



**Laboratoire d'Economie et de Sociologie  
du Travail (LEST)**

UMR 6123 (CNRS, Universités de  
Provence et de la Méditerranée)



**Centre de Recherche sur le Politique,  
l'Administration, la Ville et le Territoire  
(CERAT)**

UMR 5194 PACTE (CNRS, IEP, UPMF,  
UJF)

## **Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi**

**Rapport final  
Avril 2006**

**Olivier Mériaux et Eric Verdier, coordinateurs**

*Réponse à l'appel d'offres CGP /DARES « L'évolution des relations professionnelles en  
France »*

Subvention n° 06.2003



**Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST)**  
UMR 6123 (CNRS, Universités de Provence et de la Méditerranée)

**Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT)**  
UMR 5194 PACTE (CNRS, IEP, UPMF, UJF)

## **Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi**

**Rapport final  
Avril 2006  
Olivier Mériaux et Eric Verdier, coordinateurs**

*Réponse à l'appel d'offres CGP /DARES « L'évolution des relations professionnelles en France »  
Subvention n° 06.2003*



# Introduction générale

*Olivier Mériaux  
Eric Verdier*

L'objet de cette recherche est d'examiner comment les composantes du système français de relations professionnelles — ses acteurs, ses règles et ses institutions — tendent à se reconfigurer pour faire face aux nouveaux enjeux résultant des risques du travail et de l'emploi, en subissant l'influence des formes d'organisation et d'action des pouvoirs publics et privés (entreprises et regroupements d'employeurs).

Ces processus sont analysés dans deux domaines où les recompositions apparaissent particulièrement marquées depuis une décennie, dans un contexte d'interrogations croissantes sur la capacité des règles et institutions existantes à répondre efficacement aux enjeux émergents. Ces domaines sont la prise en charge des risques professionnels d'une part, le recours à la formation professionnelle comme protection contre les risques de l'emploi d'autre part.

Sur ces deux domaines, l'équipe de recherche pluridisciplinaire ici rassemblée (économie, science politique, sociologie) s'est efforcée de mettre en œuvre une problématique et des dispositifs d'investigation capables de rendre compte de la complexité des dynamiques de régulation observables. Celles-ci possèdent en effet plusieurs particularités qui nécessitent la mobilisation d'hypothèses et de cadres d'analyses relevant aussi bien d'une approche socio-économique des relations professionnelles que d'une sociologie politique de l'action publique : pluralité des statuts des acteurs impliqués (syndicats de salariés et d'employeurs, organismes consulaires, administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, entreprises, associations représentatives de divers intérêts, experts etc.); très large distribution du pouvoir et de l'autorité entre de multiples niveaux, du supranational au local ; variété des modes d'articulation entre la négociation collective, le paritarisme et la concertation sur les politiques publiques ; recours à de multiples formes de contractualisation entre acteurs « privés » et acteurs « publics » ; procéduralisation accrue des modes de production des règles...

Suivant en cela l'une des orientations majeures du programme de recherche tracé par le texte de l'appel d'offres sur les relations professionnelles dans lequel s'inscrit cette recherche, et dans le prolongement des travaux menés par les membres de l'équipe (Mériaux, 1999 ; Lallement, Mériaux, 2001 ; Verdier, 2000 ; Buechtemann, Verdier 1998) ce rapport entend contribuer au renouvellement des interrogations sur les relations industrielles en mettant l'accent sur les dépendances mutuelles entre les systèmes d'action publique et la sphère des relations professionnelles. L'hypothèse générique que nous proposons d'instruire est que la mutation des modes d'action publique et de l'organisation du rapport salarial constitue aujourd'hui un facteur primordial de redéfinition des relations professionnelles, en même temps que l'organisation des acteurs et des institutions du monde du travail conditionne fortement la capacité d'évolution des modes de régulation politique.

## **1. La problématique du risque, une entrée pour cerner les mutations des relations professionnelles et de l'action publique**

Avant de présenter plus en détail la manière suivant laquelle ont été abordés les deux domaines retenus, il faut rappeler en quelques mots pourquoi la problématique du risque semblait être, à l'orée de cette recherche, une entrée transversale féconde pour interroger les évolutions à l'œuvre dans le système français de relations professionnelles, en rapport avec les mutations de l'action publique.

### **1.1 L'extension de la problématique du risque à la relation d'emploi, symptôme d'épuisement du statut salarial**

Sans être nouvelle en soi, la problématique des risques occupe une place croissante dans le débat social et politique, nourrie de nouvelles incertitudes qui, dans les champs sanitaire, industriel ou climatique mettent directement et massivement en cause la sécurité et l'intégrité tant des personnes que des biens. L'abondante littérature produite sur cette thématique se caractérise par des positions

fortement contrastées, si ce n'est normatives, que l'on peut regrouper autour de deux grandes catégories de « discours » (Peretti-Watel, 2001) :

- La première met l'accent sur les spécificités des menaces induites par les technologies contemporaines (cf. Beck, 2001) : dotées d'un « potentiel destructeur inédit », elles conduisent à repenser les politiques de gestion des risques autour du principe de précaution, qu'il conviendrait de concilier avec l'exigence de démocratisation ; en effet, le « développement d'une gouvernementalité par les risques », pour reprendre l'expression d'Ewald (2004), appellerait une forme de gouvernement qui privilégierait « plus la prévention que la liberté » alors qu'en régime d'incertitude, la connaissance naît de la controverse qui met aux prises non seulement des experts mais aussi des acteurs profanes ; dès lors, d'apprentissages en confrontations, ces derniers peuvent se doter non seulement de la légitimité à agir mais en outre, de la capacité à formuler les problèmes et à guider le travail des experts et de la recherche (voir Callon, Barthe, Lascoumes, 2001). Ces « forums hybrides », nouvelle expression de la démocratie participative, ne pourraient-ils pas constituer des fondements micro- ou meso-sociaux, de la perspective tracée au niveau global, par Ulrich Beck : « *le risque introduit, en effet, une espèce de dialectique positive. C'est un lien potentiel entre des populations qui ne désirent pas forcément se parler, voire se perçoivent comme des ennemis* »<sup>1</sup> ?
- Le second courant présente le risque comme une nouvelle façon d'appréhender le monde rationnellement qui combinerait une « *volonté de coloniser le futur et des outils inspirés du calcul probabiliste* » (Peretti-Watel, ibid. p.9) : en assurance, le risque revêt trois grandes caractéristiques : il est calculable, collectif et c'est un capital. Ceci dit, ce cadre ne peut ignorer les nouveaux risques et le principe de précaution qu'il convient de déployer le plus rationnellement possible : dès lors, le décideur doit s'efforcer de respecter le principe de « proportionnalité » des décisions afin de maîtriser les coûts qui, bien évidemment, ne sauraient se limiter aux seuls aspects financiers (Godard, 2004). Ainsi le principe de précaution introduit une démarche politique qui vise « *à guider l'action publique et à mettre en œuvre des procédures d'expertise, de décision et de gestion permettant de cerner au mieux les dangers, de les maîtriser et, autant que possible, d'en éviter la réalisation* » (Rychen, Pivot, 2002, p. 34).

### **Etat-social et institutionnalisation des risques sociaux**

La littérature contemporaine met ainsi en lumière la relation entre modes de problématisation en termes de risque et modèles d'intervention publique, en insistant sur la nature spécifique des « nouveaux risques ». Mais ce lien n'est pas une découverte, en particulier pour les spécialistes des relations de travail. Car c'est bien autour de l'incertitude et des aléas nés de la relation de travail salariée, dans le contexte des sociétés industrielles de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, qu'est apparu pour la première fois l'impératif d'une gestion politique du risque. C'est en effet à partir du moment où les aléas et accidents liés à l'effectuation du travail ont été catégorisés comme « risques sociaux », non imputable à une responsabilité individuelle, qu'ont pu se déployer les dispositifs assurantiels caractéristiques du premier âge de l'Etat social (Ewald, 1986).

Si les développements ultérieurs de l'Etat social, sous ses aspects providentiels, et la constitution d'un droit du travail protecteur, ne peuvent se ramener à cette seule logique assurantielle<sup>2</sup>, il reste que le champ des relations de travail révèle la nature subjective de la catégorie de « risque social », et les efforts d'institutionnalisation dont elle est le produit. Dans ce domaine davantage sans doute que dans d'autres champs, « *le risque est une chose qui n'existe pas en réalité. Le risque est une manière — ou plutôt un ensemble de différentes manières — d'ordonner la réalité, de la rendre sous une forme calculable. C'est une manière de représenter les événements telle qu'ils soient gouvernables de manières particulières, avec des techniques particulières, à des fins particulières. C'est une composante de formes diverses de rationalités calculatrices tournées vers le gouvernement des individus, des collectivités et des populations* » (Dean, 1999, cité par Chantraine, 2004).

Qu'elles soient d'origine étatique ou conventionnelle, les règles collectives qui encadrent la relation individuelle de travail jouent un rôle central dans la limitation et le partage des risques inhérents au travail entre le salarié, son employeur et la collectivité (Supiot, 1994, pp. 67 et suivantes). Initialement

---

<sup>1</sup> Entretien avec Patrice Bollon « Au risque de la grippe aviaire », *Le Monde* 2, 15 avril 2006.

<sup>2</sup> Sur ce point, on se reportera à Ramaux (2003), qui argumente que la lecture de l'Etat-providence en termes de risque et d'assurance, parce qu'elle rabat l'Etat social sur l'accidentologie, ne permet pas de saisir sa vocation à réaliser un mieux-être social. Concernant la logique du droit social, on se reportera notamment aux travaux d'Alain Supiot (1990, 1995) et de Michel Borgetto et Robert Lafore (2000).

centrée sur les risques pesant sur l'intégrité physique du travailleur, la prise en charge collective s'est étendue aux aléas affectant la capacité « de reconstitution de la force de travail » (à travers notamment la législation sur le temps de travail) et aux risques d'insécurité économique en cas de perte de la capacité de travail ou de chômage (Salais et alii, 1986). En France, au début des années 1970, le développement du droit de la formation professionnelle vise explicitement à couvrir une nouvelle catégorie de risques, en organisant un système de garanties collectives devant permettre de préserver les travailleurs contre l'obsolescence de leurs qualifications.

Tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, l'Etat social a ainsi développé un dispositif de protections sociales articulantes, avec de fortes variantes nationales (Esping-Andersen, 1999), deux grandes composantes :

- D'un côté, l'exercice d'une solidarité nationale et interprofessionnelle qui renvoie d'une part, à une prescription normative, le devoir de solidarité à l'égard des victimes et des plus faibles, d'autre part à une technique à savoir la socialisation des risques adossée soit à l'assurance sociale, soit à l'assistance. Cette solidarité nationale ou interprofessionnelle passe donc par « *l'institution d'un pot commun dans lequel chacun doit verser selon ses capacités et peut prélever selon ses besoins* » (Supiot, 2005)<sup>3</sup>.
- De l'autre, le développement du statut salarial (l'emploi), c'est-à-dire un ensemble de sécurités attachées à la condition de travailleur dépendant, dans le cadre d'une relation contractuelle durable avec l'entreprise (Supiot, 1994 ; Castel, 1995). La forme juridique du « contrat de travail », en incorporant une dimension statutaire — i.e un ensemble de garanties s'appliquant indépendamment de la volonté des parties au contrat — a permis d'inscrire la relation individuelle de travail dans un ensemble de régulations collectives offrant la « sécurité dans la subordination ». Cette sécurisation comporte deux aspects essentiels : « *l'emploi correspond d'abord à une position stable dans une organisation productive, dont le droit du travail organise la durabilité, au-delà de l'accomplissement d'une tâche particulière (...). La seconde dimension est sociale : occuper un emploi permet d'accéder à un ensemble de droits sociaux qui protègent le salarié contre les risques d'altération de sa capacité de gain (risques sociaux)* » (Morin, 2000, p. 19).

## 1.2 Les mutations de la relation d'emploi au prisme du concept de risque

Si le concept de « risques du travail » (ou professionnels) est bien établi et constitue une catégorie fondatrice de l'intervention étatique — les accidents du travail ayant fait l'objet du premier dispositif d'assurances sociales avec la loi du 9 avril 1898 — l'application du concept de risque à la relation d'emploi est à la fois récente et beaucoup plus incertaine, tant dans sa substance que dans ses traductions éventuelles en termes de dispositifs d'action publique.

La problématique des risques de l'emploi est apparue ces dernières années en France au fil de diverses réflexions, à la confluence du droit et de l'économie, s'interrogeant sur les moyens de combiner une recherche accrue de flexibilité du marché du travail avec un renforcement de la sécurité des personnes, dans un contexte de profonde transformation des organisations productives et d'instabilité (Morin, 1997 ; Dupuy, Larré, 1998). De ce point de vue, l'extension de la problématique du risque à l'emploi — alors même que l'emploi (salariné) est une forme institutionnelle qui a précisément pour effet, si ce n'est pour vocation, de limiter l'exposition aux risques de l'acteur subordonné de la relation de travail — est avant tout symptomatique de la décomposition du statut salarial.

Les termes du constat sont suffisamment connus pour n'être ici que brièvement évoqués. Ainsi que le relevait le CERC en faisant une synthèse du débat sur la question, « *l'emploi se transforme et ces transformations ne sont, bien entendu, pas sans conséquences : de ce fait, le droit social et le droit du travail sont-ils encore adéquats aux risques que ces transformations font peser sur les personnes ? Ces risques peuvent être « anciens », mais d'amplitude nouvelle (comme les accidents du travail), ou bien « nouveaux » : des carrières salariales moins assurées, des incertitudes plus fortes sur la continuité de la relation d'emploi, des rémunérations plus variables, des transformations technologiques plus rapides, des qualités professionnelles qui valorisent désormais autant les capacités relationnelles que les compétences professionnelles ... Alors que l'on semblait s'orienter vers une réduction des risques ou, au moins, vers leur mutualisation, de façon à en atténuer les conséquences pour ceux qui étaient touchés, un mouvement contraire ne s'est-il pas amorcé depuis*

---

<sup>3</sup> A rebours de la pensée libérale classique qui voulait que chaque individu affrontât librement, en toute responsabilité personnelle, les aléas de son existence et se devait donc d'être prévoyant, la mutualisation des risques par le jeu de l'assurance, est assise sur le principe d'une responsabilité sans faute (risque professionnels) et/ou d'une aide qui n'est pas proportionnelle aux cotisations versées.

*le début des années quatre-vingt, du fait de la réduction ou de la diversification des règles collectives ? Les transformations de l'emploi conduisent-elles à plus d'exigences et de responsabilités demandées aux personnes, ce qui serait l'occasion de valorisation pour les uns et risque de décrochage pour d'autres, les différences transcendant les catégories sociales habituelles ? » (CERC, 2003, p.3)*

Sans nécessairement revenir sur l'ensemble des paramètres évoqués ici, il faut souligner un aspect qui nous paraît capital dans beaucoup des évolutions constatées. Dans le modèle classique de la relation salariale, l'intégration du salarié dans un « marché interne » du travail était permise par le recouvrement des figures de l'entrepreneur – en charge du risque économique lié à la relation marchande – et de l'employeur – responsable de l'usage efficace des ressources humaines dans le cadre d'une organisation du travail fortement prescriptive et donc en charge, prioritairement, du risque de l'emploi (Morin, 2005). Or la désintégration du modèle fordiste de l'entreprise intégrée — que ce soit par le développement de situations de travail hybrides entre salariat et travail indépendant (Dupuy, Larré, 1998), par le recours à des formes de triangulation de la relation de travail ou par la mise en place d'organisations productives fondées sur des réseaux d'entités économiquement subordonnées mais juridiquement indépendantes (Rorive, 2003) — se traduit par une dissociation croissante entre les fonctions d'entrepreneur et les fonctions d'employeurs. Cette évolution condamne à l'impuissance une bonne part des mécanismes institutionnels visant à imputer les responsabilités des différents acteurs en ce qui concerne les risques de toute nature, sociaux et économiques, susceptibles d'affecter les relations de travail. Et c'est alors bien souvent en dernière instance l'individu qui se retrouve à devoir supporter ces risques.

La période récente a en effet vu se développer diverses formes de contractualisation et d'individualisation des relations du travail, qui, pour beaucoup d'observateurs, ont en commun de reporter sur le salarié la prise en charge de catégories de risques auparavant assumées par l'employeur ou socialisées par divers outils et institutions de prévoyance collective : risque économique (sur l'entreprise ou le résultat du travail), risques sociaux et risque de perte d'emploi. Ainsi, le développement de statuts hybrides entre salariat et travail indépendant, ou de relations d'emploi « intermédiées », dissociant l'employeur de l'utilisateur de la main d'œuvre, conduit-il à redéfinir les conventions de partage des risques liés à l'activité de travail (Dupuy et Larré, 1998). L'emploi le plus « standard » connaît le même type d'évolutions, lorsque se diffusent des modèles de gestion des ressources humaines valorisant la responsabilité des salariés face au développement de leurs propres compétences (Reynaud, 2001). Il n'est pas jusqu'aux demandeurs d'emploi qui ne soient aujourd'hui commis de veiller à maintenir leur « employabilité » et à s'adapter aux nouvelles conditions du marché du travail (Gazier, 1999).

### **1.3 Une nouvelle « économie de l'individu employable » ou la remise en jeu de la responsabilité personnelle ?**

Dans cette perspective, on perçoit dès lors en quoi le programme de « Refondation sociale » lancé par le Medef en 1999 constitue moins une rupture qu'une tentative de légitimer et d'institutionnaliser des transformations déjà bien ancrées dans le système français de relations professionnelles (Lallement, Mériaux, 2001). Pour les initiateurs de la « Refondation sociale », la redéfinition des champs et des modalités d'intervention respectifs du politique et des acteurs de la démocratie sociale — sujet sur lequel se sont focalisées les controverses — n'est qu'un point de passage pour aboutir à un « nouveau gouvernement du risque » : l'ambition ultime, et explicite, est d'introduire davantage de morale et de responsabilité individuelles dans la gestion des aléas, au nom de la valeur éthique de l'expérience du risque (Ewald, Kessler, 1999).

Ainsi que l'a souligné Christophe Ramaux (2003), il est au fond logique que la lecture de François Ewald, assimilant l'Etat social au risque et à l'assurance, débouche sur un appel à s'affranchir de la forme de l'Etat-providence au bénéfice de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée. Une vision moins réductrice du développement de l'Etat social — et sans doute moins enfermée dans le seul cas français — conduit à un constat bien différent : ce ne sont pas en soi les comportements individuels des « risquophobes » qui sont la source des nouveaux désordres mais la perte de cohérence des régulations antérieures et notamment des formes de socialisations des risques développées dans le cadre d'un « Etat social corporatiste » soutenu par des marchés internes (voir Castel, 2003). C'est donc aussi le déclin de l'entreprise fordiste intégrée comme support

organisationnel de l'emploi salarié ainsi que des solidarités familiales organisées autour du « breadwinner » qui engendrent des incertitudes sociales plus fortes :

- La mondialisation économique tend à remettre en cause nombre de positions qui semblaient acquises et protégées. Elle raccourcit les termes de référence des agents économiques, des firmes notamment ; dès lors la flexibilisation économique et productive prend différents visages qui vont de la précarisation à l'appel récurrent à la mobilisation subjective des individus dans le travail et l'organisation, à laquelle chacun est censé apporter une prestation de service efficiente, comme tend à le promouvoir le modèle de la compétence. Au total, on assiste à un déclin de la « grandeur industrielle » et donc des capacités d'intégration de la grande entreprise, Par contre, la période actuelle se caractérise par la montée de la « grandeur connexionniste » (Boltanski, Chiapello, 1999) qui articule des unités beaucoup plus mobiles jusque, y compris, dans la grande firme où prévalent l'équipe ou la business unit comme cellule de bases à partir desquelles sont développées des logiques de projet et évaluées les performances individuelles et collectives. Il s'agit désormais d'interpréter des situations pour produire du sens partagé qui contribueront à la réalisation de projets industriels : est ainsi valorisée une dynamique de la création – ou du moins de la contribution à – plutôt qu'une dynamique de la protection par la socialisation, toujours étendue, des aléas de l'existence. Tout autant que de réguler des intérêts, il s'agit de construire des « structures projets » dont le déploiement expose à de nouveaux risques économiques.
- Ainsi que l'a bien montré Gautié (2003), les incertitudes qui pèsent sur les parcours biographiques individuels ne tiennent pas seulement aux mutations dans l'ordre productif ; elles résultent aussi des changements qui affectent les régulations familiales : ce sont souvent le cumul de déstabilisations professionnelles et familiales qui engendrent les désaffiliations les plus aiguës. C'est la raison pour laquelle co-existent, d'une manière à première vue contradictoire, d'un côté une « dévalorisation du long terme » et un rétrécissement des horizons (Veltz, 2000), de l'autre, l'appel à concevoir l'éducation et la formation « tout au long de la vie ». Plus exactement, il s'agit d'une recomposition du rapport à l'avenir et au long terme : antérieurement, il passait d'abord par les intermédiations instituant les grandes organisations bureaucratiques ou industrielles ; il tend désormais à s'élaborer par des transactions répétées entre des détenteurs de « portefeuilles de ressources individualisées » et la société.

Le paradoxe voudra que par ailleurs, ces incertitudes, pour inquiétantes qu'elles puissent être, soient aussi l'envers d'une aspiration à l'ouverture de nouveaux espaces de liberté individuelle. L'hétéronomie des régulations et l'aspiration à l'autonomie individuelle se conjuguent ainsi pour construire une « nouvelle 'économie de l'individu' » (Veltz, 2000) avec tous les risques de « désaffiliation » - sociale, économique et affective – auxquelles sont ainsi exposées les personnes. Dans un tel contexte, l'individu devrait donc rechercher lui-même (et/ou dans ses relations personnelles) une capacité de réactivité aux aléas économiques, sous peine d'être exposé au déclassement si ce n'est à la marginalisation sociale. Il devrait en premier veiller à l'entretien et au maintien de son employabilité, afin de se protéger contre les aléas liés à la relation de travail (déqualification, perte d'emploi).

### **Des stratégies alternatives de réduction de l'exposition individuelle aux risques de l'emploi**

Parce qu'elle est susceptible de recevoir des traductions politiques empruntant aussi bien à une vision néo-libérale du capital humain qu'à une conception rénovée de la citoyenneté sociale, la thématique de *l'employabilité* est au cœur du modèle d'Etat-providence « post-fordiste » qui se dessine au travers de la convergence des agendas politiques nationaux en Europe : « *on passe d'une approche focalisée sur les statuts à une approche centrée sur les individus, et en même temps - et de façon indissociable - on passe d'une approche statique à une approche dynamique. Il ne s'agit ainsi plus tant de protéger des situations acquises (comme pouvait l'être l'emploi fordiste type) mais de sécuriser les trajectoires des individus tout au long de leur cycle de vie. Il en découle aussi que la « protection sociale » doit s'inscrire de plus en plus dans une logique préventive et non plus simplement réparatrice, comme c'était le cas dans le cadre des assurances sociales, où il s'agissait de compenser ex post des éventuelles pertes de revenu du travail liées à l'accident de travail, au chômage, à la maladie ou à la retraite* » (Gautié, 2003, p. 17).

La question dès lors — si l'on se situe dans une autre perspective que la pure et simple alternative entre dé-réglementation et retour vers les règles de la période fordiste — est d'aller au-delà de la classique socialisation des risques pour construire plus de sécurité pour les parcours individuels. Ceci dit la construction de l'employabilité individuelle peut relever d'approches différentes mais qui, d'une certaine manière sont plus complémentaires que véritablement opposées. Suivant en cela Gautié (2003), on peut résumer les grandes options par la formule suivante : « to equip the individuals for the market or to equip the market for the people ? »

#### *Doter les individus pour les responsabiliser*

Dans une première optique, très inspirée de Giddens, «l'individu doit compter d'abord sur ses propres forces »; dans cette perspective, il s'agit pour les individus de se doter (ou d'être aidé à se doter) des actifs nécessaires pour affronter les nouvelles incertitudes économiques et sociales. Il faut en quelque sorte inciter les individus à être prévoyants pour qu'ils s'efforcent de se doter du patrimoine notamment cognitif – savoirs, culture, réseau social -, permettant de saisir toutes les « opportunités » qu'un marché flexible et incitatif leur offrira. La solution n'est donc plus d'abord dans une socialisation des risques, assistancielle dans son économie générale, mais dans une prévoyance individuelle – soutenue si nécessaire -, ce qui expose les individus à une mise en cause de leur responsabilité propre s'ils n'excitent pas d'un activisme suffisant pour se saisir des opportunités pré-construites par «l'Etat social patrimonial » et ainsi se prémunir efficacement contre les fatals aléas économiques et sociaux.

Dans cette approche, contrairement à la classique régulation par le tout marché, les institutions publiques ne sont pas proscrites mais sont là avant tout pour favoriser les bons choix des individus ; ce qui explique que leur apport se joue d'abord dans une perspective informationnelle et procédurale. Les pouvoirs publics pourront par exemple aider les individus à se doter de comptes pour financer leur formation tout au long de la vie ou encore devront, par des diagnostics adaptés, permettre aux individus les moins employables de jauger leur distance au marché ; en outre, il faudra leur laisser la liberté de choisir les opérateurs qu'ils jugeront pertinents en matière d'insertion (Simonin, 2004 à propos de diverses expériences nationales).

Pour la stratégie européenne de l'emploi, assez fortement inspirée par cette approche de l'intervention sociale, les systèmes nationaux d'éducation et de formation doivent s'adapter, tant aux besoins de la « société de la connaissance », qu'à la nécessité de relever le niveau d'emploi et d'en améliorer la qualité. L'éducation et de la formation tout au long de la vie (EFTLV) serait un moyen de « moderniser le modèle social européen » et de créer un « Etat social actif. ». Le discours se développe dans un registre d'autant plus normatif qu'il est peu outillé par des règles et autres équipements institutionnels et techniques.

Cette orientation «mobilisatrice », dès le départ liée à la «stratégie de Lisbonne » consistant à faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus performante, est censée articuler deux exigences :

- « Responsabiliser : démarche qui consiste à octroyer aux individus le pouvoir de prendre des initiatives responsables en vue d'orienter leur vie et celle de leur communauté (ou société) dans les domaines économique, social et politique »
- Promouvoir une « égalité d'opportunités », les pouvoirs publics devant non pas fournir les éléments de sécurité et de succès mais permettre à tous de les obtenir.

Dès lors, la responsabilité publique n'est pas absente puisque l'Etat et/ou plus largement les autorités publiques au niveau territorial – doivent garantir la qualité des services offerts aux personnes en transition sur les marchés : qualité des dispositifs d'accueil et d'information fournis aux demandeurs d'emplois et aux salariés prévoyants, certifications reconnues - en tout cas lisibles - pour doter les personnes de signaux crédibles, assurance-qualité sur les formations offertes ... L'exigence d'efficacité prévisible se construit dans la mise en œuvre d'évaluations périodiques de la qualité et de la pertinence des services offerts. Les pouvoirs publics doivent être les garants de la bonne gouvernance de l'action publique tournée vers les chômeurs et, plus largement, tous les salariés qui cherchent à améliorer leur situation sur le marché du travail<sup>4</sup>. soit autant de manière de mettre en

---

<sup>4</sup> Cette approche se retrouve notamment dans les réformes de l'organisation du service public de l'emploi par la loi de cohésion sociale du 19 janvier 2005, à la suite des rapports Balmory (2003) et Marimbert (2004). Cf. Kerbourc'h, 2005.

place une bonne gouvernance qui puisse prévenir des risques de défaillance endogènes à l'intervention publique.

#### *Exercer des responsabilités dans le cadre d'une re-socialisation des marchés ?*

Dans cette deuxième optique, la question précédente de la « bonne gouvernance » du risque de l'emploi sera reprise à l'aune de l'interrogation suivante : reste-t-elle ancrée dans la logique de l'individualisme patrimonial du *workfare*, à base d'incitations et de contraintes, ou fait-elle place à des régulations collectives organisant une co-responsabilité des institutions en charge du marché du travail ? Ainsi que le souligne Perret (2003), cette dimension institutionnelle (et délibérative) est sans aucun doute cruciale si l'on veut espérer, à l'instar de ce qui se tente pour les risques majeurs, inscrire la prise en charge des risques économiques et sociaux dans l'exercice d'une citoyenneté active qui allierait responsabilités individuelles et responsabilité collective.

En effet, selon cette seconde approche, les institutions ne seront pas seulement un soutien aux trajectoires individuelles mais le cadre même dans lequel celles-ci seront appelées à se concevoir et à se dérouler. Dès lors, le dépassement des tensions engendrées par l'individualisation des destins et la dévalorisation partielle des protections sociales de l'Etat Providence passerait par l'invention de nouveaux droits (Supiot) qui activeraient des « droits créances » en vue d'assurer une continuité des trajectoires professionnelles, par delà l'instabilité des positions statutaires.

Dans la même veine, les « marchés transitionnels du travail » (Schmid et Gazier 2002) offriraient des cadres institutionnels adéquats pour « sécuriser » les trajectoires individuelles. Les médiations entre les personnes et les aléas économiques et sociaux pourront être diversifiées : elles associeront des acteurs publics et privés dans des cadres professionnels, territoriaux, marchands et non marchands, solidaires et/ou à but lucratifs ..., en tout cas avec le souci de reporter la charge de la responsabilité économique sur des institutions collectives ; certes, à elles-seules, elles ne garantiront pas l'accès à des situations statutaires mais favoriseront des mobilités qui permettront aux personnes d'échapper à la précarité économique et sociale.

#### **1.4 Quelle place pour les régulations collectives ?**

Comme on le verra dans la suite de ce rapport, les formes d'action collective qui se déploient aujourd'hui en France pour faire face à l'évolution des risques du travail et de l'emploi tendent à emprunter à l'une et à l'autre de ces voies. Selon la manière dont les acteurs « locaux » s'en saisissent — acteurs du territoire ou de la branche professionnelle — un même dispositif ou un même ensemble de règles peut se décliner de manière très différente. La persistance de dynamiques sectorielles, l'autonomisation croissante des dynamiques territoriales d'action collective, l'hétérogénéité des formes concrètes de prise en charge des risques du travail et de l'emploi, et parfois leur mutabilité au fil de leur mise en œuvre (cf. le cas de la Ciotat) ne permettent sans doute plus de postuler l'existence d'un modèle unique de régulation, qui imposerait sa rationalité de manière uniforme à l'ensemble des configurations locales.

Dans un contexte aussi fragmenté, dans lequel les pratiques concrètes tendent à redéfinir par le bas le sens et la logique des dispositifs institutionnels produits « en haut », il est bien difficile de porter un jugement un tant soit peu établi sur les « évolutions d'ensemble ». Ce qui est vrai pour les observateurs extérieurs — souvent réduits à entonner le lamento de « l'inépuisable complexité du réel » — l'est encore davantage pour les acteurs : d'ailleurs la multiplication des « observatoires », dans la sphère de l'action publique décentralisée comme dans celle des relations professionnelles, n'est-elle pas avant tout le symptôme d'une incapacité des « lieux centraux » à trouver un sens « global » aux évolutions qui affectent leurs périphéries ? On peut avancer, à titre exploratoire, que ce qui se joue aujourd'hui, au travers de formes rénovées d'articulation entre action publique et dynamiques des relations professionnelles, est la construction d'un encadrement collectif des pratiques décentralisées de gestion individualisée des risques du travail et de l'emploi.

#### **La recherche tâtonnante de nouvelles régulations collectives pour une formation professionnelle en appui des trajectoires individuelles**

Le champ de la formation professionnelle est particulièrement emblématique de cette recherche tâtonnante de nouvelles régulations collectives. Parmi d'autres instruments, la formation est aujourd'hui convoquée en tant que ressource cruciale pour diminuer les expositions au chômage et doter les personnes de ressources durablement reconnues : sont en jeu tant les contenus de

compétence que la capacité des signaux, que sont les diplômes et autres certifications, à attester de la qualité de ceux-ci (Dupray, 2001). Ainsi s'est faite jour une forte évolution du sens de l'action collective en matière de formation professionnelle : certes, elle reste une ressource clé pour la gestion des ressources humaines et la recherche de compétitivité industrielle, mais il faudrait également l'orienter vers le soutien plus direct aux trajectoires individuelles, qu'il convient de sécuriser.

Cette insertion du recours à la formation continue dans une perspective politique visant à renforcer l'employabilité des personnes peut déboucher sur des imputabilités de responsabilités variées si ce n'est contradictoires : relève-t-elle de l'employeur (cf. l'obligation d'adapter les salariés à l'évolution de leur emploi), des acteurs sociaux dans le cadre de la branche ou d'autres formes de regroupements, de l'individu ou encore d'une prise en charge publique ?

Cet enchevêtrement des responsabilités ouvre des espaces de négociation et de concertation à la fois classiques – la loi de 1971 fait de l'éducation permanente une « obligation nationale », à laquelle concourt une pluralité d'acteurs et identifie des ressorts tant individuels que collectifs en vue de l'accès à la formation continue - et délibérément nouveaux. Non seulement les repères collectifs susceptibles de soutenir les mobilités sont en profonde évolution, et tendent à s'effacer derrière la logique individuelle de la compétence ; mais le cadre institutionnel du dialogue social a profondément évolué avec la décentralisation, en conférant une place croissante aux dimensions régionales et locales de la régulation de la formation professionnelle (Bel M., Méhaut P., Mériaux O. (dir), 2003).

### **Les risques professionnels, entre assurance collective et prévoyance individuelle**

Plusieurs conceptions, pour partie concurrentes par l'imputation de responsabilité et de financement dont elles sont porteuses, sont donc concevables et contribuent à structurer les débats autour de « la formation tout au long de la vie » comme protection contre les risques de l'emploi. Par delà d'évidentes spécificités, des tendances similaires concernent la de santé au travail, par l'entremise de l'évaluation et de la prévention des risques professionnels. Là aussi, les évolutions normatives ont été importantes depuis une dizaine d'années, ouvrant de nouveaux espaces de négociation et contribuent à recomposer les pratiques d'acteurs.

La transposition dans le droit français de la directive européenne introduisant le principe d'une évaluation des risques professionnels par l'employeur fait de la préservation de la santé des travailleurs une obligation à charge de l'entreprise, qui ne saurait se limiter à l'absentéisme et aux inaptitudes (Moreau, 2002). Mais elle consacre dans le même temps l'obligation pour chaque travailleur de prendre soin de sa propre sécurité. Cette dualité des responsabilités, fortement inspirée d'une conception anglo-saxonne, n'est pas sans évoquer la même ambivalence qui concerne l'employabilité, construction conjointe des employeurs et de chaque salarié, notamment par l'entremise de la formation. Les mécanismes de couverture en appellent simultanément au principe de prévoyance, relatif aux décisions individuelles, et, plus encore, au principe de prévention qui nécessite, pour l'entreprise, de contrôler les risques en deux temps : leur analyse (évaluation) puis leur maîtrise (Gérard-Varet L-A., Lazzeri Y. et Rychen F., 2002).

On voit ainsi que la technique de l'assurance collective, prédominante depuis 1898 et centrée sur l'indemnisation des accidents liés au travail, doit composer avec d'autres principes qui seraient plus aptes à répondre à une acception beaucoup plus large du risque d'atteinte à la santé du salarié. C'est en effet l'adaptation de l'organisation du travail aux contraintes de santé des salariés qui est normativement visée pour devenir un sujet de négociation avec les organisations syndicales (Moreau, 2002, *ibid.*).

Or l'organe de concertation en matière de santé au travail qu'est le CHSCT est souvent en porte-à-faux vis à vis des enjeux soulevés par les nouvelles normes : il reste orienté de manière privilégiée vers les accidents du travail, au détriment, souvent, d'une approche globale des conditions de travail dans leurs relations avec la santé des salariés. En fait, il semble que sa capacité à se saisir des nouvelles normes afin de développer en la matière des apprentissages collectifs sont fortement dépendants des référents et des objectifs développés par l'employeur vis à vis de ses nouvelles obligations (Sotty, 2003).

Les accords collectifs en matière de santé au travail et, plus précisément, de prévention des risques restent peu nombreux. Cantonnés pour l'essentiel à des grandes entreprises publiques ou d'origine publique, ils sont néanmoins porteurs de « bonnes pratiques » qui pourraient faire école ou, du moins, apporter des référents probants. Mais les accords de branche sont encore plus rares et laissent hypothétique une large implication négociée des entreprises dans ce champ, en particulier des PME.

Les pouvoirs publics ont longtemps été eux-mêmes indécis, oscillant entre la construction d'une doctrine outillant les principes généraux posés par la loi et le souci de laisser jouer, au moins pour un temps, une régulation de proximité, fondée sur les interactions entre parties prenantes, notamment employeurs et Inspection du travail. C'est précisément une illustration de cette régulation de proximité, sur la base d'une expérience partenariale innovante, dont nous rendons compte dans ce rapport.

### **Le dialogue social, une instance de construction du risque : à quelles conditions ?**

Si le risque, comme nous l'avons mentionné plus haut, est « *une manière de représenter les événements telle qu'ils soient gouvernables* », la construction de cette représentation ne va pas de soi. Précisément, chacun des cas que nous présentons dans ce travail fait apparaître — soit de manière positive, soit par contraste — la nécessité qu'une forme quelconque de « dialogue social » s'engage sur la question du risque et de l'imputation des responsabilités, préalablement à l'action collective visant à prendre en charge ce risque.

Ce processus d'objectivation des risques est d'autant plus indispensable que « *de manière générale, et à tort, les risques économiques et sociaux ne sont pas véritablement considérés comme des risques, dans la mesure où l'événement générateur est issu d'enchaînements complexes, de faits et de comportements qui rendent difficile toute analyse formelle (...) la situation est similaire à celle des nouveaux risques dans le cadre des risques naturels et technologiques. Ainsi la nature collective des nouveaux risques peut être assimilée à la nature collective des risques économiques et sociaux, dans le sens où ils sont le produit de nombreuses interactions et où leurs conséquences touchent de nombreuses personnes en des lieux et des temps différents. La définition de ces risques repose ainsi sur une vision collective de leurs enjeux* » (Rychen, Pivot, 2002, p. 8).

Concernant les risques du travail et de l'emploi, cette vision collective, qui détermine l'imputation des responsabilités, des droits et des devoirs, était traditionnellement inscrite dans des prescriptions juridiques qui s'imposaient aux protagonistes de la relation salariale, dans une visée de protection de la partie faible au contrat. Or, comme on l'a souligné plus haut, cette dimension de la relation salariale s'est progressivement érodée, au fil de l'évolution du modèle d'organisation productive qui en était le support.

Sensible depuis le début des années 1980, le double mouvement d'autonomisation de la négociation collective vis-à-vis de la loi et de décentralisation de la production normative vers le niveau de l'entreprise n'a pas permis de démontrer que les partenaires sociaux pouvaient intervenir plus efficacement que l'Etat pour bâtir de nouvelles garanties collectives.

La capacité des relations professionnelles à contribuer à l'action collective, en se saisissant de nouveaux enjeux cruciaux pour le gouvernement des risques liés aux relations de travail, est jusqu'à présent demeurée relativement faible. Faute de volonté partagée par l'ensemble des parties certainement : une bonne part des entreprises trouvent un avantage immédiat à une flexibilisation accrue du rapport salarial se traduisant par une externalisation des risques ; du côté des salariés et de leurs représentants, la logique revendicative consistant à demander une compensation financière à une exposition aux risques prend encore souvent le pas sur une logique préventive. Mais est également en cause l'absence d'une doctrine opérationnelle du partage des compétences entre partenaires sociaux et pouvoirs publics, ces derniers ne prêtant en outre que peu d'attention à la capacité effective des acteurs « privés » des relations professionnelles à se faire les relais de l'action publique. De manière plus générale, c'est toute l'architecture institutionnelle des relations professionnelles « *qui n'est plus suffisamment en phase avec l'organisation et les formes d'expression du pouvoir économique pour répondre au souci d'équilibrer les rapports sociaux* » (Groupe Thomas, 2004, p. 1).

Les différentes études de cas ici rassemblées visaient donc à identifier à quelles conditions les acteurs et les institutions des relations professionnelles peuvent produire des initiatives suffisamment riches de potentialités d'apprentissages, de nature à favoriser la construction d'une prévoyance individuelle et d'une prévention collective des risques. La réponse n'est pas univoque. Une tendance se dégage cependant : c'est souvent en s'affranchissant des formalismes de la négociation collective classique, de ses espaces balisés, de ses routines, que les acteurs des relations professionnelles sont en mesure d'avancer vers une construction des risques sociaux.

Le flou de la notion de « dialogue social » est ici, pour une fois, tout à fait apte à embrasser la très grande variété des espaces de régulation et des configurations d'acteurs parcourus par la recherche, depuis la négociation interprofessionnelle sur la réforme de la formation professionnelle — qui met aux prises les « partenaires sociaux » dans leur disposition la plus classique (« 5+3 ») — jusqu'à des

formes de coopération territoriale multipartites échappant totalement au formalisme de la négociation collective mais la rejoignant dans ses finalités (sécuriser les trajectoires professionnelles, «équiper» les individus en compétences pour en faciliter la mobilité).

Au fil de ce déplacement, ce sont les paramètres «classiques» des relations professionnelles qui tendent à se déformer : au face-à-face des salariés et des employeurs (ou de leur représentants) se substituent des tours de table incluant administrations de l'Etat et des collectivités locales, élus, experts en ingénierie de projets, associations d'entreprises, etc. ; là où la négociation collective vise une production normative dans le cadre défini par la loi, le dialogue social territorial est avant tout l'instrument d'une action collective orientée vers la production d'un bien commun «situé» ou la résolution d'un problème localisé ; le champ de la régulation recherchée n'est plus étroitement délimité par les données de l'échange salarial mais s'étend aux «conditions d'emploi et de travail» prises dans un sens très large, voire aux nombreux paramètres susceptibles d'affecter la compétitivité d'une branche ou d'un territoire : attractivité (d'un métier, d'un bassin d'emploi), logement, transport, etc. Plus l'objet de la régulation est localisée, plus la figure classique du «système» de relations professionnelles tend à s'hybrider, voire à se fondre dans des dispositifs relevant de l'action publique.

Si les formes éprouvées de partage de l'action publique avec les acteurs des relations professionnelles sont toujours bien présentes — telle la «loi négociée», pratiquée de longue date dans le domaine de la formation professionnelle —, les modalités émergentes de dialogue social, fortement ancrées dans les espaces régionaux ou locaux, semblent aujourd'hui avoir le vent en poupe. Il est vrai que la montée en puissance des pouvoirs locaux d'un côté, l'autonomisation du niveau de l'entreprise dans la production des normes sociales de l'autre, appellent sans doute ce type de développement, qui rencontre par ailleurs la vogue de l'action publique «contractuelle» et «négociée».

## **2. La grille d'analyse des cas empiriques**

Dans une perspective où l'action publique est pensée comme une action collective (Duran, 2001), on a retenu pour chacun des cas étudiés trois lignes d'analyse, dont chacune contribue à éclairer une facette de la coordination entre acteurs : l'institutionnalisation des dispositifs d'action par la négociation et la contractualisation ; la territorialisation et, plus largement, la détermination des niveaux d'action pertinents ; enfin, la construction de la connaissance et de l'expertise et leur rôle dans la coordination. Ces problématiques ont en commun de mettre l'accent sur les liens entre les résultats de l'action, les configurations d'acteurs et leur capacité à coopérer, ainsi que sur les apprentissages pratiques et cognitifs sur lesquels repose cette coopération.

### **La coordination de l'action collective par la négociation et la contractualisation.**

Dans les deux champs retenus ; l'analyse a porté d'une part sur l'articulation entre les niveaux de négociation collective (interprofessionnel, branche, entreprise), d'autre part sur les liens entre la négociation collective et des processus de concertation et de contractualisation beaucoup plus hétérogènes dans leur forme et leur portée normative, se déroulant soit au niveau européen, soit à différents niveaux territoriaux émergents (régionaux et locaux notamment).

Il s'agit tout d'abord, à cette occasion, de mettre à l'épreuve la thèse de l'érosion du caractère substantialiste de l'action publique (De Munck, 1997 ; Commaille, Jobert, 1999) : dans quelle mesure les acteurs des relations professionnelles peuvent-ils effectivement réinterpréter les objectifs et référentiels des politiques fixés au niveau national et européen, pour les spécifier en fonction du contexte «local» de l'action collective ? Le principe de subsidiarité, idée cardinale de la «bonne gouvernance», trouve-t-il à s'appliquer dans les deux domaines, et avec quelles conséquences sur la nature des normes produites ? Quels «équilibres des forces» entre employeurs et salariés ces arrangements «locaux» traduisent-ils ?

On a ensuite cherché à percevoir l'impact des «nouveaux» modes d'engagement de l'action publique, à base de concertation et de contractualisation (Gaudin, 1999), sur l'organisation de la représentation des intérêts sociaux. Cette dimension conduit à interroger particulièrement trois sous-objets : la re-hiérarchisation des acteurs des relations professionnelles en fonction du niveau et de l'objet de l'action publique, la redéfinition de frontières de plus en plus instables entre public et privé et

enfin, les « nouveaux » lieux d'articulation des intérêts organisés, en particulier les niveaux régionaux et les territoires infra-départementaux.

On constate en outre que ces politiques s'accompagnent fréquemment, de la part des pouvoirs publics, de tentatives de promotion et de renforcement de nouveaux acteurs individuels et collectifs, privés et publics, susceptibles de détenir des ressources stratégiques plus adaptées à la forme et aux buts de l'action publique que ce que peuvent apporter les partenaires socio-économiques traditionnels. C'est manifeste dans les deux secteurs d'intervention, en formation par l'entremise de regroupements d'employeurs liés à des milieux professionnels locaux, en matière de prévention des risques professionnels, sous l'impulsion d'expérimentations régionales soutenues par les contrats de plan Etat-Régions. On s'est interrogé à cet égard sur les fonctions latentes de la concertation comme moyen de recomposition de la représentation des intérêts, ainsi que sur la manière dont les structures syndicales et patronales s'organisent pour remplir leur rôle dans l'espace de la concertation et pour en gérer les conséquences.

### **Quels territoires et quels niveaux pertinents dans la conduite de l'action?**

La formation professionnelle dans une perspective de sécurisation des trajectoires, autant que la prévention des risques, sont deux enjeux qui remettent fortement en cause les cadres traditionnels dans lesquels s'opère en France, depuis un demi-siècle, la régulation des relations de travail : la branche professionnelle d'une part, l'entreprise ou l'établissement d'autre part, conçue comme une entité homogène et intégrée.

En effet, si la formation doit accompagner et soutenir les individus dans leurs parcours professionnels, la régulation de la production des qualifications ne peut se limiter à l'espace restreint du marché du travail interne de l'entreprise, ni même à celui, plus large, de la profession. De même, toute une série de facteurs liés aux transformations de l'organisation du travail (développement de la sous-traitance, de l'intérim, etc..) ou à la nature des activités — quand les risques professionnels sont aussi des risques environnementaux — tendent à réduire l'efficacité d'une gestion des risques au seul niveau de l'entreprise ou de l'établissement.

Dans les deux cas, l'action publique s'est efforcée, dans la période récente, de compenser l'érosion des capacités de régulations sectorielles ou « locales » (dans l'entreprise ou l'établissement) par le développement de régulations territoriales, transversales aux différentes unités de régulations traditionnelles. On sait bien aujourd'hui l'inertie qu'opposent l'organisation de la représentation des intérêts sociaux et l'architecture du système de négociation collective à ce mouvement de territorialisation de l'action publique, notamment dans le champ de la formation professionnelle (Mériaux, 2003). Mais la problématique de la territorialisation ne peut être séparée d'une interrogation plus large sur les « espaces pertinents » de l'action publique, dans un contexte où, européanisation et décentralisation des politiques publiques aidant, la régulation s'opère de plus en plus au travers de ce que la littérature anglo-saxonne désigne comme une « multi-level governance » (Scharpf, 2000). L'interdépendance entre acteurs positionnés à de multiples niveaux d'intervention est ainsi constitutive des politiques publiques comme des relations professionnelles contemporaines.

On s'est attaché, en recourant à la comparaison entre les deux domaines, à saisir la régulation comme produit des dynamiques de coopération et de concurrence entre différents acteurs et niveaux d'organisation. Pour analyser ces interdépendances, la recherche a tenté d'identifier des « espaces locaux d'innovation », en prêtant notamment attention aux ressources et aux stratégies mobilisées par certains acteurs, dont le savoir et la légitimité proviennent essentiellement de leur capacité à assurer l'articulation et la continuité entre les différents niveaux et sous-secteurs concernés par l'action publique.

### **La coordination par la connaissance**

Le développement du principe de précaution en réponse aux « risques majeurs » a engendré une procéduralisation croissante de la prise de décision et de la mise en œuvre de l'action publique. Elle s'appuie fortement sur la mobilisation des connaissances qui, à l'instar de toute ressource, doivent être « gérées » à bon escient ; la fabrication de l'action publique inclut de plus en plus une production de savoirs qui témoigne d'une « vigilance active » des décideurs, pour reprendre les termes du rapport Kourilsky-Viney (cité par Conseil d'Etat, 2005, p.279).

Certes, cela n'est pas nouveau puisque le principe de prévention étroitement lié à l'exercice de la solidarité, présente l'intérêt d'articuler au traitement des enjeux sociaux une fonction de production de savoirs. Cette perspective d'*anticipation* place nécessairement les acteurs dans une démarche partagée de production de connaissances. Cette dimension cognitive est en l'occurrence étroitement articulée à la recherche d'une plus grande responsabilité des décideurs publics (Conseil d'Etat *ibid.*), ce qui n'exclut donc plus la mise en jeu de leur responsabilité pénale pour insuffisance manifeste en matière de prévention ou pour faute dans la gestion «précautionneuse» des risques, s'il s'avère que les procédures nécessaires n'ont pas été scrupuleusement respectées.

Dès lors, en vue d'analyser la circulation et le rôle de la connaissance dans les processus de coordination, on s'est efforcé dans un premier temps de dégager le rôle tenu par l'expertise qui, dans le champ de la formation professionnelle comme dans celui des risques professionnels, met en jeu, sous des acceptions différenciées, une pluralité de savoirs spécialisés : contribue-t-elle (et comment) à la conduite de l'action publique à ses différents niveaux, notamment en favorisant ou non des apprentissages individuels et collectifs ? Comment les partenaires sociaux, engagés dans des mécanismes de concertation, construisent-ils une expertise capable de donner force objective et légitimité à leurs idées ?

D'autres formes d'expertise sont mobilisées pour soutenir la construction et la conduite de l'action publique ; elles tentent de s'appuyer sur des engagements conjoints d'acteurs publics et privés, avec des succès très variables (voir, par exemple les contrats d'objectifs territoriaux conclus, au niveau régional, par l'Etat, le Conseil Régional et les organisations professionnelles, en général avec le concours des observatoires régionaux emploi-formation). De même, mais selon des configurations très différentes, compte tenu de l'existence de corps professionnels, publics – les contrôleurs et les inspecteurs du travail – et privés – les médecins du travail et les experts des CRAM -, la coopération s'efforce de construire une connaissance commune sur l'évaluation et la prévention des risques professionnels.

## Les terrains

Ce programme de recherche a été conçu autour d'une logique de capitalisation, d'approfondissement et de confrontation de travaux achevés ou en voie de réalisation, et d'une extension à de nouveaux terrains. Chacun de ces terrains a fait l'objet d'une investigation approfondie au moyen d'un travail documentaire et d'entretiens avec les parties-prenantes, entre janvier 2004 et juillet 2005.

Sept « chantiers », eux-mêmes souvent constitués de plusieurs études de cas, ont été retenus :

1. La réforme du système de formation professionnelle : l'étude porte ici sur l'Accord National Interprofessionnel (ANI) de 2003 et sa «transcription» dans la loi du 4 mai 2004 d'une part ; sur la déclinaison de l'accord et de la loi dans 4 accords de branches d'autre part.

1a) ANI 2003

1b) Loi « Fillon » 2004

1c) Accords de branche (BTP, Hôtellerie-Restaurant, Assurance, Hôpitaux privés).

2. Les accords tripartites de branches (ATB) en région PACA (BTP, Hôtellerie-Restaurant)

3. Les Programmes Intégrés Territoriaux (PIT) de l'AGEFOS-PME au Lioran et à Sablé-sur-Sarthe

4. La Maison du Travail Saisonnier (MTS) du Cap d'Agde

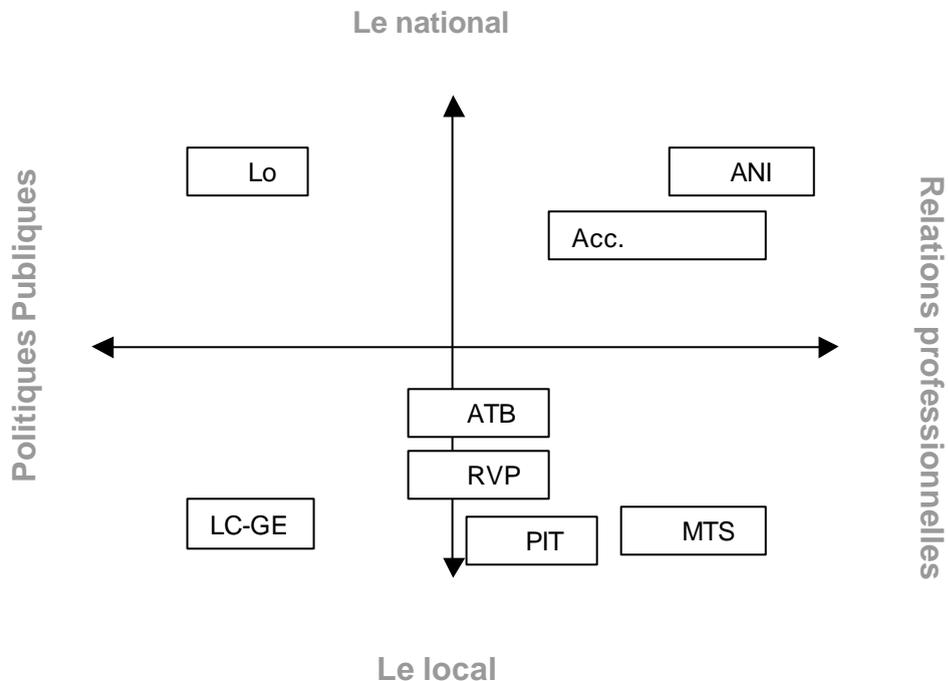
5. Les Groupements d'employeurs en Rhône-Alpes (GE)

6. La Ciotat ; territoires en reconversion (LC)

7. Les Réseaux de Veille et de Prévention des risques professionnels PACA en (RVP)

Le principe général ayant présidé à la sélection des terrains d'investigation est celui de la confrontation entre une variété d'espaces de régulation dans lesquels sont mises en tension les formes traditionnelles d'appréhension et de prise en charge, par les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, des risques du travail et de l'emploi. Compte tenu des problématiques retenues et, en particulier, de ce qui concerne l'articulation et les stratégies autour des différents niveaux de l'action collective, il n'est pas illégitime de rapprocher dans l'observation une scène nationale, la négociation interprofessionnelle sur la refonte du système français de formation, d'un niveau intermédiaire, celui de la régulation régionale, et de scènes très «locales», dans lesquelles nous pensons que se condensent et sont mis à l'épreuve les tensions et les débats perceptibles aux niveaux supérieurs.

Si l'on positionne ces différents terrains sur deux axes « national / local » et « politique publique (AP) / relations professionnelles (RP) » on peut observer qu'ils se répartissent relativement bien dans l'espace ainsi délimité, à l'exception du pôle « relations professionnelles / local », dont on sait qu'il reste encore peu structuré dans le système français (quasi-absence de la négociation collective territoriale). Cela fournit une première indication : l'appréhension locale des problèmes d'emploi ne semble devoir se faire qu'au travers d'agencements hybrides, mêlant acteurs et instruments des politiques publiques et des relations professionnelles.



#### L'équipe du projet :

L'équipe pluridisciplinaire mise sur pied pour réaliser cette recherche était composée de :

- Maïten Bel, Ingénieure de recherche Cnrs, Institut d'économie publique, Marseille
- Jacques Garnier, Maître de Conférences en économie, Lest
- Cathel Kornig, chercheuse associée au Lest
- Philippe Méhaut, Directeur de recherche au Cnrs, Lest
- Delphine Mercier, Sociologue, chargée de recherche au Cnrs, Lest
- Olivier Mériaux, Chargé de recherche à Sciences-Po, PACTE-CERAT
- Aline Prévert, Ingénieure de recherche, PACTE-CERAT
- Francesca Sirna, chercheuse associée au Lest
- Philippe Sotty, Ingénieur de prévention DRTEFP PAC, chercheur associé au Lest.
- Vincent Tiano, Directeur-adjoint du travail, chercheur associé au Lest.
- Eric Verdier, Directeur de recherche au Cnrs, LEST.

En outre, ce projet a bénéficié des avis réguliers de Michel Setbon (sociologue, Directeur de recherche au Cnrs, Lest), spécialiste reconnu des risques sanitaires, responsable au Lest du programme « L'action publique face au risque » et de Fred Rychen (Maître de conférences en économie, Lest-Idep), co-directeur scientifique du groupe de prospective de la Datar.

Dans la continuité d'un séminaire commun aux deux laboratoires sur l'analyse de l'action publique (en 2002-2003), le déroulement de ce programme a été soutenu par l'organisation d'un séminaire inter-laboratoires de suivi de la recherche : il a notamment discuté, à différentes étapes d'avancement, selon la problématique et la démarche exposées, les résultats provenant des différents terrains étudiés, en mobilisant des chercheurs concernés par ces thématiques au-delà des membres de l'équipe travaillant à ce projet.

## Références

- Balmay P., Chevrier-Fatome C., Simonin B., 2003, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Rapport de l'instance d'évaluation, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, Paris.
- Beck U., 2001, *La société du risque, Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier.
- Bel M., Méhaut P., Mériaux O. (dir), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan coll. Logiques Politiques.
- Borghetto M., Lafore R., 2000, *La république sociale*, Paris, PUF.
- Boltanski, Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Buechtemann Ch., Verdier E., 1998, " Education and Training Regimes : Macro-Institutional Evidence ", *Revue d'économie politique*, vol.108, n° 3, pp. 291-320.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Coll. La Couleur des idées, Seuil, Paris
- Castel (R.), 1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, La République des idées, Seuil, Paris.
- Chantraine, G. 2004, « Risques et gouvernementalité. Jalons pour une reconstruction théorique », communication au colloque du CLERSE « Acteur, risque et prise de risque », Villeneuve d'Ascq, 25 et 26 novembre 2004.
- Commaille J., Jobert B. (dir.), 1999, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, 2003, « Les risques liés à la transformation de l'emploi », *Les papiers du CERC*, n°2003-03.
- Conseil d'Etat, 2005, « Responsabilité et socialisation du risque » in Conseil d'Etat *Rapport 2005*, Coll. Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 196-398.
- De Munck J., 1997, « Normes et procédures : les coordonnées d'un débat », in De Munck (J.), Verhoeven (M.), *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles, De Boeck, pp. 25-63.
- Dodier N., 1987, « Modèles d'entreprises et prévention des risques professionnels ; l'action des inspecteurs du travail », *Cahiers du Centre d'études de l'emploi* n° 30.
- Dupray F., 2001, « The signalling power of education by size of firm and the long-term effects on workers' careers », *International Journal of Manpower*, vol. 22, pp.13-38.
- Dupuy Y., Larré F., 1998, « Entre salariat et travail indépendant : les formes hybrides de mobilisation du travail », *Travail et emploi*, n° 77, pp. 1-13.
- Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, Droit et société
- Esping-Andersen G., 1999, *Les trois mondes de l'Etat-Providence : essai sur le capitalisme moderne*, Coll. Le Lien Social, PUF, Paris
- Etienne J., 2003, La construction des représentations politiques de la relation formation emploi dans les forums politiques européens : le cas de « l'éducation et la formation tout au long de la vie », note ronéo, CURAPP, Université de Picardie.
- Ewald F., 1986, *Histoire de l'Etat-Providence*, Paris, Ed. Grasset.
- Ewald F., 2004, „L'Etat de Précaution“ in Conseil d'Etat *Rapport 2005*, Coll. Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 359-368.
- Ewald (F.), Kessler (D.), 1999, « Les noces du risque et de la politique », *Le débat*, pp. 55-72.
- Gaudin J-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science-Po.
- Gautié (J.), 2003, « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Document de travail n°30, Centre d'Etudes de l'Emploi, p. 17.

- Gazier B., 1999, « Assurance-chômage, employabilité et marchés transitionnels du travail », ronéo, Matisse, Paris.
- Gérard-Varet L.A., Lazzeri Y. et Rychen F., 2002, « Risques locaux et action collective : éléments pour une problématique », in Pivot C. et Rychen F. *Gérer les risques collectifs* (sous la direction de), éditions de l'Aube.
- Giddens A., Blair T., 2002, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Seuil, Paris.
- Godard O., 2004, « Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique » in Conseil d'Etat *Rapport 2005*, Coll. Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 377-392
- Groupe Thomas, 2004, « Pour une prospective des règles de la négociation sociale », *Le 4 pages Thomas n°1*, Commissariat Général du Plan
- Kerbourc'h (J-Y.) 2005, « L'organisation du marché du travail après la loi de cohésion sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, n°5, pp. 848-862
- Lallement (M.), Mériaux (O.), « "Tout n'est pas contractuel dans le contrat..." relations professionnelles et action publique à l'heure de la "Refondation sociale" », *L'année de la régulation*, n°5, 2001, pp. 171-210
- Larré F., Wauquier V., 2002, « Comment saisir l'hétérogénéité des relations de travail intermédiées ? », *Economies et sociétés, série « socio-économie du travail »*, n° 8, pp. 1297-1314.
- Marimbert J., Joly B., 2004, *Rapport au ministre des Affaires Sociales et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Janvier.
- Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée – Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, thèse de doctorat de sciences politiques, université Grenoble II, Institut d'Etudes Politiques, février 1999, 451 pages
- Mériaux (O.), 2003, « La décentralisation de la formation professionnelle : d'un gouvernement néo-corporatiste à une gouvernance régionale », in Maggi-Germain (N.), Pelage (A.), (dir) *Les évolutions de la formation professionnelle : regards croisés*, actes du séminaire DARES sur la formation professionnelle, Documentation Française, Cahiers Travail et emploi.
- Moreau (M-A), 2002, « Pour une politique de santé dans l'entreprise », *Droit Social*, n° 9-10, 817-827.
- Morin (ML), 1997, « Réseaux de production localisés et relations de travail », Note LIRHE 239, avril 1997
- Morin M-L.(dir), 1999, *Prestations de travail et activités de service*, Paris, La Documentation Française, Cahier Travail et emploi.
- Morin (M-L.), 2000, « Le risque de l'emploi », *La revue de la CFDT*, n°30, pp. 18-26
- Morin (M-L.), 2005, « Le droit du travail face aux nouvelles formes d'organisation des entreprises », *Revue Internationale du Travail*, vol. 144/1, pp. 5-30
- Perret P., 2003, *L'évaluation des politiques publiques*, Coll. Repères, La Découverte, Paris.
- Peretti-Watel P., 2001, *Sociologie des Risques*, Armand Colin, Paris.
- Ramaux (C.), 2003, « L'Etat social à l'épreuve du risque », in Eydoux (A.), Ramaux (C.), Thévenot (N.) *L'Etat social à l'épreuve du risque. Entre segmentation et politiques publique*, rapport de recherche, Paris MATISSE.
- Reynaud J-D., 2001, « Le management par les compétences : un essai d'analyse », *Sociologie du travail*, vol. 43, n° 1, pp. 7-31.
- Rychen F., Pivot A., 2002, *Gérer les risques collectifs* (sous la direction de), éditions de l'Aube.
- Rorive (B.), 2003, « Qui porte la responsabilité sociale dans l'entreprise réseau ? », Communication du LENTIC (Université de Liège) pour le Projet RELIER à la 5<sup>ème</sup> Université de Printemps de l'Audit Social IAE de Corse 22- 23 Mai.

- Salais (R.), Reynaud (B.), Baverez (N.), 1986, *L'invention du chômage*, Paris, PUF.
- Scharpf F., 2000, « Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe » *MPIfG Discussion Paper 00/5*. Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmid G., Gazier B. (dir.), 2002, *The new dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar.
- Simonin B., 2004, « Politiques de l'emploi : trois réformes à l'étranger », *Connaissance de l'emploi* n° 3, CEE, Marne la Vallée.
- Sotty (Ph.), 2003, « Le CHSCT et l'identification, l'évaluation et la gestion des risques professionnels : une analyse de déterminants de la prévention dans quatre établissements de soins », doc. ronéo, Lest, Aix en Provence.
- Supiot (A.), 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF.
- Supiot (A.), 1990, « Pourquoi un droit du travail? », *Droit Social*, n°6, pp. 485-492.
- Supiot (A.), 1995, "L'avenir d'un vieux couple : travail et sécurité sociale", *Droit Social*, n° 9-10, pp. 823-831
- Supiot A. (dir.), 1999, *Au delà de l'emploi : transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion.
- Supiot A., 2001, « Vers un ordre social international ? Observations liminaires sur les "nouvelles régulations du travail, de l'emploi et de la protection sociale », Conférence du BIT sur l'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale Annecy, 18-19 janvier 2001
- Supiot A., 2005, *Homo Juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Coll. La couleur des idées, Seuil, Paris.
- Tiano V., 2003, « Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques », *Travail et Emploi* n° 96, 67-84.
- Verdier (E.), 2000, « Reintroducing public action into societal analysis ». In Maurice M, Sorge A (eds), "Embedding organizations : societal analysis of actors, organizations and socio-economic context". Amsterdam : John Benjamins publishing company, (Advances in organizations studies; 4), pp. 325-338.
- Veltz P., 1997, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Coll. Economie en liberté, PUF, Paris.
- Veltz P., 2000, *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, Paris.

