

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

*RÉALITÉ ET AVENIR  
DU DIALOGUE  
SOCIAL  
TERRITORIAL*

2009

Rapport présenté par  
M. Jean-Louis Walter



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance du 7 juillet 2009**

---

***RÉALITÉ ET AVENIR DU DIALOGUE  
SOCIAL TERRITORIAL***

---

**Avis du Conseil économique, social et environnemental  
sur le rapport présenté par M. Jean-Louis Walter  
au nom de la section du travail**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 21 octobre 2008 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 7 juillet 2009.....</b>	<b>I - 1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 7 juillet 2009 .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>CHAPITRE I - RÉALITÉ ET ENJEUX DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL .....</b>	<b>7</b>
<b>I - UN SUJET COMPLEXE : DES NOTIONS À LA RÉALITÉ .....</b>	<b>7</b>
<b>II - UNE TERRITORIALISATION DE FAIT, SANS DIALOGUE SOCIAL PENSÉ EN PRÉALABLE .....</b>	<b>9</b>
<b>III - DES APPORTS RÉELS ET UNE SÉRIE DE QUESTIONS .....</b>	<b>10</b>
A - DES FREINS RÉELS ET DES LIMITES NÉCESSAIRES.....	10
B - UNE RÉPONSE OBJECTIVE À DES BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX .....	11
<b>CHAPITRE II - VERS UN DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL RECONNU ET CONFORTÉ.....</b>	<b>13</b>
<b>I - ORIENTATION GÉNÉRALE : FACILITER LE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL TOUT EN L'ACCOMPAGNANT .....</b>	<b>13</b>
A - LE CHOIX D'UNE VOIE MÉDIANE.....	13
B - UN PRÉALABLE : LA COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES AUTRES LIEUX DE DIALOGUE SOCIAL .....	14
C - UNE PLUS-VALUE À PROMOUVOIR EN TERMES DE PROXIMITÉ ET D'ANTICIPATION .....	14
<b>II - LES LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL.....</b>	<b>16</b>
A - SIMPLIFIER ET CLARIFIER LE CADRE INSTITUTIONNEL POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE .....	16
1. Définir de nouveaux principes pour favoriser la simplification et la cohérence des instances territoriales .....	16
2. Reconnaître au CESR un rôle d'ensemblier et d'appui transversal au dialogue social territorial .....	18
3. Identifier une instance principale chargée de débattre des questions de travail, d'emploi et de formation au plan régional ....	18

4. Valoriser des instances efficaces au plan infra départemental.....	21
<b>B - PROMOUVOIR UN NOUVEL INSTRUMENT DE GOUVERNANCE TERRITORIALE : UN AGENDA RÉGIONAL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PARTAGÉ .....</b>	<b>22</b>
<b>C - RENFORCER LA CAPACITÉ À AGIR DES ACTEURS TERRITORIAUX .....</b>	<b>23</b>
1. Favoriser la reconnaissance réelle des acteurs.....	23
2. Encourager un processus méthodologique .....	25
3. Attribuer des moyens pour le dialogue social territorial.....	26
<b>D - DÉFINIR UN CADRE JURIDIQUE LÉGER MAIS NÉCESSAIRE.....</b>	<b>27</b>
1. Définir la portée du dialogue social territorial.....	28
2. Imaginer les fonctions d'un représentant territorial par secteur d'activité .....	29
3. Conforter le rôle des commissions paritaires locales.....	30
4. Encourager des expérimentations juridiques territoriales.....	31
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>33</b>
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE À L'AVIS.....</b>	<b>63</b>
<b>SCRUTIN.....</b>	<b>63</b>
<b>RAPPORT présenté au nom de la section du travail par M. Jean-Louis Walter, rapporteur .....</b>	<b>II - 1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I - UN SUJET COMPLEXE : DES NOTIONS À LA RÉALITÉ .....</b>	<b>9</b>
<b>A - UN PRÉALABLE : CONVENIR DU SENS DES DIFFÉRENTES NOTIONS LIÉES AU DIALOGUE SOCIAL ET AU TERRITOIRE.....</b>	<b>9</b>
1. Des notions nombreuses à clarifier.....	9
2. Le dialogue social territorial.....	14
<b>B - UNE RÉALITÉ IMPORTANTE ET TRÈS DIVERSE .....</b>	<b>18</b>
1. La réalité du dialogue social territorial dans le premier cercle .....	19
2. La réalité du dialogue social territorial dans le deuxième cercle....	24
3. La réalité du dialogue social territorial dans le troisième cercle....	26
<b>C - UN BILAN ESSENTIELLEMENT QUALITATIF .....</b>	<b>28</b>
1. Des statistiques éparées .....	28
2. Des grandes tendances.....	29
3. Le cas particulier de la Fonction publique.....	38

4. Un éclairage sur les pratiques étrangères de dialogue social territorial .....	39
<b>II - UNE TERRITORIALISATION DE FAIT, SANS DIALOGUE SOCIAL PENSÉ EN PRÉALABLE .....</b>	<b>43</b>
A - LA CONJONCTION D'UN NOUVEAU CONTEXTE ET DE LA VOLONTÉ PROPRE DES ACTEURS TERRITORIAUX .....	43
1. La volonté propre des acteurs territoriaux .....	43
2. L'évolution du cadre du dialogue social.....	44
3. Les effets de la décentralisation.....	46
4. La révision générale des politiques publiques, la déconcentration et la réforme de l'État territorial .....	48
5. L'impact des politiques européennes.....	49
B - UNE INSUFFISANTE ORGANISATION DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL FACE À CE NOUVEAU CONTEXTE...	50
1. Des structures nombreuses pour différentes formes de dialogue social territorial .....	50
2. Des organismes qui mobilisent des acteurs du dialogue social selon des approches hétérogènes.....	56
C - ESSAI DE TYPOLOGIE DES FORMES DE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL .....	59
1. Une typologie en fonction du champ professionnel du projet .....	59
2. Une typologie suivant la finalité de l'action collective .....	60
3. Une typologie selon le processus de construction .....	62
<b>III - DES APPORTS RÉELS ET UNE SÉRIE DE QUESTIONS .....</b>	<b>64</b>
A - DES FREINS RÉELS ET DES LIMITES NÉCESSAIRES.....	64
1. Sur le plan juridique : un problème potentiel d'articulation .....	64
2. Sur le plan institutionnel et structurel : les difficultés à « représenter » localement .....	69
3. Sur le plan culturel : la capacité à appréhender une nouvelle forme de dialogue .....	73
4. Sur le plan économique et social : le risque d'inégalités .....	75
B - UNE RÉPONSE OBJECTIVE À DES BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX .....	75
1. Une démarche facilitant la connaissance réciproque des acteurs et la légitimation des partenaires sociaux.....	76
2. Des solutions innovantes répondant à des situations particulières pour les salariés.....	76
3. Un apport possible à la situation des TPE-PME.....	77
4. Un enjeu d'attractivité des territoires et d'anticipation économique et sociale .....	78

5. La résolution de problèmes concrets mêlant enjeux de travail et d'emploi avec enjeux de société : une logique de projet.....	80
<b>ANNEXES.....</b>	<b>83</b>
Annexe 1 : Questionnaire élaboré par la section du travail en lien avec l'Association des CESR de France (ACESRF), adressé aux CESR sur le dialogue social territorial .....	85
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées en complément des auditions devant la section du travail .....	87
<b>Liste des références bibliographiques.....</b>	<b>91</b>
<b>Liste des illustrations.....</b>	<b>95</b>
<b>Table des sigles .....</b>	<b>97</b>



**AVIS**

**adopté par  
le Conseil économique, social et environnemental  
au cours de sa séance du 7 juillet 2009**



**Première partie**  
**Texte adopté le 7 juillet 2009**



Le 21 octobre 2008, le Bureau du Conseil économique, social, et environnemental a confié à la section du travail la préparation d'un rapport et d'un avis sur *Réalité et avenir du dialogue social territorial*<sup>1</sup>.

La section a désigné M. Jean-Louis Walter comme rapporteur.

\*  
\*       \*

## INTRODUCTION

Lors de son déplacement au CESR de Rhône-Alpes, la section du travail du CESE a pu confirmer son constat global d'une réelle vivacité et d'une grande diversité du dialogue social territorial. Cette existence de fait du dialogue social territorial, comme tout phénomène qui s'impose sans avoir été préalablement pensé et encadré, peut susciter différents types de réactions : le nier, l'encadrer, l'accompagner, le valoriser, le laisser faire. Pour notre assemblée, le sujet du dialogue social territorial mérite que l'on aille au-delà des présupposés et l'élaboration d'un diagnostic commun avant toute définition de propositions apparaît décisive.

C'est en ce sens que le rapport réalisé au nom de la section du travail entend lever des ambiguïtés tant sur les termes mêmes « dialogue social territorial », que sur les raisons de son développement et les appréciations qu'il est possible de porter sur ses résultats. De la façon la plus objective possible, ce rapport met en évidence, *in fine*, les apports du dialogue social territorial comme une réponse à des besoins économiques et sociaux, sans occulter les freins constatés à son développement et les limites qui doivent s'imposer à lui.

Sur ces fondements, le Conseil souhaite formuler dans le présent avis une orientation et une série de propositions concrètes à même de créer une dynamique positive et nouvelle, mais se situant clairement dans le respect de notre modèle social et de la vision globale du dialogue social, tel que notre assemblée l'a d'ailleurs promu dans son avis *Consolider le dialogue social*.

Le premier semestre 2009 pendant lequel le rapport et le présent avis ont été élaborés a été marqué par la crise économique et sociale. Ce contexte n'a fait que renforcer le constat d'un besoin de dialogue social associant tous les acteurs concernés, pour faire face aux difficultés concernant l'emploi.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 102 voix contre 11 et 41 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Au-delà, un triple phénomène a conduit à un intérêt pour le dialogue social territorial : le premier est la prise de conscience accrue de la nécessité du dialogue social au plan national pour anticiper, accompagner, réguler les changements économiques et sociaux à côté de l'intervention du législateur et des pouvoirs publics ; le deuxième est l'importance croissante conférée au territoire comme niveau pertinent, non pas seulement de mise en œuvre mais bien d'élaboration de politiques publiques en matière économique et sociale. C'est également un enjeu à venir si l'on se réfère aux réflexions réactivées par le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Balladur, qui préconise des évolutions importantes des différents niveaux de compétences et de responsabilités ; enfin le troisième est l'exigence démocratique, notamment liée au mouvement de déconcentration et de décentralisation qui rapproche les lieux de décision des territoires.

Se situant ainsi à la convergence de ces trois phénomènes, le dialogue social territorial semble intéressant et légitime *a priori*, mais suscite des réserves voire des inquiétudes, que seule une analyse objective et partagée peut contribuer à lever. Les CESR, à la fois acteurs et observateurs du dialogue social territorial, ont d'ailleurs pris en compte cette réalité et eux-mêmes développé une réflexion de façon plus ou moins directe sur le dialogue social territorial, intéressante pour une prise en compte et une capitalisation.

Sujet sensible en ce qu'il conduit à évoquer la légitimité et la représentativité des différents acteurs sur les territoires et la pertinence de leurs actes, le dialogue social territorial ne saurait être pour autant un sujet tabou. Ses apports en direction des salariés, des entreprises, des citoyens et des territoires doivent être valorisés et nourrir une réflexion sur leur élargissement et leur éventuel cadrage.

Le Conseil économique, social et environnemental propose ainsi d'aller vers un dialogue social territorial à la fois reconnu et renforcé.

Sous l'importante réserve consistant à considérer que le dialogue social territorial doit se situer en complément et non en opposition des autres niveaux de dialogue social, il importe de souligner sa plus-value en termes d'anticipation et de proximité sur des thèmes essentiels pour l'avenir des territoires et des hommes et des femmes qui y vivent.

Afin de faciliter le dialogue social tout en l'accompagnant, le Conseil émet une série de propositions permettant d'activer les différents leviers de son développement. Elles se situent autour de quatre grands axes : clarifier et simplifier le cadre institutionnel pour le rendre plus efficace, promouvoir un nouvel instrument de la gouvernance territoriale sous la forme d'un agenda régional économique et social concerté, renforcer la capacité à agir des acteurs territoriaux, définir un cadre juridique léger mais nécessaire.

## **CHAPITRE I**

### **RÉALITÉ ET ENJEUX DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL**

Notion apparue au milieu des années 1990 en parallèle du développement des politiques publiques locales, le dialogue social territorial est aujourd'hui une réalité dont témoignent les nombreuses initiatives constatées dans les territoires. Cette réalité est cependant difficile à cerner en raison de la multiplicité de ses formes et de sa grande diversité selon les régions, les thèmes et les acteurs.

#### **I - UN SUJET COMPLEXE : DES NOTIONS À LA RÉALITÉ**

Il est nécessaire, avant toutes choses, de chercher à définir plus précisément les contours du dialogue social territorial, ce qui renvoie principalement à la détermination de ses acteurs, à sa forme et à son objet.

Pour notre assemblée, le dialogue social territorial, entendu dans son acception générale, représente un ensemble composé de trois cercles concentriques.

Le premier cercle concerne le dialogue social territorial entre partenaires sociaux sur les champs relevant de la sphère du travail et de l'emploi. Il se traduit principalement par de la négociation collective territorialisée. Ce premier cercle concerne aussi le dialogue entre les organisations syndicales de la Fonction publique et les pouvoirs publics dans leur rôle d'employeur.

Le deuxième cercle a trait au dialogue social entendu plus largement comme celui qui associe, aux côtés des partenaires sociaux, l'État déconcentré et/ou les collectivités territoriales sur des thèmes qui s'élargissent du champ du travail et de l'emploi au développement économique, par exemple.

Enfin, le troisième cercle rejoint plus largement le dialogue civil qui dépasse la sphère classique des acteurs et du champ du dialogue social, tout en ayant ici un lien avec le monde du travail. Associant d'autres acteurs locaux de la société civile organisée (associations, comités d'usagers...), il porte sur des sujets de société dont les contours englobent et vont au-delà des relations de travail et constitue le dialogue social territorial élargi.

Sur la base de ces éléments, le CESE propose de définir le dialogue social territorial comme l'ensemble des différentes formes d'échanges, de consultation, de concertation, voire de négociation (négociation collective entre partenaires sociaux et autres formes de négociation entre les différents acteurs pouvant aboutir à des engagements contractuels), au niveau d'un territoire donné :

- au sein desquelles les partenaires sociaux sont nécessairement parties prenantes, et qui peuvent en outre regrouper les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État déconcentré) ainsi que d'autres acteurs de la société civile tels que les associations ;
- et qui portent sur des questions relatives au travail et à l'emploi, pouvant être élargies à leurs implications économiques, sociales et environnementales.

Dans son rapport, notre assemblée a procédé à un bilan des initiatives observées, illustré par un certain nombre d'exemples dans chacun des trois cercles précités, en s'appuyant principalement sur les données de la DGT et de la DGEFP, sur les éléments transmis par les CESR sur ces questions, ainsi que sur les différentes auditions devant la section du travail.

Malgré la très grande diversité des pratiques et le caractère éparé des statistiques sur les expériences existantes, de grandes tendances peuvent être dégagées. Il apparaît en effet clairement que certains acteurs, tels les partenaires sociaux, l'État déconcentré et les collectivités territoriales, y sont de plus en plus impliqués tandis que de nouveaux acteurs y prennent une place croissante, à l'instar principalement des associations, mais aussi dans une moindre mesure des universités, voire des citoyens eux-mêmes.

Par ailleurs, on constate une interdépendance évidente entre les enjeux liés au travail et à l'emploi, et ceux concernant le développement économique ou plus globalement la vie de la cité. Certains thèmes, récurrents, semblent particulièrement susciter un besoin de dialogue social territorial : la GPEC et la sécurisation des parcours professionnels, la formation professionnelle, l'emploi, les restructurations, mutations et mobilités, l'aménagement du territoire et les transports, la conciliation des temps, la santé au travail, l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations ou encore l'appui au dialogue social, en particulier dans les TPE/PME.

La question du dialogue social territorial concerne également la Fonction publique, dans un contexte marqué par le développement d'une démarche de plus en plus tournée vers la négociation à la suite des accords de Bercy en juin 2008. Ce mouvement conjugué à d'autres tendances de fond liées à la déconcentration et aux conséquences de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) peut ainsi conduire à faire émerger un nouvel espace de dialogue social concernant concrètement de très nombreux agents des fonctions publiques sur le territoire.



## II - UNE TERRITORIALISATION DE FAIT, SANS DIALOGUE SOCIAL PENSÉ EN PRÉALABLE

Le développement du dialogue social territorial résulte de la conjonction de deux phénomènes : une volonté propre des acteurs territoriaux, au travers de multiples initiatives d'actions locales, et une série d'évolutions renforçant à la fois le territoire et le dialogue social territorial. Les effets de la décentralisation, en particulier s'agissant des questions intéressant le champ de l'emploi et de la formation, tout comme ceux de la réforme de l'État territorial et de la RGPP pour une gestion de proximité plus efficace, ou encore l'impact des politiques européennes favorisant l'implication des territoires dans leur mise en œuvre ont en effet constitué un cadre propice au dialogue social territorial.

En outre, le développement du dialogue social territorial n'aurait sans doute pas pris une telle importance sans celui du dialogue social de façon générale, dont la place dans la régulation et la réglementation des rapports sociaux a été renforcée, sous l'impulsion des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. Le cadre juridique a ainsi connu une série d'évolutions substantielles tendant en particulier à instaurer un principe majoritaire, à développer les possibilités de négociation au niveau de l'entreprise et à conforter la représentativité des acteurs *via* l'établissement de nouvelles règles. Cette évolution n'a toutefois pas infléchi de façon directe et importante la question du dialogue social territorial qui n'est abordée qu'au travers du dispositif des commissions paritaires locales prévu dans le Code du travail ; les positions communes, quant à elles, reconnaissent l'intérêt de son développement sous réserve qu'il ne soit pas normatif.

Ce double contexte de territorialisation des politiques publiques et de renforcement du dialogue social n'a toutefois pas entraîné une organisation précise du dialogue social territorial, conduisant de fait à des dysfonctionnements de deux ordres : soit des structures n'ont pas été prévues en face de nouveaux lieux de décisions, soit au contraire une multiplication de structures, voire un empilement parfois qualifié de « millefeuille », nuit à l'efficacité du dialogue social territorial. On constate ainsi un nombre important d'instances, tant au niveau régional (COPIRE, ORST, CCREFP, CRE, OREF...) que départemental ou local (CDI, CLD, CBE...), et de façon plus marquée dans le deuxième cercle associant partenaires sociaux et pouvoirs publics. Aux côtés de ces instances, le rôle particulier des CESR doit être souligné en ce qu'ils représentent le lieu de dialogue privilégié de la société civile au plan régional. Par ailleurs, d'autres organismes, tels les maisons de l'emploi, les pôles de compétitivité et les groupements d'employeurs, restent globalement en dehors du dialogue social territorial alors que de par leurs missions ils constituent des espaces nécessitant des formes variées d'échanges.

### III - DES APPORTS RÉELS ET UNE SÉRIE DE QUESTIONS

Les initiatives de dialogue social territorial se sont développées malgré l'existence de freins d'ordres divers sur lesquels il convient de réfléchir, et de limites qui ne sont pas à remettre en cause.

#### A - DES FREINS RÉELS ET DES LIMITES NÉCESSAIRES

L'un des premiers points réside dans la faiblesse du cadre juridique qui ne concerne principalement que le dialogue social compris dans le premier cercle. De plus, en dehors des dispositions générales sur le champ d'application territorial des accords interprofessionnels ou de branche qui peut être national, régional ou local, et de celles relatives aux CPL figurant dans le Code du travail, aucun élément ne prévoit précisément des règles d'organisation et de fonctionnement. Par ailleurs, l'existence de textes conclus dans le cadre du dialogue social territorial pose la question de leur articulation avec les dispositions normatives conventionnelles pouvant exister à d'autres niveaux. La plupart des accords collectifs signés au niveau territorial ne pose pas de problème puisqu'ils sont justement conclus dans le cadre de branches. Le cas des accords interprofessionnels, voire des accords interbranches, même s'il est marginal et encore théorique, est à l'inverse plus complexe et susceptible d'engendrer des difficultés d'application. Le dialogue social territorial donne lieu également à d'autres formes de contractualisation telles que des chartes, des avis, des positions communes, des engagements divers, dont la portée juridique reste floue.

Le développement du dialogue social au niveau des territoires se heurte également à un certain nombre de problèmes d'ordre institutionnel ou structurel, relevant aussi bien de l'organisation interne des différents acteurs territoriaux, privés et publics, de leur représentativité et de leur légitimité à agir, que de la multiplication des instances de dialogue sans répartition claire de leur rôle et de l'insuffisance des ressources humaines qui en résulte. Se pose également la question de la compétence des acteurs au regard de sujets à la fois plus divers et plus complexes, qui renvoie à celle des moyens du dialogue social territorial.

Par ailleurs, deux types de freins d'ordre culturel peuvent obérer le développement du dialogue social territorial : la tendance à opposer la branche et l'interprofessionnel territorial, répondant à deux logiques différentes pouvant apparaître contradictoires, et la démarche de projet qui peut nuire à la connaissance des expériences locales et à leur capitalisation. Enfin, le risque possible d'inégalités et de distorsion des garanties et des droits, voire de mise en concurrence entre territoires est parfois évoqué, risque qui paraît cependant limité au vu des expériences observées.

## B - UNE RÉPONSE OBJECTIVE À DES BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Même si ces freins et ces limites sont réels et ne doivent pas être minimisés, force est de constater qu'aucun observateur ne dénigre le dialogue social territorial en tant que tel. Au regard de la multiplicité des thèmes et des processus, on peut considérer que cinq grands types d'arguments en font une réponse objective à des besoins économiques et sociaux.

En premier lieu, le dialogue social territorial constitue une démarche facilitant la connaissance réciproque des acteurs et la légitimation des partenaires sociaux. Ces rencontres entre acteurs permettent de dépasser certaines postures, facilitent les relations de confiance et peuvent favoriser ensuite la conclusion d'engagements contractuels dans des cadres définis.

L'un des autres apports indéniable de ce dialogue réside dans la résolution de problèmes concrets qu'il apporte en réponse à des situations atypiques en direction notamment des intérimaires, des salariés en arrêt maladie, des demandeurs d'emploi ou encore des salariés en chômage partiel. En mettant autour de la table différents acteurs, il facilite une meilleure répartition des actions et une mutualisation des financements de façon intéressante et souvent efficace. Au-delà, il permet souvent de dégager des solutions innovantes intéressant notamment les relations entre entreprises donneuses d'ordre et entreprises sous-traitantes, l'insertion des jeunes, l'accès à l'emploi de populations fragilisées..., autant d'exemples témoignant de l'intérêt du dialogue social territorial pour résoudre des situations difficiles relevant apparemment du champ classique du travail et de l'emploi mais non traitées ou insuffisamment prises en charge par ailleurs.

Le dialogue social territorial est par ailleurs à même de constituer un apport possible aux TPE et PME. Il a déjà permis d'apporter des avancées concrètes pour les entreprises et les salariés concernés, dans une logique d'extension ou de mutualisation, en favorisant la création de crèches interentreprises, de chèques restaurant, d'activités sociales et culturelles, voire de CHSCT interentreprises.

Il est aussi perçu par de nombreux acteurs comme un enjeu économique stratégique pour l'attractivité des territoires et l'anticipation économique et sociale en ce qu'il permet de mieux partager la connaissance du territoire entre acteurs économiques et sociaux et favorise ainsi l'anticipation des restructurations et le développement des mobilités professionnelles dans une même aire géographique. Il peut être plus globalement un facteur essentiel pour le développement d'une GPEC territoriale.

Enfin, dans sa forme élargie à la société civile, le dialogue social territorial contribue très directement à la résolution de problèmes concrets, mêlant enjeux de travail et d'emploi avec enjeux de société, tels que l'organisation des temps de travail et des temps sociaux, le rôle des seniors dans la société ou les questions environnementales et de développement durable, jusqu'ici peu abordés de façon globale. La logique de projet qu'il mobilise, opérationnelle et innovante, permet des réponses au cas par cas, sans *a priori* trop important sur les conditions de la structuration du dialogue, les acteurs se concentrant sur ce qui permet d'avancer ensemble, dans la recherche de solutions d'intérêt général.

## CHAPITRE II

### VERS UN DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL RECONNU ET CONFORTÉ

Notre assemblée, convaincue de l'intérêt du dialogue social territorial pour les entreprises, les salariés, les territoires et les citoyens eux-mêmes, souhaite rechercher les moyens permettant à la fois de l'améliorer et de le renforcer.

#### **I - ORIENTATION GÉNÉRALE : FACILITER LE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL TOUT EN L'ACCOMPAGNANT**

Trois axes principaux déterminent l'orientation générale guidant les propositions à venir. Le parti est en effet pris, parmi les évolutions possibles, de privilégier une voie médiane visant à encadrer et à accroître la lisibilité des apports du dialogue social territorial, en rappelant sa complémentarité avec les autres lieux de dialogue social et en valorisant sa plus-value en termes de proximité et d'anticipation.

##### **A - LE CHOIX D'UNE VOIE MÉDIANE**

Le cadre d'évolution du dialogue social territorial peut s'inscrire dans deux scénarios différents : soit le *statu quo*, soit à l'inverse une plus grande institutionnalisation du système. Le *statu quo* permettrait de préserver la souplesse actuelle du dialogue social territorial mais pourrait être source de dérégulation potentielle. De plus, il ne favoriserait ni la capitalisation des expériences, ni la sécurité juridique. À l'inverse, une trop grande institutionnalisation présenterait le risque d'une rigidité ne correspondant pas aux attentes des acteurs de terrain et freinant les démarches innovantes.

Pour notre assemblée, ces deux pistes doivent être évitées dans la mesure où elles ne permettraient pas de répondre aux enjeux du dialogue social territorial.

Le CESE souhaite adopter une voie médiane, plus à même de faciliter le développement du dialogue social territorial tout en précisant ses contours. La logique de projet qui le caractérise, pragmatique et apportant des réponses adaptées, demande en effet à être soutenue tout en veillant en même temps à la nécessité d'une certaine pérennisation afin de favoriser la confiance des acteurs, l'anticipation des problèmes et la capitalisation des expériences.

L'approche retenue consiste ainsi à reconnaître l'existence et les apports du dialogue social territorial, les valoriser, les encadrer juridiquement, accroître leur lisibilité et favoriser ainsi leur développement. Elle semble en particulier de nature à éviter un foisonnement de pratiques désordonnées qui ne seraient pas en cohérence avec les dispositions légales et conventionnelles relatives à la hiérarchie des normes.

**B - UN PRÉALABLE : LA COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES AUTRES LIEUX DE DIALOGUE SOCIAL**

Pour notre assemblée, le dialogue social territorial doit être vu au travers de la plus-value qu'il apporte principalement dans les réponses apportées à des problèmes spécifiques au niveau du territoire concerné ou dans la prise en compte des enjeux induits par les effets de la décentralisation et de la situation économique et sociale locale. En outre, en témoignant de l'intérêt et des avancées concrètes que permet le dialogue social de façon générale, il contribue à renforcer la reconnaissance et la légitimation des partenaires sociaux à tous les niveaux.

En conséquence, le CESE considère que le dialogue social territorial intervient en complémentarité et non en opposition avec les autres lieux de dialogue social qui ont chacun un rôle et une pertinence, en particulier s'agissant de la négociation interprofessionnelle ou de branche au niveau national et de la négociation d'entreprise.

À cet égard, il importe d'affirmer que le présent avis n'entend en aucune façon mettre en cause le rôle et la place fondamentale de la branche dans le système des relations professionnelles. La branche doit en effet rester le lieu essentiel d'élaboration d'un socle de règles permettant d'harmoniser, au sein d'un secteur professionnel, les conditions de concurrence des entreprises et de droits des salariés en évitant le dumping social.

Enfin, le dialogue social territorial paraît trouver toute sa place dans le cadre des politiques européennes qui privilégient les capacités d'anticipation et de proximité des territoires.

**C - UNE PLUS-VALUE À PROMOUVOIR EN TERMES DE PROXIMITÉ ET D'ANTICIPATION**

Au regard des expériences existantes, il apparaît que le dialogue social territorial s'est plus particulièrement développé sur certains sujets et a fait la preuve de son intérêt pour apporter des réponses adaptées. Parmi ces thèmes, trois sont appelés à prendre une importance croissante compte tenu des problématiques d'avenir qu'ils portent et qui soulèvent des questions dépassant les frontières d'une entreprise donnée ou d'un seul secteur professionnel.

En premier lieu, le dialogue social territorial est appelé à favoriser des démarches de prospective économique permettant notamment l'anticipation des restructurations et des mutations économiques qui ont des incidences directes sur l'emploi. Le contexte actuel de crise économique met en évidence la nécessité d'un dialogue social territorial associant l'ensemble des acteurs dans la recherche de solutions en termes d'emploi et de formation. À moyen et long termes, une démarche prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale est un moyen essentiel permettant d'établir un diagnostic des évolutions des emplois et des qualifications à un échelon pertinent et d'allier proximité et anticipation. Cette démarche doit s'inscrire en complémentarité de la GPEC dans les branches et les entreprises qui montre par essence certaines limites. Le Conseil est ainsi favorable au développement d'une démarche prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale qui dépasse le seul cadre de l'entreprise et associe par exemple une grande entreprise et plusieurs petites entreprises dans le périmètre des bassins d'emploi. Plus globalement, c'est bien la sécurisation des parcours professionnels qui peut, *via* le dialogue social territorial, trouver des réponses plus rapides et concrètes.

Par ailleurs, le dialogue social territorial devrait produire des initiatives intéressantes sur les questions d'environnement et de développement durable, en particulier sur celles liées aux conditions de travail, à la santé au travail et à la prévention des risques professionnels. Notre assemblée considère que ces thèmes doivent devenir un des enjeux majeurs de débats au plan territorial dans la mesure où l'ensemble des acteurs de la société civile et des pouvoirs publics y sont impliqués.

Enfin, le dialogue social territorial trouve des traductions précises déjà palpables en matière de conciliation des temps sociaux. Il s'agit notamment d'appréhender globalement les conséquences de l'organisation du travail du salarié sur la vie de la cité et réciproquement, ainsi que l'articulation de la prise en compte des intérêts des salariés, des consommateurs et des citoyens comme en témoignent les expériences locales sur le travail du dimanche. Le dialogue social territorial est en effet à même de conjuguer les exigences de proximité et d'efficacité et de conduire à des prises de décision concertées.

Au-delà des problématiques dont peut se saisir utilement le dialogue social territorial, la proximité et l'anticipation qu'il permet représentent un atout pour les territoires, en particulier pour certains d'entre eux. Il apparaît ainsi important de favoriser le développement du dialogue social territorial pour les régions compte tenu des enjeux en matière économique et des compétences en matière de formation, ainsi que pour les bassins d'emploi, notamment ceux confrontés à des difficultés, en termes d'attractivité et de développement économique et social. Les avancées concrètes issues du dialogue social territorial pour les TPE au travers d'une logique de mutualisation bénéficiant aux entreprises comme aux salariés méritent également d'être promues.

## II - LES LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL

Afin de traduire en actes l'orientation générale qu'elle propose, notre assemblée préconise quatre grands axes de changement. Il s'agit en premier lieu de simplifier et clarifier le cadre institutionnel pour le rendre plus efficace. Sur ces nouveaux fondements, le Conseil promeut une nouvelle gouvernance territoriale au niveau régional avec un agenda économique et social partagé. Il apparaît par ailleurs essentiel de renforcer la capacité à agir des acteurs territoriaux afin de faire vivre ce dialogue social. Enfin, un cadre juridique apparaît nécessaire dans le but de sécuriser le produit de ce dialogue.

### A - SIMPLIFIER ET CLARIFIER LE CADRE INSTITUTIONNEL POUR LE RENDRE PLUS EFFICACE

Sur la base de quelques grands principes, le Conseil propose de renforcer le CESR comme instance jouant un rôle d'« ensemblier » du dialogue social territorial au plan régional. S'agissant plus précisément des questions liées au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, il apparaît nécessaire d'identifier une instance principale de dialogue pour viser une plus grande efficacité et une meilleure lisibilité. La question du dialogue social au plan départemental semble plus délicate compte tenu des évolutions institutionnelles en cours. Enfin, au plan infra départemental, il s'agit de développer sur le territoire des instances qui fonctionnent et favorisent un dialogue social territorial élargi sans en créer de nouvelles.

#### 1. Définir de nouveaux principes pour favoriser la simplification et la cohérence des instances territoriales

- Retenir une nouvelle démarche pour toute politique publique : ni pléthore, ni absence d'instance de dialogue social territorial

À chaque lancement de nouvelle politique publique ou à chaque création de nouveau dispositif, la tentation est grande de créer une instance *ad hoc* chargée de son suivi et associant les partenaires concernés. Cette tendance a conduit au constat partagé et maintes fois dénoncé d'un « millefeuille » dans lequel l'utilisateur ne se retrouve pas et les intéressés perdent beaucoup d'énergie.

Notre assemblée préconise un premier principe simple : il convient d'éviter de créer systématiquement une nouvelle instance à chaque démarrage d'une nouvelle politique ou d'un nouveau dispositif, et de veiller à respecter la méthode suivante : l'état des lieux des instances déjà existantes, l'identification d'une instance plus spécifiquement concernée et l'extension éventuelle de son champ de compétence pour prendre en charge le nouveau sujet.



*A contrario*, il arrive qu'un nouveau dispositif soit mis en place - par une législation nationale ou par les collectivités territoriales - sans que le dialogue social territorial utile tant pour sa conception préalable et sa mise en œuvre que pour son suivi n'ait été pensé. Un deuxième principe simple mais susceptible de contribuer à une meilleure gouvernance locale consiste ainsi à identifier une instance de dialogue social en face de chaque politique publique en matière économique et/ou sociale.

Enfin, un troisième principe plus général doit consister à rechercher, chaque fois que cela est possible, des regroupements d'instances dans un objectif de cohérence, de lisibilité et d'efficacité.

- Associer les partenaires sociaux dans les différents lieux chargés du développement économique

Si la place des partenaires sociaux est évidente dans les espaces de dialogue social traditionnel, il est loin d'en être de même dans des lieux davantage centrés sur la dimension économique dont certains, de par leurs missions, appellent pourtant à des formes de dialogue social.

En effet, le développement économique et les mutations exigent, pour notre assemblée, de tenir compte des facteurs humains, notamment en termes de formation, de mobilité, d'emploi, sans lesquels les politiques mises en place demeurent incomplètes. Il en est ainsi des groupements d'employeurs qui gagneraient à se développer dans le cadre d'une démarche commune de plusieurs acteurs sur le territoire (entreprises, organisations patronales et syndicales, SPE et élus régionaux) visant à améliorer la sécurisation des parcours professionnels. C'est aussi le cas des pôles de compétitivité desquels sont absents les partenaires sociaux, et plus particulièrement les organisations syndicales de salariés, les organisations d'employeurs se trouvant indirectement représentées *via* les entreprises elles-mêmes ou les chambres consulaires.

Cette réalité vaut encore plus pour les maisons de l'emploi, malgré les nouveaux enjeux auxquels elles doivent répondre et qui appellent une réelle participation de l'ensemble des acteurs du dialogue social dont ne peuvent se trouver exclus les partenaires sociaux. Cette question rejoint celle des problèmes posés par les périmètres géographiques très variables de ces structures qui appellent à la recherche d'une nécessaire rationalisation.

Notre assemblée considère à cet égard qu'il est inopportun et inefficace de continuer à distinguer, voire d'opposer questions économiques et questions sociales. Dans ce cadre, il apparaît essentiel de prévoir délibérément la place des partenaires sociaux dans les lieux de discussion économique en lien avec les questions de l'emploi et du travail.

## **2. Reconnaître au CESR un rôle d'ensemblier et d'appui transversal au dialogue social territorial**

À ce jour, il existe déjà une instance au niveau régional dont le champ comme la composition répondent pleinement aux enjeux du dialogue social territorial. Composé des partenaires sociaux et des autres composantes de la société civile, le CESR est un lieu privilégié de dialogue social, qu'il peut orchestrer au plan régional dans une logique d'« ensemblier ». De plus, si l'État et les collectivités territoriales n'en sont pas parties prenantes, le CESR travaille étroitement en lien avec eux. La grande diversité des sujets traités par les CESR témoigne de leur capacité à s'emparer d'un large champ d'analyses et de propositions en matière économique et sociale.

- Accroître le champ de compétence des CESR

Afin de conforter ce rôle et d'accroître leur reconnaissance, notre assemblée préconise que les compétences du CESR soient définies de façon moins restrictive, en ne se limitant pas aux sujets du ressort des conseils régionaux mais en couvrant aussi les thèmes concernant l'action des autres collectivités territoriales, voire des politiques de l'État déconcentré.

En outre, de la même façon que le CESE a pris en compte les évolutions de notre société pour intégrer les enjeux environnementaux, il serait souhaitable que les CESR puissent également développer leur compétence sur ce champ.

- Confier aux CESR trois rôles en matière de dialogue social territorial

Sur cette base renforcée, le CESR pourrait avoir trois rôles importants permettant de promouvoir le dialogue social territorial, en s'inspirant des pratiques déjà initiées ou de pistes de réflexion dans certaines régions.

Il pourrait d'abord être plus largement un lieu d'impulsion, compte tenu de sa capacité à réunir tous les acteurs clé en son sein, mais aussi un lieu d'observatoire du dialogue social territorial lorsque des initiatives sont lancées par ailleurs. Il serait en outre utile qu'un rôle de capitalisation des bonnes pratiques lui soit confié, afin de promouvoir des initiatives et innovations parfois méconnues. Enfin, un rôle d'évaluation du dialogue social territorial pourrait lui être confié, par exemple sous la forme d'un rapport annuel présenté à tous ses membres ainsi qu'au Préfet de région et au président du Conseil régional. Cette évaluation faite dans chaque région pourrait utilement faire l'objet d'une consolidation nationale, sous la forme d'une synthèse confiée au CESE et intégrée dans son rapport annuel au Premier ministre.

## **3. Identifier une instance principale chargée de débattre des questions de travail, d'emploi et de formation au plan régional**

- Définir une option selon la situation de chaque région après débat au sein de chaque CESR

Au regard de multiples évolutions, notamment liées à la décentralisation et à la situation économique et sociale, le dialogue social territorial est essentiel au plan régional sur les questions concernant l'emploi au sens large. Or, aucune instance ne semble aujourd'hui en capacité de s'imposer comme un lieu évident de dialogue social au plan régional sur ces sujets.

Afin de simplifier et clarifier le cadre institutionnel, le Conseil préconise qu'un débat puisse avoir lieu au niveau de chaque CESR pour établir des propositions de simplification, tenant compte de l'activité réelle des différentes instances existantes, dont on sait la grande hétérogénéité selon les régions.

En tout état de cause, après cette phase de réflexion régionale par les acteurs eux-mêmes, une harmonisation au plan national serait nécessaire, afin de s'assurer de l'existence d'une instance bien identifiée, ne serait-ce qu'en cas de nouvelle législation exigeant une consultation obligatoire d'une instance donnée par exemple par le Préfet de région ou le Conseil régional.

- Une évolution possible : le CCREFP comme instance privilégiée

Appliquant le principe qu'elle propose ici - selon lequel il ne doit pas y avoir création de nouvelle instance mais examen des structures existantes et élargissement éventuel des compétences d'une instance existante - notre assemblée préconise de ne pas créer de nouvelle instance pour prendre en charge l'ensemble des questions liées au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle mais de s'appuyer sur celle qui semble actuellement le mieux à la fois couvrir le champ et réunir déjà les partenaires clé : le Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP).

Le CCREFP a en effet pour mission de favoriser la concertation entre les différents acteurs régionaux afin d'assurer une meilleure coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle. Il réunit les représentants des services régionaux de l'État désignés par le Préfet de région, les élus régionaux désignés par le président du Conseil régional, le président du CESR et les représentants des partenaires sociaux, syndicaux et patronaux. Sa consultation est déjà obligatoire sur un certain nombre de sujets. Il intervient notamment sur la formation professionnelle, l'apprentissage, les travailleurs handicapés, le FNE, la VAE.

Tant par son champ de compétences englobant ainsi déjà l'emploi, la formation professionnelle et certains aspects de la politique du travail, que par sa composition, associant les acteurs des trois cercles du dialogue social territorial, partenaires sociaux, pouvoirs publics et CESR, il semble être un lieu privilégié pour asseoir le dialogue social territorial au niveau régional sur ces questions.

Le Conseil propose ainsi d'envisager une reconnaissance accrue du rôle du CCREFP et de rechercher les conditions d'une articulation avec les autres instances intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, mais aussi des questions liées au travail (conditions de travail, santé au travail, prévention des risques professionnels). Il suggère également d'étendre sa composition à d'autres partenaires de la société civile, de façon simple, en prévoyant davantage de membres pour représenter le CESR dans son ensemble.

