processus nouveau...

Les réflexions sur le territoire envisagé dans la perspective nouvelle d'un espace de régulation sociale et professionnelle sont assez récentes et se situent au carrefour de plusieurs évolutions :

- *Le mouvement de décentralisation des États.* Les compétences de l'État central sont transférées vers les collectivités territoriales pour de nombreux aspects de la vie sociale et économique (éducation, formation professionnelle, plan d'urbanisme, transports publics...), y compris dans les pays où les régions avaient déjà des pouvoirs importants. En Allemagne, par exemple, les *Länder* se sont vu attribuer des compétences de plus en plus importantes dans le domaine économique ces vingt dernières années;
- *Les transformations de l'action publique.* Elles vont dans le sens d'une plus

grande participation des acteurs, publics et privés, aux processus de délibération et à la mise en œuvre des actions. Dorénavant, le territoire est considéré comme un espace d'initiatives et de mobilisation d'acteurs et de ressources, un espace d'ajustement des décisions publiques. Selon Patrice Duran, « *les transformations de l'action publique s'accompagnent d'une intrusion explicite et significative des acteurs privés tant au niveau de la formulation que de la mise en œuvre des politiques publiques, remettant fortement en question la distinction public/privé qui conditionne encore très largement la définition de nos sociétés politiques*³ ». On attend d'abord de ce nouveau mode de gouvernance une meilleure efficacité des politiques publiques. La territorialisation touche de nombreuses politiques (emploi, développement local, etc.), y compris lorsque l'État conserve une responsabilité dans les décisions. C'est donc un nouvel agencement des politiques publiques qui s'opère;

- *La structuration de la stratégie européenne pour l'emploi.* Le dialogue social territorial est privilégié pour activer des partenariats locaux dans la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination (MOC)⁴ portant sur l'em-

³ Patrice Duran, *Penser l'action publique*, LGDJ, collection « Droit et Société », avril 1999, rééd. en 2010.

⁴ La MOC est un mode de coordination non contraignant des politiques publiques des différents États membres de l'Union européenne. Elle s'applique dans des domaines qui relèvent essentiellement de la compétence des États (comme par exemple la protection sociale, l'emploi, la formation tout au long de la vie...),

ploi, l'inclusion sociale et la formation tout au long de la vie. Des systèmes de gouvernance multi-niveaux, nécessitant une participation accrue des acteurs à toutes ces politiques, sont recherchés. Une aide à la mise en place de ces partenariats locaux transite entre autres par le Fonds social européen ;

- *La transformation de l'organisation productive.* Les systèmes de production aux filières verticales et sectorielles appartiennent au passé. Aujourd'hui, l'entreprise se coordonne différemment : elle travaille avec des fournisseurs et des sous-traitants, en réseau, ce qui remodèle ses frontières et implique une importance nouvelle des acteurs locaux. L'entreprise régule désormais ses activités à l'échelle du territoire, ce dernier étant aujourd'hui au cœur de l'activité économique ;
- *Des aspirations à une plus grande démocratie locale et à l'établissement de liens de proximité.* Ces aspirations peuvent d'une certaine manière faire contrepoids à la mondialisation de l'économie et elles font partie des considérations à prendre en compte dans l'observation de la dynamique d'un territoire. On peut évoquer la vitalité du mouvement associatif, qui est fortement enraciné, ou encore des

institutions comme les conseils de développement, dans lesquels coopèrent des élus politiques, des associations, des citoyens, des entreprises, des coopératives et des partenaires sociaux, ou encore les conseils économiques et sociaux régionaux, organismes consultatifs placés auprès des conseils régionaux, etc. Il existe ainsi toute une démocratie locale participative.

Tel est l'ensemble des facteurs qui expliquent, sinon l'engouement, en tout cas l'intérêt et la pertinence du territoire comme lieu de concertation et de dialogue.

...et innovant ?