## Section I : Les dispositifs traditionnels de l'action publique partagée face aux nouveaux enjeux des risques du travail et de l'emploi

Un premier constat s'impose : celui de la multiplication des acteurs *a priori* efficaces et légitimes engagés dans l'action publique. Dit en terme très généraux, il s'agit du passage progressif d'un Etat surplombant régissant les jeux d'acteurs à un « Etat situé »<sup>5</sup> parmi une constellation d'acteurs où son rôle consisterait à favoriser la construction du bien commun défini localement par les acteurs publics et privés. Ce mouvement a débuté de longue date en matière de formation continue, domaine privilégié de la loi négociée, est plus récent en matière de formation initiale des jeunes ; il n'est encore qu'émergent en matière de travail et de risques professionnels, du moins formellement, ce qui n'empêche pas le développement d'expérimentations à l'initiative des acteurs des territoires d'action.

De ces éléments, découle le constat d'une « dé-hiérarchisation » des acteurs et de leurs logiques respectives d'action, qui provoque une banalisation des acteurs publics, plus particulièrement des représentants de l'Etat (qu' auparavant l'on pouvait considérer d'emblée comme structurants). C'est la cohérence même de l'action publique, si souvent postulée mais incertaine dans les faits, qui est ainsi en question, dans la mesure où sa mise en oeuvre tend à se négocier et à se réguler dans des ordres sociaux localisés. De façon plus générale, c'est bien la gouvernabilité et la rationalité des dispositifs d'action publique qui est en jeu. L'action publique repose de plus en plus sur des intermédiations complexes, notamment pour assurer l'ajustement entre des orientations macro-sociales et des objectifs et situations spécifiques aux acteurs professionnels et territoriaux dont l'autonomie est de plus en plus affirmée et légitime ; la négociation inter-institutionnelle est bien devenue le viatique de la « nouvelle action publique »<sup>6</sup>. Les scènes sociales étudiées montrent que ce processus est traversé d'aléas ou même de contradictions qui en rendent la cohérence sinon improbable, du moins délicate à atteindre.

D'une part, l'Etat « situé » cherchant à favoriser la coopération est largement concurrencé par d'autres collectivités publiques ou par le partenariat social pour assurer la définition du bien commun ; en est pour preuve la concurrence qu'il subit sur le registre décisif de la production d'expertises à partir desquelles sont de plus en plus fréquemment construites les connaissances partagées qui encadrent ou orientent la construction du bien commun. Conjugée à l'urgence politique engendrée par l'aggravation récurrente des risques du travail et de l'emploi et, plus largement des problèmes sociaux (chômage, exclusion, reconversion, atteinte à l'intégrité des personnes etc...), cette perte de maîtrise engendre régulièrement un retour de « l'Etat central » qui tente de reprendre la main, y compris dans des domaines de compétences déléguées aux partenaires sociaux ou transférés à des collectivités territoriales (cas de la formation des jeunes) ; il en résulte souvent une relance de concurrences inter-institutionnelles qui engendre une perte de lisibilité, réelle ou feinte, de l'action publique aux yeux des acteurs privés que celle-ci tente de mobiliser.

D'autre part, cet « Etat situé » est marqué par l'autonomisation de ses administrations déconcentrées auxquelles, de longue date, il a entrepris de transférer une part croissante des responsabilités gestionnaires non encore dévolues aux collectivités territoriales. Or la déconcentration ne se limite pas à la gestion mais recouvre aussi des initiatives originales qui témoignent de la construction d'une capacité politique régionale à agir qui peut être très marquante pour la définition du bien commun et plus largement l'action publique territoriale, comme en témoigne ci-dessous l'exemple des réseaux de veille et de prévention en PACA. Là aussi, le retour de l'Etat central comme grand coordonnateur de la définition et de l'élaboration du bien commun, risque de mettre en cause la

---

<sup>5</sup> R Salais, 1998, « Action publique et conventions : état des lieux » in Commaille J. et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 55-82

<sup>6</sup> Duran, P., Thoenig, J.C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Sciences Politiques*, V.64 / 4, pp.580-623.

pertinence territoriale des entreprises de l'Etat déconcentré et « situé » et nécessite(ra) de sa part des ajustements délicats afin de préserver sa légitimité à agir.

## **Partie I : Gouverner la « formation professionnelle tout au long de la vie » : entre continuités néo-corporatistes et ruptures territoriales**

Au travers des dispositifs qu'elle instaure, et spécialement le Droit Individuel à la Formation (DIF), la réforme engagée avec l'accord national interprofessionnel 2003 est symptomatique d'une sensibilité croissante des acteurs sociaux et des pouvoirs publics aux thématiques de la sécurisation des trajectoires professionnelles et de la prévention individuelle face aux risques de l'emploi (cf. infra, introduction générale).

Cependant, un autre aspect, tout aussi important au regard de la problématique du projet de recherche, nous semble également émerger : c'est, pour le dire rapidement, celui des évolutions affectant la «gouvernance» du système. Celle-ci doit être saisie au travers d'une double-articulation : entre les niveaux de régulation des relations d'emploi d'une part et, d'autre part, entre les règles issues de la négociation collective et les règles ou contraintes d'action produites par la coopération entre acteurs des relations professionnelles et pouvoirs publics. L'investigation porte donc à la fois sur le mode de production de la réforme et sur le contenu des normes, au travers d'une analyse de la séquence «accord interprofessionnel / loi» et, d'autre part, sur sa mise en œuvre via la négociation de branche, dans quatre secteurs aux caractéristiques bien contrastées (BTP, Hôtellerie-Restaurations, Assurance et Hôpitaux privés).

On ne peut cependant appréhender aujourd'hui les modes de régulation du système de formation professionnelle sans se pencher dans le même temps sur sa dimension territoriale, compte tenu, en particulier, de l'élargissement des compétences exercées par les Régions en la matière depuis 1993. On sait notamment combien les logiques «verticales» sous-jacentes aux politiques de branche ont encore du mal à s'articuler avec la logique d'intervention territoriale — par nature transverse — des Régions. C'est pourquoi il est intéressant d'analyser les effets de l'un des principaux instruments « contractuels » visant à coordonner l'action des pouvoirs publics au plan régional avec les politiques de qualification menées par les branches, précisément dans deux des branches dont on aura suivi la négociation de l'accord déclinant le texte interprofessionnel (BTP, Hôtellerie-Restaurations).

Cette vision d'ensemble permet d'interroger les transformations du gouvernement néo-corporatiste de la formation professionnelle et de voir sous quelles conditions peuvent émerger des formes régionalisées d'échange politique, qui reproduiraient au niveau infra-national la logique des transactions entre les branches et l'Etat, tout en assurant une meilleure mobilisation de la formation dans une visée de prévention des risques de déqualification.



# **Chapitre 1 : Une scène nationale classique en voie de recomposition ? L'accord interprofessionnel et les accords de branche sur la « Formation Tout au Long de la Vie »**

*Philippe Méhaut*

## **Introduction**

Dans le champ de la formation professionnelle, la configuration classique accord interprofessionnelle, loi, accords de branche prévaut depuis plusieurs décennies. La «loi négociée» est ainsi l'archétype d'une action publique reposant sur une forme de tripartisme à la française (Groux, 2001).

La chronique sociale nous le rappelle fréquemment, accommoder la relative « autonomie collective » dont disposent les partenaires sociaux — dans la sphère laissée en dernière instance par l'Etat — avec les prérogatives des pouvoirs publics demeure en France une question problématique et largement irrésolue. Les conflits de légitimité entre les partenaires sociaux et le législateur sont récurrents, sur fond de défausse et de calculs stratégiques quand à l'imputation des responsabilités.

Le champ de la formation professionnelle se distingue en la matière par son caractère relativement pacifié. Depuis l'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971, la production de normes fondamentales du droit de la formation continue, de la gestion paritaire du produit de l'obligation de nature fiscale versée par les entreprises au « titre de la participation des employeurs au développement de la formation continue », ou bien encore la mise en oeuvre de la politique contractuelle en direction des entreprises (Engagement de développement de la formation) témoignent de l'intensité des délégations opérées au bénéfice d'acteurs « privés » des relations professionnelles.

Comme il a été montré à de nombreuses reprises (Mériaux, 1999, Brochier, Verdier, 1999), ces processus obéissent à une logique d'échange politique: si l'Etat se dessaisit de ses compétences, c'est essentiellement parce qu'il attend des groupes d'intérêts privés qu'ils jouent de leur potentiel d'intermédiation avec les agents socio-économiques pour, si ce n'est contribuer efficacement au traitement des problèmes de qualification et d'insertion professionnelle, au moins réduire l'incertitude fondamentale qui pèse sur l'action publique, voire simplement en partager le poids politique. C'est très largement en s'appuyant sur les capacités de médiation des branches professionnelles que cette mécanique d'échange politique a pris de l'ampleur.

Cependant, à partir du début des années 1990, la performance de ces mécanismes d'échange politique centralisés entre l'Etat et les branches a fait l'objet d'interrogations croissantes de la part des experts et des pouvoirs publics. La capacité des organisations syndicales et professionnelles à sensibiliser salariés et entreprises, à faire émerger et prendre en compte leurs besoins de qualification est dans certain cas mise en cause (Culpepper, 2001). Alors que les régulations d'entreprise tendent à s'autonomiser, l'impact des accords de branche et autres normes paritaires apparaît moins évident (Mirochnitchenko, Verdier, 1997). Les cadres issus des années 1970 et 1980 s'essouffent (Lichtenberger, Méhaut, 2001), d'autant que le développement du modèle de la compétence conduit à repenser l'articulation et le rôle des lieux de production de garanties collectives (Méhaut, 2004).

Pour autant, l'accord interprofessionnel de 2003, la loi de 2004 et leurs déclinaisons de branche semblent de nature à relancer cette dynamique en introduisant de nombreuses novations. Pour une grande part, c'est à nouveau la capacité d'impulsion et de médiation des acteurs de branche en direction des employeurs et des salariés qui sera sur la sellette, ce d'autant plus que l'ANI et la loi renvoient explicitement à l'entreprise et au salarié la mise en oeuvre opérationnelle des principes et des procédures qu'ils définissent (Guérin, 2005). Toutefois «l'équipement direct» des salariés par de nouveaux droits (le DIF) et de nouvelles ressources procédurales (passeport individuel...), qui vise à rééquilibrer le face à face employeur/salarié autour de la formation, peut aussi enclencher des dynamiques individuelles plus actives que par le passé.

Examiner de façon fine les conditions de production du nouveau cadre conventionnel et législatif national, situer à travers quelques cas, les modalités de sa déclinaison dans les branches est l'objet principal de ce chapitre.

La forme emblématique de la loi négociée et de sa déclinaison de branche semble formellement inchangée. Toutefois le processus de mise en place du nouveau cadre de la « formation tout au long de la vie » est marqué par un retrait de l'Etat central, qui pose problème en regard de la cohérence de l'architecture d'ensemble, tout en ouvrant des espaces à la coordination avec d'autres acteurs et notamment les régions (§1).

Inscrit au départ dans la logique dite de « Refondation Sociale », ce processus doit s'analyser d'une part à l'aune du renouvellement des problématiques du risque, et d'autre part dans son enchaînement (et sa contribution) à l'évolution du rapport salarial (§ 2).

Les objets de négociation sur lequel il porte témoignent incontestablement d'une mutation des points de vue sur la formation continue. Cette mutation est relayée différemment par les branches selon leur positionnement économique, leurs enjeux principaux en termes de main d'œuvre, la force des régulations collectives dont elles sont porteuses (§ 3).

Dans la tentative de construction de référents partagés, support à des politiques de branche, l'expertise et l'information sont convoquées de façon croissante. Pour autant, l'outillage semble encore souvent faible. Et surtout, l'accent mis sur la contractualisation directe employeur-salarié renouvelle le rôle et les cibles des dispositifs d'information et d'orientation (§ 4).

*In fine*, on peut interroger la configuration de négociation à la fois sous l'angle de la permanence de sa forme canonique, sur les novations dont elle est porteuse, mais aussi sur son efficacité (§ 5).

#### **Précisions méthodologiques :**

L'étude croisée de la négociation nationale et des négociations de branche supposait, compte tenu des moyens disponibles, une sélection raisonnée de quelques branches. Le choix des quatre branches a pris en compte la volonté d'avoir : une branche fortement concentrée (assurance) et d'autres avec un tissu productif plus diversifié (HCR, BTP); des traditions de négociation variées; des impacts potentiels forts ou plus faibles selon les traditions de formation. L'introduction de HCR dans l'échantillon permettait par ailleurs de faire écho à l'étude sur les contrats tripartites régionaux présentée au chapitre suivant de cette section.

Ce chapitre s'appuie sur diverses sources :

- Une analyse des accords et textes législatifs ainsi que de la littérature (presse patronale, syndicale, guides de négociations...) ayant entouré les accords
- Des entretiens réalisés auprès des principaux négociateurs nationaux et dans les quatre branches retenues. Compte tenu du temps disponible, seuls ont pu être rencontrés les représentants de la principale fédération d'employeurs et des fédérations CGT, CFDT et FO.

## **1. La logique des accords et leur difficile articulation aux politiques publiques**

Si la configuration classique de la « loi négociée » était celle d'un tripartisme, avec un Etat central porteur de segments plus ou moins importants de la politique publique de FPC, le mouvement de retrait qu'il opère depuis trois décennies modifie sensiblement la donne.

### **1.1 Le contexte de l'ANI et le retrait de l'Etat central**

L'ANI de 2003 et les accords de branche se situent dans un processus de désengagement de l'Etat central qui s'amorce des années 1970 aux années 1990 et se confirme dans la période la plus récente.

L'accord de 1970 et la loi de 1971 marquent une première étape. Le postulat fondamental est que les partenaires sociaux et les entreprises (les acteurs de proximité) sont les mieux à même de construire le cadre et de conduire des politiques de formation professionnelle continue pour les

salariés. Cette première délégation de responsabilité s'est traduite, au long des années 1970 et 1980, par un double mouvement. D'une part l'Etat s'affirme dans sa fonction d'encadrement et de contrôle de l'activité des partenaires sociaux, principalement sous l'angle du contrôle financier. D'autre part, la montée en puissance de la FPC en entreprise, l'existence du CIF, mais aussi la croissance de la scolarisation, conduisent à un désengagement progressif de la puissance publique de l'un des segments traditionnels de la politique de FPC, celui de la promotion sociale (Dubar, Gadea, 1999).

Une deuxième composante de ce mouvement est la montée du chômage et la mobilisation de la formation dans le cadre de la politique de l'emploi. Une forme de spécialisation implicite se dégage : aux partenaires sociaux ce qui relève de la FPC des salariés (au point que l'Etat employeur reproduit, souvent tardivement, pour les fonctionnaires, l'essentiel de l'esprit des accords du privé), à l'Etat ce qui relève des publics aidés.

Une troisième composante est le processus de régionalisation. On retrouve ici le même postulat de proximité : les acteurs les plus proches du terrain sont les mieux à même de construire et de conduire une politique publique qui gagnerait ainsi en efficacité et serait d'autant plus légitime que conduite par des élus de proximité. On assiste ainsi à une dilution progressive de la politique étatique par transferts segmentés à de multiples acteurs.

Si l'on se centre sur la période récente (les années 1990 à nos jours), deux analyseurs de la difficile posture de l'Etat central peuvent être pris.

a) Le premier est celui des référents de la politique étatique. Dès le début des années 1990, le système de formation continue donne des signes d'essoufflement. La contribution des entreprises stagne puis commence à baisser (notamment pour les grandes entreprises). En dépit du discours sur la formation tout au long de la vie, la dépense nationale de FPC régresse en pourcentage du PIB à partir de 1993. Son poids dans l'effort éducatif global de la nation diminue d'autant plus que les dépenses d'éducation initiale continuent à augmenter (situation qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la France; selon les données de l'OCDE, depuis 1995, dix pays de l'OCDE ont vu baisser leur dépense nationale de FPC). Les inégalités d'accès à la FPC sont amplement soulignées ainsi que la forte segmentation des dispositifs publics. De nombreux rapports et états des lieux vont poser un regard critique sur le système et proposer des pistes d'évolution (entre autre le rapport De Virville, 1996, le Livre Blanc Pery, 1999, le rapport Gauron, 2000,...). Toutefois de 1991 à 2004, à l'exclusion de l'étape nouvelle de décentralisation que représente la loi quinquennale et du volet VAE de la loi de modernisation sociale, aucune réforme significative ne sera impulsée par l'Etat. Certes, référence est faite en permanence dans le discours à l'importance de la formation continue, à son rôle économique pour la formation de la main d'œuvre, à sa contribution au développement individuel. La rhétorique de la formation tout au long de la vie se développe, en lien avec les initiatives européennes. Mais les gouvernements successifs n'ouvriront pas vraiment le dossier. Le ministre Aubry I n'abordera la question que très tardivement sans pouvoir conclure. De nombreux observateurs s'accordent à penser qu'une occasion a été manquée lors des lois sur les 35 heures. Sous Aubry II, le secrétariat d'état Pery se concentrera sur la VAE sans être à même de tenir un discours propositionnel fort en accompagnement de la première négociation entre les partenaires sociaux. On peut considérer, sous certains aspects qu'il en a été de même dans la récente période. Le titre I de la loi de 2004 reprend pour l'essentiel l'ANI en le toilettant.

De fait, on trouve difficilement trace, durant toute cette décennie, de référents clairs et opérationnels pour une politique étatique de formation continue. Tout au plus trouve-t-on, au delà des affirmations de principe, des injonctions aux autres acteurs à se saisir de la question. C'est à l'échelon européen d'une part, et à celui de certaines régions et des partenaires sociaux d'autre part que se construisent les référents politiques les plus forts.

C'est aussi à ce niveau régional que les administrations déconcentrées vont progressivement déployer leurs initiatives propres, en se saisissant des cadres nationaux et des injonctions à l'expérimentation.

b) Un deuxième analyseur est celui des outils, et notamment de l'outil budgétaire. L'examen des annexes « jaunes » des projets de loi de finances du début des années 2000 permet d'établir trois constats principaux :

- pour les publics salariés, l'Etat est un agent financeur marginal (moins de 10%), ce qui correspond au partage des tâches implicite, les employeurs (au sens large) étant le financeur quasi exclusif ;

- les trois-quarts de l'intervention étatique vont aux publics « aidés » (chômeurs et jeunes). Mais même dans ce domaine, le financement étatique représente moins de la moitié du financement final (transferts à l'Unedic, rôle croissant des Régions).

- Au sein de ces publics aidés, le financement étatique reste prépondérant pour les chômeurs, mais est inférieur à 20% pour les publics jeunes (où les entreprises et les Régions sont largement dominantes).

Il ne s'agit pas ici de porter jugement sur le niveau de l'engagement financier de l'Etat<sup>7</sup>, mais de prendre la mesure de la difficulté pour la puissance publique à affirmer sa légitimité dans un système partenarial où la maîtrise des cordons de la bourse demeure une ressource de pouvoir fondamental. N'ayant pas -ou plus- la légitimité de l'agent financeur, ayant par ailleurs affirmé haut et fort que les acteurs de proximité étaient plus légitimes et plus efficaces, on comprend la difficulté à dégager une posture étatique claire. S'agit-il de construire les cadres institutionnels dans lesquels se déploient ces autres acteurs ? Tel serait plutôt le sens des lois de décentralisation, mais elles sont muettes sur les orientations d'une politique de FPC. Telle n'est pas non plus l'interprétation de la loi de 2004 où l'élaboration du cadre a reposé sur les partenaires sociaux, le législateur intervenant plutôt dans une logique de « poupées russes », venant emboîter et élargir ce qui a été dessiné par d'autres. S'agit-il de garantir la cohérence d'une action multi-partenaires ? Tel est plutôt le sens du volet « mise en cohérence des certifications » et commission nationale de certification de la loi de modernisation sociale ou de la création du Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie. Ou s'agit-il d'interventions de contrôle et/ou palliatives en cas de défaillance de l'un des acteurs, comme le développement du programme Trace sur la base du constat de l'insuffisante prise en compte des publics en difficulté par les Régions ? Les options sont multiples, semblent coexister, voire se télescoper parfois.

## 1.2 L'incomplétude de l'ANI, les injonctions aux pouvoirs publics

C'est face à cet « Etat en creux » qu'il faut d'abord considérer ANI et accords de branche. Obligés de conclure, sous injonction étatique, les partenaires sociaux vont tenter une transformation de « leur » système, tout en étant placés devant l'inévitable incomplétude de l'essai, face à la question de la formation tout au long de la vie qui déborde nécessairement ce champ de compétence :

- incomplétude dans la question de l'articulation entre formation initiale et formation continue ;
- incomplétude sur la question du DIF et de la « qualification différée » : l'appel à l'Etat dans ce domaine n'est pas suivi d'effet ;
- incomplétudes liées aux contradictions du système d'articulation des niveaux de la négociation (ANI, branche et entreprises) : là encore la question du DIF est un bon révélateur. L'un des problèmes rencontrés a été celui de sa portabilité comme droit individuel. Son financement restant assis sur l'entreprise, l'accord national n'a pas trouvé de solution<sup>8</sup>. Certaines des branches ont amélioré cette question, mais dans leur cadre : BTP (à 60% dans le cadre de la branche, totale dans les groupes) ; Assurance et hôpitaux privés (50% branche). Mais dans une perspective de mobilité élargie, voire de transitions entre activité et inactivité, entre activité et chômage, la construction négociée par les seuls acteurs à l'intérieur du rapport salarial révèle ses limites, sans que le politique ne prenne le relais. Alors que la négociation de 2003 se déroule dans un contexte marqué par la remontée du chômage, peu de ponts sont construits avec les politiques de formation en direction des chômeurs (si l'on excepte les contrats de professionnalisation) pourtant gérées de façon croissante par les mêmes acteurs. De façon significative on voit réapparaître ce problème dans la loi sur les conventions de reclassement où l'usage du DIF est prévu.

En sens inverse, les limites d'un « bipartisme de délégation » se font sentir par les tentatives de l'Etat de « reprendre la main » lorsque l'agenda politique change. Le récent retour sur la scène de la

---

<sup>7</sup> On pourrait d'ailleurs considérer que la formation professionnelle apportant pour l'essentiel des bénéfices privés aux individus et/ou aux entreprises il n'y a pas lieu à financement public ; sauf à penser, comme le suggèrent par exemple Finegold et Soskice (1988) qu'il y aurait dans ce champ des risques forts de « market failure » justifiant dès lors une intervention publique.

<sup>8</sup> Même s'il ne faut pas exclure des considérations tactiques visant à laisser « du grain à moudre » au niveau des branches

priorité « emploi » et la tentative d'introduction dans les ordonnances sur les seuils sociaux d'une baisse de la contribution obligatoire (avec prise en charge des manques à gagner sur budget public) réactive le conflit sur la nature légale ou conventionnelle de cette contribution ainsi que sur la prééminence des acteurs.

### **1.3 A la recherche de nouvelles coordinations ?**

De façon similaire, enregistrant le déplacement des centres de gravité des politiques publiques au niveau régional et/ou territorial, la question de la construction de nouveaux espaces de négociation est posée.

Lors des négociations de l'ANI, ce problème de l'articulation branche/territoire a été soulevé. Mais le rapport des forces interne aux organisations d'employeurs, le fait que les grandes branches aient repris la main dans la négociation, a débouché sur peu de choses. Dans les négociations de branche, on va alors retrouver le problème, traité différemment selon le type de négociation et les caractéristiques d'implantation géographique des branches.

C'est dans le BTP que la question est abordée le plus frontalement. L'accord sur le renforcement du rôle de la CPNE et des CPREF (signé avant l'ouverture de la négociation FTLV) traduit assez explicitement le souhait de la branche de se doter d'une représentation « paritaire » au niveau régional, censée renforcer sa capacité de négociation avec les conseils régionaux et/ou l'état déconcentré. Le préambule de l'accord FTLV évoque explicitement le développement d'une logique de contractualisation, «les parties signataires demandant à leurs représentants nationaux et locaux de promouvoir ensemble les orientations de cet accord auprès des pouvoirs publics et des partenaires de la profession et de contractualiser des partenariats favorisant leur mise en œuvre ».

La construction de nouveaux liens aux pouvoirs publics n'est par contre pas évoquée dans HCR et hôpitaux privés. Dans l'Assurance, la situation se pose différemment du fait de la concentration des établissements sur quelques régions. Mais l'accord évoque néanmoins la nécessité de prise en compte des nouveaux échelons pertinents du point de vue de la branche que sont l'Europe et les régions.

## **2. Négocier la «formation tout au long de la vie », entre évolutions du rapport salarial et décloisonnement de l'action publique**

Le processus de négociation de l'ANI doit être situé dans son contexte. D'une part, il s'inscrit dans une tentative du Medef de peser sur l'ensemble des cadres collectifs du rapport salarial «à la française » mais aussi dans une mutation des représentations du marché du travail. D'autre part, compte tenu de cet environnement, il exprime les limites et les difficultés de la construction d'une approche décloisonnée de la formation.

### **2.1 Renégocier le rapport salarial : la relecture libérale de la « société du risque » face aux aspirations syndicales à de nouvelles garanties collectives**

Bien que connues tardivement en français (Beck, 2001), les analyses de Beck (et celles de Giddens) ont largement influencé tout un courant d'idées, notamment du côté d'un mouvement libéral et patronal qui met l'accent sur la notion de société du risque généralisé. Ainsi par exemple, Denis Kessler (2001) qui fut l'un des promoteurs de la pensée du Medef pour l'ouverture des négociations sur « Refondation Sociale » évoque la croissance des risques dans les sociétés modernes. Comme Beck, il définit ces risques de façon extensive, allant des risques collectifs majeurs (naturels, environnementaux...) aux risques sociaux «classiques » (accidents du travail, maladie, retraite) en passant par les risques «nouveaux » (chômage, exclusion). Les risques ont non seulement changé de nature, mais aussi de fréquence (par exemple pour le risque chômage). De même il fait l'hypothèse à la fois d'une perception individuelle croissante de ces risques, et d'une aversion plus forte, permettant d'attendre des comportements individuels plus préventifs et plus assurantiels, dépendants moins d'un Etat providence qui serait en crise. Ce d'autant plus, et c'est là une des clés de l'analyse, que les risques seraient de plus en plus « endogènes » aux individus : ce sont les comportements (par exemple «à risques » pour la santé) qui généreraient une partie croissante de risques « prévisibles »

(donc assurables). Et ce qui est vrai pour la santé se vérifierait dans le champ de l'emploi : la notion d'employabilité comme attribut individuel est ici convoquée, de même que le chômage reposerait, au moins pour partie sur les comportements individuels. L'imputabilité serait alors plus aisée. Sur ce point, il se distingue cependant nettement de Beck qui privilégie plutôt une lecture en terme de risques « diffus » et multi-causes, qu'il deviendrait au contraire de plus en plus difficile d'imputer à un acteur unique.

Cette analyse conduit Denis Kessler et le Medef à une mise en cause forte des principes de l'Etat providence, qui se serait construit sur des catégories de risques considérées comme aujourd'hui périmées ; à des interrogations sur le recul de la famille comme institution protectrice des risques ; à une démonstration que le marché serait l'un des moyens moderne (et stable) de protection (à travers la croissance des dispositifs d'assurance privés).

La refondation des systèmes de protection sociale reposerait alors sur :

- un principe de compétitivité : c'est sa capacité, dans un environnement concurrentiel mondial, à être « compatible » dans ses coûts et prestations avec ce qui se pratique dans d'autres pays;
- un principe d'efficacité;
- un principe de justice (explicitation des principes de transfert entre groupes sociaux en levant le « voile d'ignorance »);
- et surtout un principe de responsabilité où la distribution de droits s'accompagne de devoirs (incitation, conditionnalité de certaines aides, proportionnalité à la contribution individuelle).

D'autres conceptions de l'évolution du marché du travail et de la relation d'emploi ont cependant aussi influencé la discussion entre partenaires sociaux. Leur point de départ commun est souvent le constat d'une incertitude grandissante sur le marché du travail, de l'accroissement potentiel des mobilités et du risque de passage par le chômage (même si le noyau dur du salariat semble toujours marqué par une forte ancienneté et stabilité, cf Auer 2000, L'horty 2004). Mais il est aussi celui d'une transformation des modes de vie et des attentes des individus, appelant notamment à une redistribution plus fluide des différents temps sociaux : temps de travail, temps consacré à la formation, à la famille.

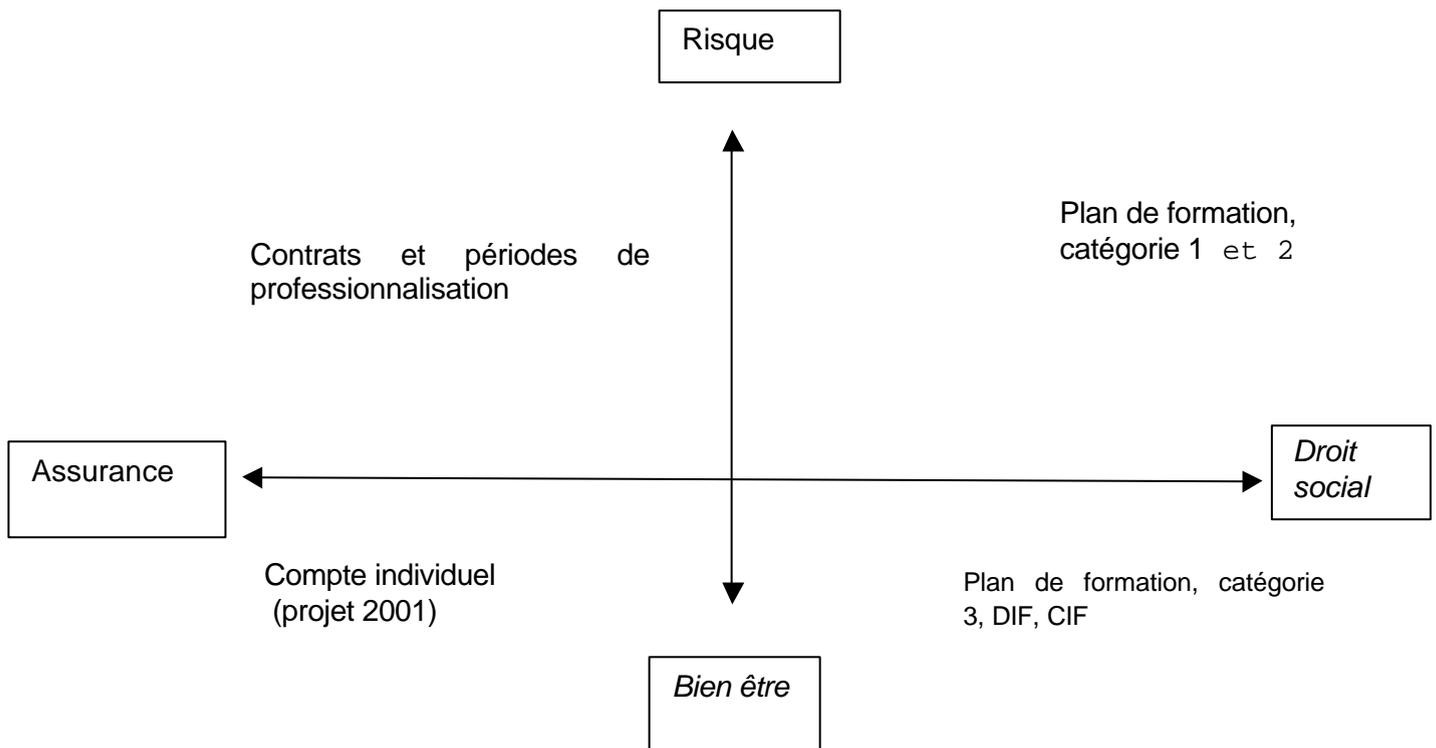
Or le système de protection sociale « à la française », et particulièrement le système de formation professionnelle continue, a des fondements inadaptés à ces nouvelles « transitions »: forte séparation entre formation initiale et continue limitant les retours en formation continue de longue durée; droits ouverts à la formation continue sur la base d'une appartenance permanente au salariat, inscrits dans l'entreprise et dépendant de l'employeur; très forte segmentation des dispositifs.

Les propositions issues des travaux de Supiot (1999) ou celles dans la mouvance des « marchés transitionnels (Schmid, Gazier, 2002, Gazier, 2003) visent alors à constituer un socle de droits de tirage, attachés à la personne, mobilisables quelque soit sa situation (en emploi, chômeur, en inactivité...) et dans une perspective à la fois de filet de protection et de welfare accompagnant toutes les formes de transition choisies ou subies. On trouve des formulations de ce type, par exemple dans les propositions de la CGT « pour une nouvelle sécurité sociale professionnelle » synthétisées par Le Duigou (2005), mais déjà présentes en filigrane dans d'autres textes au début des années 2000 (cf par exemple la contribution de B Thibault en 2000 sur les compétences, publiée en 2005).

Ces propositions, alternatives à l'analyse du risque de la partie patronale, ont incontestablement influencé les négociateurs syndicaux.

### **Les composantes de l'ANI, entre risque et bien être, assurance et droit social**

Si l'on lit maintenant les termes de l'accord de 2003 (et du projet de 2001) dans le cadre des différentes conceptions du risque et des transitions, on voit qu'il s'agit d'un compromis entre ces différentes conceptions, compromis par ailleurs inscrit dans la structure du système antérieur que, par certains aspects, il renforce. Le schéma ci-dessous synthétise comment les dispositifs, issus du nouveau cadre de 2004, se situent sur les deux axes risques/bien être et assurance/droits sociaux. On pourra trouver aussi une présentation voisine autour de l'opposition social-libéral et néo-social démocrate dans Gautié (2003).



Au seul plan sémantique, le projet d'accord de 2001 mettait l'accent, dans son préambule sur l'initiative du salarié « devant faire face au renouvellement de ses capacités professionnelles ». Il évoquait le risque d'obsolescence des qualifications. Il parlait d'un salarié acteur et co-responsable de son évolution professionnelle. Certains représentants du patronat, actifs aussi dans le développement du modèle de la compétence (Méhaut, 2004), prenaient d'ailleurs la figure du salarié « construisant son parachute pour faire face au risque de perte de son emploi » (voir aussi Ostermann, 1999). La plupart de ces termes ont disparu de l'accord de 2003, qui revient à des notions plus classiques de « droits ».

Ces « droits » se situent dans la perspective des transitions professionnelles (internes et externes à l'emploi) exprimées autour de la notion de projet professionnel. En ce sens, le nouveau cadre opère une rupture partielle avec le système antérieur, et avec le modèle des marchés internes du travail, de la stabilité de l'emploi « à vie » et des carrières « organisationnelles ».

Dans les accords de branche, la référence explicite ou implicite à la notion de risque se fait de trois façons :

- Une référence au « risque économique » : concurrence, apparition de « nouveaux risques » dans l'assurance, de risques sanitaires dans la santé qui sont des facteurs de recomposition des activités et des métiers ;
- Une référence à l'employabilité, terme parfois réfuté par les organisations syndicales, mais présent dans l'accord hôpitaux ;
- La désignation de publics prioritaires « menacés » (cf infra 3.2)

Plus implicitement, la référence au salarié acteur de son devenir professionnel, le transfert, même symbolique d'une partie de la charge sur le salarié (formations hors temps de travail) traduit un léger déplacement de l'imputabilité de l'entretien des connaissances et compétences par rapport au modèle dominant issu de 1971. Certes ces déplacements étaient déjà présents dans les dispositifs de co-investissement et de capital temps formation. Mais d'une part ils rencontraient la réticence de certaines organisations syndicales, d'autre part ils sont restés très confidentiels.

#### **Les différents sens de l'individualisation**

L'un des enjeux fortement affiché par l'ANI est le développement de l'individualisation. Ce thème revient fréquemment sur divers registres dont celui de « l'individu acteur de sa propre formation » (Maggi Germain, 2004, voir aussi Berton Correia, 2004). Sur ce point, il hérite en quelque sorte de la lente maturation des idées issues des discussions et accords antérieurs (de la fin des années 1980 à

aujourd'hui) qui, parfois sans vraiment la concrétiser, avaient posé les pierres de cette mutation des représentations de la formation.

En fait, cette thématique recouvre plusieurs sens et plusieurs objectifs :

- Inscrire la FTLV dans les évolutions du rapport salarial qu'elle contribue en retour à façonner : développement d'une gestion individualisée des carrières et des compétences, développement d'une logique de contractualisation avec l'employeur (le DIF, la notion de contrat de professionnalisation) encadrée par des règles collectives. Cette contractualisation, introduisant de « l'autonomie dans la subordination » (Supiot, 1999), dont la figure la plus forte est ici le DIF -le temps en DIF est un « temps gris » qui en principe échappe au rapport de subordination (Favennec-Héry, 2004)- repose bien sur des droits individuels qui permettent à N Maggi Germain (2004) de parler de personnalisation.
- Déplacer plus ou moins fortement l'imputabilité de l'entretien perfectionnement des connaissances et compétences : cas des formations hors temps de travail. Confirmant l'évolution de position des organisations syndicales manifeste lors de la négociation de l'ANI, cette question est peu conflictuelle dans les quatre branches étudiées. A l'exception de certains représentants de FO qui expriment sur ce thème des réticences face au DIF, les autres négociateurs n'en ont pas fait un casus belli. Cette évolution est d'ailleurs cohérente avec le souci de doter l'individu d'un pouvoir de négociation renforcé. Le modèle de la formation intégralement prise en charge par l'entreprise et réalisée sur le temps de travail avait pour effet paradoxal de renforcer le pouvoir hégémonique de l'employeur.
- Outiller l'individu pour passer de droits théoriques à des capacités à s'inscrire effectivement dans les deux premiers points : entretien individuel, insistance sur l'information du salarié, bilan de compétence, passeport formation ...
- Individualiser le parcours de formation pour passer, comme le signalait l'un de nos interlocuteurs, d'une logique de l'offre à une logique de demande.

## **2.2 Quand le modèle interprofessionnel de l'accord « global » bute sur les contextes spécifiques des négociations de branche**

En dépit de son intitulé, l'ANI de 2003 déborde le champ antérieur de la formation professionnelle continue. Il révèle par certains aspects les limites des politiques segmentées ne touchant qu'un seul champ du social ou du rapport salarial, dans un contexte d'évolution de ce dernier. On pourrait en effet considérer que l'esprit de l'ANI -et parfois sa lettre- concernent plus largement le développement professionnel.

Qu'il s'agisse des considérations sur la mobilité professionnelle, des chapitres consacrés à l'information/orientation et notamment de l'entretien professionnel, de la conception élargie de la formation incluant les formations en situation de travail et interpellant donc directement l'organisation du travail, on s'éloigne d'une conception stricte de la formation pour toucher à la carrière (même si celle-ci reste plus interne à l'entreprise qu'externe). La notion de professionnalisation utilisée pour les contrats et périodes est révélatrice de cet élargissement.

Les négociations de branche ont parfois poussé plus loin cette dé-segmentation, tout en révélant les limites inhérentes à une logique d'accords thématiques.

*Le cas du BTP* est le plus emblématique de cette tendance, avec une pluralité d'accords et de négociations entourant l'accord FTLV, et notamment un accord sur l'apprentissage : il s'agit en effet pour cet accord non seulement de définir les contours des politiques d'apprentissage stricto-sensu, mais d'agir aussi sur la rémunération des apprentis, leurs conditions d'accueil, d'hébergement, voir leur prise en charge sanitaire ou culturelle... L'Assurance révèle aussi, à sa façon, les limites de la dé-segmentation. L'esprit de l'accord est en effet celui de la gestion des compétences. Mais, selon certains négociateurs, sa mise en oeuvre pleine et entière se heurtera à la structure de la convention collective et de la grille de classification. On constate ainsi que loin d'être isolée, la déclinaison de l'ANI dans les branches est en quelque sorte enchâssée à la fois dans des traditions négociatoires et, pour certaines branches, dans des épisodes récents de négociation, qui n'ont d'ailleurs pas nécessairement de lien direct avec les questions de formation. Certaines tensions, évidentes dans les processus de négociation, peuvent donc renvoyer à des objets extérieurs.

D'une façon générale, on peut opposer d'un côté le BTP, avec une dynamique de négociations assez régulières aux trois autres branches où les traditions sont beaucoup moins fortes. Cette différence dans les pratiques de branche est cependant modulée, pour ce qui concerne la formation, par une tradition de gestion paritaire des institutions, forte elle aussi dans le BTP, dans l'assurance (les écoles de l'assurance), et, à un moindre degré dans les deux autres branches (OPCA, mais pas d'organismes de formation paritaires). La continuité est donc beaucoup plus forte dans le BTP où plusieurs négociations (sur la formation et l'intégration des jeunes, sur les CPNE/CPREF, sur l'apprentissage...) étaient engagées dès avant l'ANI. En quelque sorte, la conclusion de l'accord sur la FTLV va parachever l'édifice et les renvois entre les diverses négociations sont nombreux.

Dans les trois autres branches, l'accord FTLV est enchâssé dans d'autres épisodes négociatoires récents, parfois conflictuels, et dans lesquels l'Etat a été plus ou moins directement impliqué.

*Dans HCR*, sous injonction politique et en lien avec la question de la TVA à taux réduit, la branche a été sommée de moderniser sa convention collective. Des négociations sur le temps de travail, sur le salaire minimum, sur la prévoyance ont été conclues en 2004. C'était, pour les organisations syndicales, une condition pour discuter de la formation. Compte tenu de l'ampleur du coût salarial additionnel que représentaient ces accords, les discussions sur la formation peuvent être considérées comme « à minima » par rapport à l'ANI et œ dans un relatif consensus, considérant que la mise en oeuvre des cadres issus des négociations sur d'autres dimensions du rapport salarial étaient prioritaires.

*Dans l'hospitalisation*, une situation un peu similaire prévalait. La fusion des fédérations patronales de l'hospitalisation privée, ainsi que les discussions avec l'Etat pour l'octroi aux cliniques de crédits exceptionnels en 2002 a donné lieu à une forme d'échange politique : injonction à unifier et moderniser la convention collective en échange de l'accès à ce fonds exceptionnel visant entre autre à réduire l'écart salarial entre le privé et le public. Par ailleurs, là aussi des discussions dures ont eu lieu autour de la prévoyance et des retraites. La convention collective de 2002 prévoyait d'ailleurs déjà une contribution obligatoire à la formation supérieure au seuil légal, disposition reprise dans l'accord de 2003.

*Dans l'assurance*, aux questions de prévoyance s'ajoutaient celles des pré-retraites et, dans le domaine de la formation, celle de la suppression de la taxe parafiscale qui alimentait les écoles de branche. L'accord FTLV s'inscrit alors dans un contexte mouvementé de reprise de négociations. Il « hérite » d'une part d'un « pseudo échange » politique avec la puissance publique : augmentation de la contribution légale des entreprises contre l'aval politique aux préretraites (mais il s'agit d'un échange symbolique dans la mesure où aucune entreprise de la branche n'est vraiment impactée par la hausse de l'obligation) ; intégration de la question des écoles comme objet de négociation.

Ainsi, la construction des objets de négociation des accords de branche n'est pas purement et simplement en phase avec l'ANI mais peut faire intervenir d'autres sujets, éventuellement découper les objets différemment de l'ANI. On le constate de manière plus précise en analysant la hiérarchie des enjeux et des priorités de chaque accord.

### **3. De l'ANI aux accords de branche : objets et priorités**

Comment s'articulent alors le contenu de l'ANI et de la loi et les accords de branche?

#### **3.1 La construction des priorités de branche : force des branches, régulation du marché du travail et contextes économiques et sociaux**

Situées dans un contexte négociatoire général, les négociations de branche vont décliner l'ANI selon des priorités qui tiennent aussi au contexte économique et de marché du travail de chaque branche, ainsi qu'à la « force régulatoire » de la branche (Jobert, 2003). De façon significative, comme dans l'ANI, des déclarations communes préalables et/ou des préambules assez substantiels vont produire ce que l'on pourrait considérer comme les référents des politiques de branche. La situation dans chaque branche et par rapport à l'ANI pourrait être résumée dans le tableau suivant :

**Tableau n° 1 : principaux enjeux dans les quatre branches**

	BTP	HCR	Assurances	Hôpitaux privés
Enjeu alimentation/rétention	Fort	Fort	Faible	Moyen
Enjeu compétence et gestion interne	Moyen	Faible	Fort	Moyen
Effet mécanique de l'ANI	Fort	Fort	Faible	Moyen
Relation branche/entreprise recherchée	Branche à forte dimension régulatoire	Branche cadre réglementaire minimum	Branche et de impulsion politiques d'entreprise	Branche en construction, difficultés dans la relation aux entreprises
Priorités et mots clés	Jeunes, intégration, fidélisation, personnalisation	Performance, adapter, optimiser	Concurrence, risques, gestion des âges, jeunes	
Structure de l'accord	1 Observatoire # 2 Contrat 3 Périodes 4 DIF 5 gestion et finances	1 Gestion et finances 2 Plan et autres dispositifs 3 I/O/VAE 4 Observatoire	1 Diagnostic et besoins 2 I/O 3 Plan/DIF 4 Contrat et périodes 5 Certif et VAE	1 Contrat et apprentissage 2 Périodes 3 DIF 4 I/O 5 Observatoire
Force obligatoire	Oui	Oui	Oui	Oui

\* Effet en termes de coûts salariaux potentiels (accroissement de l'obligation légale sur les TPE, DIF) compte tenu du niveau actuel des pratiques de FPC

# Les questions relatives à l'I/O sont renvoyées à une autre négociation

On pourrait opposer l'Assurance, où l'emportent les enjeux de gestion interne dans les entreprises et à un moindre degré de renouvellement (fort besoin mais forte attractivité de la branche) au BTP et aux hôpitaux qui mettent beaucoup plus l'accent sur la question des recrutements. Logiquement, les différents outils d'individualisation (information, orientation), l'articulation du plan et du DIF sont traités avant dans l'assurance, ce qui n'est pas le cas des deux autres branches où contrats et périodes de professionnalisation sont traités en premier. Toutefois, BTP et Assurance qui insistent sur le rôle politique de la branche (mais avec un rapport aux entreprises différent) vont, dès lors, démarrer leurs textes par les problèmes de diagnostic et d'observatoire, renvoyés à la fin pour les deux autres branches. HCR présente une configuration que l'on pourrait considérer comme la plus éloignée de la philosophie de l'ANI : priorité aux questions de gestion et finance, peu de références à l'individu « acteur »...

### 3.2 L'élargissement du champ obligatoire de l'ANI et de la loi

Avant d'étudier le processus de déclinaison dans les accords de branche, il convient de souligner deux faits marquants de l'ANI et de la loi, jouant dans le sens de l'homogénéisation des situations. Les débats préalables aux négociations avaient souligné l'ampleur des inégalités de pratiques, notamment en termes de taille d'entreprise (Lichtenberger, Méhaut, 2001). Ces différences structurelles, opposant TPE/PME et grandes entreprises sont plus marquées en France que dans d'autres pays européens (Gehin, Méhaut, 1992). L'une des questions posées aux négociateurs était la possibilité de réduire ces différences. Cet objectif ne faisait pas nécessairement l'unanimité, notamment du côté patronal. Ainsi, à l'ouverture des négociations de 2001, la CGPME faisait paraître les résultats d'un sondage effectué auprès des petits employeurs et titrait « Pourquoi changer ? » au vu du fort taux de satisfaction en regard du système existant, révélant ainsi une ligne de tension au sein du patronat.

L'accord de 2003 comporte sur ce point deux novations importantes.

La première est l'augmentation significative de l'obligation légale de dépense pour les entreprises de moins de dix salariés (plus du triplement). Sans hisser cette participation au niveau de celle des entreprises de plus de dix salariés, cette forte augmentation contribue à réduire l'écart entre TPE et PME. Elle participe de cette régulation de la concurrence sur le marché du travail qu'opèrent les dispositifs négociés à un niveau supra-entreprise. On peut certes douter de l'effectivité d'une telle augmentation en termes de politique de formation. Les travaux sur les PME (Verdier, 2001) et sur les TPE (Bentabet et alii, 1999) ont en effet souligné combien la seule obligation de dépense, qui plus est dans des cadres conceptuels et comptables souvent éloignés de ceux des TPE/PME, s'avérait impuissante à modifier significativement les politiques de formation. Il n'en reste pas moins que cette augmentation est une contrainte homogénéisante forte.

Il en va de même pour le DIF, droit universel attaché à la personne et homogène quelque soit la taille de l'entreprise (même s'il est différencié selon le type de contrat). Disposer d'un droit potentiel de vingt heures annuelles peut sensiblement modifier la donne dans les petites organisations peu ou non formatrices (rappelons qu'en 2002, le taux d'accès à la formation d'un salarié dans une TPE de 10 à 20 salariés était de 7% contre 50% dans les entreprises de plus de 2000 salariés (Céreq, 2004)). On pourrait certes dessiner un scénario pessimiste. Les travaux issus de l'enquête « Formation continue 2000 » soulignent combien la demande de formation est tributaire à la fois du passé formatif de l'individu (la formation va à la formation) et de son environnement (connaissance des droits, existence ou non d'une politique de formation active dans son environnement) (Fournier et alii, 2004). Tout laisse donc à penser que l'appétence pour la formation (Lichtenberger, Méhaut, 2001) et la demande de DIF sera plus forte dans les grandes entreprises. Mais un autre scénario est envisageable : face à la faiblesse de l'initiative des employeurs, des mécanismes « compensateurs » pourraient jouer avec une certaine mobilisation du DIF dans les TPE/PME.

Cet élargissement du champ des obligations, n'a de fait pas le même sens selon que l'on se situe dans des branches à fort taux de TPE PME et à politiques de formation faiblement développées (HCR, taux de participation pour les plus de 10 salariés 1,95 en 2002, BTP, 1,80) et dans des branches plus formatrices.

### **3.3 La diversité des novations de branche**

Nous nous attacherons ici principalement aux dispositifs « phares » de l'ANI et à leur mise en musique au sein des branches.

#### **Le DIF**

Inspirées par les compte individuels de formation développés en Suède dans une entreprise (comptes que le gouvernement suédois envisageait de généraliser avant d'y renoncer sous la pression syndicale (Ericson, 2005), comptes expérimentés puis abandonnés au Royaume Uni), les propositions patronales prévoyaient, dans le projet de 2001, la création de comptes individuels de formation, par accord collectif d'entreprise. Chaque salarié aurait abondé son compte, par exemple avec les sommes touchées en heures supplémentaires ou en y allouant une partie de ses augmentations de salaire. Le titulaire d'un compte (géré en monnaie par l'entreprise) aurait alors pu engager une discussion avec son employeur pour réaliser un projet de formation C'était une approche radicalement nouvelle par rapport au cadre antérieur. Elle alliait une part de négociation et de contrôle collectif (l'accord d'entreprise pour créer les comptes) et une part d'engagement et de négociation entre l'individu et l'employeur. Elle faisait reposer directement sur l'individu une partie du coût de la formation. Enfin, les comptes étant gérés dans l'entreprise, ils échappaient aux organismes collecteurs de branche. Une partie des discussions de 2001 a bloqué sur le niveau d'engagement mutuel. Un autre élément de conflit portait sur la transférabilité d'un tel compte en cas de changement d'entreprise.

La solution retenue en 2003 conserve les mêmes objectifs mais avec des modalités différentes. On reste dans une logique de partage des coûts (le salarié donne du temps libre, l'employeur contribue aux coûts), d'initiative individuelle (c'est au salarié de décider s'il veut ou non utiliser son droit de tirage et de proposer la formation qu'il veut suivre). Mais le dispositif est plus classique (on discute d'abord sur des heures et non sur de l'argent ; il n'y a pas de compte individuel ; les orientations

prioritaires se décident au niveau de la branche en cas de financement par l'organisme collecteur...). Il s'agit néanmoins d'une innovation majeure créant une "troisième voie" entre le plan de formation et le congé individuel. La création du DIF correspond bien à une volonté d'individualisation plus forte du système. Le salarié devient porteur d'un "droit de tirage" dont il négocie l'usage avec son employeur. Ce droit ne prend pas la forme de compte individuel en monnaie, mais bien celle d'un droit personnel encadré par des règles collectives. Ils est de fait beaucoup plus proches dans sa philosophie de ce que prônent les tenants des marchés transitionnels (Schmid, Gazier, 2002) ou des droits de tirages sociaux (Supiot, 1999) que de ce que prônaient, du côté patronal, les tenants du risque et de l'assurance. La différence entre le texte adopté en 2003 et le projet d'accord de 2001 est significative.

Dans nos quatre branches, comme dans beaucoup d'autres (Luttringer, 2005), les négociateurs syndicaux ont d'abord tenté des améliorations « quantitatives » : allongement du DIF, droits accrus pour les CDD et temps partiels, anticipation de l'ouverture du droit, avance sur droits de tirage.

Un deuxième point de négociation touchait à la portabilité. Il s'agissait en quelque sorte d'une « revanche syndicale » sur la non obtention de cette portabilité dans l'ANI. Certains négociateurs syndicaux avaient reçu mandat du national de ne pas signer sans avancée sur ce point. A l'exception d'HCR (mais il s'agit d'un accord cadre donc avec un échelon supplémentaire de négociation auquel il faut probablement « laisser du grain à moudre), dans les trois autres branches, une portabilité partielle a été instaurée en cas de mobilité dans la branche (parfois totale si au sein d'un groupe).

Un troisième point de négociation a porté sur le rapport au temps de travail. Seul le BTP a repris une formule « inverse » de la loi prévoyant la possibilité sur accord entre l'employeur et le salarié de réaliser le DIF en « tout ou partie pendant le temps de travail ».

Un quatrième point de négociation a porté sur les priorités de branche. Seul le BTP a clairement affiché une priorité en termes de mobilité professionnelle en fixant, pour le financement mutualisé, une priorité promotionnelle. La branche est ici dans une logique de spécialisation complémentaire des outils sur laquelle nous reviendrons. Les priorités de HCR définies en fait par une large palette de contenus de formation ont plutôt vocation à contrôler, dans une logique restrictive, l'usage des fonds mutualisés.

Enfin, un dernier point relève de l'articulation entre le DIF et les autres dispositifs. HCR et hôpitaux n'évoquent pas la question. Le DIF est ici considéré comme une mesure « additionnelle ». Toutefois, le surcoût potentiel du DIF n'a pas le même sens dans une branche peu formatrice comme HCR, où un essor éventuel du DIF pourrait de fait occuper le vide des plans de formation peu développés, et dans une branche plus formatrice comme les hôpitaux. L'Assurance pousse le plus loin la logique de l'intégration. Dans cette branche déjà hautement formatrice, il s'agit d'articuler, voire d'intégrer, le DIF au plan de formation de l'entreprise dans une logique de complémentarité de moyens. Par certains aspects, le BTP s'engage aussi dans cette voie. Toutefois il joue plus la spécialisation à travers la priorité « promotion ».

**tableau n° 2 : comparaison ANI/Branches sur le DIF**

	BTP	HCR	Assurance	Hôpitaux
Quantitatif	Oui	ANI/loi	Oui	ANI/loi
Portabilité	Partielle branche, Groupe	Groupe	Partielle branche	Partielle branche
Temps travail	Oui	ANI/loi	ANI/loi	ANI/loi
Priorités	Oui**	Oui*	Non	Non
Articulation	spécialisation	Non	Intégration	Non

\* par les contenus de formation, logique de restriction « quantitative » par le financement

\*\* Dif ciblé « promotion », notamment quand pris en charge par l'OPCA

### **Les contrats de professionnalisation**

Rappelons que, dans l'esprit de l'ANI, il s'agissait de reconfigurer les anciens contrats afin d'en unifier le cadre, d'éviter les dérives du contrat de qualification devenu parfois un concurrent du contrat d'apprentissage (d'où les verrous sur la durée du contrat et de la formation), de mieux les doter sur

des publics «à risques ». L'apport de la négociation de branche est ici moins net, témoignant aussi des difficultés d'interprétation de l'ANI (la lettre ou le texte) ainsi que des conflits encore en cours autour de cette question, notamment avec les offreurs de formation.

En reprenant une grille de lecture voisine de celle utilisée pour le DIF , on peut positionner l'apport des négociations de branche sur les trois registres du quantitatif, de la définition de priorités et de l'articulation/spécialisation:

- S'agissant de la négociation « quantitative », trois branches sur 4 augmentent les minima salariaux ; trois branches reprennent les dispositions nationales, sur les différentes durées de contrats et de formation, toutes ouvrent donc à des durées de 24 mois ; c'est a fortiori le cas dans l'assurance qui ne retient que cette dernière durée, les recrutements se faisant tous à des niveaux Bac+2.

- S'agissant des priorités les formulations sont suffisamment larges pour que tous types de publics (jeunes avec ou sans formation certifiée, chômeurs ou non, adultes) puissent rentrer dans ce cadre. Ces formulations sont souvent ambiguës : certes, référence prioritaire est faite en général aux « jeunes sans qualification sortis avant la fin du cycle secondaire ou sans diplôme secondaire » (Hôpitaux), mais ce type de formule est immédiatement complétée par d'autres énoncés. Le cas du BTP est particulièrement significatif. L'ensemble des négociateurs insistent sur la complémentarité du contrat de professionnalisation et de l'apprentissage : ce seraient deux filières distinctes, la première visant clairement des jeunes ou des adultes chômeurs, ou venant dans le Bâtiment à partir d'une autre branche (« favoriser l'insertion ou la réinsertion ») ; la deuxième se situant plus dans la logique de la formation initiale. La mobilisation de ces filières complémentaires (auquel les interlocuteurs ajoutent la formation sous voie scolaire) apparaît nécessaire pour faire face aux importants besoins de recrutement. Mais l'accord reprend aussi des formules plus larges, issues de l'ANI, comme par exemple « compléter la compétence professionnelle de jeunes diplômés ».

Une deuxième registre de priorités est introduit par la définition de formation ou de cibles « métiers », visant aussi à resserrer la notion de « professionnalisation ». Si BTP et HCR n'affichent pas vraiment de priorités, mettant simplement l'accent pour l'un (HCR) sur les certifications CQP et publiques et renvoyant à l'OPCA la définition ultérieure plus fine et, pour l'autre (BTP), sur les certifications inscrites au RNCP mais aussi sur les qualifications des conventions collectives et de la CPNE, par contre, Assurance et Hôpitaux sont plus précis. Il s'agit alors de cibler prioritairement les formations correspondant aux métiers « cœur de branche », avec un accent sur les titres et diplômes.

De ces registres de priorité on peut cependant confirmer la logique de « spécialisation » des dispositifs pour le BTP (recherche au moins théorique de la complémentarité formation initiale/contrat de professionnalisation comme canaux d'alimentation), une logique de « concurrence » pour HCR (tous les entretiens font écho de graves désaccords avec l'Education Nationale, de la volonté de privilégier l'apprentissage et les contrats de professionnalisation et de développer les CQP en alternative aux diplômes).

**Tableau n° 3 Comparatif ANI/branche pour les contrats de professionnalisation**

	BTP	HCR	Assurance	Hôpitaux
Quantitatif salaire	Oui	Oui	Oui	ANI/loi
Quantitatif durée	ANI/loi	ANI/loi	24 mois	ANI/Loi
Priorités Public	Oui	Non	Non	Faibles
Priorités formation	Non	Non	Oui	Oui
Articulation	Spécialisation	Concurrence	-	-

### **Les périodes de professionnalisation**

Dans un dégradé quant aux novations apportées par les branches (ce qui rejoint les observations de Luttringer, 2005), les périodes sont, à ce stade, le dispositif le plus mal cerné et approprié par les négociateurs de branche. Outre une partition difficile, voire même une confusion, entre périodes et contrats qui est revenue dans plusieurs entretiens et l'évocation d'une difficulté de compréhension, c'est sur les périodes que l'écart à l'ANI est le plus difficile à cerner.

L'espace ouvert à la dimension quantitative de la négociation était ici faible compte tenu du caractère encore plus fortement déclaratif et procédural de l'ANI sur ces périodes. S'agissant des

priorités, trois branches se réfèrent au cadre très général de l'ANI pour les publics, introduisant éventuellement des modulations d'âge (plus de 45 ans au lieu de plus de 40..., ajout des moins de 30 ans dans le BTP). Seul le BTP affiche une priorité complémentaire pour les bas niveaux de qualification.

En termes de priorité formation, on retrouve la référence à l'ANI avec deux exceptions. HCR introduit une référence forte au diplôme ou certificat (qui va de pair avec l'insistance sur les CQP), à l'acquisition d'une qualification, faisant ainsi de fait de la période de professionnalisation une période diplômante et centrée sur la promotion. L'Assurance s'appuie sur les travaux de l'observatoire pour définir un ensemble d'actions centrées sur l'évolution des métiers et/ou la promotion. En ce sens, elle est la plus proche de l'esprit de l'ANI et de la logique de la formation tout au long de la vie. Mais cette définition est perturbée par la reprise dans le nouveau cadre des dispositions anciennes relatives à l'accès aux écoles de la branche, répondant aux traditions de promotion sociale de la branche : automaticité de l'inscription dans une période de professionnalisation des demandes d'accès à ces écoles.

En termes d'articulation, trois branches font référence à l'ANI et à l'intégration possible du DIF dans les périodes de professionnalisation. Le BTP se distingue sensiblement en visant des publics « à risque potentiel », sous l'impulsion de la CFDT, et en inscrivant les périodes dans des trajectoires professionnelles pouvant concerner des moins de 30 ans entrés sans qualification et à repositionner, et/ou des plus âgés en reconversion. A nouveau la logique de spécialisation se confirme.

**Tableau n° 4 Comparatif ANI/branche pour les périodes de professionnalisation**

	BTP	HCR	Assurance	Hôpitaux
Priorités Public	ANI/loi + premiers niveaux de qualification	Ani/loi	ANI/loi	ANI/loi
Priorités formation	Ani/loi	Oui	Oui	Ani/loi
Articulation	spécialisation	Ani/loi	Ani/loi	Ani/loi

#### **Procédures et outils de l'individualisation**

A côté des dispositifs, l'ANI mettait, nous l'avons vu, l'accent sur l'individualisation. Cette individualisation est accompagnée du développement des outils supports de « capacités » à se construire comme acteur de son parcours professionnel et de sa formation. Ces ressources pour l'individu vont de l'entretien professionnel au passeport formation, en passant par l'information, le bilan de compétence, d'autres formes d'évaluation des besoins. Elles peuvent être aussi des ressources collectives à travers la formation des IRP et le renforcement de leur rôle.

L'ensemble des dispositions relatives à l'information et à l'orientation de l'ANI (entretien professionnel éventuellement couplé à l'entretien individuel, passeport, bilan de compétences, tutorat, rôle de l'encadrement, rôle des IRP) ont été repris par 3 de nos 4 branches (le BTP renvoyant cette question à une négociation ultérieure) sans grande novation. Soulignons cependant que, au moment de cette étude, une suite de la négociation interprofessionnelle était prévue sur ce sujet, ce qui peut expliquer un certain attentisme des branches à s'en emparer avant les conclusions interprofessionnelles. C'est toutefois dans l'Assurance, qui disposait déjà d'éléments dans sa convention collective que les objectifs et les procédures relatives à l'entretien professionnel sont le plus finement définis, en lien avec les objectifs de GPEC au niveau de l'entreprise.

Toutes les branches prévoient des documents supports, parfois discutés paritairement. Ainsi le BTP (OPCA) a-t-il réalisé un document d'appui pour l'évaluation individuelle des objectifs et des besoins lors d'un contrat de professionnalisation.

La question de l'information directe du salarié sur le nouveau dispositif a été débattue et introduite dans l'assurance et dans le BTP. Si dans la première cette responsabilité est principalement renvoyée directement à l'entreprise, elle donne lieu à réflexion dans le BTP, tant sur le rôle des OPCA que sur celui du futur observatoire. En effet, mais cette question se pose aussi pour d'autres branches, les OPCA s'adressaient jusqu'à ce jour prioritairement, si ce n'est exclusivement à l'employeur. Dans la logique de contractualisation individuelle ( DIF mais aussi contrat et période), le problème est posé de

« l'outillage du couple contractant ». L'une des formules envisagée dans le BTP au moment de l'enquête est celle d'un observatoire des *métiers* qui fournirait des ressources sur la prospective métier accessibles directement aux employeurs et aux salariés. De même, les différents organismes paritaires pourraient être amenés à fournir directement de l'information aux salariés.

#### **Les rapports à l'offre de formation**

Si cette question n'était pas explicite dans la formulation de l'ANI en septembre 2003 (sauf à travers les conséquences de l'individualisation), elle est par contre réintroduite dans la mise en forme finale de décembre 2003 qui comprend un titre 2 relatif à l'enseignement technique et professionnel reprenant les principaux accords antérieurs.

Elle est évoquée, de façon forte par les négociateurs rencontrés, sur des registres différents :

- Mieux contrôler les organismes de formation (initiale et/ou continue). Dans l'Assurance, suite aux problèmes financiers rencontrés par les écoles de la branche, la branche veut renforcer la régulation marchande de ces institutions. Le même passage « d'une logique de l'offre à une logique de la demande » est évoqué dans le BTP, notamment à travers l'individualisation des contrats de professionnalisation et la réduction des durées de formation que doit permettre une meilleure analyse des besoins.
- Renforcer les formations en alternance. Les négociateurs de HCR évoquent des relations conflictuelles avec l'éducation nationale, la nécessité du développement de l'apprentissage. Dans les hôpitaux, le développement de l'alternance est aussi évoqué avec la croissance du CFA de la branche.
- Pousser plus loin le pilotage par la certification. Sont évoquées ici le renforcement de la présence dans les différentes commission consultatives, mais aussi la stratégie de développement des CQP : développement des CQP dans le BTP et HCR (plutôt dans une logique de complémentarité avec les titres et diplômes existant pour le premier, dans une logique de concurrence dans le deuxième); créations de premiers CQP dans l'hôpital; développement à prévoir dans l'assurance, mais avec une insistance sur la transversalité de ces certifications : comment harmoniser des CQP d'entreprise existants, comment pousser plus loin la logique des certifications interprofessionnelles suggérée par les négociateurs nationaux ?

Bien qu'il s'agisse à ce stade de déclarations de principe, d'ailleurs pas toujours actées dans les accords, elles expriment cette volonté du renforcement du « néo-corporatisme à la française » et l'importance, pour l'existence des branches, du cadre des titres et certificats qui leurs sont attachés ainsi que du contrôle de l'appareil de formation.