Dans cette logique, le Conseil préconise alors de supprimer le Conseil régional de l'emploi (CRE) dont les missions ne semblent pas apporter de valeur ajoutée particulière mais créent de la confusion et de la déperdition.

D'autres instances représentent également des lieux de dialogue social territorial sur les questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle. C'est le cas notamment du Comité régional de prévention des risques professionnels (CRPRP), mais aussi des Observatoires régionaux de la santé au travail (ORST) pour ce qui concerne la santé au travail ou des COPIRE pour l'emploi et la formation professionnelle. Il convient toutefois de noter que ces deux dernières structures sont des instances paritaires que certains peuvent estimer souhaitable de conserver en l'état car elles sont un lieu de réflexion propre aux seuls partenaires sociaux. Pour autant, la question d'une meilleure articulation des activités de ces différentes instances s'impose dans le souci précédemment évoqué d'accroître l'efficacité et de supprimer tout doublon.

En tout état de cause, notre assemblée ne peut qu'inviter les acteurs eux-mêmes à engager une réflexion sur les moyens de développer les modalités de travail transversal en vue d'avoir une approche complémentaire des thèmes abordés et non redondante ou concurrente.

- Penser un dialogue social départemental au regard des missions liées à l'insertion professionnelle et sociale

Si, dans le deuxième cercle qui regroupe à la fois les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, le dialogue social est globalement opérationnel et connu au niveau national, il est en revanche inégalement présent sur les territoires.

Au regard de l'étendue des compétences régionales, certaines régions tentent d'instituer de véritables espaces de dialogue social concernant l'emploi et la formation professionnelle. S'agissant des Départements, compte tenu de leurs compétences en matière sociale, les conseils généraux mènent des missions fondamentales notamment en faveur de l'insertion. Pour autant, il est difficile de recenser à cet échelon des instances de dialogue social associant tous les acteurs.

Deux exemples tendent à le confirmer : le fonds d'aide aux jeunes et le revenu de solidarité active.

Les conseils généraux déterminent les conditions et les modalités d'attribution des aides aux jeunes, et les conditions de mise en œuvre des mesures d'accompagnement après avoir saisi pour avis le Conseil départemental d'insertion dont la composition ne prévoit pas directement la présence des partenaires sociaux.

Les conseils généraux sont également chargés, avec l'appui des caisses d'allocations familiales, de gérer et d'assurer une partie du financement et de la mise en œuvre du RSA, dispositif ayant pour objectif de compléter le revenu du travail, d'encourager l'activité professionnelle et de lutter contre l'exclusion. Ces nouvelles dispositions prévoient désormais la conclusion d'un pacte territorial pour l'insertion qui peut « associer » au Département les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle, dont les organisations syndicales représentatives à l'échelon national.

Ces deux politiques sociales relèvent d'une même logique, visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle. C'est pourquoi il paraît souhaitable d'associer plus étroitement les partenaires sociaux à la définition de missions liées à l'insertion sociale et professionnelle au sein d'un espace de dialogue social clairement défini au préalable. Les partenaires sociaux en tant que force d'anticipation, d'impulsion et de proposition participeraient ainsi à la mise en place d'indicateurs à prendre en compte pour mesurer l'efficacité des politiques et actions menées.

Ce sujet qui vise à favoriser le retour à l'emploi et à améliorer la cohésion sociale et territoriale mérite un véritable dialogue social territorial. C'est pourquoi le Conseil attire l'attention sur la nécessité de développer un espace unique de dialogue social territorial concernant toutes les politiques d'insertion sociale et professionnelle menées au niveau départemental.

Cependant, la création d'une instance de dialogue social territorial au niveau départemental n'est pas opportune dans l'attente de la connaissance exacte de la réforme annoncée des collectivités territoriales. Le Comité pour la réforme des collectivités locales a en effet envisagé la réorganisation des compétences des collectivités, qui risquerait d'avoir des incidences sur les espaces de dialogue social existants.

#### **4. Valoriser des instances efficaces au plan infra départemental**

Au plan infra départemental, le dialogue social territorial semble se développer de façon positive - même si les réalités sont évidemment très variables selon les territoires - dans deux instances bien identifiées : les Comités de bassin d'emploi (CBE) et les Conseils locaux de développement (CLD).

Ces deux instances permettent d'associer l'ensemble des acteurs du dialogue social territorial élargi. Toutefois, elles n'existent pas encore partout où elles pourraient s'avérer utiles. Ainsi, les CBE couvrent seulement 14 % de la superficie du territoire national, et les conseils locaux de développement dépendent des avancées des pays et agglomérations, elles-mêmes liées à la volonté politique locale.

Convaincue de l'intérêt de ces structures, qui demandent cependant des moyens adaptés pour exister durablement, notre assemblée préconise le développement des comités de bassin d'emploi et des conseils locaux de développement, - sous réserve toutefois d'un périmètre géographique suffisamment large pour assurer la cohérence des actions initiées -, afin de favoriser le dialogue social territorial de l'ensemble de la société civile organisée sur des sujets infra-départementaux d'ordre économique, social et sociétal.

**B - PROMOUVOIR UN NOUVEL INSTRUMENT DE GOUVERNANCE TERRITORIALE :  
UN AGENDA RÉGIONAL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PARTAGÉ**

De façon variable selon les régions et les politiques publiques, l'État déconcentré et le Conseil régional sont amenés plus ou moins ponctuellement à débattre ensemble et à définir en commun des axes d'action, le CESR pouvant, dans certains cas et souvent en fonction de sa reconnaissance sur le terrain, rejoindre l'une ou l'autre table des discussions. Alors même qu'il s'agit d'enjeux communs, l'insuffisance de concertation globale et d'approches complémentaires à moyen et long termes ne favorise pas la synergie d'ensemble nécessaire au développement économique et social du territoire.

Dès lors que le territoire régional est reconnu comme espace approprié pour traiter des questions de travail, d'emploi et de formation, et plus largement du développement économique et social dans son périmètre géographique, et que le rôle des différentes instances existantes est clarifié (*Cf.* II - A), la réalisation d'un agenda régional économique et social élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs stratégiques au plan régional paraît pertinente.

En donnant un caractère systématique et général à ces rencontres, cet agenda régional économique et social partagé, par opposition à un schéma qui serait imposé, faciliterait un regard et une réflexion en commun de l'État déconcentré, de la région ainsi que de l'ensemble des partenaires sociaux et autres représentants de la société civile siégeant au CESR sur des problématiques de plus ou moins long terme. Il permettrait la co-construction d'objectifs économiques et sociaux au niveau régional et conférerait une cohérence globale aux programmes d'actions projetés en identifiant les questions les plus importantes et les effets levier.

Afin d'assurer l'effectivité des orientations et des priorités arrêtées en commun, une déclinaison précise, pour chacun des thèmes retenus, des champs de compétences nécessairement mobilisés et des acteurs chargés de la mise en œuvre de cet agenda pourrait être envisagée dans le cadre d'une programmation éventuellement pluriannuelle.

#### C - RENFORCER LA CAPACITÉ À AGIR DES ACTEURS TERRITORIAUX

Si l'exigence de la rationalisation des diverses instances apparaît évidente pour améliorer collectivement l'efficacité du dialogue social territorial, le renforcement de la capacité à agir de chacun des acteurs s'impose tout autant. C'est en effet en s'appuyant sur des acteurs mieux reconnus au plan territorial, plus présents et dotés des moyens adaptés que le dialogue social territorial sera à même de répondre aux enjeux attendus.

##### **1. Favoriser la reconnaissance réelle des acteurs**

- Clarifier la question de la représentativité des différents acteurs

En premier lieu, la pluralité d'acteurs potentiellement mobilisés appelle à poser la nécessaire question de leur représentativité respective. Une réponse a déjà été donnée par le législateur pour les organisations syndicales de salariés, en ce qui concerne les négociations au niveau interprofessionnel, de la branche et de l'entreprise. Les effets progressifs de la loi devraient permettre de conforter la représentativité des acteurs syndicaux, y compris dans les territoires.

La question demeure à l'inverse encore ouverte pour les organisations patronales, au plan national et local. Notre assemblée, dans la logique de son avis *Consolider le dialogue social*, considère qu'il convient effectivement de rechercher les moyens adaptés d'apprécier la représentativité des organisations patronales. Cette question, comme celle des organisations de salariés en son temps, participe indéniablement au renforcement de la légitimité du dialogue social. Le député Jean-Frédéric Poisson dans son rapport *Voies et moyens permettant à la négociation de branche de jouer son rôle dans toutes les branches professionnelles* de mai 2009 souligne ainsi la nécessité de s'engager dans une telle démarche. À cet égard, la proposition qu'il formule, visant à une reconnaissance mutuelle des organisations patronales parties à une négociation collective, si elle figure parmi les pistes potentiellement envisageables, suscite à notre sens un certain nombre d'interrogations précisément quant à ses effets en termes de plus grande légitimité attendue. Quelle que soit la piste retenue, notre assemblée considère que la réflexion doit s'engager sans attendre sur cette question, même si le sujet est sensible.

Par ailleurs, dès lors que l'on reconnaît la pertinence d'un dialogue social territorial élargi, compte tenu de l'importance accrue des problématiques sociétales liées aux questions de travail et d'emploi, la représentativité des autres composantes de la société civile (associations, organisations non gouvernementales...) doit présenter les mêmes garanties pour ne pas prêter à controverse. Il convient par conséquent de réfléchir aux modalités d'appréciation possibles de cette représentativité, au regard en particulier de la notion d'intérêt général. Le rapport du député Bertrand Pancher (juillet 2008), s'agissant des ONG intervenant dans le domaine du développement durable, constitue, à cet égard, une base pouvant utilement servir à la réflexion. Plus globalement, notre assemblée estime que le Préfet de région pourrait être chargé de l'appréciation de cette représentativité, en fonction de critères préalablement définis par la loi.

- Encourager la structuration interprofessionnelle des acteurs et leur mandat

Le constat a été fait d'une certaine hétérogénéité des formes de structuration des acteurs, dont certains sont principalement organisés selon une logique de branche professionnelle ou se trouvent insuffisamment présents à certains échelons territoriaux. Or, s'agissant en particulier des partenaires sociaux, il importe que chacun des acteurs intéressés par des projets locaux, quel qu'en soit le niveau territorial, soit en réelle capacité d'une part de participer à ces échanges, d'autre part de trouver au sein de ces espaces de discussion l'ensemble des interlocuteurs concernés.

C'est pourquoi les différents acteurs doivent être sensibilisés sur l'intérêt d'un fonctionnement prenant en compte la dimension interprofessionnelle locale, tout en laissant à chaque organisation la liberté de désigner et de mandater ses représentants selon ses règles propres. En effet, une approche transversale des questions d'emploi et de travail semble de nature, en dépassant et complétant la vision des branches professionnelles, à apporter les réponses adaptées aux enjeux économiques et sociaux des territoires et de leurs populations.

Cette question rejoint celle du mandat dont le contenu doit être en tant que de besoin clarifié pour permettre un véritable dialogue social territorial à chaque niveau approprié, avec des interlocuteurs identifiés, en capacité de s'engager et de décider valablement au nom de leur organisation.

- Renforcer la protection juridique des représentants salariés appelés à participer au dialogue social territorial

Alors qu'il existe de plus en plus de lieux de concertation, voire de négociation, la loi reste muette en ce qui concerne les droits et garanties des représentants des salariés appelés à participer à ces débats, notamment sur les conditions d'absence de l'entreprise ou la protection contre le licenciement. Même si des branches professionnelles peuvent préciser dans certains cas des modalités pratiques, il n'en reste pas moins une insuffisance de sécurisation juridique du cadre d'intervention de ces salariés, dans un corpus de règles du



droit syndical qui reste essentiellement individuel et attaché à l'entreprise. Cette situation constitue une source potentielle de fragilisation du dialogue social territorial.

Pour notre assemblée, cette question doit faire l'objet d'une véritable réflexion. Les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel et/ou le législateur pourraient ainsi utilement renforcer la protection juridique des salariés appelés à participer à des réunions de concertation ou de négociation, en précisant les modalités du financement.

À cet égard, pour les représentants des TPE, de l'artisanat et des professions libérales, il est également utile de préciser la protection juridique et de définir les droits et garanties de ceux appelés à négocier hors de leur propre entreprise.

- Assurer une reconnaissance plus forte du Préfet de région comme représentant territorial de l'État pour le dialogue social territorial

Le fait d'admettre le territoire régional comme espace pertinent pour traiter certaines questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle et de développement économique et social commande en parallèle une place accrue du Préfet de région à la fois comme facilitateur et interlocuteur des partenaires sociaux et de la société civile sur les questions économiques et sociales, mais aussi en tant que responsable des ressources humaines dans le dialogue social concernant les agents de l'État sur le territoire.

S'agissant du premier point, le CESE juge essentiel de rechercher les moyens d'un rôle plus affirmé du Préfet de région dans le cadre du dialogue social territorial dont il est de fait lui-même acteur au titre des pouvoirs publics, aux côtés des collectivités territoriales et en particulier du Conseil régional. Il s'agit de lui conférer dans ce domaine une légitimité effective.

Quant au rôle du Préfet de région entendu comme employeur public, il devrait évoluer dans le sens d'une gestion des ressources humaines interministérielle locale induite par la future configuration des services déconcentrés de l'État. Sur ce point précis, la réforme en cours du dialogue social dans la Fonction publique devrait poser les bases d'une plus grande démarche de proximité pour la concertation et la négociation, indispensable à la mise en œuvre de la nouvelle architecture de l'État territorial et au traitement de ses conséquences sur les conditions d'emploi de ses personnels.

## **2. Encourager un processus méthodologique**

L'élaboration d'un projet territorial obéit à une démarche construite dans le temps et entre les acteurs. L'analyse de ces processus présentée dans le rapport témoigne de l'intérêt de prendre en compte les quatre étapes principales que sont l'émergence du projet, la mobilisation des acteurs, l'identification d'une structure ou la définition des règles de fonctionnement et le dialogue social à proprement parler, pouvant inclure la négociation.

Notre assemblée estime ainsi souhaitable d'encourager un processus méthodologique qui permet en effet de mieux appréhender les freins et les leviers qui se présentent tout au long de la construction du projet et constitue un des facteurs en favorisant la réussite.

### **3. Attribuer des moyens pour le dialogue social territorial**

Le développement du dialogue social territorial ne peut se faire sans que des moyens suffisants lui soient consacrés. Dès lors que l'on accepte de s'inscrire dans une logique de rationalisation des instances telle que présentée ci-dessus, la réduction du nombre des structures accompagnant la recherche d'une plus grande cohérence et d'une meilleure efficacité permettra mécaniquement d'éviter une dispersion des moyens.

- Optimiser les ressources existantes

L'optimisation des ressources aurait un intérêt pour chacune des trois sources possibles de financement du dialogue social territorial : État, partenaires sociaux, régions.

Elles permettraient en premier lieu de développer les actions menées dans le cadre de l'appui au dialogue social financé par l'État. Les initiatives conduites par les actuelles DRTEFP démontrent en effet l'intérêt d'une telle démarche qui facilite les conditions de rencontres et d'échanges des partenaires sociaux locaux et la prise en compte de problématiques spécifiques.

Le financement du dialogue social territorial par les acteurs eux-mêmes se trouverait amélioré par la souplesse apportée à une répartition plus efficace de leurs ressources qui ne seraient plus essaimées pour la représentation dans une multiplicité d'organismes et qui permettraient d'améliorer les compétences de leurs représentants en renforçant leur formation. À cet égard, notre assemblée est favorable à ce que chaque instance dispose des moyens appropriés pour indemniser elle-même directement les membres qui siègent en son sein.

Enfin, compte tenu de l'importance et de la place croissante du dialogue social territorial dans le cadre du développement économique et social de la région, et dans le prolongement logique du principe d'élaboration d'un agenda par les acteurs stratégiques régionaux, certaines initiatives, déjà existantes, de création par les conseils régionaux d'une ligne budgétaire dédiée au dialogue social territorial pourraient être valablement généralisées, sous réserve d'un encadrement législatif.

Outre ces trois sources principales, d'autres interlocuteurs - notamment les conseils généraux s'agissant de l'insertion - pourraient être amenés à assurer certains financements plus ponctuels en lien avec leurs compétences.

- Développer la formation des acteurs privés et publics sur le dialogue social territorial

La formation des acteurs, tant publics que privés, est également essentielle à un dialogue social territorial dynamique et efficace.

La complexité accrue des questions liées au travail et à l'emploi et leurs implications économiques, sociales et environnementales nécessite en effet de pouvoir les appréhender correctement et comprendre leurs enjeux dans un contexte marqué par de profondes mutations. Au-delà, la pratique d'un dialogue social de qualité nécessite de mieux en connaître le cadre, les différents acteurs potentiels, les modalités et les contraintes.

À cet égard, le rôle de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pourrait être renforcé et valorisé, aux côtés des organismes qui participent à la formation des représentants des salariés. De fait, l'INTEFP s'est inscrit depuis de nombreuses années dans une action volontariste dans ce domaine, notamment sur les territoires, en favorisant la rencontre et le débat entre partenaires sociaux français et européens, en proposant des thèmes de réflexion et un espace large de discussion et en accompagnant les actions menées par les DRTEFP, en lien le cas échéant avec les ARACT, en matière d'appui au dialogue social territorial. Ses missions gagneraient ainsi à être développées plus particulièrement en direction des acteurs, tant privés que publics, intervenant dans chacun des trois cercles du dialogue social territorial.

S'agissant plus spécifiquement des acteurs publics, la prise de conscience de la nécessité d'une réelle gestion des ressources humaines, et donc d'un dialogue social, impacte les politiques de management. Des modules de formation au dialogue social, pour tous les niveaux du management potentiellement concernés, semblent devoir s'imposer de façon systématique aussi bien dans les cursus de formation initiale des différentes écoles d'administration, qu'en formation continue.

#### D - DÉFINIR UN CADRE JURIDIQUE LÉGER MAIS NÉCESSAIRE

Si l'une des richesses du dialogue social territorial réside dans ses capacités d'initiative et dans sa diversité adaptée aux enjeux territoriaux, deux éléments tendent néanmoins à plaider en faveur d'un cadrage juridique.

D'une part, certaines de ces initiatives peuvent avoir besoin de se concrétiser en normes pour être applicables, à l'instar des actions relatives au travail du dimanche ou encore des engagements de plusieurs partenaires sur la formation professionnelle. Mais d'autre part, dès lors que ce dialogue social territorial produit du contenu, il peut entrer en conflit avec d'autres règles, émanant des pouvoirs publics et/ou des partenaires sociaux.

Il est donc important de proposer un cadrage juridique permettant de clarifier, pour tous les territoires, les portées mais aussi les limites du dialogue social territorial.

## **1. Définir la portée du dialogue social territorial**

C'est principalement au sein du premier cercle, en termes de négociation collective, que la question du conflit de normes éventuel peut se poser. Notre assemblée considère qu'il est important de permettre aux acteurs locaux de concrétiser leur dialogue par la possibilité d'applications concrètes tout en évitant des initiatives créant plus de désordre que d'avancées.

Il convient en ce sens de distinguer la situation au sein des branches d'une part, et au niveau interprofessionnel d'autre part.

### *1.1. Au sein des branches*

Certaines branches, telles la métallurgie, le bâtiment, les travaux publics, le secteur agricole ou encore certains secteurs de l'artisanat, ont d'ores et déjà l'habitude de pratiquer la négociation collective territoriale. Celle-ci semble souvent plus à même de tenir compte de certaines réalités, tout en respectant le cadrage national posé par la branche.

Notre assemblée estime que la dynamique territoriale au sein des branches doit être encouragée dans davantage de secteurs. Des accords de branche prévoyant de décliner, voire de renvoyer, certains thèmes à la négociation locale de branche peuvent en effet permettre de vivifier le dialogue social, sur des thèmes sur lesquels la connaissance et la compétence territoriales semblent plus fortes, par exemple en matière d'emploi, de formation ou de temps de travail.

### *1.2. Au niveau interprofessionnel*

Notre assemblée considère qu'il relève de la responsabilité et de l'autonomie des partenaires sociaux d'établir eux-mêmes, s'agissant du premier cercle, ce qui peut ou non relever du dialogue social territorial interprofessionnel. Elle propose par conséquent qu'une négociation collective interprofessionnelle soit engagée et puisse permettre qu'un Accord national interprofessionnel (ANI) suivi, le cas échéant, d'une loi, définisse les thèmes pouvant relever de la négociation collective territoriale, ainsi que l'articulation avec les autres normes et les conditions d'application des accords territoriaux.

Une option pourrait être d'envisager une forme de « principe d'attribution », prévoyant d'attribuer des thèmes au dialogue social territorial avec une définition précise et limitative. Il n'y aurait dans ce cas pas véritablement d'articulation juridique à trouver avec les autres niveaux de négociation dès lors que cette négociation collective interprofessionnelle locale serait par définition sans concurrence possible avec la branche et l'entreprise en se consacrant aux seuls thèmes territoriaux. L'enjeu serait alors la définition de ces thèmes. Cette option limiterait probablement davantage la capacité d'initiative des acteurs territoriaux mais éviterait tout risque de foisonnement de normes sur des sujets variés.

Une autre option pourrait être d'envisager, dans le souci des partenaires sociaux d'entretenir un dialogue social actif en évitant tout conflit de normes, de conférer systématiquement à tout accord interprofessionnel territorial un caractère subsidiaire ou supplétif ne le rendant applicable qu'en l'absence d'accord de branche ou d'entreprise ayant le même objet.

## **2. Imaginer les fonctions d'un représentant territorial par secteur d'activité**

L'analyse des expériences existantes a montré tout l'intérêt du dialogue social territorial pour favoriser la mutualisation de certains dispositifs entre entreprises sur un même territoire ou encore la réflexion commune sur des enjeux concernant globalement l'activité économique en lien avec un territoire, qu'il s'agisse par exemple du temps de travail et de ses conséquences sur l'organisation de la vie de la cité, de la santé au travail et de ses liens avec la santé publique et les enjeux environnementaux, ou encore de la formation et de ses implications en termes d'emploi et de mobilité.

Or, il est évident d'une part que toutes les entreprises ne peuvent engager un dialogue social en leur sein de la même façon selon leurs effectifs, d'autre part qu'en tout état de cause ces enjeux supposent d'aller au-delà des frontières d'une entreprise donnée.

Pour autant, les partenaires sociaux, syndicaux et patronaux, sont légitimement attachés à ce que les discussions qui concernent une entreprise soient ancrées dans sa réalité professionnelle. Cela suppose que les interlocuteurs aient une connaissance du secteur d'activité concerné.

Notre assemblée considère que cette question mérite une attention particulière et propose qu'une réflexion soit engagée afin d'imaginer les fonctions d'un représentant territorial des salariés par grand secteur d'activité.

Le rôle du représentant territorial ne saurait être confondu avec celui du délégué de site, qui, aux termes du Code du travail, a vocation à exercer les fonctions de délégué du personnel dans les établissements de moins de 11 salariés, dont l'activité s'exerce sur un même site d'au moins 50 salariés. Il ne s'agit pas non plus ici de reprendre des réflexions passées, mais bien de s'inscrire dans une démarche prospective sur l'intérêt que pourrait avoir un tel représentant. Dès lors que cet intérêt serait reconnu, les conditions de sa représentativité et de sa désignation devraient être définies pour lui conférer une réelle légitimité, dans le respect des règles posées par la Position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du syndicalisme et par la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale.

Cette piste de réflexion semble de nature à répondre, sur les territoires, aux besoins de dialogue social d'une part des petites entreprises, d'autre part, du niveau interbranches, dans un certain nombre de secteurs qui ne trouvent pas suffisamment de lieux d'échanges communs.

La représentation par grand secteur d'activité permettrait en outre une professionnalisation du dialogue social territorial en s'appuyant sur des interlocuteurs connaissant la situation économique et sociale des entreprises concernées, tout en constituant un cadre plus large que celui de la branche. Celui-ci présente en effet deux limites : d'une part, toutes les branches ne sont pas organisées avec une déclinaison territoriale, d'autre part le nombre important des branches et parfois leur éparpillement, comme le souligne encore récemment le rapport du député Poisson, est un frein à la mutualisation, invitant à un certain nombre de regroupements.

Ce représentant territorial pourrait ainsi assumer le rôle d'interlocuteur pour des discussions et des accords avec les représentants patronaux. Il pourrait également être appelé à représenter les salariés d'un secteur donné dans le cadre d'instances de dialogue avec les pouvoirs publics et le reste de la société civile.

Dans le même esprit, les employeurs qui décident, comme cela se fait parfois d'être représentés par l'un d'entre eux pour des discussions, voire des négociations concernant leur secteur d'activité, pourraient eux aussi disposer d'un représentant mieux reconnu.

### **3. Conforter le rôle des commissions paritaires locales**

Alors que, dans de nombreux endroits, les Commissions paritaires locales (CPL) produisent un travail intéressant et concret, force est de constater que leur réalité est encore peu connue ou négligée.

Notre assemblée estime qu'il est important de mieux faire connaître l'existant. Ce rôle de diffusion de l'information sur les avancées permises par les CPL pourrait revenir au CESR, dans une logique de capitalisation des expériences.

Il serait en outre nécessaire de clarifier certaines ambiguïtés actuelles. Comme cela a été présenté dans le rapport, le cadre juridique des accords conclus dans le cadre des CPL peut comprendre un certain nombre d'interrogations, en partie communes avec celles précédemment évoquées sur la question de l'articulation des normes. Notre assemblée préconise que les accords conclus dans le cadre des CPL qui correspondent à un besoin exprimé par les parties réunies puissent trouver toute leur place dans le paysage juridique et favorisent ainsi la résolution de problèmes locaux.

#### **4. Encourager des expérimentations juridiques territoriales**

Les exemples analysés dans le cadre du rapport mettent en évidence l'intérêt du dialogue social territorial pour répondre à des situations atypiques concernant certains salariés qui se situent hors des cadres classiques de la relation de travail, tels que les intérimaires, les salariés en arrêt maladie, les demandeurs d'emploi ou les salariés en situation de chômage partiel. Les difficultés économiques et sociales actuelles tenant à la dégradation de l'emploi ne font que renforcer la nécessité d'imaginer des réponses au plus près des besoins.

Notre assemblée est favorable à ce que le dialogue social territorial permette d'initier des expérimentations juridiques. À cet égard, il conviendrait que la logique ne soit pas exclusivement descendante, c'est-à-dire provenant du niveau national avec une expérimentation permise dans un cadre et sur des territoires fixés limitativement, mais qu'elle puisse aussi provenir d'une demande émanant des acteurs territoriaux.

On pourrait ainsi envisager que le CESR ou les instances principalement chargées des questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle au plan régional puissent faire remonter au niveau national des propositions d'expérimentations juridiques afin de résoudre des questions concrètes et de tester des dispositifs.





## CONCLUSION

Nul ne peut aujourd'hui nier la réalité du dialogue social territorial et des réponses à la fois innovantes et pragmatiques qu'il apporte à des besoins économiques et sociaux locaux ou à des problèmes émergents.

Pour autant, les conditions de son développement, à la faveur des initiatives ponctuelles des acteurs locaux, apparaissent le plus souvent en dehors de tout cadre préétabli et nuisent à sa lisibilité.

C'est en particulier son hétérogénéité sur le territoire et les ambiguïtés de son articulation avec les autres formes de régulation politique et sociale qui génèrent un certain nombre d'interrogations, voire d'inquiétudes auxquelles des réponses doivent être apportées.

Au travers du présent avis, notre assemblée souhaite être une force de propositions permettant un épanouissement équilibré du dialogue social territorial. Il s'agit là d'une position logique pour notre assemblée, qui s'inscrit pleinement dans la suite de deux convictions profondes énoncées à diverses reprises.

Notre assemblée est en effet attachée à la valorisation constante du dialogue social dans notre pays, dans chacun de ses trois cercles. Le dialogue entre partenaires sociaux est d'abord à notre sens la voie la plus à même de favoriser le respect des droits des salariés et le développement harmonieux des entreprises. Le dialogue entre partenaires sociaux et pouvoirs publics est en outre indispensable pour que les intelligences collectives, politiques et sociales, avancent ensemble dans l'intérêt général. Le dialogue de l'ensemble de la société civile organisée est enfin pour le Conseil, par essence, un vecteur essentiel de cohésion nationale et de progrès social.

Notre deuxième conviction est celle de l'importance du rapprochement de la décision au plus près des hommes et des femmes concernés. C'est le sens des positions que le Conseil a déjà pu exprimer en faveur de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques.

Par cet avis, notre assemblée se prononce aujourd'hui en faveur du développement du dialogue social territorial, dans un cadre clarifié permettant d'éviter les malentendus ou les ambiguïtés susceptibles de le dévoyer. Elle suivra avec attention l'évolution des initiatives territoriales et de la volonté des acteurs des trois cercles du dialogue social, tant au niveau national que dans les territoires, au travers d'un avis de suite mettant en lumière les réflexions et adaptations au regard des présentes propositions.

S'il suit les quatre axes proposés permettant de le simplifier, de le renforcer, de le reconnaître et de mieux le cadrer, le dialogue social territorial peut ouvrir une nouvelle voie favorable au développement économique et social local. La situation difficile dans laquelle se trouve notre pays exige que toutes les voies permettant d'améliorer son état économique et social soient recherchées. Le dialogue social territorial peut y contribuer.



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

Le secteur de l'agriculture est certainement le plus décentralisé en terme de dialogue social avec plus de 200 conventions collectives. Ce maillage local de la négociation répond à différents objectifs : d'une part coller au plus près de la réalité et d'autre part donner un véritable rôle, dans l'élaboration de la politique sociale, aux représentants locaux.

Dans le secteur agricole, nous avons une activité forte au niveau départemental : les territoires sont la base de nos organisations agricoles. L'échelon départemental est donc essentiel et doit être mutualisé au niveau régional, car tout ce qui peut favoriser le dialogue social et la fluidité de l'emploi va dans le bon sens.

Pour nous, il est essentiel de pouvoir conduire un dialogue social de proximité dans un secteur composé de très petites entreprises qui n'ont pas d'instance de représentation du personnel.

Le niveau régional prendra de plus en plus d'importance. Il y aura de plus en plus besoin de rapprocher les règles entre les départements et puis il est évident que si les discussions avec les pouvoirs publics se déroulent au niveau régional, le dialogue social prendra lui aussi sa place à ce niveau. Dans ce contexte, la solution passera-t-elle par les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) ? La question mérite d'être étudiée avec une grande prudence.

Il faut également rappeler que si les négociations locales fonctionnent, certains sujets demandent impérativement une réflexion nationale. Il ne faut pas l'oublier. La nécessité d'harmonisation de statut social, de traitements de situation ou d'accès à certains dispositifs exige que des références nationales soient identifiables.

Le groupe de l'agriculture croit fortement au dialogue social territorial et à son évolution au niveau régional. Le groupe a voté l'avis.

### **Groupe de l'artisanat**

Pour avoir mené durant près de sept ans un combat acharné pour promouvoir le dialogue social dans l'artisanat, le groupe regrette que le rapport se soit contenté de citer timidement l'accord du 12 décembre 2001 et surtout que l'avis l'ait complètement occulté alors qu'il constitue une référence en matière de mise en œuvre des conditions de ce dialogue dans les petites entreprises.

Cette remarque préalable ne remet pas en cause la qualité du rapport qui est, au demeurant, un bon travail d'identification des différents niveaux de dialogue, de leurs freins et de leur capacité à résoudre certains enjeux stratégiques d'attractivité des territoires voire d'anticipation économique et sociale. Sur ce point, les CESR ont effectivement un rôle important à jouer. Leurs travaux d'observation et la confrontation des différents points de vue sur les orientations des territoires peuvent contribuer à l'éclairage des choix des

partenaires sociaux. Par contre, le groupe de l'artisanat est opposé au transfert de tout ou partie du dialogue social dans ce type de structures de droit public pour éviter tout risque d'ordre juridique.

Par ailleurs, convaincu de l'intérêt du développement du dialogue territorial, le groupe de l'artisanat tient à rappeler le contenu des dispositions qui viennent d'être prises en matière de mise en œuvre de l'accord du 12 décembre 2001. À ce jour, avec la publication en 2003 des arrêtés d'extension pour les métiers de l'alimentation et ceux du 6 novembre 2008 pour les métiers du bâtiment, des services et de la production, tous les secteurs de l'artisanat peuvent le mettre en œuvre. Il vise notamment à mettre en place des lieux et niveaux d'échanges adaptés aux entreprises artisanales telles que des commissions paritaires territoriales de branches, interbranches et interprofessionnelles composées de représentants des organisations signataires. Leurs missions portent notamment sur l'information et la sensibilisation des entreprises et de leurs salariés à l'ensemble des questions relatives aux conditions de travail, à l'emploi, à la formation, à la diversité, et aux avantages sociaux tels que les chèques vacances... En ce sens, il est de nature à répondre à de nombreuses attentes ou interrogations soulevées dans cet avis.

En outre, suite au rapport du député Poisson proposant de diminuer le nombre de conventions collectives, l'UPA a sollicité une réflexion des branches de l'artisanat afin d'examiner leurs éventuelles possibilités de rapprochement. Ainsi, l'objectif partagé de simplification et de clarification du cadre institutionnel permettra d'améliorer son efficacité.

Par contre, même si à plusieurs reprises, le respect du principe de la hiérarchie des normes est rappelé, le groupe de l'artisanat estime que la voie médiane de négociation collective proposée comme niveau complémentaire au plan territorial, porte à confusion. En effet, elle risque de complexifier les règles applicables dans les relations du travail et d'ajouter aux difficultés de surproduction normative et d'effectivité que connaissent déjà les partenaires sociaux au regard de certaines branches ou du niveau interprofessionnel.

Quant aux autres interrogations, elles portent notamment sur :

- l'insuffisance des ressources humaines au regard de la multiplicité des lieux d'échanges ;
- la légitimité des personnes appelées à négocier ;
- la validité des accords et leur impact sur les autres normes.

Enfin, le groupe de l'artisanat peut difficilement admettre la mise en place d'un dialogue social sous la tutelle du représentant de l'État au plan régional considérant que cela irait à l'encontre de ses fondements historiques.

Malgré les efforts de clarification et la volonté d'ouverture du secteur vers un meilleur dialogue social au niveau des territoires, le groupe s'est abstenu au regard de l'importance des zones d'ombre de cet avis.

### **Groupe des associations**

La réflexion que nous avons conduite sous votre habile autorité, M. le rapporteur, a démontré combien le dialogue social territorial est à la fois une question déterminante pour le développement économique et social des territoires et un sujet délicat qui interpelle nos perceptions de représentants de la société civile dans un contexte de mutations profondes.

Qu'il s'agisse du processus continu de déconcentration des politiques publiques, ou encore de la régionalisation comme des initiatives citoyennes, tout converge depuis des années pour faire du territoire le terrain privilégié des initiatives.

Parallèlement, le dialogue social territorial s'est développé au point de constituer aujourd'hui une réalité polymorphe qui produit autant de scepticisme que d'inquiétudes malgré sa contribution concrète à la résolution de questions touchant principalement au travail et à l'emploi.

Il est donc nécessaire comme le suggère l'avis d'éviter d'une part le *statu quo* facteur de dérégulation potentielle, d'autre part une approche trop institutionnelle dommageable à l'innovation.

C'est le choix de la raison que vous faites, Monsieur le rapporteur, en prenant le parti de trouver une voie médiane pour bâtir le dialogue social territorial et permettre son développement dans un cadre juridiquement approprié au regard de l'existence des autres espaces dans lesquels le dialogue social s'exprime déjà.

Le groupe des associations partage ce point de vue.

La vision d'un dialogue social territorial constitué de trois champs concentriques allant du dialogue social relevant de la sphère du travail au dialogue civil élargissant ces questions à leur impact sociétal dans les trois dimensions économique, sociale et environnementale a le mérite d'associer selon l'objet des acteurs de nature différente dont les légitimités sont complémentaires.

Cependant cette approche requiert la juste mesure de la représentativité de chacune des composantes appelées à alimenter ce dialogue. À cet égard, le groupe des associations souligne l'importance des propositions que vous faites en la matière.

Sujet délicat s'il en est mais pourtant indispensable pour garantir le droit de toutes les composantes de la société civile organisée à s'engager dans les processus de concertation, de consultation voire de négociation sur les territoires.

Habitues à devoir démontrer leur légitimité les associations sont concernées par la question de la représentativité. Elles ont déjà travaillé sur un faisceau de critères.

Le groupe des associations est convaincu qu'il ne faut pas faire l'impasse sur un tel sujet.

La construction du dialogue social territorial que nous avons appelée de nos vœux lors des travaux antérieurs de la section - je pense particulièrement à ceux relatifs à la sécurisation des parcours professionnels - rend indispensable, il faut le dire clairement, la rationalisation et la mise en cohérence du paysage à l'œuvre sur les territoires : trop d'instances tue la participation particulièrement au niveau de pertinence requis sur des sujets complexes, chargés d'enjeux pour les populations qui habitent ces territoires et nuit à l'efficacité de la prise de décisions en faveur du progrès social et du développement économique.

En vous rejoignant sur l'analyse, le groupe des associations estime qu'en effet, le rôle et les compétences des CESR pourraient être reconsidérés afin d'étayer le dialogue social territorial de demain, d'observation et d'évaluation.

Ceci néanmoins est à considérer dans les trois dimensions évoquées et non pas seulement dans celle du dialogue social codifié par le droit et qui reste de l'unique compétence des partenaires sociaux.

Là encore, le chantier est immense mais la piste ouverte est empreinte d'une grande cohérence.

Pour conclure, le groupe des associations considère que le travail achevé sur la réalité et l'avenir du dialogue social territorial constitue la première étape vers la réalisation d'un objectif. Celui-ci dépend beaucoup de la volonté des acteurs du dialogue social et plus largement du dialogue civil à faire bouger les cadres établis. Mais il n'est pas aisé de rompre avec l'atomisation des pratiques pour s'atteler ensemble à construire une vision plus large des questions, qui bien qu'elles concernent à l'origine la vie des hommes et des femmes au travail, influencent largement leur vie personnelle et leur pratiques sociales sur un territoire donné.

L'avis de suite que vous suggérez vient à propos pour mesurer dans quelque temps le degré de maturité acquis sur le sujet qu'indéniablement le travail que nous avons produit avec vous concourt déjà à construire.

Le groupe des associations a voté l'avis.

#### **Groupe de la CFDT**

Les politiques de décentralisation et de déconcentration, engagées depuis 1982, ont conduit à faire des territoires, des espaces potentiels d'action pour les acteurs de la société civile.

Ces transferts de compétences et les nouvelles pratiques de l'État offrent aux élus des collectivités territoriales et aux fonctionnaires des capacités d'initiative très significatives.

C'est le cas notamment pour le développement économique, l'aménagement du territoire, l'emploi, l'enseignement et la formation professionnelle, les transports, la santé, l'action sociale et la solidarité.



Ce sont des problématiques qui sont au centre des préoccupations de nos concitoyens. Ces transferts de responsabilités n'ont pas fait l'objet d'une organisation territoriale de la démocratie participative visant à impliquer les corps intermédiaires. Ces derniers, par volonté, réussissent néanmoins à s'impliquer dans le millefeuille que constitue notre architecture territoriale.

Non pensé préalablement, ce dialogue social territorial débouche soit sur une profusion de lieux aux compétences redondantes ou mal définies, soit sur une absence de lieu dans certains domaines, comme par exemple dans les pôles de compétitivité.

L'inventaire, même incomplet et imparfait, que le rapport a cherché à dresser est donc bienvenu. Son approche est trop limitée, souvent faute d'informations, aux seuls volets de l'emploi, de la formation et de la santé au travail, à la seule dimension régionale et aux seuls cercles des partenaires sociaux, de l'État et de la région. Mais il a le mérite de démontrer que ce dialogue social territorial existe, qu'il est hétérogène et qu'il produit des résultats.

Fort de ce constat, le projet d'avis propose de structurer le dialogue social territorial, de le rationaliser, de le sécuriser et de mieux le professionnaliser pour le rendre plus efficace et plus lisible. Ce renforcement doit se faire dans un cadre national. Ainsi, dans le champ des relations sociales, il doit, d'une part, respecter la hiérarchie des normes et d'autre part, s'inscrire dans une logique de complémentarité entre les branches et l'interprofessionnel. Mais encadrer le dialogue social territorial, notamment sur le plan juridique, à titre expérimental ou non, ne suffit pas. Il faut l'animer, le valoriser et l'évaluer.

L'élaboration d'un agenda social partagé et son suivi portés par le CESR aux compétences renforcées et élargies, peuvent y contribuer. Déjà outil du dialogue social territorial, le CESR peut devenir l'ensembleur de la démocratie participative. D'ailleurs l'Assemblée des CESR de France (ACESRF) s'est emparée de la problématique. Celui-ci valoriserait l'apport de l'ensemble des corps intermédiaires représentatifs de la société civile organisée, y compris au sein des conseils locaux de développement et des comités de bassin d'emploi.