Le dialogue social territorial est un processus innovant parce qu'*il construit lui-même son propre espace*. Cet espace n'est pas défini *a priori*, il peut être le département ou la région, mais aussi un espace dont l'étendue et les frontières sont fonction du projet autour desquels se regroupent les intervenants. Le territoire de l'action est défini par la nature et les objectifs du projet, les acteurs qui le portent et l'action collective qu'ils déploient pour le faire aboutir. On parle ainsi souvent de « territoires de projets » et quelquefois d'« agencement territorial », du fait du bricolage institutionnel qui

où l'Union ne peut édicter de règles contraignantes (règlement ou directive). Cette méthode utilise des outils souvent rattachés au droit mou (*soft law*), issus du monde du management et de l'entreprise, tels que les guides de bonne conduite, le partage des bonnes pratiques, l'évaluation par les pairs et le *benchmarking*.

s'opère, du flou qui s'instaure entre les frontières et de la non-concordance du territoire concerné par l'action avec un cadre administratif défini. On parle encore de logique de projet « *bottom-up* » – les projets partent du bas et remontent –, contrairement à la logique traditionnelle en France de l'action publique « *top-down* » selon laquelle l'État définit des objectifs au nom de l'intérêt général, qu'il décline ensuite dans les territoires.

Le dialogue social territorial est également un processus innovant par *la variété des sujets traités*, qui ne sont généralement pas abordés dans les maillages institutionnels: le développement économique local, le développement durable, la création d'activités, l'innovation technologique, les projets d'aménagement urbain, les questions environnementales, les relations entre entreprises et sous-traitants, la régulation des temps sociaux (« bureau des temps »), la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial, l'insertion des jeunes, la lutte contre le travail au noir, l'exclusion sociale, les discriminations, l'accès à l'emploi de certaines populations fragilisées, l'employabilité, la formation professionnelle, etc. Ces thématiques s'inscrivent dans des logiques d'actions ou de projets de programmation plus que dans des logiques de création de nouveaux droits et de nouvelles garanties.

Il est innovant encore par *l'imbrication des dimensions économiques et sociales* dans

le dialogue qui s'instaure, qui s'oppose au cloisonnement que l'on observe dans l'action publique entre les dispositifs et les actions, cloisonnement dénoncé par tous mais difficile à surmonter.

Il est innovant enfin par *la variété des acteurs qu'il implique*. Citons les entreprises, les organisations patronales et syndicales, les groupements économiques, les chambres consulaires, les associations, les organismes de formation, les cabinets d'experts, les coopératives, les universités, les collectivités territoriales, les services décentralisés de l'État, etc. Ces acteurs jouent un rôle différent en fonction de la nature des projets. Ce multi-partenariat est cependant compliqué à mettre en place et demande beaucoup d'énergie pour fonctionner. Les acteurs doivent tout d'abord s'accorder sur les diagnostics et les projets, puis harmoniser leurs logiques d'action qui, différentes, peuvent compromettre le projet ou ralentir sa mise en œuvre, entraînant de fait une participation inégale des différents partenaires et provoquant la sortie ou l'éviction de certains d'entre eux au cours de son avancement. Cette difficulté conduit un certain nombre de personnes à penser que le dialogue social territorial ne convient qu'aux petites structures (pour l'insertion des populations en difficulté par exemple), tandis que le développement économique nécessiterait avant tout d'importants investissements.

Une très grande diversité de dispositifs et d'instruments

Le dialogue social territorial est étayé par *un diagnostic partagé* autour des dynamiques économiques et sociales territoriales. Il s'agit de débattre de la potentialité du territoire, de ses axes de développement, de son devenir dans cinq ou dix ans, de ses acteurs, des populations qui bénéficieront des projets ou qui seront à sa marge, etc.

Ce travail d'identification des questions autour du territoire mobilise des dimensions cognitives et fait très souvent appel à des experts extérieurs ou à des chercheurs pour la réalisation d'études. Tout ceci fait partie de la concertation territoriale, indissociable de l'action elle-même.