#### **4. Les leviers du renforcement de la régulation professionnelle**

A contre-courant du mouvement d'autonomisation normative de l'entreprise, et en contradiction avec l'extension des compétences régionales en matière de formation des jeunes et des adultes, l'ANI se traduit par un renforcement des pouvoirs normatifs et des capacités d'action (organisationnelles, financières) des branches professionnelles. Cette évolution, qui ne va pas sans produire d'effets sur la mise en cohérence des politiques régionales et des politiques de qualification des branches, est de nature à susciter des interrogations quant à la performance du système.

##### **4.1 : Un appareillage institutionnel densifié**

###### **Le rôle de l'expertise et de l'information : les paradoxes des observatoires**

Le développement d'une information partagée apparaît de plus en plus comme à la base de la construction de politiques d'emploi et de formation reposant sur une pluralité d'acteurs (Bertrand et alii, 2004). Cette expertise partagée est la condition sine qua non de l'objectivation des choix, de la réduction de l'incertitude. C'est l'esprit de la création ou du renforcement/repositionnement, là où ils existent déjà, des observatoires de branche. De ce point de vue, il faut souligner le paradoxe temporel dans lequel se situent de nombreuses branches : l'absence d'observatoire n'a pas permis de mobiliser cette information en amont de la discussion sur les référents politiques. Mais même là où des observatoires existaient (BTP, Assurance) il ne semble pas que leur production ait été réellement appropriée dans la négociation. Certes la plupart des négociateurs en avaient une connaissance, étant déjà parties prenantes de CPNE, des différents organismes paritaires, des comités de pilotages.

Mais dans les entretiens réalisés, peu de références explicites ont été faites au point d'appui que constituait cette production.

La novation de principe que constitue l'expression négociée de référents politiques au niveau de la branche et le dépassement de la simple logique quantitative reste donc à confirmer au fur et à mesure de la production de ces observatoires et de son appropriation par les acteurs. De ce point de vue, l'obligation de négociation tous les trois ans pourrait jouer un rôle clé. Nul doute d'ailleurs que des conflits apparaîtront tant sur les priorités et orientations à donner à cette production que sur son interprétation.

Mais les observatoires sont aussi pris dans d'autres paradoxes :

- souvent situés, pour des raisons techniques, au sein de l'OPCA ils sont alors de fait plus proche de la logique de gestion de dispositifs que de celle de l'éclairage amont des choix politiques. De façon significative, le BTP, qui dispose déjà de nombreuses structures, essaye de concevoir un observatoire «réseau» mais où la branche aurait la main politique, alors que tant dans HCR que dans les hôpitaux, il est ou restera intégré à l'OPCA.
- Observatoires « Emploi Formation », il sont confrontés aux limites des segmentations évoquées précédemment : risque d'une approche restrictive de la relation formation emploi sans pouvoir intégrer les enjeux économiques et liés à une approche plus globale du rapport salarial ; risque d'être enfermés dans les limites de la branche sans intégrer les transversalités ou territorialités émergentes.

#### **Le nouveau rôle des CPNE et CPREF**

Tous les accords insistent sur le rôle renforcé des CPNE. Dans les entretiens réalisés, de nombreux interlocuteurs ont souligné la nécessité de se dégager du paritarisme de gestion, d'en faire des espaces plus politiques et stratégiques. L'accord du BTP spécifique aux CPNE et CPREF traduit bien cette orientation. Il va même jusqu'à prévoir, à terme, une évolution de leur composition en interdisant une représentation par le personnel des OCPA. Toutefois, dans certaines branches (HCR, CPREF BTP, Hôpitaux) ces structures sont encore décrites comme peu vivantes, peu outillées. Les missions accrues qui leur sont confiées (définition des priorités, suivi d'application des accords, développement des CQP) semblent peu compatibles avec leur régime actuel de fonctionnement. Comme le souligne par ailleurs JM Luttringer (2005), le statut de la production de ces instances méritera examen. En effet, il ne s'agit pas d'instances de négociation mais, pour autant, elles pourraient avoir à produire des décisions (par exemple sur les priorités) ayant force obligatoire pour les entreprises.

## **4.2 Renforcement des règles corporatistes et configurations d'action collective**

### **La branche et la question de la dérogation**

La loi du 4 mai 2004 sur la formation professionnelle et le dialogue social, et notamment les dispositions de son titre II concernant les nouvelles règles de conclusion des accords collectifs et l'autonomisation des négociations d'entreprises, at-elle eu des conséquences sur la négociation de branche ?

Disons d'abord qu'il a cristallisé les oppositions syndicales qui, la plupart du temps, ont mis comme condition à leur signature des accords de branche FTLV leur force obligatoire. Mais, comme le soulignent Jean Saglio et Annette Jobert dans un travail plus large sur cette question, les possibilités nouvelles ainsi ouvertes sont souvent regardées de façon dubitative y compris par les fédérations patronales : le rôle régulateur de la branche sur le marché du travail, et, à travers ce rôle, la régulation de la concurrence reste fortement présent. «Renforcer l'autonomie de l'entreprise... c'est affaiblir la branche inexorablement... Verrouiller la négociation de branche apparaît dès lors comme une mesure de bon sens destinée sinon à réduire cette concurrence, du moins à la rendre plus acceptable » (Jobert, Saglio, 2005).

De fait, cette question n'a pas été vraiment conflictuelle dans les négociations de branche. Elle l'a d'autant moins été que les deux parties sont fortement attachées au caractère non dérogatoire des règles de financement et de collecte. Dès lors, il était d'autant plus difficile de réaffirmer ce principe tout en laissant ouverte la possibilité de dérogations sur les autres domaines. Les quatre accords de

branche étudiés ont donc force obligatoire. Sur 45 accords signés en 2004, JM Luttringer (2005) enregistre de son côté plus de 80% d'accords non dérogoires.

Il est encore trop tôt pour dire quelle va être la dynamique des accords d'entreprise. Quelques grands groupes et grandes entreprises ont déjà signé des accords, mais la plupart ont logiquement attendu les accords de branche pour ouvrir les discussions. Tout laisse cependant à penser qu'au final le nombre d'accords sera assez limité. Seules devraient s'engager dans le processus les entreprises ou groupes qui veulent s'appuyer sur l'ANI pour faire évoluer des politiques de GRH négociées et les entreprises où le poids syndical peut laisser espérer aux organisations syndicales une avancée « quantitative ».

### **Un renforcement de la configuration classique ?**

In fine, le triptyque classique ANI, loi, branches sort plutôt renforcé du processus.

A travers plusieurs dispositifs, l'accord et la loi confirment et amplifient les caractéristiques de base du système. Dans les petites entreprises (moins de 10 salariés), la contribution obligatoire pour la formation des salariés va tripler. De plus, dans la dernière phase de la négociation de 2003, les employeurs ont du concéder une légère augmentation de la contribution obligatoire des entreprises de plus de 10 salariés (+ 0,1%) afin d'augmenter les ressources disponibles pour le congé individuel de formation, dispositif auquel étaient très attachées certaines organisations de salariés.

Dans le même temps, le poids des branches et de leurs organismes collecteurs des fonds de la formation sort renforcé (Merle, 2004). D'une part ils vont directement collecter les cotisations croissantes des petites entreprises. D'autre part, des clauses plus strictes définissent leur monopole de collecte dans le périmètre de la branche. Enfin, c'est principalement au niveau de la branche (et de ses organismes collecteurs) que se définiront un certain nombre de priorités (par exemple en termes de publics non qualifiés, d'égalité de genre...d'actions en direction des seniors) qui s'imposeront aux entreprises si elles veulent bénéficier des fonds mutualisés. Ce renforcement du poids de la branche traduit la force des grandes fédérations au sein de l'organisation patronale. Le Medef, suivi en cela par la CFDT, plaide plutôt, particulièrement lors de la négociation de 2001, pour un développement des solutions interprofessionnelles et un plus fort ancrage des politiques de formation au niveau des territoires et des entreprises. Or la prise en compte du territoire a été très faible dans l'ANI. Elle s'affirme plus nous l'avons vu dans certains accords de branche. Mais c'est quand même la régulation de type « néo-corporatiste » à la française qui se poursuit, et par certains aspects se renforce dans ce processus.

Toutefois, ce renforcement est contrebalancé par le renvoi explicite au niveau de l'entreprise et de la contractualisation employeur/salarié. En l'absence d'accord de branche ou d'entreprise, les dispositifs et les cadres procéduraux de l'ANI s'appliquent, négociation de branche et d'entreprise ayant en quelque sorte un rôle subsidiaire (Guerin, 2005).

### **Quelle efficacité du processus ?**

Des interrogations existent cependant sur la lourdeur et la productivité de ce triptyque.

Comme évoqué au début de ce chapitre, on peut difficilement parler ici d'une co-construction de l'action publique si celle-ci est définie par la rencontre entre des acteurs publics et privés. L'« Etat en creux » voit son rôle se limiter à celui de greffier des partenaires sociaux et/ou de porte parole de lobby privés qui n'avaient pas obtenu dans l'ANI ce qu'ils souhaitaient. Certes la loi donne force obligatoire à l'ANI et le traduit dans les modifications nécessaires du code du travail, mais elle n'exprime pas le croisement et l'articulation avec une ou des politiques publiques, d'autant que les principaux porteurs de ces politiques aujourd'hui (les Régions) étaient absentes du processus. Son principal apport se situe dans le renforcement potentiel de la coordination entre les acteurs à travers la création du nouveau Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie.

L'apport de la négociation de branche est très variable. Une partie de ce processus peut être analysé comme une phase nécessaire d'appropriation et d'apprentissage d'un cadre national par les acteurs de branche et d'entreprise. En termes plus concrets, il se situe sur quatre registres principaux :

- i. Un registre quantitatif classique visant à rendre certaines branches mieux-disantes que l'ANI : conditions salariales ou durée des formations des dispositifs de professionnalisation, durée ou modalités d'accès au DIF. Mais dans ce domaine, la prudence a été de règle, et parfois du côté des deux parties prenantes : incertitude sur le coût à venir de mesures qui reposent beaucoup sur la façon dont elles seront appropriées ou non par les salariés, satisfaction vis à vis d'un ANI unanime, nécessité de laisser des portes ouvertes à la négociation d'entreprise...
- ii. Un registre d'adaptation des règles de branche au nouveau cadre obligatoire : création des observatoires, mise en conformité des règles de financement. Il s'agit là d'une simple adaptation mécanique aux novations de l'ANI et de la loi.
- iii. Un registre de construction de référents négociés pour les politiques de branche (préambules, priorités sur les dispositifs et/ou les publics). Certes ce registre n'est pas une novation totale : d'une part on trouvait déjà des préambules de ce type dans d'autres accords antérieurs, d'autre part divers dispositifs, souvent appuyés sur l'intervention publiques, visaient soit à doter les branches d'une analyse prospective de l'évolution de l'emploi et du travail (les Contrats d'études Prospectives), soit à outiller des politiques de formation plus pro-actives (les Engagements de développement de la Formation). Mais, suivant ici l'esprit de l'ANI, on peut considérer que le double objectif de positionnement des politiques en regard du contexte économique et de marché du travail et de définition de publics cibles constitue bien l'ébauche de construction de référents politiques partagés, censés servir de soubassement à une activité d'orientation plus soutenue des branches (rôle des CPNE, rendez-vous à trois ans, apport des observatoires) et de guide à des politiques d'entreprise.
- iv. Un registre procédural. Certes l'ANI contient un certain nombre de dispositions normatives (droit au DIF de n heures et conditions de son financement, modification de l'obligation légale...) relayées par la loi. Mais, pour l'essentiel, on peut considérer qu'il construit un cadre procédural, assez lâche et assez ouvert, renvoyant aux acteurs de branche, aux entreprises et aux salariés la façon de l'interpréter et de le faire vivre effectivement. La plupart des négociateurs rencontrés ont souligné les conflits d'interprétation potentiels (« l'esprit et la lettre »), par exemple sur les catégories du plan de formation, sur les frontières du DIF, sur les périodes de professionnalisation. L'impact potentiel du nouveau dispositif est à ce jour incertain. Des deux côtés, les négociateurs insistent soit sur la capacité des employeurs à se saisir de ce cadre (notamment là où les pratiques de formation sont les moins actives -évoquant même pour certains le rôle du renouvellement démographique des chefs d'entreprise-) soit sur la capacité des organisations syndicales et des représentants du personnel à se saisir d'une question qui n'est ni coutumière ni prioritaire dans la pratique syndicale classique. Une partie de la négociation de branche vise alors à resserrer et à rendre plus opératoire ce cadre procédural : précision sur les objectifs et les priorités, sur les dispositifs, conditions de prise en charge mutualisée, développement de l'outillage d'appui. Mais il ne s'agit pas d'une production substantielle. On est plus dans le registre de l'outillage cognitif, interprétatif et d'appui aux acteurs « de terrain », ce qui certes réduit l'incertitude sur l'action, mais ne la garantit pas pour autant.

### **Registres de négociation et diversité des configurations de branche**

Si l'on reprend l'engagement des quatre branches étudiées sur ces différents registres de négociation et qu'on le rapproche des idéaux types proposés par Annette Jobert (Jobert, 2000, 2003), force est de constater la relative stabilité des différentes configurations.

D'un côté le BTP confirme l'importance de la branche comme cadre régulateur, producteur de normes, même si celles-ci passent ici plus par une précision de cadre procéduraux, par la production croissante de services aux entreprises (supports pour les contrats de professionnalisation, dispositifs d'information). Rien n'indique ici un affaiblissement de la forme classique des relations professionnelles à la française.

De l'autre côté, l'Assurance, décrite par Annette Jobert comme ayant une fonction de « service » aux entreprises adhérentes, conserve cette caractéristique : les normes de branche sont souvent en deçà des pratiques d'entreprise, c'est dans le développement d'un outillage d'appui à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, au développement de la gestion des compétences que la branche s'affirme (y compris dans le rôle des écoles, les perspectives sur les CQP...).

On retrouve bien l'opposition classique entre une branche à fort tissu de petites entreprises, engagée sur des marchés plutôt nationaux (au moins pour le bâtiment) et une branche de grandes ou très grandes entreprises qui ont leurs propres dispositifs de création de normes (de façon significative, l'une des plus grandes entreprises de la branche avait ouvert en parallèle son propre chantier préparatoire à la négociation d'entreprise et de groupe, qui a nourri la négociation de branche).

Toutefois, dans le champ sous revue, la création de cadres procéduraux se confirme des deux côtés et pourrait contribuer à rapprocher les deux configurations.

Le cas des deux autres branches est plus difficile à situer. D'un côté, HCR se caractérise plutôt par une production « à minima », qui vise, en s'appuyant sur le couple ANI/loi à développer et faire appliquer des normes de base (d'où l'importance accordée à la gestion/régulation des flux financiers) tout en cherchant à asseoir progressivement la légitimité de la branche à travers le développement de l'OPCA, l'affirmation de certifications de branche. Il s'agit certes là des caractéristiques d'une « branche en émergence », pour partie, nous l'avons vu sous forte contrainte publique. Mais cette émergence, toujours à re-confirmer concerne une activité très ancienne. Les difficultés d'affirmation de la branche sont alors probablement un indicateur de sa forte hétérogénéité (nous étions ici au niveau d'un accord cadre) et des transformations rapides qu'elle connaît : développement de groupe nationaux et multinationaux dans l'hôtellerie et la restauration, essor des systèmes de franchising. Les conflits récurrents, par exemple dans le domaine de la formation initiale entre restauration collective et traditionnelle sur la conception de la formation des cuisiniers (Mériot, 2002), conflits qui à la fois traversent la branche et l'opposent à l'éducation nationale, expriment la difficulté à construire un cadre régulateur fort en présence de logiques économiques divergentes. Tout laisse à prévoir plutôt une balkanisation/recomposition, entre d'un côté des groupes, grandes entreprises et franchises renforçant leurs cadres collectifs, construisant une relation salariale plus classique et plus normée, et l'univers des TPE/PME.

Par certains aspects, les hôpitaux privés se rapprochent de la notion de « branche en émergence » : faible tradition négociatoire, production dans le champ de la FTLV qui s'écarte très peu de l'ANI et de la loi, difficultés à affirmer la branche vis à vis des entreprises, tant sur le plan normatif que sur celui de la production de services (compte tenu de la jeunesse de la structure patronale unifiée). Mais ici, les caractéristiques économiques sont très différentes : relative unité de l'activité, structures productives plus homogènes (malgré le développement de quelques grands groupes). La branche est en quelque sorte prise en ciseau entre d'un côté des structures de propriété (majoritairement des médecins libéraux) où la figure du praticien l'emporte encore sur celle de l'employeur et l'importante production de règles publiques qui encadrent les activités hospitalières (financement, règles professionnelles, contrôle et normes sanitaires) et/ou structurent fortement le marché du travail (poids dominant de la fonction publique hospitalière). C'est probablement là que le « tripartisme » négocié, au niveau national a ses plus fortes perspectives, même s'il ne porte pas d'abord sur les questions de formation.

## Conclusion

Pour conclure ce chapitre, on voudrait revenir sur quelques unes des questions clés qui sous-tendent cette recherche collective.

a) La notion de "risque" contribue-t-elle au renouvellement de l'espace des relations professionnelles ?

La réponse ne sera bien évidemment pas tranchée. D'une part, les configurations que nous avons étudiées, issues de la tradition des relations professionnelles à la française sont incrites dans un fort sentiment de dépendance. Elles produisent et reproduisent une conception classique des "risques sociaux", dans des configurations et des dispositifs beaucoup plus proches du welfare que du risque. Pour autant, l'insistance mise sur la production de connaissance en amont de l'action (et donc sur l'identification et l'évaluation de risques), les déplacements, même modestes sur l'imputabilité (l'employeur versus le salarié), le renforcement des dispositifs collectifs (de type assurantiels pour les entreprises) témoignent d'une certaine porosité entre la tradition de la protection sociale et un renouvellement de ses approches.

b) Peut-on parler d'un affaiblissement des relations professionnelles ?

Ici la réponse est plus simple. Tant dans les configurations d'acteurs (au niveau national et/ou des branches) que dans la nature des productions, on trouve plutôt une confirmation de la vivacité des cadres interprofessionnels et de branche, certes dans un champ limité et marqué par une tradition de non conflictualité, plutôt que des indices d'affaiblissement. Le caractère nettement plus procédural des accords n'enlève rien à cette proposition. Les obligations conventionnelles et légales sortent plutôt renforcées (en niveau et en étendue), les dynamiques de branche répondent aux modèles canoniques antérieurs, même avec des évolutions. L'espace laissé ouvert aux pratiques d'entreprises reste fort (comme il l'était dans les dispositifs issus de 1971 qui faisaient bien de l'entreprise -ou plutôt de l'employeur- l'acteur central des politiques de formation professionnelles). Une différence significative est cependant introduite par le processus d'individualisation et de personnalisation des droits. ANI et accords de branche font appel explicitement à la contractualisation employeur/salarié et procurent, à des degrés divers, un outillage pour cette contractualisation. Cette contractualisation renforcée employeur/salarié, certes encadrée par des règles (procédurales) collectives, s'écarte pour partie de la relation de subordination et introduit un élément de nouveauté dans la figure des relations professionnelles.

c) Une action publique par délégation d'impuissance ?

Dans ces processus, la figure de "l'Etat en creux" renouvelle la conception d'une action publique co-produite par l'Etat et les partenaires sociaux. On pourrait plutôt parler, s'agissant de l'Etat central, d'une délégation d'impuissance, qui érige les partenaires sociaux en constructeurs de biens et d'action publique. Mais cette délégation se heurte à deux limites. D'une part la difficulté, voir l'impossibilité, pour les acteurs des relations professionnelles de sortir du cadre "naturel" qui est le leur pour embrasser, au delà de la relation salariale immédiate, l'ensemble des enjeux touchant à la Formation Tout au Long de la Vie. D'autre part la nécessité pour ces mêmes partenaires de recomposer leurs relations avec d'autres acteurs publics, au niveau territorial, européen, à la fois pour poursuivre les processus de légitimation croisée, et pour dégager des ressources (cognitives, matérielles, en termes de dispositifs) nécessaires à l'effectivité de leur action.

d) Un petit pas vers une conception renouvelée du rapport salarial et des marchés du travail

Malgré ces limites, tant l'esprit que la lettre de certains dispositifs de l'ANI (et de certains accords de branche) traduisent un pas vers une conception renouvelée du rapport salarial :

- articulation plus étroite entre travail, formation et développement professionnel (en phase, sur ce point avec à la fois le développement de la gestion des compétences et la loi sur la VAE) et évolutions des règles de mobilité;
- dépassement de l'horizon du contrat de travail (actions aux frontières de ce contrat avec le DIF, horizon temporel élargi avec la transférabilité...)

Il s'agit là d'une petite pierre de plus dans le jardin des "droits de tirages sociaux" ou des "marchés transitionnels", sans que pour autant le devenir de cette petite pierre soit assurée : entre la faiblesse de dispositifs transversaux supportés par des acteurs publics et la force des marchés internes à la française, l'espace est étroit. Tout laisse à penser que les effets à court terme seront faibles : temps nécessaire de la connaissance et de l'apprentissage des dispositifs par les acteurs, adaptation croisée plan de formation/DIF, évolution de l'offre de formation, capacité des organisations syndicales à traiter du couple droits collectifs/personnalisation. A plus long terme, une partie de l'avenir du nouveau cadre dépendra de sa "mise en phase" plus ou moins forte d'une part avec les modèles de GRH en développement (gestion des compétences), d'autre part avec d'autres novations comme par exemple la Validation des Acquis de l'Expérience.

## Références

- Auer Peter, Cases S, 2000, L'emploi durable persiste dans les pays industrialisés, RIT, vol 139, n°4
- Beck Ulrich, 2001, La société du risque, Sur la voie d'une autre modernité, Aubier
- Bentabet, E., Michun, S. and Trouvé P. (1999), *Gestion des hommes et formation dans les très petites entreprises*, Collection des Etudes n°72, Marseille, Céreq
- Berton, F, Coreia, M, Lespessailles, C, Maillebouis, M (eds), 2004, Initiative Individuelle et Formation, (Paris, L'harmattan)
- Besucco, N., Tallard, M., Lozier, F., 1998, Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche, Cahier Travail et Emploi, (Paris, La documentation française).
- Bertrand H., Hillau B., Richard A, (2003), L'expertise en Région, entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action, Formation Emploi, n°84, p11-27
- Brochier, Damien, Verdier, Eric 1999, Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique, *Politique et management public*, n°3, 130-149.
- Cereq 2004, La formation professionnelle continue financée par les entreprises, [www.cereq.fr](http://www.cereq.fr)
- CFDT, 2004, La réforme de la formation professionnelle continue, le guide du négociateur, Agefal, Mai
- Culpepper, P.D. (2003), l'information privée et les politiques publiques en perspective comparative, in Bel, Méhaut, Mériaux (coord)
- De Virville Michel, 1996, Donner un nouvel élan à la formation professionnelle, Rapport au ministre du Travail, Paris, La documentation française
- Dubar, Cl., Gadéa, C. (eds), 1999, La promotion sociale en France, (Paris, Septentrion).
- Ericson, Thomas, 2005, Lifelong learning, labour market and employment dynamics in Sweden, communication au séminaire Céreq, Mars
- Favennec-Héry Façoise, 2004, Temps de formation, temps de travail, quelques observations, Droit Social, N°5, 494-498
- Finegold D., Soskice, D., 1988, 'The failure of training in Britain : analysis and prescription'. Oxford review of Economic Policy, 4(3), 21-53.
- Fournier, C., Lambert, M. and Perez C (2002), *Les Français et la formation continue, statistiques sur la diversité des pratiques*, Documents n°169, Série Observatoire, novembre (Marseille, Céreq)
- Gauron A., 2000, Formation tout au long de la vie, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, Paris, La documentation française
- Gautié Jérôme, 2003, Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale, Centre d'études de l'emploi,
- Gazier B, 2003, « Tous sublimes », vers un nouveau plein emploi, Paris, Flammarion
- Gehin, J.P. and Mehaut, Ph, (1993), Apprentissage ou formation continue? Stratégies éducatives des entreprises en France et en Allemagne (Paris, Lharmattan)
- Gomez-Mustel, Marie José, 2004, Les enjeux de l'obligation d'adaptation, Droit Social, N° 5, 499- 508
- Groux, Guy, 2001, (dir) L'action publique négociée, Approches à partir des 35 heures, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales
- Guerin, Francis, 2005, La dynamique des relations professionnelles entre démocratie sociale et contractualisme productif : l'exemple de la réforme de la formation professionnelle continue, Communication au colloque de l'AFSP, Lyon,
- Jobert A., 2000, « Les espaces de la négociation collective: branches et territoires », Octarès, Editions.

- Jobert, A, 2003, Quelles dynamiques pour la négociation collective de branche ? *Travail et Emploi*, n°95, 5-27.
- Jobert Annette, Saglio Jean, 2005, La mise en œuvre des dispositions de la loi du 4 Mai 2004 permettant aux entreprises de déroger aux accords de branche, rapport pour la DRT, CRISTO, IDHE
- Kessler Dominique, 2001, L'avenir de la protection sociale, Medef,
- Le Duigou Jean Christophe, 2005, La sécurité sociale professionnelle : une utopie réaliste, *Analyses et documents économiques*, n°98, Février, p 44-49
- Lichtenberger, Y., Méhaut, Ph., 2001, Les enjeux de la refonte de la formation professionnelle continue –bilan pour un futur-, *Liaisons sociales*, Mars.
- L'Horty Yannick, 2004, Instabilité de l'emploi : quelles ruptures de tendance ? *Les papiers du Cerc*, n°2004-01
- Luttringer Jean Marie 2004, Formation professionnelle tout au long de la vie et négociation sociale, *Droit social*, n)2, mai, 472-481
- Luttringer Jean Marie, Seiler Catherine, 2005 La négociation collective de branche sur la formation en 2004 : éléments d'analyse, dossier pour la DRT, Circe.
- Maggi Germain Nicole, 2004, La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés, *Dares*, communication au colloque les évolutions de la formation professionnelle continue.
- Meriot Sylvie- Anne, 2002 , *Le cuisinier nostalgique, Entre restaurant et cantine*, Editions du CNRS, Paris
- Mériaux O, 1998, *L'action publique partagée –Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation continue*, Thèse de science politique, IEP Grenoble.
- Méhaut Philippe, 1995, The French System of training levies and the dynamics of the wage earning relationship. *International Contribution to labour Studies*, supplément au Cambridge economic journal
- Méhaut, Philippe, 2004, Competencies based management : what consequences for the labour markets ? *Economia et Lavoro*, XXXVIII, 1, 2004, 165-180
- Merle, V, 2004, Un accord historique ? *droit Social*, n° Spécial Le nouveau droit de la formation, n°5, Mai, p 455-463
- Merle, V., Lichtenberger, Y., 2001, 'Formation et éducation tout au long de la vie : 1971-2001 : deux réformes, un même défi', *Formation Emploi*, 76,169-190.
- Mirochnitchenko K., Verdier E., 1997, Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue, *Travail et Emploi*, n°72, 51-65.
- Osterman P., 1999, *Securing prosperity*, Princeton University press
- Pery, N, Secrétariat d'état aux droits de femmes et à la formation professionnelle, 1999, *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux*
- Ramaux Christophe, 2003, Comment penser l'état social au-delà du risque et des assurances sociales ? *Forum de la régulation*, Paris, octobre
- Schmid Günter, Gazier Bernard (eds), 2002, *The dynamics of full employment, Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar,
- Supiot A. 1999, *Au-delà de l'emploi, transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, (Paris, Flammarion)
- Thibault B, 2005, Compétence(s), une notion controversée en quête de «requalification », *Analyses et documents économiques*, n°98, février, 61-65
- Verdier, E., (2001) La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation ? *Formation Emploi*, n° 76, p 11-34



## Chapitre 2 : Formation des jeunes et rapport salarial : vers un néo-corporatisme régional ? Les accords tripartites de branche en région PACA<sup>9</sup>

Eric Verdier, Maïten Bel et Francesca Sirna.

### Introduction

Depuis 1994, l'instrument d'intervention privilégié des Régions est le Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des jeunes (PRDFPJ), étendu en 2002 à la formation des adultes. L'élaboration du plan, animée par le conseil régional, repose sur un écheveau particulièrement complexe de concertations et de négociations. Aussi l'élaboration des règles du jeu régional n'est-elle jamais le produit de la volonté du seul conseil régional mais la résultante de multiples interactions avec les « partenaires » économiques et sociaux (interprofessionnels et de branches), les autres collectivités territoriales, les représentants de l'Etat et même le niveau européen, compte tenu des financements qu'il est susceptible d'apporter. On a ainsi pu avancer que le Plan régional est un « texte réseau » (Callon, 1991) qui rentre en connexion avec d'autres constructions institutionnelles, notamment contractuelles, comme le contrat de Plan Etat-Région (Lamanthe, Verdier, 1999) pour tracer le cadre d'une action publique multi-niveaux.

Ce plan de développement se situe à la confluence de deux régulations de l'action publique. Dans le cadre d'un système de relations professionnelles organisé autour d'un tripartisme entre l'Etat, le patronat et les syndicats (Duclos et Mériaux, 1998), la coopération et la concertation sont censées soutenir le déploiement d'une « action publique partagée » en matière de formation continue (Mériaux, 1999). Par ailleurs, la décentralisation à la française, en imbriquant les compétences de l'Etat et des collectivités territoriales, a ouvert la voie à une régulation conjointe des différentes filières de formation des jeunes, auparavant fortement cloisonnées (Mossé, Verdier, 2002).

Sur la base de cette double filiation, le développement de dispositifs de contractualisation a constitué, formellement du moins, l'un des états et l'un des prolongements privilégiés de la mise en œuvre du Plan régional. En effet depuis 1987, avant même la création des PRDF, les Régions, l'Etat et les branches professionnelles ont eu la possibilité de conclure des contrats d'objectifs territoriaux dans la perspective de rendre plus cohérente l'offre de formation. A partir de 1993, compte tenu de la faible structuration des acteurs interprofessionnels régionaux, tant du côté patronal que syndical, cette démarche sectorielle est apparue réaliste pour parvenir, in fine, à mettre en cohérence les diverses filières de formation grâce à un ensemble de contrats de branche encadrés par le plan régional de développement.

Or dix ans après la loi de 1993, cette mobilisation des intérêts par le biais des branches professionnelles débouche sur un bilan d'ensemble assez mitigé, en PACA comme dans les autres régions. Certes, des contrats avaient bien été signés. Mais leur capacité à réguler l'offre de formation d'une manière opérationnelle a lourdement peiné à s'établir (Bel et alii 2000), malgré le principe, partagé par les différents acteurs, d'une meilleure adaptation des dispositifs de formation à la demande de qualifications des entreprises et des territoires. En effet, à l'instar de toutes les procédures dites « contractuelles » qui instrumentent aujourd'hui le partenariat dans l'action publique, ces documents ne créent aucune obligation mutuelle pour leurs signataires. Pis encore, ils « *apparaissent davantage comme un moyen d'information réciproque qu'un outil d'harmonisation des décisions prises par les différents acteurs* » (Lindeperg, 2000). En PACA, l'effectivité des contrats d'objectifs est même restée en deçà de cette simple convergence de points de vue<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ce texte est fondé sur des entretiens réalisés entre Octobre 2005 et Septembre 2006, assortis de la documentation correspondante. Il ne prétend nullement rendre compte du cours ultérieur.

<sup>10</sup> « *La mise en œuvre des contrats d'objectifs qui avaient été signés avec les branches du BTP, des transports et de la logistique, de l'hôtellerie –restauration, du commerce et grande distribution et*

C'est sur la base d'un tel constat que la Région PACA a lancé en 2003 une « nouvelle génération » de contrats d'objectifs baptisés « Accords cadres tripartites de branche » (ACTB). Fruit d'un apprentissage institutionnel, ils avancent un nouveau mode d'organisation de l'action publique contractuelle (§1). Promouvant un intérêt régional sur les questions de formation et d'emploi, ce mode d'action s'efforce de mettre en place une régulation néo-corporatiste animée par le Conseil régional (§2). Progressivement s'affirme une responsabilité politique propre de la Région qui, implicitement, reviendrait à instaurer, dans ces matières, une logique de « gouvernement régional ». En tout état de cause, « gouvernance » et/ou gouvernement sont confrontés à l'hétérogénéité des relations entre politiques publiques et branches professionnelles. L'avenir du dispositif contractuel est confronté à des incertitudes de divers ordres. On peut en inférer différents scénarios d'évolution.

## **1. Un nouveau dispositif contractuel en matière de formation**

Courant 2003, quatre accords relevant de cette nouvelle formule ont été signés avec l'Etat et les organisations professionnelles du BTP, de l'hôtellerie-restauration, du transport et de l'agroalimentaire, soit des branches parmi les plus importantes de la région, qui sont structurées en organisations professionnelles et syndicales (relativement) actives et qui rencontrent des problèmes de recrutement de main d'œuvre (pénurie, manque de qualification, turn-over trop important etc ...). Depuis lors, le processus institutionnel gagne de nouvelles activités économiques (métallurgie, chimie, secteur sanitaire et social, métiers de la mer ...).

Comme celle qui l'a précédée, cette dynamique contractuelle sectorielle est insérée dans des « super-règles » régionales qui ont en fixé les grands principes fondateurs.

### **1.1 Un Plan régional de développement de la formation « contractualisé »**

Les règles du jeu régional ont été posées par le Plan régional de développement de la formation (PRDF) adopté par l'assemblée régionale le 19 décembre 2002. Ce vote ponctuait un processus de négociation institutionnalisée qui a été un véritable investissement cognitif et procédural : à l'issue d'une année de consultations et d'auditions, le Plan régional a arrêté les modalités par lesquelles les dispositifs de formation devaient contribuer au développement économique et social en y associant un « vade mecum » institutionnel pour les procédures, notamment contractuelles, qui sont appelées à rendre ce texte général effectif. Il s'agit donc d'un « document d'orientation » négocié (Gaudin, 2004), qui permet « d'afficher une volonté générale de coopération et de présenter une orientation d'action plus que de détailler des opérations à réaliser » (ibid., p. 172).

De la sorte, il met en scène une population d'institutions et d'acteurs au niveau régional et local, assurant des responsabilités institutionnelles, pédagogiques et économiques diversifiées mais censées s'inscrire dans une démarche procédurale commune. Celle-ci est destinée à favoriser des dynamiques d'intéressement des parties prenantes à la construction d'un bien commun (Eymard-Duvernay, Marchal, 1994), en l'occurrence la formation et l'insertion des jeunes et des adultes, par le biais privilégié de la coopération inter-institutionnelle.

Le Conseil régional de PACA a particulièrement développé cette approche de l'intéressement collectif puisque, parallèlement à l'adoption par l'assemblée régionale d'une délibération créant le PRDF 2002-2007, les acteurs publics et eux seuls (Région, Préfecture, Rectorats, Direction Régionale Jeunesse et Sports, Direction Régionale de l'Agriculture et des Forêts, Direction Régionale des Affaires Maritimes) se sont conjointement engagés sur des principes, des objectifs, des instruments d'intervention – dont les accords tripartites – et des modalités de régulation institutionnelle de la

---

*de la coiffure, s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles : difficulté à harmoniser les données et diagnostics, à appréhender l'ensemble des politiques de formation initiale et continue ainsi qu'à faire évoluer sur le terrain les réponses de formation apportées par les pouvoirs publics et les pratiques d'entreprises » (« Le PRDF en PACA, rapport de présentation, décembre 2002, 14).*

formation et de l'insertion professionnelles, en signant un document contractuel<sup>11</sup> reprenant et précisant le contenu du PRDF.

Ce plan, établi pour la période 2002-2007, dégage « six orientations pour mieux répondre aux enjeux économiques et sociaux régionaux » dont, classiquement, le renforcement « de l'égalité des chances pour l'accès aux savoirs et à une première qualification » ainsi que la mobilisation de la formation continue pour développer les compétences professionnelles des actifs ». Dans la perspective qui est ici la nôtre, on insistera sur les dimensions suivantes qui tracent le cadre des exercices contractuels de branches en cause.

### **Les grands enjeux régionaux en matière de qualification**

A cet égard, est soulignée « la co-existence d'un taux de chômage élevé, d'un niveau de formation et de population active plus bas que la moyenne nationale, de besoins de renouvellement des qualifications liés à la pyramide des âges et à la modernisation de l'économie, et de certaines difficultés de recrutement »<sup>12</sup>. Face aux risques de sous-développement des ressources humaine et des activités économiques ainsi pointé, l'efficacité de la formation professionnelle initiale s'avère limitée par « de nombreuses ruptures en cours de formation et échecs au diplôme [qui] sont liées au fait que l'entrée en formation ne correspondait pas à de véritables choix (...) ». Ces défaillances de l'action publique jouent, en particulier, au détriment du « renouvellement des qualifications dans les métiers les plus stratégiques ».

### **Des politiques publiques à l'action publique en matière de formation**

En terme de procédures, est soulignée la nécessité pour les acteurs publics parties prenantes « de faire converger leurs diagnostics, plans d'actions, outils opérationnels et moyens ». Mais l'atteinte des objectifs communs ne saurait dépendre de la seule mobilisation des institutions publiques signataires, aussi réussie soit-elle. Elle nécessite de s'appuyer sur une action publique partagée, organisée « prioritairement autour de la concertation régionale tripartite entre les signataires du PRDF et les partenaires sociaux économiques régionaux et sociaux ».

Ainsi les acteurs du service public de l'emploi, de l'Education Nationale et de la Région sont appelés à mettre en œuvre « en relation avec les représentants professionnels, toute autre mesure susceptible de développer la motivation des publics à occuper les métiers en tension : revalorisation de l'image des métiers, des rémunérations, des conditions de travail, des conditions de recrutement, accompagnement et tutorat dans l'emploi ... ». Plus précisément, le PRDF en appelle à un élargissement du champ de la concertation et de la contractualisation avec les acteurs de branche ; les engagements contractuels devront porter, comme cela était déjà prévu dans la génération précédente des contrats d'objectifs, « sur l'analyse prospective des métiers et des qualifications et l'évolution de la carte des formations » mais aussi sur les conditions de stabilisation dans l'emploi et de progression professionnelle, ainsi que sur les moyens de valoriser les métiers auprès du public ». Comme on le verra, il n'y a pas dans cet élargissement des objets, pure rhétorique.

D'ailleurs, les auteurs et signataires du PRDF contractualisé ont appris, à l'expérience, qu'aussi partagés soient les principes et les diagnostics préalables, aussi pertinents soient les dispositifs et les procédures, l'effectivité risque fort de ne pas être au rendez vous, si ne se met pas en place une configuration d'acteurs pertinente qui dote les outils de l'action partagée des relais nécessaires dans l'espace régional. Moins encore que les règles, on ne construit les acteurs par décret. Prudemment, le texte entend « favoriser, par le dialogue avec les instances patronales et syndicales, l'identification des interlocuteurs susceptibles d'engager avec les pouvoirs publics, une action concertée permettant de répondre aux enjeux du renouvellement des qualifications (...) ». La recherche préalable du consentement à agir avait d'ailleurs manqué, en PACA comme dans d'autres régions, au point de vider l'action collective d'une grande partie de son sens initial (Verdier et Vion, 2005) ; la manifestation la plus tangible en a été l'absence d'engagement des partenaires de branche dans une régulation régionale des contrats de qualification.

### **La nécessaire articulation avec la territorialisation des politiques**

---

<sup>11</sup> « Le Plan régional de développement des formations en Provence-Alpes-Côte d'Azur, orientations et mise en œuvre », Document contractuel, 2003.

<sup>12</sup> Ibid.

Le nouveau PRDF identifie bien le danger qu'il y aurait à se limiter, comme par le passé, à la seule régulation régionale de branche. Celle-ci doit être prolongée ou croisée avec la dimension territoriale pour atteindre ses « cibles » (entreprises, jeunes et salariés) et se nourrir d'une dynamique de projets : il s'agit, d'un côté, d'« encourager et réguler sur chaque territoire les équilibres entre les voies de formation initiale scolaire et apprentissage et continue au regard d'une analyse de la demande sociale et de la demande économique concertée avec les acteurs locaux » ; de l'autre, il faut « mobiliser de manière concertée l'ensemble des dispositifs de formation initiale et continue au regard (...) des projets de développement inscrits dans les chartes de développement de territoires au périmètre plus restreint (Pays et Agglomération) ou des projets issus des Pactes Territoriaux pour l'emploi ».

## 1.2 Les caractéristiques générales du nouveau mode d'action publique contractualisé

D'un PRDF à l'autre, il s'agit de rendre plus vivante, juste et efficace une « démocratie administrative » (Duran, Thoenig, 1996), en s'appuyant sur un nouvel équipement – procédures, outils et connaissances –, lui-même associé à des acteurs recomposés. Les activités privilégiées par la démarche - BTP, Hôtellerie-restauration, Transport et Agroalimentaire- présentent un point commun « facilitateur », à savoir leur structuration autour d'organisations professionnelles et syndicales actives.

### Des objectifs techniques multiformes

A un horizon de cinq ans, d'après la maquette standard, ces accords cadres ont pour objectifs communs :

- de contribuer à l'élaboration d'un plan régional de l'information sur les professions afin de favoriser une orientation positive des jeunes vers les emplois correspondants ;
- de tracer un cadre d'évolution de l'appareil de formation initiale intégré au schéma prévisionnel des formations de la Région ;
- de programmer la formation continue et de favoriser la progression professionnelle et la reconnaissance des compétences des actifs, ce qui suppose que l'accord interprofessionnel sur la formation tout au long de la vie ait été décliné dans les branches concernées ;
- de construire « une approche globale du renouvellement des qualifications intégrant l'ensemble des dispositifs de formation initiale et continue et d'aide à l'emploi »<sup>13</sup>. Au-delà, privilégiant l'attractivité des emplois et la fidélisation de la main d'œuvre, les ACTB pourraient s'intéresser à d'autres facettes de la relation salariale, notamment parce qu'elles interagissent avec la relation formation-emploi (conditions de travail notamment) ;
- d'identifier les zones d'emploi dans lesquelles les questions relatives à la relation formation-emploi dans les branches concernées comptent plus particulièrement, puis d'y repérer les acteurs du territoire avec lesquels il est possible de travailler pour mettre en œuvre des actions concrètes ;
- de fonder les démarches communes sur un recours élargi à des connaissances de diverses factures : des constats sectoriels à l'échelle régionale, des études sur des problèmes communs à différentes branches (la rupture des contrats d'apprentissage, le devenir des saisonniers), des diagnostics territoriaux dégagant les enjeux clés du territoire. Ces ressources cognitives sont mobilisées pour soutenir la construction d'un intérêt collectif à agir, susciter des réponses opérationnelles aux problèmes soulevés et enfin favoriser le développement d'expérimentations locales susceptibles de faire école ensuite.

Vis à vis de la génération antérieure des COT, ces accords cadres tripartites de branche (ACTB) comportent donc plusieurs inflexions sensibles :

- Un rôle plus important des élus et donc de l'instance politique. Jusqu'alors, les contrats de branche ainsi que le texte des ATB ont été élaborés par les techniciens des différentes instances signataires. L'objectif est d'obtenir un engagement plus fort des « politiques », ce qui donnerait plus de légitimité aux accords. La Région s'y emploie en plaçant chaque territoire de mise en œuvre des ATB sous la responsabilité explicite d'un élu régional.
- Un champ sensiblement élargi (voir ci-dessus) à l'emploi et, si possible, au travail lui-même.
- Une plus forte implication de la représentation des salariés. Certes, les COT avaient fait l'objet d'une consultation des instances prévues par la loi telles que le COREF (Comité régional emploi-formation), instance tripartite remplacée désormais par le CCRFP<sup>14</sup> et les CAEN<sup>15</sup>, mais cette

---

<sup>13</sup> « Les accords cadres tripartites. MEMO », DGA Région PACA, 2003.

<sup>14</sup> Comité consultatif régional de la formation professionnelle.

concertation était souvent formelle. Les quatre accords cadres prévoient, en sus de cette consultation légale, d'associer les organisations syndicales de salariés à la négociation de l'action (par l'intermédiaire des commissions paritaires pour l'emploi et la formation lorsqu'elles existent) et a minima à leur suivi.

- Une volonté explicite de suivi et d'évaluation : « les signataires des accords tripartites ont souhaité s'engager sur l'élaboration d'indicateurs de suivi des actions mises en place ... »<sup>16</sup>.

- Un souci d'opérationnalisation qui permette de trancher avec le caractère souvent formel des contrats antérieurs : la territorialisation de l'action est censée être un moyen clé pour atteindre cet objectif. Chaque année, des conventions d'application de ces accords cadres doivent être signées, en faisant en sorte qu'elles recourent des Plans d'Action Locaux (PAL) élaborés au niveau des zones d'emploi. Les partenaires de branche seront appelés, territoire par territoire, à se mettre d'accord sur un diagnostic fait par l'équipe territoriale (Etat, Région, représentants des branches) afin d'identifier, s'il y a lieu, des enjeux locaux et, sur cette base, dégager quelques actions précises que les partenaires s'engageront à (co-)financer.

## **2. Construction d'un intérêt régional et mise en place d'une régulation néo-corporatiste**

Ce nouveau modèle d'action publique repose sur la promotion d'un intérêt général régional qui favorise la conclusion d'échanges politiques entre acteurs publics et acteurs de branche.

### **2.1. La promotion d'un intérêt général régional comme intégrateur politique**

Sur un nombre croissant de scènes institutionnelles, les collectivités locales tentent, selon des formules variées, d'aller au-delà de la simple coordination des compétences institutionnelles réparties d'une manière de plus en plus complexe entre des acteurs diversifiées. Par la concertation et de la négociation, il s'agit d'abord d'intégrer à proprement parler les actions publiques et privées dans des projets de développement dont elles sont les promotrices et les gardiennes du sens. Les accords cadres tripartites de branches en PACA sont sans doute exemplaires, sur le papier du moins, de telles tentatives de recomposition de l'action publique.

Ils partent de constats communs sur la place – jugée souvent décisive - des activités économiques en cause pour le développement régional. Par exemple, le contrat relatif au BTP – il en est de même pour l'hôtellerie-restauration - souligne le « caractère stratégique » de cette activité pour le développement économique et social de la région PACA, ce dont attestent :

- le poids de ce secteur dans l'économie régionale : « 8,5 % de la population active régionale, soit 110.000 emplois répartis entre 25.700 établissements dont 94 % ont moins de 10 salariés » (ibid. p. 4) ;
- sa présence sur l'ensemble du territoire régional ;
- sa capacité à offrir ainsi des « emplois de proximité » en première insertion à des jeunes peu ou pas qualifiés (plus généralement 80 % des actifs ont un niveau de formation V ou Vbis).

Au yeux des signataires, cette responsabilité vis à vis du développement économique et social de la région n'en rend que plus aigu le risque structurel auquel ces secteurs sont exposés : ne pas disposer en nombre et en qualité des qualifications professionnelles nécessaires. D'ailleurs la forte reprise de l'emploi sectoriel des années 1998-2002 s'est accompagnée d'un accroissement des difficultés de recrutement.

Ces accords érigent ainsi la formation, l'emploi et les qualifications de ces secteurs en une sorte de « bien commun régional ». Dès lors, celui-ci transcenderait les intérêts catégoriels qui les portaient initialement pour « publiciser » des activités privées dans un double perspective :

- inscrire dans le débat public la relation formation-emploi et, plus largement, l'évolution du rapport salarial dans ces branches ;

---

<sup>15</sup> Conseil académique de l'Education Nationale.

<sup>16</sup> « Les accords cadres tripartites ». MEMO, DGA Région PACA, 2003.

- assurer la convergence au sein d'un projet régional de développement – et non pas dans le seul cadre d'une déclinaison régionale d'une politique nationale de branche – des moyens et des actions des différentes et nombreuses parties prenantes, publiques et privées.

Cette convergence est censée apporter une réponse structurelle à des enjeux à la fois sectoriels mais aussi macro-régionaux :

*« Le présent accord-cadre définit les engagements pour cinq ans, de l'Etat, des autorités académiques et de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, ainsi que des organisations professionnelles du Bâtiment et des Travaux Publics, pour le développement de l'emploi et de la formation dans les métiers du BTP »* (Accord cadre tripartite de branche pour le bâtiment et les travaux publics, p. 3).

#### **Le référent commun : prévenir les risques d' « un équilibre de bas niveau de qualification »**

En terme d'action publique, l'enjeu central dans des activités comme le bâtiment et, plus encore, le tourisme (hôtellerie-restauration) peut être formulé de la manière suivante : comment desserrer le cercle vicieux suivant : prédominance de mauvaises conditions de travail et de salaires doublées, dans le cas d'activités saisonnières fréquentes dans la région, par de médiocres conditions de vie et de logement, qui suscitent vers leurs emplois beaucoup d'orientations par défaut ; il en résulte des difficultés de recrutement et un déficit de personnel qualifié récurrents, ce qui incite les employeurs à recourir à des ajustements par le bas qui, eux-mêmes, nuisent à l'image de marque et à l'attractivité de leurs activités et in fine exposent la région et l'espace local à rester durablement prisonnier de productions et de services de faible qualité, dans un « équilibre de bas niveau de qualification » (Finegold et Soskice, 1988).

Bien évidemment, la manière d'entrer dans le cercle est cruciale et fait l'objet de controverses. Elle pourrait en effet être re-formulée ainsi : l'inefficacité des dispositifs d'information et d'orientation, en particulier au sein du monde de la formation et de l'éducation, dissuade des jeunes et des demandeurs d'emplois, motivés et capables, de chercher à s'insérer dans des activités économiques qui offrent pourtant des emplois et des perspectives de carrière tangibles, occasionnent des pertes de marché et des opportunités de développement. Le choix de l'angle d'attaque est évidemment essentiel pour déterminer les responsabilités premières et les démarches privilégiées pour agir.

#### **Un référentiel d'action tourné vers la qualité des formations et des emplois**

En tout état de cause, l'objectif partagé est d'enclencher un cercle vertueux qui permettrait d'établir un « équilibre de plus haut niveau de qualification » en jouant simultanément sur deux grands registres : l'amélioration des conditions de travail et d'emploi afin d'attirer et de fidéliser une main d'œuvre sensiblement plus qualifiée ; une meilleure valorisation des investissements collectifs en formation professionnelle en suscitant, par une information adaptée, des orientations et des mobilités plus positives et, en tout cas, mieux informées, de la part des jeunes et des demandeurs d'emploi. L'amélioration des conditions de travail et d'emploi, en particulier dans le cours des contrats d'apprentissage, apparaît cruciale pour diminuer les risques de décrochage et d'abandons en cours de formation professionnelle initiale. Encore faut-il disposer des connaissances suffisantes sur les comportements micro-économiques pour agir à bon escient. Le cas de l'apprentissage, crucial dans une région qui connaît la plus forte proportion d'apprentis, est un bon exemple de l'articulation entre connaissance et action sur laquelle tente de s'appuyer l'action publique contractuelle.

En effet, c'est en réponse à des enjeux de ce type qu'a été réalisée, à l'initiative du Conseil régional, une enquête « 1000 apprentis »<sup>17</sup>. Elle tente de cerner les causes de la fréquente rupture des contrats d'apprentissage (jusqu'à 30 % d'une cohorte dont 11 % la première année). Sont en cause les conditions de l'orientation et du choix des métiers : seuls 12 % des jeunes se sont engagés dans une spécialité professionnelle au regard d'un choix positif dont 1% en se dotant d'un véritable projet ; les autres y voient, à hauteur de 49 %, une réponse à l'échec scolaire subi en se rapprochant ainsi du monde du travail et, pour 39 % une alternative à l'absence totale de perspectives : ils

---

<sup>17</sup> ORM et Catéis «A la découverte du métier, de l'orientation à l'insertion professionnelle de 1000 apprentis en PACA », Cill. Etudes n° 6, ORM, Novembre 2004.

n'échappent pas tous loin s'en faut, au tracasserie du scolaire puisque 46 % des jeunes disent « rencontrer des difficultés par rapport aux enseignements dispensés en CFA »<sup>18</sup>.

Pour améliorer la qualité des parcours des apprentis, il apparaît clairement que ces leviers d'action dépendent du dialogue entre le système éducatif et les branches professionnelles, entre les CFA et les entreprises. Le pas à franchir pour faire de nécessité – voir arriver vers soi des jeunes et des adultes peu formés – vertu - être capable d'offrir des parcours de qualité pour renforcer l'employabilité individuelle et la compétitivité hors prix des entreprises - est considérable. Il représente un changement structurel considérable. C'est sans doute la raison pour laquelle à court terme, les fédérations patronales se montrent assez prudentes quant à leur capacité à engager leurs mandants dans une action en faveur d'une formation de qualité en entreprise<sup>19</sup>. Pour autant, on montrera (cf 4<sup>ème</sup> partie) que persistent de profonds désaccords sur l'évaluation des qualifications pertinentes. La négociation s'avère incontournable pour dégager les compromis.

## 2.2. Echanges politiques et néo-corporatisme régional

Comme l'enseigne l'expérience des contrats antérieurs, s'ils veulent être réalistes, ces engagements mutuels doivent aller bien au-delà d'un simple échange de « bonnes volontés ». Les accords tripartites de Branche de la Région PACA tentent d'aller encore plus loin dans la logique de l'échange politique, en portant à la fois sur le contenu et sur les reconnaissances symboliques en vue de renforcer progressivement la légitimation des parties prenantes. Quel est (ou semble être) le sens de l'échange politique proposé par la Région ?

### Un échange politique sur l'ensemble des composantes du rapport salarial ?

A la différence des contrats antérieurs, c'est l'intégralité des composantes du rapport salarial qui pourrait faire l'objet de transactions Etat-Région-Branche (organisation d'employeurs).

Cet élargissement est proposé avant tout par la Région mais il s'appuie sur un constat, assez largement partagé au moins parmi les acteurs publics, responsables institutionnels comme agents du service public. La considération est la suivante : en réponse, notamment, aux demandes des branches qui, régulièrement, s'estimaient confrontées à des difficultés de recrutement ou même à des pénuries de main d'œuvre (transports routiers, hôtellerie et restauration bâtiment aussi), les pouvoirs publics – Etat et Région – n'ont cessé de renforcer les dispositifs de formation et d'orientation des jeunes destinés à résoudre ces problèmes. Mais une fois entrés en formation – notamment en apprentissage -, les jeunes quittent en forte proportion les employeurs-formateurs, aux alentours de 30 % (voir l'enquête évoquée ci-dessus), avec des pointes plus élevées dans certaines spécialités de l'hôtellerie-restauration ; en outre, lorsqu'ils sont éventuellement embauchés dans les emplois correspondants, les jeunes diplômés préfèrent fréquemment démissionner, compte tenu de la qualité, jugée peu attractive, des conditions d'emploi et de travail.

Face à cette évaporation récurrente des jeunes en formation, la puissance publique, la Région au premier chef, peut avoir légitimement le sentiment d'abonder vainement des secteurs professionnels,

---

<sup>18</sup> C'est en cuisine (BEP et CAP) et en serrurerie-métallerie (CAP) que les jeunes sont proportionnellement les plus nombreux à rencontrer ces difficultés. Pour la majorité de ces jeunes, il s'agit de difficultés dans les matières à dominante théorique (français, mathématiques...). 39 % des jeunes déclarent avoir peu d'intérêt pour une ou plusieurs matières enseignées, cette tendance étant accentuée pour les matières à dominante théorique. S'ajoute l'insuffisante vigilance relative aux conditions d'accueil des jeunes en entreprise et d'apprentissage en situation de travail.

<sup>19</sup> En attestent les précautions prises par la fédération patronale du bâtiment en matière d'apprentissage : « Il convient d'améliorer les conditions du tutorat en entreprise en tenant compte des difficultés rencontrées : réticence des salariés expérimentés à accepter la nécessité d'une formation au tutorat, difficultés de communication entre les seniors « tuteurs » et les jeunes « apprenants » etc.. (Fédération Régionale du Bâtiment 28 avril 2004). De même, la responsable du centre de formation des Travaux Publics pointait qu'« il faudrait faire plus d'efforts, notamment de la part des entreprises, puisque les tuteurs sont souvent des personnes qui sont dans l'entreprise depuis longtemps et ils ne comprennent pas toujours pourquoi ils doivent faire une formation pour apprendre à accueillir les jeunes, quand ils l'ont fait pendant des années sans avoir reçu de formation. Ce qu'ils doivent comprendre est que le public jeune qui arrive sur le marché du travail n'est pas le même qu'il y a trente ans ».

sans que leurs responsables ne s'efforcent suffisamment de rendre plus attractives salaires et emplois. la Région part de l'hypothèse que les difficultés trouvent leur source en amont et en aval, dans l'accès à l'emploi ou dans l'emploi lui-même : rupture des contrats d'apprentissage, mobilité hors des secteurs correspondants à la formation reçue d'une proportion importante des jeunes formés et diplômés. C'est la faible attractivité des métiers et emplois de la branche qui est alors en question, du fait de conditions d'emploi et de travail mauvaises ou perçues comme telles par les jeunes. Dans le nouveau schéma porté par les ACTB, la contractualisation est appelée à prendre en compte ces constats, de telle sorte qu'aux efforts de formation des acteurs publics puissent correspondre des engagements des organisations professionnelles à améliorer les conditions de travail et d'emploi. Les enjeux du travail, de l'emploi et de la formation doivent donc être intégrés dans une même démarche.

### **Une légitimation croisée Conseil régional / Fédérations patronales régionales ?**

A cet élargissement potentiel des objets des négociations tripartites, s'ajoute une dimension plus symbolique de l'échange politique mais tout aussi essentielle à moyen terme. Il s'agit d'engager une légitimation croisée que l'on peut résumer ainsi : la fédération patronale accepte d'aider la Région à intégrer dans l'accord qu'elle a initié les différents outils d'intervention publique, qu'ils soient le fait des administrations de l'Etat (rectorats et direction régionale du travail), des collectivités territoriales ou de la commission européenne ; en contrepartie, le conseil régional soutient l'interlocuteur patronal — tant sur le plan financier qu'en termes de capacités d'expertise — afin qu'il puisse développer des outils d'ingénierie lui permettant de s'imposer techniquement et politiquement vis à vis des unions départementales, au demeurant relativement peu ouvertes aux questions de formation et de qualifications, et toucher ainsi les entreprises mandantes.

Ainsi au travers d'une amorce de négociation tripartite, voit-on s'esquisser les linéaments d'une inscription originale des orientations de branche dans l'espace régional. A l'instar de ce qui semble émerger dans d'autres régions (notamment Rhône-Alpes), l'affirmation du Conseil Régional comme garant de la performance du système de formation contraint les organisations professionnelles à s'engager plus fortement pour dynamiser le dialogue social. Les ACTB pourraient ainsi constituer le vecteur d'une forme d'échange politique adaptée à la nature des compétences détenues par les Régions et à la complexité du traitement des enjeux de la relation formation-emploi. Dans cette perspective, les acteurs publics suscitent une implication plus forte de la partie syndicale dans la négociation pour soutenir l'élargissement de la contractualisation vers l'emploi et le travail et favoriser l'obtention de la part des employeurs d'avancées en matière de conditions salariales et de travail.

L'échange politique régional doit en théorie permettre d'aboutir à une intégration des intérêts et des pratiques des acteurs publics et privés de la formation et de l'emploi dans une veine qui rejoint les perspectives socio-politiques tracées par le classique concept de *néo-corporatisme* (Schmitter, Lehmbruch, 1979). Mais la faiblesse du niveau régional au sein des organisation de branches rend aléatoire cette construction. Elle nécessite qu'émergent des communautés d'action publique qui puissent doter ces politiques des relais pertinents. En effet, beaucoup se joue dans la capacité des organisations syndicales et professionnelles à sensibiliser salariés et entreprises et ainsi à faire émerger et prendre en compte leurs besoins de qualification (Culpepper, 2001) ; en l'espèce, cette capacité est incertaine, à court terme tout du moins. C'est donc un changement structurel du cours de l'action publique régionale qui est en jeu. Les temporalités d'un tel projet dépasse largement le temps d'une mandature électorale. C'est manifestement l'un des défis d'une telle orientation qui nécessite un fort portage politique.

### **3. L'affirmation progressive d'une responsabilité politique : vers un « gouvernement régional » des qualifications ?**

L'intrusion d'une dimension directement politique (« politics ») dans ce qui relevait jusqu'alors d'une perspective plus technique et procédurale (« policies ») est très liée aux interactions entre deux événements qui mettent en jeu les relations entre le gouvernement de la République et les exécutifs régionaux, en particulier celui de PACA : d'un côté, l'élection au printemps 2004 d'une assemblée régionale de gauche dont l'exécutif, contrairement à ce qui prévalait dans la mandature précédente, dispose d'une majorité absolue ; de l'autre, dans l'urgence politique créée par cette même

conjoncture, l'Etat produit un « plan de cohésion sociale » qui le conduit à intervenir directement dans des domaines qui ont fait l'objet de transferts de compétences aux Régions<sup>20</sup>.

La réponse de la Région se construit selon deux dimensions : la présentation de son propre plan pour l'emploi, dans un champ de compétences non plus légales – c'est à dire transférées par la loi – mais « volontaires ». Cette intrusion est confrontée à une tension entre d'un côté, l'affirmation unilatérale d'une politique plus volontariste et contraignante pour les employeurs et, de l'autre, le nécessaire adossement aux branches professionnelles afin de mieux contrebalancer le poids des deux rectorats. Une construction plus politique de l'action publique sur les territoires semble être le moyen privilégié pour surmonter cette tension.

### **3.1. Le Plan régional pour l'emploi : l'affirmation politique de la Région face au retour de l'Etat surplombant**

Dans ses attendus, ce plan (PRE) rappelle que c'est au nom de la priorité « emploi » que le PRDF a cherché à « *mettre en place une dynamique de contractualisation avec les branches professionnelles et développer une coopération très étroite sur les territoires entre l'ensemble des acteurs concernés par les problématiques d'emploi et de formation* » (p.3). L'action de l'Etat développée dans le cadre du plan de cohésion sociale est ouvertement contestée : *Elle « s'inspire de présupposés qui paraissent erronés voire dangereux : la mise en adéquation systématique de la demande de travail à l'offre de travail ne constitue pas une réponse sérieuse. En réalité, tous les experts convergent aujourd'hui pour relever que les désajustements de main d'œuvre s'expliquent d'abord par le manque d'attractivité de certains secteurs caractérisés par de mauvaises conditions de travail et des niveaux de rémunération faibles »* (ibid.). A cette contestation d'ordre technique, s'ajoute une mise en cause politique et institutionnelle : « *l'absence de concertation entre Etat et collectivités territoriales nuit à l'efficacité des efforts accomplis. En effet la politique de l'Etat repose largement sur des annonces concernant des responsabilités transférées aux régions (insertion professionnelle des jeunes, apprentissage) non concertées avec elles mais qui ne sont pas réalisables sans leur concours* » (p.4).

Dans une telle configuration, la régulation des rapports avec les autres acteurs publics et la représentation sectorielle des employeurs est évidemment d'une facture totalement différente de celle qui résulte du PRDF et des premiers accords tripartites conclus en 2003. Dans ce dernier cas de figure, le fait que le PRDF, résultat légal d'une délibération politique, s'accompagne d'une « version contractuelle » est la claire expression d'une « gouvernance par consentement mutuel ». Dans le premier cas, le volontarisme de l'intention se traduit par l'affichage unilatéral d'une « stratégie propre » de la Région, qui ne peut manquer de bousculer le fragile écheveau de concertations, négociations et contractualisations qu'appelle l'incontournable imbrication des compétences de la Région, de l'Etat et des partenaires sociaux.

Sur le fond, ce PRE s'appuie sur cinq « volets »<sup>21</sup> dont le quatrième – « soutenir le développement de l'emploi dans les secteurs d'activité les plus stratégiques » - confirme et affine l'approche des

---

<sup>20</sup> Depuis 1994, en plusieurs circonstances, la patiente affirmation du rôle de coordonnateur de la Région en matière de formation professionnelle a été confrontée à des « coups d'Etat » portés par des plans d'action nationaux, censés renouer avec le volontarisme gouvernemental destiné à combattre efficacement et rapidement les fatalités du chômage et des difficultés d'insertion. Manifestement, le cours des ACTB n'échappera pas à une telle épreuve, sorte de test de la solidité institutionnelle et politique de l'action publique régionale. Ainsi « le plan Borloo » s'avance dans des domaines qui ne sont plus de sa compétence directe, comme l'apprentissage qui est au cœur de la politique régionale en matière de formation et d'emploi ; en outre, il promeut ses propres instruments fédérateurs au niveau local, les Maisons pour l'Emploi dont le positionnement vis à vis des plans d'action locaux, en principe élaborés conjointement par l'Etat et la Région, est incertain.

<sup>21</sup> « Aider à la création d'emplois d'utilité sociale, soutenir la création d'activité, faciliter l'insertion professionnelle des personnes privées d'emploi, soutenir le développement de l'emploi dans les secteurs d'activité les plus stratégiques (sanitaire et sociale, spectacle vivant, métiers de la mer, métallurgie et chimie), mettre en place au niveau territorial un dispositif d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques ».

quatre premiers ACTB, en particulier le référentiel d'action en faveur de la qualité des emplois et des processus de formation et d'entrée dans le travail<sup>22</sup>.

Dans un tel contexte, certains, à la Région, auraient souhaité voir les élus adopter des positions beaucoup plus fermes et exigeantes à l'égard des employeurs. De ce point de vue, à titre d'exemple, les enjeux concernant le BTP auraient pu être formulés ainsi : face à un turn over trop important qui expose une partie des individus au cumul de l'instabilité des emplois et des risques d'accident du travail, les aides et apports de la Région auraient dû être conditionnés à des engagements beaucoup plus précis des employeurs en matière de risques professionnels et de précarité des emplois que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Ainsi « exigeons le remboursement des aides en cas de travail dissimulé avéré ou de graves accidents du travail dus à un manquement manifeste ».