Cette contribution des corps intermédiaires aux développements des politiques territoriales ou territorialisées n'est possible que si ceux-ci se structurent, démontrent leur représentativité et ont les moyens de proposer et d'agir.

Il est ainsi proposé que les partenaires sociaux, qui se sont déjà dotés d'outils de concertation, voire de négociation, les développent et les confortent (CPL, COPIRE, ORST). L'idée de représentants territoriaux salariés et employeurs, par secteur d'activité, visant à organiser et élargir le dialogue social territorial aux PME-TPE, même si elle aurait mérité d'être approfondie, relève du même objectif. Il ne peut, en effet, y avoir de dialogue social territorial, inscrit dans la durée et la proximité, sans l'émergence de mandats identifiés,

représentatifs, dotés d'un statut et capables de produire de l'innovation et des résultats.

Le projet d'avis ouvre des pistes qui visent à mieux organiser le dialogue social territorial.

La CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Le dialogue social territorial s'entend comme une forme de régulation territoriale qui résulte, d'une part, de la décentralisation des politiques publiques qui génèrent un élargissement des compétences des collectivités territoriales et d'autre part, du développement croissant de la négociation collective au niveau des entreprises.

Les interactions nouvelles entre les acteurs mobilisés au niveau du territoire nécessitent une clarification de leurs champs de compétences respectifs, afin de mieux articuler la place de l'action publique et celle des relations professionnelles au sein du territoire.

Nous considérons que le dialogue social territorial doit être vu en complémentarité des autres lieux de dialogue social et non en substitution.

Sous le fait des mutations économiques au sein des entreprises et des territoires, l'action publique se transforme et entraîne de nouvelles fonctions pour les acteurs territoriaux.

Il est alors nécessaire de simplifier et de clarifier le cadre institutionnel pour le rendre plus efficace.

Le groupe de la CFE-CGC estime que le dialogue social territorial, comme le dialogue social au niveau national, nécessitent pour être efficaces, une clarification des rôles de chacune des parties prenantes et une meilleure transparence des règles de fonctionnement entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à tous les niveaux.

L'avis soutient qu'il ne convient pas de créer systématiquement une nouvelle instance lors de la mise en place d'une nouvelle politique ou d'un nouveau dispositif, position que le groupe de la CFE-CGC partage.

L'avis propose de renforcer le CESR comme instance jouant un rôle d'« ensemblier » du dialogue social territorial au plan régional et de confier aux CESR trois rôles en matière de dialogue social territorial. C'est une démarche intéressante.

La déconcentration et la décentralisation rapprochent les lieux de décision des territoires. En outre, le contexte actuel de crise économique met en évidence la nécessité d'un dialogue social territorial associant l'ensemble des acteurs dans la recherche de solutions en termes d'emploi et de formation. Il apparaît ainsi important de favoriser le développement du dialogue social territorial pour les régions compte tenu des enjeux en matière économique et des compétences en matière de formation, ainsi que pour les bassins d'emploi, notamment ceux

confrontés à des difficultés, en termes d'attractivité et de développement économique et social. Aussi, il paraît indispensable d'associer les partenaires sociaux dans les différents lieux chargés du développement économique.

Afin de simplifier et clarifier le cadre institutionnel, l'avis préconise une seule instance chargée de débattre des questions de travail, d'emploi et de formation au plan régional. Le groupe de la CFE-CGC partage cette analyse mais exprime des réserves sur le choix retenu du Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle.

Par ailleurs, le département est l'échelon compétent en matière d'action sociale et d'insertion. Il y a donc une impérative nécessité à mettre en place un lieu de dialogue social territorial pour toutes les politiques d'insertion sociale et professionnelle conduites au niveau départemental. Mais avant de proposer toute nouvelle structure de dialogue social au plan départemental, il conviendrait de clarifier les compétences de la région et du département. Au plan infra départemental, nous appuyons le développement des comités de bassin d'emploi et des conseils locaux de développement avec, bien entendu, des moyens adaptés.

Pour que le dialogue social soit en capacité de créer des règles, il est indispensable que les acteurs de ce dialogue soient reconnus et incontestés. Dans cette perspective, il convient effectivement de rechercher les modalités adaptées d'apprécier la représentativité des organisations patronales.

L'avis réclame un renforcement de la protection juridique des représentants salariés appelés à participer au dialogue social territorial.

Pour le groupe de la CFE-CGC, le contrat d'engagement social, tel qu'elle le propose, permettrait de pallier cette difficulté.

Enfin, les partenaires sociaux restent attachés à ce que les discussions qui concernent les entreprises se situent dans la réalité professionnelle. Cela suppose que les interlocuteurs aient une connaissance du secteur d'activité concerné. L'avis propose qu'une réflexion soit engagée afin d'inventer des fonctions de représentant territorial des salariés par grand secteur et le groupe de la CFE-CGC partage cette proposition.

Nous sommes attachés à la valorisation constante du dialogue social dans chacun de ses trois cercles décrits dans l'avis : le dialogue entre partenaires sociaux reste la voie la plus à même de favoriser le respect des droits des salariés et le développement des entreprises ; ensuite, le dialogue entre partenaires sociaux et pouvoirs publics est plus qu'indispensable pour satisfaire l'intérêt général ; enfin, le dialogue de l'ensemble de la société civile organisée est un vecteur essentiel de cohésion nationale et de progrès social.

L'avis se prononce pour des propositions concrètes qui peuvent apporter une dynamique nouvelle dans le cadre de notre modèle social et de la vision globale du dialogue social.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

### **Groupe de la CFTC**

Il n'est pas exagéré de dire que l'avis qui est examiné aujourd'hui est important et sensible.

Important parce qu'il touche au cœur des évolutions en cours de notre système de régulation sociale.

Sensible parce qu'il pose de nombreuses questions relatives aux attributions et aux prérogatives des différents acteurs qui organisent la société civile.

L'actualité du sujet n'est plus à démontrer. Les logiques professionnelles qui, traditionnellement, structurent le marché du travail se trouvent confrontées à des réalités nouvelles. Les frontières entre l'entreprise et son environnement se modifient. Ces frontières étaient naguère pour beaucoup, celles de la production et de ses exigences. Elles sont davantage que par le passé, celles du territoire.

Les entreprises sont appelées à répondre aux sollicitations de leur environnement géographique et à travailler davantage avec lui. Des questions grandissent, qui demandent une réponse organisée sur les territoires : emploi, formation, insertion des jeunes, logement, transport, environnement, responsabilité sociale des entreprises, liens avec les entreprises sous-traitantes ou fournisseurs de services, organisation des temps de travail, travail le dimanche, etc.

Dans le même temps, le centre de gravité des relations sociales se déplace progressivement de la branche vers l'entreprise, pour obéir aux évolutions de la législation sociale.

C'est dire combien le groupe de la CFTC apprécie l'avis dans son analyse de la situation, combien il considère important de prendre en compte le besoin de développer le dialogue social territorial et combien il a à cœur de réfléchir à la place à donner aux nouveaux acteurs de la société civile qui portent des problématiques nouvelles.

L'avis, reflet des nombreux échanges en section, exprime la richesse et l'utilité des confrontations que notre assemblée sait conduire avec un grand esprit d'écoute et de raison. Nos remerciements vont au rapporteur et au président de la section pour la conduite de ces échanges.

Deux questions, centrales pour la CFTC, ont été largement débattues, sur lesquelles les réponses apparaissent encore trop imprécises.

La première touche à la relation entre partenaires sociaux et puissance publique. Notre organisation, très attachée à la politique contractuelle, à la pratique contractuelle et au paritarisme, souligne l'importance de donner au dialogue social territorial une définition qui lui accorde, par rapport à l'État, une liberté suffisante. Les suggestions visant à renforcer les actions déconcentrées de l'État nous semblent devoir être réduites, au bénéfice d'actions véritablement décentralisées. Les initiatives régionales, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charente, pour ne citer que ces deux régions) sont riches et prometteuses.

Le groupe de la CFTC appuie, bien évidemment, les démarches visant à valoriser le rôle des CESR.

La seconde question touche à la capacité d'action des différents acteurs concernés.

Le dialogue social s'exprime de différentes façons :

- concertation et échanges entre acteurs ;
- consultation ;
- négociation collective.

Cette dernière expression débouche sur la production de normes sociales nouvelles émanant des partenaires sociaux.

La CFTC, très attachée à ce que la production des normes professionnelles conserve toute sa cohérence, estime indispensable de ne pas créer de fragilité entre la logique de branche et la logique territoriale. En clair, il faut développer la négociation collective territoriale dans le cadre des branches (comme le font déjà le bâtiment, les travaux publics, l'agriculture, la métallurgie, l'artisanat). Et il ne convient pas de donner trop de pouvoir normatif à un dialogue social déconnecté des exigences professionnelles de branche.

En dépit des avancées et des précisions apportées en section, l'avis nous apparaît au final, trop incertain sur ce point.

Le dialogue social territorial ne se réduit pas à la production de normes. Il est aussi affaire de constats partagés, de réflexions communes, de confrontations aussi sur les stratégies de développement économique et social des territoires.

Pour ces raisons, le groupe de la CFTC s'est abstenu.

#### **Groupe de la CGT**

L'avis a bien circonscrit le domaine et les acteurs du dialogue social territorial. Le premier cercle réunit exclusivement les « partenaires sociaux ». Il est un des lieux de la négociation collective et participe à l'établissement de normes, en vertu du principe que « *les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites* ». Ce principe exprime que la force d'une convention réside dans la capacité d'initiative et le degré d'engagement de ceux qui y souscrivent et dans l'existence d'un « garant universel » de la parole donnée.

La définition juridique du « territoire » le désigne à la fois comme « élément constitutif de la collectivité » et « limite de compétence ». Le premier aspect fonde le principe de subsidiarité et le second le principe de l'attribution.

C'est ce qui a suscité la préconisation « *qu'un Accord national interprofessionnel suivi, le cas échéant, d'une loi, définisse les thèmes pouvant relever de la négociation collective territoriale, ainsi que l'articulation avec les autres normes et les conditions d'application des accords territoriaux* ».

Dans les deux autres cercles, la promotion du dialogue social territorial relève de l'initiative multiforme des pouvoirs publics dans un contexte où les processus de décentralisation des compétences et de déconcentration de l'État sont menés de front sans qu'une philosophie politique globale et transparente en assure toujours la cohérence et la lisibilité.

L'extension des compétences et des modes de saisine du CESR préconisée par l'avis, comme lieu d'impulsion, de capitalisation des bonnes pratiques, de promotion des initiatives et des innovations dans une logique « d'ensembliser », serait un facteur de progrès, au même titre que l'application du principe « ni pléthore, ni absence d'instance de dialogue social territorial ». Il en est de même de l'instauration d'un agenda régional économique et social partagé. Voilà qui pourrait contribuer à substituer la coopération à la concurrence entre autorités issues de la décentralisation et de la déconcentration ; voilà qui pourrait aussi contribuer à circonscrire les dégâts de la RGPP, processus à faible teneur démocratique depuis son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre, et qui discrédite les timides progrès du dialogue social au sein de la Fonction publique. La reconnaissance plus forte du préfet de région doit bien s'entendre comme une responsabilisation effective de l'État dans la conduite du dialogue social territorial.

Une des sources de l'efficacité du dialogue social réside dans la représentativité des acteurs. S'agissant des organisations de salariés, les critères de celles-ci ont fait l'objet en 2008 d'une évolution majeure : l'avis présume que leur déclinaison territoriale devrait se faire sans difficulté.

S'agissant des organisations d'employeurs, il acte que la question de leur représentativité reste pendante, d'autant que celles-ci ne semblent pas parvenir à une vision commune, préalable qui faciliterait la tâche du législateur. Pour les organisations de la société civile, l'avis préconise que les critères de représentativité soient légalement définis avant que le préfet puisse localement la décider en l'espèce. Dans la continuité de la question de la représentativité l'avis pose celle du mandat dont il préconise que le contenu doit être en tant que de besoin clarifié, avec des interlocuteurs identifiés, en capacité de s'engager et de décider valablement au nom de leur organisation.

L'avis pointe également l'absence de toute représentation des salariés au sein des pôles de compétitivité, alors que ceux-ci devraient être la matrice d'une composition des trois dimensions du développement durable. C'est une lacune grave qui obère les potentialités d'une telle structure pour ouvrir des voies originales et pérennes de sortie de crise.

Le territoire est propice à l'organisation de la sécurisation des parcours professionnels. Il est le lieu où l'effectivité des droits des salariés se vérifie. La loi du 20 août 2008 avait fixé la date du 30 juin 2009 comme terme d'une négociation nationale interprofessionnelle sur le droit des salariés des TPE à être représentés, terme non respecté du fait du refus des employeurs de s'y engager franchement. La CGT préconise la mise en place d'instances représentatives

interentreprises, dont le périmètre, le mode de désignation et les compétences sont à négocier. La proposition de l'avis qu'une réflexion soit engagée afin d'imaginer les fonctions d'un représentant territorial des salariés par grand secteur d'activité s'inscrit timidement en ce sens.

L'avis met plus généralement l'accent sur l'insuffisance de sécurisation juridique du cadre d'intervention des représentants salariés, dans un *corpus* de règles du droit syndical qui reste essentiellement individuel et attaché à l'entreprise.

Le territoire est aussi un lieu où doit être recherchée l'harmonisation entre vie au travail, vie domestique et vie sociale. La question du travail du dimanche est une manifestation parmi d'autres du conflit social entre la flexibilité du travail et la qualité de la vie. Elle ne saurait donc être tenue comme le cas exceptionnel mais comme un cas emblématique de recours à la négociation territoriale qui aura tendance à se banaliser, l'obstination actuelle à légiférer ne visant qu'à consacrer le fait du prince en allant à rebours de l'évolution souhaitable.

Cet avis par l'effort de clarification qu'il a mené et les portes qu'il ouvre est de nature à inspirer et à stimuler tous ceux qui sont convaincus de la nécessité et de l'intérêt d'un dialogue social territorial reconnu et conforté et il se conclut en annonçant un avis de suite.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

#### **Groupe de la CGT-FO**

Le groupe Force ouvrière considère que le sujet du rapport et de l'avis est au cœur des évolutions politiques et sociales de la France. En effet, si le thème peut apparaître comme très technique, il touche en réalité les ressorts essentiels du fonctionnement de ce que certains appellent le modèle social français et que, pour sa part, Force ouvrière appelle le modèle républicain. Il est vrai, ce qui ne facilite pas l'approche du sujet, que la notion même de dialogue est ambiguë, le caractère générique du terme recouvrant des réalités plus que diverses.

Depuis des décennies, les syndicalistes, les organisations patronales et bien sûr les pouvoirs publics sont les protagonistes d'un débat sur l'autonomie de la négociation conventionnelle. Même s'il n'y a pas un mur entre la loi et le contrat, il n'en reste pas moins que la loi du 11 février 1950 a reconnu aux représentants patronaux et syndicaux une autonomie de négociation dans le champ professionnel qui est le leur : conventions collectives, accords interprofessionnels, de branche, d'entreprise.

Cette autonomie de la négociation conventionnelle est à l'origine de la couverture de 90 % des salariés de ce pays par un accord collectif. Elle nourrit toujours une activité fructueuse au niveau des branches, ce que confirme le bilan de la négociation collective 2008 avec la signature de 105 textes de plus qu'en 2007.

Pour autant, il est de fait que le contexte constitutionnel et législatif a évolué avec les lois de décentralisation et l'importance croissante du rôle des régions. Le rapport fait le constat d'un développement de fait du dialogue social, qui conduit à la multiplication des cadres de dialogue et à une hétérogénéité des approches. Et le rapporteur souligne que la notion de dialogue social territorial recouvre des contenus variables suivant les régions et les expériences, ce qui est sans doute dû à la notion de territoire elle-même, largement entourée d'un flou juridique.

Le rapporteur utilise l'image des trois cercles concentriques pour schématiser la représentation du dialogue social territorial. Le premier recouvre la sphère du travail et de l'emploi, le second fait rentrer les pouvoirs publics et le troisième s'adresse à l'ensemble de la société, c'est-à-dire des associations, représentants d'usagers, de consommateurs, etc.

La difficulté de cette représentation est que les mécanismes à l'œuvre dans le premier cercle, celui des négociations professionnelles, sont différents de ceux des autres cercles et que de surcroît, les sujets ne sont pas identiques. De fait, et nous en sommes aussi responsables que les autres, nos débats sont restés très centrés sur le champ des relations professionnelles.

Or, la question centrale du dialogue social reste bien : qui fait quoi et sur quels champs de compétence ? La vocation des accords interprofessionnels nationaux, des accords de branche, d'entreprise, est de produire de la norme, que ce soit dans le domaine des salaires, du temps de travail, etc. L'avis réaffirme, à juste titre, l'importance de la branche telle qu'elle avait été soulignée dans la position commune de 2001.

Mais la loi Fillon du 4 mai 2004 et celle du 20 août 2008, basée sur une autre position commune de 2008, ont bouleversé les règles antérieures en instituant les accords majoritaires dérogatoires, en instituant des règles de représentativité restrictives et particulières aux organisations syndicales. La mécanique consiste à tirer la négociation au plus près des entreprises, dans le but de remettre en cause les droits des salariés.

Même si la hiérarchie des normes est encore globalement respectée, c'est une brèche qui tend à faire de la dérogation une règle, au risque d'accroître les inégalités entre salariés selon l'entreprise et le rapport de force. C'est le glissement, ou la dérive, du modèle républicain vers le modèle anglo-saxon.

La question est donc de savoir si le dialogue social territorial participe ou non de ce mouvement. Et c'est donc au crédit du rapporteur d'avoir souligné que celui-ci ne peut intervenir qu'en complémentarité et non en opposition avec les autres lieux de dialogue social, que ce soit à l'interprofessionnel, à la branche ou à l'entreprise. La logique de la hiérarchie des normes, à condition qu'on veuille la respecter, ou plutôt la rétablir, supporterait mal, par exemple, que des accords interprofessionnels territoriaux viennent percuter les accords nationaux de branche auxquels Force ouvrière est profondément attachée.



Comme le rapporteur le souligne, l'enjeu sera de définir quels seront les sujets de discussion, sachant que la formation professionnelle est le sujet privilégié actuellement, mais aussi quasi exclusif. Le rapporteur suggère prudemment d'en faire le sujet d'une négociation collective interprofessionnelle mais cela ne peut garantir que le conflit de normes n'aura finalement pas lieu.

S'agissant de la suggestion d'un représentant territorial, le groupe Force ouvrière estime que cette question relèverait également de la même négociation collective interprofessionnelle. Il lui apparaît que cette formalisation peut entraîner des difficultés compte tenu des différentes structures adoptées par les confédérations syndicales, même si le rapporteur souligne que chaque organisation reste libre de la détermination du mandat.

Même si se pose la question de la représentation des salariés des TPE/PME et la mise en place de négociations *ad hoc*, il convient de souligner que les difficultés à l'implantation de syndicats et de délégués dans ces structures sont au cœur du problème.

Au final, le groupe Force ouvrière a le sentiment que le dialogue social territorial risque de se traduire par la généralisation d'un quatrième niveau de négociation et la mise en place d'un nouveau cadre juridique dérogatoire. Dans le contexte défini par la loi d'août 2008, il semble que cette expérimentation n'est pas sans risque au regard des principes d'égalité et de solidarité auxquels Force ouvrière est attachée même si telle n'est évidemment pas l'intention du rapporteur.

Aussi, au vu de ces interrogations, le groupe Force ouvrière se prononcera contre ce texte, dont il ne méconnaît cependant pas les qualités et les préoccupations. C'était sans doute un exercice impossible compte tenu de ce que le sujet porte en germe une atomisation de la négociation. Le groupe Force ouvrière considère d'autant plus méritoire d'avoir tenté l'exercice dans ce contexte.

### **Groupe de la coopération**

Le mouvement de décentralisation, la déconcentration des services de l'État, les politiques régionales européennes contribuent à développer un dialogue social dans les territoires, mais avec une grande diversité des pratiques, des thèmes abordés et des acteurs engagés. Le rapport présenté aujourd'hui propose pour la première fois un état des lieux très bien documenté de ces pratiques et définit un cadre juridique plus précis, dans lequel elles s'inscriraient.

Ancrées dans les territoires, les coopératives partagent la volonté d'inscrire le dialogue social territorial dans une dynamique de développement local notamment sur les questions de la formation professionnelle, et de mutations des activités dans un bassin d'emploi. Cette démarche en lien étroit avec les collectivités locales constitue un enjeu particulièrement important dans le contexte actuel de crise.

L'avis propose une clarification et une simplification du cadre institutionnel, qui semble en effet nécessaire ; de même qu'il faut préserver une certaine souplesse au service d'une logique de projets, par exemple au sein des pôles de compétitivité.

L'avis a cherché à trouver le juste équilibre entre cet encouragement à un dialogue au plus près des territoires et le nécessaire respect de la hiérarchie des normes qui structure le dialogue social dans notre pays. Pour le groupe de la coopération, le dialogue social territorial intervient en complémentarité avec les autres lieux de dialogue social, en particulier s'agissant de la négociation interprofessionnelle ou de branche au niveau national, et de la négociation d'entreprise.

Le rapporteur a insisté sur la question des acteurs. Le groupe de la coopération partage cette préoccupation de professionnaliser les interlocuteurs sociaux au niveau local. En effet, les partenaires sociaux ne semblent pas toujours suffisamment outillés, notamment en ce qui concerne les questions d'emploi, qui imposent de pouvoir se mettre d'accord sur les mutations profondes des entreprises.

Enfin, la saisine fait état de trois cercles concentriques : le premier avec les seuls partenaires sociaux dans le champ de l'emploi et de la formation ; le deuxième incluant l'État et les collectivités territoriales, pour le développement économique ou la santé au travail ; enfin le troisième cercle, étant celui du dialogue civil incluant d'autres acteurs comme le monde associatif. Se pose donc la question de la représentativité des autres composantes de la société civile, qui seraient associées au débat général proposé dans le cadre des CESR dont les compétences sont appelées à être élargies aux sujets environnementaux. C'est une question importante, notamment concernant l'intégration des associations environnementales ; en effet celles-ci ont pris une dimension très importante dans notre société et sont porteuses d'initiatives et d'actions. Si elles doivent prendre une part importante au débat (droits), il semble indispensable que leur représentativité, leurs objectifs et leurs moyens soient connus (devoirs), comme cela doit être le cas des autres participants au débat public.

Au final, l'avis dessine les pistes pour accompagner une dynamique de terrain et fixer les limites nécessaires. Le groupe de la coopération a voté en sa faveur.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe des entreprises privées approuve, comme chacun, l'idée qu'il convient de favoriser le développement du dialogue social, particulièrement à même, à partir de relations de proximité, de traiter de thèmes essentiels économiques et sociaux pour l'avenir des territoires et de ceux qui y vivent. Le projet d'avis définit ainsi le dialogue social comme un ensemble d'échanges, de consultations, de concertations, voire de négociations, sous l'importante réserve que ces négociations éventuelles se situent « en complément et non en

opposition » avec d'autres niveaux de dialogue. De fait, le texte distingue très clairement, et à juste titre, la négociation collective entre partenaires sociaux, créatrice de normes selon les dispositions de la loi de 2004, et les autres formes de négociations entre différents acteurs territoriaux. Il évite ainsi de s'engager dans une confusion générale, source d'interférences ou de conflit, qui résulterait de l'addition de normes contradictoires créant ici ou là des situations ingérables. Ce résultat est largement dû aux capacités d'écoute du rapporteur, du président et de l'administration de la section, comme à leur obstination à trouver des points d'accord, en dépit de débats toujours francs, mais souvent assez vifs.

On ne peut que partager ce souci de clarification des instances de dialogue existantes et l'idée d'identifier une instance spécifiquement concernée par tel ou tel sujet d'intérêt économique ou social. Ainsi, la proposition d'un accord national interprofessionnel pour fixer un cadre sûr au dialogue territorial, dans le respect des accords de branche ou d'entreprise, paraît-elle judicieuse. En revanche, les modifications du champ de compétences des CESR seraient malvenues, compte tenu, ici encore, des risques de confusion des rôles qui pourraient en découler. De même, on ne peut souscrire à la création d'un représentant territorial : certes, ce ne serait pas un délégué de site, mais son rôle et ses caractéristiques sont trop imprécis pour que l'on puisse en accepter l'idée.

Dans ces conditions, tout en rappelant son attachement au dialogue social, élément clé d'une croissance harmonieuse pour tous, le groupe des entreprises privées s'est abstenu sur l'avis.

#### **Groupe des entreprises publiques**

Le groupe des entreprises publiques félicite le rapporteur, le président de la section et toutes celles et ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport et de cet avis. Sur un sujet aussi confus que sensible, ils ont su conduire un important et utile travail d'investigation, puis d'analyse synthétique, enfin de propositions.

Cet avis s'inscrit dans une série d'études, de débats et de contributions de notre assemblée sur le dialogue social. Où mieux qu'en son sein ces questions qui touchent la société civile et les corps intermédiaires pourraient-elles être abordées ?

S'agissant du diagnostic, le rapporteur souligne que les territoires prennent une importance de plus en plus grande dans la vie sociale et économique et dans les questions environnementales : c'est à la fois un constat mais aussi une exigence, car dans une société moderne complexe nul ne peut prétendre que la centralisation puisse être porteuse de toutes les solutions, si ce n'est celle de l'impérative équité républicaine. Cette dernière exigence doit être la limite au développement du dialogue social territorial.

La méthode d'analyse des trois cercles qui permet de bien distinguer la place respective de certains acteurs, de certains champs, de certains processus est intéressante. Nul doute qu'elle pourrait permettre d'identifier le rôle des uns et des autres dans des domaines où la confusion génère des contradictions de politiques - sociales ou économiques - des conflits de compétence mais le plus souvent laisse de nombreuses questions sans traitement.

Les propositions relèvent, au sens positif, de l'art de l'équilibre entre un *statu quo* qui ne pourrait conduire qu'à une dérégulation anarchique, et une rigidité centralisatrice qui ne correspondrait pas aux nécessités de l'adaptation aux réalités.

Ces propositions s'organisent autour de quatre axes. Nous les suivons pleinement dans l'affirmation qu'un cadre juridique est indispensable qui permette d'organiser et de sécuriser le dialogue social territorial. Nous suivons également la proposition de la mise en place d'agendas économiques et sociaux partagés.

Notre groupe approuve l'appel à simplifier le cadre institutionnel. Mettons un terme à cette multiplication insensée d'organismes (ARACT, ARD, CCREFP, CESR, CLD, CLI, COPIRE, CRPRP, CRT, IPR, CBE...) et affirmons clairement que les CESR, comme le CESE au niveau national, peuvent constituer des lieux privilégiés de ce dialogue économique et social sans prétendre ni à l'exclusivité, ni à la substitution au rôle légitime de négociateur des partenaires sociaux.

Le troisième axe des propositions concerne le renforcement de la capacité des acteurs territoriaux. Nous sommes ici très sensibles au fait d'associer la définition d'un statut des représentants en charge de ce dialogue social territorial à la toujours délicate question de leur représentativité. Sans être opposés à imaginer ce que pourrait être un représentant territorial par secteur, nous restons néanmoins dubitatifs quant à la mise en œuvre concrète d'une telle idée.

Enfin nous ne sommes pas opposés à l'idée que ce dialogue social territorial suppose des moyens dès lors que toutes les sources d'économie auront été épuisées par la suppression systématique des institutions, instances et organismes divers redondants.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis en formulant le souhait que cette contribution nouvelle du Conseil relative au dialogue social soit prise en compte et permette l'amélioration des relations entre les acteurs sociaux, économiques, associatifs et les pouvoirs publics dans notre pays.

### **Groupe de la mutualité**

Le niveau territorial peut-il permettre l'émergence de régulations collectives mieux adaptées ? Si la réponse semble positive pour tous les acteurs, l'articulation du dialogue social territorial avec les autres lieux de dialogue et son organisation, légitiment cet avis de notre assemblée.

La notion de proximité revient bien évidemment régulièrement comme intérêt essentiel du dialogue social territorial.

Les trois composantes de l'économie sociale, associations, mutuelles et coopératives, connaissent, en raison de leurs activités, de leur mode d'organisation et de leurs valeurs, un fort enracinement territorial. Les évolutions du contexte juridique et institutionnel, tel qu'il nous a été décrit dans le rapport, conduit donc les acteurs de l'économie sociale organisés au niveau des territoires, employeurs de l'économie sociale et Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS), à participer davantage au dialogue social territorial.

Des expériences existent déjà en Aquitaine ou en Languedoc-Roussillon, où les CRESS, en partenariat avec les employeurs de l'économie sociale, cherchent à contribuer à la construction du dialogue social territorial à travers les comités de bassin d'emploi, les conseils locaux de développement ou les commissions paritaires locales.

Grâce à son implantation dans les entreprises, la mutualité a créé de nombreux outils permettant une meilleure approche de la santé au travail. Parmi ceux-ci le « Mémo Pro Santé », créé à l'initiative de la Mutuelle familiale, a pour objectif de limiter les risques professionnels par la mise en place d'un système de traçabilité collective et individuelle des expositions. Cet outil sera ainsi testé à la direction des constructions navales de Brest qui associera dans cette démarche l'entreprise et les organisations syndicales. Cet exemple montre comment les mutuelles organisées localement peuvent travailler avec les autres acteurs de la société civile du dialogue social territorial dans le cadre notamment de la santé au travail et de la prévention des risques professionnels, enjeux majeurs pour le rapporteur des débats au plan territorial, mais dans bien d'autres domaines encore.

Le groupe de la mutualité partage les propositions de l'avis qui visent à aboutir à un véritable et nécessaire dialogue social territorial, et invite à intégrer davantage les acteurs de l'économie sociale, à la fois comme représentant des employeurs et comme représentant des mouvements qu'ils représentent.

### Groupe de l'Outre-mer

Dans un contexte économique difficile, plus que jamais le dialogue social territorial à toute son importance. La réalité de ce dialogue social en Outre-mer est aussi diverse que le sont les collectivités ultramarines. Certes, il existe des points communs entre les quatre régions que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion.

D'ailleurs, une crise sociale sans précédent a affecté ces quatre collectivités en ce début d'année 2009. Les causes en sont multiples et sans doute profondes.

Pourtant de 2003 à 2005, ce chantier du dialogue social avait été largement ouvert en Guadeloupe et en Martinique sous l'égide du CESR et avec le concours opérationnel de l'INTEFP ; de même en Guyane. Aux Antilles, des séminaires avaient été organisés en février et en juin 2004. Les propositions formulées à l'époque sont toujours d'actualité !

En Polynésie, il existe un système de négociation tripartite pour tout ce qui concerne la réglementation en matière sociale (droit du travail, sécurité sociale par exemple).

Aux Antilles Guyane, les déficiences des pratiques sociales entre les partenaires sociaux sont le reflet et l'aboutissement de phénomènes extrêmement complexes qui mêlent des dimensions historiques, sociologiques, culturelles et économiques. Certains comportements excessifs dans l'exercice de l'autorité, relevés chez certains chefs d'entreprise, sont de nature à susciter des réactions proportionnellement excessives chez certains salariés lors de déclenchement de mouvements sociaux ; et inversement !

Si les régions d'Outre-mer ont souvent rattrapé en peu de temps d'importants retards en matière d'équipements, et si le niveau de vie y est largement supérieur à celui de leurs voisins, force est de constater que le chômage y est important et les situations d'exclusion et de pauvreté nombreuses. De plus, au fil des ans, les partenaires sociaux ont souvent démontré leur incapacité à trouver des modes de régulation des conflits.

L'une des recommandations fortes consiste en la création d'un corps de médiateurs qui rétabliraient le dialogue entre des parties qui ne se parlent plus, et les aideraient à trouver ainsi, par elles-mêmes, un compromis gagnant/gagnant satisfaisant.

Les freins au dialogue social sont essentiellement de trois ordres :

- **Le problème du partage de l'information.** Dans la plupart des TPE, très largement majoritaires Outre-mer, dans le tissu économique, il manque des structures de relais d'informations pour les salariés ; il en est de même pour les chefs d'entreprise.

Il est donc fondamental de former les employeurs et les salariés au fonctionnement de base d'une entreprise, pour identifier et intégrer le lien d'interdépendance qui existe entre les acteurs qu'ils sont.

- **La bipolarisation ethnique.** Aux Antilles Guyane, la nature des rapports entre patrons et salariés, en plus d'être des antagonismes de classes, est aussi des antagonismes de races.
- **La représentativité syndicale.** C'est un problème majeur pour lequel les pouvoirs publics sont appelés à apporter une réponse urgente. Ainsi en Guadeloupe, en 2008, l'UGTG (syndicat éminemment local) qui remporte la majorité des sièges aux élections prud'homales ne siège pas dans les organismes paritaires majeurs (CGSS, CAF, ASSEDIC) parce qu'il ne remplit pas les critères nationaux de représentativité datant du lendemain de la seconde guerre mondiale.

Le groupe de l'Outre-mer partage les conclusions de l'avis, qu'il a voté, et tout particulièrement la reconnaissance au CESR d'un rôle d'ensemblier et d'appui au dialogue social territorial, ainsi que l'attribution de moyens pour ce dialogue social territorial.

#### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Duharcourt :** « C'est une heureuse initiative qu'a prise le CESE, après avoir été saisi par le gouvernement d'une réflexion sur le dialogue social dans notre pays, d'avoir lui-même décidé de traiter du dialogue social territorial, que rend nécessaire le mouvement de déconcentration et de décentralisation. Et je tiens à féliciter le rapporteur pour l'intérêt et la clarté de son analyse et de ses propositions.

Je suis en accord avec la définition que donne le projet d'avis de ce dialogue social, et avec l'articulation qu'il propose en trois cercles concentriques : le dialogue entre partenaires sociaux sur les champs relevant du travail et de l'emploi, un dialogue élargi sur l'ensemble des questions du développement économique, enfin un dialogue « civil » sur les projets de société. Le rapporteur relève au départ que le premier cercle concerne aussi le dialogue avec les organisations syndicales de la Fonction publique, et je regrette donc que le projet d'avis soit quasiment silencieux sur cette question, et cela d'autant plus que ce dialogue est singulièrement en panne et que plane la menace de la substitution du recrutement de contractuels à celui de fonctionnaires territoriaux.

Faisant le constat que le dialogue social territorial a acquis une existence de fait, pour répondre à des besoins objectifs, sans avoir été réellement organisé et sans bénéficier d'un cadre juridique suffisamment solide, le projet d'avis propose donc de faciliter ce dialogue et de l'accompagner sans rigidité excessive. Cette position qualifiée de « médiane » ne l'empêche pas d'avancer des exigences claires qui me paraissent très positives : d'une part, la complémentarité et non l'opposition de ce niveau territorial avec les autres lieux du dialogue social ; d'autre part, le souci de simplifier et clarifier le cadre institutionnel afin de le rendre plus efficace.

Je souscris aux préconisations avancées dans ce cadre de reconnaître au CESR un rôle d'ensemblier et d'appui transversal au dialogue social territorial et d'identifier une instance principale chargée de débattre des questions de travail, d'emploi et de formation au plan régional (qui pourrait être le Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle - CCREFP). En liaison avec ces propositions, il me semblerait intéressant de réfléchir aux instances régionales de régulation et de prospective en matière d'enseignement supérieur et de recherche : le SNESUP a comme revendication ancienne l'instauration de Conseils régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (CRESER), s'articulant à l'instance nationale que constitue le CNESER. Dans le souci de simplification exprimé par le projet d'avis, les questions alors posées seraient le rôle que pourraient jouer les CESR dans ce domaine, puis les procédures et instances de concertation nationales.

J'appuie également les propositions de promouvoir un agenda régional partagé comme instrument de gouvernance territoriale, de clarifier la question de la représentativité des acteurs et notamment celle des organisations patronales, de renforcer la protection juridique des représentants salariés, d'attribuer des moyens (notamment pour la formation des acteurs) pour ce dialogue social, ainsi que la suggestion faite d'un représentant territorial par secteur d'activité.

Autant le projet d'avis souligne bien l'articulation possible entre la dynamique territoriale au sein de branches et la négociation interprofessionnelle, autant il me semble flou sur les enjeux liés à l'articulation des collectivités territoriales. Je comprends que le rapporteur ait choisi d'être prudent quant aux scénarios envisagés pour la réforme de ces collectivités et aux problèmes qu'elle pose. Mais s'il suggère bien que soit assurée une reconnaissance plus forte du Préfet de région - qui serait le pendant de celle de CESR - comme représentant territorial de l'État, il reste trop discret sur le rôle qui pourrait rester dévolu aux départements, alors même qu'il appelle à valoriser des instances efficaces au plan infra-départemental.

Malgré quelques réserves, je félicite le rapporteur pour la clarté et l'intérêt de son travail, et je voterai en faveur du projet d'avis. »

**M. Sylla** : « C'est dans un contexte de crise économique que ce rapport a été élaboré et ce contexte lui confère une dimension d'actualité et souligne l'urgence d'un besoin de dialogue social associant tous les acteurs concernés pour faire face aux difficultés concernant l'emploi. Ce rapport met aussi en évidence les apports du dialogue social territorial comme une réponse à des besoins économiques et sociaux. Il y a une prise de conscience accrue de la nécessité du dialogue social au plan national pour accompagner et réguler les changements économiques et sociaux à côté de l'intervention du législateur et des pouvoirs publics. Le territoire est le lieu privilégié pour la mise en œuvre mais aussi l'élaboration de politiques publiques en matière économique et sociale. Mais, c'est aussi un enjeu à venir si l'on se réfère aux réflexions sur la réforme des collectivités locales. On se rappelle du rapport Balladur qui



préconise des évolutions importantes dans cette réforme des différents niveaux de compétences et de responsabilités. De plus, la réforme de l'État, les transferts de compétence, tout cela fait du territoire un niveau pertinent. Et bien évidemment, ce qui tombe sous le sens, la décentralisation a pour vertu de rapprocher les lieux de décisions des territoires, de fait une exigence de démocratie est comblée.

Mais le rapporteur a fait part d'une grande lucidité sur les freins constatés au développement de ce dialogue social territorial et les limites qui s'imposent à ce dialogue. Pour aller vers un dialogue social territorial reconnu et renforcé, il faut d'abord en déterminer le contour.

L'avis s'est construit autour de trois cercles qui, unis, nous permettent de comprendre. Le premier concerne le dialogue social entre partenaires sociaux sur le champ du travail, de l'emploi, se traduisant par une négociation collective territoriale, mais aussi le dialogue entre les organisations syndicales de la Fonction publique et les pouvoirs publics en tant qu'employeur. Le deuxième cercle est l'importance croissante conférée au territoire comme lieu pertinent de mise en œuvre mais aussi d'élaboration de politiques publiques en matière économique et social. Le troisième cercle m'a beaucoup intéressé en cela qu'il dépasse le système classique des acteurs ayant un lien avec le travail pour y associer d'autres acteurs de la société civile organisée (associations, ONG, comités d'usagers...) autour d'un projet de société.

Le rapporteur, sur un sujet aussi complexe, a su relever la diversité des pratiques, des actions et fait pressentir un besoin de traiter au niveau local les questions de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Après avoir clarifié les contours, il en a posé les limites et fait part de l'existence de freins au développement de ce dialogue social territorial. Faiblesse du cadre juridique : il existe aussi des textes conclus dans le cadre du dialogue social territorial et cela va poser la question de leur articulation avec des dispositions normatives conventionnelles pouvant exister à d'autres niveaux. Et face à cette insécurité juridique et qui risque de créer les freins à l'innovation, le rapporteur a trouvé la bonne mesure qui passe par la reconnaissance, la valorisation, l'encadrement juridique, la lisibilité. Cela passe nécessairement par l'élimination de certaines instances, et dans le même temps identifier une seule instance de dialogue social en face de chaque politique économique et sociale, et, ce qui me paraît essentiel, éviter de créer systématiquement une nouvelle instance à chaque changement de politique ou de dispositif. Et c'est aussi fort d'un dialogue tissé tout au long du rapport avec les CESR que le rapporteur nous propose de reconnaître aux CESR le rôle d'ensablant et d'appui transversal au dialogue social territorial. J'ai été assez sceptique parce que je trouvais qu'il y avait là une incohérence entre le fait de vouloir rechercher les regroupements d'instance dans un souci de cohérence et d'efficacité et de faire jouer un rôle central aux CESR. Et avant même de regarder le sort des CNESR, on se retourne vers les CESR, ce qui a un côté un peu nombriliste, mais j'avoue qu'en déterminant son rôle exact, on comprend mieux la logique du rapporteur, à savoir un lieu d'impulsion, un

lieu d'observation, d'initiatives et de concrétisation de bonnes pratiques, afin de promouvoir des initiatives et innovations méconnues et aussi un rôle d'évaluation du dialogue social territorial sous la forme d'un rapport annuel présenté au préfet de région et au président du Conseil régional. C'est la grande boucle du rapporteur. Une piste intéressante est la proposition de faire du Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) l'instance privilégiée dans la mesure où tous les acteurs sont représentés (Préfet de région, élus régionaux, partenaires sociaux, CESR...). Pour répondre aux enjeux du dialogue social territorial, il faut en effet favoriser la reconnaissance réelle des acteurs, encourager par là-même un processus méthodologique et passer nécessairement par l'attribution des moyens du dialogue social territorial. Enfin, en imaginant ce que pourrait être les fonctions d'un représentant territorial par secteur d'activité dont la mission pourrait être de faire remonter au niveau national les propositions et les expérimentations pour résoudre des questions concrètes... Voilà autant de pistes que ce rapport propose et qui vont contribuer à l'amélioration des défis économiques et sociaux recherchés.