Le dialogue social territorial repose en effet sur deux idées fortes : l'innovation et l'anticipation des mutations, pour laquelle il s'agit moins de reproduire des recettes déjà éprouvées dans d'autres lieux que d'en inventer de nouvelles, avec ce que cela comporte de risques. Cette démarche suppose ainsi une appropriation de la situation, des dispositifs et des ressources. Les acteurs sont conduits à une approche méthodologique différente, qui part des réalités de terrain et considère le territoire comme un espace pertinent pour la recherche de solutions, pour accompagner et porter des projets, etc..

Le travail se réalise donc dans l'espace concret de proximité, où il s'agit d'inventer des solutions.

Différents dispositifs organisationnels sont mis en place pour cette démarche : des comités de pilotage, des groupes de travail, des formes diverses de contractualisation et de conventionnement, qui peuvent lier les collectivités territoriales et les services publics aux entreprises, aux associations, aux syndicats, à d'autres entités publiques ou privées. On trouve également des groupes thématiques, des groupes de projet ou, comme en Allemagne, des agences de développement qui servent d'intermédiaires entre différentes catégories d'acteurs ou d'interfaces entre des dispositifs et des institutions.

Toutes ces formes d'organisation des partenariats sont des lieux de valorisation des compétences stratégiques des territoires – celles liées aux transports, à la présence d'universités ou à des spécialisations technologiques, etc., toutes ressources présentes sur un territoire et que l'on souhaite valoriser. C'est en leur sein que s'opèrent des coopérations d'acteurs et des mutualisations de moyens.

Forces et faiblesses du dialogue social territorial

La mobilisation des ressources locales, la responsabilisation des acteurs, le suivi des actions sur le terrain, la souplesse des instruments de régulation, la mutualisa-

tion et les contraintes moindres (pas de normes ou de cadres d'intervention définis) sont incontestablement des forces. Mais l'absence de contraintes et une institutionnalisation insuffisante peuvent aussi être considérées comme une faiblesse. L'engagement des acteurs est en effet indispensable à l'aboutissement des projets. Si ceux-ci se mettent en retrait, les institutions ne sont pas là pour les mener à bien. Il est également nécessaire que ces acteurs aient une légitimité et une capacité à agir et à intervenir sur le territoire. Si la légitimité d'une collectivité territoriale ne pose pas question, il en va tout autrement des syndicats ou des organismes patronaux, que l'on cantonne généralement au monde économique de l'entreprise, des associations ou des ONG dont on peut penser qu'elles ne représentent qu'elles-mêmes. L'action territoriale souffre également quelquefois d'un manque de visibilité, la valorisation des projets étant un travail chronophage qui mobilise beaucoup d'acteurs. Une action de l'État diffusée dans les médias est plus visible qu'une action sur des projets territoriaux, longuement travaillée, qui portera ses fruits sur du moyen ou du long terme.

Entre forces et faiblesses, pourquoi cependant favoriser le dialogue social territorial?

- parce qu'il repose sur *une vision commune du territoire* qui contribue à

construire et à consolider ce territoire, avec ses atouts et ses faiblesses. C'est la dynamique d'acteurs qui « fabrique » le territoire;

- parce qu'il permet de *régler des problèmes concrets* qui n'ont pas été pris en charge ou ont été mal pris en charge dans d'autres lieux. C'est une démarche d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, des transformations des systèmes productifs et de l'organisation de la ville;
- parce qu'il suscite également *des passerelles entre le public et le privé* et donc un décloisonnement des interventions;
- parce qu'il permet de *sortir des cadres préétablis et de travailler dans la transversalité*, dans une approche d'autant plus efficace qu'elle débouche sur des actions concrètes (on peut cependant regretter que l'accent soit quelquefois mis sur la densité et la qualité des relations entre les acteurs, sur les dimensions de régulation sociale, sur les processus, au détriment des résultats et de l'évaluation).

Le dialogue social territorial construit des arènes de discussion et de délibération qui participent d'une démocratie sociale et économique et produit des règles du jeu partagées ainsi que des repères pour l'action.