Dans le secteur HCR, se pose d'une manière spécifique la question du logement des saisonniers qui est étroitement liée à deux autres dimensions du rapport salarial : la santé au travail et la durée du travail, en particulier en vue de la récupération après des journées qui peuvent être extrêmement longues. Alors qu'autrefois, dans l'hôtellerie traditionnelle, les saisonniers étaient logés chez leurs patrons, leurs employeurs actuels ont transformé ces logements en chambres à louer. Dès lors, au sein de l'administration régionale, certains prônent l'affirmation d'un «échange politique » beaucoup plus ferme : « si vous ne mobilisez pas le 1 % logement pour commencer à résoudre ce problème, nous ne continuons pas à financer telle ou telle composante de la formation ou de l'information sur les métiers pour lesquels vous nous sollicitez ».

Adopter cette posture volontariste ne manquerait pas de bousculer quelque peu les apprentissages progressifs qui rythment les rapports de la Région avec les branches depuis le milieu des années 1990.

### **3.2. En matière de formation et d'emploi, s'affirmer politiquement nécessite de bénéficier de l'appui des acteurs de branche**

Les ACTB sont pour partie une réaction au fait que les branches professionnelles venaient plutôt aux rectorats pour discuter formation-qualification qu'au Conseil régional (Direction de la Formation et de l'Apprentissage), accaparé par la gestion des dispositifs et les opérations immobilières. D'ailleurs, la création de la mission transversale «métiers, qualifications, formations » attestait de la prise de conscience de cette carence de la part de la direction générale du conseil régional. Mais ces accords sont aussi et surtout l'expression de la volonté politique d'accentuer les transferts de compétence entre l'Etat et la Région et d'assurer une part croissante du pilotage de la formation, notamment en travaillant directement avec les branches professionnelles. Comme dans d'autres régions, le renforcement des liens avec les employeurs est un contrepoids à la puissance du (des) rectorat(s) assise sur son quasi-monopole de l'expertise en matière de formation initiale.

C'est en vertu de cette convergence de points de vue que dans la période récente, la Région et la branche construction ont refusé l'échange politique proposé par le rectorat d'Aix-Marseille que l'on peut résumer de la manière suivante : dans la continuité de vos politiques antérieures en matière d'apprentissage, je vous cède l'intégralité de la maîtrise technique et institutionnelle de la filière CAP-BP et vous me laissez « régner » sur le couple Baccalauréat professionnel - BTS. Dans le secteur de la construction, la CAPEB, qui rassemble les artisans, était d'autant plus prête à accepter cette donne que, tout comme la plupart de ses mandants, elle est peu concernée par la charnière niveau IV-niveau III. La FRB, fortement appuyée par le Conseil régional, a catégoriquement refusé ce partage des rôles qui de facto aurait consisté à abandonner toute ambition de maîtrise d'ensemble de la carte des formations initiales. Il est important de souligner qu'en cette affaire, la représentation syndicale de branche des HCR comme du BTP s'associe à la partie patronale dans cette convergence avec le

---

<sup>22</sup> « La négociation avec les employeurs portera sur des termes élargis tels que la valorisation et la promotion des métiers, la qualité des emplois et contrats proposés, l'amélioration de l'accueil en entreprise et la fidélisation des personnes recrutées, l'embauche des personnes en reconversion dans les secteurs qui connaissent des difficultés de recrutement, la qualification, la reconnaissance des acquis de l'expérience et l'évolution professionnelle des salariés ».

Conseil régional. Mais en la matière, les rectorats disposent de contre-feux non négligeables : c'est ainsi qu'ils peuvent s'appuyer sur les conventions nationales signées entre le ministère de l'éducation et certaines grandes entreprises (du BTP et des HCR notamment) en vue, notamment, de développer l'alternance.

C'est aussi dans cet esprit que s'appuyant sur la loi de modernisation sociale, la direction de la formation et de l'apprentissage (DFA) envisage d'utiliser d'autres certifications dans les CFA qu'elle finance. C'est bien évidemment un moyen – au-delà de la pertinence intrinsèque de telle ou telle certification – de se rendre moins dépendant du monopole de fait en matière de certification professionnelle de la formation initiale dont jouit encore l'Education Nationale : le diplôme est évidemment l'un des attributs essentiels de cette administration et désormais, même si cela est symbolique, la certification de la formation initiale est « désanctuarisée ».

Enfin c'est en raison de ces accords avec les branches que la Région a pu négocier avec le Ministère du Travail, en dehors de toute coordination avec l'Education Nationale, le mode d'application en PACA du volet apprentissage du plan de cohésion sociale. Le contrat régional d'objectifs et de moyens (CROM) sera totalement dédié à l'amélioration de la qualité et du financement de l'apprentissage, sans que soient repris des objectifs quantitatifs du plan Borloo. Par ce biais, les CFA disposeront désormais d'agents de développement chargés de drainer à leur profit les versements des entreprises au titre de la taxe sur l'apprentissage.

Plus fondamentalement, la DFA du Conseil régional récuse désormais le fait de nécessairement rentrer dans la logique de la « boîte à outils » des interventions de l'Etat qui, à ses yeux, reproduit une logique de cloisonnement de l'action publique. Le plan de cohésion sociale a manifestement été, sinon un fait déclencheur, du moins un accélérateur<sup>23</sup>. La dimension territoriale est symptomatique de la « politisation » des enjeux.

### **3.3. La territorialisation ou l'affirmation d'un mode spécifique d'intervention de la Région**

La prise de responsabilité politique est dépendante de la « lisibilité » (terme récurrent du PRDF) de l'intervention régionale, d'autant plus cruciale, aux yeux de l'exécutif régional, que se multiplient les acteurs intervenant dans le champ de la formation et de l'emploi, au niveau local en particulier. Compte tenu de cette banalisation des acteurs publics, l'obtention de cette lisibilité est directement liée à la mise « en œuvre la démocratie participative [associant] au processus décisionnel les usagers », principe d'action transversal affiché par la Région qui menace de rester une vague pétition de principe. En bref il s'agit de donner un contenu politique à une compétence majeure de la région qui apparaissait jusqu'alors comme essentiellement technique.

#### **Des élus régionaux en première ligne**

La dimension territoriale, articulée au partenariat avec les branches, est de ce point de vue un espace privilégié pour expérimenter de nouvelles pratiques liant plus étroitement « policy » et « politics ». A l'issue d'une délibération du 18 mars 2005, le Président Vauzelle a procédé à la « désignation par arrêté de « conseillers régionaux référents dans le domaine de l'éducation et de la formation » dont la mission sera : « animer l'élaboration des diagnostics territoriaux, des orientations stratégiques et des plans d'actions locaux », « participer aux réflexions stratégiques pour la redéfinition de la politique de formation professionnelle », « coordonner les interventions publiques sur le territoire des élus régionaux », « veiller à ce qu'un lien constant soit effectué avec les autres politiques régionales » - notamment les « accords cadres tripartites » -, « associer tous les acteurs locaux et notamment les usagers au suivi, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques d'éducation et de formation professionnelle dans un souci de développement de la démocratie participative en s'appuyant sur les comités territoriaux éducation-formation (COTEF) » (note interne à la DFA). L'ambition affichée va jusqu'à construire le lien avec « la démarche engagée pour la mise en place d'un schéma régional du développement économique ».

---

<sup>23</sup> « on ne rentre pas par les outils mais on veut privilégier des espaces d'action, sectoriels et/ou locaux, au sein desquels il s'agit de développer des projets. On ne rentre donc plus par des dispositifs – l'apprentissage, la formation pour les demandeurs d'emploi, l'orientation des jeunes etc ... - mais par des projets d'action pour lesquelles il s'agit alors de mobiliser des principes politiques, des connaissances, des configurations d'acteurs ad hoc, des procédures, des procédures de financement etc ... » (Direction de l'apprentissage et de la formation)

Cette configuration de l'action territoriale s'appuie sur l'expérience acquise avec les groupements techniques locaux (GTL) qui associaient la Région et les services de l'Etat pour une gestion coordonnée de la formation professionnelle continue. Mais progressivement les chargés de mission territoriaux de la Région ont constitué des « baronnies » avec le risque, avéré dans certains cas, de sombrer dans le localisme. Le nouveau dispositif, qui désormais intègre formations initiales et continues, doit asseoir la prééminence d'une régulation régionale, en particulier en matière de carte des formations. C'est l'une des raisons pour laquelle chaque COTEF (une vingtaine), qui rassemble les acteurs publics et privés pertinents, sera placé sous la houlette d'un conseiller régional, chargé de l'interface entre le niveau local et l'espace régional. Le COTEF est appelé à être un forum, un « lieu de démocratie participative » [la représentation des salariés semble à ce stade incertaine] où seront débattus les futurs plans d'action locaux, préparés conjointement par les services de la Région et de l'Etat (DRTEFP et rectorats notamment). La politisation de la posture régionale est d'autant plus nette qu'à l'échelle de la zone d'emploi, l' élu en charge du COTEF devra désormais coordonner l'action des représentants régionaux dans les différents types d'établissements et d'instances – conseils d'administration de collèges et lycées, conseils de perfectionnement des CFA, comité de pilotage des missions locales etc ... - où la Région est légalement présente, afin que chacun de ces élus soit en mesure d'exprimer le point de vue « politique » du Conseil régional et non pas un point de vue personnel, souvent peu connecté avec les lignes de force de l'action de la Région.

Cette « politisation » des instances ne signifie pas, bien au contraire, un recul du travail technique puisque le nombre de chargés de mission territoriaux et les effectifs des services d'animation de la DFA va s'accroître sensiblement et qu'ils s'appuieront sur une expertise renforcée, notamment de la part de l'OMM, pour produire des diagnostics territoriaux « partagés ». La Région en appelle à la mise en commun des ressources pour réaliser un diagnostic qui prendra pour base les éléments suivants : « un périmètre commun, le bassin d'emploi ; 3 objectifs : des parcours mieux maîtrisés vers la qualification ; l'insertion dans l'emploi et la réduction des tensions sur le marché du travail ».

Il reste que la nouvelle démarche régionale est bien l'expression d'un engagement beaucoup plus direct des élus régionaux dans les affaires locales. Ce qui n'a pas manqué d'engendrer des réactions assez vives des représentants de l'Etat.

### **Controverses sur le pilotage des dispositifs locaux**

Ainsi la dénomination même de COTEF a donné lieu à un débat symptomatique des conflits de légitimité sur les compétences en matière de formation et d'emploi. En articulation forte avec les ACTB, le sigle devait initialement signifier comité territoriaux emploi-formation, dans la continuité des GTL qui rassemblaient chargés de mission de la Région et coordonnateurs emploi-formation. Compte tenu du retour de l'Etat sur la scène des aides à l'insertion dans l'emploi au titre du plan de cohésion sociale, la DRTEFP a regimbé vis à vis de l'appellation « emploi », revendiquant dans ce champ une compétence prioritaire y compris au niveau local. D'où finalement, le recours au terme d'« éducation »<sup>24</sup>. L'appellation est sans doute encore provisoire.

Pour sa part, le rectorat a peu apprécié que la délibération du Conseil régional installant les nouvelles instances n'ait pas été précédée d'une concertation approfondie d'autant que la Région met les acteurs de l'Etat devant le fait accompli en outrepassant, de plus, ses compétences légales. Le recteur considère que le rôle des COTEF doit rester limité à celui d'un forum mais ne saurait être l'occasion de donner subrepticement la main à la Région sur l'ensemble de la formation initiale. Certes, les COTEF étaient effectivement prévus dans le document contractuel relatif au PRDF mais devaient faire l'objet d'un pilotage conjoint de la Région et de l'Etat. Parallèlement (ou concurremment ?), le rectorat d'Aix-Marseille met sur pied, ici ou là, des comités locaux éducation-économie pour valoriser la ressource distinctive de l'Education Nationale qui est de pouvoir contracter sur l'ensemble des niveaux depuis le CAP jusqu'à la licence professionnelle. Il offre ainsi la possibilité de discuter avec des patrons qui sont confrontés à des problèmes concrets de recrutement. En outre, c'est un moyen de contre-balancer une possible orientation trop « localiste » des initiatives de la Région.

---

<sup>24</sup> Ce terme n'a pas manqué de faire réagir la FSU, laquelle ne voit pas d'un œil très favorable l'intrusion de la Région dans le champ éducatif, même s'il s'agit plus d'une question de mots que de réalité pratique.

La tension s'est encore avivée récemment avec le lancement par le Conseil régional d'assises destinées à établir les fondements d'« un service public régional de formation ». En se référant au « service public », il s'agit à la fois de répondre au préfet – qui veut rabattre l'action de la Région sur une logique d'abondement des modes d'intervention de l'Etat – et à ceux qui instruisent un procès d'intention au nom d'un risque supposé de privatisation du service public. Face à la stratégie « d'endiguement » du préfet et des recteurs et aux procès d'intention portés certaines composantes syndicales, la Région veut affirmer sa légitimité politique à agir en se démarquant du cloisonnement sectoriel qui emprisonne l'action de l'Etat et en « promouvant une capacité à décider, à expérimenter etc ... ».

D'ailleurs, pour le rectorat, la notion de « service régional de formation » n'est-elle pas un substitut aux multiples concertations et négociations techniques antérieures qui émaillaient l'élaboration du PRDF et les divers schémas prévisionnels ? Il est vrai que l'enjeu de fond est là : qui dit logique de « gouvernement régional » de la formation et des qualifications dit, à terme, cantonnement des autres partenaires publics, notamment étatiques, dans une stricte fonction d'expertise et de contribution technique à l'élaboration des services aux usagers. Mais cela ne signifie pas nécessairement que l'acteur public chef de file ne négocie pas avec les partenaires privés de la formation ; au contraire même, dans la mesure où la Région s'estimerait mieux à même de négocier avec les branches si celle-ci n'avait en face d'elles qu'une seule responsabilité politique, évitant ainsi tout jeu sur les cloisonnements et/ou la concurrence entre les différents guichets publics.

A court terme, afin de préserver l'essentiel, le rectorat souhaite que soient découplées formation initiale d'un côté et formation continue de l'autre afin d'éviter la banalisation de la première et au-delà la « secondarisation » institutionnelle du rectorat. Il reste qu'il récuse la légitimité de la Région à franchir les « frontières institutionnelles » héritées des lois de décentralisation. Ce qui est en jeu est l'anticipation sur des compétences à venir que joue manifestement la Région dans une sorte de tentative non encadrée de l'exercice du droit à l'expérimentation, reconnu désormais par la constitution.

#### **4. L'hétérogénéité des croisements politiques publiques / partenariat social : les cas des HCR et du BTP**

Comme on l'a vu, l'action publique régionale est à brève échéance dépendante du degré d'adhésion et de coopération des administrations de l'Etat mais plus encore des pratiques négociatoires des fédérations et de leur ouverture politique aux objectifs spécifiques de la Région.

La comparaison des deux branches fait ressortir des parentés certaines dans les enjeux et les risques auxquels les acteurs font face et à partir desquels ils discutent. Les différences qui déterminent la portée des engagements souscrits dans le cadre d'un accord tripartite se jouent dans la morphologie des acteurs et les modes de négociation sociale adoptés.

##### **4.1. Connaissances et enjeux : la régulation de branche en question ?**

Comme on l'a vu, dit en terme très généraux, l'enjeu premier de prévenir l'indisponibilité d'une main d'œuvre suffisante en nombre et en qualifications de nature à satisfaire les projets entrepreneuriaux ; dans le même temps, il faut éviter que les salariés ne soient excessivement dépendants d'emplois fragiles (instabilité, précarité) et peu porteurs pour les qualifications individuelles en terme de développement des compétences. En effet, dans le cadre de marchés du travail sectoriels, l'un des objets de la formation est de faire en sorte que les salariés soient en mesure de faire face, individuellement et collectivement, à d'éventuelles reconversions, résultant de pertes de compétitivité et/ou de délocalisations.

D'un côté, il s'agit ainsi de prévenir les risques économiques qui reviendraient à ne pas convertir en marchés des opportunités industrielles et commerciales et de ce fait, à ne pas agir sur le sous-emploi avec toute l'efficacité possible et ainsi prendre le risque de trahir « l'engagement » de la Région à tout faire pour le développement de l'emploi. De l'autre, il s'agit, évidemment, d'anticiper sur les différents facteurs d'exposition des jeunes et des salariés au chômage et à l'obsolescence des qualifications et des compétences.

La conclusion de l'accord cadre est censée s'appuyer, en amont, sur des diagnostics et une prospective partagés. La production de la connaissance n'est évidemment pas un espace d'action pacifié. Ainsi que l'illustre le cas du bâtiment, leur élaboration peut être un l'objet d'une concurrence inter-institutionnelle : au bout du compte, l'expertise préalable a reposé sur des travaux de « l'atelier BTP » - « instance qui réunit l'ensemble des acteurs de la branche et la Cellule Economique du BTP rattachée à la Direction Régionale de l'Equiperment » - et, secondairement, de l'Observatoire Régional des Métiers – soutenu conjointement par la Région, les rectorats et la DRTEFP - dont la compétence d'ensemblier avait été préalablement mise en cause par les partenaires sociaux. Dans l'hôtellerie, l'articulation entre l'observatoire national de la branche installé dans les locaux du FAFIH et la production régionale de données, notamment dans le cadre de l'ORM, reste à déterminer.

### **BTP : réduire un déficit d'image qui nuit aux potentialités de développement économique**

L'étude initiale du BTP a fortement mis en avant l'importance des recrutements à venir : en effet, si la structure démographique témoigne d'un rajeunissement, le renouvellement des qualifications constitue néanmoins un enjeu essentiel<sup>25</sup>.

En deuxième lieu, il s'agit de parvenir à rendre plus cohérentes les différentes composantes de l'offre de formation – initiale et continue - au regard de trois grands critères : la disponibilité géographique – certaines zones souffrent de déficit plus marquées tandis que dans d'autres pourra se faire jour une concurrence, par exemple entre l'apprentissage et la voie scolaire - ; la répartition par spécialités professionnelles – certaines sont plus particulièrement exposées à des déficits telle la maçonnerie - et enfin le niveau, sachant que PACA se caractérise par une sous-qualification relative de sa main d'œuvre - la structure des emplois est moins qualifiée que le BTP France entière (66 % d'OQ pour 70 % France entière).

Ensuite, la « fidélisation des nouveaux entrants » est une priorité outillée par une série de mesures opérationnelles qui vise à contrebattre la prédominance des entrées dans les formations du BTP par défaut d'autre chose et non par choix, fondées notamment sur des représentations sociales des jeunes et de leurs familles à leur égard qui sont souvent trop négatives. Il s'agit notamment de faire mieux connaître aux jeunes les perspectives d'évolution de carrière à partir d'un niveau V, en faisant ressortir qu'elles sont sensiblement plus élevées que dans les autres secteurs. Ainsi, sur la base de ces diagnostics partagés, le dispositif partenarial s'éloigne de la simple dénonciation des « pénuries de main d'œuvre », discours très en vogue durant les années 90, pour tenter d'améliorer des composantes structurelles du rapport salarial dans ce secteur et d'attirer d'autres catégories de main d'œuvre, en les formant si nécessaire, ce qui pourrait s'avérer d'autant plus gérable que les actions destinées aux personnes peu qualifiées ou aux femmes, très peu présentes dans ces activités, pourront bénéficier nous seulement de fonds d'Etat mais aussi d'aides de l'Union européenne.

Au bout du compte, aujourd'hui comme demain, il faut en premier lieu réduire la disjonction entre le potentiel de développement économique et social que représente ce secteur et le déficit d'attractivité sociale des emplois qu'il offre et dont attestent trois problèmes : des places vacantes en formation initiale et continue, des abandons de formation (ruptures de contrats d'apprentissage notamment), une mobilité extra-sectorielle de jeunes diplômés assez marquée.

### **HCR : les risques d'enfermement dans des emplois de faible qualité**

L'ambivalence de ce secteur d'activité et les risques qu'elle recèle sont bien soulignés dans le constat introductif aux discussions de l'accord de branche : le secteur « offre une opportunité d'insertion dans la vie active pour les faibles niveaux de qualification, sur des emplois largement diffus sur l'ensemble du territoire, pouvant offrir des perspectives d'évolution ou à l'inverse des perspectives de précarité dès lors que l'insertion se fait dans les emplois saisonniers »<sup>26</sup>.

Une forte rotation annuelle des emplois ainsi que des trajectoires professionnelles morcelées entre période d'activité et d'inactivité caractérisent le secteur jusqu'à le considérer dans l'étude de l'ORM,

---

<sup>25</sup> 11,3 % des salariés ont 55 ans et plus : c'est particulièrement accusé en Travaux Publics (20,4 %), Conduite et Mécanique (13,8 %) ainsi qu'en Maçonnerie et gros œuvre (14,5 %), Carrelage (11,4 %) et Couverture (10,7 %). L'enjeu du renouvellement ne concerne pas que les 57 857 salariés (en 2001) mais aussi une forte proportion des 30 600 artisans, de l'ordre de 30 %.

<sup>26</sup> Réunion de préparation à la première convention annuelle d'application Accord-cadre tripartite HCR, 12/05/2004, p.2.

en tant que «système à gestion de Ressources Humaines externalisé »<sup>27</sup>. Dans ces conditions, la professionnalisation est encore plus difficile à mettre en œuvre que dans le BTP, d'autant que seulement une partie de la main d'œuvre reste dans le secteur.

En outre, ce secteur est marqué par la saisonnalité des emplois, en particulier dans les stations touristiques de montagne ainsi que par un fort turn over témoignant de l'instabilité des emplois et, plus largement, de la prédominance d'un marché secondaire du travail. D'où le considérable enjeu que représente la construction de parcours qui puissent permettre à des individus peu formés de sortir d'un enfermement dans des emplois sans avenir.

Cette question a donné lieu à de vifs débats entre les employeurs et les acteurs publics, sur la détermination du premier niveau de qualification. Pour la branche suffisait initialement un niveau d'études de fin de scolarité obligatoire suivi de l'accès, par l'intermédiaire de la branche, à un certificat de qualification professionnelle (CQP) reconnu par la CPNEF. Pour les parties publiques, il était hors de question que puisse être reconnu comme premier niveau de qualification une formation de base inférieure au Cap. Dans le cadre de la mise en œuvre de la convention d'application de l'ACTB, la branche a finalement cédé sur ce point. Il reste que le contrat de professionnalisation pourrait relancer le débat dans la mesure où il ouvre à la branche la possibilité, sur ses moyens propres, de mettre en œuvre le schéma qu'elle défendait originellement.

L'extériorisation des emplois et le risque de dévalorisation de la branche comme cadre de référence

Après bien d'autres, les enquêtes menées au niveau territorial font ressortir dans les deux activités économiques certaines pratiques de GRH qui tendent à remettre en cause la cohérence d'une régulation sectorielle. Une première tendance forte s'affirme : la dissociation croissante entre la figure de l'employeur et de l'entrepreneur. Nombre d'entreprises réduisent au maximum les coûts et aléas de la position d'employeur en substituant, partout où c'est possible, du contrat commercial au contrat de travail et en transférant ainsi les risques de l'emploi sur les salariés, désormais moins protégés, sur les fournisseurs souvent très contraints en terme de prix et de marges et sur l'assurance-chômage et l'aide sociale. Dans certaines activités comme l'hôtellerie et le bâtiment, les emplois sont massivement extériorisés : les entreprises d'intérim ou la sous-traitance en cascade s'imposent comme employeurs des salariés, y compris dans certains cas, pour des travailleurs qualifiés situés au cœur du « métier ».

Ce mode d'organisation freine considérablement le développement d'une logique collective consistant à renforcer les possibilités de mobilité des salariés sur les marchés sectoriels du travail. Ainsi certains grands hôtels de la Côte d'Azur ont recouru à l'externalisation de fonctions centrales pour la qualité de la prestation de service : pour la restauration, ils font appel à des entreprises de chaîne et pour les «étages », recourent à des entreprises de nettoyage spécialisées. Ces prestataires de services reprennent souvent tout ou partie du personnel originel des hôtels mais en diminuant sensiblement les avantages acquis : introduction du paiement à l'acte (exemple à la chambre nettoyée pourtant illégal), remise en cause du salaire à l'ancienneté etc ...

Des pratiques similaires sont monnaie courante dans le bâtiment ou dans l'agriculture. Ces transferts de risques remontent parfois sur l'amont de la relation salariale. Ainsi une filiale spécialisée d'une grande entreprise d'intérim signe des contrats d'apprentissage dans les métiers du BTP et met les jeunes apprentis à disposition de grands maîtres d'œuvre.

Une autre pratique consiste à recourir au travail au noir et notamment dans la restauration en station touristique, au travail dissimulé, moins dangereux pénalement pour le patron, pratique qui transfère les risques de l'emploi et du travail sur les salariés et une part du risque économique sur les concurrents et les dispositifs sociaux. L'employeur s'efface alors derrière l'entrepreneur qui, lui-même, peut être saisonnier. Ces pratiques délictueuses s'appuient parfois, notamment dans le tourisme, sur l'assentiment des salariés occasionnels concernés, notamment les étudiants. Ces « mauvais employeurs » qui se soucient peu des conditions de travail, voire pour certains, partent sans laisser d'adresse et sans payer ni l'URSSAF ni leurs salariés, ne sont pas marginaux en nombre. Ainsi d'après une responsable syndicale, permanente de longue date, il y aurait une majorité d'entreprises touchées par une forme ou l'autre de travail illégal dans la restauration des Alpes Maritimes, surtout en matière de rémunération par le biais du travail dissimulé.

---

<sup>27</sup> Données ORM, *SPFI Hôtellerie Restauration*, 12 05 04, p.2.

#### **4.2. Légitimité variable des relations professionnelles**

En premier lieu, le degré d'implication des syndicats de salariés dans cette action publique est dépendante, à court terme en tout cas, des traditions en matière de paritarisme dans la branche, du degré de structuration des syndicats de branches au niveau régional et local (le niveau départemental étant souvent la référence historique) et des pratiques de l'Etat en la matière (par exemple, les rectorats n'ont jamais de relations directes avec les représentants sectoriels des salariés).

D'ailleurs, la volonté des pouvoirs publics de voir les organisations syndicales de salariés mieux impliquées dans la construction des accords tripartites est d'ailleurs plus ou moins suivie d'effets<sup>28</sup>. Sans doute, des acteurs publics « réalistes » ont-ils pu considérer que, pour regrettable qu'elle soit au niveau des principes, cette faible inclusion de la représentation de salariés n'était pas, dans les faits, si dommageable que cela : ne favorisait-elle pas l'instauration de la confiance entre pouvoirs publics et employeurs autour de projets communs ? Mais on peut estimer qu'indirectement, l'accord tripartite influait sur le dialogue social et les travaux de la commission paritaire : ainsi en 2004, une négociation salariale a permis de procéder à une revalorisation des salaires de base de 10 % dans le cadre de la convention collective régionale de branche. A un niveau plus général, s'est construite une version partagée par les partenaires sociaux et le Conseil régional sur les modalités de régulation des formations professionnelles (ouvertures et fermetures de sections en CFA mais aussi en lycée). Elle s'impose aux rectorats qui, pour leur part, préféreraient un strict partage des domaines de formation afin de conserver, autant que faire se peut, une maîtrise exclusive sur l'offre de formation scolaire dont ils ont la responsabilité, quitte à ce que le périmètre en soit réduit.

##### **BTP : l'accord cadre régional, relais légitime du paritarisme national**

Il s'avère que pour les fédérations régionales d'employeurs du BTP, l'ACTB constitue un cadre politique clair parce qu'il a vocation à intégrer, dans le cadre d'une légitimation croisée, les différents guichets et outils publics d'intervention, et ainsi à contribuer à une rationalisation conjointe (Conseil Régional – Fédération régionale) de l'action collective dans le champ emploi-formation-travail. En particulier, la fédération régionale légitime ainsi, vis à vis des fédérations départementales, le renforcement de ses interventions en terme d'expertise, d'ingénierie et de financement. Ce schéma présente malgré tout des limites fonctionnelles qui tiennent en particulier à « l'éloignement des entreprises vis à vis du niveau régional ». D'où l'importance des plans locaux formation-emploi-développement territorial - qui tentent de mobiliser les PME et les TPE autour des objectifs de l'accord.. Cette convergence des points de vue s'appuie sur une dynamique de discussion qui s'est progressivement développée dans le cadre de la CPREF. Cette commission a ainsi élaboré des critères partagés de décision qui se sont imposés aux deux recteurs.

Mais surtout l'accord national sur les responsabilités respectives de la CPNEF et des CPREF signé en 2005 a relancé un dialogue social traditionnel dans cette branche en renforçant le rôle des commissions régionales. Le but est de favoriser des adaptations de l'accord national sur la formation tout au long de la vie aux spécificités des régions. De la sorte, c'est la démarche même des accords tripartites de PACA qui s'est vu confortée. A l'avenir, dans le BTP, le renouvellement de ce texte sera discuté avec la commission paritaire en tant que représentant légitime de la profession ; dans l'immédiat, la régulation des cartes de formation reposera explicitement sur l'avis de la commission paritaire ; les expériences de formations innovantes seront présentées préalablement à la commission etc ...

##### **HCR : prédominance du paritarisme de gestion et des dynamiques locales**

Dans le secteur des HCR, l'ouverture aux objectifs de la Région s'annonce plus limitée. En effet le FAFIH élabore au niveau national des packages techniques qui, moyennant diverses adaptations aux spécificités locales, seront mises en œuvre dans l'ensemble des territoires intéressés. Prime donc une logique organisationnelle, celle de l'OPCA, qui, il est vrai, a développé une expertise reconnue dans

---

<sup>28</sup> Ainsi le comité de suivi de l'accord tripartite du BTP — dont la fonction est cruciale, puisqu'il lui revient de préparer les conventions annuelles d'application qui doivent notamment prévoir les modalités de financement des engagements souscrits par les parties — ne comptait-il aucune représentation des salariés. Les syndicats de salariés n'ont pas été associés à la signature de l'accord en 2003 et n'avaient pas eu jusqu'à cette année l'occasion de discuter les termes d'un « contrat » tripartite intégrant emploi, formation, orientation et conditions de travail, qui rencontrait pourtant a priori leurs faveurs.

son domaine. Sur la base de cet outil organisationnel et financier, la profession considère qu'en matière de formation continue, ses propres orientations doivent être abondées par les multiples guichets publics (collectivités territoriales, administrations de l'Etat, FSE, ANPE, etc ...). La légitimité de l'ACTB, procédure parmi d'autres, ne va donc pas de soi. L'ouverture est plus grande en matière de formation initiale sur la base d'une double convergence : d'une part, avec les syndicats de salariés, cependant considérés comme peu légitimes, d'autre part avec le Conseil régional, en vue d'une régulation des cartes de formations appelée à privilégier l'apprentissage. En outre, toute action destinées à favoriser l'amélioration de la qualité de l'apprentissage offre un terrain d'entente privilégié avec le Conseil régional, dès lors que ce dernier ne cherche pas à imposer un échange politique trop exigeant sur les conditions d'emploi et de salaires.

En fait, la place limitée accordée à l'outillage technique de branche laisse un espace suffisant pour des initiatives locales (départementales) qui s'appuient sur des conventions avec des administrations publiques locales entreprenantes, dès lors que leurs initiatives recoupent les intérêts locaux de la profession.

Ainsi, à l'initiative de la direction départementale du travail, l'URSSAF, l'Etat, le patronat de l'hôtellerie et les syndicats ont signé en 2004 une Convention départementale de lutte contre le travail illégal dans les hôtels-café-restaurants des Alpes-Maritimes. Compte tenu de l'ampleur des menaces sur les équilibres économiques et sociaux des professions en cause, il est apparu aux différents partenaires que seules des « actions concertées, définies et menées par les pouvoirs publics, les entreprises et les salariés du secteur » pouvaient être efficaces. Le texte se réfère au code du travail et au code de la sécurité sociale ainsi qu'à des orientations arrêtées en commission paritaire départementale pour mobiliser les partenaires, en premier lieu les chefs d'entreprise afin d'« impulser et coordonner les actions de lutte contre le travail illégal dans le département ». Dans ce secteur où sont largement répandues des pratiques délictueuses, cette convention a une portée plus que symbolique. Elle témoigne de la volonté du patronat local d'instrumenter l'une des fonctions de base de la convention collective, l'égalisation des conditions de la concurrence par un contrat public spécifique. En creux, elle témoigne du fait que le droit étatique tend à se re-légitimer et à s'opérationnaliser vis à vis des professionnels par le biais d'un contrat qui engage leurs représentants. La dé-hiérarchisation des acteurs et des règles atteint là son niveau maximum. Enfin, le Conseil régional n'a pas été convié à la table des discussions alors que les conditions d'emploi du personnel et la fidélisation des salariés, notamment saisonniers, sont au cœur des objectifs de l'accord tripartite. La capacité d'intégration politique et technique de l'ACTB est ainsi explicitement battue en brèche.

En outre, dans le même département, les syndicats ont conclu une convention tripartite sur la qualité de l'apprentissage. Elle met notamment l'accent sur la qualité de l'accueil et du tutorat en entreprise. A l'occasion de la mise en application de l'accord tripartite est actuellement envisagé une extension de cette convention au niveau régional. On aurait là un cas d'espèce vertueux de l'expérimentation locale faisant, grâce à l'existence de l'ACTB l'objet d'une extension à l'ensemble du territoire régional.

Derrière cela se joue le maintien d'une prééminence, en tout cas, d'une résistance des instances départementales. Cela accroît un peu plus les incertitudes sur l'avenir de ce mode d'organisation du travail.

## **5. Les incertitudes de l'action publique contractuelle en région**

Bien que régionaux, les accords tripartites de branche mobilisent, on l'a vu, des acteurs positionnés à des niveaux multiples. Du fait de cette intégration multi-niveaux, la régulation de l'action publique est confrontée à de fortes incertitudes ; il en est de même pour ce qui est de l'organisation des différentes institutions parties prenantes. La résultante de ces incertitudes pourrait tenir dans une difficulté à passer de la définition des procédures d'action au traitement des enjeux substantiels.

### **5.1. Les difficultés de la régulation multi-niveaux**

Cette intervention régionale peine à s'établir entre d'un côté des ingérences régulières de l'Etat central, de l'autre, des initiatives d'administrations publiques entreprenantes. La cohérence de la démarche et sa pertinence tant technique que politique reposent en grande partie sur sa capacité à lier les régulations régionales à des enjeux locaux substantiels. La capacité à traiter ces derniers sont,

dans un tel schéma, un registre de justification essentiel. Bien évidemment, il est encore trop tôt pour évaluer, les dispositifs d'action ne faisant que se mettre en place ; on ne peut que faire part d'impressions.

#### **Faible continuité entre les initiatives locales et le cadre régional**

Pour l'instant, semble prédominer une forte déconnexion entre le local et les régulations régionales : la convention de lutte contre le travail illégal dans les Alpes Maritimes ainsi que les initiatives prises dans la région niçoise mais aussi à Marseille en matière de prévention des risques professionnels, enjeu clé des conditions de travail et au-delà, de l'attractivité des emplois, en témoignent. Il est vrai que ces initiatives proviennent des administrations départementales du travail mais précisément, elles témoignent de la faible communication entre cet échelon classique de l'administration de l'Etat et son niveau d'animation privilégié qu'est la DRTEFP ; c'est d'autant plus frappant dans le cas des risques professionnels que leur prévention relève d'une action conjointe de l'Etat et de la Région dans le cadre du contrat de plan. Les cloisonnements sectoriels contrebattent l'intégration des actions et des enjeux promue par les accord tripartites. Cependant la charte qualité sur l'apprentissage pourrait fournir un contre-exemple probant si son espace de validité pouvait passer du niveau départemental au niveau régional.

#### **Retours récurrents de démarches « surplombantes »**

A plusieurs reprises, on a vu que l'Etat central, confronté à différentes urgences ou injonctions politiques, avait construit des plans d'intervention, peu concertés bien qu'ils mettent enjeu des compétences pourtant transférées aux collectivités territoriales ou encore, bien que les matières en question aient fait l'objet d'un conventionnement préalable, par le biais du CPER par exemple. Non seulement, des « bruits » traversent l'organisation qu'est l'action publique – risques par exemple de « cannibalisation » des dispositifs d'intervention mais en outre, les incertitudes sur la coordination des interventions publiques sont de puissantes incitations pour les acteurs privés à donner dans l'attentisme ou à jouer de la multiplication des effets d'aubaine.

En outre, les branches elles-mêmes développent des démarches descendantes en signant des accords nationaux, sur la formation tout au long de la vie par exemple, dont l'articulation avec la régulation régionale est liée aux conditions de rencontre entre le partenariat social et l'intervention publique (voir les cas des HCR et du BTP).

## **5.2. Des enjeux transversaux mais des recompositions organisationnelles inachevées**

Les accords tripartites de branche prétendent décloisonner les différents secteurs de l'action publique qui ont trait au rapport salarial. Pour instrumenter au quotidien cette approche, encore faut-il que l'organisation interne de chaque institution partenaire soit adéquate à une démarche qui relève plus de la gestion de projet que de la gestion administrative classique.

Au sein même des différents acteurs, perdurent des cloisonnements qui rendent incomplète la coordination des projets. L'exemple du Conseil régional est à cet égard éclairant. Il n'y a guère de coordination et de réflexion communes aux services formation et à la direction du développement économique qui attribue pourtant des aides publiques aux entreprises des secteurs couverts par les accords tripartites. Par contre, les fédérations patronales savent jouer de la multiplicité des guichets régionaux pour abonder par diverses voies un même projet tout en étant elle-mêmes sous dimensionnées pour s'imposer techniquement vis à vis des échelons départementaux en matière d'ingénierie de la formation et de l'insertion.

En outre, un facteur procédural joue à l'encontre du décloisonnement de l'action publique. Il s'agit de la contractualisation elle-même. L'instrument est si souple qu'il aboutit à une multiplication des engagements contractuels : ainsi une branche patronale qui a signé un accord tripartite avec la Région et l'Etat (Travail et Education Nationale) sur le champ emploi-formation va par ailleurs s'appuyer sur des conventions spécifiques avec l'AFPA, l'ANPE et la DRTEFP (censées former à elles trois le service public de l'emploi) mais aussi sur la déclinaison régionale de la convention nationale signée par le ministère de l'éducation nationale et la branche et/ou sur un engagement de développement de la formation souscrit auprès de la direction régionale du travail et au suivi duquel les services concernés de la Région ne seront pas nécessairement conviés. Il est remarquable de noter que le Conseil régional, non seulement n'ait jamais été consulté en amont de la conclusion des

ces conventions, mais en outre, n'est pas associé à leur suivi. La conclusion de ces contrats spécifiques enregistre mais aussi amplifie la balkanisation de l'action publique rendant d'ailleurs la prise de décision sur une opération particulière susceptible de bénéficier de différents canaux contractuels de financement particulièrement lourde. L'augmentation de ces coûts de transaction ne cesse de rendre le gouvernement par contrat (Gaudin, 1999) plus délicat !

De même, l'organisation des interfaces entre le local et le régional reste souvent assez incertaine. La direction de la formation et de l'apprentissage du Conseil régional se réorganise profondément pour tenir conjointement trois exigences : doter les chargés de mission territoriaux des moyens matériels et cognitifs pour mener à bien leur action en coopération équilibrée avec les représentants de l'Etat ; mettre en place une régulation régionale qui tout à la fois, suscite les projets d'origine locale et en même temps évite une trop forte autonomisation qui balkaniserait l'action de la Région ; soutenir efficacement les élus, responsables de zones, dans les diverses facettes de leur nouvelles responsabilités : maîtrise des enjeux du territoire en terme de qualification et d'emploi, capacité d'animation d'une configuration d'acteurs très diversifiée, légitimation de leur positionnement politique.

En outre, on peut se demander s'il n'y a pas une limite plus structurelle à l'extension des négociations en vue de sortir des cloisonnements de l'action publique. Dès lors que celle-ci se construit au niveau territorial en se concrétisant dans des projets de développement, peut-elle en rester au seul champ, pourtant élargi, de la formation, de l'emploi et du travail ? Par exemple, les difficultés de recrutement pourraient être sensiblement réduites dans le BTP si un effort de programmation des commandes publiques (environ 80 % du chiffre d'affaires dans les TP, 50 % dans le bâtiment) était entrepris, déjà dans l'instance régionale prévue à cet effet, en vue d'articuler grands chantiers et politiques de formation-qualification.

Au bout du compte, les accords tripartites de branches sont confrontés à un risque de brouillage de l'action publique du fait de nouveaux affichages politiques quelque peu contradictoires avec les textes de 2004 qui ont amplifié la décentralisation : ces accords, et plus particulièrement les plans d'action locaux, ont été promus, en concertation étroite avec les administrations régionales de l'Etat, comme l'instrument privilégié de l'action publique en faveur de la formation et de l'emploi, avec une légitimité confortée par les lois de 2004 sur la décentralisation et les finances locales.

### **5.3. Le délicat passage du procédural au substantiel**

Deux ans après la signature des premiers accords cadres, l'écart peut paraître sensible entre leurs ambitions initiales et leur mise en œuvre, tel du moins qu'il ressort des premières conventions d'application signées en juin 2005. Par exemple, alors que le déficit d'attractivité des emplois appelait les signataires à se préoccuper des conditions de travail, la mise en œuvre traite, assez classiquement, 1. d'une régulation plus serrée des cartes des formations (pour l'essentiel, CFA / Lycées professionnels mais aussi, dans le cas du BTP, contrats de professionnalisation) 2. d'une intensification des actions de communication en direction des jeunes - collégiens, lycées et chômeurs – et des personnes en difficulté sur le marché du travail susceptibles de trouver dans des branches comme le BTP ou l'hôtellerie-restauration des perspectives porteuses d'insertion et de formation et 3. de la fidélisation des seuls apprentis.

C'est loin d'être négligeable mais cela reste dans le champ classique de la formation et de l'information-orientation des publics de formés. Dans le cas du BTP, où les fédérations patronales cherchent pourtant à initier une légitimation croisée avec la Région, les employeurs ont refusé que les « fiches métiers », outils destinés à s'adresser aux jeunes, présentent les perspectives de carrières ainsi que les types de contrats et les salaires pratiqués. Le simple fait de donner l'information sur l'état présent conduirait ipso facto à proposer une politique pour rendre l'avenir plus attractif. En outre, la prudence patronale vis à vis d'une publicisation du lien formations- rémunérations s'appuie sur un usage stratégique du dialogue social : le paritarisme n'est jamais une valeur aussi forte, notamment du côté patronal, que lorsqu'il s'agit de limiter ses engagements contractuels vis à vis de la puissance publique et de préserver ainsi sa capacité propre à agir. C'est particulièrement net dans le secteur de l'hôtellerie-restauration.

Ceci dit, la temporalité des apprentissages institutionnels nécessaires à un tel décroisement de l'action publique n'est-elle pas nécessairement longue ? Dans le cas du BTP, des étapes ont été

indéniablement franchies grâce d'une part, à une légitimation croisée Région / Fédérations patronales, d'autre part à une relance du paritarisme au niveau tant national que régional. Toute la question est de savoir s'ils seront suffisants pour prévenir les risques de nouvelles défaillances de l'action publique : complexification des agencements institutionnels, croissance des coûts de transaction (Verdier, Vion 2005), négociations purement procédurales et, au bout du compte, opacité croissante, ce qui irait à rebours des vertus du « gouvernement par contrat » (Gaudin, 1999). La fameuse gouvernance multi-niveaux peut donc accroître les risques de « crise de la gouvernabilité ». L'interrogation sur l'efficacité est d'autant plus légitime que le processus de dé-hiérarchisation des acteurs, doublée des retours de l'Etat volontariste, engendre une sorte d'insécurité institutionnelle qui fragilise les audacieux montages institutionnels promus par les acteurs régionaux.

En outre, cette dynamique institutionnelle présente malgré tout des limites fonctionnelles qui, dans l'immédiat, tiennent à l'éloignement des entreprises vis à vis du niveau régional. Dès lors, la territorialisation et les plans d'action locaux seront-ils des antidotes pertinentes vis à vis d'une complexification excessive de l'action collective ? Plus la régulation est localisée, plus la négociation de la seule formation professionnelle tend à se fondre dans des dispositifs transversaux aux différents enjeux du rapport salarial. Ainsi la négociation sociale et politique à partir de l'objet formation pourrait-elle soutenir une action collective orientée vers la production d'un bien commun « situé » dans des projets territoriaux de développement économique et social.

### **Conclusion : pluralité des modes de régulation au sein de l'espace régional ?**

La régulation recherchée par cette nouvelle action publique n'est plus étroitement délimitée par les enjeux propres à la formation des jeunes mais s'étend aux « conditions d'emploi et de travail » voire à l'ensemble du rapport salarial. Dans les limites de l'opportunisme des acteurs économiques (par exemple recours au travail clandestin ou dissimulé) et politiques (retour intempestif de l'Etat central), ces nouveaux arrangements institutionnels s'efforcent d'asseoir la cohérence territoriale de l'action publique en intégrant localement des outils et dispositifs d'intervention conçus aux différents niveaux d'intervention par des acteurs publics diversifiés. Le développement de cette « gouvernance territoriale » s'est traduit par une « dé-hiérarchisation » des acteurs publics, malgré les tentatives réitérées de retour de l'Etat sur le devant de la scène : l'action publique territoriale tente donc d'affirmer sa légitimité politique en construisant un intérêt collectif autour du développement économique et social

La procéduralisation croissante des textes nationaux (privés et publics) en font des cadres cognitifs et juridiques de première importance (Jobert et Saglio, 2005). Mais il reste que cette tendance ouvre un champ d'initiative conséquent aux échelons régionaux des partenaires, au moment où s'approfondit la décentralisation des politiques publiques de formation, d'insertion et – probablement demain – de l'emploi. Dès lors les potentialités de constructions spécifiques de l'action publique au niveau régional, déjà patentes, iront croissantes. C'est d'ailleurs ce qu'exprime l'intention générale des accords tripartites de branche qui tente, en quelque sorte, d'inscrire les actions des branches dans des projets d'initiative régionale. Ceci dit, les probabilités d'échec sont en l'occurrence assez fortes car cet outil, lui-même à forte dimension procédurale, est sans doute trop en avance sur les référents politiques et les pratiques des différents acteurs, plus prompts à cloisonner les champs d'intervention pour mieux s'en assurer la maîtrise. Il reste que la tendance est là et fera que la rencontre de la logique de branche et de l'espace régional pourra apparaître d'abord comme un processus de mise à disposition d'outils procéduraux, financiers et cognitifs (ingénierie) au service d'initiatives territoriales (ou, dans d'autres branches, de sites et de groupes industriels). C'est en tout cas l'un des scénarios envisageables.

Le premier a déjà été évoqué à de multiples reprises et est sans doute celui qui serait porteur des transformations les plus importantes : *l'émergence d'un gouvernement (néo-corporatiste) régional* qui décroquerait l'ensemble des champs d'intervention liés à la régulation du rapport salarial. Dès lors il n'y aurait plus de secteur spécifique de la formation professionnelle. Ce scénario signifie que des légitimations croisées feraient apparaître au niveau régional des configurations d'acteurs spécifiques autour d'alliances entre collectivités territoriales et fédérations patronales et syndicales, fortement autonomes. Deux limites fortes à cette construction : seules des branches diffuses comme HCR, BTP, Transports-Logistique seraient véritablement susceptibles d'entrer dans ce type de schéma ; la faiblesse des ressources propres sur lesquelles les Régions peuvent s'appuyer pour inciter les acteurs

privés à entrer dans l'échange politique : elle ne peut être compensée que par un renforcement sensible des compétences institutionnelles et, en tout cas, une forte capacité d'ingénierie. En outre, il faudrait être en mesure d'intégrer dans ce schéma les initiatives infra-régionales qui, sinon, pourraient être des concurrents institutionnels redoutables : plus ciblés et plus circonscrits, ils évitent les pièges de détours procéduraux excessifs pour dégager à moindre frais un intérêt collectif.

Le deuxième scénario relèverait d'une forte continuité avec le renforcement de la logique de branche telle qu'elle s'est construite autour des accords nationaux relatifs à la formation tout au long de la vie (modulé bien évidemment par les scénarios d'évolution diversifiée de ces logiques de branche, cf Jobert 2003). Compte tenu du désengagement de l'Etat (Méhaut, 2005) et d'une impuissance relative des Régions, se mettrait en place *une privatisation de l'action publique en matière de formation professionnelle*. Elle aurait aussi une forte dimension régionale, dans la mesure où il reviendrait, en tant que de besoin, aux fédérations patronales, dans un cadre plus ou moins paritaire (voir la distinction BTP / HCR), d'activer les multiples guichets et canaux contractuels de financement au service de la GRH des entreprises du secteur. Là encore, trois conditions devraient être réunies, sachant que le cloisonnement des interventions publiques est quasiment un acquis : l'une est politique et consiste à diminuer sensiblement le poids des unions départementales ; l'autre est cognitive et appelle un renforcement des capacités d'animation et d'ingénierie (actuellement un chargé de mission de la Fédération régionale du bâtiment couvre l'ensemble des dossiers relatifs à la formation) ; la troisième est organisationnelle et demande un décroisement des services pour favoriser la mise en œuvre d'une logique de projets.

Le dernier scénario se nourrirait de la faiblesse des coordination inter- et intra- acteurs régionaux et nationaux, publics et privés, qui rendrait peu probables les deux premières perspectives. Elle engendrerait en effet *une balkanisation croissante de l'action publique* au fil de la complexification des problèmes à traiter et de l'entrelacement de multiples procédures et compétences attachées à des acteurs dé-hiérarchisés et, pour une partie d'entre eux, multi-positionnés. Les conséquences en seraient ambivalentes : d'un côté, on assisterait à une croissance sensible des coûts de transaction nécessaires pour monter une opération régionale ou locale ; de l'autre, les marges d'action pour des « entrepreneurs de politique publique ou d'action publique », réunissant des configurations d'acteurs transitoires le temps d'un projet précis, s'en verraient sensiblement accrues. La régulation de cette ensemble complexe et mouvant se ferait sur le mode d'une concurrence inter-institutionnelle (entre montages d'initiative publique et/ou privée) considérablement renforcée.

La simple formulation de ces divers scénarios donne à penser que ce domaine de l'action publique sera probablement traversé par une pluralité de cheminements institutionnels issus notamment des réussites ou des échecs des croisements, plus ou moins ajustés, entre la médiation de la branche professionnelle et celle de la région ; pourquoi ne pas imaginer que coexistent dans un même espace régional différents modes de coordination : de type néo-corporatiste dans telle activité économique, de privatisation dans telle autre, ceci en fonction des systèmes de négociation et de délibération à l'œuvre tandis qu'émergeraient des dispositifs locaux plus ou moins insérés dans une gouvernance régionale ? La régulation de cet ensemble de plus en plus polycentrique (Commaille, Jobert, 1998) reposant sur des instances de négociation et de délibération de plus en plus diversifiées sera sans conteste un art difficile ! Mais une telle volonté d'encadrer la réalité (de Munck, 2001) dans un « système de formation professionnelle » est-elle encore envisageable, malgré la mobilisation de procédures de plus en plus sophistiquées ?

## Références

- Bel M., Méhaut P., Mériaux O. (dir.), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques.
- Bel M., Dubouchet L. (eds.), 2004, *La décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, Editions de l'Aube.
- Brochier D, Verdier, E, 1999, Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique, *Politique et management public*, n°3, 130-149.
- Callon M., 1991, "Réseaux technico-économiques et irréversibilité", in Boyer et al., *Figures de l'irréversibilité*, Paris, Ed. de l'EHESS, 195-230.
- Commaille J, Jobert B., 1998, La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance ?, in Commaille J et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, Droit et Société, LGDJ, Paris, 11-32.
- Culpepper P., 2001, « Employer, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation in Germany and France », in Hall P. et Soskice D. (eds), *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 275-306.
- (de) Munck J., 2001, Pour une critique de la raison procédurale ? in Mercure D. (ed.) *Une société-monde ? Les dynamiques sociale de la mondialisation*, de Boeck et Presses de l'Université Laval, 115-131.
- Duclos L. et Mériaux O., 1998, «Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste », in Auvergnon P., Martin P., Rozenblatt P., Tallard M. « *L'Etat à l'épreuve du social* », Paris, Editions Sullepse, 219-229.
- Duran, P., Thoenig, J.C., 1996, "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Sciences Politiques*, V.64 / 4, 580-623.
- Eymard-Duvernay F. et Marchal E., 1994, " Les règles en action. Entre une organisation et ses usagers ", *Revue Française de Sociologie*, XXXV, 5-36.
- Finegold D. and Soskice D., 1988, "The Failure of Training in Britain : analysis and prescription ", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4 n° 3, 21-53.
- Gaudin, J.P., 1999, *Gouverner par contrat ; l'action publique en question*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques.
- Gaudin JP., 2004, « *L'action publique, Sociologie et Politique* », Coll. Amphi, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.
- Jobert A., 2002, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Octarès, Toulouse.
- Jobert A., Saglio J., 2005, *La mise en œuvre des dispositions de la loi du 4 Mai 2004 permettant aux entreprises de déroger aux accords de branche*, rapport pour la DRT, CRISTO, IDHE.
- Lamanthe A., Verdier E., 1999, "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes: la cohérence problématique de l'action publique ", *Sociologie du Travail*, 41 (4), 385-410.

- Lindeperg G., 2000, *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne :rapport au Premier ministre*, Paris, la Documentation Française, Collection des rapports officiels.
- Mériaux, O., 1999, *L'action publique partagée - Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, thèse en Science politique, Université de Grenoble II, Institut d'Etudes Politiques.
- Mirochnitchenko K. et Verdier E., 1997, « Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue » *Travail et Emploi* n° 72, 51-65.
- Mossé Ph., Verdier E., 2002, "Quelles déclinaisons régionales pour l'action publique? Analyse comparée de la formation des jeunes et de la politique hospitalière-", *Politiques et Management Public*, 20 (4), 67-93.
- Pizzorno A., 1978, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch C. and Pizzorno A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe*, vol. 1, London, Macmillan, 277-298.
- Regini M., 1984, « The Conditions for Political Exchange : How Concertation Emerged and Collapsed in Britain and Italy », dans Golthorpe J. H. (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism : Studies in the Political Economy of Western European Nations*, New York, Oxford University Press, p. 124-142.
- Schmitter Ph., Lehmbruch G. (eds), 1979, *Trends toward Corporatist Intermediation*,. Beverly Hills (Ca), Sage.
- Verdier E. and Vion A., 2005, "Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France", *International Journal of Public Policy* n° 1-2, 161-184.



## Partie II : Gouverner la santé au travail

Une des caractéristiques de l'action publique « à la française » a sans conteste longtemps tenu à la prééminence de l'expertise des « grands corps » qui garantissait à l'Etat central, quelles que soient les configurations locales, un fort pouvoir d'orientation sur la définition du sens de l'action. Ce pouvoir est manifestement de plus en plus partagé alors qu'il aurait pu être vu comme le gage d'un renouvellement du positionnement de l'Etat dans une action publique de plus en plus fortement appuyée sur l'expertise et la mobilisation des connaissances<sup>29</sup>.

Dans un tel contexte, la définition de l'efficacité devient un enjeu social et économique qui est au centre même de la fabrication d'une action publique, à l'origine régaliennne, de facto de plus en plus négociée, comme l'est la politique en matière de santé au travail. Ainsi c'est tout autant la mobilisation collective des acteurs impliqués et la rationalité endogène dont elle est porteuse *hic et nunc*, qui définissent l'efficacité et la légitimité de l'action publique, qu'une rationalité extérieure et substantielle comme le classique intérêt général. D'où l'importance de suivre la constitution de réseaux d'action publique où se négocient mais aussi se partagent les responsabilités politiques et la définition des référentiels à partir desquels tente de se re-construire une cohérence de l'action publique fondée sur des apprentissages collectifs qui déborde largement les cohérences sectorielles.

Rien n'est gagné, loin s'en faut puisque l'efficacité se joue dans la conciliation entre :

- d'un côté, la capacité à structurer des réseaux d'acteurs diversifiés qui puissent produire en autonomie les savoirs pertinents pour agir dans des environnements industriels diversifiés et évolutifs ;
- de l'autre, une légitimité et une portée des règles qui soient garanties *in fine* par la sanction, ce qui suppose notamment que leur application fasse l'objet d'un contrôle efficace.

---

<sup>29</sup> Massardier, G., 1996, *L'Etat savant. Expertise et aménagement du territoire*, Coll. Logiques Politiques, L'Harmattan, Paris.



# Chapitre 3 : Les Réseaux de Veille et de Prévention des Risques Professionnels en Provence-Alpes Côte d'Azur

Cathel Kornig et Vincent Tiano

## Introduction

La prévention des risques du travail, pour la santé et la sécurité des salariés, a le vent en poupe en France, même si elle peine à se mettre en place dans la pratique des entreprises. Le Plan Santé Travail 2005-2009 du ministère du travail constitue une première. Les acteurs de terrain de la prévention sont nombreux à expliquer l'émergence de cette nouvelle orientation politique par la « crise de l'amiante » et/ou par l'épisode tragique d'AZF. Si ces événements ont eu un effet médiatique fort, ils n'auraient été qu'un accélérateur de décision et non un déclencheur, amenant le personnel politique à « intervenir vigoureusement en transformant en décision «annonçable » ce qui est déjà largement instruit par l'administration, ce qui peut être facilement arbitré ou ce qui peut permettre une communication spectaculaire »<sup>30</sup>. La crise de l'amiante a suivi celle du sang contaminé, qui ont contribué toutes deux à faire de la santé une question sensible tandis que les événements d'AZF en 2001 ont pointé les problèmes des risques du travail. L'histoire de la prévention des risques du travail en France n'est pas née de ces crises mais date de plus d'un siècle<sup>31</sup>. Méconnue, la législation en matière de prévention des risques professionnels n'en est pas moins abondante.

Pour étudier la question de l'action publique face aux risques du travail, nous avons étudié une action régionale originale : les Réseaux de Veille et de Prévention (RVP) des risques professionnels en PACA. Censés rassembler les différents acteurs de la prévention autour d'un objectif de connaissance partagée, les réseaux de veille se déclinent sur le territoire en une vingtaine de mini-réseaux. Après avoir présenté ces RVP, nous chercherons à tester l'hypothèse de linéarité de l'action entre les RVP institutionnels et leur appropriation par les entreprises et les salariés dans ces mini-réseaux. Quelles conceptions des risques sont en amont de ces différents moments de l'action collective ? Quels acteurs y sont engagés ? Quelles ressources sont utilisées ? Cette recherche pose la question de la régulation de l'action collective autour du risque du travail.

Les Réseaux de Veille et de Prévention des risques professionnels ont été mis en place en Provence-Alpes-Côte d'Azur (désormais RVP dans le texte) ont été pensés à la fin des années 1990 et contractualisés dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006. A l'inverse du PST32, les

---

<sup>30</sup> Henry E., 2004, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié « résoudre » la crise de l'amiante ? » *Revue française de science politique*, vol. 54, n°2, avril, pp. 289-314. L'auteur s'intéresse à l'effet de la publicité médiatique sur la résolution de la crise de l'amiante et montre qu'elle ne peut expliquer à elle seule l'action publique qui la suit. La réglementation nationale portant sur les risques professionnels est déjà amorcée à la Direction des Relations de Travail (DRT) notamment. La crise de l'amiante est vécue différemment par la Direction Générale de la Santé (DGS) et la DRT. La négociation et le travail partenarial étaient déjà pratiqués à la DRT via le Conseil Supérieur de Prévention des Risques Professionnels (CSPRP). C'est davantage la DGS qui a été touchée par cette crise que la DRT qui aurait en revanche découvert l'acteur public (associations de victimes de l'amiante se portant partie civile) et a du alors l'inclure dans ses partenaires. L'auteur montre enfin que la problématique de santé touche d'abord sa dimension collective et environnementale avant d'atteindre le travail.

<sup>31</sup> Tiano, V., 2003, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques. Une profession sous tension*, Thèse de doctorat de sociologie, Université d'Aix-Marseille II.

Sotty P., 2005, *L'évaluation comme processus de construction des risques professionnels et de rationalisation de leur gestion. La place du Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail dans l'action et dans la régulation entre les acteurs*, Thèse de gestion, Université d'Aix-Marseille II.

Viet V., Ruffat M., 1999, *Le choix de la prévention*, Economica

<sup>32</sup> Face à la faiblesse de l'application de la loi en matière de prévention des risques, le Plan Santé Travail (PST), présenté en février 2005 par le gouvernement, annonce qu'il cherche à développer la prévention des risques du travail notamment en renforçant l'effectivité du contrôle. Ce PST pose le système de prévention des risques professionnels français tel que « la définition des principes directeurs et des objectifs de la politique de santé et sécurité au travail relève clairement de la

RVP émanent d'une initiative locale et non de l'application d'une politique gouvernementale à décliner dans les territoires. Cet accord entre les services déconcentrés du ministère du travail et la Région sur la prévention des risques du travail est très novateur. Jusqu'alors, les services déconcentrés du ministère du travail oeuvraient sans la Région sur la question de la prévention des risques. L'atteste l'organisation en 1998 de la semaine européenne « Santé sécurité au travail » où aucun participant du Conseil Régional ou de l'Observatoire Régional de la Santé, par exemple, ne figure dans la liste des acteurs partenaires organisateurs<sup>33</sup>. A travers le CPER 2000-2006, c'est le premier partenariat contractualisé entre la DRTEFP et la Région sur cette question des risques du travail.

Pour ce faire, la DRTEFP et le Conseil Régional ont élaboré un appel à projets en 2000. Ce seront 23 projets qui seront retenus, traitant alors de 7 thèmes différents : informations et formations sur les risques, cancers professionnels, facteurs psychosociaux, évaluation des risques et système d'information, agir en entreprise. Dans ces projets collaborent des universitaires, chercheurs, médecins généralistes, médecins du travail, inspecteurs du travail, ergonomes, employeurs, CHSCT, syndicats, préventeurs, consultants.

#### Les RVP : présentation des actions en cours en 2005

5 axes thématiques définissent ces réseaux de veille :

- Transférer les compétences : informer et former (7 projets)
- Prévenir les cancers d'origine professionnelle (6 projets)
- Prévenir les atteintes de la santé liées aux facteurs psychosociaux liés au travail (6 projets)
- Evaluer les risques et gérer les informations relatives aux expositions (2 projets)
- Agir en entreprise (2 projets)

Chaque action de prévention est suivie par un « porteur » de projet et par la DRTEFP ; et s'ancre sur un territoire. Tous ces projets forment les RVP. Deux moments de rassemblement ont eu lieu depuis le CPER : les Assises 2000 et 2003. La DRTEFP a organisé ces deux initiatives (constituées chacune par une vingtaine de manifestations) en partenariat avec les porteurs de projet. Ces journées s'attachent plus à exposer les travaux réalisés qu'à mettre en place un véritable collectif et commun (constat du CESR PACA, confirmé dans les entretiens auprès des acteurs de projet).

Ces projets ne sont pas fixés pour le mandat des CPER.

Au moment de l'enquête, les actions de prévention des RVP qui portent sur les cancers professionnels sont pour la moitié d'entre-elles terminées, celles traitant de l'information et formation sont majoritairement terminées alors que les projets sur l'évaluation des risques sont en cours ainsi que ceux concernant « agir en entreprise », enfin, aucun des projets portant sur les facteurs psychosociaux n'est abouti<sup>34</sup>.

Terrain privilégié pour étudier les relations professionnelles dans le champ des risques du travail, cet objet de recherche a été étudié simultanément par deux niveaux d'analyse, l'un horizontal, entre les acteurs institutionnels des RVP (I), et l'autre vertical, des réseaux aux entreprises, à travers deux actions de prévention inscrites dans ces RVP (II 1 et 2).

I - Les RVP à travers ses acteurs institutionnels. Il s'agissait alors de comprendre l'histoire de ces réseaux et leur portage actuel ainsi que l'état des relations entre les institutions. (Une étude documentaire et 11 entretiens, au total, ont été réalisés auprès de la DRTEFP, du Conseil Régional, de la CRAM, de l'Observatoire Régional Santé (ORS), d'Act-Méditerranée, d'universitaires, de la CFDT, de la médecine du travail, de la DRIRE, d'inspecteurs du travail).

II-1. Une action de prévention visant à produire un guide d'évaluation des risques destiné aux Hôtels Cafés Restaurant dans les Alpes-Maritimes, réunissant la DDTEFP, les inspecteurs du travail, les médecins du travail, les syndicats d'employeurs et de salariés ainsi que les préventeurs et des consultants. Cette action de prévention en cours est diagnostiquée par ses acteurs comme une réussite. (8 entretiens, au total, ont été réalisés auprès de la DDTEFP, de l'Inspection du Travail, de la CGT, du cabinet de consultant en charge du dossier, de l'UMIH 06, de la médecine du travail). Cette

---

responsabilité première de l'Etat »<sup>32</sup>, alors que les partenaires sociaux sont là pour s'assurer de la mise en œuvre de cette politique.

<sup>33</sup> Pourtant, ces institutions seront représentées durant les journées, mais en temps qu'invités.

<sup>34</sup> Ils sont tous en cours de réalisation depuis plusieurs années.

action s'est déroulée sur le département des Alpes-Maritimes. Impulsée par la direction départementale de l'emploi et de la formation professionnelle de ce département, l'action a rapidement réuni les partenaires sociaux afin de construire ensemble un support aux entreprises leur permettant d'être guidées dans l'élaboration du document unique<sup>35</sup>. Les entretiens menés avec les différents partenaires de ce projet cherchaient à rendre compte des définitions de situation de cette action collective et à restituer l'état des relations professionnelles. Au moment des entretiens, le guide était sorti et l'action collective portait sur l'appropriation de la démarche de prévention présentée par le guide.