Je suis convaincu de l'intérêt du dialogue social territorial pour les entrepreneurs, les salariés, les territoires, les citoyens... Je voterai pour ce rapport. »

### **Groupe des professions libérales**

Encouragé par la décentralisation et la logique européenne, porteur des nouvelles valeurs de proximité et d'anticipation, le dialogue social territorial marque une évolution nécessaire en complémentarité de la négociation classique. S'il faut l'encourager, il doit être encadré afin que soit respectée une double exigence à laquelle notre groupe est très attaché : d'une part, l'unité du droit sur notre territoire ; d'autre part, la hiérarchie des normes.

Nous appuyons les différentes préconisations visant à rationaliser l'existant, capitaliser les expériences et piloter le processus - toutes propositions qui découlent d'un constat partagé par l'ensemble des acteurs.

D'emblée, cependant, il faut noter la spécificité et l'ambiguïté de notre secteur d'activité libérale : parce qu'il brouille le schéma ancien d'une dichotomie salariés/employeurs, ses représentants sont souvent oubliés des multiples instances œuvrant dans le sens du dialogue social territorial - notamment du CCREFP auquel l'avis propose de donner un rôle privilégié au plan régional. L'UNAPL (Union nationale des professions libérales), représentant unique des professions libérales, demande donc à y être mieux reconnue comme partenaire social à part entière, aux côtés des autres organisations patronales.

À ce titre, elle est ouverte à l'idée qu'une réflexion s'engage sur la représentativité des organisations patronales, à condition que celle-ci prenne pleinement en compte, à côté du critère électif, d'autres aspects essentiels, notamment la participation effective à l'élaboration des textes et des contrats et la dimension d'intérêt général de ses actions.

Notre groupe considère que le dialogue social au niveau territorial peut être dynamique et apporter une contribution enrichissante sans pour autant devoir déboucher, en règle générale, sur une négociation. Il souhaite donc apporter son éclairage particulier sur les deux propositions « phares » de l'avis :

- sur la première, à savoir l'idée qu'un accord national interprofessionnel définisse les thèmes pouvant relever de la négociation collective territoriale, notre groupe juge essentiel que ce soit effectivement les partenaires sociaux qui définissent ces thèmes, de façon précise et limitative, en cernant le plus finement possible les besoins des territoires. Le texte définitif insiste en outre sur la nécessité d'éviter tout conflit de normes et propose de conférer systématiquement à tout accord interprofessionnel territorial un caractère subsidiaire ou supplétif ne le rendant applicable qu'en l'absence d'accord de branche ou d'entreprise ayant le même objet : ces précisions étaient nécessaires. Pour autant, notre groupe rappelle qu'un accord national interprofessionnel a toujours la possibilité, d'être, *ipso facto*, décliné en région, étendu à tout le champ de l'activité, et élargi aux entreprises d'autres secteurs ;
- quant à la seconde proposition, à savoir l'idée d'un représentant territorial par secteur d'activité, interlocuteur pour les discussions et les accords avec les représentants patronaux, notre groupe reconnaît que la rédaction du texte est très prudente. C'est à cette condition qu'il l'accepte. Dans la réflexion que l'avis appelle sur cette question, il souhaite rappeler une condition nécessaire à la mise en œuvre d'une telle proposition : respecter le principe de la pluralité syndicale et ne pas concevoir un interlocuteur unique des représentants patronaux.

En dépit de ces réserves, le groupe des professions libérales a salué le mérite d'un avis qui pousse au plus loin le consensus possible entre les diverses sensibilités. Il l'a voté positivement.

#### **Groupe de l'UNAF**

Pour le groupe de l'UNAF, cet avis est particulièrement important, car il visite des aspects du dialogue social, qui vont au-delà du champ historique des relations entre salariés et employeurs au sein des entreprises.

En effet, en considérant qu'il faut protéger et respecter les accords de branche issus du dialogue entre partenaires sociaux historiques, pour le groupe de l'UNAF, il existe une place pour le dialogue social territorial permettant

d'explorer des champs nouveaux en particulier en négociant des accords qui intéressent la vie des salariés en dehors de l'entreprise.

Il faut tout faire pour renforcer et développer le dialogue social, car on le voit bien aujourd'hui, il fait défaut dans cette période de crise pour penser l'avenir.

L'avis porte et accompagne des propositions qui feront date dans l'évolution du dialogue social.

Nul ne peut contester l'utilité du dialogue social territorial, comme nécessaire complément du dialogue national, en particulier pour anticiper et réguler les changements économiques et sociaux.

Ce point est incontournable, car comment penser ces évolutions sans prendre en compte les particularités de chaque région ou territoire et surtout en refusant un modèle uniquement pensé au niveau national.

Cet avis fera œuvre de pédagogie en particulier en situant le dialogue social territorial dans un ensemble composé de trois cercles concentriques :

- le cercle avec les partenaires sociaux relevant de la sphère du travail et de l'emploi ;
- le deuxième étendu aux collectivités territoriales ;
- enfin le troisième qui englobe plus largement le dialogue civil où l'organisation familiale prend toute sa place.

Ainsi la question de la formation professionnelle ne peut être abordée que par une expression au sein de ces trois cercles.

De même, la vie des salariés au sein de l'entreprise est de la responsabilité des organisations syndicales et patronales, elle ne s'arrête pas à la porte des entreprises, elle continue dans le quartier, dans la ville, dans les villages. Dans cette démarche innovante, les associations familiales avec les autres forces de la société civile permettront la construction d'un nouveau dialogue social porteur d'avenir pour les salariés et leurs familles.

C'est d'ailleurs cette notion qui est reprise dans l'avis, lorsqu'il est écrit « *le dialogue de l'ensemble de la société civile organisée est par essence un vecteur essentiel de cohésion nationale et de progrès social* ».

Toutes les auditions ont mis en exergue le fait que le dialogue social territorial facilite une meilleure répartition des actions et une mutualisation des financements, il permet souvent de dégager des solutions innovantes intéressant notamment les relations entre entreprises donneuses d'ordre et entreprises sous-traitantes, l'insertion des jeunes, l'accès à l'emploi de populations fragilisées.

Mais les auditions ont également souligné que le dialogue social territorial se heurte à des problèmes institutionnels et structurels, en particulier se pose la question de la compétence des acteurs au regard des sujets à traiter.

Il existe même un risque d'une possible inégalité et de distorsion des garanties et des droits, voire de mise en concurrence entre territoires.

C'est pourquoi, le groupe l'UNAF soutient l'avis lorsqu'il précise que le dialogue social territorial ne pourra vraiment prendre de l'ampleur qu'en construisant un cadre clarifié permettant d'éviter les malentendus ou les ambiguïtés.

Dans cet esprit, le groupe de l'UNAF est tout à fait favorable à la proposition de renforcer le rôle des CESR.

En effet, il apparaît nécessaire d'identifier une instance principale de dialogue pour viser une plus grande efficacité et une meilleure lisibilité. Si un rôle d'« ensemblier » du dialogue social territorial au plan régional pourrait être confié aux CESR, c'est qu'ils sont les lieux où est représentée la plupart des représentants des acteurs sociaux et sociétaux.

Il faut accroître le champ de compétence des CESR, avec trois axes importants :

- un lieu d'impulsion compte tenu de sa capacité à réunir tous les acteurs du territoire ;
- un lieu d'observatoire sur les initiatives locales afin de capitaliser et de promouvoir des innovations parfois méconnues ;
- un rôle d'évaluation du dialogue social territorial qui pourrait faire l'objet d'une consolidation nationale sous la forme d'une synthèse confiée au CESE et intégrée dans son rapport annuel au Premier ministre.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

#### **Groupe de l'UNSA**

Le CESE s'est saisi d'un sujet difficile, plein de chausse-trappes et blocages de la part de ceux qui souhaitent garder le système des relations sociales en l'état.

L'avis réussit à faire des propositions plus qu'innovantes. Si elles sont reprises par le législateur et les partenaires sociaux, cela permettra, par le dialogue social, de mieux gérer les relations sociales tant sur le plan national que territorial.

Le dialogue social territorial doit être organisé entre les partenaires sociaux - même les plus réticents - pour qu'il entre dans les mœurs, plutôt que de laisser le développement de conflits, de rapports de force parfois violents comme ce fut le cas aux Antilles.

Il est possible d'évoluer. Actuellement, le dialogue social s'articule autour de l'accord national interprofessionnel, de l'accord de branche et de l'impossibilité de production de normes par le dialogue social au niveau territorial.

Il faut parier sur une évolution des rapports sociaux prenant en compte la réalité européenne, la décentralisation sur le plan national et le dialogue direct qui s'instaure entre les régions et l'Union européenne.

Il faut évidemment mettre des garde-fous : c'est ce que fait l'avis.

Pour l'UNSA, il faut développer le dialogue social territorial avec des partenaires mandatés et élus. C'est ce que propose l'avis avec le représentant territorial par secteur d'activité. L'UNSA considère qu'il faut que les délégués territoriaux aient des droits à la négociation pour que, dans le cadre du dialogue social territorial, la création de normes soit possible. Les propositions en la matière pourraient émaner des demandes des acteurs territoriaux. Et des accords pourraient apporter des solutions effectives à des problèmes concrets sur le plan territorial.

L'UNSA adhère à la proposition d'une réflexion de dialogue social départemental au regard des missions liées à l'insertion professionnelle et sociale ainsi qu'à la création d'un espace unique de dialogue social territorial sur ces sujets.

En conclusion, l'UNSA reprend à son compte une phrase de l'avis : « *La situation difficile dans laquelle se trouve notre pays exige que toutes les voies permettant d'améliorer son état économique et social soient étudiées. Le dialogue territorial peut y contribuer* ».

L'UNSA a voté l'avis.

## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i> .....	154
<i>Ont voté pour</i> .....	102
<i>Ont voté contre</i> .....	11
<i>Se sont abstenus</i> .....	41

#### **Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**

#### **Ont voté pour : 102**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Bailhache, Bastian, Baucherel, de Benoist, Boisson, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Guyau, Lapalus, Lemétayer, Lépine, Marteau, Pelhate, Rougier, Vasseur, Villeneuve.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, M. Pascal.

*Groupe de la CFDT* - M. Bérail, Mme Collinet, M. Jamme, Mme Lasnier, M. Legrain, Mme Nicolle, M. Quintreau, Mme Rived, MM. Vandeweegehe, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

*Groupe de la CGT* - Mmes Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Durand, Mmes Geng, Kotlicki, MM. Larose, Michel, Prada, Rozet.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Dezellus, Grallet, Lenancker, Prugue, Zehr.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, M. Marembaud.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

*Groupe de la mutualité* - M. Caniard.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Osénat, Paul, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aurelli, Baggioni, Boisgontier, Cartier, Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Geveaux, Mme Gard, MM. Le Gall, Mandinaud, Masanet, Nouvion, Pasty, Plasait, Roussin, Sylla, Mme Tjibaou, M. Vigier.

*Groupe des professions libérales* - M. Capdeville, Mme Socquet-Clerc Lafont.

*Groupe de l'UNAF* - MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

**Ont voté contre : 11**

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bécuwe, Bouchet, Daudigny, Devy, Hotte, Mmes Medeuf-Andrieu, Peikert, Pungier, M. Reynaud, Mme Thomas, M. Veyrier.

**Se sont abstenus : 41**

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Perrin.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, M. Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Salto, Schilansky, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des personnalités qualifiées* - M. Aillagon, Mme Cuillé, M. Valletoux.



# **RAPPORT**

**présenté au nom de la section du travail  
par M. Jean-Louis Walter, rapporteur**



Le 21 octobre 2008, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section du travail la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis intitulé *Réalité et avenir du dialogue social territorial*.

La section a désigné M. Jean-Louis Walter comme rapporteur.

\*  
\*       \*

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail, ministère du Travail, des relations sociales, de la solidarité et de la ville, accompagné de Charles-Louis Molgo, chef du bureau des relations collectives du travail, direction générale du travail ;
- Mme Annette Jobert, directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;
- M. Jean-Marie Luttringer, cabinet Circé consultants ;
- M. Jean-Christophe Toutlemonde, chargé de mission sur le dialogue social territorial, Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) d'Île-de-France ;
- M. Jean-François Robinet, sous-directeur des Mutations de l'emploi et du développement de l'activité, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, accompagné de M. Paul-Edmond Médus, chef de la Mission développement de l'emploi et des compétences (MDEC), de Mme Natacha Djani-Cailleau, et de Mme Isabelle Menant, chargées de mission à la MDEC ;
- M. Jean Vanoye, 1<sup>er</sup> vice-président du CESR de Rhône-Alpes ;
- M. Jean-Maurice Testemale, membre du CESR d'Aquitaine ;
- Mme Anne Saglio, vice-présidente du CESR de Bretagne ;
- M. Alain Le Menn, vice-président du CESR de Bretagne ;
- M. Jean-Louis Baguet, président de la commission de synthèse, finances et plan, CESR de Poitou-Charentes ;
- M. Frédéric Rey, chercheur au Lise Cnam CNRS & Ceps/Instead ;
- M. France Joubert, président du Centre européen de ressources des groupements d'employeurs ;
- Mme Maryse Huet, direction générale à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances, Commission européenne ;

- M. Jean-Marie Bergère, délégué général de l'Association travail emploi Europe société (ASTREES) ;
- M. Bernard Gazier, économiste, Université Paris 1 et CNRS.

\*  
\*                    \*

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré plusieurs personnalités, dont la liste figure en annexe, qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions à ce sujet, en particulier :

- M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la Fonction publique ;
- M. Jean-Frédéric Poisson, député des Yvelines, auteur du rapport *Voies et moyens permettant à la négociation de branche de jouer son rôle dans toutes les branches professionnelle.*

La section du travail et son rapporteur tiennent à leur exprimer tous leurs remerciements ainsi qu'à l'ensemble des personnalités rencontrées pour leur apport aux travaux.

## INTRODUCTION

Le début de l'année 2009 a révélé de façon exacerbée le besoin de dialogue social au plus près des hommes et des femmes sur les territoires.

La situation de crise économique et sociale et ses conséquences en termes d'emploi conduisent à une demande forte de la part de la population et des salariés en direction des responsables économiques et des pouvoirs publics. Cette aspiration porte sur des attentes concrètes sur l'emploi et l'évolution de l'économie locale, mais elle exprime aussi un fort besoin de dialogue. Rien n'est en effet considéré comme pire dans ces situations de crise que l'absence d'interlocuteur et d'échange. Autre illustration des tensions témoignant des insuffisances du dialogue social, très récemment, en Outre-mer, la contestation menée dans la rue essentiellement sur le pouvoir d'achat a conduit à réunir les acteurs concernés dans un cadre atypique, sans que cela corresponde à une structure de dialogue pérenne et réunie régulièrement. Sans se prononcer sur le fond, la méthode en dit long tant sur l'aspect spécifique de la démarche que sur la nécessité d'une concertation au plus près des besoins sociaux exprimés.

Un dialogue social au niveau territorial semble ainsi s'imposer dans l'actualité immédiate face à diverses tensions économiques et sociales. Mais il est aussi le fruit de la volonté positive d'acteurs territoriaux depuis des années. Sans attendre la crise, des acteurs se sont en effet impliqués à leur échelle dans des démarches prospectives, dans le cadre d'instances structurées ou plus ou moins formelles, ou pour des projets innovants ou expérimentaux, visant à répondre à des situations concrètes.

Prenons un exemple : l'initiative prise dès 1994 dans le Morbihan mettant en place des actions de formation et d'orientation vise à répondre de façon préventive à la situation de salariés qui se trouvent en arrêt de travail durable pour maladie et pour lesquels existe une présomption d'inaptitude, entraînant une probabilité de licenciement par leur entreprise. C'est bien par l'action conjointe de plusieurs acteurs que cette initiative a pu être mise en place en répondant à un besoin concret, que nul outil n'avait alors appréhendé au plan national.

De nombreux exemples de ce type témoignent d'un foisonnement d'initiatives territoriales complétant et bousculant parfois des pratiques sociales plus classiques. Le dialogue social entre partenaires sociaux s'élargit, sur les territoires, non seulement à de nouveaux champs mais aussi à de nouveaux acteurs. Ces nouveaux champs sont liés à des thèmes se situant à la frontière entre sphère professionnelle et sphère publique et de la société civile, tels que l'articulation des temps de vie. Interpellés ou intéressés par ces sujets, de nouveaux acteurs interviennent sur ces débats qui dépassent le seul cercle de l'entreprise : l'État déconcentré, les collectivités territoriales, les associations, divers acteurs économiques et sociaux.

Que cela soit pour faire face à des situations de crise et/ou en raison d'une volonté propre des acteurs territoriaux, le dialogue social territorial prend de fait une ampleur croissante.

Plusieurs facteurs ont convergé en ce sens. Le champ du dialogue social, de façon globale, au plan national, a été favorisé par une série d'évolutions contribuant à revaloriser le rôle et la place de la négociation collective. Parallèlement, une territorialisation s'est opérée dans les champs économiques et sociaux, *via* le double effet de la décentralisation des politiques concernées vers les collectivités territoriales et de la déconcentration de l'action de l'État. Les politiques européennes ont également encouragé le développement d'actions dans un cadre infranational, en particulier régional, en termes de développement économique et d'emploi.

Le Conseil économique, social et environnemental confirme son attachement à l'ensemble des enjeux du dialogue social. Dans le prolongement de son avis *Consolider le dialogue social*, il considère que le sujet du dialogue social territorial mérite un regard précis au-delà du simple constat de son existence. C'est ainsi une approche comprenant le sujet du dialogue social territorial entendu au sens le plus large, englobant trois cercles, que notre assemblée a souhaité analyser.

Le premier cercle concerne le dialogue social entre partenaires sociaux représentant les salariés et les employeurs sur les champs relevant de la sphère du travail et de l'emploi. Celui-ci se traduit par des échanges et de la concertation et peut conduire à de la négociation collective qui se déroule aux trois niveaux interprofessionnel, de branche ou d'entreprise, dans le cadre d'une hiérarchie des normes connaissant par ailleurs des évolutions législatives substantielles.

Le deuxième cercle a trait au dialogue social entendu plus largement comme celui qui associe, au-delà des deux composantes précédentes représentant les partenaires sociaux, les pouvoirs publics. Si cette forme de dialogue social avec l'État est une notion connue au plan national, bien que recouvrant des acceptions diverses, le dialogue social au plan territorial entre partenaires sociaux et pouvoirs publics locaux (État au niveau local et collectivités territoriales) revêt aujourd'hui des formes variées.

Le troisième cercle rejoint plus largement le dialogue civil qui dépasse la sphère classique tant des acteurs que du champ du dialogue social, tout en ayant un lien avec le monde du travail. Associant d'autres composantes de la société civile organisée comme le monde associatif par exemple, des représentants des usagers ou encore des consommateurs, il porte sur des sujets de société dont les contours vont au-delà des relations de travail tout en les concernant.

Le Conseil souhaite d'abord dresser ici un état des lieux, qui ne saurait être exhaustif mais permettra d'exposer un panorama de l'existant, de sa richesse mais aussi de ses limites. Le travail mené à cet égard, dans le cadre du présent rapport, avec de nombreux acteurs et experts, et en particulier en étroite coopération avec les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) a été un apport décisif pour le contenu de ce rapport. Un tel sujet suppose au préalable une clarté sur les termes employés et leur définition. La notion même de dialogue social territorial peut en effet faire apparaître une ambiguïté certaine quant à ses acteurs, ses objets et ses modalités.

Sur la base de cet effort conceptuel indispensable et de la présentation de la réalité très diverse observée, un bilan doit être tiré, enrichi par une approche comparative. L'ensemble de ces éléments conduit à considérer que nous assistons à une territorialisation de fait, sans que le dialogue social correspondant ait été pensé au préalable et donc organisé. Il n'en demeure pas moins que l'analyse de la situation met en exergue des apports réels, malgré des freins persistants et des limites nécessaires.





## I - UN SUJET COMPLEXE : DES NOTIONS À LA RÉALITÉ

Si le dialogue social territorial est une notion qui doit être précisée, sa réalité ne peut cependant être mise en cause au vu des nombreuses et très diverses initiatives constatées dans les territoires. Pour autant, elle peine à être quantifiée globalement et ne permet en l'état actuel des données qu'une approche qualitative, néanmoins riche d'enseignements.

### A - UN PRÉALABLE : CONVENIR DU SENS DES DIFFÉRENTES NOTIONS LIÉES AU DIALOGUE SOCIAL ET AU TERRITOIRE

Avant toutes choses, il paraît nécessaire d'éclaircir les différentes notions que le dialogue social territorial peut recouvrir et de chercher à en préciser les contours.

#### 1. Des notions nombreuses à clarifier

Notre assemblée, s'inspirant notamment de divers travaux portant sur cette problématique, propose de retenir les définitions et les contenus suivants, sur lesquels se fonderont son analyse et sa réflexion.

##### 1.1. *Dialogue social, dialogue sociétal ou dialogue civil*

Ces trois notions recouvrent des sens et des contenus divers qu'il importe de clarifier.

##### a) Le dialogue social

En premier lieu, c'est la notion même de « dialogue social » qui demande à être définie. En effet, comme notre assemblée l'avait relevé dans son avis *Consolider le dialogue social*<sup>2</sup>, cette notion ne désigne, *a priori*, ni une forme identifiée, ni un niveau précis (information, consultation, concertation, négociation) et les différents acteurs peuvent dès lors lui donner une signification très variable.

Pour sa part, l'Organisation internationale du travail (OIT) définit le dialogue social comme le dispositif qui inclut toutes formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale. Il peut prendre la forme soit d'un processus tripartite<sup>3</sup>, dans lequel le gouvernement figure officiellement, soit de relations bipartites impliquant uniquement les personnels et les employeurs, ou leurs représentants respectifs, avec ou sans la participation indirecte du gouvernement. Il peut être informel ou institutionnalisé, étant le plus souvent à la

---

<sup>2</sup> Avis adopté par le CES le 29 novembre 2006 sur *Consolider le dialogue social*, rapport présenté par MM. Paul Aurelli et Jean Gautier au nom de la commission temporaire.

<sup>3</sup> Promu par la convention n° 150 de l'OIT (1978).

fois l'un et l'autre. Il peut avoir lieu au plan national ou régional ou au niveau de l'entreprise et être interprofessionnel ou sectoriel.

*b) Société civile, dialogue civil et dialogue sociétal*

Par ailleurs, existent les notions de dialogue sociétal et de dialogue civil, sans qu'il soit facile de les distinguer nettement, et qui visent l'expression de la société civile organisée.

Ce dernier terme revêt une acception précise pour notre assemblée.

Dans le cadre d'un débat<sup>4</sup> sur la place et le rôle de la société civile dans ses rapports avec la sphère politique, le CESE avait été amené à préciser la notion de société civile, dont une part essentielle des organisations est représentée en son sein. *« Ainsi peut-on considérer que la société civile couvre un large espace, distinct, en tout cas, de l'État (ainsi que des organismes qui, comme les partis politiques, concourent à la conquête et à l'exercice du pouvoir politique) et - dans une certaine mesure - du secteur marchand, espace à l'intérieur duquel les citoyens exercent des activités autonomes, collectives et structurées. À ce titre, elle inclurait un ensemble extrêmement varié comportant notamment les partenaires sociaux, les autres organisations représentatives des milieux sociaux et économiques, les associations constituées pour la défense de grandes causes, les associations de proximité, les organismes religieux ou philosophiques ».*

Le CESR de Rhône-Alpes rejoint tout à fait cette analyse en précisant que la société civile est un *« concept global désignant toutes les formes d'action sociale d'individus ou de groupes qui n'émanent pas de l'État ou des partis politiques. Les composantes de la société civile sont les organisations syndicales et patronales (les « partenaires sociaux »), les Organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les associations et organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale »*<sup>5</sup>.

Le CESE, dans son avis précité *Consolider le dialogue social*, avait considéré *« qu'à certains moments et dans certains lieux, identifiés en présence ou sous la responsabilité des pouvoirs publics, le dialogue social va au-delà des intérêts convergents ou divergents entre employeurs et salariés, sans pour autant se confondre avec la notion de dialogue civil.*

*Pour consolider le dialogue social, il apparaît donc nécessaire de favoriser la participation des composantes autres que les partenaires sociaux. Cependant, cette participation ne saurait à aucun moment être conçue pour intervenir dans les enjeux directs des négociations qui relèvent des employeurs et des salariés. (...) Au-delà du champ réservé au dialogue social, il conviendrait plus largement de mieux cadrer et d'institutionnaliser le dialogue civil entendu comme un dialogue global entre les pouvoirs publics et les corps intermédiaires œuvrant*

---

<sup>4</sup> Contribution au débat adoptée par le Bureau du CESE dans sa réunion du 14 mai 2002.

<sup>5</sup> Cf. document de présentation du CESR de Rhône-Alpes.

*pour l'intérêt général, dont les associations, sur les questions sociétales au niveau national. »*

Pour la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), c'est la notion de dialogue civil qui est retenue, caractérisée par « *les échanges entre les représentants de l'État, les collectivités territoriales et les représentants du secteur associatif. C'est un concept qui se place à côté et en complément du dialogue social pour apporter des réponses à une société en constante mutation* ».

Le dialogue sociétal est quant à lui défini dans d'autres textes. Ainsi, selon un rapport de l'ENA, *Dialogue social/dialogue sociétal*<sup>6</sup>, il est présenté comme « *l'ensemble des processus de concertation par lequel les sociétés contemporaines s'efforcent de réunifier, pour les résoudre avec les acteurs concernés, les problèmes qui se posent à elles dans des domaines distincts. (...) Dans la sphère de l'entreprise, ce dialogue est marqué par la participation des acteurs de la société civile, d'une part, et par l'émergence de réseaux locaux et internationaux, d'autre part, qui nourrissent un débat sur les principes sociaux et environnementaux qui sous-tendent la responsabilité des acteurs économiques* ».

Il semble au final que ces notions constituent des approches différentes, soit au regard des thèmes traités, soit par rapport aux acteurs impliqués. Ainsi le dialogue civil peut se définir par ses acteurs, c'est-à-dire la société civile ; le dialogue sociétal peut de la même façon être défini par son objet qui porte sur des questions de société.

Quant au dialogue social, les deux critères interviennent : au sens strict, il s'agit des questions relatives au travail et à l'emploi relevant de la compétence des partenaires sociaux ; dans un sens plus large, ces questions s'étendent, en outre, à leurs implications économiques, sociales et environnementales et font intervenir une palette également plus large d'acteurs, à savoir les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les autres composantes de la société civile.

### *1.2. Consultation, concertation, et négociation collective*

D'autres notions demandent à être précisées.

Selon l'OIT, « *la consultation va au-delà du simple partage de l'information et exige un engagement des parties au moyen d'un échange de vues qui, à son tour, peut déboucher sur un dialogue plus approfondi* ». La notion de concertation, même si elle est très proche de celle de consultation, semble impliquer un degré supplémentaire en ce qu'elle suppose une prise en compte plus grande des avis exprimés dans la décision finale. Consultation et concertation trouvent place dans de nombreuses instances, paritaires ou non. Le CESR de la région Rhône-Alpes, dans son avis *L'espace régional comme espace de dialogue et de négociation sociale*<sup>7</sup>, indique quant à lui que la consultation

<sup>6</sup> Séminaire *Dialogue social*, 2004.

<sup>7</sup> Rapport n° 2004-02 du 23 mars 2004.

consiste dans le recueil d'avis préalable à une décision qui incombe à l'autorité qui consulte et que la concertation regroupe l'information, la présentation, le débat et l'échange ainsi que l'éventuelle prise en compte des différents points de vue pour la décision.

S'agissant de la négociation collective, comme l'a indiqué le CESE dans son avis *Consolider le dialogue social*, « si le terme de dialogue social recouvre une acception large, la négociation collective revêt quant à elle un caractère juridique. Formalisée par les partenaires sociaux, fondée sur une démarche contractuelle, elle vise à l'élaboration des accords collectifs, liés aux conditions d'emploi, de formation professionnelle, de travail et aux garanties sociales des salariés ».

La négociation collective a un objectif précis qui est la conclusion d'accords collectifs et donc d'engagements normatifs.

### 1.3. La notion de territoire et de gouvernance territoriale

La notion de territoire peut être appréhendée sous des angles différents qui varient, en outre, en fonction du point de vue de chacun des acteurs. Le territoire peut ainsi être vu selon une approche administrative et politique (découpage lié aux instances politiques et institutionnelles), une approche économique (bassin d'emploi, zone d'activités...) ou sociétale (lieu de vie, espace de mobilité...), mais aussi culturelle, historique ou environnementale (pays...). Toutefois, c'est le plus souvent le projet lui-même qui détermine un territoire pertinent, conduisant à parler de territoire de projet, qui peut être défini comme un espace économique, social et physique sur lequel un projet s'élabore au-delà des frontières traditionnelles (frontières administratives et/ou géographiques).

En ce qui concerne la gouvernance territoriale, elle peut être définie comme « un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires ». <sup>8</sup> Elle repose sur une pluralité d'acteurs publics et privés qui s'organisent pour piloter un projet, gérer un espace, chacun selon le champ de ses compétences. Elle suppose que la société civile soit associée dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques et que les citoyens puissent agir par le biais de la consultation <sup>9</sup>.

<sup>8</sup> *Le développement local*, M. Bernard Pecqueur, économiste, Syros, 2000.

<sup>9</sup> Avis du CESR de Poitou-Charentes, *Le dialogue social territorial*, 4 septembre 2007.

*1.4. Le dialogue social européen et le dialogue social au plan international*

D'autres niveaux de dialogue social existent qui doivent être cités, en particulier le dialogue social européen et le dialogue social au plan international.

Le dialogue social européen représente l'ensemble des formes d'association des partenaires sociaux aux procédures de décision en droit communautaire, c'est-à-dire la consultation, la concertation, la négociation collective et toutes les rencontres associant les partenaires sociaux dans le cadre de procédures bipartites et tripartites. Il se déroule à plusieurs niveaux à l'échelon communautaire : interprofessionnel<sup>10</sup>, sectoriel et au niveau des entreprises et groupes de dimension communautaire. Il bénéficie d'une place spécifique à côté des procédures législatives classiques impliquant la Commission, le Parlement et le Conseil des ministres.

Au plan international, le dialogue social, largement promu par l'OIT, n'est pas véritablement structuré en l'absence de règles de droit social international. Pour autant, il n'en existe pas moins différentes formes au travers de la constitution d'organisations internationales d'employeurs et de salariés (OIE et CSI) et leur présence dans divers lieux de consultation et de concertation. En outre, des négociations au niveau de groupes multinationaux (Danone, Accor, Carrefour, H&M...), voire de secteurs professionnels (le secteur de la marine marchande est à cet égard emblématique) peuvent conduire à des accords cadres collectifs.

Ces deux niveaux de dialogue social représentent des enjeux importants dans un environnement où les problématiques économiques et sociales s'inscrivent désormais à l'échelle mondiale. Ils sont indéniablement appelés à se développer davantage au regard de la mondialisation croissante de l'activité des entreprises et de ses effets sur les conditions de travail et d'emploi. Ils dépassent cependant le champ de la saisine centrée sur le dialogue social territorial et constituent à eux seuls un sujet de réflexion.

On peut néanmoins noter que la Commission européenne a souligné l'importance de la prise en compte de la dimension territoriale dans le cadre du dialogue social sectoriel, en particulier en ce qui concerne les mutations économiques et leur anticipation.

---

<sup>10</sup> Six organisations interprofessionnelles participent au dialogue social interprofessionnel européen : la Confédération européenne des syndicats (CES), la Confédération des entreprises européennes (BusinessEurope, anciennement UNICE), le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP), l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), Eurocadres et la Confédération européenne des cadres (CEC).

## **2. Le dialogue social territorial**

La notion de dialogue social territorial est apparue au milieu des années 1990, parallèlement au développement de la mise en place des politiques publiques locales.

### *2.1. Une notion aux contours et aux contenus variables*

Selon le Comité de liaison des comités de bassins d'emploi, le dialogue social territorial peut être défini comme un dialogue développé au niveau territorial, *« centré sur les partenaires sociaux et les intégrant de manière spécifique, mais intégrant également d'autres acteurs locaux indispensables à la construction d'un projet local pour l'emploi, tels que les élus, dont l'animation vise à organiser la proximité dans une logique de cohérence et de projet global »*<sup>11</sup>.

Pour le CESR de Poitou-Charentes, le dialogue social territorial regroupe *« l'ensemble des formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre les parties prenantes des politiques économiques, sociales et sociétales territoriales »*. Il *« associe dans son tour de table des représentants de l'État déconcentré, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles et des représentants de la société civile sur des questions d'intérêt commun »*.

---

<sup>11</sup> Dossier Comité de liaison des comités de bassins d'emploi, décembre 2006.

Encadré 1 : Approche du dialogue social territorial  
selon le CESR de Poitou-Charentes

L'approche du dialogue social territorial marque la consécration de l'espace de projet, dont les caractéristiques sont :

1. Le périmètre du territoire et la nature des acteurs impliqués dépendent du projet et du thème traités. À côté (ou avec) des instances existantes (créées par exemple par des textes législatifs), émergent des instances *ad hoc*. Il n'y a donc pas d'uniformité : 1 thème/1 structure/1 territoire.
2. Le dialogue social territorial répond souvent à une logique de projet plus qu'à des déclinaisons territoriales d'accords nationaux.
3. Les espaces du dialogue social territorial ne sont pas réductibles aux frontières administratives. Le territoire est fonction des projets et des acteurs en présence (ex : comités de lignes, comités de bassin d'emploi...).
4. La concertation peut être informelle ou institutionnalisée, mais le plus souvent elle est les deux à la fois. Elle peut avoir lieu aux plans régional, infrarégional, voire interrégional.
5. Les parties prenantes sont multiples, intégrant les acteurs des partenariats publics /privés.
6. L'implication personnelle des membres des instances, la confiance et le respect entre eux sont essentiels, pour éviter, autant que faire se peut, les situations de blocage, néfastes durant les différentes phases du dialogue social territorial (diagnostic, mise en œuvre d'actions...). Ce temps de mise en confiance doit être intégré comme une étape initiale du dialogue social territorial.
7. Cette implication renforce le mandat confié aux représentants des différentes parties prenantes, d'autant plus lorsqu'ils interviennent sur des champs qui ne relèvent pas de leurs « champs de compétences traditionnels ».

*2.2. L'approche envisagée par le CESE*

Pour notre assemblée, le dialogue social, entendu dans son acception générale, représente un ensemble composé de trois cercles concentriques.

Le premier cercle concerne le dialogue social entre partenaires sociaux sur les champs relevant de la sphère du travail et de l'emploi. Ce dialogue social se traduit par des échanges et de la concertation ; il peut conduire à de la négociation collective qui se déroule en principe au niveau interprofessionnel national, de la branche ou de l'entreprise, dans le cadre des dispositions relatives à la hiérarchie des normes. La Fonction publique, dans son rôle d'employeur, est également de plus en plus concernée, en particulier dans le cadre des récentes démarches initiées sur le dialogue social et la place des organisations syndicales.

Le deuxième cercle a trait au dialogue social entendu plus largement comme celui qui associe, aux côtés des partenaires sociaux, les pouvoirs publics. Un certain pragmatisme a conduit le législateur ou les responsables institutionnels à prévoir une forme d'association des partenaires sociaux à la décision, notamment au travers de leur participation à différentes instances, plus ou moins institutionnalisées.

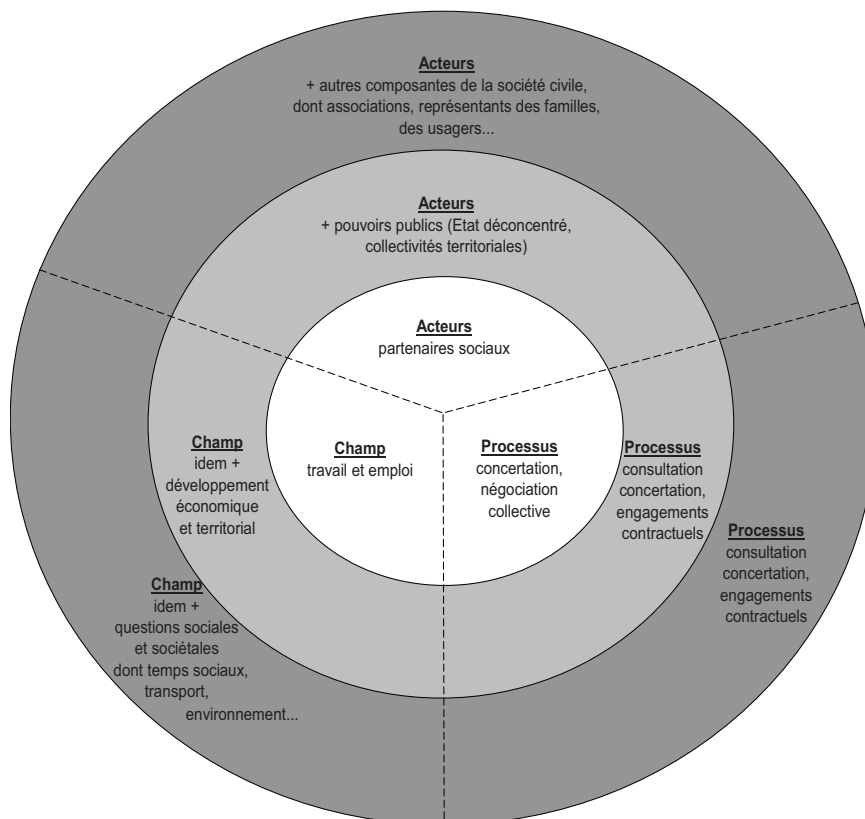
Le troisième cercle rejoint plus largement le dialogue civil qui dépasse la sphère classique des acteurs et du champ du dialogue social, tout en ayant ici un lien avec le monde du travail. Associant d'autres composantes de la société civile organisée comme le monde associatif, des représentants des usagers ou encore des consommateurs, il porte sur des sujets de société dont les contours englobent et vont au-delà des relations de travail. C'est le cas par exemple de la question des temps sociaux et du travail du dimanche en ce qui concerne les aspects liés au commerce local, au tourisme ou à la famille, ou, dans un autre registre, celui de la santé au travail dont les liens avec l'environnement et la santé publique ne peuvent être occultés.

Ce troisième cercle constitue plus largement ce qui est communément appelé dialogue sociétal ou encore dialogue civil. Dès lors que, d'une façon ou d'une autre, les organisations patronales et syndicales y sont parties prenantes, notre assemblée est d'avis de retenir l'appellation de « dialogue social élargi » afin de le distinguer des autres formes de dialogue qui réunissent uniquement pouvoirs publics, associations et citoyens et où les partenaires sociaux ne sont pas présents.

Rapportée au territoire, cette approche se dessine globalement selon les trois mêmes cercles, sous réserve de nuances de déclinaison.



Graphique 1 : Les trois cercles du dialogue social territorial



Le premier cercle qui vise le dialogue social entre partenaires sociaux sur les questions d'emploi et de travail se traduit principalement par de la négociation collective territorialisée<sup>12</sup>.

Le deuxième cercle implique, aux côtés des partenaires sociaux, l'État déconcentré et/ou les collectivités territoriales sur des thèmes qui s'élargissent du champ du travail et de l'emploi au développement économique, par exemple.

Enfin, le troisième cercle regroupe les composantes des deux premiers auxquels s'ajoutent d'autres acteurs locaux de la société civile (associations, comités d'usagers...), constituant le dialogue social territorial élargi.

<sup>12</sup> Ce premier cercle concerne aussi le dialogue entre les organisations syndicales de la Fonction publique et les pouvoirs publics dans leur rôle d'employeur. En revanche, l'État et les collectivités territoriales comme interlocuteurs des partenaires sociaux pour les enjeux du travail et de l'emploi dans le secteur privé relèvent du deuxième cercle.

### 2.3. Proposition de définition

En conséquence, sur la base de ces éléments, le CESE propose de définir le dialogue social territorial comme l'ensemble des différentes formes d'échanges, de consultation, de concertation, voire de négociation (négociation collective entre partenaires sociaux<sup>13</sup> et autres formes de négociation entre les différents acteurs pouvant aboutir à des engagements contractuels), au niveau d'un territoire donné :

- au sein desquelles les partenaires sociaux sont nécessairement parties prenantes, et qui peuvent, en outre, regrouper les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État déconcentré) ainsi que d'autres acteurs de la société civile tels que les associations ;
- et qui portent sur des questions relatives au travail et à l'emploi, pouvant être élargies à leurs implications économiques, sociales et environnementales.

À l'inverse, le dialogue social territorial ne saurait englober tout type de dialogue.

Ainsi, ne peuvent être qualifiées de dialogue social territorial les diverses formes de dialogue au plan territorial intervenant hors du domaine du travail et de l'emploi, dans un champ purement économique. En effet, tout dialogue territorial n'est pas du dialogue social territorial s'il n'associe pas les partenaires sociaux en lien - même indirect - avec les questions de travail et d'emploi.

De la même façon, les formes de dialogue social au sein des entreprises ou de leurs établissements (qu'il s'agisse de négociation collective ou de consultation - concertation dans le cadre des institutions représentatives du personnel) ne constituent pas au sens du présent rapport un niveau local ou territorial de ce dialogue dans la mesure où elles se réalisent dans un cadre classique - celui de l'entreprise - sans caractère territorial dépassant les murs de l'entreprise.

C'est sur cette approche que s'appuiera le CESE pour fonder sa réflexion tout au long du présent rapport.

## B - UNE RÉALITÉ IMPORTANTE ET TRÈS DIVERSE

Le dialogue social territorial se caractérise à la fois par un nombre important de pratiques et une très grande diversité selon les territoires, les thèmes traités et les secteurs professionnels. Il en résulte une sorte de patchwork qui, s'il se prête peu à une analyse d'ensemble, n'en présente pas moins un contenu riche d'enseignements. Le développement ci-après s'appuie principalement sur les données et les analyses de la Direction générale du travail (DGT) et de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)<sup>14</sup>, sur

<sup>13</sup> Définition rappelée au point I. A. 1.2.

<sup>14</sup> Relevant des ministères chargés respectivement du Travail et de l'emploi.

les éléments qu'ont pu faire remonter les CESR sur ces questions, ainsi que sur les différentes auditions devant la section du travail. Les exemples retenus permettent d'illustrer les pratiques de dialogue social territorial dans chacun des trois cercles tels qu'ils viennent d'être définis ci-dessus.

### **1. La réalité du dialogue social territorial dans le premier cercle**

Premier cercle de l'approche retenue par le CESE, le dialogue social territorial intervenant entre les organisations syndicales et professionnelles prend la forme d'échanges, de concertation ou de négociation collective dans le champ des relations professionnelles et des questions d'emploi, de travail, de formation professionnelle et de santé au travail. Forme traditionnelle des relations sociales, il est, tout au moins pour son volet négociation, plus facilement identifié en raison des règles de dépôt des textes conclus auprès des services du ministère chargé du travail.

Avec près d'un tiers d'accords collectifs régionaux, départementaux ou locaux, la négociation collective au niveau territorial est loin d'être un phénomène marginal et constitue un aspect fondamental de l'organisation des relations professionnelles. 374 textes infranationaux (dont 4 accords interprofessionnels et 10 accords de branche) ont été recensés en 2007<sup>15</sup>.

Si cette négociation s'effectue dans le cadre de conventions collectives de branches professionnelles nationales ou infranationales, ou au sein de commissions paritaires locales *ad hoc*, d'autres initiatives visant essentiellement à développer et dynamiser le dialogue social territorial sont également constatées.

#### *1.1. Une négociation rattachée à la branche professionnelle*

Elle se retrouve principalement dans les secteurs de l'agriculture, de la métallurgie, du bâtiment et des travaux publics, en raison d'une structuration locale de ces branches professionnelles qui, outre l'existence de négociations nationales, négocient des conventions et des accords en vue de réguler les conditions de travail et d'emploi de l'activité au niveau d'un bassin d'emploi.

Dans d'autres cas, la négociation territorialisée porte essentiellement sur la définition de conditions salariales (salaires, primes, participation au frais de transport ou de repas...) plus proches des conditions locales comme dans le cas de la quincaillerie ou des cabinets d'architectes par exemple.

Les avenants salariaux représentent près des trois quarts des avenants infranationaux conclus en 2007.

---

<sup>15</sup> *La négociation collective en 2007*, ministère du Travail, La Documentation française.

La combinaison de particularismes à la fois sectoriels et régionaux peut également conduire aux démarches de négociation territoriale. C'est tout particulièrement le cas en Outre-mer, avec des accords conclus dans la manutention portuaire de Fort-de-France, les sucreries et distilleries de Guadeloupe, les services de l'automobile de Guyane ou l'auto-moto de la Réunion.

### *1.2. Le travail des commissions paritaires locales*

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social a cherché à faciliter la conclusion d'accords territoriaux au niveau territorial au travers des Commissions paritaires locales (CPL) dont le rôle a été clarifié, notamment sur leur mission de négociation sur des sujets d'intérêt local, plus particulièrement dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle.

Certaines commissions locales préexistaient à cette loi et avaient souvent été mises en place à l'occasion de la négociation des accords sur les 35 heures. Depuis 2004, les acteurs locaux, partenaires sociaux, en relation avec les services déconcentrés du ministère du Travail, ont mis en œuvre un nombre non négligeable d'actions. Si certaines entrent dans le champ des relations du travail comme la prévention des conflits, les conditions de recours au travail du dimanche, la lutte contre les discriminations, l'égalité entre les hommes et les femmes, ou encore la santé au travail et l'hygiène-sécurité, d'autres portent sur des thèmes touchant plus globalement la vie des salariés tels la prévoyance ou les chèques-restaurant et les chèques-vacances, voire des thématiques plus transversales sur la gestion des âges ou l'insertion des travailleurs handicapés.

Les exemples retenus ci-après permettent d'illustrer le travail initié dans les CPL, qu'elles soient professionnelles, interbranches ou interprofessionnelles.

#### *a) L'organisation du dialogue social dans l'artisanat du Tarn*

Même s'il est un peu ancien, le cas de la commission paritaire des entreprises artisanales du Tarn reste emblématique d'une démarche novatrice tendant à développer et organiser le dialogue social. Deux accords ont été signés début 1999 dans ce cadre, l'un créant précisément la CPL, l'autre portant sur la mise en place des 35 heures dans les entreprises artisanales. Il est notamment précisé que « *pour anticiper et construire l'avenir, les partenaires sociaux considèrent nécessaire de créer un espace de dialogue social adapté, contribuant ainsi à la régulation sociale dans les entreprises artisanales du Tarn* ». Par ailleurs, l'accord sur la réduction du temps de travail combine des mesures spécifiques, indispensables à la mise en œuvre pratique dans les entreprises artisanales, et renvoie aux dispositions conventionnelles applicables dans chacune des branches d'activité concernées. Cette négociation

complémentaire témoigne de l'articulation possible entre négociation centralisée de branche et négociation interprofessionnelle territoriale<sup>16</sup>.

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

Une commission paritaire d'hygiène/sécurité et des conditions de travail a été mise en place par un accord de novembre 2006 entre l'UPA et quatre organisations syndicales. Elle concerne les entreprises artisanales n'ayant pas de Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). La composition se veut pragmatique sans pour autant se déconnecter des préoccupations spécifiques au secteur artisanal, en veillant en particulier à ce que les représentants des organisations de salariés travaillent dans les branches présentes dans le département et soient issus d'entreprises artisanales.

*c) La situation des travailleurs saisonniers dans les Hautes-Alpes*

Les négociations menées depuis 2004 entre l'Union pour les entreprises des Hautes-Alpes, représentant le Medef et la CGPME, et les cinq organisations syndicales ont abouti à la signature de certains accords collectifs portant sur la démarche d'évaluation des risques professionnels dans les entreprises, sur les conditions d'emploi des travailleurs saisonniers, ou encore sur leur suivi médico-professionnel. Les partenaires sociaux du département ont souhaité institutionnaliser cette démarche en créant une commission paritaire interprofessionnelle afin d'avoir un lieu de concertation local, prenant en compte les problématiques spécifiques au département ou proposant des solutions communes aux Très petites entreprises (TPE).

*d) Le travail dominical dans le Gers*

Au sein de la CPL créée fin 2006, les organisations patronales (Medef, CGPME, UPA et UNAPL) et les cinq organisations syndicales du département du Gers ont tenu, dans un accord signé en décembre 2007, à préciser les modalités de mise en place de l'ouverture des commerces le dimanche pour les entreprises concernées du département. Des conditions cumulatives ont été fixées, dont notamment : appel en priorité au volontariat, amplitude maximale de travail, programmation des dimanches d'ouverture, limitation en principe à deux dimanches travaillés consécutifs pour un même salarié. Le texte prévoit, en outre, une rémunération double des heures de travail effectuées, ou selon les accords collectifs de branche ou d'entreprise, s'ils sont plus avantageux.

---

<sup>16</sup> Actes du colloque *Dialogue social et territoires : état des pratiques et perspectives*, Poitiers, 16 avril 1999.

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

L'accord signé le 10 juillet 2008 entre le Medef, la CGPME, l'Union des métiers de l'industrie hôtelière et quatre organisations syndicales dans le cadre de l'accord portant création de la CPL des hôtels-cafés-restaurants de Corse a pour objet d'expérimenter un dispositif de prévention des conflits et de traitement des litiges nés ou à naître en raison du caractère saisonnier de l'activité exercée et d'application du droit réglementaire et conventionnel applicable. Cette expérimentation fait l'objet d'un suivi pour être le cas échéant poursuivie modifiée, pérennisée ou abandonnée selon les préconisations qui seront faites par ses membres.

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

Au travers de la création d'une CPL, l'objectif a été de chercher à fidéliser les salariés des studios de développement de jeux vidéo en Île-de-France tout en visant à structurer le secteur professionnel et à accompagner la maturation des Petites et moyennes entreprises (PME) concernées. Depuis mai 2006, ont été élaborés un plan de formation et un référentiel des métiers. Un accord a été conclu sur l'octroi de chèques restaurants et la constitution d'un groupement d'employeurs a été décidée. Parmi les démarches en cours de discussion, figurent la mise en place d'une mutuelle pour les 1 500 salariés du secteur, la création d'un comité inter-entreprises et le développement de la politique de ressources humaines.

*1.3. D'autres démarches visant à favoriser le dialogue social*

Le dialogue social dans le premier cercle se traduit aussi par d'autres démarches paritaires, soit dans le cadre d'instances connues (qui seront explicitées dans la deuxième partie) telles que les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) ou les Observatoires régionaux de la santé au travail (ORST) par exemple, soit dans des cadres *ad hoc* correspondant à des projets particuliers.

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

Dans un accord-cadre conclu en février 2007 entre l'ensemble des organisations patronales et syndicales interprofessionnelles, la COPIRE<sup>17</sup> de Franche Comté a mis en place un cadre méthodologique pour le développement des compétences et des qualifications dans les entreprises de la région. Cette démarche compétences s'appuie en particulier sur un dialogue social le plus en amont possible au sein de l'entreprise sur la base d'un diagnostic partagé. Les

---

<sup>17</sup> Les COPIRE ont été instituées par l'accord national interprofessionnel du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi.

partenaires sociaux signataires de l'accord ont notamment pour objectif de reconnaître et développer les bonnes pratiques en relation avec cette démarche.

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

Exemple souvent cité pour illustrer les possibilités d'organisation du dialogue social sur un site regroupant plusieurs entreprises dans le cadre d'une relation de sous-traitance, les Chantiers de l'Atlantique de Saint-Nazaire ont instauré, en 2000, une Instance de dialogue social de site (IDSS), destinée à améliorer les conditions de travail par la concertation. L'IDSS regroupe les cinq organisations syndicales (dont des délégués des entreprises sous-traitantes), la direction des Chantiers et un représentant de l'UIMM. En 2001, un Comité paritaire d'hygiène et sécurité de site (CPHSS) a été créé dans le cadre de l'IDSS en vue de contribuer à la coordination des mesures prises pour assurer l'hygiène et la sécurité sur le site. Y sont représentés les syndicats du donneur d'ordre et des principaux sous-traitants. Il s'agit d'une structure de gestion des difficultés, de prévention et de sensibilisation qui, dans une logique de subsidiarité, permet aux salariés des entreprises n'ayant pas de CHSCT de bénéficier d'une instance globale intervenant sur le site.

*c) Le Centre européen de recherche nucléaire*

Le Centre européen de recherche nucléaire (CERN) est situé près de Genève sur la frontière franco-suisse. La co-existence de normes suisses, françaises et européennes, couplée avec la présence sur le site d'environ 2 000 entreprises sous-traitantes, engendre des difficultés en termes de dialogue social. Les démarches engagées depuis plusieurs années visent principalement à développer un dialogue social de site, en particulier pour améliorer les conditions de travail de la sous-traitance et rechercher une garantie de l'emploi, étant précisé que le CERN lui-même, du fait de son statut international, reste en dehors du cadre des négociations.

*d) L'instauration d'un lieu d'échanges et de dialogue social interprofessionnel en Île-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. Plutôt que de s'attaquer à des sujets déjà couverts, l'idée a été de choisir des thèmes autour de l'emploi et de la formation pas encore traités. 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.

## **2. La réalité du dialogue social territorial dans le deuxième cercle**

Le deuxième cercle du dialogue social territorial associe, aux côtés des partenaires sociaux, les pouvoirs publics, c'est-à-dire l'État déconcentré et les collectivités territoriales (régions, départements, communes, intercommunalités).

Des expériences très nombreuses et très diverses associent ces acteurs au plan local. Il est difficile de les classer de façon précise car elles dépendent souvent de contextes locaux, à l'exception des structures de concertation qui font l'objet d'une définition nationale et qui sont donc présentes sur tout le territoire national.

Malgré cette grande variété d'initiatives, on peut noter deux types de phénomènes conduisant au dialogue social dans ce deuxième cercle. D'une part, les pouvoirs publics locaux tendent à développer des instances de concertation avec les partenaires sociaux pour la définition et le suivi des politiques publiques. D'autre part, on assiste à des initiatives propres aux partenaires sociaux, se tournant ensuite vers les pouvoirs publics locaux, soit pour les associer à une réflexion, soit pour les interpeller pour la mise en œuvre de projets.

### *a) Des pouvoirs publics locaux associant les partenaires sociaux*

Une forme d'association des partenaires sociaux à la décision au plan territorial se réalise notamment au travers de leur participation à différentes instances, plus ou moins institutionnalisées, par exemple dans le champ de l'emploi, de la formation et du développement économique, mais aussi de la santé au travail (CCREFP, Contrats de plan État/région, Comité régional de prévention des risques professionnels (CRPRP)<sup>18</sup>...

Par ailleurs, les services déconcentrés du travail et de l'emploi ont initié des démarches intéressantes en vue d'aider au développement du dialogue social dans les régions.

---

<sup>18</sup> Elles seront étudiées plus précisément dans la partie II du présent rapport.



La DRTEFP de la région PACA a ainsi proposé aux partenaires sociaux régionaux la mise en place d'un nouveau lieu de dialogue social tripartite (État, organisations patronales, syndicats de salariés représentatifs) au niveau régional, en vue de structurer le dialogue social en région. Sans se substituer aux instances déjà existantes sur l'emploi et la formation (COPIRE, CCREFP) ou la santé au travail (CRPRP), ce nouveau lieu de concertation se situerait en amont de ces dernières pour mettre en cohérence, sous l'égide de l'État, une vision politique globale sur les problématiques des conditions et relations du travail au niveau régional, conformément à la nouvelle posture de pilotage stratégique de l'État à ce niveau.

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.

Il s'agit également de s'appuyer sur les maisons de l'emploi et d'intégrer le dialogue social dans l'anticipation des mutations économiques. Aujourd'hui, ce travail est engagé avec des pôles de compétitivité, avec l'implication des partenaires sociaux dans les comités de suivi et les restitutions des résultats d'études sur les ressources humaines de ces pôles. D'autres objectifs sont définis en ce qui concerne l'élaboration de projets « santé au travail » avec implication des partenaires sociaux (par exemple projet d'un inter-CHSCT), la lutte contre les discriminations et la prise en compte des évolutions de l'environnement du travail. Sur ce dernier point, les discussions sur l'ouverture dominicale des commerces ont fait émerger la possibilité de créer une CPL sur la ZAC d'Herblay dans le Val-d'Oise, afin d'améliorer la situation des salariés travaillant dans cette zone.

*b) Une attente des partenaires sociaux à l'égard des pouvoirs publics locaux*

L'État déconcentré a développé des actions d'accompagnement et d'appui au dialogue social dans le domaine de la négociation collective (*cf.* partie C). Il s'agit là pour l'État moins de participer directement comme acteur au dialogue social, mais de le favoriser et de répondre ainsi à un besoin des partenaires sociaux.

Un dialogue social impliquant directement l'État et les collectivités territoriales peut aussi se nouer pour répondre à des attentes des partenaires sociaux, par exemple en organisant des tables rondes sur la situation économique et sociale sur un territoire.

Ce dialogue peut également déboucher sur des actes plus concrets. Ainsi en Île-de-France, les partenaires sociaux, l'État et la région ont décidé d'une démarche commune pour construire des réponses face à la crise. Dans une convention signée le 16 avril 2009, ils s'engagent à agir conjointement pour accompagner les secteurs professionnels, les entreprises, les territoires et les actifs franciliens, autour des objectifs suivants :

- *« l'anticipation des mutations économiques, notamment dans les TPE-PME et les entreprises de l'artisanat ;*
- *le maintien en emploi des salariés dans les entreprises confrontées à l'accélération des mutations économiques, technologiques et sociales ;*
- *la consolidation de l'emploi par la valorisation notamment des actions de formation des salariés dans le cadre des périodes d'activité partielle ;*
- *le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, en accompagnant les Franciliens concernés dans la construction de leurs choix d'évolution professionnelle, salariée ou entrepreneuriale. »*

Cette intervention commune, associant en outre Pôle Emploi, les organismes paritaires de la formation professionnelle, mais aussi l'Association nationale de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail (ARACT) et l'Agence régionale de développement (ARD), doit permettre de décider d'orientations et de priorités d'actions, s'appuyant sur une large gamme d'outils partenariale.

Dans la même logique, un accord comparable associant l'État, la région et les partenaires sociaux vient d'être conclu en Lorraine pour gérer les conséquences sociales de la dégradation de la situation économique.

### **3. La réalité du dialogue social territorial dans le troisième cercle**

Le troisième cercle, lié aux notions de dialogue civil et sociétal ou encore de dialogue social territorial élargi, va au-delà des acteurs et du champ du dialogue social, tout en ayant un lien avec le monde du travail. Associant d'autres composantes de la société civile organisée comme le monde associatif, des représentants des usagers ou encore des consommateurs, il porte sur des sujets de société dont les contours englobent et dépassent les relations de travail.

Il s'agit là de la forme à la fois la plus nouvelle et la plus variée du dialogue social territorial. On peut toutefois noter qu'elle se traduit soit par des lieux de réflexion institutionnalisés, mais peu nombreux, soit par une très grande variété d'initiatives locales.

*a) Des formes institutionnalisées de dialogue social territorial élargi*

En réalité, seules trois instances peuvent correspondre aujourd'hui à ce concept de dialogue social territorial élargi.

Les conseils économiques et sociaux régionaux, sur lesquels nous reviendrons dans la partie II, sont par définition les instances privilégiées de dialogue de la société civile au plan régional, associant tous ses acteurs.

Les deux autres exemples réunissant ainsi la société civile organisée sur le territoire concerne les conseils de développement et les comités de bassin d'emploi<sup>19</sup>. En effet, les auditions réalisées par la section ont quasiment toutes mentionné le rôle des conseils de développement et l'originalité de leur composition. Un certain essoufflement existerait néanmoins dans certains endroits. Ces conseils ont abordé des sujets très importants dans les champs économiques et sociaux. Les comités de bassin d'emploi permettent aussi grâce à leurs quatre collègues de mettre autour de la table tous les acteurs concernés.

*b) Des initiatives foisonnantes*

De multiples formes de dialogue social territorial élargi apparaissent. Les associations y prennent une part essentielle, mais d'autres acteurs économiques et sociaux peuvent y être associés.

À ce stade, il semble s'agir davantage de dialogue et de concertation que de formes plus avancées, bien que les sujets traités puissent être de première importance pour la vie des salariés, des entreprises et des citoyens. Quelques exemples permettent de comprendre cette diversité d'expériences, autour de thèmes tels que la conciliation des temps, l'insertion des jeunes, l'emploi, l'aménagement du territoire et le développement durable.

Comme l'a présenté le représentant du CESR d'Aquitaine lors de son audition devant la section du travail, l'autosaisine réalisée sur la question de la conciliation des temps a très rapidement mis en évidence l'enjeu du dialogue social territorial sur ce sujet compte tenu de ses implications et des fortes attentes de multiples acteurs en la matière. Ainsi, « *Pour cette autosaisine, nous avons essayé de rapprocher une demande qui venait de syndicats de salariés (...) qui voulaient travailler sur l'innovation sociale et voir l'impact des nouveaux rapports au travail, une demande issue du mouvement familial, notamment l'URAF, pour une meilleure prise en compte des temps familiaux et de répartition sexuée des tâches, et une demande des associations d'éducation populaire, par le CRAJEP<sup>20</sup> (...), qui voulaient comprendre comment réduire ces*

<sup>19</sup> Cf. détail de leur rôle en partie II.

<sup>20</sup> Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

*inégalités induites par les problèmes de gestion des temps de la vie quotidienne* ».

Autre exemple du dialogue de ce troisième cercle, en Rhône-Alpes, des initiatives ont été menées, notamment avec les parents d'élèves sur l'orientation. Le monde associatif, sous différentes formes, a participé à des négociations sur un Plan Jeunes régional, qui a eu l'intérêt de créer 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.

Ce troisième cercle permet aussi d'aborder la problématique globale de l'emploi en réunissant tous les partenaires concernés sur un territoire, bassin d'emploi ou bassin de vie. Ainsi, 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.

Enfin, de nombreuses initiatives relevant de ce dialogue social élargi concernent les questions d'aménagement du territoire et de développement durable. Ainsi, 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.

Force est de constater que ces initiatives ont le mérite d'impliquer le monde associatif, mais la participation des partenaires sociaux, en particulier des organisations syndicales de salariés, est variable selon les enjeux abordés.

## C - UN BILAN ESSENTIELLEMENT QUALITATIF

### 1. Des statistiques éparses

La réalité du dialogue social territorial, si elle ne peut aujourd'hui être contestée, est cependant difficile à retracer dans sa globalité. De multiples raisons sont en effet autant d'obstacles à une vision d'ensemble. En tout premier lieu, se pose la question de sa définition qui renvoie principalement à la détermination de ses acteurs, publics et/ou privés, à sa forme et à son objet<sup>21</sup>. En outre, le caractère souvent novateur et non institutionnalisé de la démarche, ainsi que l'absence ou l'insuffisance de remontées et d'évaluation des expériences qui en résulte en partie, ne permettent pas l'établissement de données chiffrées et d'analyses quantitatives. Enfin, la grande hétérogénéité des formes que revêt le dialogue social territorial et sa grande diversité selon les régions, les thèmes et les acteurs empêchent une classification claire et conduit à une pluralité de lieux

---

<sup>21</sup> Cf. partie A du présent chapitre.

possibles de recensement en fonction des compétences des administrations, interdisant aujourd'hui une approche générale.

Ainsi, les statistiques qui peuvent être réalisées demeurent éparées, tant au niveau de la DGT et de la DGEFP que des chercheurs, à l'exception toutefois des démarches plus traditionnelles donnant lieu à la conclusion d'accords collectifs, qui se trouvent de fait clairement identifiés.

## **2. Des grandes tendances**

Bien qu'il ne soit pas possible d'établir des statistiques précises sur les thèmes abordés du fait de l'absence de recensement exhaustif des expériences de dialogue social territorial, il apparaît nettement que certains acteurs sont de plus en plus impliqués et certains sujets récurrents.

### *2.1. Des acteurs de plus en plus impliqués et de plus en plus nombreux*

Le dialogue social territorial fait l'objet de deux tendances favorisant son développement du point de vue des acteurs : d'une part, les acteurs « classiques » de ce dialogue s'engagent de plus en plus à l'échelon territorial, d'autre part, de nouveaux acteurs y prennent une place croissante.

#### *a) Les partenaires sociaux*

Les partenaires sociaux participent au premier plan de cette évolution. Des initiatives sont, en effet, prises par les unités départementales ou régionales des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Il faut cependant constater que ces actions sont très variables à la fois selon les territoires et selon les organisations. Certaines initiatives ont précédé des démarches nationales, à l'instar de certaines commissions paritaires locales créées avant la loi de 2004.

Plusieurs exemples traduisent des initiatives structurées, voire institutionnalisées, entre partenaires sociaux. C'est le cas du Carrefour de l'innovation sociale, du travail et de l'emploi (CISTE) en Poitou-Charentes. Il s'agit d'une association réunissant 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 œuvre des méthodologies d'actions centrées sur le partenariat et reposant sur les réseaux, les structures et les organisations existantes, territoriales ou professionnelles. Le CISTE travaille sur des thématiques variées telles que la sécurisation des parcours professionnels, l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, le travail saisonnier ou encore les mutations économiques.

*b) L'État déconcentré*

L'État s'est aussi imposé comme un acteur du dialogue social au plan local, par une volonté à la fois locale - départementale et régionale - et nationale. Les services déconcentrés du ministère du Travail se sont en effet impliqués soit de façon volontaire en lien avec leur contexte économique local, soit sous l'impulsion de l'administration centrale.

Au plan national, le principe clairement énoncé par le ministère du Travail, notamment dans les bilans annuels de la négociation collective, est de chercher à « favoriser le développement du dialogue social local ». Au-delà de l'accompagnement assez classique des entreprises dans la mise en place et le fonctionnement des institutions représentatives du personnel ou encore dans le règlement des conflits, les services déconcentrés accompagnent les actions mises en œuvre par les partenaires sociaux pour renforcer la négociation collective et la concertation au niveau local.

Dès 1996, la DGT, l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) et les services déconcentrés, en partenariat avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et son réseau régional, se sont engagés dans une démarche de conception de formes nouvelles et adaptées d'aide aux acteurs sociaux de nature à développer le dialogue social dans l'entreprise. Cet Appui au dialogue social (ADS) est certes réalisé dans le cadre de l'entreprise, mais s'est construite avec des expérimentations régionales.

De façon très directement liée au dialogue social territorial, l'information a été faite par les services de l'État sur la portée de la loi du 4 mai 2004 s'agissant des CPL avec une mise en exergue des endroits où le dialogue social territorial devait se développer, c'est-à-dire, selon le ministère, dans les petites entreprises, l'artisanat et le secteur agricole.

Cette démarche de soutien national s'est ensuite traduite financièrement. A ainsi été créée une ligne budgétaire dédiée à l'aide à la négociation, après l'expérience des commissions paritaires locales mises en place à l'occasion de la négociation sur les 35 heures et ayant montré que les aspects financiers d'aide à la négociation étaient un facteur non négligeable d'efficacité.

D'après les informations de la DGT, des crédits de près de 3 millions d'euros annuels ont été délégués aux DRTEFP, ce qui correspond à des montants allant de 40 000 euros à un maximum de 200 000 euros en fonction de la taille des régions. Si cette ligne a donné lieu à la création de CPL, le ministère précise que l'utilisation des crédits ne doit conduire ni au financement permanent d'une structure, ni à la multiplication des instances de concertation, mais bien servir à l'impulsion et à l'aide au démarrage d'une dynamique locale.

Au-delà de cette impulsion nationale, des services déconcentrés ont développé de leur propre initiative des actions innovantes favorisant le dialogue social territorial en lien avec d'autres acteurs locaux. Elles permettent de mettre en lien et en réseau les partenaires sociaux et les diverses administrations et organismes susceptibles de participer au dialogue social territorial (Conseil régional, AFPA, Service public de l'emploi...).

c) Les collectivités territoriales

La décentralisation des politiques publiques<sup>22</sup> conduit à faire des collectivités territoriales des acteurs essentiels et des interlocuteurs nécessaires pour les partenaires sociaux.

Les communes, intercommunalités, départements et régions ont plus ou moins directement des compétences dans les champs économique et social qui engendrent parfois et de façon inégale un dialogue social territorial. Il semble que ce dialogue se développe et se structure davantage au plan régional qu'au plan départemental.

La notion d'« ensemblier » a d'ailleurs été entendue, lors d'une audition devant la section du travail, pour qualifier le rôle possible de la région dans l'animation du dialogue social territorial. Comme l'a en effet souligné M. Jean Vanoye, premier vice-président du CESR de Rhône-Alpes en évoquant le rapport *Espace régional comme espace de dialogue et de négociation sociale*<sup>23</sup> : « C'est à cette occasion que nous avons dégagé le concept d'« ensemblier ». 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 ».

À titre d'exemple, a été mis en place 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<sup>24</sup>. Dans le contexte de crise économique et sociale actuelle, cette Conférence a un rôle à la fois d'observation de la situation économique et sociale et de propositions de dispositifs pour l'emploi, ensuite soumis à la délibération du Conseil régional.

Dans la même logique, 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. Par la suite, les chantiers ouverts et notamment celui du travail saisonnier, ont justifié

<sup>22</sup> Cf. partie II.

<sup>23</sup> Rapport du 23 mars 2004 du CESR de Rhône-Alpes, précité.

<sup>24</sup> Établissement public pour l'innovation et la croissance des PME.

l'élargissement du partenariat aux collectivités territoriales, aux comités de bassin d'emplois et aux pays, dans un souci de développement du dialogue social territorial.

*d) Les universités et lieux d'enseignement*

Les universités apparaissent comme un nouvel acteur du dialogue social territorial, même si ce phénomène semble émergent et non généralisé. La nouvelle loi relative à l'autonomie des universités pourrait conduire à une implication croissante dans le tissu économique local, mais il est encore tôt pour en juger.

Leur implication dans les pôles de compétitivité peut également être un réel atout.

On note ici ou là une implication particulière des universités dans des initiatives issues du dialogue social territorial. À titre d'exemple, 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.

Des universitaires s'impliquent par ailleurs parfois dans des initiatives de dialogue social territorial. C'est le cas par exemple du « réseau assistance négociation » qui a pour objet de faciliter la négociation collective dans les entreprises, particulièrement les PME et associe aux côtés des partenaires sociaux, des experts et universitaires.

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.

*e) Les associations*

Le monde associatif prend également une place croissante dans le dialogue social territorial. On peut même considérer que la notion de « dialogue social territorial élargi » est née en lien avec cette implication associative dans les enjeux de société au plan local.

Celle-ci ne peut correspondre à un mouvement général que l'on daterait de façon précise compte tenu de la très grande hétérogénéité du monde associatif, entre associations d'intérêt général, de citoyens ou d'usagers, avec des centres d'intérêt infiniment variés. La nature même des associations les conduit toutefois à en faire des acteurs privilégiés sur le territoire compte tenu de leur forme collective et de la forme spécifique de représentation qu'elles incarnent.



Le mouvement familial, par exemple, semble présent sur les expériences de dialogue social territorial concernant la conciliation des temps. L'éducation populaire est également un secteur dynamique impliqué dans de nombreuses expériences territoriales. Les associations notamment liées à la lutte contre l'exclusion peuvent aussi être parties prenantes dans des concertations relatives aux politiques sociales. Dans d'autres registres, on note la forte implication du mouvement sportif dans des initiatives qui vont au-delà de son seul domaine, ou encore des associations liées aux problématiques d'environnement et de développement durable, parfois sollicitées pour donner leur avis - ou, plus souvent, le revendiquant - sur des projets liés à l'aménagement du territoire ou au développement économique ayant des conséquences sur le cadre de vie.

*f) Une implication directe des citoyens*

Au-delà des associations, ce sont parfois directement des citoyens, en particulier des bénéficiaires de certains dispositifs, qui sont associés à des lieux de dialogue social territorial.

Notons que les conseils de développement des pays contiennent parfois quatre collèges dont un collège associatif d'une part, et un collège de citoyens d'autre part.

Des initiatives ponctuelles associent des usagers. Ainsi, Mme Anne Saglio<sup>25</sup> du CESR de Bretagne a pu souligner tout l'intérêt du travail mené par 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. Cette association considère le dialogue social comme essentiel et 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.

*2.2. Des thèmes récurrents ou émergents*

On constate aujourd'hui une interdépendance évidente entre des enjeux liés au travail et à l'emploi d'une part, et au développement économique ou à la vie de la cité plus globalement, d'autre part.

Certains thèmes semblent particulièrement susciter un besoin de dialogue social territorial et apparaissent de façon récurrente dans les différentes expériences connues à ce jour. Ils sont principalement tournés autour des enjeux suivants : la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la sécurisation des parcours professionnels ; la formation professionnelle ; l'emploi, les restructurations, mutations et mobilités ; l'aménagement du territoire et les transports ; la conciliation des temps ; la santé au travail ; l'égalité

---

<sup>25</sup> Audition devant la section du travail du CESE de Mme Anne Saglio, vice-présidente du CESR de Bretagne, le 4 mars 2009.

professionnelle et la lutte contre les discriminations ; l'appui au dialogue social, en particulier dans les TPE/PME.

*a) La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la sécurisation des parcours professionnels*

Un des sujets essentiels du dialogue social territorial porte sur les enjeux de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et la sécurisation des parcours professionnels.

À titre d'illustration, 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).

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.

La gestion des âges, enjeu particulier de la sécurisation des parcours professionnels, est également un sujet de dialogue social territorial. 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.

*b) La formation professionnelle*

Si la formation professionnelle est un sujet majeur du dialogue social au plan national, elle occupe également une place importante au niveau territorial. Elle peut d'ailleurs concerner les trois cercles du dialogue social territorial. Elle est surtout débattue dans le cadre d'instances précises consacrées à ce thème<sup>26</sup> et se situant au plan régional du fait de la décentralisation des politiques de formation.

Mais elle peut aussi être abordée dans d'autres cadres moins institutionnels et visant à développer des formations en lien avec des problématiques territoriales ou sur l'impulsion de certains acteurs locaux.

Le CESR de Champagne-Ardenne considère ainsi que la formation professionnelle est un des thèmes essentiels du dialogue social territorial, se traduisant notamment par la mise en œuvre concrète de certains dispositifs de l'Accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2009<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Cf. partie II.

<sup>27</sup> ANI sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels du 7 janvier 2009.

Le rapport du CESR de Bretagne *Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne* met aussi en évidence des initiatives particulièrement intéressantes en termes de formation, pour des salariés se trouvant dans des situations atypiques, du moins hors du cadre de l'entreprise (intérim, arrêt de travail de longue durée, etc.).

*c) L'emploi, les restructurations, les mutations et les mobilités*

Le dialogue social territorial semble de plus en plus s'attacher à contribuer à un rôle d'anticipation sur le maintien de l'emploi ou d'une activité sur un territoire, les restructurations, les mutations et mobilités. Tous les acteurs locaux sont parties prenantes de ce dialogue.

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.

Autre exemple, une cellule de reclassement interentreprises a été mise en place pour les PME impactées par l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, suite à un véritable dialogue à l'échelon départemental avec l'ensemble des acteurs concernés et à la signature d'une convention visant à assurer une égalité de traitement des personnes touchées par la catastrophe en termes de reconversion et de reclassement professionnels.

*d) L'aménagement du territoire et les transports*

Si ces sujets peuvent sembler éloignés de la sphère habituelle du dialogue social, deux éléments conduisent néanmoins à en faire des thèmes importants de dialogue concernant notamment les partenaires sociaux. D'une part, la question des transports, en particulier collectifs, est un souci pour les entreprises dès lors que les salariés sont parfois amenés à effectuer des déplacements substantiels entre domicile et travail du fait du développement de la mobilité. D'autre part, les transports et l'aménagement du territoire sont des facteurs évidents de développement économique et donc d'emploi, pouvant conduire à un dialogue social intense.

*e) La conciliation des temps*

La question de la conciliation des temps et de la vie professionnelle et familiale est un thème très illustratif de la réalité du dialogue social territorial. Si la durée du travail relève de la législation du travail et de la négociation collective de branche et d'entreprise, il n'en demeure pas moins qu'elle est connectée à une série d'enjeux qui dépassent les murs de l'entreprise. Il peut ainsi s'agir de veiller aux conséquences de l'organisation du travail pour les salariés et la vie de la cité, par exemple en développant une concertation sur les transports collectifs et leurs horaires ou encore les systèmes de garde d'enfants. Il peut aussi s'agir d'être attentif à l'articulation de la prise en compte des

intérêts respectifs des salariés, des consommateurs et des citoyens, comme l'illustre le débat sur le travail du dimanche.

Ont ainsi été signés des accords locaux sur l'ouverture des magasins le dimanche dans différentes villes, qui supposent la réunion de divers acteurs, à commencer par les partenaires sociaux, les pouvoirs publics (État et élus locaux) et parfois des associations d'usagers ou de consommateurs. 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.

Autre exemple, 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.

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.

#### *f) La santé au travail*

La santé au travail est un sujet récurrent de dialogue social. Comme la conciliation des temps, elle pose en effet la question des conséquences de l'organisation du travail sur la vie des salariés, et plus globalement sur leur environnement. Les exemples sont nombreux et variés.

On peut, à cet égard, citer l'exemple de la plateforme de Roissy : le 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.

Autre exemple, 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.

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.

g) L'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations

La question des discriminations, qui a fait l'objet d'une prise de conscience croissante au niveau national depuis la fin des années 1990, comme l'a notamment souligné l'avis de notre assemblée sur *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*<sup>28</sup>, se retrouve aussi comme un sujet de concertation intense au plan local. Des commissions paritaires locales s'en sont emparées et des accords ont été signés dans plusieurs départements.

S'agissant de la lutte contre les discriminations liées à l'origine réelle ou supposée, les Commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté (COPEC) présidées par les préfets de département et associant tous les acteurs (partenaires sociaux, associations, personnalités qualifiées...) ont souvent mis au cœur de leur réflexion et de leurs actions la question de la lutte contre les discriminations dans le travail et pour l'accès à l'emploi.

Par ailleurs, à partir de l'accord national interprofessionnel du 1<sup>er</sup> mars 2004 relatif à la mixité et à l'égalité entre les hommes et les femmes, des initiatives concrètes se sont développées *via* un dialogue social au niveau des territoires.

h) L'appui au dialogue social, en particulier dans les TPE/PME

Une série d'initiatives de dialogue social territorial a pour objet son propre développement. La réalisation de diagnostics partagés, la création de commissions paritaires locales, l'organisation de moments d'échange sont en soi des sujets de dialogue social, souvent préalables à l'amorce d'autres thèmes de fond.

Le dialogue social dans les TPE/PME fait l'objet d'une attention bien particulière. Le territoire est alors perçu comme une réponse possible aux carences du dialogue social classique dans ces petites structures, alors même qu'il est nécessaire à la compétitivité de ces entreprises et aux droits de leurs salariés.

Le secteur de l'artisanat a organisé, dans le cadre de l'accord national du 12 décembre 2001, un dispositif de dialogue social adapté aux particularités des très petites entreprises. Cet accord tend notamment à généraliser des commissions paritaires régionales, favorisant une concertation de proximité entre les organisations syndicales patronales et salariales représentatives.

---

<sup>28</sup> Avis adopté par le CES le 9 juillet 2008 sur *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, rapport présenté par M. Fodé Sylla au nom de la section du travail.

### 3. Le cas particulier de la Fonction publique

Domaine logiquement plus réglementé, la Fonction publique n'est pas à l'écart du phénomène de développement du dialogue social territorial.

Le dialogue social fait aujourd'hui l'objet de mutations importantes dans la sphère publique. Alors que le cadre statutaire et réglementaire limitait par définition le champ possible de la négociation, une logique plus participative s'est développée au cours des dernières années, allant vers une démarche de plus en plus tournée vers la négociation.

À la suite de la signature de deux accords en 2006, l'un sur les carrières et la fusion des corps, l'autre sur la formation, une série de conférences a été lancée en 2007 dont l'une sur le dialogue social, permettant que les conditions soient remplies pour envisager une négociation.

Les « accords de Bercy » du 2 juin 2008 sur le dialogue social dans la Fonction publique ont constitué une nouvelle donne et se traduisent par un projet de loi sur la rénovation du dialogue social. Outre la reconnaissance juridique des pratiques de négociation dans la Fonction publique et l'élargissement de son champ au-delà des questions salariales, le projet de loi ambitionne de promouvoir une véritable culture de la négociation à tous les niveaux où celle-ci peut s'exercer. Dans une logique de proximité, des négociations pourront en effet intervenir à tous les niveaux pertinents de l'organisation administrative, - qu'il s'agisse d'un versant de la Fonction publique, d'une administration ou de ses services déconcentrés, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public hospitalier - dès lors que celle-ci détient une compétence sur les sujets qui seront abordés.