Il-2. Une action de prévention terminée : la Charte des Bonnes Pratiques dans la sous-traitance autour de l'Etang de Berre dans les Bouches du Rhône, ayant réuni les services déconcentrés du ministère du travail, les syndicats d'employeurs et les industriels, les représentants du personnel (syndicats et CHSCT), les médecins du travail. Cette action de prévention terminée est diagnostiquée par ses acteurs comme un échec puisque n'ayant pas été signée *in fine* par les industriels (8 entretiens, au total, ont été réalisés auprès des représentants patronaux, de la CGT, de la CFTC, de la médecine du travail, de la DDTEFP, de la DRTEFP, d'un ex-responsable maintenance, d'un ergonome). Imaginée par les partenaires sociaux au sein d'une commission ad hoc mise en place par les services déconcentrés du ministère du travail, la Charte des Bonnes Pratiques a d'abord été pensée comme un outil au service des responsables d'entreprises faisant travailler des sous-traitants. Depuis le décret de 1992, ces responsables doivent théoriquement élaborer un plan de prévention mais celui-ci est formel selon les préventeurs et les services chargés du contrôle de ce plan. Ce projet de charte a réuni de nombreux acteurs lors de son élaboration mais n'a pas été accepté *in fine* par les représentants patronaux et par les représentants de salariés. La contractualisation finale avec les entreprises, cibles de l'action, n'a pas eu lieu. L'objet des entretiens avec les différents acteurs du groupe partenarial fut de rendre compte du déroulement de cette tentative d'action collective et des raisons de son échec, en faisant ressortir les points de vue des différents acteurs. La recherche a porté également sur une source documentaire (compte-rendus de réunions, échange de courriers, rapports).

## **1. Les Réseaux de veille et de prévention des risques du travail : une action collective organisée**

Les RVP, tels qu'ils ont été pensés alors par le leader charismatique de la DRTEFP, avaient pour objectifs de décloisonner les approches de la prévention des risques du travail (Accidents du Travail et Maladies Professionnelles : ATMP<sup>36</sup>), afin de les mutualiser dans une prévention plus efficiente dans cette région où les ATMP sont importants. Cet objectif est partagé par tous (DRTEFP et Conseil Régional) au départ, sorte de « bien commun » à construire.

### **1.1. Quelle conception du risque en amont ?**

Pour tenter de saisir quelle conception du risque est opérée en amont, remontons à la genèse du projet. Les RVP sont le fruit d'une négociation entre deux initiatives individuelles de terrain opérant sur le même territoire. D'une part de celle d'un groupe d'élus communistes du Conseil Régional<sup>37</sup> qui se

---

<sup>35</sup> Le décret n°2001-1016 du 5 novembre 2001, portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L.230.2 du code du travail, a fait l'objet de la circulaire n°6 DRT du 18 avril 2002, pour son application. « Tout employeur, même d'un salarié, doit transcrire et mettre à jour dans un DOCUMENT UNIQUE l'inventaire des produits, matériel et conditions de travail, pouvant causer un dommage au salarié. La mise à jour est effectuée, au moins, chaque année ainsi que lors de toute décision important modifiant les conditions d'hygiène et de sécurité ou les conditions de travail ». Le document unique doit être mis à la disposition de l'inspecteur du travail, de l'ingénieur de la CRAM, du médecin du travail, des représentants du personnel et CHSCT, s'il y en a ou des salariés concernés. En cas de poursuites judiciaires, suite à un accident du travail, ce sera le document de référence demandé par le juge.

<sup>36</sup> Une maladie est " professionnelle " si elle est la conséquence directe de l'exposition d'un travailleur à un risque physique, chimique ou biologique, ou résulte des conditions dans lesquelles il exerce son activité professionnelle (définition de l'INRS)

<sup>37</sup> concernés qu'ils étaient par un cas de cancer professionnel proche de ce cercle d'élus

sont saisis de la question des risques du travail dans la région PACA, puis ensuite de l'approche d'un acteur technique de la DRTEFP. Devenu ensuite leader charismatique des réseaux aux yeux de tous, ce dernier s'est saisi de cette initiative pour créer ce projet de réseaux de veille régional dans une dynamique entrepreneuriale<sup>38</sup>. C'est de la rencontre de ces deux logiques, politiques et techniques<sup>39</sup>, qu'émerge l'idée de financer ces RVP à travers le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006.

Ces deux logiques ne s'affrontent pas autant qu'elles le laissent apparaître. En effet, les élus du Conseil Régional, pointés il y a quelques années comme de simples financeurs des Réseaux, insistent sur la nécessité de décloisonner les approches des risques de l'emploi et du travail. La région est impliquée sur les questions de risques de l'emploi (à travers la formation notamment), puisque, historiquement, c'est de sa compétence. Des acteurs régionaux insistent sur la nécessaire approche combinée des risques de l'emploi et des risques du travail, l'un n'allant pas sans l'autre. Les problèmes de recrutement du BTP par exemple ne peuvent être traités uniquement sous l'approche « emploi », mais font apparaître notamment des conditions de travail qui comportent de nombreux risques sur la santé. De la même façon, le travail des saisonniers pose l'approche de l'emploi comme limitée si on ne traite pas de la question des conditions de travail et donc des risques du travail. En participant financièrement aux RVP, la région légitime ainsi toute son action en faveur d'une réduction des risques de l'emploi et du travail et n'est pas alors uniquement dans une approche politique pure.

Rassembler les différents acteurs de la prévention, c'est tenter de rassembler les différentes façons de penser le risque. Parle-t-on de santé au travail ? de risques du travail ? de conditions de travail ? Ces trois termes ne définissent pas les mêmes problématiques et ne sont pas portées socialement de la même façon. Qu'est-ce que la santé, pour reprendre la terminologie du Plan Santé Travail ? Est-ce l'absence de maux ou l'absence de maux conjuguée au bien-être, la présence ou l'absence de fatigue ? Que sont les risques du travail ? les risques techniques et/ou psychologiques ? qu'est ce qui définit les conditions de travail ? La description du poste de travail ou l'organisation du travail ? Le risque est une construction sociale qu'il faut décrypter. Sa prévention pose également la question du travail réel et donc des niveaux d'appropriation possibles. Toutes ces définitions sont trop peu souvent précisées et peuvent rendre poreuse la question de la santé au travail en la délégitimant par le « tout psychologique » (Askenazy, 2004).

Les entretiens réalisés avec les différents acteurs des RVP montrent que cette coordination par la connaissance n'est pas une coordination active mais une coordination passive, sorte d'accumulation des différentes approches qui ne prend pas le risque de la confrontation des approches. Les relations difficiles entre la CRAM et la DRTEFP par exemple un frein considérable à la création d'un outil unique de statistiques sur les ATMP.

Le pilotage institutionnel de l'action publique à travers les RVP posait la négociation au cœur du dispositif. Ainsi, comme le voulait le projet initial des réseaux de veille, le décloisonnement disciplinaire permettrait un partage des connaissances et une meilleure prévention. L'hypothèse de l'égalité des acteurs régionaux devant la négociation des dispositifs de prévention était retenue.

Mais est-ce réellement la volonté de tous les acteurs et sur tous les aspects de cette prévention des risques ? La fragmentation de la prévention, la double tutelle du traitement des risques du travail, les capacités d'expertise, la régulation financière et les enjeux politiques sont autant de limites à l'égalité des acteurs dans une négociation autour de la connaissance partagée et de l'élaboration des réseaux de veille et de prévention des risques professionnels.

## 1.2. Quelles ressources pour quels acteurs ?

Historiquement c'est à l'Etat que revient le pilotage de l'action publique. Dans le cas des Réseaux de veille étudiés ici, ce sont les services déconcentrés de la région PACA qui sont d'ailleurs identifiés par tous les acteurs concernés comme étant les initiateurs et le moteur des RVP. Seuls les conseillers régionaux attribuent la naissance des réseaux à la volonté d'une conseillère régionale, affectée personnellement par les conséquences des risques du travail. Quoi qu'il en soit, les initiatives

---

<sup>38</sup> Cela pose la question de la survie d'un tel réseau si l'individu quitte son poste. Selon Annette Jobert, la régulation ne survit pas à l'échange social qui l'a fait naître. Nous n'avons pas les moyens de répondre à cette question ici bien évidemment mais elle reste présente pour autant.

<sup>39</sup> Mossé P., Verdier E., 2002, « Régionalisation de l'action publique en France : quelques leçons tirées des politiques hospitalières et de formation des jeunes », Communication au Colloque international *Regional Studies Association*, Aix en Provence, 31 mai-1<sup>er</sup> juin

régionales coordonnées de prévention des risques ne sont pas issues du CPER. Les RVP sont une continuité d'une dynamique régionale de prévention des risques, reprise ensuite par la DRTEFP, comme on l'a explicité auparavant. L'idée d'un tableau de bord régional des risques professionnels existe déjà en 1998. Les RVP s'inspirent fortement de l'approche de la DRTEFP de 1998, et plus généralement de toute la décennie 1990. Cette initiative originale montre toute l'autonomie possible d'acteurs régionaux des services déconcentrés du ministère du travail. Nulle autre région française n'a imaginé pareils réseaux sur les questions de santé au travail<sup>40</sup>. Fruit d'acteurs régionaux, les RVP n'entrent pas dans le cadre d'une action territorialisée mais dans celui d'une gouvernance territoriale<sup>41</sup>.

Cette action régionale se heurte à plusieurs limites.

Souhaitant l'égalité des acteurs dans l'élaboration de l'objectif commun, la multiplication des institutions concernées par la prévention est un facteur de confusion. Les acteurs de la prévention cités dans les entretiens par les interviewés sont Act'Méditerranée, les CHSCT, la CRAM, le CSPRP, la DRASS, la DRIRE, la DRTEFP, l'Europe, l'INRS, l'Inspection du Travail, la Médecine du Travail, etc. Selon les acteurs, c'est la CRAM qui est légitime, l'inspection du travail ou encore la médecine du travail.

*« il y a beaucoup trop d'acteurs de la prévention dans tous les sens et aucune coordination... des textes sortent tout le temps » (Représentant salarial)*

*« Il existe de nombreuses compétences dans le domaine de la santé et de la sécurité, et il convient, en priorité, de les coordonner plutôt que d'introduire de nouveaux acteurs. Il est en effet souhaitable de mettre en présence les compétences complémentaires des organismes qui opèrent dans le champ de la sécurité et de la santé au travail, sans pour autant créer de nouvelles contraintes administratives ou organiser une hiérarchie entre les unes et les autres » (MEDEF<sup>42</sup>)*

L'absence de hiérarchie institutionnelle est vécue comme un brouillage qui freine l'efficacité d'une action publique orientée vers la prévention des risques sanitaires du travail. Le manque de coordination est constaté par tous.

Acteurs privés			
Relations professionnelles	CHSCT, médecine du travail		Action publique
	INRS	Act-Méditerranée	
	CRAM		
	<b>CSPRP</b>	DRASS, DRIRE, inspection du travail, Europe,	
Acteurs publics			

<sup>40</sup> Ce qui permet alors à cette région d'être financée massivement par les crédits d'appui du ministère du travail puisque ces crédits sont peu utilisés par les autres régions.

<sup>41</sup> Jobert A., 2004, « Le dialogue social territorial : enjeux et perspectives pour le syndicalisme français », Colloque du CRIMT *Le renouveau syndical*, Montréal, 18-20 novembre.

<sup>42</sup> Berthet M., Guerin F., Rouilleault H., 2000, Prévention des risques professionnels : les positions des partenaires sociaux, Editions Réseau ANACT, p. 10

La fragmentation du monde de la prévention est un facteur de confusion, qui freine une représentation égalitaire des membres, et donc a priori, une éventuelle négociation. C'est alors là la première limite.

La deuxième limite tient à la double tutelle de traitement des risques du travail. Ceux –ci sont conjointement du ressort du ministère du travail (ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale) et du ministère de la santé (ministère des solidarités, de la santé et des familles). Cela multiplie alors les instances en charge de la prévention et, pour tous les acteurs de la prévention, accentue la difficulté d'identification des acteurs pertinents dans la prise en charge de la prévention. De plus, cela a généré des conflits entre les acteurs de ces deux ministères. La DRTEFP est dans une logique de prévention alors que la CRAM est dans une logique assurantielle par exemple. La multitude d'acteurs institutionnels concernés ne peuvent pas être « déshistoricisé » et amènent alors inévitablement des conflits de logiques et d'intérêts et des rapports de pouvoir intrinsèques.

*« Nous aussi on a nos réseaux de veille... institutionnellement un de nos grands acteurs de réseaux de veille, c'est l'INRS » (CRAM SE)*

Le système dualiste (ministère de la direction du travail/ministère de la sécurité sociale) de prévention des ATMP se retrouve dans les RVP.

La troisième limite tient aux capacités d'expertise. La Région n'ayant pas d'expert tout comme les syndicats de salariés, seuls la DRTEFP et les préventeurs (ARACT, Médecins du travail et consultants) ont des experts en prévention des risques. L'histoire des institutions explique en partie ces inégalités.

La régulation financière est la quatrième limite. Si la DRTEFP et la région ont contractualisé un engagement dans le CPER sur la prévention, l'Etat ensuite décide seul quelles actions de prévention financer. La région apporte un financement sans participer aux choix cognitifs et normatifs de l'orientation de la prévention. L'absence du Conseil Régional dans l'activité partenariale des RVP avait été souligné, non sans peine, dans le rapport intermédiaire de cette recherche, réalisé par le cabinet Itaque<sup>43</sup>.

Il semblerait, au travers des résultats de cette recherche que face à la concurrence des autres collectivités publiques, les services déconcentrés du ministère du travail soient des acteurs pivots dans l'action, même s'il faut préciser que celle-ci est portée davantage par une logique entrepreneuriale innovante (une personne qui porte les réseaux) que par un service représentant l'Etat (Etat surplombant ou situé). Cela dit, l'identification de la DRTEFP comme moteur des Réseaux se fait de deux façons : soit c'est l'individu qui est mis en avant (leader charismatique), soit c'est l'institution qu'il représente qui est mise en avant (ce leader charismatique représente l'Etat et donc l'autorité laquelle on ne peut protester).

La régulation financière du contrat de plan Etat-Région<sup>44</sup>, processus central dans l'analyse de l'action collective des RVP, mérite d'être soulignée. Les « experts » mentionnés dans les actes des Assises 2003 sont des experts de la DRTEFP, des ergonomes et des enseignants. Aucun membre du Conseil Régional ne figure parmi les experts scientifiques et techniques.

A cela s'ajoute par ailleurs, une cinquième limite constituée par les jeux politiques institutionnels tels que ceux existant entre la DRTEFP et le Conseil Régional par exemple ou encore du clivage existant entre les médecins du travail et les médecins traitants, entre les syndicats et le patronat, entre la DRTEFP et la CRAM, etc. Tout ceci concourt à l'inégalité des acteurs devant la négociation. L'Etat a un rôle central dans ces RVP.

---

<sup>43</sup> Ginésy, E., Pannetier E., Tabellion G., 2003, *Evaluation des Réseaux de Veille et de Prévention des Risques Professionnels*, rapport final du Cabinet Itaque, octobre

<sup>44</sup> Leroy M., 1999, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-Région », *Revue française de science politique*, vol. 49, n°4-5, août-octobre, pp. 573-60

### 1.3. Relations professionnelles

Les RVP se sont créés à la suite d'un appel à projets lancé par la DRTEFP et le Conseil Régional. Jugés comme trop formaliste et procédurale par de nombreux acteurs, l'accroche (l'appel d'offre) a été vécue comme difficile même si les projets ont abondés selon la DRTEFP. Précisons également que la DRTEFP a demandé dans plusieurs cas, à quelques partenaires de longue date, de présenter un projet précis, confirmant alors l'inscription des RVP dans une dynamique existante.

*« On a regardé dans les projets de l'époque dans lequel on pouvait apporter nos compétences techniques » (CRAM)*

Cette dynamique, qui repose sur une logique de prévention, est essentiellement portée par la DRTEFP. Les RVP sont l'initiative des services déconcentrés du ministère du travail, nous l'avons déjà dit. Cependant, il faut souligner combien c'est une approche nouvelle dans l'histoire du travail. La logique de prévention n'est pas une logique « naturelle », dans ce sens qu'elle serait légitime *de facto*. Le Conseil Régional est dans une logique assurantielle de réparation (dédommagement) et non de prévention :

*« La région a une logique de dédommagement, et l'Etat a une logique de prévention. mais tout de même, il y a déjà des milliers de gens qui vont crever d'un cancer de l'amiante, il faut s'occuper d'eux » (Conseiller Régional)*

Cette logique de la prévention est novatrice et nécessite d'étudier l'organisation du travail en amont, donc de se mettre en accord sur ce que l'on évalue ensemble, qui amène une difficulté supplémentaire, d'ordre cognitive.

La place de l'acteur DRTEFP est dès le départ considérée par tous comme étant centrale. Une personne est identifiée par tous comme le porteur des RVP, sorte de *leader charismatique*<sup>45</sup> des RVP.

*« Les réseaux n'ont aucune consistance autre que la volonté de Mr. S. » (Membre du Conseil régional PACA)*

Tous les entretiens ont évoqué l'année 2004 comme étant révélatrice du pilotage des RVP par un individu pivot. Sans la personne en charge de ce dossier à la DRTEFP, aucune action n'avait été menée, tel est le constat unanime des acteurs de la prévention. Les services déconcentrés pilotent donc seuls la prévention des risques professionnels.

*« Je n'ai pas d'interlocuteur administratif à la région sur les RVP, ça pose un problème » (DRTEFP)*

Yves Chambarlhac, directeur régional DRTEFP conclut ainsi les Assises 2003, lieu de rassemblement des RVP :

*« A l'Etat la charge d'assurer la veille sur les risques, d'orienter, d'inciter et de contrôler, autrement dit, de dire ses priorités et de les faire partager. Aux partenaires sociaux celle de partager voire d'ajouter leur propre priorité et de définir les modalités de mise en œuvre dans les entreprises ».*

Pourtant, cela ne veut pas dire que la région délégitime ces RVP. Comme nous l'avons montré plus haut, cette gestion des risques du travail est complémentaire de celle des risques de l'emploi. L'un légitime l'autre. Le portage de risques du travail est fait par la DRTEFP et celui des risques de l'emploi par le CR.

La volonté est alors de guider l'action sans l'imposer, de se positionner en « Etat Situé »<sup>46</sup>, c'est-à-dire où « chacun fait ce qu'il peut et l'Etat supplée en dernier ressort ». Gérard Larcher oriente de la même manière la prévention des risques professionnels en région, en insistant sur la complémentarité de l'Etat et des partenaires sociaux, tout en rappelant que les partenaires sociaux « animent » les réseaux de prévention des risques professionnels<sup>47</sup>.

« L'action publique se construit dans des jeux complexes d'influences réciproques entre acteurs, ce qui n'exclut pas la capacité de l'acteur étatique à développer des orientations spécifiques mais dont la mise en œuvre est négociée, incitée et non pas imposée »<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Muller P., 2004, « L'Etat en action revisité », *Pôle Sud*, n°21, pp. 31-42 , p. 33

<sup>46</sup> Salais, Storper, 1993, p. 337

<sup>47</sup> Desriaux, Kas, 2005

<sup>48</sup> Lallement M., 1996, « Du gouvernement à la gouvernance de l'emploi », *Cahiers du SET-METI*, n°96-03

*« On est acteur de mise en mouvement, on finance et puis il devrait y avoir autonomie des financements par la suite » (DRTEFP)*

La DRTEFP se veut donc initiateur d'une démarche qui devrait s'autonomiser par la suite. Pourtant, il apparaît que l'autonomie financière ne succède pas aux financements initiaux réalisés dans le cadre des RVP. Les actions qui y sont financées se développent le temps du financement. Nous avons pu observer des actions de prévention inscrites dans les réseaux de veille, qui, n'étant plus financées la deuxième année par les RVP, se sont arrêtés. Cette absence de pérennité financière se retrouve également dans l'obtention des résultats.

*« L'efficacité de l'outil contractuel paraît plus mythique que réelle pour faire coopérer l'Etat et l'ensemble des collectives locales d'une région [...] et l'intérêt de l'outil contractuel, unanimement reconnu, est de procurer une garantie de financement à moyen terme pour les participants ».<sup>49</sup>*

D'autres projets, telle la charte de radiographie industrielle (charte de bonnes pratiques pour la prévention des risques professionnels), signées par 34 entreprises donneurs d'ordre, 11 entreprises de radiographie industrielle et 12 entreprises de maintenance industrielle, soit 57 entreprises au total, ont permis de réduire considérablement les risques du travail durant le temps du partenariat. Une fois les relations partenariales moins fréquentes et la charte signée, les risques du travail sont réapparus, comme à la veille de la charte, posant la question de l'accompagnement et de l'appropriation de la démarche (que nous aborderons en deuxième partie du rapport). Il y a donc un essoufflement de l'action comme du financement dès lors que le pilotage n'est plus fait par la DRTEFP.

Les deux-tiers des projets sont portés par des organismes de recherche médicale et des services de médecine du travail. Les partenaires sociaux ne sont associés qu'à une minorité de projets.

Si de nombreuses organisations d'employeurs sont mentionnées comme partenaires des Assises de la Prévention (journées de visibilité des RVP), telles que l'UPA, l'UPE, le GMIF, etc., rares sont celles qui sont pilotées par eux parmi les 23 chantiers. De plus, parmi ces derniers, deux projets seulement portent sur l'action en entreprise. Les représentants d'employeurs sont donc absents de la dynamique régionale institutionnelle des RVP. Ils sont davantage présents sur des actions de terrain, sortes d'exécutants d'une volonté extérieure. Les multiples temps de réunion et de concertation sont souvent perçus comme du « temps perdu », loin des réalités de terrain. Ils s'inscrivent davantage dans des actions localisées qui entrent dans une logique de résultat.

La logique du « résultat » prédomine dans le discours des représentants d'employeurs, et vient se heurter à la logique de prévention présentée par les services déconcentrés du ministère du travail. Précisons. La logique du résultat, à l'œuvre dans toute entreprise instaure que tout travail, quel qu'il soit, ait un résultat quantifiable. Ainsi, pour l'illustrer par l'exemple le plus aisé, recruter un individu pour réaliser un travail à un coût quantifiable et le résultat du travail de l'individu pour l'entreprise est également quantifiable, de telle sorte que tout peut être quantifié et optimisé. Cette logique du résultat est omniprésente et n'est pas celle impulsée par la DRTEFP qui n'évoque que rarement la question du contrôle des résultats, donnant à croire que chacun fait ce qu'il veut ou peut, et que l'Etat préfère l'incitation que le contrôle.

Négociée, incitée... la prévention est assez naturellement pensée comme pouvant être activement portée par les représentants du personnel, comme le souligne cette citation datant de 1902 :

*« Dans le monde syndical d'aujourd'hui, il n'est de thème sur lequel tous les travailleurs, quelles que soient leurs convictions ou leur profession, ne soient aussi unanimes et aussi disposés à entreprendre une action commune que celui de la prévention des accidents et de la garantie d'un lieu de travail sain »<sup>50</sup>.*

Un siècle après, cela est fortement remis en question. L'Agence Nationale d'Analyse des Conditions de Travail (ANACT) souligne combien les représentants du personnel sont peu présents dans le domaine de la prévention, expliquant cette absence par des réticences patronales.

---

<sup>49</sup> De Montricher N., 1999, « Le contrat comme instrument de la politique publique : le cas des contrats de plan Etat-Région », in FORTIN Y., *La contractualisation dans le secteur public des pays industrialisés depuis 1980*, L'harmattan, Collection Logiques Juridiques, p. 271

<sup>50</sup> Webb S., Webb B., 1902, *Industrial Democracy*, London

*« Utiliser l'expérience professionnelle des travailleurs comme un outil de prévention, voilà bien un point sur lequel les blocages persistent »<sup>51</sup>.*

Le constat est porté par tous les acteurs institutionnels qui déplorent l'absence des syndicats. Mais cela ne relève pas uniquement d'un blocage patronal. Un inspecteur du travail évoque deux arguments :

*« Depuis 20 ans, la crise économique, l'explosion de la précarité dont on parle trop peu, le chômage, tout ça fait que plus personne ne parle. Et les syndicats s'écroulent »*

[...]

*« Si les salariés ne portent pas, ça ne sert à rien, on défend des gens qui s'en foutent. On ne peut pas continuer à travailler avec des gens pas formés qui ne connaissent ni les enjeux ni les textes » (Inspecteur du travail)*

Le thème est peu porté socialement par les syndicats au niveau institutionnel<sup>52</sup>. L'effritement des collectifs de travail et la peur du chômage sont des facteurs d'évitement de la question des conditions de travail.

Par ailleurs, la CGT réclame au niveau national une négociation collective sur le champ « santé – travail ». Répertoire comme partenaires des Assises 2000 et 2003, seule la CFDT est présente au niveau institutionnel, même si la CGT a organisé une initiative en 2003, elle reste en retrait. L'initiateur régional des RVP déplore ce qu'il appelle « cette absence de portage social ». Les salariés sont alors trop peu informés et formés pour s'inscrire dans une action longue de prévention.

Les partenaires sociaux peinent à s'approprier la démarche de prévention. Quoiqu'il en soit, il semble que le processus d'appropriation de la logique de prévention des risques en soit aux prémices et que, si le décloisonnement s'imisce dans les pratiques, il reste très embryonnaire. La dimension temporelle de ces RVP (plusieurs années) exige ce que Mikaël Gléonnec appelle une « chaîne d'appropriation »<sup>53</sup> de la prévention en entreprise. La culture de prévention des risques professionnels est nouvelle et s'établit, comme tout changement organisationnel, étape par étape, comme nous le verrons plus loin. De plus, la démarche de prévention est portée par des individus qui, selon les organisations, changent de poste régulièrement et pose la question de la transmission ou de l'appropriation collective.

Les RVP semblent avoir un écho assez faible sur le plan institutionnel. Jugés trop prétentieux compte tenu de la réalité du champ de la prévention des risques, les RVP sont peu investis sur le plan régional, autrement que par la DRTEFP. Ce qui n'est pas le cas des chantiers, sorte de micro-réseaux des RVP, où l'action publique est effective.

## **2. Deux chantiers des réseaux de veille de prévention des risques professionnels en question.**

Nous présenterons ici les deux actions de façon séparée afin de les distinguer pour pouvoir ensuite les comparer. Il s'agit ici de comprendre qui est à l'initiative des actions partenariales et d'analyser les définitions de situation de chacun des acteurs des projets. Ainsi, nous pourrions présenter un état des relations professionnelles dans le champ de la prévention des risques du travail.

### **2.1. La charte des bonnes pratiques (Etang de Berre)**

---

<sup>51</sup> Quérue N., 2005, « En quinze ans, la santé au travail est devenue un enjeu de société », *Santé & Travail*, n° 50, pp.21-24, p. 22

<sup>52</sup> Askenazy 2004, Volkoff, 2002

<sup>53</sup> Gléonnec M., 2003, « Communication et changement organisationnel : le concept de chaîne d'appropriation », Dixième colloque bilatéral franco-roumain Première conférence internationale francophone en Sciences de l'Information et de la Communication, Bucarest, 28 juin-2 juillet  
Précisons que l'auteur ne travaille pas sur la prévention des risques mais sur le changement organisationnel à travers l'émergence du télétravail. Quoiqu'il en soit, c'est bien d'un changement d'organisation du travail dont il est question de façon transversale.

Cette action a débuté en 1999, pour ses prémisses, puis a rapidement été intégrée aux RVP. Comme de nombreuses autres actions, cette charte des bonnes pratiques n'est pas le fruit des RVP stricto sensu mais a trouvé dans ces RVP un financeur adéquat.

La première réunion a eu lieu le 25 octobre 1999, avec comme ordre du jour : la préparation d'une action concernant la sous-traitance sur site industriel, dans le cadre des Assises de la prévention 2000.

Avant de présenter l'action elle-même, il est important de préciser quelques éléments de contexte. Le complexe industriel autour de l'étang de Berre est un site où le risque est à tous les niveaux : risque d'explosion, de crash d'avion ou d'accident corporel, le risque physique est omniprésent ; risque lié aux produits d'autre part et enfin risque économique avec un site où la segmentation du travail est généralisée et où les conjonctures économiques influent fortement sur la production.

Ainsi, la prévention des risques a fait l'objet de nombreux dispositifs institutionnels depuis trois décennies. Ces dispositifs constituent même un « facteur d'accord, d'unité et de cohésion territoriale » autour de la grande industrie du site<sup>54</sup>. L'action partenariale que nous allons évoquer n'est donc pas la première, loin s'en faut. La prévention des risques est historiquement une préoccupation des acteurs de l'étang de Berre, contrairement à l'autre action de prévention dans les HCR. Si cela ne permet pas de mesurer la réalité des pratiques, cela montre une « culture du risque » existante et augurerait une action publique plus aisée que dans les HCR où la culture du risque est absente.

A l'origine de ce travail partenarial se trouve être l'Etat. Suite à des contrôles de nuit réalisés par des inspecteurs du travail, la DRTEFP a lancé ce groupe partenarial dans le but de remédier aux insuffisances constatées en matière de santé au travail dans les opérations de sous-traitance autour de l'étang de Berre. Neuf personnes sont présentes à la première réunion : un ergonomiste, un ingénieur prévention DRTEFP, un représentant CHSCT d'une grande entreprise de chimie, un inspecteur du travail, un médecin du travail d'une grande entreprise de chimie, un représentant CFDT Cheminots, un enseignant chercheur, un chef de service prévention d'une grande entreprise de chimie et un chef d'agence d'une entreprise de sous-traitance.

Durant l'année 2000, une réunion est organisée tous les mois environ. La participation va grandissant puisque en février 2000, ce sont 20 personnes qui sont présentes. Pas moins de 13 versions de la charte seront rédigées. Cette « course de fond » aurait essoufflé de nombreux acteurs (selon les dires de plusieurs participants) et affaiblit les revendications au fil du temps.

La charte de bonnes pratiques initiale mentionnait 9 points que les entreprises signataires s'engageaient à respecter :

1. L'entreprise utilisatrice procède, le plus en amont possible de l'opération projetée, à une identification des dangers prévisibles.
2. L'entreprise utilisatrice communique, au moment de l'appel d'offres, aux entreprises consultées, les éléments santé/sécurité liés à l'opération projetée
3. Lors du choix pour l'attribution du marché, l'entreprise utilisatrice prend en compte la valeur des offres en matière de santé/sécurité
4. L'entreprise utilisatrice et la ou les entreprise(s) extérieure(s) procèdent à une évaluation effective et efficace des risques au cours des différentes phases de l'opération et définissent les mesures préventives adaptées. L'entreprise utilisatrice s'assure également qu'elles conditions de vie et d'accueil du personnel de la ou des entreprise(s) extérieure(s) sont de même niveau que celles proposées à ses salariés.
5. Tout au long de l'exécution de l'opération, l'entreprise utilisatrice et la ou les entreprise(s) extérieure(s) se communiquent les informations santé/sécurité nécessaires et s'assurent qu'elles sont bien comprises et admises par le personnel concerné
6. L'entreprise utilisatrice et la ou les entreprise(s) extérieure(s) procèdent au cours des travaux, à une analyse des écarts (dysfonctionnements, incidents, retards, ...) et, après concertation, mettent en œuvre les actions adaptées.
7. A la fin de l'opération, l'entreprise utilisatrice établit, en concertation avec la ou les entreprise(s) extérieure(s), un bilan santé/sécurité. Ce bilan est communiqué aux entreprises concernées ; il est porté à la connaissance des CHSCT ou, à défaut, des délégués du personnel ainsi qu'aux médecins du travail.
8. Le retour d'expérience des opérations réalisées est utilisé par les entreprises signataires pour améliorer les opérations futures.

---

<sup>54</sup> Garnier, 2001

9. Les entreprises signataires mettent en œuvre et adaptent les procédures continues d'évaluation des risques, l'implication des différents acteurs concernés et les grands principes de prévention, définis dans le guide ci-annexé.

C'est alors qu'une 13<sup>e</sup> version est rédigée, sensiblement différente en ce sens qu'elle sort de la seule déclaration d'intention.

Le neuvième article est modifié et un dixième article est ajouté :

9. Les entreprises signataires mettent en œuvre et adaptent les procédures continues d'évaluation des risques, l'implication des différents acteurs concernés et les grands principes de prévention. (*Aucun contrôle n'est précisé quant à la mise en œuvre réelle des procédures, les entreprises s'engagent mais le contrôle sur ce point n'est pas abordé*).

10. La mise en œuvre des principes ci-dessus se fera conformément au guide méthodologique ci-annexé

C'est ce dernier article qui freinera les représentants patronaux qui y voient une contrainte supplémentaire. Les négociations feront gagner la partie aux représentants patronaux puisque un ajout est fait à l'article 10 qui précise que la mise en œuvre se fera conformément au guide ci-annexé OU à une méthodologie similaire (celle de l'entreprise). Le point d'achoppement a été cet article 10 qui, après les 9 articles qui orientent la méthode d'attribution des marchés des entreprises extérieures et utilisatrices, précise encore davantage la méthodologie. Les représentants patronaux ont alors refusé de signer et le texte n'a pas été ratifié. Les syndicats avaient quitté le groupe partenarial. La DRTEFP a alors édité ce texte seule, et continue de le distribuer en temps qu'outil. Une nouvelle tentative est en train de germer au moment où nous rédigeons ce rapport.

Cela amènera plusieurs interprétations du conflit. La médecine du travail estime que cette charte a été victime de son vocabulaire trop directif. Les syndicats estiment que ce texte est un rappel du droit du travail simple et qu'il n'engage pas à plus de respect de la santé/sécurité des travailleurs alors que les services déconcentrés du ministère du travail évoque une consigne nationale parallèle du MEDEF liée au conflit sur les 35H comme source de blocage. Consensus mou pour les uns, contrainte supplémentaire pour les autres, la charte des bonnes pratiques n'a pas permis une contractualisation entre les partenaires sociaux et l'Etat, elle n'a pas été signée par les entreprises.

Plusieurs dimensions marquent la place déterminante de l'Etat dans l'action collective.

Tout d'abord, premier constat, la DRTEFP ne s'est pas appuyée sur les spécificités du territoire de l'Étang de Berre autour des actions existantes mais a construit un nouveau protocole alors que les actions ne manquent pas sur ce bassin d'emploi. Nous n'en citerons que quelques unes, vue la multiplication des initiatives. Ainsi en 1976, le Groupement Inter Entreprise de Sécurité (GIES) a été créé, le Manuel d'Amélioration Sécurité Entreprise (MASE) a été créé par Esso en 1990 et a été lancé officiellement autour de l'étang de Berre en 1996 avec 11 entreprises utilisatrices au départ (l'étang de Berre et du Val de Seine sont les premiers lieux d'application du MASE, qui, en avril 2005, adopte un référentiel national). Les entreprises « masées » sont certifiées pour 1 à 3 ans et le renouvellement de la certification dépend du respect du MASE. Les préconisations portent sur l'engagement de la direction, la compétence et la qualification professionnelle, la préparation et l'organisation du travail, les contrôles et l'amélioration continue). L'association pour la Promotion de l'Hygiène industrielle existe également sur le pourtour de l'étang de Berre (APHI), l'Union des Industries Chimiques (UIC) a mis en place une charte spécifique pour la sécurité des intérimaires. En 1990 également, « l'engagement de progrès<sup>55</sup> » est créé à l'UIC, dont une partie concerne la santé/sécurité. Il est signé par des milliers d'entreprise dans le monde. Le 4 juillet 2002, l'UIC signe avec plusieurs fédérations ou syndicats associés et quatre organisations de salariés un accord pour l'amélioration de la sécurité qui prévoit notamment une habilitation pour les entreprises extérieures. Le secteur de la chimie et de la pétrochimie a cette culture du risque, même si les pratiques sont encore très problématiques et que tous ces textes sont plus de l'ordre du discours que de la mise en place réelle et scrupuleuse selon les responsables syndicaux et les CHSCT. Mais, selon les acteurs de l'époque, les services déconcentrés du ministère du travail ont négligé cette culture existante :

---

<sup>55</sup>Cet engagement est une charte qui engage ses signataires à avoir le souci permanent d'améliorer la sécurité, la protection de santé et de l'environnement en appliquant 9 principes directeurs. La santé au travail fait partie de ces principes.

*« On est dans une région industrielle où ils [les employeurs] font attention, c'est leur crédo officiel, il faut en tenir compte. Le MASE a tout de même été mis en place, les formations GIES aussi » Médecin du travail*

*« Ils réinventent la roue alors qu'il existe déjà beaucoup de choses » Représentant patronal*

La DRTEFP a alors invité les personnes mentionnées ci-dessus, parmi lesquelles la CRAM ne figure pas alors que l'INRS avait édité, en 1998, un guide intitulé « Intervention d'entreprises extérieures. Aide mémoire pour la prévention des risques ». La CRAM est absente alors qu'elle est jugée par les entreprises comme proche d'elles, *a contrario* de la DRTEFP et de la DDTEFP qui sont appréhendés sous l'angle de l'autorité et du contrôle uniquement.

*« Nous on est proche de la CRAM, elle, elle nous conseille, elle nous aide, c'est pas la même chose que la DRTEFP comme approche, elle n'est pas là pour nous fliquer »*  
Représentant patronal

La CRAM pointe également cela lors des Assises 2000 :

*« Il s'est confirmé au travers des différentes manifestations que le public qui participe à ce type de réunion est composé principalement de professionnels externes à l'entreprise, rencontrés régulièrement dans diverses réunions. Certains organisateurs auraient souhaité un public d'entreprises «employeurs est salariés », leurs attentes n'ont donc pas été satisfaites ». (CRAM, Contributions de quelques partenaires aux Assises 2000, p. 119)*

Cette absence marque, pour les employeurs, un Etat central. De plus, le fait que la charte des bonnes pratiques ait été éditée *in fine* par la DRTEFP uniquement, alors que personne ne voulait la signer, remet quelque peu en cause pour le patronat toute la dimension partenariale du projet.

Les responsables de la grande industrie autour de l'étang de Berre, rencontrés pour cette recherche, évoquent le fossé séparant ce qu'ils nomment les « sphères pensantes » et les « sphères agissantes ».

La logique du résultat est encore une fois omniprésente. Si une charte des bonnes pratiques est établie et signée par quiconque, selon les représentants d'employeurs, elle doit engager ses signataires à un résultat qui peut se chiffrer, et donc amène une contrainte réglementaire supplémentaire. Sans quoi, l'intérêt est trop faible par rapport aux coûts que cela engendre (déplacements, temps de travail, négociations, etc.).

Une action de prévention sans contrôle derrière est également incomprise par les syndicats de salariés et par les inspecteurs du travail.

La DRTEFP n'affiche pas dans les actions, l'usage qui sera fait du contrôle, donnant à croire qu'elle ne le souhaite pas. Si le discours est plus explicite sur le double objectif d'accompagnement/contrôle, l'absence d'évocation dans les projets pose problème, nous y reviendrons au point 4.

Deuxième constat, la faiblesse syndicale dans cette action aurait permis l'affirmation d'un Etat central.

Les syndicats évoquent un droit du travail «dépassé par la réalité du terrain ». L'accord du 13 septembre 2000 institue une consultation obligatoire des CHSCT ou des représentants du personnel sur la démarche d'évaluation des risques. Qu'en est-il dans les RVP ? Les représentants du personnel sont peu présents dans cette démarche collective régionale de prévention, ce que déplore les services déconcentrés du ministère du travail. Trois facteurs expliquent cette faiblesse des représentants de salariés : organisationnelles, structurelles et politiques.

Les raisons organisationnelles touchent deux points : manque de temps et de moyens. La raison première évoquée par les représentants du personnel eux-même concerne un problème de temps. Les CHSCT doivent justifier de leurs absences à leur hiérarchie qui ne voit pas toujours d'un bon œil les déplacements d'un salarié pour des actions qui ne concernent pas forcément leur entreprise.

Le deuxième argument avancé touche aux moyens des RVP : aucun remboursement des frais de transport *a minima* n'est prévue dans les budgets.

*« Je ne suis pas remboursé de mes transports, ça fait quasiment 100 kilomètres à chaque fois, alors j'y suis allé une fois mais après... La CRAM, elle, rembourse les*

*kilomètres» (Représentant CHSCT d'une grande entreprise sur l'étang de Berre à propos de la Charte des Bonnes Pratiques dans la sous-traitance).*

Ainsi ces contraintes organisationnelles freinent la participation des CHSCT à ces démarches de prévention des risques. Les représentants du personnel s'investissent alors davantage dans des actions propres à leur entreprise sur la prévention (type élaboration de charte de bonnes pratiques en interne). Lors d'un entretien avec un représentant CHSCT, celui-ci nous révélait que son entreprise était en train de finaliser une charte d'entreprise propre à la sous-traitance, très précise en matière de prévention des risques professionnels. Ce représentant a participé aux premières réunions du groupe partenarial puis n'est plus venu aux réunions. Il évoque la nécessité d'une charte «cousue main » dans un secteur comme celui de la pétrochimie et des gros sites.

Deuxième frein, structurel, à la faible participation des syndicats : l'effritement des collectifs de travail. Dans le cas de la sous-traitance ou de l'intérim par exemple, il n'existe pas de CHSCT de site mais coexistent un CHSCT de l'entreprise donneuse d'ordre et des CHSCT d'entreprises extérieures. Du coup les petites structures nombreuses dans la sous-traitance ne sont pas représentées.

Enfin, le troisième frein, politique est le faible portage des questions de santé au travail par les syndicats, évoqués plus haut. La prévention des risques du travail est peu portée par les syndicats qui sont davantage dans une logique d'emploi que de travail.

*« Le rôle du CHSCT c'est d'éviter les accidents masqués et d'éviter de sortir les gens malades en voiture par exemple" (représentant CHSCT d'une grande entreprise de chimie).*

*« Les syndicats n'ont pas le temps, ils sont à 35 heures » Médecin du travail*

Pourtant la CGT a un collectif «sous-traitance » autour de l'étang de Berre. Elle a participé aux débuts du projet de charte mais a rapidement quitté la table partenariale face à ce qu'elle estime être la trop forte prise en compte des intérêts patronaux dans la négociation avec la DRTEFP.

L'exemple des médecins du travail qui doivent délivrer des certificats d'aptitude, malgré eux, afin de ne pas exclure du marché du travail, des salariés qui devraient cesser des activités nuisibles pour leur santé, est fréquent. La précarité des statuts d'emploi freine considérablement la reconnaissance des risques du travail. Nombreux sont les salariés qui demandent à ce que les médecins ne reconnaissent pas leurs maladies ou problèmes de santé pour ne pas perdre leur emploi. Les risques du travail sont donc imbriqués de plus en plus avec les risques de l'emploi. Risques de l'emploi et risques du travail se superposent alors.

Ainsi, la charte des bonnes pratiques n'a pas été signée, même si elle a été éditée et distribuée dans les entreprises travaillant avec des sous-traitants, amenant les acteurs à constater qu'elle aura bien permis tout de même une avancée dans la prévention, si minime soit-elle, mais elle n'aura pas été véritablement négociée par tous les acteurs. Echec ou non, cela n'a pas entaché les relations partenariales existantes entre la DRTEFP et le patronat.

## **2.2. Le guide d'évaluation des risques dans les HCR (Nice)**

Là encore, cette action collective partenariale a été imaginée, au départ, face à un manque :

*«Le démarrage c'est l'obligation de mettre en œuvre le document unique d'évaluation des risques, constat je dirais de la difficulté d'intervention des services de contrôle dans les entreprises pour faire en sorte que les chefs d'entreprise fassent face à cette obligation [...] On avait l'expérience des 35 heures où on avait travaillé pas mal en réseau avec les employeurs et les organisations syndicales et donc fort de ce premier réseau qui s'était créé, ça a permis de réunir un certain nombre de personnes... ça a permis de démarrer là-dessus» DDTEFP*

Ainsi, c'est initialement pour combler les carences réglementaires des entreprises que l'action a été pensée et mise en place par un inspecteur du travail. Très rapidement, l'objectif a été de cibler les actions vers les TPE de moins de 20 salariés, qui représentent la très grande majorité des entreprises régionales et qui manquent de moyens financiers, humains et organisationnels en matière de prévention. D'où l'appellation de Travail Opérationnel de Suivi, de Conseil et d'Accompagnement (TOSCA 06). Quatre secteurs économiques sont au départ investis : les garages, l'action sociale, le BTP et les Hôtels Cafés Restaurant (HCR). Dans ces secteurs, des groupes de travail se sont alors mis en place pour trouver des méthodes de travail adaptées à chaque branche professionnelle.

Ces actions collectives de branche ont deux objectifs : mettre à disposition des entreprises et syndicats professionnels, un guide pour l'élaboration du document unique et se révéler être une formation action permettant aux entreprises de s'approprier la démarche de prévention (devenir autonome dans la prévention). Le deuxième objectif est souligné par tous, il ne s'agit pas de donner un outil aux entreprises mais de faire de l'accompagnement à la prévention, d'opérer un transfert vers les entreprises.

Au bout de deux mois, le 30 octobre 2002, une convention interprofessionnelle départementale est signée, contractualisation minimale qui fige par écrit cet engagement de travail partenarial dans le champ de l'évaluation des risques.

De là, un groupe de pilotage de TOSCA est constitué. Les membres en sont la DDTEFP (4 personnes), l'UPE (1 personne), la médecine du travail (1 personne), Act-Méditerranée (1 personne) et les syndicats de salariés (2 personnes). Si la CRAM ne fait pas partie du groupe partenarial, elle a eu soin, semble-t-il, d'adopter une « bienveillante neutralité » à l'égard du projet.

De ce fait, c'est la DDTEFP qui anime le groupe et en impulse la dynamique initiale. Un inspecteur du travail est cité par tous les acteurs comme étant le « porteur » privilégié de TOSCA. Chacun s'accorde à dire que sans lui, l'action collective ne serait pas si avancée.

Dans la perspective de production d'un guide, la première étape a consisté à procéder à une évaluation des risques dans 6 établissements tests par un cabinet de consultant spécialiste des risques, choisi par les représentants patronaux et la DDTEFP. Parmi les 6 établissements, celui du représentant de l'UPE est présent. Et c'est à partir de ce retour d'évaluation sur le terrain du consultant, accompagné par le représentant patronal, que s'est dessiné le guide d'évaluation.

L'évaluation faite par le cabinet de consultants, en lien avec l'inspection du travail, a été adoptée par le groupe de travail propre au secteur des HCR, après validation des résultats. Le guide a alors été élaboré sur le même principe, en s'appuyant sur un vote d'approbation du travail du consultant. Dans cette action qui vise les TPE, les guides sont diffusés par le biais des syndicats d'employeurs essentiellement mais également par l'entremise des syndicats de salariés, qui touchent peu de petites entreprises. Le travail de diffusion passe essentiellement par le représentant des employeurs.

Les syndicats de salariés ne se manifestent pas toujours par une présence régulière à long terme. Dans le cas des HCR et contrairement, semble-t-il, à celui de la réparation automobile, il semble en avoir été de même pour les médecins du travail. Ces derniers se sont en outre montrés très méfiants à l'égard de l'enquête par entretien, en esquivant, par exemple, des questions relatives aux possibles difficultés d'un tel groupe partenarial. Durant une réunion du groupe, ils n'ont d'ailleurs pas affirmé de position propre, préférant suivre celle du directeur de la DDTEFP. Il faut souligner que ; du point de vue du partenariat social, l'arène pertinent est progressivement devenue la « commission sociale de l'hôtellerie-restauration » qui créée à l'initiative de la DDTEFP, préalablement à TOSCA, a eu l'avantage de replacer la question des risques professionnels dans le champ plus vaste du partenariat social, incluant les questions de salaires, de formation, de qualification etc ...

Les intérêts des uns et des autres à participer à cette opération sont multiples : l'implication des parties, en particulier de la partie patronale est souvent associée par les protagonistes, à titre premier, à la recherche de nouveaux adhérents. Dans le cas des universitaires, la participation aux RVP permet de financer une partie des recherches qu'ils menaient déjà par ailleurs. Les « définitions de situation »<sup>56</sup> expliquent parfois des blocages entre acteurs. Les syndicats salariés et patronaux s'accusent mutuellement de préférer le profit des nouvelles adhésions possibles plutôt que la prévention des risques.

Au moment des entretiens, le guide était sorti et diffusé. Un coordinateur emploi formation de la DDTEFP évoque alors la pression de représentants patronaux pour diffuser rapidement les guides, afin de permettre aux entreprises de se mettre en règle, de façon très efficiente.

Le deuxième objectif d'accompagnement fait alors défaut et les services déconcentrés du ministère du travail découvrent l'approche utilitariste des entreprises du guide. Cela augure bien des difficultés existantes entre la production d'un outil et son appropriation.

---

<sup>56</sup> Voir Boussard V., Mercier D. et Tripiet P., *L'aveuglement organisationnel - Analyse sociologique de la méconnaissance*, Editions CNRS, 2004

Après ce travail partenarial sensé sensibiliser les acteurs de la prévention au poste de travail et à l'organisation du travail, les approches du risque restent cantonnées aux risques techniques évitables, montrant un partage limité des connaissances. Ainsi lors d'un entretien avec un représentant patronal présent tout au long de cette action, celui n'évoquait que les accidents du travail et niait complètement le rôle de l'organisation du travail dans la prévention du travail ainsi que celui du stress qui peut en découler dans la restauration.

La responsabilité est renvoyée à l'employé qui ne suit pas les recommandations du patron alors même que le guide d'évaluation mentionne la complexité de la posture au travail, le tabagisme passif, les zones du travail et l'organisation du travail. La responsabilisation individuelle prédomine :

*« Si le cuisinier ne respecte pas la règle, il y aura un accident ... malheureusement, l'employé, s'il arrive un accident, qu'il n'a pas pris les précautions ou écouté les règles qui sont appliqués dans la maison, c'est qu'il a fait une faute grave, il a fait une faute grave ! »* représentant patronal

La mise en conformité des entreprises avec ce document unique passe alors par le contrôle, selon les représentants patronaux.

*« Maintenant qu'il y a un document, il va y avoir des contrôle »* Représentant patronal

*« On est passé dans une autre étape qui est le transfert et le contrôle va certainement s'intensifier maintenant. Parce que c'est bien gentil mais on voit bien que malheureusement la pédagogie active a ses limites... »* DDTEFP

Les deux actions de prévention ci-dessus visent à reconstituer l'action collective organisée dans le cadre de projets, pour cette occasion, et les interprétations des différents protagonistes en jeu, alors que le premier chantier vise à saisir les rapports institutionnels et politiques des RVP. Les uns et les autres sont liés. Ainsi, la question des RVP dans son approche globale était évoquée en fin d'entretien avec chaque acteur sur les deux actions de prévention afin de saisir si les objectifs des RVP étaient connus de tous et partagés.

Dans les deux cas, le mot d'ordre est le principe délibératif et non l'imposition des actions. Il s'agit de laisser les acteurs se saisir des questions de santé au travail et non de leur donner une marche à suivre, afin qu'ils s'approprient ensuite les démarches et s'autonomisent. Le concept d'empowerment fait de la prise de parole une possibilité d'améliorer l'efficacité organisationnelle et la participation active dans l'entreprise. Ce parallèle avec le management participatif entrepreneurial est pertinent pour étudier l'impulsion donnée par le leader charismatique des RVP qui ressemble alors à un entrepreneur local. Il s'agit alors de convaincre de la pertinence des actions mais non de les imposer, face à une baisse de légitimité du droit du travail<sup>57</sup>.

Ils ont réuni, au départ, *a minima*, les acteurs classiques des relations professionnelles de branche, c'est-à-dire représentants d'employeurs, représentants de salariés et les services déconcentrés du ministère du travail. Ils diffèrent en ce sens qu'ils se situent différemment dans la "maturité" de la démarche de prévention des risques professionnels. L'un est le premier pas dans la démarche de prévention des risques (HCR) alors que l'autre action apparaît au milieu d'une kyrielle de démarches de prévention.

Ces deux actions de prévention, portant sur des secteurs d'activité et des territoires différents, permettent une mise en exergue des formes d'action publique territoriale et des relations professionnelles. L'une vise des entreprises de la grande industrie où les démarches de prévention des risques abondent depuis plus de 20 ans voire font partie d'une politique d'entreprise nationale/internationale de prévention et où les syndicats sont historiquement présents alors que l'autre s'immisce dans des entreprises qui peuvent être familiales où les syndicats n'ont pas accès. Les dispositifs institutionnels de prévention foisonnent dans les premières<sup>58</sup> et sont absents des deuxièmes. Enfin, les entreprises de l'Étang de Berre externalisent juridiquement de plus en plus le risque (par le biais de la sous-traitance), ce qui n'est pas le cas des hôtels cafés restaurants niçois.

---

<sup>57</sup> Le rapport Bessière, commandé au lendemain du meurtre des deux inspecteurs du travail en 2004, fait état d'une perte de légitimité du droit du travail en France notamment (Bessière J., 2005, *L'inspection du travail*, Rapport à Monsieur le Ministre Délégué aux Relations du Travail, janvier).

<sup>58</sup> Garnier J., 2001, *L'évolution du complexe industriel de Fos/Lavéra/étang de Berre. Re-compositions et re-territorisations industrielles en Provence*, Rapport pour le Conseil Régional PACA.

Les risques du travail y sont donc différents, et dans leur réalité de terrain, et dans leur déclinaison juridique, amenant alors des organisations et des acteurs différents. Dans ces deux exemples d'action de prévention, la taille des établissements est déterminante. On ne peut analyser les démarches de prévention et les relations professionnelles de la même façon dans une grande entreprise (type Etang de Berre) et dans un restaurant familial employant moins de 10 personnes. Si l'histoire des relations professionnelles y est différente, il faut surtout souligner combien les accidents du travail et maladies professionnelles n'ont pas le même coût dans ces deux cas. Les entreprises de plus de 300 salariés paient le coût réel de leurs ATMP (frais d'hospitalisation, indemnités journalières, invalidités, etc.) alors que les petits établissements paient un cotisation dont le taux est fixe.

Tandis que les acteurs des RVP avancent que l'entreprise est le lieu de mise en œuvre de la prévention, l'échelon de coopération sur lequel s'appuie les réseaux est de fait un cadre territorial – la région, le département, voire une zone industrielle – parfois combiné aux choix d'un secteur d'activité. On observe que les acteurs des réseaux se distribuent inégalement suivant le cadre de l'action de prévention. Les institutions ont tendance à s'appuyer sur un cadre régional interprofessionnel. C'est le cas des instances de pilotage des RVP. Les partenaires sociaux et les inspecteurs du travail sur un cadre plus localisé : le département ou le secteur. Un aller-retour s'opère entre un niveau éloigné mais structuré, la région, et un niveau plus proche des entreprises, le département ou le secteur, dans lesquels les partenaires sociaux sont plus actifs.

Les RVP, au niveau institutionnel, sont donc essentiellement portés et organisés par les experts, en milieu confiné. Les nouveaux projets d'action de prévention, déposés à la DRTEFP pour une demande de financement dans le cadre du CPER, le sont par des «gens proches»<sup>59</sup> des services déconcentrés du ministère du travail, c'est à dire des partenaires existants, ou par les directions départementales (comme celui de l'action dans les hôtels café restaurants niçois). S'ils ont permis, selon les acteurs interrogés, des rencontres profitables à tous entre acteurs de la prévention, pour autant, le décloisonnement des approches n'est que faiblement amorcé. La logique technique et la logique politique continuent de se heurter<sup>60</sup> et de cloisonner les relations professionnelles au sein de la prévention des risques du travail : l'entreprise et la CRAM<sup>61</sup>, d'un côté, et la DRTEFP et les préventeurs, de l'autre. Les médecins du travail sont peut-être les intermédiaires entre ces deux mondes. Ils sont néanmoins des acteurs nouveaux par rapport au tripartisme classique des relations professionnels (employeur, salarié, Etat). Si l'écu entre sur la scène des relations professionnels dans le champ des risques de l'emploi, il semblerait que le médecin du travail soit le nouvel acteur dans le champ des risques du travail.

Ce qui nous amène à nous pencher plus précisément sur la place de la contrainte réglementaire dans l'action publique autour des risques du travail.

### **3. La contrainte réglementaire comme re-hiérarchisation d'un champ de l'action publique**

L'absence de contrôle est vécu par de nombreux acteurs de la prévention comme un handicap. N'est-il pas le parallèle du contrôle budgétaire non prévu par les lois de 1982 sur les contrats de plan Etat-Région ?

La métaphore du radar de la gendarmerie comme seul remède efficace pour faire baisser le nombre d'accidents de la circulation est souvent évoquée, tant par les représentants patronaux niçois qui cherchent à faire le ménage dans un secteur où les pratiques sont très diverses et où les petites structures peu soucieuses de la réglementation viennent entacher l'image du métier (à l'instar de ce qu'observent Eric Verdier et Maïten Bel dans le cas de la maison des saisonniers), que par les syndicats de salariés qui y voient le moyen d'action efficace par excellence et l'affirmation de la politique de la nouvelle politique de prévention de l'Etat.

Pourtant la métaphore du radar n'est pas suffisante pour être un levier d'appropriation de l'action publique. Le radar une fois ancré dans les habitudes routières, voit son effet stagner et n'est pas une

---

<sup>59</sup> Terme du responsable des RVPRP à la DRTEFP.

<sup>60</sup> Mossé P., Verdier E., « Régionalisation de l'action publique en France : quelques leçons tirées des politiques hospitalières et de formation des jeunes », art. cité.

<sup>61</sup> Un département « prévention des risques professionnels » existe à la CRAM, faisant travailler 60 ingénieurs à temps plein sur PACA et la CORSE.

condition suffisante à lui-seul pour permettre une appropriation par les automobilistes, mais semble être un premier stade nécessaire, qu'il faudra dépasser par la suite.

Pourtant, ni les contrats de plan Etat-Région, ni les RVP ne sont structurés pour intégrer ce pouvoir de contrôle. D'ailleurs, la DRTEFP orchestre une politique d'accompagnement uniquement en évitant d'évoquer la logique du contrôle. Dans la déclinaison des actions des réseaux dans les territoires, le contrôle n'est pas évoqué. Elle met en débat l'accompagnement et n'évoque que rarement le contrôle (durant les Assises notamment).

Or, lorsque les représentants patronaux identifient le contrôle et l'accompagnement dans l'action publique, la CRAM a ce rôle d'accompagnement et la DRTEFP celui du contrôle. Ainsi, lorsque la DRTEFP fait de l'accompagnement et que la CRAM est absente, les cartes sont brouillées.

De plus, pour les employeurs, s'il n'y a pas de contrôle, il n'y a pas d'intérêt à venir coopérer. La participation est contrainte par la réglementation dans un premier temps. Sinon, cela veut dire qu'il n'y a aucun risque et c'est une perte de temps.

La contrainte réglementaire est présente et explique la participation des entreprises. L'exemple des HCR niçois est représentatif.

Durant la phase d'évaluation des risques où plusieurs établissements ont participé et permis une évaluation dans leurs établissements, ces derniers ont tout d'abord compris que durant ce temps, inspecteurs et contrôleurs du travail ne viendraient pas dans leurs établissements, ce qui n'a pas plu aux inspecteurs du travail et contrôleurs du travail. Ces comportements opportunistes viennent alors désagréger l'action collective en cours.

Une fois le guide établi, pratique pour les établissements, les entreprises l'utilisent et veulent l'utiliser tel quel, pour pouvoir être en règle avec la réglementation. Le travail partenarial d'accompagnement peine à se mettre en place ensuite. La logique du contrôle était à l'œuvre, contredisant une action collective pilotée par la connaissance et l'appropriation de la démarche sur un plan plus cognitif.

Ensuite, au moment de l'enquête où le guide était sorti, le représentant patronal, très engagé dans l'action partenariale (en temps qu'individu), a annoncé dans la presse locale l'arrivée d'une période de contrôle. Il s'agit là d'un contrôle sanction qui permet au secteur de se débarrasser des « montons noirs » qui ternissent l'image du secteur avec des comportements opportunistes (à l'instar de ce qui est observé sur le chantier de la maison des saisonniers). Ainsi, l'occurrence au contrôle est constante.

Il faut souligner combien les deux actions de prévention présentées dans ce rapport sont nées d'une initiative étatique (DDTEFP pour les HCR et DRTEFP pour l'étang de Berre) et non des partenaires sociaux, même s'ils ont répondu présent à cette demande de partenariat. Les réunions partenariales se déroulent dans les deux actions aux directions départementales du travail !

De même que les nouvelles actions des réseaux de veille sont des initiatives proches de la DRTEFP (comme nous l'évoquions plus haut) : la DDTEFP et l'inspection du travail ont notamment une place importante dans les orientations des RVP. Cela permet de contextualiser l'action publique des réseaux. Ainsi, comme de nombreux acteurs le mentionnent, il est difficile de refuser quelque chose à la DRTEFP ou à l'inspection du travail. L'autorité légitime de l'Etat permet une première entrée dans la prévention des risques.

Les résultats de cette recherche tendent à montrer que c'est la contrainte réglementaire qui pousse l'entreprise à « entrer » dans une démarche de prévention des risques et que la place de l'Etat, représentant de la loi, y est déterminante.

Si les représentants d'employeurs et de salariés sont moteurs dans l'avancée de la démarche de prévention, ils le seraient par le biais d'un Etat régalién. Les deux actions de prévention étudiés dans le cadre de cette recherche sont des initiatives des services déconcentrés du ministère du travail qui, conforme à ce qu'il annonçait aux journées des Assises de la Prévention, dit ses priorités et les fait partager.

Le pouvoir coercitif serait un élément clé de la prévention (*driving force*). L'antagonisme apparent des logiques d'entreprise (réduction des coûts fixes) et des logiques de prévention des risques (augmentation temporaire des coûts pour une mise en conformité minimum) amènerait les entreprises à faire de la prévention des risques si et seulement si elles risquent un contrôle. Le contrôle serait

alors être un élément clé de la prévention des risques. Pour autant, il s'agit davantage d'une tension entre un Etat situé (nécessité par la multiplication des acteurs légitimes) et un Etat surplombant et non d'une affirmation de l'un sur l'autre puisque l'action collective existe et fait avancer la prévention. Ainsi l'hypothèse de la dé-hiérarchisation des acteurs est elle absente dans le cas de santé sécurité au travail. Le Plan Santé Travail montre également le rôle fort de l'Etat, plus qu'un Etat situé. C'est au contraire une demande de « re-hiérarchisation » qui est observée dans le cadre des RVP et plus généralement du champ santé travail.

Néanmoins, les RVP sont une initiative unique et originale en France. Pour la première fois, un tel réseau de veille est mis en place. Il doit donc être étudié comme tel, c'est-à-dire comme un premier pas. L'entrée dans la démarche de prévention des risques par les entreprises, cibles des réseaux et de l'action publique, doit être analysée dans sa dimension temporelle, comme un processus en devenir. Les changements organisationnels sont longs et nécessitent d'une part une appropriation progressive par les acteurs concernés et d'autre part des niveaux d'action pertinents, proches des préoccupations des entreprises.

A travers la contrainte réglementaire apparaît la demande de redéfinition cognitive de l'action publique dans un champ où la double tutelle et la multiplication des initiatives brouillent le sens que pourrait avoir l'action publique. Pour pouvoir adhérer et participer, il faut que cela ait un sens, et la contrainte réglementaire permet cette re-hiérarchisation et ce sens, commun à tous les acteurs, même s'il a des portées différentes pour les uns et les autres (contrôle sanction et contrôle évaluation par exemple). A l'heure de nos investigations de terrain, aucune action de prévention n'avait réussi son opération de « transfert », dans ce sens où les résultats d'une action de prévention auraient pu être encore applicables à d'autres secteurs ou territoires, confirmant notre hypothèse du stade premier des RVP. Le caractère naissant des réseaux explique en partie cela et il faudrait inévitablement poursuivre de telles recherches pour pouvoir saisir les chaînes d'appropriations de la prévention des risques du travail et de la place de la capitalisation annoncée de la connaissance par les réseaux.

La connaissance serait le référentiel commun de l'action collective légitimant le caractère partenarial des RVP. Elle est le ciment de l'action publique et non le sens. La prévention par la seule législation ayant montré ses limites (peu d'entreprises ont établi le document unique obligatoire par exemple, faiblesse des moyens de l'inspection du travail), les RVP seraient une tentative de changement de méthode d'application de la loi, en se présentant comme Etat situé dans un partenariat où le référentiel<sup>62</sup> commun serait la « connaissance des risques » qu'il faudrait nécessairement décloisonner pour faire progresser la prévention sur le terrain.

#### **4. Place de la connaissance et de l'expertise dans l'action collective**

*« La choix d'inscrire la santé au travail dans une logique d'assurance, en abandonnant le terrain de la causalité, a conduit au développement autonome des connaissances sur les effets pathogènes du travail et des risques professionnels par rapport aux logiques négociées de prise en compte et de contrôle de ces risques dans la réalité vécue du travail. » (Anne Thébaud-Mony, 1997, p. 560)*

La prévention ne peut être efficace sans un dispositif de connaissance à la hauteur<sup>63</sup>. En effet, avant même de gérer le risque sanitaire en milieu de travail, il est nécessaire d'identifier et de diagnostiquer le type de risque à traiter ensuite, ce qui nécessite des mises en accord parfois périlleuses, dans la mesure où les acteurs des RVP travaillent sur des secteurs d'activité différents, sur des risques différents (risque immédiat et risque différé) et avec des méthodes d'approches différentes. Les risques de travail sont probablement les plus aisés à identifier par rapport aux risques de l'emploi mais sont victimes du cloisonnement historique de leurs approches.

Cependant, la nécessaire étape de mise en commun de la connaissance des risques du travail, comme ciment d'action publique, permettrait de dépasser les conflits d'intérêts liés à la gestion du risque et serait un « facilitateur » d'action publique. Là encore, cette hypothèse de pacification des relations par la connaissance est spécifique au risque du travail. On peut penser cette mise en accord

---

<sup>62</sup> Le référentiel étant défini comme une représentation structurée qui organise la transaction entre les protagonistes d'une politique publique (Jobert B., 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de l'Etat en action », *Pôle Sud*, n°21, pp. 43-54)

<sup>63</sup> Roux J., Saintignon de P., Zeggar H., 2003, *La prévention sanitaire en milieu de travail*, Rapport de l'IGAS, n° 2003 015, février

sur le diagnostic moins aisée concernant les risques de l'emploi, même si ces deux types de risques sont éminemment liés (suraccidentabilité des jeunes, cibles des emplois précaires, non suivi des risques différés dans la mobilité, etc.).