Parallèlement, l'agenda social 2009 pour la Fonction publique prévoit que la concertation se poursuivra sur plusieurs points importants, notamment l'harmonisation des cycles électoraux pour les instances paritaires dans les trois fonctions publiques, les moyens alloués aux syndicats, la place et le rôle des commissions paritaires.

Ce développement du dialogue social dans la Fonction publique se décline localement, sous l'impulsion d'autres tendances de fond liées à la déconcentration et à la Révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>29</sup>. La volonté est de faire vivre le dialogue social à tous les niveaux.

Les Préfets pourraient en ce sens être mobilisés de façon croissante comme des animateurs de ce dialogue social territorial au sein de l'État déconcentré.

Ce mouvement est ainsi encore neuf mais va faire émerger un nouvel espace de dialogue social concernant concrètement de très nombreux agents des fonctions publiques sur le territoire.

---

<sup>29</sup> Cf. partie II.

Comme le souligne la majorité des organisations syndicales de fonctionnaires<sup>30</sup>, si le caractère innovant des accords de Bercy témoigne d'une démarche positive, un certain nombre d'attentes persistent quant à l'application concrète des nouveaux principes guidant le dialogue social, en particulier au plan territorial directement impacté par les mesures de la RGPP et de la réforme de l'État déconcentré.

La future architecture territoriale a ainsi été décidée sans mobiliser suffisamment les possibilités élargies de dialogue social dans la Fonction publique. Une véritable culture du dialogue social et de la négociation doit désormais se traduire dans les faits. Cette nécessité invite à rechercher la définition d'un cadre juridique pour préciser la portée des accords conclus, à l'instar de ce qui existe pour le secteur privé. Elle suppose également de prévoir, dans les formations tant initiale que continue des fonctionnaires appelés à remplir des fonctions de management, des modules de gestion des ressources humaines abordant les questions du dialogue social.

#### **4. Un éclairage sur les pratiques étrangères de dialogue social territorial**

Le dialogue social territorial n'est pas qu'une réalité française. Les cas de la Silicon Valley ou des districts italiens sont souvent cités à titre d'exemples de partenariats et de mise en commun dans ce domaine. De multiples initiatives sont constatées dans de nombreux autres pays, comme a notamment permis de le relever le Carrefour international de l'innovation sociale et territoriale<sup>31</sup> qui a présenté près de deux cents expériences de partenariat local en France ou dans des États membres, complétées d'éclairages plus lointains provenant du Brésil et du Québec.

Le développement qui suit s'appuie en partie sur les travaux de ce Carrefour, enrichis de réflexions supplémentaires à même d'illustrer les pratiques de dialogue social territorial dans divers pays.

##### *4.1. Une approche comparative entre la France, l'Allemagne et l'Italie*

Cette analyse comparative, issue des travaux de recherches dirigés par Mme Annette Jobert en 2004-2005<sup>32</sup>, permet de dégager les traits identiques et les différences constatées entre ces trois pays. Elle est la seule, à notre connaissance, qui propose cette approche transversale. Il en ressort principalement que, en dépit de contextes différents, le dialogue social territorial présente les mêmes propriétés dans les trois pays.

<sup>30</sup> Rencontre avec le rapporteur le 27 mai 2009, organisations représentées : CGT, CFDT, CFE-CGC et FSU, excusée : CGT-FO, absentes : CFTC, UNSA, Solidaires.

<sup>31</sup> Poitiers, octobre 2003. Ce forum, piloté par Eurexter « Association européenne de l'excellence territoriale », a associé la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, le Conseil régional de Poitou-Charentes, l'INTEFP, le ministère chargé du Travail et de l'emploi, l'ANACT et Dianes *Dialogue sur le territoire pour une nouvelle Europe sociale*.

<sup>32</sup> *In Les nouveaux cadres du dialogue social : Europe et territoires*, sous la direction de Mme Annette Jobert, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2008.

## a) Des environnements différents

Un certain nombre de différences ont été relevées entre les pays : antériorité de la concertation sociale régionale et locale en Allemagne par rapport aux deux autres pays, essor des pactes territoriaux en Italie et en Allemagne stimulé par la concertation tripartite nationale, implication plus forte des syndicats allemands et italiens que celle des syndicats français. Elles semblent pouvoir s'expliquer notamment par la plus grande force des mouvements syndicaux allemands et italiens par rapport au mouvement syndical français ainsi que par des identités régionales là aussi plus marquées en Allemagne et en Italie qu'en France.

En France, le dialogue social territorial se caractérise par des initiatives nombreuses, mais dispersées et peu coordonnées. L'implication des organisations patronales et syndicales varie selon les cas et les territoires. Globalement, l'investissement au niveau local se renforce, tout en demeurant assez limité, du fait de l'insuffisance de ressources humaines au regard notamment de la multiplicité des lieux d'échanges. Enfin, l'engagement des collectivités territoriales comme celui des associations est également très variable.

En Allemagne, le caractère fédéral de l'État favorise de fait le dialogue territorial. Les *Länder* ont une autonomie forte et possèdent des capacités d'initiative en matière de développement régional, de développement économique et d'innovation. Dans les années 1990, les grands pactes tripartites pour l'emploi, la formation et la compétitivité signés au niveau national ont contribué au développement du dialogue social territorial en donnant une forte impulsion à des pactes pour l'emploi à la fois dans les entreprises et au niveau territorial. Les antennes locales du syndicat de la métallurgie ont été très impliquées dans le dialogue social territorial, ainsi que le comité d'entreprise de Volkswagen, avec des diagnostics réalisés avec le patronat en lien avec l'université.

En Italie, le contexte est marqué par la prédominance des identités régionales, avec des disparités considérables, l'État se trouvant en retrait. Le système de concertation professionnelle est très proche de celui de la France. La convention de branche, dominante, coexiste avec la négociation d'entreprise portant soit sur des sujets qu'elle n'a pas traités, soit dans le cadre de négociations (artisanat, commerce, agriculture) sur le territoire à des niveaux divers. Il existe par ailleurs une pratique de concertation tripartite entre partenaires sociaux et l'État ou les collectivités territoriales. Enfin, les districts industriels du centre nord-est de l'Italie, bassins d'emploi situés autour de villes petites ou moyennes et regroupant un grand nombre de PME axées sur le même type de produits, associent un système de production flexible et une forme de gestion de la main-d'œuvre très mobile sur un territoire, avec un rôle important joué par les universités, les municipalités, les syndicats territoriaux...



### b) Caractéristiques communes

Les différences constatées entre les pays n'affectent pas les caractéristiques même du dialogue social qui présente de nombreux points communs.

Premièrement, la grande diversité de la notion même de territoire est soulignée, allant de la région au district, du bassin d'emploi à la province. Le territoire répond plus souvent à une logique de projet, qui émane « du bas » qu'à une logique de déclinaison conduite par le haut, Mme Annette Jobert utilisant le terme de logique de projection par opposition à la logique de projet.

Le même constat est fait quant à la grande variété des thèmes abordés. Certains comme les conditions de travail et d'emploi sont assez classiques dans le champ de la négociation collective : prêts de main-d'œuvre en Allemagne avec la création d'entreprises « locales » de travail temporaire et la négociation d'une convention collective territoriale pour les intérimaires, conditions de travail des saisonniers ou des ouvriers du bâtiment dans le département français des Pyrénées-Atlantiques, santé au travail, qualifications et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formation professionnelle. Un deuxième ensemble se compose de sujets relatifs aux marchés du travail relevant plutôt de l'action publique comme l'insertion des jeunes - même si ce thème occupe une place croissante au sein des politiques de branche -, la sortie du travail illégal - qui est un thème majeur en Italie -, la lutte contre l'exclusion sociale et les discriminations, l'accès à l'emploi de certaines populations fragilisées, la mobilité et l'employabilité. D'autres enfin sortent de ce cadre classique tels que le développement économique local, la création d'activités, l'innovation technologique, les relations entre entreprises et sous-traitants, la régulation des temps sociaux et l'accès aux services publics.

À noter qu'à côté des initiatives que l'on peut qualifier « de projet » (innovation, développement économique, promotion de l'emploi...), des démarches s'inscrivent dans une logique, différente, d'extension des droits, pour faire bénéficier les salariés des petites entreprises et entreprises artisanales de divers droits (prévoyance, chèques restaurant, comités d'hygiène et de sécurité).

Deuxièmement, les pratiques de dialogue social territorial dans ces trois pays ont toutes en commun de présenter une multiplicité d'acteurs et des partenariats entre les secteurs public et privé, variables selon les projets et les actions : entreprises, organisations patronales et syndicales, organismes consulaires, associations, organismes de formation, coopératives, banques, universités, collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État... En Italie par exemple, les universités, les coopératives et les associations sont très présentes. En France, on observe une dominance plus forte des collectivités territoriales ou des services décentralisés de l'État. Les partenariats public/privé se trouvent au centre des analyses menées notamment en Allemagne.

Il faut également souligner le rôle essentiel de la confiance qui s'établit entre les acteurs et l'importance des engagements interpersonnels, indépendamment des affiliations institutionnelles. Cette confiance s'appuie selon les cas sur une culture professionnelle commune (industrielle comme dans le sud de la Basse-Saxe dominé par l'entreprise Volkswagen ou artisanale comme dans le département du Tarn) et/ou sur une longue expérience de relations professionnelles au niveau local comme dans la province de Chieti en Italie.

Troisièmement, le dialogue social territorial se fonde le plus souvent sur l'établissement de diagnostics partagés de la situation économique et sociale territoriale et l'identification des problèmes à résoudre. Ce dialogue s'appuie, en outre, sur des dispositifs organisationnels, comme les comités de pilotage ou les groupes de travail, des formes diverses de contractualisation qui lient les collectivités territoriales aux entreprises, associations, syndicats, et autres acteurs qui mettent en œuvre des actions. Il faut, à ce sujet, souligner l'importance de ce que l'on appelle les agences de développement en Allemagne, et qui dans tous les pays, sont des intermédiaires entre les acteurs, les dispositifs et les institutions. Elles sont le lieu de valorisation des compétences stratégiques des territoires et permettent la coopération entre les acteurs et la mutualisation des moyens.

Quatrièmement, les expériences analysées ne s'inscrivent pas ou mal dans les schémas classiques de la négociation collective ou de la concertation sociale tripartite institutionnalisée avec les pouvoirs publics. Il ne s'agit pas obligatoirement d'accords collectifs de travail au sens du Code du travail, mais parfois de divers dispositifs, de chartes ou encore de programmes de formations, constituant une forme de régulation *soft law*, c'est-à-dire de droits non contraignants, comme l'illustrent les pactes territoriaux mis en place dans nombre de pays européens, mais ayant force d'entraînements et d'engagements réciproques.

#### *4.2. D'autres exemples en Suède et au Québec*

Parmi les expériences initiées dans d'autres pays, deux exemples semblent particulièrement intéressants.

En Suède, un centre de développement industriel a été créé en 1996 entre une vingtaine d'entreprises - parmi lesquelles une grande société donneuse d'ordre et différents sous-traitants du secteur de la métallurgie ainsi que des PME, au sein d'un réseau de coopération - et trois syndicats. Ce centre travaille en lien avec des acteurs extérieurs tels qu'universités et laboratoires de recherche dans les domaines de la commercialisation, de la diffusion des techniques et de la formation professionnelle. Il constitue un réseau informel permettant aux organisations syndicales d'aider les personnes licenciées à retrouver un emploi et s'inscrit dans une logique de formation tout au long de la vie. Il semble que l'existence de ce centre amortit les effets du contexte économique difficile couplé au faible niveau de qualification des jeunes.

Au Québec, plus d'une centaine de centres locaux de développement ont été créés à partir de la fin des années 1990 regroupant une diversité de représentants : entrepreneurs, salariés, agriculteurs, coopératives, associations, enseignement, système de santé, élus locaux. Ces centres visent à mobiliser dans une démarche commune l'ensemble des acteurs locaux en vue de favoriser le développement de l'économie et la création d'emplois sur le territoire et s'appuient sur un partenariat avec le gouvernement. Cet espace de décision met ainsi en place une programmation concertée territoriale notamment au travers de l'élaboration de plan d'action local pour l'économie et l'emploi, en lien avec les stratégies nationales et régionales et permet le regroupement ou la coordination de différents services d'aide à l'entrepreneuriat et à l'entreprise. Plusieurs réalisations méritent, à cet égard, d'être signalées : mise en réserve à des fins éducatives d'une zone forestière afin de sensibiliser la population à la fragilité de l'unique ressource locale qu'est l'exploitation forestière ; diversification de l'économie locale par la biotechnologie, stimulation de la culture entrepreneuriale par la mise en relation d'étudiants et de chefs d'entreprise et l'information sur les outils de création d'entreprise.

## **II - UNE TERRITORIALISATION DE FAIT, SANS DIALOGUE SOCIAL PENSÉ EN PRÉALABLE**

Si l'émergence et le développement du dialogue social territorial ne correspondent pas à des moments ou à des événements précis, il ne s'agit pas non plus d'une « génération spontanée ». Une série d'évolutions a en effet conduit à valoriser tant le dialogue social que la territorialisation des politiques publiques. Pour autant, ce phénomène n'a pas été accompagné de façon pensée et construite par une organisation parallèle du dialogue social territorial. Un essai de typologie peut être présenté pour aller au-delà du constat de cette réalité.

### **A - LA CONJONCTION D'UN NOUVEAU CONTEXTE ET DE LA VOLONTÉ PROPRE DES ACTEURS TERRITORIAUX**

Le développement du dialogue social territorial résulte de la conjonction de deux phénomènes : une volonté propre des acteurs territoriaux de développer les lieux et les moments d'échanges, voire d'engagements entre eux d'une part, et une série d'évolutions nationales et européennes d'autre part, renforçant la place respective du territoire et du dialogue social territorial.

#### **1. La volonté propre des acteurs territoriaux**

Si l'évolution du contexte économique et social a créé les conditions d'émergence, puis de développement du dialogue social territorial, c'est bien, cependant, avant toutes choses dans la volonté propre des acteurs territoriaux que réside le point de départ fondamental. Celle-ci se traduit par de multiples initiatives d'actions locales. Que ce soit pour faire face aux situations de crise, notamment en cas de restructurations économiques, mais aussi au travers

d'expériences de coopérations menées dans des situations moins critiques, les acteurs locaux se sont largement mobilisés au cours des dernières décennies pour résoudre des difficultés spécifiques ou répondre à des enjeux économiques et sociaux de leur territoire.

C'est en effet de la volonté des acteurs, autour d'une culture commune ou d'expériences partagées souvent au niveau d'un bassin de vie, à prendre des initiatives, à fédérer des énergies, à rechercher les moyens nécessaires, en un mot à porter le projet<sup>33</sup>, que dépend la mise en mouvement d'une démarche de dialogue social sur un territoire. Les partenaires sociaux, en particulier, représentent un moteur essentiel des initiatives de dialogue social territorial comme en témoignent notamment les CPL et les COPIRE ou encore des actions menées, à leur demande, par les DRTEFP en appui au dialogue social. Les collectivités territoriales sont de leur côté devenues plus fréquemment force de propositions en la matière avec le renforcement des compétences décentralisées. Le monde associatif, s'il se trouve de fait peu souvent à l'initiative des projets, compte tenu des thèmes abordés en lien direct avec les questions de travail et d'emploi, apparaît toutefois en forte demande et s'implique de façon active.

## 2. L'évolution du cadre du dialogue social

Le développement du dialogue social territorial n'aurait sans doute pas pris une telle importance sans celui du dialogue social de façon générale. L'idée de donner plus de place au dialogue social dans la régulation et la réglementation des rapports sociaux a été impulsée par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics depuis un certain temps, et s'est renforcée au cours de la décennie 2000.

Le cadre législatif de la négociation collective a ainsi connu des évolutions substantielles. S'inspirant de la Position commune du 16 juillet 2001 selon laquelle il convenait de « *donner un nouvel élan à la négociation collective au sein d'un système performant de relations sociales* », la loi du 4 mai 2004 a procédé à des modifications très importantes du droit du travail en matière de règles de négociation collective.

Trois axes ont particulièrement modifié les règles du jeu.

Il s'agissait en premier lieu de renforcer la légitimité des accords collectifs par l'instauration d'un principe majoritaire. En application de cette loi, l'accord, pour être valide, doit soit faire l'objet d'une approbation majoritaire, soit ne pas avoir fait l'objet d'une opposition majoritaire des organisations syndicales représentatives, en nombre ou en voix. Ce principe s'est trouvé décliné à chacun des trois niveaux de négociation, interprofessionnel, branche et entreprise.

---

<sup>33</sup> Voir ci-après la typologie des pratiques de dialogue social territorial selon les processus.

La loi a aussi renforcé la négociation au niveau de l'entreprise : il s'agit en effet de donner davantage d'autonomie aux différents niveaux de négociation afin de permettre la signature d'accords dérogatoires notamment dans l'entreprise à condition que l'accord de niveau supérieur n'ait pas exclu cette possibilité.

Enfin, elle visait à développer la possibilité de négocier dans les petites entreprises dépourvues de délégués syndicaux. Un accord de branche étendu peut ainsi en application de cette législation autoriser l'employeur à négocier avec des représentants élus du personnel, ou à défaut, des salariés mandatés par des organisations syndicales représentatives.

Cette loi a été suivie d'autres réflexions et évolutions tendant quant à elle à renforcer la légitimité des acteurs, et donc des accords conclus. C'est tout l'enjeu de la question de la représentativité. À la suite des rapports établis par MM. Raphaël Hadas-Lebel<sup>34</sup> et Dominique-Jean Chertier<sup>35</sup>, notre assemblée s'est prononcée sur cette question dans son avis *Consolider le dialogue social*. La loi du 31 janvier 2007, la Position commune du 9 avril 2008 puis la loi du 20 août 2008 ont changé la donne.

Cette législation s'articule autour de trois points principaux. Elle vise d'abord à conforter davantage la légitimité des organisations syndicales de salariés par la prise en compte, dans la détermination de leur représentativité, de leur audience aux élections professionnelles. Elle donne une possibilité aux organisations syndicales n'ayant pas encore fait la preuve de leur représentativité mais remplissant certains critères de s'implanter dans les entreprises, avec un libre accès au premier tour des élections professionnelles et la désignation possible d'un représentant de la section syndicale. Elle entend enfin conférer une légitimité plus grande aux accords collectifs avec le renforcement du principe majoritaire.

Ces importantes évolutions ont ainsi contribué à renforcer la place et la force du dialogue social de façon générale. En revanche, à quelques mentions près, on ne peut pas considérer qu'elles aient infléchi de façon directe et importante la question du dialogue social territorial.

Ainsi, la loi n'a pas modifié de façon fondamentale le contexte et le contenu de ce dialogue social territorial. Le dispositif des CPL<sup>36</sup> reste le seul cadrage juridique de cette négociation.

Les positions communes de 2001 et 2008 ont évoqué pour la première fois de façon explicite la question du dialogue social territorial mais y procèdent d'emblée à un cadrage précis. La Position commune de 2001 indique en effet que : « *La volonté des interlocuteurs sociaux d'élargir le dialogue social doit*

<sup>34</sup> *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, M. Raphaël Hadas-Lebel, rapport au Premier ministre, mai 2006.

<sup>35</sup> *Pour une modernisation du dialogue social*, M. Dominique-Jean Chertier, rapport au Premier ministre, 31 mars 2006.

<sup>36</sup> Cf. partie I du présent rapport.

*également trouver une traduction concrète au niveau territorial interprofessionnel. Ce dialogue social interprofessionnel territorial, qui ne saurait avoir de capacité normative, doit être l'occasion, à l'initiative des interlocuteurs concernés, d'échanges et de débats réguliers sur le développement local dans sa dimension sociale et économique. Les COPIRE constituent, dans leur champ de compétence, un lieu de développement de ce dialogue social* ». Ces éléments sont repris mot pour mot dans la Position commune de 2008, avec toutefois un ajout important : « *Parallèlement, il appartient aux branches professionnelles qui le souhaitent d'instituer un dialogue social territorial de proximité prenant en compte la spécificité des petites entreprises de la branche* ».

Plus récemment, on peut noter que l'ANI sur la formation professionnelle de janvier 2009 comprend, dans son passage relatif au renforcement du dialogue social, une mention importante sur les aspects territoriaux, marquant leur importance tout en les cadrant très fortement : « *Au niveau interprofessionnel territorial, [le dialogue social] doit favoriser la recherche de modalités de mise en œuvre des politiques adaptées aux spécificités territoriales et en aucun cas l'élaboration de nouvelles normes* ».

C'est donc une valorisation du dialogue social de façon générale qui marque ces évolutions passées, avec une légère émergence des références au dialogue social territorial.

### **3. Les effets de la décentralisation**

Le développement du dialogue social territorial se situe également dans un contexte d'une large décentralisation conduisant au transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales.

Destinée à permettre une meilleure efficacité de l'action publique, la décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens et favorise l'émergence d'une démocratie de proximité. Ce mouvement, initié au début des années 1980 et relancé en 2003-2004<sup>37</sup>, s'est approfondi et touche désormais de nombreux domaines tels que l'éducation et la formation professionnelle, l'insertion professionnelle, l'insertion des jeunes dans la vie active, l'action sociale, la santé...

S'agissant des questions intéressant le champ du travail et de l'emploi, c'est surtout la place des régions qui s'est trouvée renforcée, avec la reconnaissance d'un rôle de chef de file pour l'animation et la coordination des diverses politiques menées en la matière. En particulier, les conseils régionaux se sont vus confier la définition et la mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la

---

<sup>37</sup> La décentralisation est marquée principalement par la loi constitutionnelle du 2 mars 1982 (loi dite Defferre) et récemment par la révision de la Constitution par la loi du 28 mars 2003, inscrivant notamment à l'article premier de la Constitution le caractère décentralisé de la République.

recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, notamment par la mise en place de plans régionaux de développement des formations professionnelles et l'organisation des dispositifs de VAE. Quant aux conseils généraux, l'extension des compétences sociales des départements leur attribue un rôle majeur s'agissant des politiques d'insertion. Les plans départementaux pour l'insertion deviennent le lieu central de diagnostic, de concertation et d'élaboration de réponses collectives en matière d'insertion sociale. Enfin, les communes ou groupements de Communes et les Établissements publics de coopérations intercommunales (EPCI) sont également impliqués dans la mise en œuvre des politiques de retour à l'emploi. Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi mobilisent l'ensemble des dispositifs en faveur de l'insertion des publics les plus en difficulté afin d'organiser des parcours individualisés vers l'emploi.

Le mouvement de décentralisation a ainsi contribué à impliquer davantage les territoires dans la gestion de questions qui se concentraient jusqu'à présent au niveau de l'État, des entreprises et des branches professionnelles. Il a conduit les partenaires sociaux à vouloir accéder à ces nouveaux lieux de décision afin de peser sur les politiques publiques qui interfèrent avec le développement économique et social et de tenir compte des besoins des entreprises et de leurs salariés. Ces nouvelles compétences se sont accompagnées de la création de nombreuses instances permettant aux pouvoirs publics de consulter les partenaires sociaux<sup>38</sup>, ce qui, au-delà, pose la question de leur éventuelle cohérence et de leur articulation.

La décentralisation s'intègre dans d'importantes transformations de l'action publique, notamment d'une territorialisation des politiques publiques, en particulier en matière d'insertion professionnelle, de formation et d'emploi. L'idée était de favoriser leur effectivité par la mobilisation et la coopération d'une multiplicité d'acteurs, publics et privés, au plus près des réalités locales. Une série d'initiatives, parmi lesquelles les comités de bassins d'emploi depuis 1982 et les conseils de développement depuis 1999 ont traduit cette démarche, en associant des partenaires sociaux, des acteurs de l'insertion, des collectivités locales, etc.

Aujourd'hui, d'autres questions présentes dans le débat public pourraient influencer indirectement sur les conditions du dialogue social territorial. C'est le cas en particulier des réflexions menées sur le nombre et l'évolution des collectivités territoriales par M. Édouard Balladur au sein du Comité pour la réforme des collectivités locales, au regard de l'existence de différents échelons et de l'articulation de leurs missions. Ainsi, parmi les propositions figurant dans ce rapport, la redéfinition des champs de compétence ou la possibilité de regroupements de régions ou de départements n'apparaît pas sans incidence sur

---

<sup>38</sup> Cf. partie B du présent chapitre sur les différentes structures intéressant le dialogue social territorial.



les pratiques de dialogue social existantes sur le territoire et le fonctionnement des instances.

#### **4. La révision générale des politiques publiques, la déconcentration et la réforme de l'État territorial**

Parallèlement à la décentralisation conduisant à un changement de la responsabilité politique de l'État vers les collectivités territoriales, la volonté de rapprocher la décision des citoyens a conduit à déconcentrer certaines missions, de l'administration centrale de l'État vers son administration territoriale.

Ce mouvement de déconcentration n'est pas nouveau, mais il s'est renforcé et prend aujourd'hui un tournant particulier du fait de la réforme de l'État territorial liée à plusieurs évolutions administratives, notamment les impacts de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) induisant une plus grande responsabilisation des services déconcentrés, mais surtout les effets de la mise en œuvre actuelle de la RGPP.

Lancée en juin 2007, celle-ci représente le cadre structurant de la réforme de l'État et vise à *« changer en profondeur l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique, en répondant à une triple exigence : offrir un meilleur service public aux usagers, faire bénéficier les agents de meilleures conditions de travail et de carrière, diminuer le niveau des dépenses publiques »*.

Les travaux de la RGPP s'organisent autour de six grands axes de modernisation : améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus, adapter les missions de l'État aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, valoriser le travail et le parcours des agents, responsabiliser par la culture du résultat, rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro.

Elle s'accompagne de quatre chantiers interministériels, dont deux portent sur les aspects territoriaux : les relations entre l'État et les collectivités locales et la réforme de l'administration territoriale.

S'agissant plus précisément des services déconcentrés chargés des questions liées au travail et à l'emploi, une réorganisation importante va avoir lieu *via* la création des Directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) par la fusion de plusieurs services déconcentrés. Leur généralisation est prévue en 2010.

Ainsi, ce contexte de réforme de l'État territorial, à la fois passé et en cours, est directement lié au renforcement de la territorialisation des politiques publiques nationales sous la responsabilité renforcée du Préfet de région. Au-delà de l'application des réformes nationales, la réelle marge d'appréciation désormais laissée aux représentants territoriaux de l'État suscite en effet un besoin de dialogue social territorial nouveau.



Outre le rôle de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques déconcentrées nécessitant un dialogue social local, ce sont aussi les évolutions de l'État dans son volet employeur qui conduiront à la recherche de nouvelles formes et instances de dialogue social territorial.

### **5. L'impact des politiques européennes**

L'évolution du dialogue social territorial en France est également due à certaines orientations des politiques européennes qui favorisent l'implication des territoires dans leur mise en œuvre.

Les institutions européennes encouragent ainsi le dialogue social territorial qu'elles considèrent comme un instrument essentiel de la stratégie européenne pour l'emploi. C'est le cas notamment en ce qui concerne le dialogue social sectoriel sur les mutations économiques et leur anticipation, où l'importance de la prise en compte de la dimension territoriale est soulignée. Cette dimension se trouve, en outre, portée par l'implication des organisations patronales et syndicales nationales au travers de leurs instances professionnelles ou interprofessionnelles européennes qui participent au dialogue social européen.

Sur un autre plan, la recherche de solutions à des problématiques communes concernant des régions transfrontalières, par exemple en matière de travail et d'emploi, est également de nature à favoriser des initiatives de dialogue social territorial en mobilisant différents acteurs locaux.

Enfin, la déconcentration au niveau des régions de l'élaboration et la mise en œuvre des actions financées au titre du Fonds social européen (FSE) et du programme Equal<sup>39</sup>, a également joué en faveur du développement du dialogue social territorial en privilégiant le territoire pour permettre une large concertation avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux (élus territoriaux, instances consulaires, partenaires sociaux, réseaux associatifs et État territorial). À cet égard, outre les actions s'inscrivant directement dans les priorités définies au niveau national, de nombreuses opérations d'initiative régionale, déterminée en fonction du diagnostic particulier à chacune des régions, émanent de structures locales, regroupées ou non (Communes, syndicats intercommunaux, EPCI, groupements d'employeurs, comités de bassins d'emploi, associations, chambres consulaires...), notamment dans les domaines de la lutte contre les discriminations, du développement local et de la création d'activités.

---

<sup>39</sup> Programme initié dans le cadre du FSE pour la période 2000-2008, destiné à promouvoir des pratiques innovantes et transnationales, visant à lutter contre les discriminations de toute nature dans le domaine de l'emploi.

**B - UNE INSUFFISANTE ORGANISATION DU DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL FACE  
À CE NOUVEAU CONTEXTE**

Ce double contexte de territorialisation des politiques publiques d'une part, et de renforcement du dialogue social d'autre part, aurait pu conduire de façon rationnelle à une organisation précise du dialogue social territorial. Or, on constate deux sources de dysfonctionnements : soit des structures n'ont pas été prévues en face de nouveaux lieux de décisions, soit au contraire une multiplication de structures, voire un empilement parfois qualifié de « millefeuille », nuit à l'efficacité du dialogue social territorial.

**1. Des structures nombreuses pour différentes formes de dialogue social territorial**

Comme cela a été dit précédemment, le dialogue social territorial a pris la forme d'une institutionnalisation plus ou moins forte selon les cas, mais réelle. Elle se traduit par un nombre important de structures, dont on peut constater qu'elles relèvent majoritairement du deuxième cercle et du niveau régional. Les CESR représentent un cas bien spécifique compte tenu de leur champ de compétence, de leur rôle et de leur positionnement.

- a) Un nombre important de structures, en particulier dans le deuxième cercle et au niveau régional

L'analyse des lieux du dialogue social territorial met en évidence un nombre très important de structures.

## Encadré 2 : Les principales instances 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 autosaisine. 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.

*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 œuvre de ses préconisations.

*C CREFP : 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.

- **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).

*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.

*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.

- **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 œuvre dans le département de la politique définie au plan régional dans les trois domaines suivants : formation professionnelle, promotion sociale, emploi.

- **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.

NB : Outre ces instances correspondant au dialogue social territorial au sens du présent rapport, il existe un certain nombre d'autres structures sur les territoires qui ne sont pas développées dans cet encadré : les organismes paritaires de la formation professionnelle, les conseils d'administration d'organismes dans le champ social (ex. CRAM), les commissions chargées du suivi de certains plans territoriaux (ex. Commission Plan régional de formation).

Les tendances suivantes apparaissent.

S'agissant d'abord du premier cercle rassemblant les seuls partenaires sociaux, les instances sont relativement peu nombreuses et correspondent à des enjeux substantiels. Ainsi, les CPL ont un statut bien particulier puisqu'elles correspondent à des lieux de négociation telle que définie précédemment. Sans que leur production soit homogène, on peut considérer qu'elles contribuent à faire avancer le dialogue social territorial et se traduisent par des résultats concrets sur des sujets parfois sensibles. Leur utilité est justifiée par leur nature même, puisqu'elles sont précisément créées au cas par cas, en réponse à des besoins identifiés par les acteurs locaux.

Les COPIRE créées par un ANI<sup>40</sup>, constituent un lieu d'étude, d'information et de dialogue interprofessionnel sur l'évolution de l'emploi. Elles participent à la promotion des moyens de la formation professionnelle et exerce un rôle important dans le domaine de la formation des jeunes. Les COPIRE sont des instances reconnues, mais leur fonctionnement et leurs résultats sont considérés de façon très variable selon les régions.

Les ORST réunissent quant à eux les partenaires sociaux dans un objectif de prospective et de diagnostic partagé sur le sujet majeur de la santé au travail et de ses implications. Enfin, dans le champ des conditions de travail, les ARACT peuvent aussi relever, selon les régions, de ce premier cercle en réunissant les seuls partenaires sociaux, et produisent une réflexion et des actions souvent reconnues.

S'agissant du deuxième cercle, associant partenaires sociaux et pouvoirs publics (État et collectivités territoriales), les structures semblent particulièrement nombreuses et ce, surtout au plan régional. C'est le cas notamment des CCREFP, des CRE, des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) et des Conférences régionales du travail.

Il apparaît qu'elles sont souvent perçues comme trop nombreuses, générant ainsi un problème de lisibilité mais aussi d'efficacité, sans pour autant donner la garantie de couvrir toutes les questions intéressant potentiellement le dialogue social territorial. Ainsi, la création récente des CRE suscite de nombreuses réserves dès lors qu'elles se sont ajoutées au paysage existant sans que leur plus value apparaisse de façon évidente.

Au plan départemental, elles semblent en revanche moins nombreuses, à l'exception des Conseils départementaux d'insertion (CDI), eux-mêmes déclinés en Conseils locaux d'insertion (CLI).

Les instances concernant le troisième cercle (société civile dont partenaires sociaux et pouvoirs publics) semblent se développer principalement au plan local, infra régional et même infra départemental.

---

<sup>40</sup> Instituées par l'accord du 10 février 1969 sur l'emploi, les COPIRE n'ont véritablement été mises en place dans la plupart des régions qu'après une relance effectuée par un protocole paritaire en 1984.

C'est le cas en particulier de deux structures : les Comités de bassins d'emploi (CBE) et les conseils de développement.

Les CBE ont été très régulièrement cités dans les auditions entendues par la section comme des lieux importants et souvent réussis de dialogue social territorial. Comme le souligne le ministère de l'emploi<sup>41</sup>, « Depuis près de vingt ans, les Comités de bassin d'emploi incarnent une forme de dialogue social territorial qui a su faire la preuve de son efficacité pour anticiper les mutations économiques, renforcer l'attractivité des territoires et d'une façon générale soutenir un développement durable de l'emploi ».

Créés en 1983, ils répondent à une logique à la fois territoriale - le bassin d'emploi - et partenariale - élus, organisations syndicales et patronales -, auxquels a été ajouté un quatrième collège pour le secteur associatif et l'économie sociale et solidaire. Leur rôle a été renforcé en 1999 et leur cadre réglementaire élargi pour englober l'assistance aux collectivités territoriales dans leur stratégie de développement économique. Aujourd'hui, il existe 55 CBE et 17 régions ont un CBE sur leur territoire.

Le bilan tiré de l'analyse du fonctionnement et des résultats concrets du travail des CBE semble particulièrement riche. Meilleure connaissance des acteurs entre eux et mise en réseau, création d'observatoires territoriaux d'aide à la décision, rencontres écoles-entreprises, création de structures telles que des couveuses d'activité, des groupements d'employeurs, des plateformes territoriales de reconversion et de reclassement, diagnostics sur les besoins emploi-formation, des actions d'insertion, des actions d'accompagnement de la mobilité, des actions d'accompagnement de la création d'activité, autant d'exemples à la fois nombreux et variés qui témoignent du dynamisme et de l'originalité des CBE.

Les CBE couvrent toutefois seulement 14 % de la superficie du territoire national. Le subventionnement de l'État aux CBE après procédure d'agrément est faible mais a un fort effet levier<sup>42</sup>.

Ainsi, malgré certaines limites, l'expérience de ces comités a été considérée comme un modèle à suivre pour promouvoir le dialogue social territorial en matière d'emploi, tout particulièrement au moment de la mise en place des maisons de l'emploi.

---

<sup>41</sup> Cahier thématique DGEFP, *Animer une démarche de dialogue social territorial élargi, vers un projet local pour l'emploi*, décembre 2006.

<sup>42</sup> L'État a dégagé 1 million d'euros en 2008 pour le financement des conventions d'agrément des CBE mais ce sont 16 millions d'euros qui ont été mobilisés grâce à l'apport de crédits externes pour les actions initiées par les CBE (audition devant la section du travail du CESE de la DGEFP, le 18 février 2009, précitée).

Les Conseils locaux de développement (CLD) constituent le deuxième exemple intéressant d'instances relevant du troisième cercle du dialogue social territorial. Réunissant les élus locaux, au niveau d'un pays ou d'une agglomération, les acteurs de la vie économique et sociale, les partenaires sociaux et d'autres représentants de la société civile et des personnalités qualifiées, les CLD sont un lieu de consultation et de proposition sur les politiques de développement économique local.

Bien que ne disposant pas de pouvoir de décision, ils constituent des acteurs importants compte tenu de leur capacité à rassembler sur un territoire donné des acteurs très variés, forts de légitimités différentes, et à rapprocher leurs points de vue. Lors de son déplacement en Rhône-Alpes, la section du travail a pu constater tous les apports du travail réalisé par exemple par le Conseil local de développement du Pays du Bugey.

*b) Le rôle et la place spécifiques des CESR*

Les CESR ont un rôle et une importance particuliers en ce qu'ils représentent le lieu de dialogue privilégié de la société civile au plan régional. Leur champ de compétence a évolué à plusieurs reprises, en particulier en 1982, du fait de la décentralisation et de ses conséquences en les plaçant non plus auprès de l'État déconcentré en région, mais des conseils régionaux. Les CESR peuvent se saisir de grands sujets d'ordre économique et social au plan régional.

En application du Code des collectivités territoriales, ils ne peuvent s'autosaisir que de thèmes concernant les compétences de la région, et non pas de l'État, et ne peuvent être saisis que par le président du Conseil régional. Dans les faits toutefois, la pratique est plus souple. Ainsi, les autosaisines s'élargissent à des thèmes qui vont au-delà des compétences de la région, par exemple sur la santé. Il semble, en outre, que les Préfets demandent aux présidents de Conseil régional de saisir le CESR afin de recueillir son avis. Leur influence réelle est variable selon les régions et les suites données à leurs avis, même s'ils sont au minimum obligatoirement consultés par le Conseil régional sur les orientations générales et le budget et sur tout sujet à caractère économique, social et culturel.

Selon l'avis même des CESR<sup>43</sup>, ils représentent un espace essentiel de dialogue social territorial compte tenu de leur apport en termes de cohérence, de coordination et de valorisation des réflexions et initiatives sur le territoire.

Leur pendant départemental n'existe pas, alors que les conseils généraux ont aujourd'hui, comme les conseils régionaux, des sujets de compétence pouvant faire l'objet d'un dialogue avec la société civile.

---

<sup>43</sup> Réponses à un questionnaire adressé aux CESR par l'ACERF en lien avec la section du travail.

## 2. Des organismes qui mobilisent des acteurs du dialogue social selon des approches hétérogènes

Des organismes nouveaux ont été créés sur des questions transversales dépassant le cadre d'une entreprise, et qui devraient appeler des formes variées de dialogue social territorial.

### a) Les maisons de l'emploi

Les Maisons de l'emploi (MDE) sont, à cet égard, assez emblématiques des potentialités et des limites du dialogue social territorial.

Les MDE sont des acteurs récents<sup>44</sup> mais ont déjà pris une place importante dans le paysage des acteurs de l'emploi.

Aux termes de la loi du 18 janvier 2005 qui a instauré ce dispositif, les MDE contribuent en effet à la coordination des actions menées dans le cadre du Service public de l'emploi et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise.

Leur originalité réside précisément dans la manière dont y sont rassemblés et associés différents acteurs du dialogue social territorial. En effet, le cahier des charges des MDE est très précis de ce point de vue. Précisant leurs missions et leur fonctionnement, il établit notamment une distinction entre les membres constitutifs obligatoires qui forment leur socle, les membres constitutifs à leur demande et les partenaires associés. Ainsi, sont membres constitutifs obligatoires : les collectivités territoriales ou leurs groupements qui portent le projet, l'État (préfets, directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), l'ANPE et l'ASSEDIC (aujourd'hui Pôle Emploi<sup>45</sup>). Le Conseil régional, le Conseil général, les intercommunalités et les communes concourant au projet peuvent être, à leur demande, membres constitutifs. Les partenaires associés sont les acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

<sup>44</sup> La loi prévoyant leur création date du 18 janvier 2005, mais certaines préexistaient.

<sup>45</sup> La loi du 13 février 2008 réaffirme le rôle des maisons de l'emploi et précise leur articulation avec le nouvel organisme national Pôle emploi, issu de la fusion entre l'ANPE et le réseau des ASSEDIC. Selon l'article 2, « l'institution nationale agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés ».



Le cahier des charges des maisons de l'emploi prévoit désormais la possibilité qu'elles puissent intégrer certains dispositifs territorialisés tels le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), le CBE ou la mission locale. Il précise aussi que la MDE agit obligatoirement dans les trois domaines suivants : observation, anticipation et adaptation du territoire ; accès et retour à l'emploi ; développement de l'emploi et création d'entreprise.

Il apparaît de façon assez évidente que les MDE constituent, au regard des enjeux dont elles ont désormais la responsabilité, des acteurs directement intéressés par un dialogue social territorial, au moins entre acteurs du deuxième cercle.

Or, si l'association des différents responsables publics (État, collectivités territoriales) a été pensée de façon innovante, la question de la participation des partenaires sociaux au dispositif semble largement insuffisante. Elle est possible au regard des textes, sans être obligatoire. Dans les faits, bien qu'un bilan fin ne permette pas de le dire pour l'ensemble du territoire, les partenaires sociaux semblent le plus souvent absents du dispositif. À titre d'exemple, sur vingt-six maisons de l'emploi en Île-de-France, toutes ont été construites sans aucune implication des partenaires sociaux, à une exception près<sup>46</sup>.

#### *b) Les pôles de compétitivité*

Les pôles de compétitivité apparaissent comme des lieux à la fois émergents et importants dans le développement économique local. Créés en 2004 comme l'instrument d'une nouvelle politique industrielle, s'inscrivant délibérément dans la perspective de la Stratégie de Lisbonne, ils ont vocation à mobiliser en réseau les entreprises, les centres de recherche publics et privés et les organismes de formation autour de projets communs à fort contenu en valeur ajoutée et en innovation. À ce jour, 71 pôles ont été labellisés.

La première évaluation réalisée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT)<sup>47</sup> a mis en exergue leurs nombreux atouts et a conduit à renforcer leur développement et le soutien des pouvoirs publics. En outre, une étude monographique réalisée par le Centre d'analyse stratégique (CAS) a analysé les liens des pôles avec leur environnement éducatif et professionnel. Il apparaît que les pôles, selon des modalités variées, se saisissent des questions d'emploi et de compétences. Le CAS estime qu'ils jouent parfois déjà, ou sont appelés à jouer, un rôle précurseur dans l'adaptation du marché du travail à l'économie de l'innovation<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Audition devant la section du travail du CESE de M. Jean-Christophe Toutlemonde, chargé de mission sur le dialogue social territorial, Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Île-de-France, le 11 février 2009.

<sup>47</sup> *Évaluation des pôles de compétitivité - Synthèse du rapport d'évaluation*, Cabinets BCG et CM International, juin 2008.

<sup>48</sup> Note de veille du CAS, n° 115, novembre 2008.

Or, actuellement, force est de constater que parmi les acteurs concernés par la problématique des pôles de compétitivité, les partenaires sociaux sont absents du dispositif. Si les organisations syndicales patronales y ont une voie indirecte *via* les entreprises elles-mêmes et les chambres consulaires, elles ne sont pas associées en tant que telles. Les organisations syndicales de salariés en sont quant à elles totalement absentes, alors que des problématiques traitées les concernent très directement, en matière d'emploi et de formation.

C'est de façon très minoritaire et particulière que les partenaires sociaux, et plus largement la société civile ont pu, à ce jour, être associés aux pôles de compétitivité. Ainsi, le CESR de Midi-Pyrénées est associé à la mise en place du pôle de compétitivité AgriMip Innovation. Mais le constat général qui peut être fait est bien celui d'un lieu encore imparfait de dialogue social territorial, avec toutefois, un réel potentiel si tous les acteurs concernés venaient à y être associés.

#### c) Les Groupements d'employeurs

Les Groupements d'employeurs (GE), en ce qu'ils regroupent plusieurs entreprises ou collectivités territoriales dans le but de recruter et d'employer en commun des salariés, apparaissent également comme des lieux potentiellement concernés par le dialogue social territorial. En effet, ils réunissent des acteurs au-delà de la sphère d'une entreprise unique et sont appelés à répondre à des besoins à temps partiel ou saisonniers des entreprises et à des situations locales spécifiques. En permettant de recomposer des activités précaires ou partielles et de consolider l'emploi, les GE font émerger un nouveau modèle de gestion collective et territoriale des emplois et des compétences. À noter toutefois que reste toujours posée la question de la couverture conventionnelle des salariés employés par les GE, compte tenu de la difficulté à déterminer l'activité principale de ces groupements et de l'absence d'une convention collective de branche, question dont notre assemblée s'est déjà saisie en 2002<sup>49</sup>.

Si dans certains cas, les GE ont été créés par la rencontre de plusieurs acteurs sur le territoire (entreprises, organisations patronales et syndicales, SPE et élus régionaux) et leur volonté commune d'améliorer la sécurisation des parcours professionnels, les représentants syndicaux sont le plus souvent en dehors de ces initiatives. Toutefois, la structuration progressive de ces démarches au travers de la création de Centres régionaux de ressources pour les GE, conduit à une évolution des perspectives de dialogue social territorial dans la mesure où les partenaires sociaux, membres du conseil d'administration, participent pleinement aux réflexions sur la mutualisation des expériences en termes d'élaboration de projet, de développement économique et de gestion des ressources humaines.

---

<sup>49</sup> Cf. avis adopté par le CES le 27 novembre 2002 sur *Les groupements d'employeurs : un outil pour la croissance et l'emploi ?*, rapport présenté par M. Jean-Marcel Bichat au nom de la section du travail.

## C - ESSAI DE TYPOLOGIE DES FORMES DE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL

Le dialogue social territorial, caractérisé par la multiplicité des formes qu'il emprunte, des thèmes qu'il aborde, des acteurs qu'il mobilise, se prête difficilement à une classification claire.

Notre assemblée a retenu une présentation sous la forme de trois cercles concentriques en fonction notamment des acteurs et de la nature des questions abordées. Pour autant, des essais de typologie peuvent être proposés selon les types de projet, leur finalité ou les processus employés, pour ne reprendre que les analyses des différents observateurs de ces pratiques entendus dans le cadre de ce rapport<sup>50</sup>.

### 1. Une typologie en fonction du champ professionnel du projet

Un premier essai de typologie peut être tenté selon le périmètre professionnel du projet. C'est la voie utilisée par M. Jean-Christophe Toutlemonde<sup>51</sup>, selon qui, ni la thématique, ni la dimension du territoire, ni même le nombre ou la qualification des acteurs ne constituent des éléments suffisants de différenciation des pratiques de dialogue social territorial. Il a, par conséquent, choisi de regrouper les projets initiés en Île-de-France selon trois types :

- des projets territoriaux interprofessionnels, intervenant souvent au niveau d'un bassin d'emploi. Ils répondent à un besoin soit de développement de l'attractivité et de la fidélisation des salariés, comme c'est le cas du projet sur les dix communes qui constituent la ville nouvelle de Sénart et qui concentrent plusieurs milliers de PME, soit de solutions pour faire face à l'évolution de leurs secteurs d'activité et accompagner les salariés dans leur mobilité professionnelle souvent contrainte par les mutations économiques, tel le projet de Seine Aval, ancien bassin industriel aujourd'hui en perte de vitesse qui réunit 53 communes autour de Mantes-la-Jolie et Les Mureaux ;
- des projets territoriaux professionnels, principalement au travers de la mise en place de CPL<sup>52</sup> ;

<sup>50</sup> Divers travaux présentent d'autres formes de typologie, comme par exemple une classification selon la dominante curative, corrective, préventive ou prospective des projets (*Territoires et dialogue social, quelles initiatives pour quels acteurs ?*, M. Henri Jacquot, Mmes Priscilla De Roo et Lucie Tortel, 2005, Chronique sociale).

<sup>51</sup> Audition devant la section du travail de M. Jean-Christophe Toutlemonde, le 11 février 2009, précitée.

<sup>52</sup> Cf. exemples déjà cités du secteur des studios de production de jeux vidéo d'Île-de-France, ou des hôtels-café-restaurants à Paris, regroupant plus de 120 000 salariés sur 21 000 établissements.

- des projets territoriaux multi-professionnels, qui peuvent être marqués par des secteurs dominants tels les exemples de la zone aéroportuaire de Roissy, regroupant de nombreuses activités autour du transport aérien, qui s'est investie sur les questions de santé au travail, le pôle de compétitivité Cap Digital sur les contenus numériques avec de forts enjeux sur les reconversions de salariés et la prise en compte de stratégies de ressources humaines, ou encore le marché d'intérêt national de Rungis pour les 12 000 salariés du commerce de gros avec des problématiques d'emplois et de compétences.

Si les logiques peuvent varier selon les cas, certaines constantes sont observées : la volonté de résolution de problèmes concrets ; la priorité aux TPE/PME ; le besoin d'affirmer l'attractivité des territoires et des métiers, dans une logique de fidélisation des salariés ; la construction de parcours professionnels notamment par l'acquisition des compétences, l'anticipation des mutations et le maintien dans l'emploi grâce à des reconversions réussies.

## 2. Une typologie suivant la finalité de l'action collective

Une recherche conduite par MM. Éric Verdier<sup>53</sup> et Olivier Mériaux sur les risques liés au travail et à l'emploi<sup>54</sup>, se fondant notamment sur l'analyse de divers cas de dialogue social territorial, a mis en lumière les différentes façons, pour les acteurs sociaux<sup>55</sup>, de traiter des problèmes collectifs. Il s'agit, selon les cas et les étapes de la démarche, de suppléer, réguler, faciliter, entreprendre ou inciter.

### a) L'action collective supplétive ou « tutélaire »

Elle trouve son point de départ dans un constat partagé de situations d'ineffectivité de la réglementation, et des risques qu'elle engendre tant pour la santé physique et psychique de certaines catégories de salariés qu'en termes de concurrence déloyale pour les entreprises. Le cas du travail dissimulé dans la restauration et en particulier dans les activités saisonnières est emblématique de ces situations. Les partenaires sociaux choisissent de s'engager dans une démarche que l'on peut qualifier d'autorégulation, avec l'appui de l'Inspection du travail. Elle consiste à reprendre les dispositions du Code du travail dans des chartes ou des codes de bonne conduite (lutte contre le travail dissimulé dans les Alpes-Maritimes, charte du recours au travail saisonnier dans l'Hérault). Si la portée juridique de cette *soft law* est faible, force est de constater qu'elle conduit à réactiver l'effectivité du droit en même temps qu'à conforter la légitimité des partenaires sociaux.

<sup>53</sup> Entretien avec le rapporteur le 13 mars 2009.

<sup>54</sup> *L'évolution des relations professionnelles en France*, 2006, Centre de recherche sur la politique, la ville et le territoire (CERAT).

<sup>55</sup> Entendus dans le sens le plus large comme intégrant le champ des trois cercles de la présente saisine.

b) L'action collective « régulateur »

Elle vise, sous l'égide des élus, à réduire les difficultés pouvant résulter de la relation salariale et à favoriser une gestion du travail « durable ». Des engagements réciproques sont en particulier pris pour favoriser la qualification du travail nécessaire à une meilleure compétitivité économique. Le décloisonnement des différents secteurs d'intervention publique permet de traiter ensemble l'accès à l'emploi, les rémunérations, la protection sociale, l'accès à des services collectifs (tel que des moyens de transport), mais aussi les questions de logement. À titre d'exemple, la maison du travail saisonnier d'Agde a cherché à assurer, en amont de la saison, une rencontre en offre et demande de travail, pour à la fois informer les salariés potentiels et garantir le niveau de compétence, notamment par le recours à des actions de formation en vue d'améliorer les qualifications.

c) L'action collective « facilitatrice »

Elle part de la nécessité d'associer, au fil d'étapes successives, de nombreuses parties prenantes à l'identification de problèmes collectifs afin de définir les niveaux d'intervention pertinents selon les acteurs pour répondre au déficit structurel des ressources humaines qualifiées. Il s'agit ainsi, face à l'hétérogénéité des situations à prendre en compte, d'adapter les interventions en s'appuyant sur la connaissance et l'expertise (tels l'OREF, l'ORST ou l'ARACT), dans le cadre de réseaux d'acteurs diversifiés où les pouvoirs publics territoriaux favorisent la constitution d'espaces de négociation. Cette forme d'action, qui ne se suffit pas à elle-même, ouvre sur d'autres régimes d'actions, notamment régulateurs ou entrepreneuriales, pour des actions plus ciblées quant à leur objet et aux acteurs mobilisés. Les accords tripartites de branche en région PACA sur la formation tout au long de la vie illustrent ce type d'action, et traduisent le souci des négociateurs d'opérationnaliser les règles sectorielles en fonction des marchés du travail locaux et des spécificités d'entreprise.

d) L'action collective « entrepreneuriale »

Elle concerne des enjeux et des risques plus étroitement définis sur un territoire d'action ou une catégorie d'entreprise au sein d'une activité économique au regard de l'indisponibilité de qualifications. La construction du projet de développement mobilise des configurations d'acteurs beaucoup plus proches de la décision économique. La proximité entre les questions de formation professionnelle et les enjeux stratégiques des entreprises tend à restreindre alors le dialogue social à la seule consultation, voire à la simple information des organisations syndicales. C'est le cas de la zone d'entreprises de La Ciotat (construction et réparation de navires de plaisance), où l'association de développement local doit devenir « *une entreprise virtuelle avec une gestion par projets* », ou encore le « programme intégré territorial » de Sablé-sur-Sarthe, porté par la communauté de communes et un club d'employeurs.

e) L'action collective « opportuniste »

Elle est caractérisée par l'existence d'incitations d'ordre fiscal en vue de faire face au déficit d'emplois et d'activités économiques sur un territoire, comme c'est le cas par exemple dans les zones franches, en permettant l'implantation d'entreprises afin de préserver la cohésion d'ensemble du territoire, dans une logique de gestion des risques sociaux. Malgré un regroupement d'intérêts individuels très hétérogènes à l'origine, on peut constater l'émergence progressive d'un intérêt collectif, en termes non pas de construction de projet, mais plus simplement d'attentes communes portant par exemple sur les aides à la conciliation vie professionnelle - vie familiale, les moyens de transport collectifs ou la gestion des déchets.

Les pratiques observées conduisent souvent à une articulation entre deux ou plusieurs de ces principes d'action collective. La qualité et la durabilité de ces articulations dépendent de celles des ressources et des outils mobilisés ainsi que des compétences techniques et politiques des acteurs.

### 3. Une typologie selon le processus de construction

Pour M. Frédéric Rey<sup>56</sup>, la question du processus par lequel le dialogue social territorial se déroule est pertinente parce qu'elle permet non pas de photographier des acteurs en présence ou comparer des thèmes traités, mais d'apporter un élément d'analyse dynamique et de comprendre la construction d'un projet territorial avec des acteurs qui se rencontrent dans une temporalité particulière et avec des allers-retours entre différentes étapes. Ensuite, l'approche est transversale puisqu'au travers de la question des processus, sont abordés également les acteurs, les échelles et les thèmes. Elle est également riche en enseignements, notamment dans la recherche d'une meilleure compréhension des freins et leviers du dialogue social à chacune des étapes participant de sa création au niveau local.

Quatre étapes principales peuvent être identifiées.

La première étape importante est celle de l'émergence et de la définition du projet. Le projet est souvent porté par un acteur qui va imaginer une perspective de dialogue social territorial autour d'une question ou d'un thème particulier. La définition du projet va, en grande partie, déterminer la suite des étapes, notamment la mobilisation des autres acteurs.

La seconde étape est celle de la sensibilisation et de la mobilisation des acteurs autour du projet. Il est utile de faire adhérer au projet un ensemble d'acteurs pertinents concernés par cette question sur le territoire. Cette étape est particulièrement sensible. Faute de capacité d'intégrer suffisamment d'acteurs, des dynamiques se sont stoppées. Elles peuvent néanmoins redémarrer plus tard, avec un changement de personnes aux responsabilités des organisations

---

<sup>56</sup> Audition devant la section du travail du CESE de M. Frédéric Rey, chercheur au Lise Cnam CNRS & Ceps/Instead, le 11 mars 2009.

présentes sur le territoire, plus ou moins ouvertes au dialogue social territorial, ou un changement du projet en tant que tel. Un projet peut aussi être redéfini pour intégrer davantage les intérêts des acteurs et permettre de mobiliser un noyau dur rendant crédible la démarche.

La troisième étape est celle de la création d'une structure ou la définition de règles de fonctionnement. Le territoire peut être considéré comme étant lieu et objet de négociations. La définition des règles de fonctionnement est un élément important ouvrant des perspectives riches pour les acteurs qui peuvent définir soit des structures formelles avec des règles fixées - c'est le cas de la Navale à Saint-Nazaire -, soit des fonctionnements plus informels avec des règles moins nombreuses et strictes, comme c'est le cas à la commission paritaire départementale de l'artisanat du Tarn.

Enfin, quatrième étape du processus, le dialogue social et la négociation, qui sont l'objectif de cette dynamique, vont légitimer la création de la structure. Au-delà, de nombreux éléments doivent encore être développés en termes de diagnostics et d'évaluation de l'application des décisions.

Si ce processus se retrouve sur l'ensemble des dynamiques de dialogue social territorial existantes, il existe des différences, notamment selon l'importance relative de chaque étape et sur l'enchaînement de la chronologie de ces étapes, certaines étapes se chevauchant ou se cumulant aussi dans le temps.

L'exemple de la CPL de l'artisanat du Tarn renvoie assez fidèlement à la succession des étapes présentées et à un enchaînement harmonieux de la part des acteurs, entre l'émergence d'un projet, une mobilisation qui n'a pas posé de difficulté et une création relativement rapide de la structure de dialogue social et de négociation collective. Enfin, le dialogue et la négociation vont être des éléments significatifs de cette expérience avec une production abondante de textes et de création de structures, tel un comité d'entreprise inter entreprises.

L'expérience du secteur de la Navale à Saint-Nazaire constitue un exemple très différent. À la fin des années 1990, la réorganisation du travail et l'augmentation brutale de la sous-traitance ont abouti à des dysfonctionnements sociaux et économiques qui ont pénalisé l'activité du site. Sur la demande de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) de réduire ces difficultés, la direction des chantiers navals et les organisations syndicales ont créé une instance de dialogue social de site, dont la première réalisation a été la mise en place d'une commission paritaire Hygiène et sécurité de site. Cette injonction extérieure de création d'outils du dialogue social territorial a entraîné le mélange des trois premières étapes (émergence, mobilisation et création), qui s'est traduit par des conflits importants autour du principe même de la création de l'instance de dialogue social de site et autour de ses moyens et attributions.

Enfin, le projet de création d'une CPL sur le site de Rungis initié en 2002 illustre l'échec à la phase de mobilisation des acteurs. Le projet a été pensé et structuré par l'Union départementale d'une organisation syndicale, puis proposé aux acteurs patronaux et syndicaux du site. L'absence de diagnostic partagé est un des éléments principaux qui a empêché l'agrégation de suffisamment d'acteurs autour du projet pour qu'il puisse se concrétiser et aboutir à la création d'une structure. Par conséquent, le projet est resté lettre morte jusqu'à aujourd'hui où de nouvelles démarches sont reprises, avec l'appui de la DRTEFP.

### III - DES APPORTS RÉELS ET UNE SÉRIE DE QUESTIONS

Les éléments développés dans les parties précédentes du rapport témoignent de la réalité et de la diversité du dialogue social territorial. Malgré l'existence de freins d'ordres divers et de limites qui restent nécessaires, les démarches initiées localement apportent un certain nombre de réponses objectives au regard des enjeux et des besoins économiques et sociaux.

#### A - DES FREINS RÉELS ET DES LIMITES NÉCESSAIRES

Les initiatives de dialogue social territorial se sont développées depuis ces dernières décennies nonobstant certains facteurs, tant d'ordre juridique et institutionnel que sur le plan culturel ou économique et social. Certains de ces facteurs constituent des freins sur lesquels il convient de réfléchir, voire d'envisager des évolutions. D'autres, en revanche, limitent logiquement le champ du dialogue social territorial sans devoir être remis en cause.

#### 1. Sur le plan juridique : un problème potentiel d'articulation

Plusieurs constats doivent être posés à cet égard en ce qui concerne différents éléments d'ordre juridique.

##### *1.1. La faiblesse du cadrage juridique*

En premier lieu, il convient de relever que le dialogue social territorial se développe quasiment en l'absence de cadrage juridique.

En effet, seul le dialogue social compris dans le premier cercle, c'est-à-dire portant sur des questions de travail et d'emploi relevant des partenaires sociaux, fait l'objet d'éléments concernant expressément le niveau territorial. De fait, le Code du travail dispose seulement que le champ d'application territorial, tant des accords interprofessionnels<sup>57</sup> que des conventions de branche et des accords professionnels<sup>58</sup>, peut être national, régional ou local.

<sup>57</sup> Article L. 2232-1 (ancien article L. 132-11).

<sup>58</sup> Article L. 2232-5 (ancien article L. 132-11).



Par ailleurs, la loi du 4 mai 2004<sup>59</sup> est venue apporter un cadre renouvelé à la négociation collective locale en reconnaissant aux CPL la faculté de conclure des accords sur des sujets d'intérêt local, qu'il s'agisse du niveau régional, départemental ou de tout autre niveau retenu par les partenaires sociaux.

Le nouvel article L. 2234-2 issu de cette loi indique ainsi que les CPL :

« 1° *Concourent à l'élaboration et à l'application de conventions et accords collectifs de travail, négocient et concluent des accords d'intérêt local, notamment en matière d'emploi et de formation continue ;*

2° *Examinent les réclamations individuelles et collectives ;*

3° *Examinent toute autre question relative aux conditions d'emploi et de travail des salariés intéressés. »*

En dehors des dispositions générales sur le champ d'application territorial et de celles relatives aux CPL, aucun élément ne prévoit précisément des règles d'organisation et de fonctionnement, laissant ainsi une grande autonomie et une large marge d'initiatives aux partenaires sociaux.

Si certaines branches telles la métallurgie, le bâtiment et les travaux publics, ont une tradition de négociation collective territorialisée, que ce soit pour la déclinaison des dispositions nationales ou la détermination de clauses particulières répondant aux spécificités locales, l'intérêt d'un dialogue social territorial interprofessionnel n'a été explicitement reconnu qu'à l'occasion des Positions communes de 2001 et 2008, sous réserve toutefois qu'il n'ait pas de capacité normative pour éviter tout conflit d'application avec des textes d'autres niveaux<sup>60</sup>.

On ajoutera enfin que la loi reste muette en ce qui concerne les droits et garanties des représentants des salariés appelés à participer aux négociations. Seul un article du chapitre consacré aux CPL dans le Code du travail renvoie expressément aux partenaires sociaux le soin de préciser notamment les conditions des modalités d'absence de l'entreprise ou la protection contre le licenciement. Alors qu'il existe de plus en plus de lieux de concertation et de négociation, l'absence ou l'insuffisance de sécurisation juridique concernant le cadre d'intervention de ces salariés, dans un corpus de règles du droit syndical qui reste individuel et attaché à l'entreprise, mérite à cet égard d'être soulignée.

### *1.2. L'articulation du dialogue social territorial avec les autres niveaux*

L'existence de textes conclus dans le cadre du dialogue social territorial pose la question de leur articulation avec les dispositions normatives conventionnelles pouvant exister à d'autres niveaux.

<sup>59</sup> Articles L. 2234-1 à 3 du Code du travail (ancien article L. 132-20).

<sup>60</sup> Voir ci-après le point 1.3 concernant plus précisément l'articulation des accords de différents niveaux.

Il convient tout d'abord de rappeler que la négociation collective en France s'est construite historiquement autour de la branche<sup>61</sup>, maillon indispensable de l'articulation entre la loi et l'accord d'entreprise. Elle est, par ailleurs, un lieu essentiel d'impulsion des rapports sociaux au sein d'une profession. Enfin, c'est au niveau des conventions collectives que peuvent s'élaborer les règles minimales permettant d'harmoniser les conditions de concurrence des entreprises et de statut des salariés en évitant le dumping social.

Il ne peut donc être question de prendre le risque de mettre en cause la place et le rôle fondamental de la branche qui font d'ailleurs l'objet de diverses réflexions dont celle menée par le député Jean-Frédéric Poisson<sup>62</sup> à la demande du Premier ministre. Notre assemblée, pour sa part, a, à diverses reprises, rappelé l'importance de ce niveau de négociation. « *En effet, qui mieux que la branche peut assurer que les règles de fonctionnement qui s'imposent aux entreprises d'un même secteur professionnel sont les mieux adaptées aux réalités vécues s'agissant notamment du tissu économique et de l'exercice de la concurrence ? En outre, la négociation au niveau de la branche peut permettre aux salariés des petites et très petites entreprises de bénéficier d'avantages similaires à ceux en vigueur dans les grandes entreprises* »<sup>63</sup>.

La Position commune de 2001 sur les voies et moyens de la négociation collective indique clairement le rôle que chaque niveau de négociation est appelé à jouer dans le cadre d'un système organisé.

« *Garant du système, le niveau national interprofessionnel doit assurer une cohérence d'ensemble. La branche joue un rôle structurant de solidarité, d'encadrement et d'impulsion de la négociation d'entreprise à travers l'existence de règles communes à la profession. La négociation d'entreprise permet de trouver et de mettre en œuvre des solutions prenant directement en compte les caractéristiques et les besoins de chaque entreprise et de ses salariés.* »

Précisons que de par leur nature même<sup>64</sup>, les engagements contractuels conclus entre les partenaires sociaux, les pouvoirs publics et le cas échéant des représentants du monde associatif peuvent d'emblée être écartés de cette problématique de l'articulation des accords, qui ne concerne que les textes issus de la négociation collective, c'est-à-dire les accords collectifs au sens du Code du travail.

---

<sup>61</sup> Avis adopté par le CES le 15 mai 2002 sur *Le droit du travail : les dangers de son ignorance*, rapport présenté par M. François Grandazzi au nom de la section du travail.

<sup>62</sup> Rapport parlementaire de M. Jean-Frédéric Poisson sur les *Voies et moyens permettant à la négociation de branche de jouer son rôle dans toutes les branches professionnelles*, avril 2009.

<sup>63</sup> Avis du CES sur *Consolider le dialogue social*, précité.

<sup>64</sup> Voir point 1.3 ci-après sur la nature juridique des engagements contractuels.

La plupart des accords collectifs signés au niveau territorial ne pose pas de problème puisqu'ils sont conclus dans le cadre de conventions collectives de branche, constituant juridiquement des avenants à ces conventions collectives<sup>65</sup>. Le fait que ces conventions collectives puissent elles-mêmes être nationales, régionales, départementales, voire locales, est sans incidence, la négociation s'inscrivant pleinement dans cette logique de branche respectant la hiérarchie des normes telle que précisée par les partenaires sociaux concernés.

Le cas des accords interprofessionnels, voire des accords interbranches, même s'il est marginal, ne représentant qu'une très faible part des textes issus du dialogue social territorial, est à l'inverse plus complexe et susceptible d'engendrer des difficultés en termes d'application au regard des normes conventionnelles de niveau supérieur.

L'analyse des accords de ce type, sur la base notamment des données produites par la DGT et les DRTEFP, montre qu'ils répondent à deux cas de figure. Quelques-uns d'entre eux ne contiennent que des dispositions ayant simple valeur d'engagement et n'ont par conséquent pas de portée normative. C'est le cas en particulier des accords qui visent à rappeler et à expliciter les obligations légales et réglementaires existantes. Les autres accords s'inscrivent dans la plupart du temps dans la recherche de réponses à des problèmes spécifiques au niveau du territoire concerné ou dans la prise en compte des enjeux posés par la situation économique et sociale locale. Ils portent principalement sur des thèmes nouveaux qui ne se trouvent pas abordés par la négociation classique de branche et qui débordent le champ de la négociation d'entreprise. Ils peuvent également chercher à pallier l'impossibilité de négociation collective dans les petites entreprises et préciser des conditions particulières en termes de droits et de garanties pour les salariés, notamment au travers de la mise en place de système de mutualisation. Peuvent être cités dans ce cadre les accords sur la situation des travailleurs saisonniers, l'amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité dans les entreprises artisanales ou la mise en place de dispositifs de protection sociale complémentaire, de chèques déjeuners ou de crèches interentreprises.

Cependant, la réalité de ces accords ne doit pas masquer les risques potentiellement induits par d'autres initiatives ponctuelles des représentants locaux des organisations patronales et syndicales. Le rôle des partenaires sociaux nationaux, tant au niveau interprofessionnel qu'à celui des branches, est, à cet égard, crucial en termes d'information et de sensibilisation. Cette question rejoint plus globalement celle de la légitimité des acteurs, de leur capacité à négocier et du contenu de leur mandat, qui fait ci-après l'objet d'une analyse particulière.

---

<sup>65</sup> Pour mémoire, le bilan de la négociation collective fait état, sur un total des 374 textes signés en 2007 au niveau territorial, de 360 avenants infranationaux, le reste étant constitué par 4 accords interprofessionnels et 10 textes de branche (6 conventions collectives et 4 accords professionnels).

Les CPL instituées au niveau territorial méritent, à cet égard, une attention particulière, en ce qu'elles témoignent d'une ambivalence sur la vision portée au dialogue social territorial. En effet, alors que l'instauration des CPL vise à faciliter le développement du dialogue social territorial dont l'intérêt est reconnu au travers des Positions communes et de la loi de 2004, on semble dans le même temps leur dénier plus ou moins toute possibilité de capacité normative, au moins dans le champ interprofessionnel.

La circulaire d'application de la loi de 2004<sup>66</sup> précise la portée des accords conclus, accords collectifs soumis aux règles de négociation et de validité de droit commun, sous réserve des normes fixées au plan interprofessionnel ou professionnel national. Il n'en demeure pas moins que, comme pour toute négociation territoriale professionnelle et surtout interprofessionnelle, des difficultés d'articulation peuvent se présenter le cas échéant, avec des accords normatifs existants, appelant un arbitrage en fonction des dispositions relatives à la hiérarchie des normes et du principe de faveur sur lequel personne hormis le juge ne peut aujourd'hui se prononcer. Toutefois à ce jour, le problème reste apparemment théorique, en l'absence de toute démarche contentieuse connue<sup>67</sup>.

### 1.3. La nature juridique des engagements contractuels territoriaux

Le dialogue social territorial débouche sur la production de textes très variés allant de l'accord collectif *stricto sensu* signé par les partenaires sociaux à d'autres formes de contractualisation telles que des chartes, des avis, des positions, des engagements divers, emportant parfois des aspects financiers.

En dehors des accords collectifs dont la nature juridique est clairement définie par le Code du travail et la jurisprudence, les autres textes peuvent poser question au regard de leur statut juridique et de la portée de leurs dispositions. De nombreux observateurs reconnaissent qu'ils ne sont pas très « solides », ainsi que le souligne Mme Annette Jobert<sup>68</sup> tout en précisant que les règles ainsi posées dans ces textes valent surtout par l'engagement des acteurs.

---

<sup>66</sup> La circulaire du 22 septembre 2004 précise notamment que « *La (ou les) commission(s) ont une mission de négociation sur des sujets d'intérêt local. La négociation se fait dans les formes prévues au nouvel article L. 132-2-2. Elle porte sur des sujets locaux (accueil des saisonniers dans les zones touristiques, maintien dans l'emploi des salariés âgés dans les zones à population vieillissante...).* Les accords conclus sont soumis au droit commun. Ils doivent respecter les accords interprofessionnels et professionnels nationaux. En cas de conflit de normes, c'est la norme la plus favorable qui s'applique ».

<sup>67</sup> Cf. M. Frédéric Rey, audition précitée.

<sup>68</sup> Audition devant la section du travail du CESE de Mme Annette Jobert, directrice de recherche au CNRS, le 4 février 2009.

Ceci étant, ces textes n'en ont pas moins une existence légale, constituant un contrat synallagmatique de droit commun, c'est-à-dire une convention régie par le Code civil et par laquelle les parties s'obligent réciproquement l'une envers l'autre<sup>69</sup>. C'est d'ailleurs aussi le cas des dispositions des conventions et accords collectifs de travail pour leur partie comprenant les obligations convenues entre les parties signataires, à côté de la partie normative ou réglementaire réglant les conditions d'emploi et de travail.

## **2. Sur le plan institutionnel et structurel : les difficultés à « représenter » localement**

Le développement du dialogue social territorial se heurte également à un certain nombre de problèmes, qu'il s'agisse des questions de structurations des différents acteurs territoriaux, privés et publics, de leur représentativité et de leur légitimité, de la multiplicité des instances et de la disponibilité des ressources humaines et des compétences.

### *2.1. Des problèmes liés à la structuration interne des acteurs*

Les organisations patronales et syndicales se sont historiquement construites et développées autour des métiers et des branches. À cette structuration professionnelle (prenant généralement la forme de fédérations) s'est ajoutée une structuration interprofessionnelle regroupant l'ensemble des branches et des fédérations. L'une et l'autre se retrouvent représentées aux échelons territoriaux (région, département, voire local) de façon très variable selon les secteurs et les organisations.

On peut dire que la structuration interne des partenaires sociaux au plan territorial pose globalement peu de difficultés dans la dynamique d'un dialogue social au sein des branches professionnelles. La situation semble en revanche différente dans le cadre d'un dialogue social intéressant le niveau interprofessionnel, toutes les organisations n'étant pas obligatoirement organisées de la même façon, avec des échelons territoriaux parfois absents ou à l'inverse couverts par un nombre important de structures, en particulier au niveau local. Les divers lieux d'échanges et de dialogue se trouvent ainsi confrontés à des problèmes de composition de leurs instances et de compétences des acteurs.

Cependant, au-delà de l'aspect formel de la structuration, la définition ou non d'une stratégie locale, selon l'intérêt de l'organisation pour le niveau territorial considéré, peut influencer sur la réalité et le contenu du dialogue social. La faiblesse des structures territoriales tient également aux interrogations des organisations elles-mêmes sur la pertinence de ces espaces de négociation sociale.

---

<sup>69</sup> Article 1102 du Code civil.

Les acteurs publics (État déconcentré ou collectivités territoriales) se trouvent également confrontés à des difficultés liées à une structuration qui reste encore trop souvent cloisonnée. S'agissant des services territoriaux de l'État, elle demeure inscrite dans une logique verticale obérant les capacités d'initiative des acteurs. La réforme en cours sur la déconcentration dans le cadre de la RGPP, notamment au travers du développement de l'interministérialité dans les régions et les départements, devrait contribuer à d'autres pratiques.

### *2.2. La question de la représentativité et de la légitimité des différents acteurs*

Du point de vue des partenaires sociaux, c'est moins la question de la représentativité qui peut poser problème que celle du mandat de représentativité et de la capacité à négocier.

En effet, bien que la représentativité des partenaires sociaux dans le champ de la négociation collective a été et reste encore aujourd'hui au cœur de profonds débats, ses règles, pour ce qui concerne les organisations syndicales, relèvent du Code du travail. La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale a désormais fixé un nouveau cadre. Elle conduit en particulier à une disparition progressive de la présomption irréfragable des organisations syndicales au profit d'une représentativité prouvée notamment par l'audience aux élections professionnelles. Ses effets à venir dans le paysage du dialogue social vaudront naturellement aussi pour le dialogue social au plan territorial. La réforme de la représentativité des organisations syndicales a par ailleurs été l'occasion d'aborder la situation des organisations patronales en la matière. Selon le député Jean-Frédéric Poisson, auteur du rapport sur la négociation de branche<sup>70</sup>, les modalités de reconnaissance de la représentativité patronale doivent être au centre des réflexions actuelles.

En revanche, comme l'ont souligné plusieurs représentants d'organisations tant patronales que syndicales, c'est la question de la capacité à négocier et donc du mandat lui-même qui soulève parfois des difficultés. En effet, si la plupart des organisations professionnelles et syndicales de branche disposent d'un maillage territorial qui sert de point d'appui et de relais à leur action, ces structures territoriales n'ont en principe pas compétence générale pour négocier, à l'exception de certains secteurs tels que la métallurgie, le bâtiment ou les travaux publics, et pour des objets limités comme la valeur du point et le montant de primes. Or, il arrive que les stratégies locales et les questions spécifiques abordées amènent des représentants à s'engager en signant des accords sans pour autant avoir de mandat exprès, ce qui peut poser, en outre, la double question de la validité de leur signature et du rôle de coordination et de régulation du niveau national.

---

<sup>70</sup> Cf. rapport précité.

La question de la représentativité se pose en fait essentiellement dans le cadre du dialogue social territorial élargi en ce qui concerne la participation des autres composantes de la société civile, en particulier du monde associatif. Cette problématique a véritablement émergé à l'occasion des discussions du Grenelle de l'environnement sur la place reconnue aux organisations non gouvernementales environnementales dans les instances de concertation. Il s'agit en effet de permettre l'identification, et donc la mesure de la représentativité, des acteurs représentatifs, à même d'exprimer et de défendre avec le plus d'exhaustivité, de précision et dans leur globalité, les enjeux environnementaux. Le rapport présenté par le député Bertrand Pancher<sup>71</sup>, bien qu'il ne porte que sur le domaine environnemental, apporte cependant un début de solution, en proposant un certain nombre de critères au regard notamment de la notion d'intérêt général et des conditions de fonctionnement démocratique.

### *2.3. La multiplication et la sédimentation des instances sans répartition claire de leurs rôles*

Le constat posé par M. Dominique-Jean Chertier dans son rapport *Pour une modernisation du dialogue social*<sup>72</sup> sur la multiplicité et la sédimentation des instances de dialogue social, en particulier au niveau national, vaut de la même façon, sinon plus, pour le niveau territorial, comme le montre l'analyse présentée sur ce sujet dans le chapitre II.

À titre d'illustration, un rapport établi pour la DRTEFP de Picardie a recensé plus de cinquante instances de concertation dans la région intervenant dans le seul champ interprofessionnel<sup>73</sup>, les nombreuses instances professionnelles existant au niveau local n'étant pas comptabilisées.

Il en résulte un paysage à la fois complexe et confus, tenant évidemment à leur nombre et au sentiment de redondance, mais aussi au chevauchement de compétences qui en découle inévitablement, et à leurs finalités respectives. En outre, cette multiplicité est à la fois la cause et la conséquence d'une fragmentation des questions à traiter selon les angles d'approche retenus et les échelons territoriaux et ne permet pas une vision d'ensemble.

Même si chacune de ces instances peut se prévaloir d'une légitimité et d'un rôle spécifique à exercer, il n'en demeure pas moins que ce foisonnement ne peut jouer qu'en défaveur d'une bonne coordination des actions au niveau d'un territoire.

---

<sup>71</sup> *Institutions et représentativité des acteurs*, rapport final dans le cadre du Grenelle de l'environnement, 2008.

<sup>72</sup> Rapport au Premier ministre, 31 mars 2006.

<sup>73</sup> Dont près de la moitié pour les seuls domaines de l'emploi-formation et du développement économique-aménagement du territoire. Rapport d'étude *Acteurs et pratiques du dialogue social en Picardie*, Mmes Carine Seiler et Anne-Sophie Pennel, sous la direction de M. Jean-Marie Luttringer, Circé consultants, décembre 2006.

La création récente des conseils régionaux pour l'emploi, dans le cadre de la réforme du Service public de l'emploi (SPE) et de la mise en place de Pôle emploi, illustre assez bien cette problématique. Ils disposent d'un droit de regard sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région, en se prononçant sur les projets de convention régionale entre l'État et Pôle emploi, et donnent un avis en ce qui concerne la programmation des interventions de l'institution au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail. Bien que les textes réglementaires indiquent que le CRE a vocation à s'articuler avec les instances déjà existantes, en particulier le CCREFP qui constitue le lieu de mise en œuvre de ses préconisations, son arrivée dans l'espace régional soulève nombre d'interrogations, dont précisément au regard du rôle du CCREFP, voire de la pertinence de son maintien. Pour le moins, ces nouvelles instances régionales ajoutent à la confusion et à la complexité déjà trop importantes, dans un contexte marqué par le besoin de réponses opérationnelles et pragmatiques face aux difficultés économiques et sociales.

#### *2.4. L'insuffisance de ressources humaines et les problèmes de compétences*

Cette abondance des lieux de concertation pose problème aux partenaires sociaux à un double titre.

En effet, les organisations tant patronales que syndicales, déjà confrontées à une certaine faiblesse des effectifs de leurs délégations, peinent à trouver des représentants en nombre suffisant pour suivre les travaux des différentes instances et participer aux réunions. Elles doivent opérer un choix sélectif selon leurs priorités et leurs contraintes propres, au-delà de la simple présence « institutionnelle ». Elles doivent également faire face aux effets de l'accroissement de ces participations en matière d'indemnisation financière dont le volume augmente de façon concomitante.

La question du nombre insuffisant de représentants rejoint par ailleurs celle de la diversité et du contenu des sujets abordés qui dépassent le champ jusqu'ici traditionnel du travail et de l'emploi et s'étendent aux questions économiques et de développement local. C'est en particulier le cas des instances de dialogue social territorial comprises dans le deuxième cercle qui associe partenaires sociaux et pouvoirs publics. La complexité de ces nouvelles problématiques nécessite des compétences adaptées. Si celles-ci peuvent s'acquérir sur le terrain par la pratique, elles demandent également des formations spécifiques parfois coûteuses et difficiles à gérer en termes de temps et de disponibilité.

Ce constat renvoie directement à la question des moyens et du financement du dialogue social territorial.

Les services de l'État déconcentré, mais aussi ceux des collectivités territoriales, se trouvent eux aussi confrontés à l'exigence de compétences à la fois plus diversifiées et plus pointues pour appréhender et gérer les questions complexes posées par les nouveaux enjeux de leur territoire.



### 3. Sur le plan culturel : la capacité à appréhender une nouvelle forme de dialogue

La dimension culturelle, si elle peut apparaître secondaire, ne doit pas pour autant être négligée. Il est en effet avéré que le dialogue social se trouve favorisé dans les territoires qui bénéficient d'une histoire commune et d'une longue tradition de coopération entre les acteurs locaux.