L'objet des relations professionnelles étudiées ici est l'appropriation de la démarche de prévention des risques professionnels dans les milieux de travail. Les RVP ont pour objectif la capitalisation des connaissances des risques sanitaires.

#### *Du discours...*

Les RVP sont nés d'une volonté politique forte de capitalisation des connaissances, dans un champ très cloisonné jusqu'alors. La plaquette de présentation des réseaux de veille insiste sur cette égalité des acteurs que nous avons réfuté précédemment et pose l'élaboration de la connaissance comme co-construites par tous les acteurs.

Dans le champ des risques sanitaires, il est intéressant d'observer l'évolution inverse. Il s'agit de plus en plus d'externaliser l'expertise du milieu du risque afin de la rendre indépendante. Le Plan Santé Travail va d'ailleurs créer une agence spécifique en charge des questions de santé travail. Les RVP présentent au contraire une co-construction par les acteurs. Quelles pratiques sont à l'œuvre ? Le discours véhiculé par les RVP semble être difficile à mettre en œuvre face à l'éclatement des sources de connaissances. Elles sont enregistrées par différents acteurs, dans différentes structures : les maladies professionnelles reconnues par la Caisse Primaire Centrale d'Assurance Maladie (CPCAM), les déclarations obligatoires de risques des employeurs, les relevés d'ambiance de la CRAM, le cadastre et les résultats des consultations des médecins du travail et les comptes rendus d'intervention des inspecteurs du travail. Ces différentes bases de données sont donc dispersées à travers le territoire français et pose nécessairement la question de la connaissance commune pour une action publique efficiente.

#### *... à la pratique*

Dans les pratiques, les différentes approches des risques professionnels se heurtent. Tisser un lien entre les multiples facettes des risques professionnels n'a pas été aisé et c'est davantage un échange qu'une co-construction collective des risques qui est en œuvre.

*« Moi je vois pas beaucoup l'application directe que peut avoir la genèse de la mutation d'une cellule saine en cellule cancéreuse qu'est en train de regarder le Pr. B. Or c'est fondamental que des gens travaillent là dessus, intérêt scientifique évident, si on me paye pour ça, oui... mais l'applicabilité de terrain ;.. il faudrait de la remontée d'information. » (CRAM)*

La dimension « échange » est importante. « Permettre à des gens, qui ne travaillent pas ensemble d'habitude, d'échanger » est souligné par de nombreux acteurs de la prévention, même par les plus réticents aux RVP. C'est ici toute la théorie de la chaîne d'appropriation et l'importance de la communication dans la chaîne d'appropriation du changement organisationnel qui est en filigrane (Gléonnec, 2003). Le changement est porté par des individus avant tout, qui s'approprient ou non la question, avant d'être porté par une institution ou une organisation.

Cet échange, première étape au changement organisationnel, a cependant du mal à aboutir à une capitalisation efficiente dans les pratiques de prévention. Trois chantiers seulement portent sur l'évaluation des risques. Les 20 autres portent sur la gestion de ces risques.

*« Il y a eu des échanges, des informations, mais on n'a pas su ou pu aller au delà. Parce qu'encore une fois si on avait voulu construire quelque chose où tout était imbriqué l'un dans l'autre, il aurait fallu y réfléchir d'emblée. Les projets n'ont pas été pensés pour travailler ensemble, c'est certain [...] Mon impression c'est que les liens n'ont jamais existé, en ce sens qu'il n'y a jamais eu de connexions structurelles entre les projets mais c'est normal puisqu'il aurait fallu que ça soit un critère ou une contrainte qui soit imposé dans l'appel d'offres et ça n'a pas été le cas. Il a plutôt essayé de courir après les gens pour les inciter à avoir des contacts et à essayer de créer des passerelles. Mais les projets sont extrêmement différents, c'est difficile de trouver un dénominateur commun » (un porteur de projet)*

D'autres difficultés liées par exemple au conflit de longue date opposant médecins du travail et médecins de ville sont des freins évidents à la co-construction de la connaissance. Le manque d'indépendance des premiers et l'absence de formation sur le milieu du travail pour les seconds se heurtent à une éventuelle collaboration.

Pour autant, un projet des RVP, piloté par l'ORS, porte justement sur la collaboration de ces deux corps de médecine pour une meilleure approche de la prévention des risques : le projet de Système d'Information Concret. Ce projet a démarré il y a 20 ans et s'est greffé aux RVP en 2000. Il repose essentiellement sur un logiciel élaboré depuis plusieurs années ayant pour vocation de permettre au médecin de ville d'enregistrer les symptômes du patient à côté d'un descriptif de son travail. Chaque fiche individuelle est remplie au fur et à mesure des années et permet alors un suivi sur le long terme des expositions. Chaque fiche de poste type circule afin d'enrichir les informations sur les postes de travail. Le logiciel est pensé pour les médecins de ville et élaboré par les médecins du travail. Il réunit 40 médecins au total.

Dans les pratiques des actions de prévention des RVP, les négociations existantes portent plus souvent sur la gestion des risques et non sur la connaissance préalable à la gestion des risques, comme c'est le cas dans les risques de l'emploi. Les diagnostics ne sont pas partagés, les statistiques restent cloisonnées dans les clivages institutionnels et les négociations existantes portent alors sur la gestion des risques déjà déclinés en amont. S'il n'y a pas de co-construction du risque du travail, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de prise en compte de la connaissance comme ciment d'action publique mais que la connaissance, ou le diagnostic des risques à prendre en considération dans l'action publique, plutôt que d'être co-construite par les acteurs ensemble, sont délégués à des experts. C'est la validation du travail de l'expertise qui est partagée même si le diagnostic est externalisé. Elle est importante pour les acteurs en ce sens qu'elle légitime leur participation à l'action partenariale.

Si la nécessaire centralisation des données, (statistiques d'ATMP notamment émanant de plusieurs institutions) n'arrive pas à se faire, faute de cloisonnements d'approches et de volonté politique, pour autant, cette connaissance, est perçue par tous les acteurs comme la légitimation de l'action collective. Le décroisement des connaissances est mis en avant, sans que cette dernière soit nécessairement négociée. La connaissance est d'ailleurs davantage partagée dans les micro-réseaux que dans les RVP institutionnels. Dans le cas des HCR déjà présenté, c'est bien la validation du travail de l'expert par le groupe qui a fait sens pour poursuivre l'action collective d'élaboration du guide d'aide à l'élaboration du document unique. D'ailleurs la délégation à l'expert-consultant n'est pas totale, ainsi, le cabinet de consultant en charge de faire l'évaluation des risques a été accompagné par un représentant d'employeur dans ses visites de site et son travail a été validé collectivement.

Enfin, si les RVP permettent des ébauches de connaissance partagée, nombreux sont les porteurs de projet qui n'ont aucune connaissance des autres projets et les acteurs de ces actions collectives locales qui ne connaissent pas l'existence même des RVP, au sens d'un pilotage régional et en réseau des actions de prévention. Certains ne savent pas que leur action est financée par les RVP et pensent l'initiative locale. Ce qui augure du peu de portage institutionnel des RVP et de la faible dimension «réseau» hormis à travers les journées de rassemblement (2000 et 2003). Les réseaux sont des micro-réseaux avant tout et ne sont pas interconnectés ensemble mais pilotés uniquement par l'Etat, au centre d'un dispositif en étoile.

## Section II : La gouvernance territoriale des risques du travail et de l'emploi

Si la gouvernance de la formation professionnelle continue reste marquée par la *dépendance vis à vis du sentier néo-corporatiste*, malgré le bouleversement induit par la décentralisation, les observations réalisées dans d'autres domaines des relations de travail, sans doute moins structurés institutionnellement, montrent une plasticité beaucoup plus grande des formes de dialogue social.

Si l'on se situe ici encore davantage dans l'initiative locale, ces agencements hybrides ne sont jamais de purs produits locaux mais comportent toujours une dimension « multi-niveaux » : ils peuvent ainsi être issus de compromis de niveau supérieur (Conférence Régionale du Travail > Maison du Travail Saisonnier), mettre en œuvre à une échelle restreinte une stratégie définie conjointement par des instances partenariales, ou bien être simplement outillés par des procédures standardisées (Programmes Intégrés Territoriaux). Certaines de ces actions ont un effet structurant sur la représentation des intérêts dans des espaces très délimités (un canton, une zone industrielle), ce qui confirme que l'action publique, à chaque niveau où elle opère, tente de créer une « politique des intérêts » à sa propre mesure.

Des interrogations communes traversent ces divers agencements : dans quelle mesure sont-ils à même de peser sur les comportements court-termistes ou sur les calculs opportunistes des entreprises, qui bien souvent contribuent à accroître les risques pesant sur les salariés ? Faut-il mettre en avant l'intérêt bien compris de chacun ou le bien commun pour nourrir l'action collective ? Comment organiser le jeu des parties-prenantes pour qu'il produise les résultats attendus ? L'association d'une représentation des salariés au système d'action apporte-t-elle une efficacité supérieure, et comment opérer cette représentation lorsque l'on est face à un « désert syndical » ? Faut-il articuler ces initiatives locales à des niveaux supérieurs de régulation et d'action collectives, afin de les sortir de la précarité du statut « d'expérimentation » et de leur faire produire plus d'effets ? Et quels sont alors les risques de « l'institutionnalisation » ?



## **Partie 1 : Agir localement sur les risques de l'emploi**

Sur les diverses scènes étudiées ici, les dispositifs d'action collective tentent, selon des formules nouvelles, d'affirmer un rôle qui aille au-delà de la simple coordination inter-institutionnelle. Par l'entremise de la concertation et de la négociation, il s'agit d'intégrer à proprement parler les actions publiques et privées dans des projets de développement partagés de telle sorte qu'elles construisent un intérêt collectif à mutualiser les risques de l'emploi.

On avancera l'hypothèse selon laquelle ces différents dispositifs ne doivent pas seulement assurer une socialisation du risque pour qu'un mouvement de ré-internalisation de la responsabilité de l'emploi soit engagée par les entreprises parties prenantes ; il leur faut également fournir un appui-conseil de nature à convaincre les entreprises de l'utilité d'adhérer au dispositif collectif, de souscrire les engagements nécessaires et de fournir les informations permettant de construire une coopération durable. Dans cette perspective, les acteurs publics n'ont-ils pas tout intérêt à prendre en charge tout ou partie des risques encourus par les entreprises susceptibles de s'engager dans les éventuelles expérimentations fondatrices ? Qu'il s'agisse de mutualiser des compétences ou de favoriser un appariement offre-demande de meilleure qualité, la durabilité des engagements n'est-elle pas, assez rapidement, confrontée à l'épreuve de la pertinence des services rendus aux protagonistes immédiats de ces dispositifs, employeurs comme salariés ?.



## Chapitre 4 : Les groupements d'employeurs

Olivier Mériaux et Aline Prévert

### Introduction :

Ce travail d'investigation devait initialement être centré sur la question du *développement des politiques de formation au sein des groupements d'employeurs (GE)*, dans la perspective problématique commune à l'ensemble du projet de recherche. On pouvait en effet penser que dans le cadre d'un groupement d'employeurs, où les entreprises doivent avoir la garantie d'une main d'œuvre adaptée malgré la diversité des situations de travail rencontrées par les salariés, le développement des compétences transversales et de la polyvalence soit une nécessité hautement stratégique et rende ainsi indispensable la mise en œuvre d'une politique de formation. En théorie tout du moins, « *les GE constituent donc un lieu privilégié d'expression et de mutualisation des besoins et sont susceptibles de mettre en place des outils de formation aux formes et aux contenus innovants* »<sup>64</sup>. Dans l'environnement singulier qu'est le GE, le développement de la politique de formation apparaissait également comme *un enjeu potentiel d'une action collective* impliquant simultanément les entreprises adhérentes, les représentants des salariés du GE et les organisations syndicales, mais aussi des organismes de conseil et de mutualisation des fonds de la formation ainsi que diverses agences publiques.

Cependant, après quelques entretiens exploratoires auprès d'une demi-douzaine de GE rhônalpins, il est apparu que même si l'intérêt pour les enjeux de formation était réel, les stratégies en restaient le plus souvent à un stade embryonnaire. Un contexte économique morose, les incertitudes sur l'évolution du cadre réglementaire, la fragilité financière des groupements étant les explications généralement avancées pour expliquer la difficulté à passer à l'action. Seule une structure, la plus anciennement établie et la plus solide, était effectivement passée au stade de la mise en œuvre, nous y reviendrons en détail. Ces premiers constats nous ont donc amenés à reconfigurer notre grille d'analyse et à envisager notre travail de recherche sous un focal plus large, tout en gardant à l'esprit l'objectif d'apporter des éléments de réponse relatifs à l'apparente difficulté pour les GE de développer des actions de formation.

A partir de là, nous avons cherché à mettre un certain nombre de questions et d'hypothèses à l'épreuve du « terrain », afin d'éclairer dans quelle mesure et sous quelles conditions ce dispositif est effectivement en mesure de produire de nouvelles conventions du partage du risque de l'emploi entre les salariés et l'entreprise, en « *réinternalisant et mutualisant le risque de l'emploi* »<sup>65</sup>.

Car de fait, on perçoit un potentiel d'ambiguïté dans l'usage fait par les entreprises de cette relation d'emploi triangulaire. Si en théorie le GE fonctionne comme un outil pouvant combiner une certaine flexibilité pour les entreprises et une sécurité de trajectoire pour les salariés (outil de « flexicurity »), la mutualisation des risques liés à l'emploi induite par ce dispositif ne déboucherait pas forcément sur une dynamique de réinternalisation de ces risques par les entreprises.

On verra dans un premier temps que beaucoup dépend en réalité des conditions d'émergence du groupement, des configurations d'acteurs spécifiques desquelles il émerge et du positionnement adopté sur le « marché » de l'intermédiation de la relation de travail. Autrement dit, chaque groupement, une fois cette configuration d'acteurs stabilisée, produit une « théorie locale » de son intervention en fonction de laquelle le curseur se place différemment entre objectifs plus « sociaux » (insertion) et objectifs à dominante « économiques » (répondre à des besoins de main d'œuvre, aux besoins de flexibilité des entreprises), selon le degré d'instrumentalisation de cet outil par l'un ou l'autre des acteurs porteurs du projet.

---

<sup>64</sup> Bichat (JM), 2002, *Les groupements d'employeurs : un outil pour la croissance et l'emploi ?*, avis du Conseil Economique et Social, Paris, Editions des Journaux Officiels Avis et rapports du CES, p. II-49.

<sup>65</sup> On se situe ici dans le prolongement d'un travail de terrain réalisé il y a quatre ans et dont les résultats n'ont été que récemment publiés. Cf. Duclos (L.), Mériaux (O.), 2005, « Building local institutional arrangements for flexicurity in France », in Regalia (I.), (ed) *Regulating New Forms of Employment: Local Experiments and Social Innovation in Europe*, Londres, Routledge.

La capacité du groupement à infléchir les stratégies d'utilisation des entreprises demeure toutefois importante, à condition que la structure ait la capacité de se doter d'une expertise en gestion des ressources humaines susceptible de modifier les anticipations des employeurs. Par nature le recours à un GE suppose une certaine capacité prévisionnelle pour les entreprises qu'elles ne sont pas toutes à même de produire. Les GE pourraient dès lors pallier à ce déficit de prospective et apporter une capacité d'expertise supplémentaire en la matière. Nous verrons que c'est un problème critique, et qui sans doute explique aussi pourquoi, malgré une « formule » assez séduisante dans sa conception, ce dispositif peine à se développer et à être considéré comme un véritable outil alternatif pertinent de gestion de la main d'œuvre par les entreprises.

## Le groupement d'employeurs, cadrage juridique

Le législateur a défini le Groupement d'Employeurs par la loi du 25 juillet 1985 « portant diverses mesures d'ordre social ». Cette loi constitue le **socle législatif** du Groupement d'Employeurs (GE), qui a par la suite été modifié par la loi quinquennale de décembre 1993 puis par la loi Aubry II du 19 janvier 2000, enfin par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux. (cf. annexe 1). Nous en re prenons ci-dessous les principaux éléments caractéristiques.

### Statut, objet

Un Groupement d'Employeurs (GE) est constitué sous la forme d'une **association** (loi 1901), à **but non lucratif** (en rapport au délit de marchandage), avec l'objet unique de mettre ses **salariés à la disposition** de ses membres. Les membres d'un GE (les fondateurs et les adhérents ultérieurs) sont des **personnes physiques ou morales**.

### Modalités

Il n'existe **plus aujourd'hui de seuil** en termes d'effectifs pour une entreprise pour adhérer à un GE. Dans la loi de 1985, seules les entreprises de moins de 10 salariés pouvaient être adhérentes d'un GE. Ce seuil a ensuite été porté à 100 par la loi du 30 juillet 1987, puis à 300 par la loi quinquennale sur l'emploi de décembre 1993; enfin le 1er février 2000, la loi relative à la réduction négocié du temps de travail, dite « loi Aubry II », a fait disparaître ce seuil des 300 salariés à condition que les entreprises signent un accord collectif ou un accord d'établissement « *définissant les garanties accordées aux salariés du groupement* ».

Le GE doit s'inscrire dans le cadre d'une **convention collective** : soit celle de ses membres si ceux-ci relèvent tous de la même convention ; soit une convention à définir, dans les autres cas. Les membres du GE sont **solidairement responsables**, notamment des dettes sociales.

La loi du 23 février 2005 permet désormais que des **collectivités locales** adhèrent à un GE, « *dans le but de favoriser le développement de l'emploi sur un territoire* ».

Une personne physique ou morale ne peut être membre au maximum que de 2 GE.

### Organisation, fonctionnement

Les organes de fonctionnement et de gestion du GE sont : l'assemblée générale et le conseil d'Administration. Le GE est doté de statuts et d'un règlement intérieur, qui en définissent les règles de fonctionnement.

Les salariés sont liés au GE par un **contrat de travail écrit**, dans le cadre de l'application d'une même convention collective. Ils sont ensuite mis à disposition (par un **contrat de mise à disposition**) dans une ou plusieurs entreprises adhérentes.

Le groupement est donc **l'employeur de droit et détenteur du pouvoir disciplinaire** vis à vis de ses salariés. Les entreprises utilisatrices sont par contre responsables des **conditions d'exécution du travail** (pour les domaines relevant spécifiquement de la durée du travail, du travail de nuit, de l'hygiène et la sécurité, du travail des femmes, des enfants et des jeunes travailleurs, du repos hebdomadaire, des jours fériés).

Les **charges** du GE sont les salaires et les charges sociales des salariés mis à disposition, ainsi que les coûts de fonctionnement du GE (salaires et charges des permanents, locaux...).

Les **produits** du GE sont la facturation des mises à disposition de ses salariés. En général, la facturation est établie sur la base du salaire brut, multipliée par un coefficient qui est de l'ordre de 1,6 à 1,8 ; et ceci proportionnellement au temps de mise à disposition.

## Les « scènes » étudiées

Une fois notre territoire d'investigation délimité (sur les contours de la région Rhône-Alpes, pour des raisons avant tout très pragmatiques), nous avons effectué un repérage des différents groupements d'employeurs existants dans cette région. Certains ont pu être rapidement identifiés du fait de leur adhésion à la FFGE<sup>66</sup> ; pour les autres, leur localisation s'est avérée beaucoup plus difficile.

<sup>66</sup> Fédération Française des Groupements d'employeurs

Sur la base d'une quinzaine de GE répertoriés (liste non exhaustive), nous avons opéré une présélection à partir de critères préalablement définis. Il s'agissait de repérer principalement des GE plutôt anciens, ayant atteint une certaine masse critique et agissant sur le secteur marchand concurrentiel. Les profils des territoires d'intervention et les configurations d'acteurs devaient également offrir un certain degré de contraste.

Ce repérage effectué, nous avons retenu 5 GE<sup>67</sup>. Puis, afin de valider ou d'invalider notre intérêt concernant ces différentes structures, nous avons réalisé des entretiens exploratoires sur chacun de ces sites. 3 GE ont pu être ainsi confirmés : le GERM, le GELF, Le Multiple.

Nous avons ensuite rencontré les responsables-permanents de chacun de ces GE afin de pouvoir notamment dresser une liste des acteurs pertinents à rencontrer, selon les spécificités de chacune de ces scènes. Ainsi, au final, nous avons pu rencontrer 21 personnes (sur 24 envisagées), se répartissant en 8 personnes pour le GELF, 7 personnes pour le GERM, 6 pour Le Multiple. Selon les sites une répartition s'est effectuée entre acteurs publics (DDTE, ANPE, Communauté de Communes, EN), représentants d'entreprises adhérentes et/ou des membres fondateurs d'un GE (pour plus de précisions relatives à ces différents entretiens, se reporter à l'annexe 2).

**Le GELF (Groupement d'Employeurs du Lyonnais et du Forez, Saint Symphorien sur Coise, Rhône)**

- Création en Octobre 2001
- Recrutement d'un permanent en février 2002 et mise à disposition à la même époque du 1<sup>er</sup> salarié à temps partagé.
- GE multisectoriel avec une convention collective relevant du commerce de gros
- Un tissu local avec aucune activité prédominante : principalement des artisans, commerçants, des TPE-PME alimentaires, des TPE-PME industrielles, des professions libérales (centres de formation, cabinets médicaux, kinésithérapeutes, cabinets d'assurances...).
- Le secteur géographique d'intervention se situe à cheval sur 2 départements : cantons de Chazelles sur Lyon (dépt 42) et de St Symphorien sur Coise (dépt 69).
- 51 entreprises sont adhérentes dont environ 35 utilisatrices du personnel G.E.L.F
- 23 salariés à temps partagé (ou 13 ETP) dont 20 sont en CDI, et en moyenne de petites mises à disposition (les salariés sont en moyenne sur 3-4 structures).

---

<sup>67</sup> Les 5 GE présélectionnés : le GERM (Eybens – Isère), LSA (Lyon, Rhône), Multipôles savoies (Aix les Bains, Savoie), GELF (St Symphorien sur coise, Rhône), Le Multiple (Voiron, Isère)

#### **Le GERM (Groupement d'Employeurs né aux Ruires et Multisectoriel, Eybens, Isère)**

- Création en 1998, suite à une enquête mise en oeuvre par la commune et l'association syndicale du parc d'activités des Ruires (Eybens). Enquête financée par la région rhône-alpes.
- Fondateurs : Mairie Eybens et association syndicale locale des Ruires (dont principalement 3 grandes entreprises: Gilibert, Petzl, Charvet) ainsi que de nombreux contacts établis avec le Directeur local du Travail (notamment pour le montage du dossier administratif)
- Aujourd'hui, le GERM compte 3 permanents : 1 directeur (à mi-temps GE, autre mi-temps chargé de mission économie à la mairie), 1 comptable (à mi-temps), 1 chargée de développement
- GE labellisé FFGE depuis 2002 (13è en France, 1<sup>er</sup> dans la région)
- 20 entreprises sont adhérentes, toutes utilisatrices (dont 7 sur la commune d'Eybens). Ce sont plutôt des entreprises de grandes tailles, avec peu d'activités saisonnières.
- 32 salariés (26 ETP) fin 2004 (majorité opérateurs de production / magasinier, + cadres à temps partagé et agents administratif)
- Le secteur d'intervention : commune d'Eybens principalement mais progressivement recherche d'une extension du territoire (maintenant extension sur le bassin « large » grenoblois)
- En juillet 2004, organisation d'élection de 4 délégués du personnel.
- Le GERM est multisectoriel avec une convention collective relevant du secteur de la plasturgie
- Un OPCA : AGEFOS (choix d'un OPCA généraliste car tissu d'entreprises assez hétéroclite)
- 1 conseil d'experts dans le GE regroupant : un responsable du GRETA, 1 chef d'entreprise adhérent (ancien Président du GE), 1 élu local de la commune d'Eybens

:

#### **Le MULTIPLE (Voiron, Isère)**

- Création le 1<sup>er</sup> janvier 2003
- A l'origine du GE, une association de chefs d'entreprise (environ 140) sur le territoire du Voironnais (34 communes): l'UNIRV (Union des Industries et des Entreprises de la Région Voironnaise) créée en 1945.
- Territoire d'intervention : GE implanté sur le bassin voironnais, qui représente un « *potentiel important en terme de maillage d'emplois* » (site bénéficiant de l'implantation de grandes entreprises telles que Rossignol, Gueydon, Radiall...).
- Des mises à disposition majoritairement liées aux activités très fortement saisonnières des plus grandes entreprises (ce qui tend à s'estomper par une volonté de ces entreprises de davantage lisser leur activité sur une année)
- Actuellement 22 entreprises adhérentes.
- Environ 12 salariés fin 2004 (dont 3 en CDI)
- GE multisectoriel avec une convention collective relevant du secteur de la Métallurgie
- Un permanent (à mi-temps), avec la perspective du recrutement d'un assistant de gestion.

## 1. La genèse du Groupement d'Employeurs, un agencement d'acteurs structurant

La « mécanique » GE, décrite par les différents acteurs comme pouvant *a priori* « s'adapter à toutes les demandes, à toutes les entreprises, et à tous les secteurs », semble en fait confinée, voire restreinte dans ses capacités d'action par « l'identité » des porteurs du projet et donc par la représentation collective qu'elle induit.

En effet, même si ce dispositif d'action publique est largement réglementé, le montage et le portage d'un GE revêtent un caractère fortement contingent. Selon les sites, la mise en œuvre de ce dispositif va faire émerger des agencements hybrides d'acteurs locaux qui vont se constituer au regard de la « production d'un bien commun situé » ou de la « résolution d'un problème localisé ». Une fois le dispositif stabilisé, l'agrégation d'acteurs ainsi générée va insuffler un mode de faire au GE, façonner la conception de son intervention, son positionnement, son impact et son attractivité sur le territoire.

Il importe donc de retracer le « jeu » des parties prenantes dans le montage de ces différents groupements, avant de voir dans quelle mesure ces agencements initiaux pèsent sur les stratégies poursuivies par le GE et sur les perceptions qu'en ont ses interlocuteurs. Plusieurs figures de GE se dégagent alors.

### 1.1 Le GERM, un outil « communal » au service d'une politique locale d'insertion (ou comment faire du social sans le dire ?)

Le « Groupement d'Employeurs né aux Ruires et Multi-sectoriel » (GERM) situé sur la commune d'Eybens (agglomération grenobloise) est l'émanation d'une association syndicale locale, suscitée par la mairie pour fédérer les entreprises implantées dans le principal parc d'activités de la commune (« les Ruires »).

Selon les récits des acteurs rencontrés, ce dispositif est apparu à l'origine comme un nouvel « outil d'intervention et d'innovation sociale », pour une municipalité qui de longue date se préoccupait de ce type d'action (une maison pour l'emploi y a été créée dès 1986). Le soutien apporté par la commune (mise à disposition de locaux et d'un mi-temps de permanent) reste jusqu'à aujourd'hui indispensable pour assurer la viabilité financière du groupement (cf. le bilan annuel d'activité 2004-2005 : subvention de la municipalité de 55 K€ sur un résultat net de 438 K€ ; subvention en nette augmentation puisque elle se montait à plus de 11K€ l'année précédente).

#### - Un objectif sous-jacent : l'insertion

Cet accent sur l'insertion ressort notamment du discours du permanent de ce GE, qui affirme le côté « hybride » de son outil. Une forte dimension insertion anime, dit-il, ce GE<sup>68</sup>, mais sans que cela ne soit affiché officiellement ; « le bureau ne souhaitant pas que le GE soit connoté insertion ». Il précise également que l'idée d'un GEIQ (Groupement d'employeurs pour l'Insertion et la Qualification) a rapidement été écartée compte tenu du « marquage spécifique » qu'il produit.

Pour autant, certains acteurs périphériques ne sont pas dupes et le décrivent comme « un intermédiaire social », qui ne se situe pas vraiment dans le marché du travail concurrentiel. De fait, l'agrégation d'acteurs formée autour du GE apparaît singulièrement centrée sur les questions d'insertion et de formation : l'ANPE, les Missions Locales, les Maisons de l'emploi comptent parmi les partenaires les plus proches et les principaux vecteurs de recrutement. Celui-ci est ciblé sur des catégories prioritaires de demandeurs d'emploi, qui se voient proposer des profils de poste privilégiant davantage les potentiels, les capacités, que les expériences ou les qualifications. Un membre du bureau souligne à ce propos que le directeur du GE reste attentif « à ce que les qualifications requises ne deviennent pas trop importantes afin de pouvoir continuer à recruter des jeunes et les former ensuite en interne ».

Par ailleurs, les « modes de faire » de ce GE, et plus particulièrement son mode de GRH apparaissent fortement influencés par cet agencement initial et le développement d'une logique d'insertion. Une réelle volonté de promouvoir une politique sociale au sein du GE est en effet

---

<sup>68</sup> Ce projet de GE a été présenté, nous précise-t-il, en 2000 devant la DRTEFP dans le cadre d'un séminaire sur « les nouvelles modalités d'accompagnement à l'insertion professionnelle »

exprimée, en favorisant par exemple la création d'une sorte « d'embryon de GE », qui puisse venir renforcer le soutien à l'insertion (apport de caution / logement, lobbying pour favoriser accès à des logements sociaux de proximité...). En outre, le fait de favoriser un recrutement majoritaire en CDI (52% des effectifs en 2004) ne fait que consolider cette dynamique sociale et cette dimension insérante.

**- Le développement de la formation au cœur de l'action : une double orientation, entre stratégie de différenciation et outil d'insertion**

Pour corroborer cette série d'observations, il convient de souligner que ce GE est celui qui, parmi les 3 sites étudiés, a mis le plus l'accent sur les questions de formation. Le recours à la formation y est conçu à la fois comme un élément de l'offre de service du GE vis-à-vis des entreprises et un appui à la construction des parcours des salariés. En 2004, 18 personnes ont pu bénéficier de formations (65 % des effectifs) ; avec des formations sur contrats d'adaptation (14 contrats signés en 2004), hors contrats d'adaptation (4 formations de permis cariste), et des personnes formées sur les droits et devoirs des Délégués du personnel (3 personnes). Le budget du plan de formation s'élevait en 2004 à 3700 euros (dont 2300 euros en coût pédagogique).

Par ailleurs, des procédures d'évaluation du travail (procédures tripartites : le responsable de l'entreprise, le salarié et un « encadrant » du GERM) ont également été mises en place ainsi que des procédures d'évaluation des compétences avec le GRETA (pour des emplois dans la micro électronique en salle blanche). Enfin récemment, ce GE a mis en œuvre une procédure d'agrément pour devenir un organisme de formation à part entière, agrément obtenu en février dernier. A travers la création du « GERM Formation », l'objectif est de « permettre aux salariés expérimentés de devenir les formateurs de leurs pairs nouvellement intégrés »<sup>69</sup>.

## **1.2 Le Multiple, un GE au service d'un projet « entrepreneurial »**

**- L'initiative d'une union patronale locale**

Ce projet de développer un GE sur le bassin voironnais a en effet été porté par une union patronale locale (l'UNIRV), à partir de l'expression de besoins en main d'œuvre saisonnière par des employeurs membres de cette association. La mutualisation de besoins complémentaires et le maillage d'entreprises sur le territoire, concrétisés sous la forme d'un GE, ont été ici principalement conçus comme un moyen de réduire les coûts liés au recours à une main d'œuvre temporaire mais récurrente.

Financée par la DDTEFP de l'Isère et le Conseil Régional, l'étude de faisabilité réalisée en 2002 auprès de 80 entreprises du territoire a permis de valider le marché potentiel pour un GE sur le site voironnais. A la suite de cela, plusieurs responsables d'entreprises membres de l'UNIRV se sont portés volontaires pour le mettre en œuvre (PIL'TOP, Rossignol...). L'un de ces « acteurs-fondateurs », porteur emblématique de ce projet — à cette époque DG de Rossignol et Président de l'UNIRV — est mentionné dans la plupart des discours recueillis, comme « moteur » dans cette mise en œuvre et comme « l'homme du consensus ». Le choix de la convention collective (Métallurgie) auquel il a fortement contribué est présenté comme un choix porteur de sens, démontrant « *un état d'esprit favorable vis-à-vis des salariés qui sont recrutés au GE* ».

Pour autant, le registre d'intervention du GE se situe assez largement à l'heure actuelle sur « l'aide aux entreprises ». Selon les propos de nombreux acteurs, les moyens actuellement à sa disposition (un mi-temps) ne permettent pas d'augurer, à court terme du moins, du développement d'une stratégie en terme de RH pouvant bénéficier également aux salariés. La démarche reste prudente, l'objectif étant, avant de s'engager dans toute autre action, de « devenir rentable ». Le fait qu'une majorité des salariés soient en CDD (9 sur 12) est assez révélateur de cette démarche des « petits pas ».

**- Une dimension « notabiliaire » handicapante ?**

De quels indices disposons-nous pour avancer cette dimension « notabiliaire » du GE ? L'UNIRV, à travers notamment son président et son délégué, est comme nous l'avons souligné le maître d'œuvre de ce projet. Elle l'a soutenu et le soutient encore sur le plan matériel (locaux, mi-temps du

---

<sup>69</sup> Cf. rapport annuel 2004-2005

permanent) et dans ses efforts de communication. Le logo du Multiple — qui décline celui de l'UNIRV — et sa présence sur le portail internet de l'UNIRV symbolisent également cette « appartenance ».

Cependant, certains propos d'acteurs tendent à interroger l'intérêt pour l'activité du GE de l'image forte véhiculée par la structure dont elle émane. Assimilé à une « dépendance » de l'UNIRV — qui regroupe surtout les grandes entreprises du bassin — le Multiple a de fait rencontré des difficultés pour développer son activité dans le tissu des TPE. Outre les questions d'image, l'offre initiale n'était sans doute pas la plus adaptée: alors que les entreprises fondatrices, de par leur taille et leurs marchés, ont des besoins de main-d'œuvre quasi-exclusivement saisonniers et plutôt de basses qualifications, les TPE se situent davantage dans une logique de compétences partagées. Confronté à des difficultés croissantes de maillage de ses emplois, le Multiple a récemment entrepris de se « rapprocher » des plus petites entreprises, suscitant pour cela l'implication de dirigeants de PME dans ses instances.

Mais l'image et le positionnement du GE semblent également constituer des freins pour nouer des relations avec d'autres partenaires. C'est le cas en particulier les organisations syndicales, qui deviennent un interlocuteur obligé dès lors que le groupement vise, parallèlement aux TPE, à développer l'adhésion des entreprises de plus de 300 salariés (un accord collectif d'entreprise ou d'établissement étant alors nécessaire). Or les responsables syndicats locaux, qui connaissent peu ou mal la formule du GE et tendent spontanément à le considérer comme un outil de flexibilité supplémentaire, apparaissent logiquement peu désireux de répondre aux sollicitations d'une structure se présentant comme un « outil au service des employeurs ». La même réserve est perceptible du côté des collectivités locales et du Service Public de l'Emploi. Les interlocuteurs concernés mettant effectivement en avant un « *problème d'image du GE lié à l'UNIRV* » (« *trop versant employeurs* ») et un sous-dimensionnement des moyens (un permanent seulement à mi-temps, également délégué de l'UNIRV). Conscient de la nécessité de renforcer sa capacité d'action et sa crédibilité, le Multiple tente actuellement de résoudre le problème en recherchant un financement auprès d'acteurs locaux (communauté de communes, Région) pour un poste de développeur (un argument central déployé : « *on travaille quand même pour l'emploi* »).

On le voit, à la différence du Germe et de la plupart des autres groupements d'employeurs, le Multiple ne souffre pas d'une image « trop sociale ». Bien au contraire, c'est parce qu'il met en avant sa proximité avec les entreprises, en ciblant sans doute parmi elles une catégorie trop restreinte, que la structure a du mal à se consolider.

### 1.3 Le GELF, un support au développement économique local

Dans cette zone rurale entre les Monts du Lyonnais et le Forez, le montage du groupement d'employeurs relève d'une toute autre dynamique, que nous allons tenter de retracer ici.

#### **- Une initiative d'acteurs locaux pour créer des emplois sur le territoire et densifier les liens entre les entreprises.**

Il est assez difficile de déceler la véritable « paternité » de ce dispositif et cette question ne relève pas, comme nous pourrions *a priori* le croire, de l'anecdote. L'Etat (par l'intermédiaire du conseiller emploi formation de la DDTEFP sur la zone) et la Communauté de communes (par l'intermédiaire de ses chargés de mission économique) s'attribuent tour à tour l'initiative du projet : pour le premier au regard notamment de l'idée « insufflée » de monter un GE, du co-financement de l'étude de faisabilité et de l'obtention d'un contrat Emploi jeunes pour son permanent ; pour le second, au regard du financement de la mise en œuvre du projet et de sa participation plus générale à la création du GE.

Quoiqu'il en soit, l'initiative de monter ce GE relève d'une série de constats et d'une analyse des singularités de ce territoire, effectuées principalement par les acteurs publics locaux impliqués (la communauté de communes, la DDTEFP, l'ANPE). Le diagnostic réalisé pointait la nécessité d'une action visant à « *maintenir les entreprises sur le plan local* », alors que l'isolement géographique et l'absence d'activité économique dominante ne pouvaient enrayer l'exode rural. Etaient également soulignées l'absence « *de dynamique inter-entreprises* » et « *de représentation interprofessionnelle* ». Les élus locaux ont dû en effet constater qu'ils n'étaient pas parvenus « *à monter un réseau d'entreprises* », « *un club d'entreprises* ». « *Il n'existait rien sur le territoire* » nous a confirmé un interlocuteur et « *tout restait à créer* ».

Ce dispositif, grâce à son apport en terme de services, est alors apparu comme le vecteur d'une « mise en réseau des entreprises », tant il est vrai qu'il est « plus facile de regrouper les entreprises pour faire quelque chose ». Ses promoteurs comptaient également sur l'expérience positive de nombreux GE agricoles sur le territoire pour faciliter la mobilisation des chefs d'entreprise. L'un d'entre-eux, dont l'entreprise se trouvait dans une période de forte croissance, et qui avait donc un intérêt direct à ce moment précis, s'est fortement investi dans le montage, devenant un porte-parole légitime auprès des autres entrepreneurs du territoire.

Le bilan effectué par la plupart des acteurs rencontrés est aujourd'hui majoritairement positif. Il apparaît même comme un outil « miracle » (« une révélation quand on voit le résultat »), ce dispositif ayant, comme nous l'a confié un acteur local, permis de faire « sortir des emplois dormants » et « favorisé une dynamique locale ». Celle-ci semble avoir fait écho sur le plan local, un autre collectif, de commerçants et d'artisans, ayant depuis vu le jour.

#### **- Une nécessaire mise à distance de la part des acteurs publics ?**

Dans la mise en œuvre de ce GE, un second caractère singulier se dessine ; celui d'un retrait progressif des différents acteurs publics locaux vis-à-vis du projet, dès lors que celui-ci rencontre l'intérêt des entrepreneurs. En effet, même si l'Etat (par son représentant) invoque son rôle central d'impulsion initiale, il précise que par la suite, et ce pour une plus grande efficacité du dispositif, « les projets impulsés doivent être repris localement ».

Par ailleurs, la communauté de commune parle également d'une relative mise à distance justifiée par la nécessaire appropriation par les acteurs économiques de ce dispositif : « ce n'est pas un outil communauté de communes, c'est un outil « d'entreprise ») et pour ne pas « connoter » le GE par une image service public pouvant être pénalisante (« c'est pas bon pour eux s'ils soient marqués service public » nous a par ailleurs confirmé un interlocuteur en parlant d'un autre GE).

## **2. La question de la gestion des risques liés à l'emploi revisitée par les GE**

Dans son principe, le GE, comme tiers-employeur, permet d'assurer la continuité de la relation d'emploi tout en offrant aux entreprises une possibilité de gestion souple du travail ponctuel ou saisonnier. Cependant qu'en est-il réellement de ces formes de partage des risques liés à l'emploi ? Comment, au regard des situations étudiées, se joue cette régulation entre sécurité des trajectoires et flexibilité de l'emploi ? Comment, pour ce qui concerne l'attitude des entreprises, le curseur se positionne-t-il entre gestion responsable des emplois et exonération de leurs responsabilités ?

Et du côté des salariés, quels sont les enjeux d'un parcours au sein d'un GE ? Leurs trajectoires professionnelles se retrouvent-elles véritablement sécurisées et par là même bénéficient-ils d'un parcours qualifiant comme les principes du GE le suggèrent ?

### **2.1 L'entreprise et le recours au GE : gestion responsable ou exonération des responsabilités ?**

Dans un contexte global de nécessaire flexibilité de l'entreprise face à un marché mouvant, l'un des mécanismes d'ajustement réside dans la multiplication de formes de transfert du risque de l'emploi (sur d'autres entreprises ou des organisations intermédiaires, sur le salarié lui-même) et par une recherche de réduction des coûts et des aléas liés à la position d'employeur. On assiste ainsi plus généralement au déploiement d'un processus de dissociation croissante entre la figure de l'entrepreneur et celle de l'employeur. Le recours à un GE pour une entreprise intervient effectivement dans ce schéma tout en se positionnant comme une alternative de « flexicurity » permettant de mutualiser et de « réinternaliser » les risques liés à l'emploi.

Aussi à la lumière de nos premières observations, il nous paraît pertinent de réinterroger cette capacité supposée des GE à reconfigurer la gestion des risques liés à l'emploi. Ne doit-on pas en particulier se demander si cette situation d'emploi « triangulaire » ne viendrait pas davantage dissoudre la responsabilité de l'utilisateur effectif de la main d'oeuvre plutôt que contribuer à une réelle sécurisation des parcours professionnel de ses salariés ?

Sur cette problématique de gestion des risques, il se dégage de notre étude de terrain deux principaux types de rapport de l'entreprise vis-à-vis du GE :

### **- Une délégation passive : le GE comme « prestataire de services »**

#### *Une alternative compétitive et sécurisante.*

Dans ce schéma, le recours à un GE vient s'inscrire davantage dans une perspective utilitariste, avec pour principale visée une stratégie d'entreprise de réduction de ses coûts administratifs et de limitation des risques juridiques liés à la gestion de personnels non permanents.

Globalement, on se trouve dans une forme *d'externalisation modérée* où les entreprises vont chercher principalement à se décharger de cette gestion et à réduire les coûts inhérents à la gestion sociale d'une main d'œuvre non permanente ou à temps partiels (« *ne pas s'embêter avec le personnel* », « *on ne s'occupe de rien* », « *pas le temps de traiter ça* »...). Par le recours à un GE, les employeurs voient aussi la perspective d'opter pour une alternative « compétitive » d'un point de vue strictement financier (le recours à un GE s'avère moins onéreux pour une entreprise que le recours à l'intérim pour les recrutements en CDD), et de s'exonérer de certains aléas juridiques liés à la qualité d'employeur. Ils expriment par là la volonté de se mettre à l'abri d'une relative ignorance en matière de droit social (« *trop compliqué* », « *complexe* »). Un interlocuteur nous a à ce propos confirmé que la « *gestion des personnels intérimaires est un vrai casse tête juridique, qui oblige les employeurs à déployer beaucoup d'ingéniosité pour rester dans les limites imposées par la loi* ».

Le GE apparaît donc, dans ce domaine, comme un atout majeur pour les petites entreprises, notamment pour ce qui concerne leur exposition plus immédiate aux risques juridiques.

#### *Un acte à risque désigné : le recrutement*

Le moment du recrutement de personnels non permanents ou à temps partagé a été « pointé » comme cristallisant particulièrement ces questions de coûts (mobilisation de l'encadrement, difficultés importantes en cas de mauvais recrutement) et de risques, surtout pour ce qui concerne les TPE.

Le recrutement est effectivement souvent décrit comme un acte très coûteux (en termes de procédures, de mobilisation de l'encadrement, de temps d'adaptation des salariés...) et particulièrement compliqué, notamment pour des entreprises de petite et moyenne taille qui ne disposent pas de moyens suffisants pour le prendre en charge efficacement. Les procédures de recrutement, comme nous l'a précisé un dirigeant d'entreprise, sont « *bornées par d'importantes contraintes sociales qui font peur* », ce qui encourage certaines entreprises et notamment les plus petites, à s'en dessaisir.

Le GE ainsi mobilisé va alors opérer un tri dans la main d'œuvre disponible et proposer des candidats potentiels. Il va aussi dans une certaine mesure servir de structure de mise à l'essai de salariés pour les entreprises. Cette pratique de « mise à l'essai », qui semble relativement bien maîtrisée notamment par le GERM, avec la négociation de contreparties en terme de mise à disposition d'autres salariés dans la même entreprise par exemple, reste globalement assez décriée par la plupart des acteurs rencontrés. Elle laisserait augurer d'une certaine propension des entreprises à tenter de contourner les procédures légales d'embauche (période d'essai<sup>70</sup>, renouvellement limité de CDD).

Par ailleurs, le recours à un GE peut être motivé par les difficultés récurrentes rencontrées par les entreprises en matière de recrutement dans certaines qualifications ou fonctions. La perspective d'un gain non négligeable en matière de « temps de mise en activité » de ces salariés dans les différentes entreprises apparaît également comme vecteur de ce recours, puisque par ce dispositif, les salariés sont fidélisés et les entreprises peuvent ainsi ponctuellement recourir à un « noyau dur » de salariés immédiatement opérationnels.

### **- Une délégation participante : le GE comme instance de GRH**

Un second type de rapport de l'entreprise vis-à-vis du GE a pu également être mis à jour. Il s'agit ici d'une relation plus active, que l'entreprise va développer (indépendamment ou pas de la première) avec le GE par un transfert de risques ou de responsabilités plus global en matière de GRH. L'entreprise apparaît dans ce cas plutôt comme partenaire de ce transfert, ce qui préfigure d'un mode de délégation plus participante; même si cette délégation met finalement plus en lumière les manques,

---

<sup>70</sup> Nos observations sont naturellement antérieures à la mise en place du « Contrat Nouvelles Embauches », qui permet à l'employeur de rompre le contrat de travail sans invoquer de motif pendant une durée de deux ans.

les difficultés de ces entreprises en matière de gestion des ressources humaines et plus singulièrement de gestion prévisionnelle.

La mobilisation d'un groupement en tant qu'instance de GRH, repose sur différentes perspectives de « gains » pour l'entreprise :

#### *Une gestion distanciée des relations humaines et sociales*

Au-delà des figures du « GE-employeur » et du « GE-prestataire de services », une autre figure ressort de l'ensemble de ces propos ; c'est celle du « GE-tiers », ou « GE-médiateur » (médiatisation de la relation humaine) au sein de cette relation triangulaire.

Cette recherche de distanciation vis-à-vis des personnels apparaît surtout prégnante pour les TPE et les employeurs que l'on peut considérer comme « assez peu employeurs », c'est-à-dire n'ayant pas pour objectif et/ou n'ayant pas les moyens de développer des modalités d'encadrement et de régulation des relations humaines dans leur structure. Si le GE dispose d'un pouvoir de subordination direct vis-à-vis des salariés mis à disposition, il est aussi dans cette perspective perçu comme un « parrain », « un média » entre les salariés et les entreprises, par la mise en action d'une veille au regard du respect des droits et des devoirs réciproques et par la capacité d'intervenir en cas de conflit entre le salarié mis à disposition et l'entreprise d'accueil. Par le truchement des GE, les entreprises « délèguent » ainsi une fonction de gestion d'intérêts potentiellement divergents.

Cette fonction du GE semble plutôt mobilisée par les plus petites entreprises qui se trouvent dans des configurations relationnelles souvent plus délicates compte tenu de la proximité des dirigeants et des personnels. Le GE apparaîtrait alors comme une sécurité supplémentaire pour les deux parties, avec l'idée d'instaurer une distance salutaire entre le salarié et le chef d'entreprise. Comme le dit l'un d'eux, le GE amène un « regard extérieur, moins émotionnel » et permet de « ne pas se retrouver à gérer des histoires affectives ».

#### *Une gestion externalisée des compétences et des risques liés au marché*

Compte tenu des variations de plan de charge et de la recherche d'une productivité constante, un aspect non négligeable pour les entreprises est celui de pouvoir bénéficier de salariés non permanents fidélisés et stabilisés. Cette fidélisation a un impact très positif pour les entreprises, car comme nous l'a confirmé un responsable d'entreprise, « ces salariés qui reviennent chaque saison font partie de la maison, s'impliquent plus (que les intérimaires) et ont une relation privilégiée avec l'encadrement ». A preuve, le taux d'absentéisme des personnels mis à disposition par un GE est généralement inférieur à celui des autres catégories de personnel.

Par ailleurs, s'il est devenu indispensable pour une entreprise qui souhaite prospérer d'anticiper et de gérer des mutations structurelles (vecteurs de risques et de dangers), cette opération n'est pas forcément réalisable dans toutes les structures et notamment dans les plus petites. Le GE peut dans ce cas représenter une importante capacité de prise de relais dans le développement des entreprises, et notamment pour des PME qui souvent ont besoin pour se déployer ou même parfois pour « survivre » de certaines compétences spécifiques mais qu'elles ne sont pas toujours en mesure d'assumer immédiatement à temps plein, et ne disposent par conséquent pas des atouts nécessaires pour attirer une main d'œuvre qualifiée. D'autant, et cela semble être perçu comme un gain non négligeable par certaines entreprises, que cette perspective leur laisse la possibilité de recruter directement à terme ce salarié à plein temps et donc de « capitaliser » leur investissement initial.

#### *Une intégration dans la stratégie RH des entreprises ?*

Le GE peut aussi être conçu comme un outil « intégré » de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC). Ainsi par exemple, un responsable d'une PME nous a relaté son expérience de mise en place d'une réflexion et d'une action pour introduire une véritable GPEC dans son entreprise (une nécessité selon lui dans une PME afin de « pouvoir garder les compétences en interne »). Dans ce cadre, il a intégré l'outil GE dans sa réflexion prospective en ayant pour objectif de recruter à moyen et long terme par le biais du GE un informaticien et un ingénieur qualité à temps partiels. Le GE pourrait aussi permettre un recours plus pertinent et efficient des contrats en alternance, au regard notamment de la gestion de ces fins de contrat. En effet, par le recours au GE, une entreprise a la possibilité, même s'il ne peut pas proposer un emploi à temps plein à l'issue du contrat, de pouvoir « garder cette compétence formée dans l'entreprise ».

#### *La perspective de gains dérivés :*

La perspective de gains dérivés pour l'ensemble des acteurs qui participent au dispositif GE est par ailleurs ressorti dans quelques propos et pourrait concourir à la motivation de certains dans cette démarche.

A travers les GE se tisse notamment un *réseau de connaissances*, formalisant des liens bâtis sur un « capital social » à l'origine de ce projet. Si le GE ne promeut pas forcément une configuration d'acteurs nouvelle sur un territoire, il génère tout de même des modes de faire différents et surtout des attentions et des postures nouvelles entre acteurs. Il semble ainsi (c'est particulièrement vrai dans le cas du Gelf et du Germe) que le GE exerce une fonction de « trait d'union » entre les institutions, collectivités locales, administrations et entreprises. Ce rôle de médiateur viendrait ainsi servir le rapprochement d'acteurs, en agissant comme véritable révélateur d'une problématique territoriale et d'une communauté de destin. Par le truchement du GE se développe un « système d'action local » avec des coopérations multiples et le renforcement d'un travail en réseau.

Par ailleurs, le GE pourrait aussi être envisagé comme un bon outil de « lisibilité » du marché du travail, pouvant générer un effet « *gain de marché* », mais aussi servir de révélateur de l'impact de l'action de partenaires périphériques. Ainsi, certains partenaires de GE agissant dans le champ de la formation ont-ils insisté sur le fait que leur participation à ce dispositif leur permettait non seulement de mieux « lire le marché du travail » et donc ses besoins en terme de formation (et ainsi ajuster leurs offres) mais aussi de bénéficier d'un effet « commercial » auprès des entreprises adhérentes au GE.

Enfin, il est évident que certaines entreprises trouvent dans le fait d'adhérer à un groupement d'employeurs une manière de faire valoir leur orientation « citoyenne ». Si elles n'ont que faiblement recours aux services du groupement, elles escomptent une plus value en terme d'image, susceptible d'améliorer leur attractivité notamment au regard de la main d'œuvre plus qualifiée.

## **2.2 Le salarié et le GE : pour une trajectoire sécurisée et « qualifiante » ?**

La relation triangulaire générée par le recours à un GE recompose la relation d'emploi par la dissociation de la figure entrepreneur-employeur. Si les gains pour l'entreprise sont relativement bien identifiables — ce qui ne signifie pas qu'ils suffisent à les faire opter pour ce choix — ils demeurent moins évidents pour les salariés, au regard notamment des possibilités de parcours professionnel et des perspectives d'évolution en interne. Bien que ne visant pas à objectiver la question des trajectoires des salariés des GE, notre étude permet de pointer quatre principales dimensions problématiques en termes d'action sur les risques liés à l'emploi du point de vue des salariés.

### **- Une problématique de l'intégration et de la représentation collective**

La dynamique d'intégration des salariés GE dans les entreprises est diversement appréhendée selon les groupements et les entreprises. La question de « l'appartenance » des salariés ne semble pas, ou peu, se poser pour la plupart des responsables d'entreprise, qui dans leur propos tendent à mettre sur un même plan d'égalité les salariés GE et leurs propres salariés. Ce discours semble cohérent, en tout cas pour certaines d'entre elles, avec leurs pratiques, puisqu'elles font effectivement en sorte de ne pas faire de différence de traitement (primes, avantages sociaux, taux de salaires identiques). Par contre, il est à noter que ce sentiment n'est pas forcément partagé par tous les acteurs rencontrés, notamment les permanents des GE, certains exprimant même un sentiment assez « *dubitatif* » au regard de cette répartition entre plusieurs structures et de la réalité de leur intégration.

Par ailleurs, le dispositif GE repose en des termes différents la question de la représentation collective de ses salariés. Même si, comme cela est aujourd'hui le cas dans un des GE (le GERM), des délégués du personnel ont été élus, il semble malgré tout difficile de fédérer ces salariés et de rassembler une expression collective, eût égard notamment aux conditions mêmes d'exécution de leur travail. L'isolement, la dispersion, l'éloignement de ces salariés rendent apparemment assez complexe la tâche des représentants des personnels. Le GE aurait donc pour effet, par son mode de fonctionnement, de participer d'une certaine dispersion des capacités revendicatives de ses personnels. Ce qui n'est pas forcément pour déplaire à certaines entreprises, comme cela a pu être parfois évoqué...

### **- La structuration d'un espace de mobilité et de régulation des conditions d'emploi**

Si on peut globalement constater une certaine « déprécarisation » des salariés recrutés par les GE, ce n'est pas forcément le cas pour tous. Il subsiste encore de nombreux salariés en CDD pour qui la perspective d'une éventuelle amélioration de leurs conditions d'emploi se pose toujours de manière concrète. Pour les autres salariés mis à disposition dans le cadre d'un CDI (plutôt majoritaires), la question de la gestion de la relation d'emploi se pose au regard de la diversité des situations concrètes rencontrées dans les différentes entreprises utilisatrices. L'introduction par la loi Aubry II de

l'obligation pour une entreprise de plus de 300 salariés de contracter un accord d'entreprise ou d'établissement pour pouvoir adhérer à un GE, apparaît comme un élément de contexte favorable à une certaine homogénéisation et à une amélioration des conditions d'emploi pour les salariés d'un groupement, dans la mesure où ces accords peuvent inciter à une négociation sur leurs conditions et leurs garanties. Cependant, on a pu observer aussi des tentatives de « contournement » de la règle, l'adhésion d'établissements permettant de s'affranchir du seuil des 300 salariés.

#### - ***Un sas vers l'entreprise***

La question de la trajectoire professionnelle semble également reposée en des termes différents pour un salarié d'un GE. En ce qui concerne tout d'abord l'accès à l'emploi, dans la mesure où beaucoup de groupements, même s'ils prennent garde de ne pas le mettre en avant, privilégient une logique d'insertion sur le marché du travail de catégories ciblées de demandeurs d'emploi. Le GE fonctionne ensuite comme un tremplin pour accéder un contrat durée indéterminée à plein temps, ce qui induit dès lors, compte tenu de cet objectif d'intégration dans les entreprises, des taux de turn-over importants.

La question qui se pose alors est de savoir si le GE doit « simplement » de servir de tremplin dans un parcours d'insertion professionnelle ou s'il doit développer son activité de telle façon à pouvoir proposer à ses salariés des perspectives d'évolution et promouvoir ainsi une véritable gestion de carrière en interne. Tout semble en fait dépendre de la configuration initiale du groupement et de l'objectif poursuivi.

Pour le moment, sur les trois cas étudiés, les possibilités de trajectoires ascendantes au sein même du GE sont encore peu envisagées voire peu envisageables (à quelques exceptions près), la majorité des postes offerts étant peu qualifiés. Cette perspective nécessiterait dans tous les cas un volant d'emplois plus important et un éventail de fonctions et de qualifications plus large. Elle nécessiterait également une participation plus « active » des entreprises à une gestion prévisionnelle de leurs besoins en la matière (cf. infra). Par ailleurs cette dynamique est freinée en interne par la mobilisation encore très forte de l'action des GE pour assurer la viabilité de la structure.

#### - ***Un processus de qualification et d'employabilité en question***

Si l'intégration à terme dans une entreprise constitue majoritairement l'aboutissement d'un processus d'insertion réussie pour un salarié GE, elle nécessite cependant que la structure accompagne cette sortie par le haut. La mobilité inter-entreprises ne suffit pas, à elle seule, à faire du GE une organisation apprenante. Certes, les entreprises utilisatrices mettent fréquemment l'accent sur les capacités comportementales (autonomie, capacité à se « vendre sur le marché », « esprit d'équipe ») et professionnelles (adaptation, polyvalence) des salariés mis à disposition. Mais la multifonctionnalité n'est pas directement capitalisable en véritable polyvalence, encore moins en qualification. Or les GE restent relativement peu équipés pour objectiver ces compétences et réfléchir aux conditions de leur transfert dans une perspective de valorisation des parcours. Aux yeux des animateurs des groupements, la mise en place d'un système de mesure et d'évaluation de cette « multi-compétences » semble souvent trop complexe pour être engagée. Seul l'un des groupements étudiés, le GERM, a mis en place des fiches de poste et une procédure d'évaluation, devant permettre aux salariés de « formaliser leur expérience professionnelle ».

### **3. L'expertise en gestion des ressources humaines comme option stratégique et outil de légitimation**

Si, comme nous venons de le voir, la mutualisation du risque proposée par les GE ne semble pas suffire à un produire un engagement plus « poussé » des entreprises, le développement actuel des ces intermédiaires du marché du travail ne semble pas non plus offrir de réelle possibilité d'évolution, ni de perspectives de carrière interne pour leurs salariés. Aussi l'une des stratégies pour se prémunir contre ces risques (en terme de prévisibilité, d'attractivité des postes et de coopération durable), consiste pour les GE à s'engager dans le développement d'une expertise en RH, pour devenir un véritable « appui conseil » notamment envers les plus petites entreprises dont les capacités d'analyse prévisionnelle sont souvent plus limitées, mais aussi pour proposer un véritable « service » de gestion des ressources humaines aux salariés.

Du point de vue de l'entreprise, la principale contrainte liée à l'utilisation du groupement d'employeurs réside dans la nécessité d'une planification des besoins ponctuels de main d'œuvre, sur

une période relativement longue. Ceci explique en partie le fait que l'emploi « partagé » au sein du groupement d'employeurs ne puisse se substituer à d'autres formes d'emploi atypique, en particulier l'intérim, et que son terrain de prédilection soit la gestion de l'emploi saisonnier. En théorie, c'est en tout cas ce que mettent en avant les représentants des groupements d'employeurs comme les entreprises de travail temporaire, ces deux types d'intermédiaires du marché du travail répondent à des besoins trop spécifiques pour qu'ils rentrent en concurrence. En pratique, les choses sont nettement moins évidentes, dans la mesure où le partage entre ce qui ressort du « besoin ponctuel connu » et du « besoin imprévisible » n'a pas de caractère objectif et relève d'abord de stratégies de gestion. On sait par exemple que le marché de l'intérim est lui aussi affecté d'une forte saisonnalité, entre d'autres termes que l'intérim est beaucoup plus qu'un pis-aller pour faire face aux situations imprévues (Belkacem, 1998).

Parce que la solution de gestion qu'ils proposent demeurent relativement complexe à mettre en œuvre, et que de multiples alternatives s'offrent aux entreprises, les groupements d'employeurs sont donc confrontés à la nécessité d'agir sur la « demande » des entreprises pour faire valoir les avantages qu'ils procurent. Il leur faut en particulier permettre aux entreprises d'acquérir une plus grande visibilité de leurs besoins de flexibilité, quantitative et qualitative. Cette question est cruciale pour les GE, qui jouent leur pérennisation sur leur capacité à accompagner les entreprises dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Cependant, si cet enjeu est généralement bien identifié, cette capacité d'expertise reste difficile à constituer et à crédibiliser, en particulier face aux entreprises de travail temporaire qui ont considérablement renforcé leur offre de service en la matière dans la période récente (Lefèvre, Michon, 2003).

### **3.1 Une capacité et un savoir faire en matière de gestion de personnel et de recrutement**

Comme nous avons pu le développer précédemment, le GE apparaît tout d'abord comme un partenaire-expert en matière de *gestion administrative du personnel*. Il permet aux entreprises de transférer leurs compétences en la matière, en se déchargeant d'une partie de leur responsabilité. L'expertise du GE en matière de *recrutement* semble également prégnante et particulièrement mise en avant par les entreprises adhérentes (au-delà de l'aspect transfert de risque que nous avons développé plus haut). Il s'agit principalement pour les entreprises (surtout pour ce qui concerne les TPE) de faire appel à des « professionnels du recrutement », qui vont se charger de la procédure d'embauche en s'appuyant sur un réseau de partenaires pourvoyeur de main d'œuvre (partenariat avec les missions locales, l'ANPE, les maisons pour l'emploi...).

#### **- Le développement d'une structure d'appui à la GPEC dans les entreprises.**

Au-delà de la prise en charge de fonctions de gestion de personnel et de recrutement, le groupement d'employeurs peut s'efforcer d'élargir sa gamme de services en développant une fonction d'assistance à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ainsi le GERM s'efforce-t-il de sensibiliser ses adhérents quant à l'utilité d'une démarche anticipatrice et de faire en sorte que les mises à disposition de salariés du groupement déclenchent une réflexion sur les besoins en compétences, et donc sur les actions de formation spécifiques à envisager. Cependant, pour que le GE puisse effectivement « *jouer la carte de l'anticipation, au-delà de celle de prestataire de services* », il lui faut notamment acquérir une connaissance poussée des différents marchés sur lesquels se situent les entreprises adhérentes, ainsi qu'une capacité à faire remonter l'information des entreprises. Or les groupements d'employeurs restent pour l'heure des structures trop légères, à l'équilibre économique trop fragile, pour pouvoir consacrer beaucoup de moyens à ces fonctions, dont beaucoup de responsables de groupement savent pourtant qu'elles sont déterminantes pour positionner la « solution GE » comme une alternative à d'autres formes d'intermédiation sur le marché du travail. Les deux autres cas illustrent assez bien cet équilibre de bas niveau, dans lequel la faible assise financière de la structure ne permet pas de mobiliser les moyens et les compétences utiles à son développement.

### **3.2 La formation au cœur du processus de maillage des emplois et des besoins en compétences des entreprises.**

Dans cette démarche de GPEC, la formation et avant cela l'ingénierie de formation apparaissent évidemment comme des outils majeurs. Cependant, si l'importance de la formation n'a jamais été remise en question par nos interlocuteurs, elle apparaît relever plutôt d'un « vœu pieux » que d'une mise en œuvre effective. Aussi, avant de nous intéresser aux obstacles qui semblent se dessiner au

développement d'une politique de formation au sein des GE, nous souhaitons nous arrêter sur les arguments exprimés par les différents acteurs concernant la place centrale de la formation dans ce dispositif et *a fortiori* sur le rôle potentiel du GE en la matière.

Globalement, la formation au sein des GE est conçue comme pouvant être un « outil de différenciation », voire une « plus-value » au service des entreprises. En effet, ce qui ressort de ces entretiens, c'est bien l'identification par les différents acteurs d'un intérêt à voir se constituer une capacité d'expertise des GE en matière de formation. Expertise en matière de recherche de financement mais aussi en terme de réseau de compétences, d'ingénierie de formation et d'innovation, notamment au regard de nouveaux supports de formation (e-learning, tutorat...) qui pourraient davantage être adaptés aux spécificités du travail en temps partagé. On sait par ailleurs combien la mutualisation, quand elle en reste au financement, ne permet pas aux plus petites entreprises de développer l'accès de leurs salariés à la formation continue. Pour le GE, la formation apparaît également comme centrale dans le processus de maillage des emplois afin de proposer aux entreprises des salariés adaptés et compétents et, dans le parcours professionnel des salariés afin de maintenir leur employabilité et de participer au développement de leur capacité d'adaptation. Comme nous a précisé un acteur, « *il s'agit pour les salariés de faire partie du puzzle* » et « *d'éviter ainsi les voies de garage* ».

Pendant, ces constats étant établis, il s'avère que dans les faits, et malgré la taille parfois importante atteinte en terme d'entreprises adhérentes et de salariés, la formation n'est pour le moment développée que de façon très marginale dans les GE que nous avons rencontrés. Seul l'un d'entre eux (le GERM) s'est ainsi engagé dans un plan de formation en bonne et dûe forme, allant même jusqu'à demander à être agréé en tant qu'organisme de formation pour « *permettre aux salariés expérimentés de devenir formateurs de leurs pairs nouvellement intégrés* ».

Un des premiers obstacles identifiés au développement d'une réelle politique de formation dans les GE réside dans la mobilisation prioritaire pour la pérennisation de leur activité. Le développement de la formation est par conséquent relégué au second plan, relevant d'une « *seconde étape* », comme différents interlocuteurs nous l'ont confirmés.

La question du développement de la formation se pose aussi en termes de capacités d'anticipation des GE au regard des besoins de main d'œuvre et de compétences. Ce défaut de visibilité que nous avons précédemment évoqué associé à une carence en gestion prévisionnelle ne permet pas aux GE de proposer une véritable politique de formation alliant formations d'adaptation à un poste et formations d'anticipation et/ou de qualification.

De plus, les entreprises, et principalement les plus petites, quand elles ne montrent pas tout simplement d'importantes réticences à envoyer leurs salariés en formation, éprouvent aussi des difficultés à saisir leurs propres besoins en termes de formation ce qui ajoute à la difficulté des GE à cibler leurs offres en la matière. Plus globalement, c'est la question de la « culture formation » des entreprises qui semble se poser, « *l'état d'esprit n'est pas encore là* » nous a ainsi confirmé un chef d'entreprise. Par ailleurs, ce sont les difficultés d'organisation et de cohérence de la formation qui ont également été posées, à la fois en terme de planification (quand former les salariés des GE ? Sur les temps d'inactivités, sur des temps « partagés » par les différentes entreprises impliquées, ou en co-investissement avec le salarié ?) mais aussi en terme de compatibilité entre les besoins des différentes entreprises.

Pour ce qui concerne le financement des formations, la question ne semble pas encore tranchée aujourd'hui. D'un côté, il apparaît que dans le cadre de la mise en place d'une formation spécifique demandée par une ou plusieurs entreprises, certains GE n'excluent pas le fait de refacturer la formation (ou au moins une partie) aux entreprises concernées. Mais de l'autre, certaines entreprises ne voient pas comment elles pourraient s'investir financièrement et surtout de manière conséquente dans le projet de formation d'un salarié mis à disposition puisque comme nous la évoqué un dirigeant « *comment investir lourdement sur un salarié si nous ne sommes pas certain qu'il reste et que de plus ce n'est pas « notre » salarié* ».

Enfin, il apparaît plus globalement une certaine volonté de rapprochement entre GE sur les questions de formation par l'instauration d'une véritable dynamique territoriale en la matière. Ainsi, un des GE investigués (le GERM) souhaite promouvoir un travail commun entre GE présents sur le territoire isérois et engager une véritable réflexion commune en matière de formation en optant notamment pour un OPCA identique, ce qui pourrait favoriser la mise en œuvre d'actions collectives.

### 3.3 Une stratégie de différenciation et de légitimation qui rencontre des obstacles.

La question de l'expertise se situe bien au cœur de la stratégie de différenciation du GE parmi les multiples structures, privées ou (para)-publiques, qui contribuent aujourd'hui à la construction locale du marché du travail. Et c'est là que le bât semble blesser...En effet, le volontarisme du discours ne peut masquer le fait que les GE restent globalement très mal armés dans un contexte de concurrence accrue entre « experts » de la sélection, du recrutement, de l'ingénierie ou du conseil en gestion des ressources humaines. Or c'est bien cette facette de leur métier que les GE, en tous cas certains, choisissent de mettre en avant pour échapper à la stigmatisation dont sont victimes les structures d'insertion. Ce faisant, ils entrent dans des rapports complexes de concurrence et de coopération, non seulement avec les entreprises de travail temporaire, dont la stratégie vise désormais à proposer une offre globale de gestion externalisée des ressources humaines, mais aussi avec les intermédiaires actifs dans le champ de la formation, tels que les OPCA, voire-même avec les structures du service public de l'emploi.

Cette situation permet sans doute de mieux comprendre pourquoi un dispositif si « séduisant » sur le papier peine à se développer, alors même que l'idée d'une « sécurisation des trajectoires professionnelles » n'a jamais été autant valorisée. Les groupements d'employeurs sont certes confrontés à un problème de construction de la demande des entreprises potentiellement utilisatrices : mal informées sur le dispositif lui même, réticentes ou incapables d'anticiper sur leurs besoins, peu disposées à partager des informations ou des compétences, les entreprises hésitent à se lancer dans un montage aussi complexe. Mais l'autre aspect, tout aussi important sans doute, est celui de la qualité de l'offre de service proposée par les GE. Evoluant dans un environnement institutionnel extrêmement dense, où les rapports entre intermédiaires du marché du travail sont marqués par une concurrence latente, les groupements d'employeurs ont finalement peu d'atouts à faire valoir face à des acteurs aussi établis que les entreprises de travail temporaire ou les structures d'ingénierie de formation.

## 4. Le GE un dispositif d'action publique territorialisée

Si les groupements d'employeurs étudiés semblent avoir de réelles difficultés à prendre pied dans le domaine de l'intermédiation sur le marché du travail, faute d'une expertise reconnue, ils semblent par contre pouvoir plus facilement s'insérer dans les réseaux de l'action publique locale pour l'emploi. Se pose alors la question de savoir comment le GE peut finalement se révéler l'instrument d'une action publique sans se retrouver totalement instrumentalisé pour des fins qui ne sont pas nécessairement les siennes. A travers notre étude de terrain, il ressort que le GE peut être effectivement agi par les acteurs publics sur le plan local (ici service public de l'emploi, organisme public de formation, collectivités locales), à la lumière de 3 principaux enjeux.

### 4.1 Un dispositif révélateur d'une capacité publique locale à agir et d'une quête de légitimité et de visibilité pour les acteurs publics

Ce qui semble se jouer tout d'abord autour de la mobilisation des acteurs publics dans ce dispositif, c'est la perspective *d'une légitimité retrouvée* de leur action, qui passe en premier lieu par une plus grande visibilité de leur intervention vis-à-vis notamment du monde des entreprises. Ainsi le partenariat avec le groupement permet-il aux agences locales de l'ANPE ou aux Missions Locales de « se faire repérer », de « se faire connaître » et de « toucher, rencontrer les entreprises directement ».<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Ainsi l'exemple l'ANPE qui voit à travers le GE un « vecteur pour le service public de l'emploi sur le plan local » afin « d'amener les entreprises à eux ». Ou encore la Mission locale, partenaire du GERM, qui considère le recours au GE comme une « facilité » pour elle dans sa démarche « d'accès à l'entreprise », qui sinon, dit-elle, relève du « parcours du combattant ».

Ou enfin, les chargés de mission économie de la communauté de communes, partenaire du GELF, qui se considéraient avant cet investissement dans le projet de création du GELF (et encore apparemment perçu comme tel aujourd'hui mais à un moindre degré aujourd'hui), comme des acteurs « ignorés » des entreprises, et « pas réellement identifié comme pouvant apporter des services ».

Le GE sert alors de « porte d'entrée » pour ces institutions vis-à-vis du monde de l'entreprise, en véhiculant une image plus positive de leur intervention, comme cela nous a été signifié à différentes reprises (« démonstration d'une capacité d'adaptation locale », « d'une intervention concrète pour l'emploi et auprès d'entreprises »). Il s'agit avant tout de toucher les « entreprises méfiantes » en établissant « une relation de confiance » avec elles. Cet aspect apparaît d'autant plus prégnant lorsque la scène d'intervention se situe en milieu rural, où comme nous l'a précisé un de nos interlocuteurs, « les personnes et les entreprises sont globalement plus méfiantes par rapport aux institutions ».

Par le GE, les acteurs publics voient également l'occasion qui leur est donnée de mettre en exergue les principes fondamentaux de leur action. Ainsi par exemple, un conseiller emploi-formation nous a effectivement précisé qu'à travers son investissement dans le GE, il exerçait à la fois son rôle « d'animateur territorial des politiques publiques », son rôle de « fédérateur de compétences » sur le plan local (organisation de réunions de coordination tous les 6 mois entre le SPE et les GE présents sur le territoire), et se voyait à moyen terme pouvoir proposer ses services en terme « d'ingénierie de formation ».

Mais ce qui ressort plus globalement, c'est qu'à travers cette mobilisation autour du GE se révèle une *capacité locale publique à agir*. Même si le degré d'investissement des acteurs publics locaux est variable selon les cas, il est intéressant de noter l'engagement important d'acteurs publics sur deux des trois sites investigués (Commune, Mission locale, GRETA pour le GERM, Communautés de communes, ANPE et DDTEFP pour le GELF).

Le concept de « territoire » apparaît un vecteur central de cet engagement, même s'il peut prendre des contours différents selon les sites et les acteurs engagés (bassin d'emploi, commune, communautés de communes)<sup>72</sup> et ainsi générer parfois certaines tensions selon notamment les chevauchements des territoires d'intervention. L'exemple du site du GELF nous semble à ce propos très évocateur. Nous avons en effet pu relever une certaine « concurrence » entre acteurs publics sur différents points : notamment pour ce qui concerne l'initiative du projet, la compétence, à la fois en terme d'expertise (qui est compétent pour faire quoi ?) et de définition du champ d'intervention « pertinent », et la production de la « théorie locale » du dispositif (à quoi doit il servir et à qui ?).

Ce qui ressort tout de même c'est que le GE permettrait de penser des partenariats au-delà des frontières administratives traditionnelles. L'exemple du GELF semble illustrer ce point puisqu'il est parvenu, non sans difficultés, à « transcender » les frontières classiques du territoire administratif en s'établissant à cheval sur deux départements.

Mais ce qui est surtout remarquable, c'est que cet engagement des acteurs publics, qu'ils soient représentants de l'Etat ou d'une collectivité locale, apparaît plutôt comme relevant d'une volonté, d'une prise en charge très locale et incarnée par son représentant, plutôt que comme émanant d'un projet institutionnel à plus grande échelle. A plusieurs reprises, nos interlocuteurs ont mentionné le fait que leur action s'inscrivait dans le cadre d'un schéma d'action plus global de leur institution (échelle départementale voire régionale), mais après vérification, rien ne permettait de corroborer leur propos. Il s'agissait bien apparemment d'une prise d'initiative plus locale, voire individuelle, avec la perspective de trouver dans le projet de GE, un outil supplémentaire et complémentaire à leur action sur le territoire.

#### **4.2 Un dispositif de développement local pour la promotion d'un bien commun territorial**

Il apparaît un troisième enjeu dans l'engagement des acteurs publics auprès d'un GE. Ce dispositif participerait en effet d'une dynamique locale de promotion d'un intérêt général sur le plan local, un bien commun territorial, qui permettrait d'allier développement économique et développement social.

Le dispositif GE offrirait ainsi aux différents acteurs publics de nouvelles possibilités de *maillage du territoire*, en participant au regroupement de nouveaux partenaires sur un mode plus transversal. Cette transversalité a également été évoquée comme un atout dans le fait qu'elle pouvait amener une

---

<sup>72</sup> Ainsi par exemple, le GERM s'inscrit au départ dans le cadre d'une commune, puis tend par la suite à s'étendre. Pour le GELF, le territoire s'inscrit sur deux communautés de communes qui font partie de deux départements différents (ce qui peut générer là aussi des « tensions » entre administrations). Pour Le Multiple, son territoire s'inscrit dans le cadre du bassin d'emploi voironnais, territoire délimité notamment par le rayon d'action de l'UNIRV.

lecture plus pertinente du tissu local et une meilleure appréhension des besoins locaux en terme d'emplois et de formation.

Par ailleurs, cette spécificité du GE participerait de l'avènement d'une *forme différente de gestion locale de l'emploi*, non seulement par sa capacité à révéler de nouveaux emplois (nouvelles « niches d'emplois ») et à faire émerger des besoins non exploités jusque là, mais aussi à pallier aux problèmes de recrutement en favorisant l'embauche d'une main d'œuvre locale. Ainsi, ce dispositif est notamment perçu par les acteurs publics comme porteur d'un intérêt en terme de « *maintien des entreprises sur un territoire* » et d'action positive sur les courbes du chômage. Cependant, si cet objectif peut apparaître assez fortement dans les discours des acteurs publics, il est également annoncé comme un élément à ne pas « afficher » en tant que tel. L'insertion comme nous l'a confirmé un interlocuteur se révèle un véritable « *épouvantail à entreprises* », ce qui amène les acteurs publics à nécessairement « *avancer masqué* » en la matière pour ne pas les « *effrayer* », dit un interlocuteur.

Enfin, un dernier élément est apparu assez prégnant dans le discours des acteurs. Les GE seraient la source d'un véritable *avantage concurrentiel* pour un territoire. Il apparaît clairement (et notamment pour deux GE) qu'il peut être utilisé par une collectivité locale comme une sorte « d'appât » pour les entreprises. Certains acteurs nous précisant même qu'ils conçoivent le GE présent sur leur territoire dans le cadre d'un « *package territorial* » pouvant être offert aux entreprises qui souhaitent venir s'implanter. Il sert ainsi de point d'appui aux acteurs publics pour promouvoir une politique de développement économique territorial. Certains propos viennent parfaitement illustrer de cette dimension : « *le GE on le met à toutes les sauces* », « *il est vendu comme un outil miracle de démarrage pour des entreprises* », « *un plus sur le plan territorial* », « *à offre égale le GE fait la différence* ».

#### **GE et acteurs publics : un partenariat « distancé » ?**

Pour conclure notre réflexion, nous nous sommes interrogés sur les raisons qui pouvaient justifier du retrait progressif de ce dispositif de la part de certains acteurs publics, voire parfois même d'une apparente réticence à se mobiliser autour d'un GE sur leur territoire, malgré les atouts que nous venons d'évoquer.

En fait, la réponse semble résider dans la capacité des acteurs publics à se situer à « bonne distance » de ce dispositif. Le mode de participation des acteurs publics et leur degré d'implication sont comme nous l'avons vu très différents selon ses trois sites. Avec parfois même une espèce de « va et vient » d'acteurs publics qui s'impliquent à un moment donné du projet mais qui finalement se mettent en retrait en invoquant des arguments de nécessité au regard des acteurs économiques. Il s'agit selon eux de ne pas apparaître comme trop « *intrusif* », afin que la mise en œuvre du dispositif soit prise en charge et pilotée par les entreprises.

Il importerait en fait que les acteurs économiques s'approprient ce dispositif pour qu'il puisse se développer et être pérennisé, plutôt que, comme cela nous a été précisé, de rechercher à monter un projet « ficelé » par des acteurs publics qu'ils chercheraient ensuite « *à faire assimiler aux entreprises* ». L'action publique semble dès lors devoir prioritairement se tourner vers la promotion d'une négociation locale en favorisant la production d'un intérêt général et le rassemblement d'acteurs, en se gardant bien (en reprenant les mots d'un acteur) de « *ne pas effrayer les entreprises* ».

Ainsi à travers la problématique des GE, se pose de façon plus globale la question des limites et des contours de l'intervention des acteurs publics au regard de dispositifs relevant des politiques publiques de l'emploi.

La question se pose aujourd'hui de façon très prégnante puisqu'une loi très récente (février 2005), vient de donner la possibilité pour les collectivités locales d'adhérer à un GE. Ainsi, si ces dernières peuvent apparaître comme tout à fait légitimes dans le nouveau mode d'engagement qui leur est proposé, il n'en reste pas moins qu'une interrogation subsiste sur le bien fondé de cette nouvelle modalité d'implication pour la dynamique et la pérennité du dispositif. Qu'en sera-t-il, si des collectivités deviennent adhérentes, de sa capacité déjà problématique à attirer des entreprises ? Et quelle autonomie au final pour le GE ? Un acteur rencontré nous a à ce propos fait part de ses craintes de voir fuir les chefs d'entreprise si des élus « débarquaient » dans les instances du groupement.

# Chapitre 5 : La Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde, du dialogue social régional à l'action locale sur les risques du travail et de l'emploi

*Maiten Bel et Eric Verdier*

## Introduction

La Maison du Travail Saisonnier (MTS) du Cap d'Agde a été créée formellement en mars 2003 et a ouvert ses portes en juillet de la même année. Elle concrétise une action publique qui traite de questions majeures pour le développement de la région Languedoc-Roussillon puisque le travail saisonnier concerne des activités économiques de premier plan pour celle-ci : le tourisme et l'agriculture. Elle constitue une expérience sociale, économique et politique originale et pourrait, à terme, représenter une véritable innovation sociale pour deux raisons au moins :

- elle résulte d'engagements locaux souscrits par une configuration d'acteurs volontaires, en dehors d'un cadre de concertation ou de négociation institutionnalisé préalablement par la loi ou des accords interprofessionnels ou sectoriels ;
- elle se concrétise par la production de réponses opérationnelles à des problèmes identifiés conjointement par les acteurs parties prenantes.

L'initiative trouve son origine dans une tentative de redéfinition locale de l'action publique en matière de travail, dont la paternité revient aux services déconcentrés du Ministère du Travail. Cette approche est fondée sur un « dialogue social » indépendant des scènes classiques des relations professionnelles. Sa dynamique repose précisément sur la volonté partagée des parties prenantes d'échapper aux postures et positionnements « classiques » de la négociation sociale. Elle appelle donc une transformation des acteurs eux-mêmes au travers de nouvelles pratiques d'action. Le forum régional qui concrétise cette démarche (« La Conférence Régionale du Travail ») a vocation à déboucher sur l'identification de problèmes d'intérêt collectif, constitutifs d'un intérêt général local.

L'amélioration du travail saisonnier dans le tourisme et l'agriculture s'est ainsi imposée comme un enjeu majeur pour la « société régionale ». Il déborde le tripartisme classique – services de l'Etat, organisations professionnelles et syndicats de salariés – pour déboucher sur une action « quadripartite » puisqu'elle fait l'objet d'un portage politique fort de la part d'une communauté d'agglomération, celle d'« Hérault-Méditerranée ». Les risques qu'il s'agit de prendre en charge mettent en effet en jeu le développement local et régional, la compétitivité des entreprises des secteurs concernés, la qualité et la pérennité des emplois et enfin l'intégrité des salariés saisonniers.

Le traitement des problèmes s'inscrit dans une démarche de moyen terme destinée à dégager progressivement des réponses opérationnelles. Leur mise en œuvre expérimentale est elle-même une source de réflexion pour les acteurs parties prenantes. La MTS est une traduction qui symbolise doublement cette action collective volontaire et progressive : elle atteste d'une volonté commune des acteurs de construire ensemble dans la durée ; elle apporte des services aux salariés et aux employeurs confrontés à la saisonnalité des activités économiques.

Pour toute une série de raisons, cette action publique en voie de renouvellement est exposée à des incertitudes qui pourraient limiter fortement la portée des apprentissages collectifs réalisés dans le cadre de la MTS.

## 1. Genèse de la Maison du Travail Saisonnier : repenser l'action publique en matière de travail

Cette tentative de recomposition part d'un constat interne à l'administration du travail sur les limites de son action. Elle s'appuie sur une perspective d'action inspirée d'un exemple étranger. Elle repose sur l'élaboration d'un forum régional. Son fonctionnement bouscule le jeu d'acteurs habituel des relations professionnelles à la française.

### **Un diagnostic fondateur interne à l'administration du travail**

En 1999, cinq ans après la fusion DRTE et DRTFP, la DRTEFP organise un séminaire de travail pour faire le bilan de la fusion entre les deux services et aussi pour dégager des voies et moyens d'une plus grande efficacité du service public. Plusieurs constats ressortent de cette réflexion :

- S'il existe bien une pluralité de lieux pour définir et mettre en œuvre localement des politiques concernant l'emploi et la formation, il n'y a pas de lieu pour discuter des problèmes de travail. Ceux-ci n'ont d'ailleurs pas vraiment de place sur l'agenda politique, ainsi que le montre la mise en œuvre de la loi sur la réduction du temps de travail, qui n'est envisagée que par rapport à l'emploi.
- Un déficit démocratique marque l'action de l'inspection du travail : les services répondent à des demandes individuelles mais ne se donnent pas les moyens de contribuer à l'identification de besoins collectifs. L'Inspection du Travail (IT) se cantonne à des rapports bilatéraux avec les employeurs et les représentants du personnel mais ne restitue jamais à la société civile, d'une manière organisée, ce qu'elle observe alors qu'elle est aux premières loges pour examiner la situation du travail salarié.
- L'inspection du travail recueille en effet beaucoup d'informations sur le travail mais cette connaissance reste interne pour ne pas dire privée. De même, représentants des employeurs et des salariés observent des situations de travail, accumulent de l'information qui reste peu ou pas collectivisée. Il n'y a pas de lieu d'échange entre inspection du travail et partenaires sociaux sur l'évolution du travail.
- Le dialogue social est l'apanage d'un côté, de l'interprofessionnel et des branches, de l'autre de la négociation d'entreprise mais ces deux espaces sont inadaptés dans une région où prédominent des TPE. Entre l'entreprise et la branche construite au niveau national il n'y a pas d'instance, de lieu ou instaurer ce dialogue.

La conclusion était que le niveau régional pourrait être pertinent pour établir ce dialogue autour du travail et, à partir de là, chercher des solutions aux problèmes qui se posent.

### **Un forum tripartite pour identifier les enjeux régionaux en matière de travail : la Conférence Régionale du Travail**

L'Etat, en l'occurrence la DRTEFP de Languedoc Roussillon, entreprend de construire un point de vue tripartite sur les questions du travail<sup>73</sup>. L'idée de mettre sur pied une Conférence Régionale du Travail (CRT) a été inspirée par une bonne pratique suédoise, identifiée à l'occasion d'un voyage d'études par l'actuel directeur départemental Travail-Emploi-Formation Professionnelle (DDTEFP)<sup>74</sup>. Elle consiste à réunir au niveau des districts suédois les partenaires sociaux et l'administration pour échanger des points de vue sur les évolutions marquantes du travail dans les entreprises de la zone concernée.

Certains partenaires sociaux se montrent intéressés par une démarche qui permettrait de parler directement des problèmes de travail en étant dégagés des procédures et des cadres habituels de la concertation et de la négociation sociales, souvent enchâssées dans un formalisme procédural assez lourd. La Conférence Régionale du Travail est créée en 2000 et tient son premier forum début 2001. L'enjeu est de trouver des thèmes de travail qui intéressent les partenaires, sur lesquels on puisse trouver des compromis et mettre en œuvre des mesures concrètes.

En outre, les différents partenaires s'accordent à dire que c'est une manière de sortir du régime de l'urgence, et, pour reprendre les termes de G. Lopez (Cfdt), de lutter contre un certain fatalisme structurel : *« pour nous syndicalistes, c'est une manière de dire : on s'engage pour essayer de montrer que dans une région, le fait de n'avoir que de petites entreprises, d'avoir une grande quantité d'endroits où il n'y a pas de représentation syndicale quotidienne, n'empêche pas les syndicats de prendre à bras le corps des affaires qui concernent tout le monde »* (CRT 2003 p. 7).

---

<sup>73</sup>Cet accent mis sur les questions de travail par l'administration du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle peut sans doute être vu comme un contre point à l'issue d'une période (longue) pendant laquelle d'une part, les priorités gouvernementales ont porté sur l'emploi et d'autre part, la compétence en matière de formation a été transférée aux Conseils régionaux.

<sup>74</sup> Ce voyage s'insérait dans une « session extérieure » de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), dont l'organisateur était précisément André Cano.

La 1<sup>ère</sup> CRT se tient au CORUM de Montpellier en février 2001. « A l'issue de la première initiative impulsée par les services du travail et compte tenu du succès, la conférence régionale du travail est devenue un objet tripartite.....Cet espace de débat a pour objectifs :

- de contribuer à la production de connaissances sur le champ du travail (santé au travail, hygiène et sécurité, prévention des risques, conditions de travail, relations sociales, égalité professionnelle....)
- de créer les conditions favorables à la négociation des accords régionaux interprofessionnels, voire professionnels » (Cabinet Rhizome, 2003, p.3).

Plus concrètement, le debriefing qui est fait par le comité de pilotage tripartite conclut que l'on ne saurait s'en tenir au forum biennal prévu initialement. Il est donc décidé de mettre sur pied une commission tripartite sur chacun des thèmes considérés comme prioritaires par les parties prenantes à savoir :

- Le travail saisonnier qui est à l'origine de la création de la Maison du Travail Saisonnier (MTS) à Agde,
- La santé au travail, ainsi l'Observatoire régional de santé devient tripartite alors qu'ailleurs il est paritaire,
- L'égalité professionnelle des hommes et des femmes .

### **Une institutionnalisation progressive fondée sur des apprentissages collectifs**

Les partenaires engagés dans cette démarche (CFDT et FO du côté syndical, UPA et CGPME du côté patronal, MEDEF à un moindre degré) souhaitent prolonger le travail de la CRT dans une double logique : thématique (et régulière) comme on vient de le voir, territoriale ensuite, c'est à dire décliner le processus au niveau départemental afin de se saisir encore plus directement des problèmes spécifiques de chaque zone.

Ce système unique en France<sup>75</sup> repose sur la participation volontaire des parties prenantes, ce dont d'ailleurs ont pu s'étonner des responsables administratifs arrivant en région. Ce n'est donc pas une institution qui s'impose, qui « surplombe » les acteurs mais une institution en cours de construction qui procède directement de la volonté des parties engagées dans le processus ou plutôt une institution en devenir, « éventuelle » en quelque sorte. Sur le double plan des procédures et des enjeux du dialogue, elle doit en effet être définie et constamment redéfinie par les acteurs qui ont décidé volontairement de dialoguer et de construire. Cette réversibilité des engagements est, paradoxalement, une des conditions qui fondent la solidité du processus car d'une part, elle atténue la prise de risques, d'autre part elle conduit à subordonner l'engagement à la conquête d'un sens partagé de l'action commune ; la régulation est nécessairement « conjointe » ou n'est pas, ce qui tranche avec le caractère de nombre de rencontres, plus que de négociations véritables, qui peuplent le monde des relations professionnelles à la française.

L'affirmation volontaire, par chaque partie prenante, d'un intérêt à dialoguer en vue d'agir produit un double processus qui recompose les jeux d'acteurs : d'une part, il engendre de « l'auto-exclusion », d'autre part, il place chaque acteur dans une logique de transformation ou du moins de repositionnement.

Le MEDEF est assez peu présent dans la démarche de la Conférence Régionale du Travail, et *a fortiori* dans la MTS. Seuls quelques représentants du MEDEF assistent à ces réunions, parce qu'ils croient dans l'utilité d'un tel projet, notamment pour la lutte contre le travail clandestin et l'amélioration de la qualité. L'UPA et la CGPME sont par contre beaucoup plus actives. Ces deux organisations, qui disposent d'un certain pouvoir d'influence sur les petites entreprises, voient dans le processus l'occasion de renforcer leur légitimité en apportant une meilleure qualité de service à leurs mandants.

Les organisations syndicales représentatives des salariés ne sont pas non plus toutes sur la même position. La CFDT et FO ont participé dès le début à la CRT puis à la création de la Maison des saisonniers. Le volontariat de l'engagement s'exprime bien dans la participation très active de la CFDT ; le comité de pilotage de la CRT est d'ailleurs co-présidé par le DRTEFP et le secrétaire de l'UR CFDT. La CGT refuse de participer à la CRT. Sur la scène nationale et régionale elle ne peut négocier avec le MEDEF. Mais on verra qu'elle est récemment venue se joindre aux partenaires qui travaillent à la Maison des saisonniers. De même, FO et la CGT n'ont pas pu s'empêcher d'évoquer

---

<sup>75</sup> Cette approche des questions relatives au travail commence à faire école puisqu'en Aquitaine, une conférence régionale commence à prendre forme en suivant le même esprit qu'en L-R.

négalement la signature de l'accord sur les retraites par la CFDT, au risque de déstabiliser la construction locale de l'action publique. On voit ainsi que le processus CRT ne parvient pas complètement à se dégager des positionnements nationaux quasi-institués. Pourtant, faire abstraction de ces derniers pour traiter de front les problèmes régionaux tels qu'ils ont été posés par les acteurs eux-mêmes, semble s'imposer comme une condition primordiale de succès de l'entreprise.

Le processus de transformation concerne aussi les acteurs publics. A l'instigation de la Directrice Régionale du Travail et de son adjoint, des groupes associant trois personnes par département (un directeur-adjoint, un IT et un contrôleur) sont mis en place dans chaque DDTEFP, avec pour mission de produire un diagnostic et des solutions aux problèmes identifiés. En outre a été mis sur pied un conseil régional de l'Inspection du Travail qui, quatre fois par an, réunit tous les inspecteurs et contrôleurs de la Région.

Cette reconfiguration du système d'acteurs est loin d'être aboutie, en raison de l'absence de certains acteurs et de faiblesses structurelles qui ne peuvent être levées à court terme. Un point critique est celui de la très faible structuration collective des entreprises dans les domaines liés aux activités touristiques (hôtellerie-restauration notamment) et de la quasi-absence de relais syndicaux. C'est pour cette raison que les acteurs publics et, en particulier, les représentants de l'Etat, sont encore appelés à jouer un rôle central mais sans être prescripteur. *« Quelle que soit l'issue, sans doute provisoire du débat sur la place respective de l'Etat et des partenaires sociaux, de la loi et du contrat, dans les relations du travail, il est clair qu'il revient à un moment donné au premier de traduire dans une norme ce qui correspond à un ordre public compris, accepté et demandé par la société, en matière sociale<sup>76</sup> »*. Situé parmi les autres acteurs, l'Etat serait ainsi appelé à favoriser la formalisation des projets issus des débats entre l'ensemble des parties prenantes.

## **2. La Maison du travail saisonnier : concrétisation sur un territoire des réflexions engagées au sein de la CRT**

Dans le cadre de la commission « Travail Saisonnier » de la CRT, la DRTEFP, la DDTEFP et l'ensemble des partenaires ont clairement exprimé leur volonté de créer une MTS, d'autant plus que ce projet prolonge les conclusions du rapport Le Pors sur le même sujet<sup>77</sup>. Celle-ci doit être ancrée dans un territoire pour faire l'objet d'un portage politique, indispensable compte tenu de l'ampleur des enjeux qui débordent largement des strictes questions d'emploi, de formation et de travail pour concerner le logement, les questions de santé, de transport et, plus largement de développement local : *« C'est la collectivité locale qui est légitime pour ce genre d'action car les élus représentent l'ensemble de la population alors que les autres partenaires représentent soit les salariés, soit les employeurs, soit les chômeurs... »* (M. Fages, Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée).

Précisément, le Cap d'Agde (première station balnéaire d'Europe) est un territoire sur lequel le travail saisonnier dans l'hôtellerie-restauration est très développé. Dès la création de la communauté d'agglomération « Hérault-Méditerranée » en janvier 2003, les élus ont cherché à développer des initiatives en matière d'emploi sur leur territoire, sachant que le taux de chômage est ici nettement supérieur à la moyenne nationale (11% en été, 17% en hiver alors qu'il est de 9,8% au niveau national). Pour les élus, l'amélioration de l'accueil et de la qualité des prestations touristiques est un enjeu majeur de développement local.

En février 2003, une rencontre entre la DDTEFP de l'Hérault et le Vice-Président de la Communauté d'agglomération confirme les convergences des points de vue des membres de la CRT et des élus. La MTS est officiellement créée le 11 mars 2003, afin d'être opérationnelle pour la saison estivale et permettre ainsi, dans cette phase expérimentale, de mieux cerner les difficultés et les attentes des travailleurs saisonniers et de leurs employeurs. C'est ainsi que du 9 juillet au 30 août 2003, la MTS a effectivement permis la tenue de permanences d'accueil. A la suite d'un bilan

---

<sup>76</sup> Conférence Régionale du Travail, 2002, Le dialogue social dans l'entreprise, note.

<sup>77</sup> « Propositions pour l'amélioration de la situation sociale et professionnelle des travailleurs saisonniers du tourisme », Rapport présenté par Monsieur Anicet LE PORS, Conseiller d'Etat, Janvier 1999

d'activité très favorable, dressé en comité de pilotage le 10 septembre 2003, la MTS a ouvert ses portes définitivement le 10 mai 2004<sup>78</sup>.

## **2.1 Un référent général : un diagnostic encore incomplet sur le travail saisonnier**

Si les partenaires mobilisés dès l'origine au sein de la Commission « Travail Saisonnier » partagent une même préoccupation concernant l'amélioration du travail saisonnier, ils ne disposent que de très peu d'éléments d'information susceptibles d'étayer et de faire valoir leur point de vue, notamment à l'extérieur. Au sein de la Commission, chacun peut apporter une vision parcelaire de la situation, en fonction de sa propre expérience et de sa pratique (contacts avec les salariés dans les permanences syndicales, connaissance du milieu des employeurs ou d'expériences similaires<sup>79</sup>), le tout pouvant, pour certains, s'ancrer dans un cadre problématique plus général (par exemple au travers du rapport d'Anicet Le Pors).

En l'absence d'outils de connaissance formalisés, le démarrage de la MTS va s'effectuer dans une grande incertitude sur la situation et les remèdes à envisager, davantage encore pour ce qui concerne l'agriculture que le tourisme. L'une des premières fonctions de la MTS sera d'ailleurs de constituer des instruments d'observations, au travers d'enquêtes et d'études commandées à des institutions partenaires (cf. infra)

### ***Constat général***

En Languedoc Roussillon, c'est une évidence, les activités du tourisme et de l'agriculture jouent un rôle majeur dans le développement économique de la Région. En outre, tant dans le tourisme que dans l'agriculture, la région comme le département de l'Hérault se caractérisent par le poids massif des très petites entreprises. Il s'agit de deux secteurs qui font appel à beaucoup de main d'œuvre saisonnière et dont les employeurs, du moins certains, se plaignent régulièrement d'une pénurie de main d'œuvre. Ce sont également des secteurs qui posent problème du point de vue de la législation du travail : travail clandestin ou dissimulé, conditions de travail délicates, notamment en terme de durée. La situation foncière rend extrêmement difficile le logement des saisonniers. La location de logements est trop coûteuse. Une partie des saisonniers vit en camping, voire sur la plage, ce qui ne leur permet pas d'assurer leur charge de travail dans de bonnes conditions.

### ***Typologies de situations salariales et entrepreneuriales dans le tourisme***

Le tourisme est un tourisme de masse, notamment dans les stations balnéaires des Pyrénées Orientales et de l'Hérault. Mais récemment (année 2004), la fréquentation touristique dans l'Hérault a diminué de 30%, en raison de la concurrence de l'Espagne voisine et de nouvelles destinations européennes. Les différents partenaires ont conscience de l'importance de l'enjeu économique que représente ce secteur d'activité. Ils s'accordent pour penser que la solution vient de la capacité à lutter contre la concurrence par une amélioration du service. Pour cela il faut fidéliser la main d'œuvre saisonnière, améliorer ses qualifications, en particulier pour l'accueil de la clientèle étrangère (très peu de saisonniers parlent anglais et encore moins allemand).

Dans un milieu dominé très largement par les petites entreprises, on a cependant une grande hétérogénéité de situations. Sur ce territoire, le travail dans l'hôtellerie attirerait trois grands types de saisonniers :

- Les saisonniers que l'on peut qualifier de professionnels, qui connaissent leur métier et savent négocier des conditions de travail et de logement assez satisfaisantes. Ils connaissent leurs droits et leurs devoirs et honorent leurs engagements.

---

<sup>78</sup> Le processus fait école. Une autre MTS, plus ciblée sur l'agriculture, vient d'ouvrir à l'été 2004, à Aigues-Mortes. Elle n'en est encore qu'à ses premiers pas mais en 2005 les comités de pilotage des deux MTS doivent se rencontrer afin d'assurer des transferts d'expérience facilitant le développement des activités de la plus récente.

<sup>79</sup> La représentante syndicale CFDT s'appuie ainsi sur le travail conduit par l'ADEF A auprès de travailleurs saisonniers de l'agriculture, et sur l'expérience de l'ADECOHD (Association pour le Développement Economique de la Haute-Durance) en matière de tourisme. Cette association a travaillé sur la question du travail saisonnier dans une perspective de développement durable, et notamment à une recherche de stabilisation de ce type de travail. Au cours de son travail, l'association a mis en évidence l'importance du portage politique d'un tel projet.

- Une catégorie de saisonniers pour qui ce travail est transitoire et qui cherchent à améliorer leur situation en s'insérant dans un rapport salarial plus stable.
- Une catégorie de personnes qui n'ont que peu ou pas d'intérêt pour ce travail. On y trouve des étudiants qui veulent sur deux mois se procurer un revenu important pour vivre ensuite le plus longtemps possible sur ce revenu. On cite les étudiants venus de Chine qui obtiennent ainsi un permis de séjour. Il y a également des personnes opportunistes qui alternent travail saisonnier et ASSEDIC de façon assez systématique. Cette dernière catégorie accepte des conditions de travail et d'emploi difficiles : horaires très lourds, heures non déclarées, pas de logement<sup>80</sup>.

A propos des employeurs, on pourrait procéder à un exercice typologique, sur la base des jugements émis par les acteurs. Il y a d'un côté les « bons employeurs » qui déclarent leur personnel et surtout lui fournissent des conditions d'emploi et de travail satisfaisantes. Il y a aussi les « mauvais employeurs » qui se soucient peu des conditions de travail, voire partent sans laisser d'adresse et sans payer ni l'URSSAF ni leurs salariés. Ces entreprises ont donc elles-mêmes un caractère saisonnier : il peut s'agir, c'est assez fréquent (plusieurs centaines de cas), d'entreprises qui ne sont pas inscrites au registre du commerce, qui ne respectent pas la législation du travail et qui s'en vont en laissant derrière eux des impayés.

### **Agriculture : montée de la concurrence et recours à l'externalisation**

L'agriculture connaît d'importantes évolutions. Après une longue période (1973-1993) de forte réduction d'effectifs, l'agriculture se met à nouveau à embaucher. Les productions de la région sont assez diversifiées : viticulture dominante au sud, maraîchage dans le nord. La reprise des embauches à partir du début des années quatre vingt dix peut être attribuée aux profonds changements qui ont eu lieu dans le secteur, notamment le regroupements des propriétés et l'augmentation de la qualité du vin.

Dans le secteur de la viticulture se conjuguent plusieurs évolutions : augmentation de la taille des exploitations, des processus de mécanisation, amélioration de la qualité, augmentation du contrôle et resserrement des normes. L'extension du marché à l'exportation et l'approfondissement du marché unique ont comme conséquence des contrôles selon des normes européennes qui demandent plus de qualifications. Les contraintes de qualité se sont aussi sensiblement renforcées, ce qui laisse à penser qu'à termes les normes de qualité et les exigences de traçabilité auront un rôle central dans la régulation du milieu économique, y compris dans les paramètres de la relation salariale<sup>81</sup>.

D'une manière plus générale, il s'avère que les questions de qualifications et d'emploi ne sont plus dissociables des enjeux sanitaires et écologiques. Les risques relatifs à l'emploi et au développement économique sont de plus en plus imbriqués dans les risques sanitaires et environnementaux. Pour faire face à cela, les exploitants devraient pouvoir s'appuyer sur du personnel qualifié, capable de se voir déléguées des fonctions alliant savoirs traditionnels (vinification par exemple) et connaissances techniques.

Il va de soi que ces nouvelles exigences s'accommodent mal du recours de plus en plus massif à une main d'œuvre saisonnière. Nombreux sont les agriculteurs, confrontés à des difficultés de recrutement de travailleurs saisonniers, qui ont recours à une forme de sous-traitance, en l'occurrence à des Etablissements de Travail Agricole (ETA). Ceux-ci, en faisant eux-mêmes appel à de la main d'œuvre saisonnière, prennent en charge l'intégralité d'une fonction, telle que la taille de la vigne. Ces établissements sont eux-mêmes très hétérogènes puisque certains développent des pratiques illégales (travail sous payé, non déclaré) et pratiquent ainsi des prix très compétitifs. Mais à terme, la

---

<sup>80</sup> Cette typologie recouvre partiellement celle proposée par le rapport Le Pors (ibid.)

<sup>81</sup> A titre d'exemple, pour montrer la nécessaire augmentation des qualifications, on citera les modalités d'utilisation d'un produit chimique. Il faut utiliser un désherbant à raison de 7 grammes à l'hectare. Cette norme, si elle est mal appliquée, risque de produire un surdosage, mesurable lors de contrôle du produit par l'acheteur qui refuse alors la commande. Une mauvaise utilisation peut aussi entraîner une contamination des champs voisins et provoquer des plaintes et poursuites. Mais l'application des normes environnementales implique de doser avec précaution en utilisant des appareils de mesure précis. Elle implique ensuite de faire des calculs de proportion puisqu'on arrose uniquement des bandes de surface et non la totalité du champ de vigne. Autrefois, on utilisait les produits de façon très approximative, le plus souvent en sur-dosant, et on jetait le surplus dans le fossé. Maintenant ces pratiques ne sont plus possibles et les normes en vigueur mobilisent des compétences supplémentaires.

non qualité du travail pourrait avoir un coût très élevé pour des exploitants qui ne parviendraient plus à satisfaire des normes de qualité plus exigeantes. Ces solutions, qui peuvent apparaître comme des solutions de facilité, laissent entiers les problèmes de qualification et de fidélisation de la main d'œuvre.

Si les acteurs publics et socio-professionnels de la CRT convergent pour voir dans la qualité du travail la condition majeure du développement économique — avec ses implications en termes de conditions d'emploi, de travail, de santé et de logement — il reste que ces constats reposent plus sur des perceptions et des jugements, ainsi que sur des cas dont la généralisation mériterait d'être contrôlées, que sur des données objectives. On ne connaît que de façon très approximative le nombre de saisonniers, et à peu près rien de leurs caractéristiques et leurs parcours. On ne connaît pas non plus le nombre d'entreprises et la façon dont elles recourent au travail saisonnier (ces données existent partiellement mais ne sont ni collectivisées ni mobilisées dans les argumentaires pour appuyer les décisions). Les participants sont conscients de cette faiblesse et vont initier très vite le développement d'outils de connaissance.

Enfin, il faut souligner la difficulté de la situation et la difficulté de sa maîtrise. Pour s'en tenir au secteur du tourisme, le mieux connu, il y aurait près de 70 % des saisonniers qui accepteraient, sur le principe, de travailler 70 heures par semaine pour accumuler le plus possible d'argent et sont donc prêts à accepter les conditions douteuses des entreprises saisonnières. Ils sont donc moins sensibles à la problématique d'une régulation du travail saisonnier, destinée non pas à le proscrire mais à améliorer concrètement la situation, ce qui nécessite de brider certaines pratiques qui, actuellement, peuvent satisfaire conjointement des employeurs et de salariés, soucieux de gains rapides et élevés quitte à enfreindre les règles. Que ce soit dans le tourisme ou dans l'agriculture, cet « appariement » entre les catégories d'employeurs et de salariés autour d'un intérêt commun à s'affranchir des normes constitue un obstacle majeur pour la réussite de l'action publique.

## **2.2 Quelle organisation de l'action pour répondre aux enjeux ?**

Comme on l'a vu, dès le 11 mars 2003 la MTS du Cap d'Agde ouvre ses portes dans des locaux fournis par la collectivité territoriale. La conduite du dispositif est assurée un Comité de pilotage présidé par M. Fages (Communauté d'agglomération). Il est composé de représentants d'organisations d'employeurs (MEDEF, UPA, CGPME, UMI Hôtellerie), des services de l'Etat (DDTEFP, DRTEFP, ITEPS Agriculture), de l'ANPE et de l'ADEFA<sup>82</sup>, des syndicats de salariés (CFDT, CGT, FO), du Conseil général de l'Hérault et des services de la Communauté d'agglomération<sup>83</sup>.

Au sein du comité de pilotage, l'identification et la hiérarchisation des enjeux et des initiatives à envisager constitue l'étape préalable à toute action collective. Ce processus de convergence sur un agenda commun ne va pas sans mal, compte-tenu de la pluralité des positions et des intérêts en jeu, même si tous peuvent se retrouver dans des attendus très généraux, du type de ceux énoncés au lancement de la mission Le Pors<sup>84</sup>.

Les positions des trois principales organisations syndicales n'étaient pas homogènes, au moins initialement, avec des postures parfois davantage liées aux stratégies nationales qu'aux problématiques locales des relations professionnelles. La CGT est ainsi arrivée après les autres, freinée par la difficulté à s'asseoir à la même table que le MEDEF et à travailler avec la CFDT, mais également réticente à laisser penser qu'elle pourrait cautionner le recours au travail saisonnier.

---

<sup>82</sup> Association inter-départementale emploi-formation agricole, à caractère paritaire.

<sup>83</sup> Les partenaires de la MTS énumérés sur son site internet sont : ANPE, DDTEFP, DRETFP, Inspection du travail, SDITEPSA-DDAF, Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée, Conseil général de l'Hérault, Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME LR), Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA), Fédération de l'Hôtellerie en Plein Air (FHPA LR), Mouvement des Entreprises de France (Medef Hérault Béziers), Union des Métiers de l'Industrie Hôtelière (UMIH LR), Union Professionnelle Artisanale (UPA), Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT), Confédération Générale du Travail (CGT), Force Ouvrière (FO) Association inter-Départementale pour l'Emploi et la Formation en Agriculture (ADEFA)

<sup>84</sup> « Votre démarche sera fondée sur la nécessité d'apporter, avec l'amélioration de la situation des saisonniers, une réponse aux exigences inséparables de développement de l'économie et de l'emploi touristiques et d'équité sociale dans un secteur où la qualité du service, clef du succès, est largement dépendante de la qualité de l'emploi » (lettre de mission adressée par les deux ministres à Anicet Le Pors, le 6 mars 1998)

Comme on l'a vu, la CGT-FO et la CFDT ont d'emblée été impliquées, la seconde se montrant très volontariste sur ce dossier, y compris en portant ces questions au niveau de la confédération. A l'invers de la CGT, la CFDT affiche sa volonté d'organiser le travail saisonnier, d'y faire appliquer les règles en matière de droit du travail, de sécuriser le parcours des salariés en leur permettant d'assurer une continuité des engagements sur des contrats.

Dans un esprit assez proche, même si les intérêts ne sont évidemment pas spontanément convergents, les représentants patronaux voient dans ce dialogue social et ses concrétisations dans l'action publique un moyen de lutter contre le travail clandestin (même si le travail dissimulé reste une pratique répandue) et plus largement comme une démarche permettant de « moraliser » la profession et de lutter contre une concurrence jugée déloyale. A ce titre, certains ont bien compris l'enjeu d'une amélioration des qualifications de la main d'œuvre. Comme on l'a vu, les organisations patronales sont présentes pour ce qui concerne l'hôtellerie restauration. Elles s'appuient sur une partie de la profession pour lutter contre la concurrence déloyale des employeurs utilisant le travail au noir ou dissimulé. Mais cette participation est fragile, pas toujours régulière. Pour l'instant, les employeurs de l'agriculture ne sont toujours pas représentés et n'ont pas manifesté leur intérêt pour la démarche. L'enjeu est largement d'asseoir les convictions des représentants patronaux de l'intérêt de la démarche, de sa capacité à aider à résoudre leurs problèmes. Dans un univers de PME, il est aussi pour ces représentants, de pouvoir assurer un réel relais auprès de leurs adhérents.

En tant que promoteur du dialogue social, les administrations du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle cherchent à rendre effective une politique plus tournée vers les questions relatives au travail (santé au travail, conditions de travail) après plusieurs années au cours desquelles l'emploi a polarisé les énergies. De ce point de vue, la DDTEFP inscrit son action dans un mouvement national. Il s'agit de favoriser l'élaboration par les acteurs sociaux et politiques locaux d'initiatives concrètes en ce sens, et au passage de renforcer la reconnaissance de sa légitimité comme garant du respect des règles, à un moment où la décentralisation transfère aux collectivités régionales une partie importante de ses missions. Dans la dynamique de fonctionnement et de développement de l'activité de la MTS, la DDTEFP assure plusieurs rôles : animation du fonctionnement d'ensemble, médiation avec d'autres administrations ou organismes locaux susceptibles d'apporter des ressources (AFPA, URSSAF...), mobilisation du coordonnateur emploi-formation pour mieux prendre en compte le travail saisonnier dans la définition du plan d'action du SPE sur la zone. Elle assure également un rôle d'intermédiaire pour faire avancer, auprès d'administrations au niveau national, la résolution de questions délicates telles que celle de la législation en matière de logement des saisonniers par leur employeur. Par son positionnement institutionnel d'administration déconcentrée elle se situe à la fois comme acteur local et comme acteur du local, assurant un lien avec d'autres institutions au niveau régional ou national.

La communauté d'agglomération, dont l'implication est indispensable, s'appuie sur la légitimité de ses élus. Elle voit dans la « démarche MTS » l'un des moyens de renforcer le développement économique, de lutter contre le chômage en favorisant une compétitivité de l'industrie touristique fondée sur la qualité des services et des emplois. Mais elle fonctionne indépendamment de la collectivité régionale, avec laquelle des modes d'articulation sont sans doute encore à trouver, dans la mesure où c'est la Région qui pourra apporter des moyens en formation lorsque le projet de pluriactivité se développera. Son rôle est cependant fragilisé, et par là même l'ensemble du dispositif, par la création de Maisons de l'Emploi, initiées par d'autres instances et avec lesquelles il faudrait établir des partages de territoires.

### **2.3 Le référent instrumental : le concept de MTS et sa mise en oeuvre**

Les acteurs locaux ont évidemment eu leur propre démarche pour échafauder les réponses aux questions dont ils avaient décidés ensemble de se saisir. Mais le rapport Le Pors esquissait, dès 1999, un modèle d'action, en proposant que soient créées des « maisons des saisonniers », qui « constitueraient des lieux d'information où pourraient être diffusées des offres d'emplois, transmises les candidatures. La maison des saisonniers aurait également vocation à accueillir des permanences de différents services comme la médecine du travail, l'inspection du travail. Les organisations syndicales pourraient également y trouver une implantation de proximité, afin de pouvoir soutenir plus facilement les travailleurs. Concrètement, la réalisation des maisons des saisonniers suppose la mise

*à disposition de locaux adaptés, de nature à permettre l'accomplissement des différentes activités mentionnées. Les collectivités locales et l'Etat pourraient localement s'associer pour financer ces maisons. La gestion pourrait être conventionnellement attribuée à différents organismes, tels que les mairies, les missions locales, ou encore l'ANPE en fonction de l'implication locale des différents acteurs. »*

Le concept finalement retenu s'inspire de cette recommandation mais va plus loin puisqu'il articule deux volets : l'approfondissement du dialogue social et la mise sur pied d'un espace de services<sup>85</sup>. Sur le premier volet, le recours à l'intitulé «Maison du Travail Saisonnier » plutôt que celui «Maison des Travailleurs Saisonniers » exprime le souci de lier les réflexions et les actions des différents partenaires autour d'un intérêt commun qui est de faire d'un travail saisonnier aux conditions d'exercice sensiblement améliorées un concours déterminant au « développement économique et social durable du territoire » (Charte p. 3).

Dès le départ, l'ensemble des partenaires s'entendent sur des actions très concrètes qui visent à faciliter la mise en relation d'employeurs et de candidats à l'emploi et à aider au logement des salariés. Le dispositif fonctionne en conjuguant plusieurs ressources. Une salariée, sur un contrat aidé, assure l'accueil des personnes qui se présentent. Un agent de l'ANPE vient y assurer pendant la saison les permanences d'un point emploi, en complément d'une bourse du travail saisonnier qu'elle organise depuis plusieurs années au mois de mars. Depuis la création de la MTS, l'ANPE est opérateur d'un forum emploi dont le but est de proposer aux saisonniers du tourisme de Cap d'Agde un emploi de saisonnier en station de montagne. L'ANPE peut aussi contribuer à trouver des financements par l'ASSEDIC pour des chômeurs en formation puisque pour l'instant le Conseil régional n'intervient pas. De même, représentants syndicaux et patronaux assurent une présence pour informer patrons et salariés sur les démarches à entreprendre, sur la législation, sur la façon de résoudre les problèmes auxquels ils sont confrontés. Ce dispositif a eu un effet tangible en matière de prévention des conflits individuels, puisque 150 instances prudhommales ont ainsi été évitées à l'issue de la saison 2004.

Sur la durée, d'autres actions s'organisent ou sont en voie de s'organiser dans un processus de « work in progress » comme le qualifie un des participants :

- publication et diffusion d'une plaquette sur le travail saisonnier par la CRT en 2004 et en 2005 sur les droits et obligations de l'employeur et du salarié ;
- prise de contact avec quelques agences immobilières pour essayer d'élargir les possibilités de logement ;
- prévision de la construction d'un bâtiment de 50 logements ;
- renforcement des contrôles de l'inspection du travail, (depuis la saison 2004) ;
- une étude de l'INSEE sur le travail saisonnier dans la région Languedoc-Roussillon parue en mai 2005 et traitant les données de l'année 2003<sup>86</sup>.
- Lancement d'une étude de l'AFPA sur les opportunités offertes en terme de pluriactivité (quels métiers concernés, quels besoins en terme de professionnalisation) ;
- une plaquette d'information intitulée « Santé préservée, travail de qualité » est en cours de discussion, de même que la réalisation d'une enquête auprès des saisonniers sur leur conditions de vie, de travail et de santé.

A plus long terme, un travail de liaison et de mise en réseau avec les autres Maisons du Travail Saisonnier (Savoie, Hautes-Alpes) est impulsé par un directeur régional du travail délégué. Outre l'échange d'expériences, il s'agit de représenter un poids plus important vis des différents services de l'Etat concernés par les enjeux et les objectifs qu'elles poursuivent. En effet, trois ministères sont concernés (tourisme, équipement, emploi), qui souvent agissent de manière peu coordonnée. Ainsi la résolution des problèmes de logement — qui sont apparus au fil du temps comme la préoccupation majeure des salariés — suppose-t-elle un travail coordonné entre des administrations et des organismes peu habitués à collaborer (par exemple pour la mise en place d'un système de garantie pour les bailleurs privés, qui sont très réticents à louer aux saisonniers du tourisme).

---

<sup>85</sup> Voir Cano A. « Note d'information sur la Maison du Travail Saisonnier ouverte sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (Agde-Pézenas) », DDTEFP, 13 mai 2004 ainsi que la « Charte de partenariat », Maison du Travail Saisonnier Hérault Méditerranée, 26 mai 2004.

<sup>86</sup> INSEE Languedoc-Roussillon, 2005, « Dans les activités liées au tourisme, un emploi sur trois est saisonnier », Repères n°4

## Conclusion : perspectives et fragilités

L'élargissement du comité de pilotage à d'autres acteurs, susceptibles d'apporter des ressources est en débat. L'URSSAF, sollicitée, ne veut pas pour l'instant s'engager davantage avec la MTS, semble-t-il pour des raisons de limites de moyens. De même, le Conseil Régional semble pour l'instant ne pas vouloir participer ni à la Conférence Régionale du Travail, ni à la MTS, sans que les raisons soient explicitées : lenteur du Conseil régional à réorganiser son action après les dernières élections qui ont profondément modifié la composition de l'Assemblée élue, volonté de garder la maîtrise de son action ?....

Un processus d'essaimage semble néanmoins se dessiner. Ainsi, une Maison du Travail Saisonnier a été ouverte à Aigues-Mortes en juillet 2004 et commence à développer quelques actions en 2005. Mais pour l'heure, le principal obstacle au développement de l'action de la MTS réside dans la faible mobilisation des employeurs du côté de l'agriculture. Ceci empêche notamment la concrétisation des projets portant sur la stabilisation des saisonniers par alternance de périodes dans l'hôtellerie restauration en été et dans l'agriculture (vigne et traitement du vin) en hiver.

Au-delà des permanences et de l'accueil, des projets de moyen terme commencent à s'esquisser. Outre la question du logement, le thème de la sécurisation des parcours est présent dans les intentions affichées par chaque partenaire. Pour y parvenir, plusieurs actions sont énoncées mais encore assez loin de leur mise en œuvre :

- rechercher les complémentarités entre les activités saisonnières touristiques estivales et hivernales (association avec les stations de montagne)
- favoriser conjointement la professionnalisation des activités par l'accès à la formation et leur attractivité par l'amélioration des conditions d'emploi et de travail
- introduire une pluri-activité liant tourisme et l'agriculture (serveur ou cuisinier, puis vendangeur, puis caviste), ce qui nécessite la mobilisation de ressources financières pour assurer les formations et convaincre les salariés que c'est possible ...

Mais la structure MTS est elle aussi fragile. Les partenaires sociaux ne sont pas toujours présents et, en particulier, les patrons s'investissent assez peu dans les démarches proposées. Il y a visiblement chez nombre d'employeurs la crainte que ce processus ouvre la porte des entreprises aux syndicats. Surtout, le rapprochement entre l'offre la demande de qualification nécessite des engagements que les employeurs ne semblent pas encore en mesure de souscrire : la mise en place d'actions de formation en amont (avril-mai) supposerait que les restaurateurs s'engagent sur un nombre fixe d'embauches. Les organisations d'employeurs n'arrivent pas pour l'heure à sensibiliser leurs membres sur l'importance des conditions de travail et des compétences attendues afin de favoriser la montée en qualité de l'offre de service.

Une deuxième cause de fragilité tient aux contradictions des dispositifs publics : ainsi le fait pour un employeur de loger son salarié — qui pourrait dans bien des cas contribuer à améliorer la situation des saisonniers — est considéré comme un avantage en nature sur laquelle l'employeur est redevable de cotisations sociales. De même, les dispositifs de formation apparaissent comme singulièrement complexes à mobiliser. Cette complexité pourrait être surmontée par l'affectation de personnes à la gestion de ces questions. Mais pour l'instant ce n'est pas envisagé.

Enfin, une incertitude forte pèse sur le devenir de la MTS dans la perspective de création de Maisons de l'Emploi dans le cadre du Plan Borloo. En effet, cette dernière ne peut avoir qu'un périmètre territorial et technique plus vaste (l'ensemble du pays bitterois, tous les types d'emplois). Cette inclusion dans un dispositif généraliste risque d'atteindre la dynamique locale, fondée sur la proximité des acteurs avec les enjeux et leur capacité à s'accorder sur la manière de les prendre en charge.

Au total, les risques en matière d'emploi et de travail sur lesquels la MTS est appelée à intervenir sont multiples :

- Risque de déclin de l'activité économique par manque de main d'œuvre et surtout de main d'œuvre qualifiée permettant d'améliorer la qualité des biens et services produits et ainsi de renforcer la compétitivité d'entreprises de plus en plus durement concurrencées : dans la configuration du tourisme de masse qui a longtemps prévalu, la faible qualité du service pouvait certes dissuader une partie de la clientèle de revenir mais les entreprises

avaient la quasi-assurance qu'elle serait aussitôt remplacée. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

- Risque d'accroissement du chômage du fait d'un désajustement entre le marché des services et celui de l'emploi sur un territoire où le taux de chômage est déjà élevé.
- Risque de précarité accrue pour des saisonniers qui vivent des périodes d'emploi et de chômage à répétition et, en outre, ne disposent pas de possibilités organisées d'accès à la formation
- Risques professionnels liées à des conditions de travail (pénibilité, durées excessives ...) et de vie hors travail (piètre qualité du logement notamment) qui exposent les personnes à une dégradation de leur état de santé

En outre, les risques du travail, notamment dans l'agriculture sont de plus en plus liés aux risques sanitaires et environnementaux.

La MTS a indéniablement engendré une dynamique locale originale articulant la construction de points de vue partagés à des services permettant d'améliorer concrètement des situations individuelles et collectives : meilleure visibilité des emplois (avant tout dans le tourisme mais encore trop peu dans l'agriculture), ce qui favorise la rencontre offre/demande, expérimentations de solutions dans le domaine du logement, prévention de conflits prudhommaux ...

Mais bien qu'inséré dans un réseau d'acteurs aux référents communs de plus en plus constitués, le dispositif local MTS est-il à même de faire face à autant d'enjeux dans des délais compatibles avec les exigences renforcées du marché des produits et des services en terme de qualité, de traçabilité ... ? L'incertitude est d'autant plus grande qu'il ne maîtrise pas, pour l'instant, une ressource clé qu'est la formation en raison de l'absence des acteurs financeurs dans ce domaine, le Conseil Régional et les Assedic en particulier.

En outre, au-delà de leurs représentants, les chefs d'entreprises ne sont guère engagés dans des actions visant concrètement à revaloriser des emplois, ce qui nécessite des engagements plus clairs en terme de garantie d'embauche pour les salariés saisonniers. Enfin l'action « volontariste et surplombante » de l'Etat réintroduit de l'incertitude sur la conduite de l'action publique en prescrivant par en haut des objectifs et des procédures sans négociation ni même concertation préalables et, de surcroît, sans s'assurer de la disponibilité des ressources financières adéquates.



## **Partie 2 : Le territoire, lieu de prise en charge « globale » des risques économiques et sociaux**

Dans un contexte institutionnel mouvant et alors que s'affaiblit la représentativité des organisations patronales et syndicales, les paramètres « classiques » des relations professionnelles, on l'a vu, tendent à se déformer : au face-à-face des salariés et des employeurs (ou de leur représentants) se substituent de plus en plus des tours de table incluant administrations de l'Etat et des collectivités locales, élus, experts en ingénierie de projets, associations d'entreprises, etc. ; là où la négociation collective classique vise une production normative dans le cadre défini par la loi, le dialogue social territorial est avant tout l'instrument d'une action collective orientée vers la production d'un bien commun « situé » qui soit à même de prendre en charge des risques diversifiés.

Les différents dispositifs étudiés ci-après ne témoignent-ils pas d'une tendance à décloisonner les objets classiques de l'intervention publique en matière de formation professionnelle, de travail et d'emploi ? A titre d'hypothèse, on peut avancer que deux facteurs pourraient œuvrer en ce sens :

- Le fait que la régulation territoriale des intérêts incite à repenser l'action préventive dans une perspective d'emblée transversale, à la condition que se forment des projets de développement économique et social de moyen-long terme ; les risques font l'objet d'une prise en charge intégrée si se met en place une dynamique de création de ressources qui va bien au-delà d'un processus assurantiel.
- La proximité d'avec les destinataires finals de l'action publique, qui expriment très directement auprès des acteurs collectifs, la nécessité de préserver l'intégrité des personnes et, plus encore de construire l'intégration durable des personnes non seulement sur un marché du travail mais plus largement dans une société située, si l'on peut dire, dans un territoire d'action et de projet.

Aller dans une telle direction ne serait pas une mince transformation lorsque l'on sait à quel point ont été fréquents les chassés croisés entre les priorités de l'action publique en fonction des urgences de l'agenda politique. Peut-on aller jusqu'à penser que cette « nouvelle génération » de dispositifs pourrait largement déborder d'une régulation collective délimitée par les données de l'échange salarial pour s'étendre aux conditions d'emploi et de travail dans leurs interactions avec les diverses facettes du développement des personnes et des collectifs. Mais n'y a-t-il pas là un « risque » endogène à l'action publique : celui de la dilution des enjeux dans un dialogue social à l'issue pour le moins floue ?



# Chapitre 6 : Les Programmes Intégrés Territoriaux de l'Agefos-PME, portées et limites d'une mobilisation collective fondée sur l'expertise

*Olivier Mériaux et Eric Verdier*

## Introduction

Les PIT se situent clairement dans le registre de l'initiative territoriale mais pour autant il ne s'agit pas d'un pur produit local, loin s'en faut puisque, sous de multiples aspects, cet agencement institutionnel s'inscrit dans une dynamique « multi-niveaux ». En particulier, elle repose sur une démarche standardisée qui, par la technicité de l'expertise, entend produire une mobilisation territoriale originale.

S'appuyant sur la territorialisation croissante des politiques publiques d'emploi, de formation et de cohésion sociale ainsi que sur le développement de l'intercommunalité, l'Agefos PME, appuyée par un cabinet d'expertise qui lui est étroitement lié – IMTE - propose la réalisation d'un « Programme intégré territorial de développement de l'emploi, de la formation et des compétences ». Ces politiques, souvent nommées « actions collectives », promeuvent des partenariats public-privé, dans lequel le dialogue social, la gestion paritaire et la coopération entre les pouvoirs publics et les acteurs des relations de travail sont mobilisés simultanément. Bien que très « localisées » dans leurs effets, ces politiques sont en réalité le produit d'une action publique « multi-level », qui s'appuie à la fois sur des normes et des ressources européennes (le FSE), nationales (les accords interprofessionnels en matière de formation et, à degré plus limité les politiques de qualification des branches) mais aussi régionales et territoriales.

Celle-ci s'ordonne autour de la constitution progressive d'un intérêt territorial à agir. Ce dernier est marqué par le paradoxe d'une quasi-évitement des relations professionnelles et est exposé aux retours inopinés d'acteurs des niveaux « supérieurs ». Initialement au moins, cette démarche, très outillée techniquement, est assez peu structurée institutionnellement et de ce fait, s'y attache une forte plasticité des formes possibles de dialogue social qui peuvent confiner, on le verra, à l'évanescence.

Il s'agit donc de mettre en œuvre, à une échelle restreinte, une stratégie outillée par une procédure standardisée (démarche IMTE Programmes Intégrés Territoriaux). En l'occurrence, l'action publique, au niveau où elle opère, tente de créer une « politique des intérêts » à l'échelle idoine. Dans ce type de montage, il ne s'agit pas de transférer des compétences et des ressources à des collectivités pré-existantes, classique processus de décentralisation ; il s'agit d'ouvrir des espaces d'initiative à des acteurs publics qui, par la même, constituent un « territoire de projet », censé être plus pertinent pour agir. C'est le cas de la communauté de communes qui incarne politiquement le bien commun qu'est le développement local. En tant qu'acteur politique appuyé sur une forte expertise technique, il lui revient de mobiliser les ressources financières idoines, provenant de sources multi-niveaux allant d'apports du conseil général au fonds social européen, en passant par l'Etat et le conseil régional.

Bien que l'on s'efforcera d'offrir une analyse transversale des deux cas étudiés, il est important de souligner que ceux-ci diffèrent par plusieurs aspects.

D'abord dans leur temporalité : le PIT du Lioran (Auvergne) a démarré en 1998 pour se conclure officiellement fin 2002, alors que le PIT du bassin saboléen (Sablé sur Sarthe) était en pleine construction au moment de nos observations, ce qui ne permet pas naturellement d'aboutir, dans ce dernier cas, à des conclusions définitives. Il est clair en outre que les initiateurs du PIT de Sablé bénéficient davantage des enseignements tirés des expériences déjà menées, l'Agefos et l'IMTE ayant mis en place une procédure assez sophistiquée d'évaluation « en temps réel » et de benchmarking.