Sur un autre plan, l'exemple de la Fonction publique, caractérisé par l'existence de règles statutaires déterminées par la loi, illustre l'acquisition progressive d'une culture de dialogue social et de négociation dans la détermination des conditions de travail et d'emploi. Les récents accords de Bercy de juin 2008 témoignent, à cet égard, de l'avancée de cette démarche en consacrant le champ de la négociation dans le statut général et en l'élargissant à de nouveaux thèmes notamment en matière de gestion des ressources humaines.

Au-delà, deux types de freins d'ordre culturel paraissent de nature à obérer le développement du dialogue social territorial.

#### 3.1. La tendance à opposer la branche et l'interprofessionnel territorial

Il convient en premier lieu de relever la contradiction, voire l'opposition apparaissant entre les démarches suivies par les branches professionnelles et celles conduites au niveau des territoires.

On ne peut en effet que constater que les logiques qui guident l'une et l'autre sont différentes : celle de la branche s'inscrit dans un modèle vertical de négociation collective qui se décline à partir du plan national jusque dans les entreprises au sein d'un secteur professionnel ; celle du territoire se situe dans une vision transversale intéressante, dans un périmètre donné, l'ensemble des entreprises de plusieurs secteurs.

C'est le domaine de la formation professionnelle qui illustre de la façon la plus évidente cette contradiction, sur laquelle se greffe, en outre, la distinction entre la responsabilité « économique » de la branche et la responsabilité « politique » de la région. Les branches recherchent de fait surtout les moyens de former et de qualifier de manière optimale les salariés se situant au cœur de leurs métiers alors que les régions visent à mettre en adéquation les besoins de formation et la situation de l'emploi locale et axent davantage leurs actions en direction des publics en difficulté sur le marché du travail.

Dans son avis sur *La sécurisation des parcours professionnels*<sup>74</sup>, notre assemblée avait pointé cette question, notamment du point de vue des risques de cloisonnement favorisés par la logique de branche, conduisant à une gestion difficile des transitions et limitant la transférabilité des droits. La conclusion de l'ANI sur la formation professionnelle du 7 janvier 2009 apporte des éléments de réponse à la préoccupation du Conseil en la matière. « *Le dialogue social aux*

<sup>74</sup> Avis adopté par le CES le 30 mai 2007 sur *La sécurisation des parcours professionnels*, rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail.

*niveaux interprofessionnel et des branches professionnelles (au niveau national, régional ou territorial) doit être de nature à poursuivre et à amplifier la mobilisation en faveur de la formation tout au long de la vie professionnelle. (...) Au niveau interprofessionnel territorial, il doit favoriser la recherche de modalités de mise en œuvre des politiques adaptées aux spécificités territoriales et en aucun cas l'élaboration de nouvelles normes. »*

Il convient de relever enfin que la tendance à opposer la branche et le territoire rencontre plus globalement l'opposition entre le dialogue social territorial d'un côté, et la négociation collective, de l'autre<sup>75</sup>.

### *3.2. La démarche de projet contrariant une possible capitalisation*

Sur un autre plan, le fait que, à l'exception des pratiques de négociation collective inscrites dans un cadre structuré, le dialogue social territorial se caractérise plutôt par une démarche de projet, peut nuire à la connaissance des expériences locales et à leur capitalisation.

En effet, si cette logique de projet présente l'avantage d'être innovante et de s'inscrire dans un souci d'opérationnalité directe, elle peine, par nature, à se situer dans la durée. Comme le souligne M. Jean-Marie Bergère, délégué général d'ASTRÉES<sup>76</sup>, des territoires ont appris grâce à des projets successifs qui leur ont permis de développer l'esprit de coopération et la connaissance mutuelle entre les acteurs. Le projet européen MIRE<sup>77</sup>, portant sur l'analyse des problématiques des restructurations dans les États membres, fait à cet égard état d'un « terreau fertile ». En revanche, les territoires ont peu déployé de méthodologies d'action qui ont ainsi tendance à se réinventer à chaque fois. Les capacités d'anticipation et de capitalisation se trouvent ainsi faiblement prises en compte.

Alors que l'évaluation pourrait être une manière de capitaliser sur les projets, elle est assez peu réalisée ni même envisagée, dans la mesure où il est considéré que les modalités d'organisation sont liées à un projet spécifique et qu'un autre projet appellera des modalités différentes.

En outre, il convient de relever que la démarche de projet repose parfois fortement sur l'implication personnelle et l'intérêt propre qu'y portent les acteurs, ce qui peut poser problème dans le suivi du projet en cas de changement de personnes.

---

<sup>75</sup> *In Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, MM. Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, LGDJ, 2009 (à paraître).

<sup>76</sup> Audition devant la section du travail du CESE de M. Jean-Marie Bergère, délégué général de l'Association travail emploi Europe société (ASTREES), le 18 mars 2009.

<sup>77</sup> Les quinze pays européens concernés par ce projet ont réfléchi aux types d'impacts que pouvaient avoir les restructurations, non seulement sur les entreprises et sur les salariés, mais aussi sur les territoires et sur le type d'actions que les territoires pouvaient mettre en œuvre en réponse à ces impacts.

#### **4. Sur le plan économique et social : le risque d'inégalités**

L'existence de pratiques de dialogue social au niveau des territoires amène enfin à se poser la question des risques possibles d'inégalités et de distorsion des garanties et des droits, voire de mise en concurrence entre territoires.

À la lumière des informations et témoignages recueillis dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, il semble que le risque d'accroissement des inégalités entre des territoires bénéficiant d'un dialogue social dynamique et d'autres qui en seraient dépourvus, soit limité. En effet, les initiatives prises par les acteurs locaux répondent dans nombre de cas à des besoins spécifiques ou ponctuels et à des enjeux propres au territoire concerné. Elles peuvent conduire à corriger ou réduire certaines faiblesses locales par des réaménagements et des outils particuliers. Leur effet d'entraînement sur d'autres territoires doit également être pris en compte.

On ne peut, par ailleurs, pas négliger le rôle de régulation des partenaires sociaux au niveau national et leur souci de veiller à éviter des disparités trop importantes et non justifiées par des données locales, au travers des échanges avec leurs instances et représentants au plan territorial et de l'appui qu'ils leur apportent.

Plus largement, certains observateurs soulignent que ce débat existe déjà aujourd'hui dès lors que l'on considère les droits dont bénéficient les salariés, selon qu'ils sont ou non couverts par une convention collective de branche et/ou d'entreprise, et en fonction de l'existence et du niveau de certains dispositifs conventionnels plus ou moins favorables (congés supplémentaires ou primes diverses, régime de protection sociale complémentaire, participation aux frais de repas et de transport, activités sociales et culturelles...).

#### **B - UNE RÉPONSE OBJECTIVE À DES BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

L'ensemble des auditions entendues par la section du travail, que cela soit *via* des experts ou *via* des acteurs du dialogue social territorial, converge pour mettre en exergue ses atouts. Même si les freins et limites précédemment exposés sont réels et ne doivent pas être minimisés, force est de constater qu'aucun observateur ne dénigre le dialogue social territorial en tant que tel.

Au regard de la multiplicité des thèmes et des processus explicités précédemment, on peut considérer que cinq grands types d'arguments en font une réponse objective à des besoins économiques et sociaux.

### **1. Une démarche facilitant la connaissance réciproque des acteurs et la légitimation des partenaires sociaux**

Les observateurs du dialogue social, y compris au plan national, soulignent fréquemment l'importance de développer des rencontres régulières et des cadres permettant une meilleure connaissance des acteurs et une meilleure qualité de leurs relations. C'est d'ailleurs un des enjeux majeurs du CESE et des CESR, qui ne sont pas des lieux de négociation par essence, mais contribuent à ce que les acteurs se connaissent et forment ensemble un avis commun, potentiellement utile par la suite dans d'autres cadres. C'est aussi le sens des sessions organisées par l'INTEFP, qui permettent à des acteurs de tous les cercles du dialogue social de travailler ensemble à l'approfondissement d'un sujet de prospective.

Ces rencontres entre acteurs permettent de dépasser certaines postures, facilitent les relations de confiance et peuvent favoriser ensuite la conclusion d'engagements contractuels dans des cadres définis.

Le dialogue social territorial a en ce sens un double apport : au plan local, il permet que les acteurs se connaissent mieux, dépassent leurs préjugés et échangent régulièrement ; mais il permet aussi globalement de démontrer, y compris au plan national, tout l'intérêt et les avancées que peut permettre le dialogue social et participe en ce sens d'une reconnaissance et d'une légitimation des partenaires sociaux à tous les niveaux.

C'est par l'action et l'avancée d'un projet que l'utilité des acteurs est jugée au plan territorial. Certes, cela n'occulte pas des problèmes juridiques relatifs à la définition de la représentativité des acteurs<sup>78</sup>, mais il semble que le pragmatisme au plan territorial prévaut davantage sur ces questions et permet des avancées concrètes, légitimant *a posteriori* les acteurs impliqués.

### **2. Des solutions innovantes répondant à des situations particulières pour les salariés**

L'un des apports indéniable du dialogue social territorial consiste à traiter de questions liées à la situation particulière de certains salariés qui se situent hors des cadres classiques de travail.

Les exemples cités dans le présent rapport ont, en effet, mis en exergue la résolution de problèmes concrets en direction notamment des intérimaires, des salariés en arrêt maladie, des demandeurs d'emploi ou encore des salariés en chômage partiel ou concernés par les cellules de reclassement.

Le dialogue social territorial met autour de la table des acteurs et opérateurs concernés par la formation, ce qui permet d'éviter, soit des actions parallèles sans cohérence et quelquefois redondantes, soit, au contraire, le vide dans les réponses apportées aux attentes des salariés. L'association des acteurs concernés par la formation professionnelle (partenaires sociaux, État, région, organismes,

---

<sup>78</sup> Cf. partie III - A - 2.

etc.) facilite une meilleure répartition des actions et une mutualisation des financements de façon intéressante et souvent efficace.

C'est le cas par exemple d'accords récemment signés associant partenaires sociaux, État et région face aux difficultés économiques et portant notamment sur les modalités d'indemnisation et d'accompagnement global des salariés en chômage partiel.

Au-delà de cette mutualisation, on constate, en outre, que le dialogue social territorial permet souvent de dégager des solutions innovantes, en réponse directe à des situations atypiques pour les salariés ou les entreprises.

Les relations entre entreprises donneuses d'ordre et entreprises sous-traitantes - à l'instar de l'accord des Chantiers de l'Atlantique - la résolution des situations concernant les travailleurs saisonniers - avec la création de maisons des saisonniers - l'insertion des jeunes, l'accès à l'emploi de populations fragilisées... sont autant d'exemples témoignant de l'intérêt du dialogue social territorial pour résoudre des situations difficiles relevant apparemment du champ classique du travail et de l'emploi mais non traitées ou insuffisamment prises en charge par ailleurs.

Toutes ces problématiques relèvent directement ou indirectement de la sécurisation des parcours professionnels<sup>79</sup>, sujet complexe dont la résolution territoriale apparaît à ce jour plus palpable que les réponses nationales.

### **3. Un apport possible à la situation des TPE-PME**

Comme l'avait souligné notre assemblée dans son avis *Consolider le dialogue social*, « *Alors que les PME (...) représentent environ 60 % de l'ensemble de l'emploi salarié, dont celles de moins de 50 salariés près de la moitié, ces entreprises se caractérisent par une faible représentation des salariés, qu'il s'agisse des institutions élues ou des délégués syndicaux désignés. Le dialogue social dans ces entreprises, et particulièrement pour les plus petites d'entre elles, reste, de fait, à un niveau jugé insuffisant par l'ensemble des partenaires sociaux* ».

---

<sup>79</sup> Avis sur *La sécurisation des parcours professionnels* précité.

Notre assemblée avait dans ce cadre insisté sur l'importance de la branche, tout en ouvrant différentes pistes de réflexion. Elle avait, en outre, relevé le caractère précurseur des accords de proximité interentreprises ou intersectoriels signés par exemple dans l'agriculture sur la base de l'accord du 21 janvier 1992 et noter l'intérêt à certains égards des dispositions de l'accord conclu le 12 décembre 2001 dans le secteur de l'artisanat pour le développement du dialogue social<sup>80</sup>.

Diverses évolutions restent aujourd'hui débattues sur les évolutions possibles du dialogue social pour les TPE-PME, parmi lesquelles le cadre territorial peut être envisagé comme une réponse adaptée.

Le dialogue social territorial est en effet à même de constituer un apport possible à la situation des TPE et PME, compte tenu de leurs effectifs et de leur moindre poids économique respectif qui restreint leur association à des initiatives territoriales. Pour autant, ces entreprises constituent des acteurs majeurs de l'économie locale et de l'emploi, *a fortiori* en période de crise économique ou de plans sociaux dans des entreprises relevant de grands groupes.

En tout état de cause, le dialogue social territorial a déjà permis d'apporter des avancées concrètes pour les entreprises et les salariés concernés, dans une logique d'extension ou de mutualisation, par exemple en favorisant la création de crèches inter-entreprises, de chèques restaurant, d'activités sociales et culturelles, voire de CHSCT interentreprises.

#### **4. Un enjeu d'attractivité des territoires et d'anticipation économique et sociale**

Si le dialogue social territorial peut ainsi favoriser l'amélioration des droits et conditions de travail des salariés et répondre à certaines problématiques des PME, il est aussi perçu par de nombreux acteurs comme un enjeu économique stratégique pour l'attractivité des territoires et l'anticipation économique et sociale.

L'image d'un territoire est en effet un élément important pour le dynamisme de sa vie économique et son attractivité pour les investisseurs. L'assurance d'un dialogue social territorial structuré peut être un facteur positif offrant des garanties de bonne santé économique et sociale.

---

<sup>80</sup> « ... en ce qu'il reconnaît la branche comme niveau adéquat de négociation, pose le respect du principe de hiérarchie des normes et envisage un exercice facilité de la représentation des salariés et des employeurs dans les instances paritaires de dialogue social territoriales et nationales. Sans vouloir nullement présenter cet accord comme un paradigme, [Elle] constate que cet accord ouvre la voie à une représentation des salariés sous une forme mutualisée entre les entreprises, et souhaite donc vivement que les positions divergentes que suscite son application puissent s'orienter vers un consensus constructif de nature à favoriser le dialogue social dans les plus petites des entreprises. »

Outre l'image positive qu'il renvoie, le dialogue social doit être considéré comme une partie intégrante de la performance économique, dès lors qu'elle est envisagée au-delà du court terme et intègre le facteur humain. Au plan territorial, il est ainsi un outil de développement économique.

Il permet, de fait, de construire des outils partagés d'anticipation des mutations économiques, comme on le constate de façon exacerbée en période de crise économique et sociale. C'est par exemple tout l'intérêt des cellules de veille et de prospective mises en place dans certains CESR.

Enfin, le dialogue social territorial peut permettre de mieux partager la connaissance du territoire entre acteurs économiques et sociaux et ainsi favoriser l'anticipation des restructurations et le développement des mobilités professionnelles dans une même aire géographique.

Les restructurations engendrent en effet une série d'implications sur les territoires, en termes d'emploi et d'activité économique, mais aussi de conséquences sociales, financières, environnementales et même identitaires<sup>81</sup>. Cet aspect multidimensionnel nécessite des actions coordonnées, dont l'efficacité et la pertinence semblent accrues si la coopération préexiste.

L'enjeu des mobilités est par ailleurs loin d'être théorique car le constat est souvent fait, dans le cadre de situations de restructurations, de salariés préférant conserver la même implantation locale pour des choix de vie mais prêts à une reconversion et une mobilité professionnelle et non pas géographique.

Le dialogue social territorial peut, plus globalement, être un facteur essentiel pour le développement d'une GPEC territoriale. À cet égard, l'ANI sur la GPEC de novembre 2008 prévoit de façon relativement précise la « dynamique d'accompagnement au niveau territorial ». Dans le but de faciliter l'accès au bénéfice d'une GPEC à tous les salariés, cet accord s'appuie sur les branches et les organisations interprofessionnelles territoriales pour développer l'étude de ces questions. Les COPIRE et les commissions paritaires de branche territoriales régionales sont sollicités dans ce cadre comme des lieux pertinents de dialogue social territorial sur le développement de la GPEC.

Dans les faits, on constate que 279 accords de GPEC ont été conclus dans les entreprises de plus de 300 salariés mais aucun accord n'a été signé ni dans les entreprises non soumises à l'obligation de négocier, ni dans le cadre des branches. En l'état actuel, au regard de l'obligation de négocier, la GPEC ne concerne ainsi que la moitié des salariés, relevant principalement des grandes entreprises, alors que le véritable besoin se situe dans les PME. La GPEC territoriale n'a ainsi pas vocation à se substituer à la GPEC de branche, mais elle apparaît comme complémentaire et nécessaire, à la fois au regard de la limite constatée des accords conclus et de la prise en compte des mobilités professionnelles entre secteurs.

---

<sup>81</sup> Mme Rachel Beaujolin-Bellet, *Territoires en construction*, Développement et emploi, n° 43, avril 2006.

La réflexion en matière de bassin d'emplois pour organiser une GPEC qui sorte du cadre unique de l'entreprise mais s'inscrivant dans plusieurs entreprises, associant souvent une grande entreprise et d'autres plus petites, montre que le champ du dialogue social territorial est privilégié. Une question plus large se pose concernant l'articulation entre Plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) et GPEC. Les entreprises qui essaient d'engager des démarches intelligentes dans ces domaines sont en effet souvent bloquées par une forme d'insécurité juridique. Une des idées visant à sécuriser ces entreprises pourrait être d'encadrer leur action dans des accords territoriaux, sans que ces accords perturbent pour autant le cadre traditionnel de la branche<sup>82</sup>.

### **5. La résolution de problèmes concrets mêlant enjeux de travail et d'emploi avec enjeux de société : une logique de projet**

Le dialogue social territorial, entendu dans le présent rapport au sens élargi aux trois cercles présentés, contribue très directement à la résolution de problèmes qui appellent une confrontation des avis, l'élaboration d'un diagnostic en commun et un partage des compétences, dans la mesure où ils supposent d'aller au-delà de la sphère respective de chaque acteur.

Le dialogue social territorial aborde, on l'a vu, différents types de sujets, y compris dans le champ des conditions du travail et de l'emploi, avec des approches complémentaires à la résolution classique de ces questions par la loi et la négociation collective. Dans le champ des enjeux sociétaux émergents, on constate qu'il apporte une plus value et une forme d'exclusivité, car ces sujets n'étaient parfois abordés par aucun acteur avant d'être pris en charge par le dialogue social territorial.

Comment en effet résoudre de façon complète les problèmes de transport, d'environnement, de santé, de conciliation des temps sociaux sans admettre qu'ils associent impérativement une série d'acteurs concernés par les enjeux de la qualité de l'emploi et de la vie ?

Sur ces questions dites sociétales, le dialogue social territorial permet à la société civile de porter une parole auprès des pouvoirs politiques. C'est le cas s'agissant de l'expression émanant des CESR mais aussi, par exemple, des conseils de développement, des comités de bassin d'emploi, des bureaux des temps.

---

<sup>82</sup> Audition devant la section du travail du CESE de M. Jean-Denis Combexelle, directeur général du travail, ministère du Travail, des relations sociales, de la solidarité et de la ville, le 28 janvier 2009.



Ainsi, la problématique de l'organisation des temps de travail et des temps sociaux et de la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale - thème largement développé dans le débat public mais encore balbutiant en termes de réponses, au regard des dernières enquêtes réalisées<sup>83</sup> - commence à trouver des solutions grâce au dialogue social territorial. Ces démarches se sont développées dans un certain nombre de villes de France, inspirées des exemples italiens.

Moins évoquée mais constituant un enjeu majeur pour l'avenir, la question du rôle des seniors dans la société peut également rencontrer un écho intéressant au plan territorial. Le soutien à des initiatives favorisant par exemple le bénévolat des seniors suppose une action partenariale locale réunissant tous les acteurs concernés, sociaux, associatifs, publics. L'avis *Seniors et cité*<sup>84</sup> du CESE a mis plus globalement en exergue les très nombreux enjeux supposant d'accorder aujourd'hui une plus grande attention aux seniors dans les politiques locales. Il s'agit bien là d'un thème à la frontière du milieu professionnel - dans ses aspects concernant la transition travail-retraite - et des enjeux sociétaux - organisation de la cité, logement, transports, vie associative...

Le dialogue social territorial apparaît enfin comme un facteur de développement du traitement des questions environnementales et de développement durable. Les démarches des entreprises en matière de responsabilité sociale et environnementale ont mis en évidence le fait qu'une des conditions d'efficacité réside dans le partenariat local, à la fois pour construire des réponses et en termes d'évaluation des engagements pris par les entreprises<sup>85</sup>.

Ces exemples non exhaustifs de questions sociétales pouvant trouver des résolutions plus rapides et plus adaptées grâce au dialogue social territorial sont révélateurs de la logique de projet qui conduit souvent ce dialogue. C'est en effet souvent sur la base de la résolution d'un problème ou de la recherche d'une innovation que démarre le dialogue social territorial, selon une logique dite de projet. Comme on le constate souvent dans les projets européens, le territoire devient un acteur et c'est la logique de projet qui domine. La formule selon laquelle « *il n'y a pas de territoires sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet* »<sup>86</sup> est régulièrement citée pour souligner pour illustrer l'importance des démarches engagées par les acteurs locaux pour revitaliser un territoire.

---

<sup>83</sup> *Entre famille et entreprise*, INED, 2009, La découverte, grande enquête sur les politiques de conciliation des entreprises mettant notamment en évidence le fait que plus de la moitié des entreprises n'offrent aucun soutien à la parentalité.

<sup>84</sup> Avis adopté par le CESE le 11 mars 2009 sur *Seniors et cité*, rapport présenté par Mme Monique Boutrand au nom de la section du cadre de vie.

<sup>85</sup> Audition devant la section du travail du CESE de Mme Maryse Huet, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Commission européenne, le 18 mars 2009.

<sup>86</sup> Formule de M. Jean-Louis Guigou, ancien délégué de la DATAR.

Les acteurs se concentrent ainsi sur ce qui permet d'avancer ensemble, dans la recherche de solutions d'intérêt général. Cette logique de projet permet des réponses au cas par cas, sans *a priori* trop important sur les conditions de la structuration du dialogue. Elle est souvent perçue comme un gage d'efficacité et comporte en effet des avantages indéniables : elle est opérationnelle, innovante et permet de se projeter dans l'avenir. Elle est aussi qualifiée d'« intégratrice » en ce qu'elle permet que chaque acteur y trouve sa place en fonction de sa capacité contributive, laissant de côté des questions sensibles comme la représentativité, la définition théorique du territoire pertinent ou le *leadership* de la démarche. Le fait que ces questions soient résolues au cas par cas, projet par projet, sans engagement définitif, est précisément ce qui permet l'action<sup>87</sup>.

\*  
\*            \*

Au terme de l'analyse dressée dans le présent rapport, le dialogue social territorial peut être défini autour de trois termes : une réalité, une promesse, un risque. Une réalité, car il s'est imposé dans les faits. Une promesse ou un pari, celui de constituer le mode de résolution de problèmes émergents. Un facteur de risques potentiels, compte tenu de son hétérogénéité sur le territoire et des ambiguïtés de son articulation avec les autres formes de régulation politique et sociale.

Au final, il semble aujourd'hui caractérisé par une contradiction inhérente entre d'une part une logique très pragmatique dite « de projet », permettant des réponses au cas par cas, et d'autre part une nécessité de pérennisation afin de favoriser la confiance des acteurs, l'anticipation des problèmes et la capitalisation des expériences.

Quelles que soient les options pour l'avenir, il importe désormais de clarifier le mode de régulation auquel il peut correspondre, afin que le dynamisme des acteurs locaux et les besoins des territoires trouvent un cadre de développement favorable à tous.

---

<sup>87</sup> Audition de M. Jean-Marie Bergère, délégué général d'ASTREES, précitée.

## ANNEXES



Annexe 1 : Questionnaire élaboré par la section du travail en lien avec l'Association des CESR de France (ACESRF), adressé aux CESR sur le dialogue social territorial

La section du travail du Conseil économique, social et environnemental travaille en ce moment à l'élaboration d'un avis sur *Réalité et avenir du dialogue social territorial*. Le texte de saisine est annexé au présent questionnaire.

Le président de l'ACESRF a été saisi d'une proposition de collaboration dans le cadre de la relation CESE/CESR. Suite à son engagement de relayer cette demande, il est proposé aux CESR, compte tenu de leur place d'observateurs et d'acteurs privilégiés, d'enrichir le diagnostic et l'analyse du CESE par les réponses qu'ils voudront bien formuler au questionnaire suivant :

1°/ - Quelle est votre conception du dialogue social territorial, de sa définition, de sa réalité, de son contenu et de son évolution ?

2°/ - Pouvez-vous donner des exemples d'expériences intéressantes et concrètes de dialogue social territorial entendu dans les trois acceptions suivantes :

- a) Négociation collective locale entre partenaires sociaux sur un territoire donné (exemple de conventions et accords collectifs locaux ou régionaux)
- b) Concertation entre partenaires sociaux et pouvoirs publics (État déconcentré et collectivités territoriales)
- c) Dialogue élargi à d'autres acteurs (usagers, associations, universités, etc.)

3°/ - Quels sont les thèmes majeurs de ce dialogue à ce jour ? (exemples : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, développement et aménagement des territoires, santé et conditions de travail, conciliation des temps, etc.).

4°/ - Quels sont, selon vous, les freins et les facteurs de développement et de dynamisme du dialogue social territorial ?

5°/ - Quel est votre avis sur l'institutionnalisation actuelle (COPIRE, comité de bassin d'emploi, conseil de développement, comité régional de l'emploi...) de ce dialogue social territorial ?

6°/ - Quel est dans ce cadre le rôle des CESR ?

7°/ - Quelles propositions suggérez-vous plus globalement en matière de dialogue social territorial pour l'avenir (développement, cadre juridique, structures, acteurs, évolution des CESR) ?



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées<sup>88</sup> en complément des auditions devant la section du travail

- M. Alerini Jean-Claude, chargé de mission à l'Observatoire régional emploi formation (OREF) Rhône-Alpes, Pôle de l'orientation ;
- Mme Ambroise-Thomas Colette, vice-présidente du CESR Rhône-Alpes, Collège 389, Comité régional olympique et sportif de Rhône-Alpes ;
- M. Aschieri Gérard, secrétaire général de la fédération des fonctions publiques FSU ;
- M. Bal Raymond, président (collège employeurs) du Comité de bassin d'emploi d'Albertville ;
- M. Bailly Jean-Marc, vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 1, président de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Ain, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon ;
- Mme Battesti-Vericel Valérie, Comité de bassin d'emploi Lyon-Sud ;
- M. Bertin Jérôme, responsable de l'équipe Mutation et territoires de l'Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale (ARAVIS) ;
- M. Blanc-Brude Daniel, vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 2, groupe de la CGT ;
- Mme Bouveret Lise, conseillère au CESR de Rhône-Alpes, Collège 2, groupe de la CGT, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon ;
- M. Bouvier Rémy, vice-président (collège salariés) du Comité de bassin d'emploi d'Albertville ;
- M. Cabut Bruno, conseiller au CESR de Rhône-Alpes, Collège 1, groupe de l'UPA, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon ;
- M. Canon Jean-Marc, secrétaire général de la fédération des fonctions publiques CGT-UGFF ;
- M. Carniel Louis, Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale (ARAVIS) ;
- Mme Cartaz Sylviane, Comité de bassin d'emploi Lyon-Sud ;

---

<sup>88</sup> Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

<sup>89</sup> 1<sup>er</sup> Collège : représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées.

2<sup>e</sup> Collège : représentants des syndicats de salariés.

3<sup>e</sup> Collège : représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective.

4<sup>e</sup> Collège : personnalités qualifiées nommées par le Préfet de région.

- Mme Caselli Laurence, directrice du Conseil technique social, Conseil général du Rhône ;
- M. Chauzy Jean-Louis, président du CESR de Midi-Pyrénées ;
- M. Chabert Jean, Conseil de développement du Pays du Bugey ;
- M. Chantaraud Jean-François, directeur général de l'Observatoire du dialogue et de l'intelligence sociale (ODIS) ;
- M. Chapel André, coordinateur formation Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon, groupe de la CFE-CGC ;
- M. Charvet Alain, responsable du projet Dialogue territorial, Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale (ARAVIS) ;
- M. Chevet Alain, conseiller au CESR de Rhône-Alpes, Collège 2, groupe de la CGT-FO ;
- M. Clément Gérard, conseiller au CESR de Rhône-Alpes, Collège 2, groupe de la CGT-FO, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon, et Comité de bassin d'emploi Grand Valentinois ;
- M. Combe Gérard, délégué général du CESR de Rhône-Alpes ;
- M. Condamin Yvon, vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 3, président de la Mission régionale d'information de l'exclusion Rhône-Alpes (MRIE) ;
- M. De Luca André, vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 1, groupe de l'UPA ;
- M. Da Costa Francis, président du Medef de Haute-Normandie ;
- M. Desvignes Alain, vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 2, groupe de la CFE-CGC ;
- Mme Esch Marie-Odile, secrétaire générale de la fédération interco CFDT ;
- M. Even Alain, président de l'assemblée des CESR de France ;
- M. Fiehrer Robert, ancien conseiller du CESR de Rhône-Alpes, rapporteur de l'avis sur *L'espace régional comme espace de dialogue et de négociation sociale* ;
- M. Fontanel Bernard, conseiller au CESR de Rhône-Alpes, Collège 1, groupe du Medef ;
- M. Guillon Jean-Pierre, président du Medef du Nord-Pas-de-Calais ;
- M. Guyot Patrick, vice-président des fonctions publiques CFE-CGC ;
- M. Jacot Henri, conseiller régional, Conseil régional Rhône-Alpes, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon et CTEF Beaujolais ;



- Mme Jacquot Mylène, Uffa-CFDT ;
- Mme Jumel Brigitte, secrétaire générale de la fédération des Fonctions publiques Uffa-CFDT ;
- M. Lacroix Bruno, président du CESR de Rhône-Alpes ;
- M. Laurent Claude, vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 2, groupe de l'UNSA ;
- M. Leroux Damien, Uffa-CFDT ;
- M. Lhemanne Jean-Luc, conseiller auprès du Secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique ;
- M. Lordet Arnaud, chargé de mission, CGPME Rhône-Alpes ;
- M. Madinier Jean-Pierre, chargé de mission, Comité de bassin d'emploi d'Albertville ;
- M. Mairé Jacques, chargé de mission à l'UNSA ;
- Mme Maisonneuve Nathalie, Développement économie durable - économie tourisme recherche et technologies (DERTT), Conseil régional de Rhône-Alpes ;
- M. Marlot Luc, CFDT, Rhône-Alpes ;
- M. Mendiola Pierre, ancien conseiller au CESR de Rhône-Alpes, groupe de la CFDT, rapporteur de l'avis du CESR de Rhône-Alpes sur Entreprises, territoires, emploi ;
- Mme Moreau Annick, CFDT, Rhône-Alpes ;
- Mme Molard Aline, Développement économie durable - économie tourisme recherche et technologies (DERTT), Conseil régional de Rhône-Alpes ;
- M. Nicolas Jean-Louis, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon, groupe de l'UNSA ;
- M. Petitjean Alain, président directeur général de SODIE ;
- M. Pin Christian, Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale (ARAVIS) ;
- M. Pouyet Bernard, 2<sup>ème</sup> vice-président du CESR de Rhône-Alpes, Collège 3, président de la section prospective du CESR Rhône-Alpes ;
- Mme Poussard Renée, conseillère régionale, CTEF Albanais Bassin Annécien, Conseil régional de Rhône-Alpes ;
- M. Paupy Patrick, conseil de développement du Grand Lyon ;
- M. Peny Paul, directeur général de l'administration et de la Fonction publique ;

- Mme Prina Chantal, chargée de mission, Agence Rhône-Alpes pour la valorisation de l'innovation sociale (ARAVIS) ;
- Mme Puthod Christiane, conseillère déléguée à l'emploi, Conseil régional de Rhône-Alpes ;
- M. Raillard Jean-Paul, directeur du cabinet Syndex ;
- M. Rombeaut Bernard, conseiller au CESR de Rhône-Alpes, Collège 1, groupe du Medef ;
- M. Ruols René, président de Territoire et dialogue social (TEDIS) ;
- M. Saussac Frédéric, délégué régional à l'emploi, Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) Lyon, groupe du Medef ;
- M. Sciberras Jean-Christophe, chargé de mission à Pôle emploi ;
- Mme Taton Annick, responsable du pôle Mutations économique développement emploi compétence, direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) Lyon ;
- M. Tellier Dominique, directeur des relations sociales du Medef ;
- M. Thorat Luc, CFDT, Rhône-Alpes ;
- M. Verdier Éric, directeur de recherche au CNRS, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST), Aix-en-Provence.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Mme Arnoult-Brill Édith, *La sécurisation des parcours professionnels*, avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 12, 30 mai 2007.

MM. Aurelli Paul et Gautier Jean, *Consolider le dialogue social*, avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 23, 29 novembre 2006.

Mme Beaujolin-Bellet Rachel, *Territoires en construction*, Développement et emploi, n° 43, avril 2006.

MM. Bélier Gilles, Legrand Henri-José, *La négociation collective après la loi du 20 août 2008*, éditions Liaisons, collection Droit vivant, 2009.

M. Bevort Antoine, Mme Jobert Annette, *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Armand Colin, Paris, 2008.

M. Bichat Jean-Marcel, *Les groupements d'employeurs : un outil pour la croissance et l'emploi ?*, avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 19, 27 novembre 2002.

Mme Boutrand Monique, *Seniors et cité*, avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, brochure n° 08, 11 mars 2009.

Centre de recherche sur le politique, la ville et le territoire (CERAT), *L'évolution des relations professionnelles en France*, 2006.

CESR de Poitou-Charentes, *Le dialogue social territorial*, 4 septembre 2007.

M. Chertier Dominique-Jean, *Pour une modernisation du dialogue social*, rapport au Premier ministre, 31 mars 2006.

Mme Dalloz Marie-Christine, *Face à la crise, l'action des maisons de l'emploi doit s'inscrire dans la durée*, rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1513, mars 2009.

DGEFP, Cahier thématique, *Animer une démarche de dialogue social territorial élargi, vers un projet local pour l'emploi*, décembre 2006.

M. Denieul Pierre-Noël et Mme Piriou Odile, *Développement des territoires, politiques de l'emploi et formation - L'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA*, L'Harmattan, Logiques sociales, 2003.

MM. Duclos Laurent, Groux Guy, Mériaux Olivier, *La politique et la dynamique des relations professionnelles*, LGDJ, 2009 (à paraître).

M. Durand Jean-Pierre et Mme Linhart Danièle, *Les ressorts de la mobilisation au travail*, collection Le travail en débats, série Colloque & Congrès, Octares éditions, mars 2005.

- ENA, *Dialogue social/dialogue sociétal*, séminaire Dialogue social, 2004.
- M. Fiehrer Robert, *L'espace régional comme espace de dialogue et de négociation sociale*, rapport du CESR de Rhône-Alpes n° 2004-02, 23 mars 2004.
- M. Grandazzi François, *Le droit du travail : les dangers de son ignorance*, avis et rapport du CES, brochure n° 6, 15 mai 2002.
- M. Guihéneuf Pierre-Yves, Mme Cauchoix Françoise, MM. Barret Philippe et Cayre Patrice, *La formation au dialogue territorial - Quelques clés issues d'une réflexion collective*, Educagri éditions, avril 2006.
- M. Hadas-Lebel Raphaël, *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, rapport au Premier ministre, mai 2006.
- INED, *Entre famille et entreprise*, 2009, La découverte.
- IRES, *Restructurations, nouveaux enjeux*, La revue de l'IRES n° 47, 2005/1.
- M. Jacot Henri, Mmes De Roo Priscilla, Tortel Lucie, *Territoires et dialogue social - Quelles initiatives pour quels acteurs ?*, Chronique sociale, avril 2005.
- M. Jacquier Jean-Paul, *France, l'introuvable dialogue social*, Presses universitaires de Rennes, février 2008.
- Mme Jobert Annette, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Octares éditions, 2002.
- Mme Jobert Annette (sous la direction de), *Les nouveaux cadres du dialogue social : Europe et territoires*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2008.
- M. Marcon André, *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale*, avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 24, 9 juillet 2008.
- MM. Minot Didier, Rochas Jean-Pierre, Bregeot Ghislain, Mmes Pellerin Sylvie et Calça Marie-Dominique, *Le projet de territoire - élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*, La bergerie nationale Rambouillet, ministère de l'agriculture et de la pêche, juin 2001.
- M. Mendiela Pierre, *Entreprises, territoires, emploi*, rapport du CESR de Rhône-Alpes n° 2007, 18 octobre 2007.
- Ministère du Travail, *La négociation collective en 2007*, La Documentation française.
- Négociations, revue semestrielle n° 2006/1, éditions de Boeck.
- M. Pecqueur Bernard, *Le développement local*, Syros, 2000.

M. Pancher Bertrand, *Institutions et représentativité des acteurs*, rapport final dans le cadre du Grenelle de l'environnement, 2008.

M. Poisson Jean-Frédéric, rapport parlementaire sur *Voies et moyens permettant à la négociation de branche de jouer son rôle dans toutes les branches professionnelles*, avril 2009.

Mme Saglio Anne, MM. Care Patrick et Le Menn Alain, *Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne*, CESR de Bretagne, septembre 2007.

Mmes Seiler Carine et Pennel Anne-Sophie, sous la direction de M. Jean-Marie Luttringer, Circé consultants, *Rapport d'étude Acteurs et pratiques du dialogue social en Picardie*, décembre 2006.

M. Silicani Jean-Ludovic, *Livre blanc sur l'avenir de la Fonction publique - faire des services publics et de la Fonction publique des atouts pour la France*, Rapports officiels, La Documentation française, Paris 2008.

M. Sylla Fodé, *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, avis et rapport du Conseil économique et social, brochure n° 25, 9 juillet 2008.

M. Testemale Maurice, *Organisation du travail et temps sociaux : pistes pour l'innovation sociale et le dialogue social territorial en Aquitaine*, avis du CESR d'Aquitaine, 20 juin 2007.

MM. Thierry Dominique, Tuillier Jean-Noël avec la collaboration de M. Aubert Jean-Pierre, *Mieux vivre les restructurations - anticiper et coopérer*, Développement et emploi, éditions d'Organisation, 2003.



LISTE DES ILLUSTRATIONS

Graphique 1 :	Les trois cercles du dialogue social territorial.....	17
Encadré 1 :	Approche du dialogue social territorial selon le CESR de Poitou-Charentes.....	15
Encadré 2 :	Les principales instances du dialogue social territorial.....	51





## TABLE DES SIGLES

ADS	Appui au dialogue social
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH	Association nationale de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANI	Accord national interprofessionnel
ARACT	Agence régionale pour l'amélioration des conditions de travail
ARD	Agence régionale de développement
CAS	Centre d'analyse stratégique
CBE	Comité de bassin d'emploi
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CDI	Conseil départemental d'insertion
CERN	Centre européen de recherche nucléaire
CESR	Conseil économique et social régional
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CISTE	Carrefour de l'innovation sociale, du travail et de l'emploi
CLD	Conseil local de développement
CLI	Conseil local d'insertion
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COPEC	Commission pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi
CPCA	Conférence permanente des coordinations associatives
CPHSS	Comité paritaire d'hygiène et sécurité de site
CPL	Commission paritaire locale
CRE	Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle
CRPRP	Comité régional de prévention des risques professionnels
CRT	Conférence régionale du travail
CTP	Contrat de transition professionnelle
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGT	Direction générale du travail
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires
DIRECCTE	Direction régionale de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FSE	Fonds social européen
GE	Groupement d'employeurs
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRETA	Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement
IDSS	Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi
INTEFP	Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MDE	Maison de l'emploi
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
OREF	Observatoire régional de l'emploi et de la formation
ORST	Observatoire régional de la santé au travail
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PME	Petite et moyenne entreprise
PSE	Plan de sauvegarde de l'emploi
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SPE	Service public de l'emploi
SPL	Système productif local
TPE	Très petite entreprise
VAE	Validation des acquis de l'expérience



Nul ne peut nier aujourd'hui la réalité du dialogue social territorial et les réponses à la fois innovantes et pragmatiques qu'il apporte à des besoins économiques et sociaux locaux ou à des problèmes émergents. Pour autant, son développement se heurte à plusieurs freins dont certains doivent être levés, alors que d'autres limitent légitimement son champ d'intervention.

Le Conseil économique, social et environnemental, convaincu de l'intérêt de ces démarches, formule un ensemble de propositions visant à faciliter le dialogue social territorial tout en l'accompagnant.