Les deux terrains diffèrent en outre par les caractéristiques des territoires sur lesquels le même dispositif a vocation à s'appliquer : situé dans la partie nord du Cantal, le territoire du PIT du Lioran est une zone rurale et touristique, fortement marquée par la saisonnalité des emplois, bénéficiant de peu d'infrastructures et n'offrant qu'une faible attractivité. Si le département de la Sarthe est à dominante rurale, le Pays de Sablé est un bassin d'emploi important, comptant plus de 60000 habitants (dont 40 % résident dans la communautés de commune de Sablé) et qui a bénéficié d'une croissance démographique supérieure à la moyenne dans la dernière décennie. Le bassin de Sablé concentre

plus de la moitié des entreprises du Pays, autour d'un pôle agro-alimentaire extrêmement développé, cette spécialisation étant perçue, comme nous le verrons, comme un risque potentiel pour le développement économique à moyen-terme.

Enfin, les configurations d'acteurs sont également très contrastées, entre le micro-réseau d'élus et de responsables administratifs du Lioran, dans lequel ne s'impliquent que très faiblement les quelques entrepreneurs locaux, et le très dense système politico-administratif de Sablé, où la proximité entre entrepreneurs et décideurs publics s'est établie de longue date, et qui est directement connecté, par l'intermédiaire d'élus, au plus haut niveau de l'Etat.

## 1. L'action territoriale, un axe stratégique pour l'Agefos-PME

Les Programmes Intégrés Territoriaux constituent un instrument typique des politiques de développement des compétences initiées par certains organismes paritaires collecteurs des fonds de la formation (OPCA) en direction de réseaux de PME, dans des aires géographiques précises. OPCA interprofessionnel, l'AGEFOS-PME a été, parmi les organismes paritaires en charge de la collecte du « 1% formation », l'un des premiers à développer une offre de services allant bien au-delà du rôle traditionnel de « banquier de la formation » : information, conseil notamment sur l'offre de formation, ingénierie financière, assistance technique pour l'accès à des aides publiques, etc. Or ces activités de prestations de service rencontrent des limites évidentes liées à la dispersion et à la taille réduite des entreprises qui constituent le cœur de cible d'un organisme comme l'Agefos-PME. Compte-tenu de la faiblesse des contributions versées par les TPE et PME au titre du « développement de la formation », seule une mutualisation élargie des moyens, en termes financiers et de compétences, peut permettre à l'organisme collecteur de développer des projets répondant aux besoins en formation et qualification des salariés de ces entreprises.

### **- Un remède aux difficultés d'accès à la formation des PME /TPE**

Le développement d'une action territoriale est dès lors apparue aux yeux de l'Agefos-PME comme le meilleur moyen de « sortir les PME de leur isolement, de favoriser les synergies entreprises/acteurs locaux, de renforcer les solidarités inter-entreprises en matière de formation notamment, et d'articuler les politiques professionnelles aux politiques de développement économique local »<sup>87</sup>. L'Agefos-PME va saisir l'opportunité du lancement du nouvel Objectif 4 du FSE en 1994 pour mettre la dimension territoriale au centre de son projet stratégique. Elle s'appuie notamment sur un bilan très critique des dispositifs relevant de la « politique contractuelle de formation continue » (Contrat d'Etudes Prospectives, Engagements de Développement de la Formation). Pour l'Agefos-PME — qui rejoint là d'autres diagnostics — ces dispositifs, qui sont les principaux instruments de co-financement de l'Objectif 4 du FSE, sont gérés de manière trop centralisée par les branches professionnelles et l'Etat pour remédier aux difficultés d'accès à la formation des salariés des PME et TPE : « Ainsi, les branches professionnelles dominantes ont été les principales bénéficiaires des crédits publics et européens. Le secteur tertiaire (commerce, services...), qui représente plus de 60 % des salariés, en est quasiment absent. Cette situation confère ainsi aux branches professionnelles industrielles une situation quasi-monopolistique, au détriment des relais proches des petites et moyennes entreprises. On peut aisément constater que malgré la volonté affichée des Pouvoirs Publics, des "politiques" en général, les PME de moins de 50 salariés (soit représentant environ 84 % des salariés) obtiennent moins du quart des sommes distribuées<sup>88</sup> ». Le constat est logiquement identique concernant l'accès aux actions financées par le FSE, et l'Agefos-PME entend ici faire valoir sa légitimité technique et financière pour favoriser l'accès des PME-TPE aux aides publiques et européennes.

### **Un remède à la segmentation de l'action publique :**

Le développement de l'action territoriale s'inscrit aussi pour l'Agefos-PME en réponse à l'insuffisance des politiques de formation et d'emploi : absence de vision globale des besoins des territoires, cloisonnement des politiques économiques relatives à l'emploi et à la création d'entreprises avec les politiques d'aménagement du territoire. Pour l'Agefos-PME, le territoire est un lieu où convergent de multiples dispositifs, élaborés à tous les niveaux, et où se révèle leur non-lisibilité, leur

---

<sup>87</sup> *Territoires et projets, pour une politique territoriale et interprofessionnelle de développement de l'emploi et de la formation dans les petites et moyennes entreprises*, rapport Agefos-PME, octobre 1999, p. 16.

<sup>88</sup> *Programme intégré territorial pour l'emploi et la formation en PME/PMI*, rapport Agefos-PME, octobre 1997, p. 13.

redondance et la concurrence entre les différentes institutions. La stratégie territoriale d'Agefos-PME entend remédier à cette segmentation et à cette fragmentation en contractualisant avec l'Etat et les collectivités territoriales sur des projets et des objectifs clairement définis. Avec sa démarche PIT, l'Agefos-PME se place explicitement en position de coordinateur de l'action publique : « *(la démarche PIT) permet de décloisonner les modes et logiques sectoriels d'intervention et les différentes administrations (...), de rendre plus lisibles les actions mises en œuvre pour les entreprises et les salariés, d'accroître l'efficacité de l'action publique de l'Etat et des collectivités territoriales, et celles des partenaires sociaux en matière d'emploi et de formation professionnelle continue (...) de positionner l'Agefos-PME en terme d'intervention et de compétences au centre de cette démarche* »<sup>89</sup>.

### **Un remède à l'orientation des politiques de qualification**

La démarche territoriale est enfin conçue par l'Agefos-PME comme un contrepoids aux politiques de branche, qui produisent des politiques de qualifications trop « sectorielles » et qui ont peu contribué à la définition des compétences transversales requises par les entreprises. Les études de faisabilité des projets territoriaux planifient des actions ayant précisément pour objectif, parmi d'autres, d'identifier les besoins de développement des compétences transversales et transférables, condition future d'adaptabilité des compétences et qualifications des salariés de petites et moyennes entreprises.

On voit donc que par delà son abord très technique, la démarche «PIT » est une contestation en règle des formes sectorisées de l'action publique en matière de formation incapable de répondre, selon l'Agefos-Pme, aux besoins des territoires et du tissu des PME. C'est sur la base de cette remise en cause des principes de la politique contractuelle que l'AGEFOS-PME se tourne en 1994 vers le ministère du Travail pour préparer un plan d'action territorial de développement de la formation en PME. Le ministère répond favorablement sur le principe, à la condition que soient également impliqués dans le projet le réseau concurrent des OPCAREG ainsi que les organismes consulaires. Selon l'Agefos-PME, « *cette condition sine qua non posée par l'administration centrale* », (qui) ne pouvait promouvoir la démarche d'un seul réseau au risque de « *s'attirer les foudres* » d'autres opérateurs » avait l'avantage de donner une « *dimension politique de premier plan* » au projet (*Ibid.*). Mais elle avait aussi l'inconvénient d'impliquer des partenaires qui « *n'avaient pas réalisé, par manque d'explication et de temps, l'ensemble des enjeux politiques et stratégiques d'un tel dossier, ni même les fondements méthodologiques de cette démarche* » (*Ibid.*). De fait, la mise en œuvre du projet montrera un investissement faible et de courte durée des deux autres opérateurs. En décembre 1995, l'accord cadre est signé au niveau national et l'Agefos-PME lance ses premières opérations pilotes dès janvier 1996 dans six sites pilotes.

A la même période, la mise en œuvre de la loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite «loi Voynet » ), avec notamment le lancement des politiques de Pays, fournit un nouvel appui institutionnel à la stratégie territoriale de l'Agefos-PME. Celle-ci voit dans la mise en place des Pays la validation du concept de « territoire pertinent » pour le développement local et, au travers des Conseils de développement, la reconnaissance de l'importance du dialogue social territorial. Comme on le verra au travers des deux cas observés, cette dimension paritaire reste encore très peu développée.

## **2. La coordination par le diagnostic territorial**

La démarche des PIT s'inscrit d'abord dans un registre cognitif puisqu'elle «  *vise la mise en commun de l'ensemble des informations, des connaissances, et des savoir-faire des décideurs locaux, pour la promotion de l'environnement local* »<sup>90</sup>. Cette phase est essentielle pour deux raisons :

- La complexité des enjeux qui entremêlent des questions de développement économique et de conquête de marchés, d'organisation de la production et de formation des qualifications, mais

---

<sup>89</sup> *Territoires et projets...* op cit p. 17.

<sup>90</sup> AGEFOS PME et IMTE, 2004, « *Programme Intégré Territorial de développement de l'emploi, de la formation et des compétences. Diagnostic des besoins individuels et collectifs des entreprises et stratégie d'accompagnement en matière de formation et de développement des compétences Bassin Sabolien* ». Miméo.

également de disponibilité de services collectifs et sociaux efficaces pour les entreprises et les personnes ;

- La suspension pour un temps significatif de la confrontation directe des intérêts afin, en aval, de mieux asseoir la construction d'un accord sur les modalités d'action commune.

Mais au-delà, c'est bien évidemment une double opération de mobilisation qui est en jeu : de partenaires potentiels, publics et privés et aussi des ressources de divers ordres, en termes de financement bien sûr mais aussi de réseaux relationnels adossés à des compétences professionnelles, sociales et politiques. Enfin, cette démarche est appelée à se concrétiser par un plan d'action (cf. encadré page suivante), appuyé sur un diagnostic préalable très étayé (document de 96 pages sur le pays sabolien, d'une cinquantaine de pages pour le Lioran). Dans les deux cas, le diagnostic combine une exploitation des données statistiques disponibles avec une enquête par questionnaire et entretiens auprès des chefs d'entreprise du territoire.

De la détermination des enjeux à la formulation d'un ensemble de propositions, de la constitution d'une configuration d'acteurs pertinente à l'identification des critères de réussite des actions : le caractère intégré de la démarche la pose explicitement en modèle de référence et en dynamiseur des politiques publiques traditionnelles, ce que d'ailleurs les acteurs en charge de ces politiques apprécient de manière diverse. Car cette démarche place *de facto* l'acteur privé interprofessionnel dans une position assez singulière, celle d'être un coordonnateur de l'action publique. Le constat, désormais classique d'une dé-hiérarchisation des acteurs (Massardier, 2003) est ici poussé à l'extrême : non seulement les représentants de l'Etat, naguère considérés comme d'emblée structurants, sont avant tout des accompagnateurs, mais en outre, l'acteur public de proximité, la communauté de communes, se constitue en acteur légitime par et dans le montage du projet de développement, pris en charge par un opérateur privé.

Pour élaborer le diagnostic fondateur et sa traduction en actions à entreprendre en vue du développement territorial, l'Agefos et son cabinet d'ingénierie sont en effet conduits à réaliser un travail de maïeutique et de mobilisation, par la qualité de l'expertise produite, auprès des acteurs publics « surplombants » : Etat dans ses différentes composantes, Conseil régional, Conseil général, Service public de l'emploi (AFPA et ANPE). Evidemment, le binôme acteur socio-politique / expert du développement territorial cherche à révéler et à s'appuyer sur le capital de relations et de réflexions déjà accumulées par les uns et les autres : ateliers du Club d'employeurs, études commanditées par la communauté de communes, travaux d'études de l'AFPA etc ...

---

### Synthèse des enjeux et des orientations stratégiques du PIT du bassin saboléen

A l'issue du diagnostic réalisé par l'IMTE et l'Agefos-PME, trois enjeux majeurs sont identifiés :

- « Le renforcement la compétitivité des entreprises et du territoire »,
- « Le renforcement de la gestion des ressources humaines »,
- « Le développement de l'emploi et l'insertion sur le territoire ».

Les porteurs du projet proposent d'y répondre au travers de quatre « axes », déclinés pour chacun en un certain nombre de « mesures » :

- « **Renforcer l'intelligence territoriale en matière de développement économique et d'emploi** », en éclairant les choix des partenaires locaux , en facilitant l'accès des entreprises à l'information et « en renforçant l'innovation », en appuyant la mise en réseau des entreprises.
- « **Renforcer la compétitivité des entreprises du bassin saboléen** », en soutenant les adaptations économiques et en renforçant la gestion des ressources humaines, en développant la formation et les compétences, en fidélisant les salariés, etc...
- « **Rapprocher la demande de l'offre d'emploi** », en renforçant la qualification des demandeurs d'emploi, en renforçant l'insertion par l'économie, en renforçant la mobilité des actifs, etc...
- « **Maintenir le processus partenarial** », en mettant en place un dispositif d'évaluation chemin faisant, en mettant en œuvre une assistance technique et en mobilisant une personne-ressource pour animer le dispositif.

Parmi les 25 actions à mener, figurent notamment la mise en place d'un observatoire territorial de l'emploi et des compétences, le financement d'un appui-conseil, des formations à destination des

chefs d'entreprise, le lancement d'un EDDF territorial, la création d'une plate-forme de formation, l'organisation d'un forum de l'emploi, la mise en place d'un PLIE, etc.

### Synthèse des enjeux et des orientations stratégiques du PIT du Lioran

Moins élaboré dans sa forme et moins ambitieux (ou moins « attrape-tout »), le PIT du Lioran comporte un intitulé explicite : « gestion des emplois et des compétences des salariés saisonniers ».

Trois axes stratégiques se dégagent du diagnostic piloté par l'Agefos-PME :

- **Faciliter l'émergence de nouveaux gisements d'emplois** : pour cela sera mis en place une formation-développement à l'attention de vingt saisonniers, sur la concrétisation de projets personnels visant à développer une activité complémentaire.
  - **Former les saisonniers et les entreprises multisectorielles**, par la réalisation d'un schéma de l'emploi saisonnier, préalable à la création d'un groupement d'employeurs, ainsi que par la mise en place d'une action de formation à l'accueil et au NTIC pour les saisonniers et les demandeurs d'emploi.
  - **Améliorer la saisonnalité**, en créant une maison des saisonniers.
- 

Si l'on se réfère à l'approche que fait Robert Salais de l'action publique, on est tenté de dire que l'Agefos-PME prend la posture d'un « Etat situé » au milieu des autres acteurs afin de faire déboucher le processus technique sur l'identification d'un bien commun territorial, par delà les frontières institutionnelles et statutaires (public versus privé). Mais les difficultés rencontrées par l'opérateur ne se posent pas dans les mêmes termes, selon qu'il agisse dans un milieu où sont déjà implantées de multiples institutions, et où certains acteurs ont développé une longue habitude de coopération, ou qu'il intervienne dans un milieu institutionnel peu dense, faiblement doté en capacité d'expertise propre et où la représentation des intérêts socio-économique est très mal assurée.

### 3. Une dynamique collective à la jonction de l'économie et du politique

L'exemple de Sablé sur Sarthe est emblématique de la constitution d'une configuration propice à l'appropriation politique locale de cette démarche fondée d'abord sur l'expertise. *A contrario*, on verra dans le point 6 que les défaillances en la matière peuvent peser lourd sur l'effectivité du processus (cas du Lioran, voir point 6.1.).

La démarche du PIT relève pour l'essentiel d'un trio : appuyés par un opérateur constitué de l'AGEFOS PME et du cabinet IMTE, deux acteurs « historiques », la Communauté de Communes et le Club d'employeurs de Sablé mobilisent une constellation d'acteurs tant publics que privés. Les administrations de l'Etat déconcentré comme celles du Conseil régional sont avant tout des supplétifs.

Les deux acteurs historiques sont très liés à la personne de François Fillon, figure politique tutélaire du territoire : ce dernier a présidé la communauté jusqu'à son entrée au gouvernement Raffarin en 2002 et il a été à l'origine, il y a une vingtaine d'années de la création du club d'employeurs. L'engagement de la communauté de communes est symptomatique de nouvelles formes d'action publique territoriales. Comme d'autres collectivités, elle compense une relative faiblesse technique en se portant garante du sens de l'action entreprise, qui s'affiche comme un véritable intérêt général territorial. La légitimité politique qui en découle gagne à être confortée par l'implication directe des élus. En tout état de cause, il est évident que la mairie de Sablé est le centre politique de ce dispositif. Cela n'empêche pas qu'à ce stade, le portage politique n'ait pas été à la hauteur de la sollicitation initiale. Ce déficit de leadership politique n'est sans doute pas étranger à la difficulté certaine pour la communauté de communes à devenir de facto l'animateur technique de l'élaboration du plan d'action et donc à hiérarchiser un ensemble très fourni de recommandations, au point que l'Agefos-Pme a dû s'engager plus fortement et plus longtemps que prévu.

Le Club d'employeurs regroupe une centaine d'adhérents (des entreprises importantes de l'agro-alimentaire (viandes), telles le groupe LDC – poulet de Loué -, le Groupe Bel, Charral ...) mais aussi les sociétés d'intérim, très présentes sur la place, et des acteurs publics, tels l'antenne ANPE, le service du développement économique du département, les organismes consulaires, le proviseur du lycée technologique etc. Depuis sa création, ce club travaille sous la forme d'ateliers thématiques portant sur des problèmes communs aux entreprises adhérentes et plus largement au tissu économique et social : dans un passé récent, il fut notamment question des 35 heures, des nouvelles compétences, de la qualité. Le club vise à élaborer des corps de propositions soumis ensuite aux

pouvoirs publics et aux partenaires privés. Ce club est très lié aux élus locaux : le gestionnaire de l'association travaille à la Communauté de communes ; François Fillon intervient devant les membres du Club ... Mais il faut surtout retenir qu'est ainsi constitué un acteur collectif, totalement indépendant des organismes patronaux officiels, qu'ils soient interprofessionnels – Medef et Cgpm – ou de branches – porteur d'un véritable intérêt économique à agir sur le territoire.

Le lien partagé de ces deux grands acteurs avec la figure politique locale n'empêche pas que surviennent de des désaccords et des controverses. Sans anticiper sur l'identification des principaux enjeux, notons plusieurs tensions, parfois sensibles :

- Le recours massif, dans l'industrie de la viande, à une main d'œuvre d'origine africaine, dont la « visibilité » fait craindre des réactions de rejet par les autochtones;
- Le faible développement de l'emploi féminin, qui nuit à l'attractivité du territoire aux yeux des couples d'actifs.
- L'insuffisance d'infrastructures (transports, logement) et de services collectifs de nature à favoriser une conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.
- Enfin la gestion du temps donne lieu à des décalages assez sensibles : les employeurs voudraient que les conclusions des groupes de travail qu'ils animent soient rapidement mises en œuvre. La communauté de communes adopte une démarche clairement progressive et transversale aux différents objets de négociation.

Dans le cas du Lioran, le portage politique du programme a été essentiellement assuré par le maire d'une petite commune du canton, par ailleurs conseiller général et surtout président du syndicat intercommunal de Murat, en étroite collaboration avec le sous-préfet, très impliqué dans sa fonction de président du comité de pilotage du PIT. Mais l'origine de l'initiative revient à un petit cercle de personnes qui avaient déjà eu l'occasion de travailler ensemble sur des questions d'emploi et de développement économique : outre l'élu mentionné, les chargés de missions de l'Agefos-PME, deux responsables de centres de formation publics et le directeur de Transmontagne, l'exploitant de la station du Lioran et principal employeur de la zone. Se sont ensuite adjoints les directeurs de l'emploi successifs et les coordinateurs emploi-formation.

Dès le départ, les initiateurs du projet vont devoir faire face à la faible implication des chefs d'entreprise et à l'absence d'interlocuteur susceptible de faire-valoir auprès des entreprises l'intérêt d'une prise en charge collective des problèmes de saisonnalité. Cette absence de mobilisation est mise sur le compte d'un individualisme traditionnel mais aussi de la prégnance d'une culture « d'assistanat », dans un département où l'activité économique a toujours été soutenue par d'abondantes aides publiques. Pour les acteurs publics, les comportements opportunistes des chefs d'entreprise sont à l'origine de l'échec d'une tentative de création de groupements d'employeurs, portée par la DDTEFP et Transmontagne deux ans avant le lancement du PIT. Les tensions entre les acteurs politico-administratifs et les employeurs locaux culmineront avec le départ du directeur de Transmontagne et l'arrivée d'un successeur qui affirmera dès sa prise de fonction ne pas être concerné par les problèmes liés à l'emploi saisonnier. Le retrait du principal acteur privé entraînera le semi-échec des actions de formation initiées dans le cadre du PIT.

On voit ici que la dynamique d'action collective reste éminemment fragile, dès lors que le travail de constitution d'une appréhension commune des enjeux au travers de l'expertise n'est pas relayé au sein du milieu socio-économique. Dans ces conditions, l'émergence d'un intérêt collectif territorial ne peut s'opérer correctement.

#### **4. La construction d'un intérêt collectif territorial**

Cette opération très technique est évidemment un processus éminemment politique puisque délimitant un intérêt collectif territorial, il légitime prioritairement les acteurs dont l'horizon d'action s'identifie à ce « territoire de projet ». La première étape de cette élaboration consiste à identifier des enjeux-clés avant de dégager des axes prioritaires pour l'action.

Les acteurs territoriaux n'utilisent pas spontanément les vocables en cours destinés à qualifier la « société du risque ». Il n'en reste pas moins que cette « gouvernance territoriale » se légitime en définissant un risque macro-économique territorial qui prolonge des diagnostics fouillés dans les domaines de l'emploi, de la formation et des qualifications. Certes, on est encore loin de la technicité des débats menés dans le champ sanitaire, et d'ailleurs les expertises n'évaluent pas encore des

risques « estimés », appuyés sur des modélisations théoriques (Setbon, 2004). Mais il ne s'agit plus simplement de risques « perçus » fondées sur des appréciations subjectives (comme dans le cas de la maison du travail saisonnier) ; on peut en effet parler de risques « observés » par l'entremise de diverses formes d'objectivation (traitement ad hoc de statistiques publiques, enquêtes spécifiques, etc.). Ainsi les PIT visent précisément à identifier des risques par l'observation ou la prospective démographique en vue, par exemple, de faire ressortir les expositions possibles à des difficultés de recrutement (versant économique) ou de la disqualification sociale (risques de l'emploi et de la personne).

#### **4.1. Les risques territoriaux attachés à des spécialisations dans des activités de faible niveau de qualification**

Nombre d'activités à faibles qualifications (cas typique de l'industrie de la viande en pays sabolien et, à un moindre degré, du développement touristique au Lioran) ont fondé structurellement leur développement sur la mobilisation de ressources de main d'œuvre privilégiées, en l'occurrence une population rurale en situation de sous-emploi dans l'agriculture : la figure classique dans le bassin saboléen est celle d'un couple dont l'homme travaille à la découpe du bétail et la femme à celle de la volaille, et, dans le cas du Lioran, d'enfants d'exploitants agricoles complétant une activité sur l'exploitation par le travail saisonnier en station. Pour les employeurs, l'une des qualités de ce personnel tenait à sa capacité à accepter durablement des conditions de travail pénibles – d'où un risque réel encouru par la santé des personnes mais dont la couverture était transférée vers la collectivité ou, le plus souvent vers les salariés eux-mêmes. Aujourd'hui cette source de main d'œuvre rurale est en voie d'épuisement ou ne dispose pas d'un socle de qualification suffisant pour s'adapter aux évolutions de la production agro-alimentaire ou de l'offre touristique.

Dès lors, le territoire est, à court terme, et plus particulièrement en période de haute conjoncture, confronté à des risques de pénurie de main d'œuvre, soit un risque avant tout économique doublé de pertes d'opportunités d'emplois. L'expérience en a été faite dans le bassin saboléen puisqu'au début des années 2000, se sont cumulés les effets de la haute conjoncture et de l'application de la loi sur les 35 heures ; de ce fait, le territoire était en situation de quasi plein-emploi (3,5 % de taux de chômage). Aujourd'hui les tensions ont sensiblement baissé puisque le taux de chômage se situe aux alentours de 6 %).

A moyen terme, les risques d'indisponibilité sont accrus par la faible attractivité des emplois compte tenu des mauvaises conditions de travail et d'emploi (l'embauche passe très largement par l'intérim, qui permet à la fois de tester la capacité des individus à supporter les conditions qui leur sont faites et de faire varier l'exposition à des types de contrainte spécifique). Dès lors, deux « réservoirs » de main d'œuvre ont été sollicités :

- Le premier concerne les chômeurs de longue durée du « pays » ; résidant souvent en zone rurale et ne disposant pas de véhicule, ils ont parfois du mal à s'adapter aux horaires atypiques qui se sont répandues et la construction de leur employabilité est, en regard, jugée coûteuse et incertaine.
- Le second, par l'entremise d'une campagne de recrutement de l'ANPE, a fourni des travailleurs d'origine africaine qui n'ont pas regimbé devant les conditions de travail et ont, dans un second temps, fait jouer le groupement familial.

Dans ce « pays » peu habitué à la diversité des origines ethniques, cette évolution a été jugée par les responsables de la communauté d'agglomération comme constitutive d'un « danger » politique et social : on est face à une mise en balance toute politique entre d'un côté, l'acceptation des risques de la pénibilité au travail et de l'autre, le « danger politique » du franchissement de seuils supposés « d'acceptabilité sociale » d'une population d'origine étrangère. La perspective redoutée d'un accroissement sensible du nombre de travailleurs étrangers tient finalement lieu de puissant révélateur d'un risque structurel en matière d'emploi et de travail ; il est lié à la composition socio-démographique du personnel actuellement employé<sup>91</sup> et aux pratiques de gestion des entrepreneurs.

En effet, des diagnostics réalisés dans le cadre du PIT de Sablé, il ressort que les mauvaises conditions de travail pourraient se traduire à terme par l'explosion des maladies professionnelles. Dès lors, les victimes, « vieillissantes » et faiblement qualifiées seront exposées à un fort risque

---

<sup>91</sup> Centre Afpa Le Mans, 2005, « Age et travail en pays de la vallée de la Sarthe, diagnostic de la situation d'emploi des actifs de plus de 45 ans », miméo Afpa, 72 pages.

d'inemployabilité radicale — par suite de déclarations d'inaptitude — et donc de disqualification sociale. Frappés d'illétrisme, les salariés seraient très difficilement ré-employables dans d'autres activités, si tant est que cela soit possible sans mobilité importante.

La démographie de l'emploi est également très préoccupante dans le Lioran où, à la différence de nombre de stations touristiques, la population salariée se caractérise par sa faible mobilité géographique et sa fidélité aux employeurs du cru. Pour les activités liées au tourisme, le risque avéré de déficit d'enneigement fréquent et le retard de l'offre hôtelière au regard des standards de qualité de la concurrence font peser à terme de sérieuses craintes sur la pérennité de l'activité de la station. Dans les secteurs liés à l'agriculture ou dans l'artisanat, le vieillissement de la population active et la chute démographique rendent impossible le renouvellement par des sources de main d'œuvre locale. Cela conduit à envisager un recrutement extérieur et dès lors, à se priver de la fidélité garantie d'une main d'œuvre locale, fidélité qui était, selon les entrepreneurs, le gage de sa capacité à accepter de mauvaises conditions de travail et des rémunérations faibles.

L'enquête réalisée par l'Agefos-PME auprès d'un échantillon d'entreprises locales met en avant l'obstacle au développement économique que constitue la perpétuation d'un équilibre de bas niveau de qualification : « la principale cause de carence de la main d'œuvre est le trop faible niveau de qualification (...) l'offre d'emploi est là mais pas la main d'œuvre correspondante (...) l'exigence de polyvalence est générale (or) une grande partie du personnel n'a pas le minimum requis pour suivre des formations permettant l'acquisition de nouvelles qualification ». Cela étant, si le constat est posé, il ne suffit pas à lui seul à entraîner une réponse collective.

#### **4.2. Limites du contenu et de l'appropriation de l'expertise**

Le cas de Sablé sur Sarthe est particulièrement illustratif des limites de la coordination par la production de connaissances.

Le diagnostic s'est évidemment focalisé sur les entreprises et les activités économiques existantes. Mais au stade des préconisations pour l'action, s'est ainsi introduit un décalage vis à vis d'une composante clé de la stratégie de la Communauté de Communes qui vise à diversifier le tissu productif. L'une des particularités de l'appareil productif local tient, sans conteste, au poids de l'agro-alimentaire et, notamment, d'une industrie de la viande caractérisée par des conditions de travail assez médiocres. Cette spécialisation inquiète la communauté de communes qui y voit une forme de dépendance économique excessive pour le territoire, du fait d'une exposition aux aléas de cette industrie : crise potentielle de la consommation – les inquiétudes et les baisses immédiates de ventes liées à la diffusion de la grippe aviaire sont là pour le rappeler -, déficit d'attractivité de « mauvais emplois », perte de compétitivité de l'ensemble du territoire ... De même pouvait-on se demander s'il n'y avait pas un biais lié à la personnalité du maître d'œuvre de la phase diagnostic / recommandations, se traduisant par une insistance du diagnostic sur le faible développement (avéré) de la formation continue, au détriment des questions relatives aux politiques de formation initiale : ces dernières sont pourtant cruciales pour le moyen terme, en particulier dans une perspective de diversification productive.

Parallèlement à la démarche PIT, la communauté de communes a d'ailleurs commencé à agir significativement sur le registre des nouvelles activités. C'est ainsi qu'a été favorisée l'installation de la société Trigano, spécialisée dans l'aménagement de campings cars. Cette implantation, comme celle de Meccachrome, se traduisent par d'importants recrutements de techniciens (150 à court terme) ce qui tire la structure des emplois vers le haut. Il est question, à terme, de développer avec Trigano une plate-forme de formation centrée sur le montage des campings cars, ce qui rejoindrait la dynamique en matière de formation initiale engagée avec la création d'une licence professionnelle dans le cadre du lycée technologique de Sablé. Dans sa version présente, le PIT reprend ce type de perspective en prônant une mutualisation des moyens de la formation initiale et de la formation continue.

Bien qu'elles puissent être un des nœuds des évolutions à venir et un enjeu majeur pour l'action publique, les conditions de travail peinent à bien se positionner sur l'agenda politique local, alors que s'élabore, par ailleurs, un plan régional pour la santé au travail qui devrait traiter ce type d'enjeux. Dans le cadre d'une intervention de l'AFPA développant une problématique de l'âge au travail, une action expérimentale a pourtant été menée dans trois entreprises sur la question du vieillissement

professionnel et de la pénibilité au travail. Se font jour et, à ce stade, s'évitent deux regards sur ces questions : celui de chefs d'entreprise orientés vers de solutions de court terme et d'extériorisation des problèmes (vers la protection sociale) ; celui porté des acteurs (certains DRH et des acteurs publics) qui se situent plus dans l'action structurelle consistant à mettre en place des réseaux de veille, notamment par le biais de formations auprès de médecins généralistes sur les risques professionnels. Un accord pourrait se faire, dans l'immédiat, sur des actions de sensibilisation des médecins généralistes. La question devrait de toute façon surgir au travers des conséquences économiques d'une faible gestion et anticipation de ce type d'enjeux : coûts croissants de l'intérim et de l'absentéisme qui ne manquent pas de faire retour sur les entreprises.

En outre l'expertise a bien pointé la pression qui s'exerce sur les techniciens des entreprises industrielles. En effet, on leur demande de plus en plus d'encadrer le personnel mais sans les doter des outils de management nécessaires. Le cabinet d'experts a finalement réussi à faire passer l'idée qu'il fallait mettre en place une action collective de formation dans ce domaine mais ce type de questions qui concerne également une bonne partie des cadres fait l'objet d'une lente appropriation par les employeurs. De même, les actions de formations proposées par le PIT ont rencontré un écho assez faible auprès des entreprises, alors même qu'elle avait été précédé par une importante étude de l'AFPA; celle-ci, entre autres dimensions, avait su aborder les difficultés psycho-sociales d'une main d'oeuvre saisonnière, peu formée et faiblement qualifiée.

Ces défaillances dans le passage du diagnostic à la préconisation puis à l'action s'expliquent, au moins partiellement, par l'incomplétude et les défaillances de l'action collective, du fait notamment de la quasi-disparition des relations professionnelles.

## 5. L'éviction paradoxale des relations professionnelles

Il existe une forte disjonction entre le cadre paritaire originel du dispositif et les conditions de mise en œuvre de ce dernier sur le terrain. Conçus et dans une certaine mesure « vendus » aux pouvoirs publics comme un instrument visant à améliorer la qualité de la formation par le développement du dialogue social territorial, les PIT ne mobilisent que très marginalement les partenaires sociaux « traditionnels », y compris ceux des instances paritaires de l'Agefos-PME. Cette éviction des acteurs classiques des relations professionnelles, bien illustrée par nos deux terrains, est corroborée de manière plus générale par les observations de ceux-là même qui sont chargés de piloter ce dispositif. Elle est d'autant plus frappante que l'Agefos PME n'a eu de cesse de lier la promotion de la formation comme ressource pertinente pour le développement des PME et TPE à la construction de règles innovantes par la négociation sociale.

La période présente, qui fait suite à la conclusion de l'ANI et à la promulgation de la loi sur la formation tout au long de la vie, est assez emblématique de ce lien. Ainsi l'accord collectif du 20 septembre 2004 entre la CGPME et les 5 confédérations syndicales représentatives<sup>92</sup> s'articule-t-il fortement autour de la constitution d'une « commission paritaire nationale d'application de l'accord » (Article 13) chargée de définir « les moyens spécifiques d'accompagnement spécifiques aux PME ». L'une de ses missions est de « favoriser les partenariats et les échanges, notamment en matière d'information, en s'inscrivant dans la dimension territoriale et dans une optique de développement du dialogue social à ce niveau, avec les différents acteurs du système de formation professionnelle continue » ; il est précisé que « pour la détermination des règles et orientations qu'elle formule (...), la commission prend en compte la dimension territoriale et la réalité de la décentralisation [et] pour cela, elle s'appuie sur les travaux et les réflexions des instances d'Agefos-PME, notamment les instances régionales (Conseils d'Administration, Commissions Régionales de Formation) ».

Ce texte témoigne de l'imbrication voulue entre la dynamique de la négociation sociale et l'intervention de l'instance technique et gestionnaire qu'est l'Agefos-PME. La force de cette dernière – attestée par sa part dans la collecte des fonds de la formation professionnelle continue et sa capacité d'attraction vis-à-vis de certaines « petites » branches – réside dans précisément dans sa capacité d'impulsion simultanée dans les deux registres. Elle s'est forgée avec une efficacité reconnue dans un contexte de collecte des fonds de plus en plus concurrentiel depuis 1993. L'ANI, dont on a vu par

---

<sup>92</sup> Accord dont la page de garde rappelle le lien avec l'organisme collecteur par la mention « signataires de l'accord constitutif d'AGEFOS-PME ».

ailleurs (Méhaut 2005), qu'il porte la marque du poids politique des organisations professionnelles de branche, a encore avivé la compétition entre les différents réseaux de drainage de la manne financière que constitue l'obligation pour les entreprises de financer la formation continue. Dans un tel contexte, et alors que nombreuses sont les interrogations sur la portée effective du paritarisme de gestion, la légitimation de l'instance technique par la qualité des règles construites dans la négociation se fait encore plus cruciale.

Le décalage avec les pratiques territoriales n'en est donc que plus frappant. En effet, le point commun des deux PIT étudiés tient à la faiblesse de la participation de la représentation des salariés. D'ailleurs, la méthodologie de projet définie par l'Agefos PME<sup>93</sup> ne prescrit en la matière aucune recommandation. Les organisations syndicales ne sont pas désignées comme parties-prenantes, la représentation des intérêts des salariés s'opère par le biais d'acteurs de substitution : en tant qu'organisme paritaire, l'Agefos PME élève une prétention à « incorporer » un point de vue « équilibré » sur les questions de travail, de même que les représentations de l'Etat, au nom de l'intérêt général. Dès lors, le risque n'est-il pas de déboucher fatalement sur le constat de carence de l'incapacité des syndicats d'organiser des actions collectives locales, ce qui serait à mettre en relation avec une déshérence marquée de l'interprofessionnel territorial ?

Les chargées de mission de l'Agefos-PME Auvergne ayant piloté le PIT du Lioran admettent que l'absence de partenaires sociaux dans le comité de pilotage ait pu jouer en défaveur du projet. Il est vrai néanmoins qu'elles auraient été bien en peine, l'eût-elle souhaité, de trouver un représentant syndical susceptible de porter la parole des ouvriers des TPE de l'agro-alimentaire, des pisteurs ou des employés saisonniers à temps-partiel de l'hôtellerie-restauration. Dans une zone aussi reculée que le Lioran, l'expression « désert syndical » prend tout son sens...et la représentation des entreprises, comme on l'a déjà noté, est tout aussi compliquée. A défaut de syndicalistes locaux, l'Agefos-PME régionale a tenté de mobiliser les représentants siégeant dans ses instances paritaires, en mettant à de nombreuses reprises le thème de l'action territoriale à l'ordre du jour de sa commission emploi-formation. Succès d'estime, selon les chargées de mission, mais aucun résultat tangible en termes d'activation des réseaux propres à chaque organisation....

Dans le cas, encore en cours, du PIT de Sablé sur Sarthe, la configuration d'acteurs est marquée par l'absence de représentants des salariés au comité de pilotage du PIT. Initialement, il avait été envisagé de faire venir des représentants de la COPIRE ou du CESR de la région Pays de Loire ou encore, de s'appuyer sur la représentation salariée au Conseil d'administration de l'Agefos régionale. Lors de la deuxième réunion du comité de pilotage, l'absence de ces représentants a été constatée et il a été décidé que les salariés ne seraient pas représentés institutionnellement. Au-delà du constat, il apparaît aux pilotes du dispositif, un double problème, plus structurel, de participation et de compétences de la partie salariée dans le domaine emploi-formation. Il y aurait, en premier lieu, un problème de disponibilité de la part de représentants déjà très sollicités pour de multiples réunions institutionnelles et qui en fin de journée, seraient sollicités par de nombreuses réunions dispersées dans la région ; comme on le sait, par delà la dimension anecdotique, il y a là un enjeu plus substantiel et radical pour le syndicalisme français (Hancké, 1997) : privilégier les instances et forums officiels ou l'action de terrain auprès des salariés.

De toute façon, les représentants locaux des salariés n'ont pas été contactés. Il a, en effet, été jugé très important que les acteurs économiques et politiques engagés dans le processus puissent échanger de la manière la plus ouverte possible, en dehors de contraintes institutionnelles du type négociation collective, afin de travailler à l'élaboration d'un projet territorial commun. Or cette « conscience collective » préalable a été jugée, à un stade procédural pourtant situé dans le registre de l'expertise, encore insuffisante : aussi la présence de représentants locaux des salariés a-t-elle été vue comme risquant d'accroître les problèmes de « compréhension mutuelle ».

Chemin faisant, leur participation est cependant appelée à devenir « naturelle » : Cependant deux ans après le démarrage du projet, cela n'est pas encore à l'ordre du jour. Implicitement, les intérêts des salariés sont, au stade actuel du projet, pris en charge par les représentants de l'administration du travail et par les employeurs eux-mêmes : on est dans une situation inverse de celle de la Maison du

---

<sup>93</sup>AGEFOS PME Siège National et Institut du management territorial et européen, 1996, « Programme intégré territorial pour la formation et l'emploi en PME/PMI, cahier des charges, délégations régionales AGEFOS PME, miméo, janvier 1996.

Travail Saisonnier du Cap d'Agde où pourtant, là aussi, l'exigence d'opérationnalité posée par les acteurs économiques est évidente. Dans le cas du PIT, le dialogue social est en quelque sorte « différé » sine die.

La médiation sociale par l'expertise, se révèle ainsi insuffisante pour ouvrir la scène territoriale aux salariés. Pourtant, dans les deux PIT, l'étude de l'AFPA (voir ci-dessus), offrait à cet égard une opportunité particulièrement légitime pour insérer la représentation des salariés. Elle traite en effet de questions qui touchent directement à l'expérience quotidienne des travailleurs, la pénibilité des tâches et les risques de maladies professionnelles dans un cas, les longues durées du travail et les questions de logement et de santé attachées à la saisonnalité dans l'autre. Dans le passé, les Bourses du Travail et les Unions locales faisaient preuve de capacités d'initiative importantes lorsque se superposaient les espaces de sociabilité dans et hors le travail ; le cas de maison du travail saisonnier réactualise cette conclusion, pas les PIT, pour l'instant du moins.

## **6. Les limites de l'action collective : défaillances et risques**

Comme on l'a vu, quelle que soit sa richesse et sa finesse, l'expertise ne peut, à elle seule compenser l'incomplétude et les déficits d'engagement qui caractérisent le modèle d'action collective volontariste porté par les PIT.

Malgré une impressionnante production d'études préalables, le programme du Lioran est resté largement cantonné au seul couple public « élus de l'intercommunalité – administrations de l'Etat ». Elle n'a pas trouvé d'appui solide parmi les milieux économiques et sociaux, ni parmi les entreprises, ni de la part des salariés, tenus en lisière du dispositif :

A l'absence d'associations d'employeurs s'est ajoutée la faiblesse de la propension des employeurs à coopérer. Ainsi l'actuel directeur de la station touristique, acteur majeur, a largement privilégié des objectifs de rentabilité à court terme alors même que son prédécesseur, préoccupé par la difficulté à garder les saisonniers les plus professionnalisés, avait été à l'origine du projet de PIT. A l'instar de la plupart des responsables des grands établissements qui ne sont pas originaires du « pays », il a profité de la fidélité d'une main d'œuvre peu chère, peu syndiquée et ne s'est donc guère préoccupé des problèmes posés par la saisonnalité de l'activité.

Du fait de l'opportunisme des grands employeurs et de la faiblesse de la représentation de salariés pluri-actifs et majoritairement employés par de petites entreprises, la question du travail au noir (ou simplement dissimulé) n'a pas été abordée : là aussi pesait l'intérêt bien compris d'une certaine frange d'employeurs à garder une main d'œuvre que son absence de qualification rend captive. De fait, les actions de formations proposées par le PIT ont rencontré un écho assez faible auprès des entreprises.

La cohérence du projet territorial se joue, notamment, dans sa capacité à faire converger et à intégrer localement différents canaux de financement publics. Cette ingénierie de projet joue sa fiabilité dans la qualité des appariements entre des actions choisies par les acteurs territoriaux et les procédures et sources de financements adéquates. Par exemple, à Sablé, la formation des techniciens au management et, plus largement, l'ensemble des actions destinées à diffuser et ancrer la GPEC dans les entreprises mobilisent des financements de la DRTEFP, du FSE et des fonds mutualisés de l'Agefos Pme ; l'antenne régionale de cette dernière bénéficie de la part de l'Etat d'une délégation de gestion des financements du ministère du travail et de Bruxelles.

Par contre, nul ne sait comment vont se traduire localement les « retours de l'Etat surplombant » : par exemple, où sera localisée la « Maison de l'emploi » que le préfet peut installer à Sablé ou à La Flèche : son choix interférera sur les dynamiques locales de deux « pays », partiellement concurrents. De même, à ce jour, aucun lien n'a été établi avec le plan régional sur la santé au travail, alors même que les enjeux en la matière sont très importants compte tenu de la pénibilité des tâches dans l'industrie de la viande.

En outre, la Région qui a changé de majorité au printemps 2004 au détriment du président de la communauté de communes de Sablé, François Fillon depuis 12 ans à la tête de l'exécutif régional, a lancé une nouvelle procédure «le contrat territorial unique ». Cette procédure de contractualisation, dotée de 225 millions d'euros, s'adresse aux agglomérations et à tous les territoires, ruraux et littoraux, alors que la politique précédente excluait de fait toutes les agglomérations et les villes de

plus de 20 000 habitants. Certes cette démarche ne se veut pas prescriptive mais il reste que si le PIT de Sablé veut bénéficier des crédits régionaux quel qu'en soit le domaine d'application, à l'instar de Laval situé également dans l'opposition régionale, la communauté de communes devra engager une négociation sur le fond comme sur la procédure : il est notamment prévu qu'au nom d'un principe de « démocratie participative auquel la Région est très attachée » (...), se mettra en place « un conseil de développement rassemblant, à l'échelon du territoire, les forces vives des secteurs professionnels, les syndicats et les représentants des associations » ; en outre, « si les élus des territoires ont toute liberté pour conduire la réflexion dans le sens qu'ils souhaitent, la Région dispose de la même liberté pour indiquer le cadre général des thématiques prioritaires qu'elle entend promouvoir<sup>94</sup> ». Près d'un an après le lancement de la procédure « unique », aucun contact n'avait été noué entre les deux collectivités. Ceci dit, l'observatoire de l'emploi du PIT, censé instrumenter la mise en place de la GPEC, sera adossé à l'Observatoire régional emploi-formation (OREF). L'expertise et la connaissance se révéleront-elles ainsi des médiateurs efficaces entre les collectivités territoriales ?

---

<sup>94</sup> Site web du conseil régional : « nouvelle politique territoriale de la Région, dossier de presse, novembre 2004

## **Conclusion**

Les PIT témoignent bien de la capacité de cet instrument à effacer les frontières institutionnelles et statutaires, à rassembler les points de vue des différents niveaux d'action publique dans une même perspective et enfin à faire converger des sources de financement diversifiées sur un même objet. L'expertise se révèle suffisamment sophistiquée pour que la référence à une problématique des risques n'apparaisse pas artificielle, au contraire.

Ceci dit, plusieurs limites s'avèrent patentées :

La disparition des relations professionnelles touche tant la partie patronale que syndicale, même si cette dernière est sans conteste plus touchée car contrairement aux employeurs, les salariés ne disposent pas d'acteurs substitutifs à la représentation institutionnelle classique

La maturation du débat sur des sujets clés comme celui des risques du travail qui devrait pourtant s'avérer crucial, aux niveau(x) tant micro-économique que macro-social, peine cependant à se faire reconnaître ou même à attirer débats et moyens d'actions.

La mise en œuvre d'un PIT est une suite ininterrompue et délicate d'étapes cognitives et procédurales. Le passage du registre diagnostique à celui de l'action s'avère particulièrement délicat à négocier. La capacité à peser pratiquement sur les comportements des firmes et des agents reste encore largement à prouver.



# Chapitre 7 : Transitions territoriales et risques : la reconversion de la Ciotat

*Jacques Garnier et Delphine Mercier*

## Introduction

Pendant plus d'un siècle et demi (depuis 1830) et plus intensément encore depuis le début des années 1960, le chantier naval de la Ciotat et la ville, asservis l'un à l'autre, s'étaient constitués sur une même matrice professionnelle et selon le même principe de relations professionnelles qui régissait à l'époque la plupart des grands secteurs et des grandes entreprises industrielles françaises (statuts professionnels et sociaux des salariés des grandes entreprises garantis par une « convention » passée entre les Directions des entreprises et les organisations syndicales de salariés avec la garantie tacite de l'Etat).

La « ville-usine » a aujourd'hui laissé place à un nouvel espace productif organisé autour de plusieurs zones productives (le site du DIAM sur l'ancien chantier naval, ATHELIA – zone d'entreprises -, le parc d'activité de Gemenos et la zone d'Aubagne) et donc de plusieurs pôles de compétences mêlant à la fois les ressources anciennes et l'arrivée d'activités nouvelles. Tous ces projets de reconversion et de ré-industrialisation se conçoivent et se « négocient » à des niveaux régionaux et locaux et, notamment, au niveau de l'agglomération urbaine. Mais l'espace de négociation s'est aussi re-composé à un autre niveau, « ultra-local » celui-là, sur des enjeux apparemment très « micro » mais proprement liés aux « conditions de travail » et avec des configurations d'acteurs qui dessinent des systèmes de relations professionnelles originaux et jusqu'alors largement inconnus.

Ainsi sur l'ancien site des chantiers navals, désormais centré sur les activités liées à la grande plaisance (construction et réparation de navires de luxe), at-on vu au cours des dernières années se structurer une forme de dialogue entre l'association des chefs d'entreprises du site (association SIAM) et la Direction de la société d'économie mixte en charge de la reconversion des chantiers, sur la sécurité au travail et sur l'environnement de travail.

En outre, dans la zone industrielle d'Athélia, créée en 1996 par l'Etat et les collectivités locales dans le cadre du plan de reconversion du bassin industriel, un système d'action local s'est progressivement constitué à partir de 2002. Il implique notamment une nouvelle association de chefs d'entreprises -Athélia Entreprendre - soutenue par la municipalité. Cherchant d'abord à se positionner comme interlocuteur des acteurs publics et professionnels dans l'aménagement, l'entretien et l'équipement de la zone (voirie, gestion des eaux de pluie et des déchets, services communs divers, etc), l'association s'efforce désormais d'une part, de mieux connaître, grâce à l'expertise d'une équipe de recherche<sup>95</sup>, les besoins et les lacunes relatives au recrutement de la main d'œuvre et aux moyens de formation, d'autre part d'apprécier plus finement le degré possible de mobilisation possible des chefs d'entreprises sur ces enjeux.

Pour rendre compte des ces transitions territoriales, le choix a été de s'appuyer sur le triptyque de risques retenu par la problématique initiale de la recherche :

- Le risque économique qui, lié aux aléas du marché des produits, est supporté par l'entrepreneur, même si les conséquences peuvent naturellement affecter le salarié et susciter l'intervention publique.
- Le risque de l'emploi qui réside dans la dissociation entre marché des produits et marché du travail : dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, c'est pour l'employeur d'avoir à poursuivre l'emploi et d'en supporter le coût, sans pouvoir le rompre à tout moment ; pour le salarié, la réalisation du risque d'emploi se traduit par la perte d'emploi et ses conséquences en termes de revenu et d'aléas dans le retour à l'emploi.
- Les risques liés à la personne qui tiennent d'une part, aux risques physiques encourus dans l'exécution du travail, d'autre part aux risques sociaux de pertes de

---

<sup>95</sup> En l'occurrence les auteurs du chapitre

capacités de gains, risques plus ou moins bien couverts par les systèmes d'assurance et d'assistance.

Dans les différents espaces-temps industriels étudiés, il s'agit de rapporter la prise en charge de ces risques aux jeux d'acteurs individuels et collectifs et, en particulier de se référer aux deux figures patronales, l'entrepreneur et l'employeur, selon qu'elles se recouvrent ou au contraire, se dissocient, comme c'est très classiquement le cas avec le contrat d'intérim.

## **1. Relations professionnelles, risques de l'emploi et du travail dans l'appareil productif associé à l'ancien chantier naval (1960 à 1986)**

Depuis les années 60 jusqu'à la fin des années 70, les salariés participant au processus de production du chantier naval de La Ciotat étaient répartis, de manière segmentée, d'une part dans un marché interne fortement équipé et, d'autre part, dans le monde multiple et fortement atomisé de la sous-traitance régionale et locale. Le premier des deux segments, participait de ce qu'on pourrait appeler l'espace professionnel national des salariés de « la navale ». Il s'articulait en outre, de manière quasiment organique, avec les structures urbaines locales. Contrastant avec le second segment, il constituait pour la majorité des salariés du chantier, une assurance de sécurité d'emploi. L'ensemble était inséré dans une régulation sociale et industrielle nationale.

### **1.1 L'espace professionnel national inscrit dans le local**

Le secteur national de la grande construction navale n'était certainement pas constitué en marché interne. Du point de vue de l'emploi, cependant, il faisait l'objet d'une régulation globale largement redevable d'un système sectoriel national de relations professionnelles. Trois formes institutionnelles opéraient dans ce sens.

La première forme était un modèle de la gestion de l'emploi commun aux différents chantiers navals de la constellation nationale. Aucun statut commun n'avait vu le jour mais on peut dire que la convention collective de la métallurgie offrait un cadre propice au jeu de coopération / négociation / conflit entre l'ensemble des directions d'entreprises et les trois grandes fédérations syndicales ouvrières (CGT, CFDT et FO) et à l'établissements entre elles toutes d'une sorte d'une « convention » de gestion nationale de l'emploi dans « la navale ».

C'est de cet esprit « conventionnel », d'ailleurs, que procédaient diverses modalités de mobilité inter-chantiers au niveau national (un segment de marché du travail non-interne, non-externe mais intermédiaire en quelque sorte). Cette mobilité n'était pas très développée en régime de croisière mais, en cas de crise ou de fermeture, elle jouait fortement et avait notamment opéré lors des fermetures des chantiers du Trait et de Port de Bouc.

La troisième forme, enfin, consistait dans la communauté professionnelle des salariés « métallus » de « la navale » française : une même professionnalité (qualifications, compétences, imaginaires professionnels, inclinations politiques, etc) se reproduisait, en effet, sur un mode comparable dans les différents chantiers français. Cette communauté professionnelle était largement portée par les grandes organisations syndicales. Elle imprégnait le marché interne de chacun des chantiers et se reproduisait dans chacune des villes-usines.

### **Marché interne et « ville usine »**

Au fil des décennies, en effet, les règles d'embauche, et de promotion, les normes de qualification et les processus de formation à l'intérieur de l'établissement de La Ciotat s'étaient établies selon des formes d'une grande conformité aux modèles de marché interne proposés pendant les années 70. La Direction de l'établissement et les principales organisations syndicales de salariés avaient commencé à négocier ces règles à la fin des années 60, au début du cycle de grande expansion de la construction navale associé à la croissance des échanges mondiaux de marchandises, lorsque les chantiers avaient dû massivement recruter parmi des travailleurs migrants venus des autres pays méditerranéens ou transfuges des départements bas-alpins de la région provençale. Ce marché interne constituait bien une garantie de stabilité pour tous ceux qui y avaient accédé, notamment pendant cette période faste. Cette garantie était encore accentuée par l'articulation très poussée entre le chantier et la ville, entre l'emploi et l'habitat, entre le travail et la vie sociale locale.

La société ciotadaine était fortement structurée par les rythmes, les solidarités, les cycles de vie professionnelle, les événements maritimes et industriels, les réussites, les échecs, les formes relationnelles, les représentations, les aspirations et les valeurs associés au chantier. Et le

confinement géographique du site faisait le reste pour unifier la ville autour du cœur industriel ancré dans l'anse du Pré et l'anse de l'Escalet. Sur la matrice industrielle s'étaient construites des institutions au service de la population locale. Le comité d'entreprise du chantier et les services multiples qu'il rendait n'étaient pas loin de constituer le comité d'entreprise de la ville. Le centre médical de l'Union Départementale Mutualiste – encore appelée la « mutuelle CGT » - était lui aussi une institution collective au service des habitants de la cité. Quant à la politique du logement de la municipalité ciotadaine, elle était évidemment médiatisée par des acteurs politiques, syndicaux et patronaux directement ou indirectement associés à l'existence du chantier naval. Entre le chantier et la cité les temps, les espaces et les valeurs s'étaient recouverts. Articulé au marché interne qui structurait l'emploi du premier était indissociablement associées les institutions constitutives de ce qu'on peut être tenté d'appeler la « ville interne ». Le risque de l'emploi s'y trouvait d'autant plus largement assuré que les garanties de toutes sortes dans l'emploi étaient associées à une sécurité institutionnelle, politique et idéologique dans la vie hors travail.

Il n'en demeure pas moins qu'à l'intérieur même de l'organisation du chantier naval, l'instabilité de l'emploi concernait une proportion significative de la main d'œuvre ouvrière. Le taux annuel de turnover (part des salariés partis en cours d'année en 1973 et 1975) en constitue une bonne approche<sup>96</sup> :

	OS	OP	Ouvriers	Ensemble
1973	30,1	16,7	17,4	12,4
1975	14,2	16,1	16,2	12,0

Ces chiffres doivent être relativisés du fait que, parmi les salariés quittant le chantier, 20% seulement ont plus de trois ans d'ancienneté et 41% ont moins d'une année d'ancienneté, une part importante des départs s'expliquant par la difficulté d'assumer la rude période d'apprentissage et d'adaptation, la plupart concernant des salariés à faible niveau de qualification. Mais ils confèrent encore plus de relief au constat selon lequel, de manière générale, l'emploi dans le chantier s'inscrit dans une « filière qualifiante ».

Il en allait tout autrement pour les salariés des très nombreuses entreprises sous-traitantes opérant pour le chantier et dans lesquelles la sécurité de l'emploi n'était assurée que pour une minorité. Ces entreprises étaient très rarement associées au seul chantier naval de La Ciotat. La très grande majorité, implantées le long du littoral provençal, depuis Port de Bouc jusqu'à Toulon en passant par les rives de l'étang de Berre et Marseille, opéraient pour plusieurs des grands établissements du complexe régional d'activités industrielles maritimes. Non seulement leurs salariés ne participaient pas du marché interne du chantier, mais ils n'avaient qu'assez peu part à l'habitat et aux institutions de la « ville interne ».

### **L'espace régional : assurance de la pérennité des ressources humaines indispensables au chantier**

Le chantier était situé dans un espace régional : l'espace des activités industrielles maritimes provençales. Cet espace, échelonné depuis Fos sur Mer jusqu'à Toulon était constitué, tout d'abord, par le chapelet des grands chantiers de construction et de réparation navales : Fos sur Mer / construction métallique / jusqu'à 500 salariés, Port de Bouc / construction réparation navale / jusqu'à 2000 salariés avant 1965, Marseille / réparation navale / jusqu'à 6000 salariés avant 1978, La Ciotat / construction navale / jusqu'à 6000 salariés, La Seyne / construction navale / jusqu'à 6000 salariés et l'Arsenal de Toulon / réparation navale entre autres / jusqu'à 12000 salariés) ; au total, 35000 emplois liés à la construction/ réparation navales soit 15 % de l'emploi industriel régional.

Il comprenait, d'autre part, un vaste tissu de petites et moyennes entreprises sous-traitantes de chaudronnerie, de mécanique, de fonderie, d'électricité, de menuiserie-ébénisterie et autres métiers, également échelonné depuis Fos-sur-Mer jusqu'à Toulon sur tout le littoral provençal et employant jusqu'à 9000 salariés (années 70). Il incluait aussi un marché du travail particulier, déployé dans la même aire géographique, au sein duquel évoluaient les milliers de travailleurs - généralement ouvriers professionnels qualifiés – des métiers spécialisés de la chaudronnerie, de la mécanique, de

<sup>96</sup> D. BLEITRACH, A. CHENU, P. BOUFFARTIGUE, A. DONZEL, Les modes de vie des ouvriers de l'industrie, Université de Provence, Etude réalisée pour le compte du Ministère du travail, 1978

l'électricité, de la menuiserie, etc, - dont les professionalités se transmettaient de génération en génération au sein de quartiers et d'ethnies particulières des villes du littoral et qui partageaient des attitudes professionnelles, des imaginaires, des aspirations et des représentations particulières associées au travail de construction et de réparation navales.

Cet espace régional constituait un système social transversal aux trois départements du littoral provençal. Très dépendant, lui aussi, des conjonctures mondiales du secteur, cet espace n'en constituait pas moins un système productif régionalement régulé opérant comme un monde productif local au sein duquel se reproduisaient, au fil des décennies, les ressources matérielles, technologiques et humaines indispensables à la pérennité du chantier naval de La Ciotat. On peut dire qu'à cet égard, le risque économique était aussi régulé au niveau régional / local.

### **La stratification des conditions d'emploi par les moyens de la régie, de la sous-traitance et du travail intérimaire**

Sous-traitantes de spécialité, ces entreprises, travaillant, ainsi qu'on l'a dit, pour plusieurs grands établissements, constituaient aussi pour chacun d'eux, des sous-traitantes de capacité. A ce titre, directement affectées par les cycles mondiaux et les cycles de fabrication de chacun des navires, elles étaient régulièrement soumises au risque économique. Leurs salariés dès lors, étaient immédiatement soumis au risque de l'emploi. L'assurance apportée par le marché interne, par suite, ne jouait pas ici.

Dans une activité de construction mécanique comme la construction navale travaillant sur des opérations productives uniques avec des plans de charge variables ou aléatoires et des spécifications techniques changeantes, la sous-traitance et les formes souples d'embauche et de débauche ont toujours fait partie du processus organisationnel. C'est la raison pour laquelle, en 1968, face aux revendications du puissant syndicat CGT local, le principal groupe marseillais de réparation navale (la SPAT) avait institué deux institutions de l'emploi et des revenus des salariés : d'une part, l'« accord de garantie de chômage » assurant le maintien du contrat de travail et du salaire en cas de chômage conjoncturel et, d'autre part, l'« accord de prestation de main d'œuvre » permettant les transferts de personnel au sein de l'ensemble des entreprises de main d'œuvre<sup>97</sup>. Il n'en allait pas de même à La Ciotat..

Les données statistiques recueillies ne permettent pas d'individualiser l'analyse de la stratification des conditions d'emploi du chantier naval de La Ciotat au cours des années 60 et 70. On peut noter cependant, qu'en 1977, les données agrégées concernant le CNC de La Ciotat et les CNIM de la Seyne (chacun occupant plus de 6000 salariés directs) faisaient état des effectifs :

	Nombre d'établissements	Effectifs au 31.12.77
. Sous-traitants	26	1495
. Sous-traitants et fournisseurs	5	257
. Sous-traitants, régie et parfois fournisseurs	7	1535
. Fournisseurs	23	1569
. Ensemble	61	4856

Les auteurs de l'étude de l'INSEE dont sont tirés ces chiffres<sup>98</sup> notaient que : 1. la mobilité du personnel des établissements liés aux deux chantiers navals était plus importante que celle observée dans ces chantiers, 2. Les établissements de « Régie » (prestation de main d'œuvre) y apparaissaient comme une réserve de main d'œuvre qualifiée pour les deux chantiers, 3. la vulnérabilité des travailleurs était plus importante chez les établissements associant une activité de régie et à celle de sous-traitant ou fournisseur, 4. la mobilité du personnel est plus forte pour les établissements mêlant une activité de régie à celle de sous-traitance avec les chantiers.

<sup>97</sup> J. GARNIER, La recomposition des activités industrielles maritimes provençales : ruptures, filiations, fécondations, Revue d'Economie Industrielle, n°49, 3<sup>ème</sup> trim. 1989.

<sup>98</sup> Annie MULARD, Bernard TABUTEAU, Le tissu des établissements régionaux liés à la construction navale, Sud Information Economique, INSEE, n°38, 2<sup>ème</sup> trim. 1979.

## **Deux segments d'emploi, deux rapports au territoire**

Le segment « marché interne » était un marché strictement ciotadin. Certes bon nombre de salariés n'habitaient pas à La Ciotat. La plupart, cependant y habitaient. Et les différentes instances matérielle, technique, juridique, professionnelle, syndicale, etc, étaient localisées dans la ville. L'autre segment du marché, relevant du marché externe, se déployait en revanche, sur l'ensemble du littoral provençal, depuis l'étang de Berre jusqu'à Toulon en passant par Marseille, La Ciotat et La Seyne, c'est-à-dire aux abords des différents chantiers de construction et de réparation navales et au sein du bassin d'emplois associé aux segments industriels de l'appareil productif provençal.

C'est dire que, du point de vue de la tension couverture / évitement le risque de l'emploi donnait lieu, en fait, à une répartition géographique dichotomique : d'un côté le marché interne ancré dans un territoire très localisé au sein duquel il se reproduit dans le cadre d'une régulation très chargée de règles et de normes et, de l'autre, un marché externe dispersé sur l'ensemble d'un territoire métropolitain au sein duquel il se reproduit dans le cadre d'une régulation marchande. En somme, et 30 ans avant que l'insertion des tissus productifs dans les aires métropolitaines ne fasse l'objet d'une analyse en terme de couverture assurancielle des risques<sup>99</sup>, l'aire métropolitaine provençale remplissait cette fonction pour les grands chantiers navals, notamment, pour celui de La Ciotat.

### **1.2 Le risque territorial dans l'ancienne ville-usine**

Certes la spécialisation productive a été pendant longtemps une grande ressource collective avant de devenir un facteur de risque territorial majeur. En fait, ce risque est à l'image - à proportion - de la nature des biens communs qu'il affecte. Il est global, total, sociétal. Les biens communs étaient un bien commun, une totalité : la totalité de la ville-usine - à la fois société locale et territoire - dans toute son épaisseur et dans toutes ses indissociables dimensions géographique, infrastructurelle, économique, urbaine, professionnelle, démographique, institutionnelle (dont les relations professionnelles), culturelle et politique.

Cette totalité était fondée sur la pérennité du vecteur/secteur productif chantier naval. Le jour où celui-ci disparaissait, la société locale / territoire se trouvait profondément altérée dans ses structures. A la totalité du bien commun construit dans cette société et ce territoire correspondait en quelque sorte la totalité et la radicalité du risque encouru.

#### **La couverture du risque de l'emploi et les niveaux d'action collective**

La configuration d'acteurs par le moyen de laquelle s'opère la couverture du risque global affectant le territoire "ville-usine de La Ciotat" est "duale" au sens mathématique du terme, à la fois nationale et locale. Ce dualisme génère une sorte de "sur-couverture" ou de "sur-assurance" du risque.

La couverture nationale comporte deux dimensions : une dimension économique et une dimension sociale. La couverture économique consiste dans l'accord national - ou plutôt la convention nationale - au titre de laquelle la pérennité et le développement de l'ensemble des chantiers de construction de grands navires (les 8 puis 5 grands chantiers navals) est un impératif stratégique d'intérêt collectif. A cette convention, et par-delà les divergences d'intérêt qui peuvent les opposer<sup>100</sup>, sont parties prenantes à la fois l'Etat (Ministère de l'Industrie), les Groupes et familles industrielles privées propriétaires des chantiers, la Chambre syndicale des constructeurs de navires et machines marines, le Comité central des armateurs de France, les organisations syndicales CGT, CFDT, Force Ouvrière. La couverture sociale consiste dans l'espace professionnel organisé entre les partenaires productifs partis prenantes à l'accord / convention évoqué ci-dessus : les groupes et familles propriétaires des chantiers et les organisations syndicales de salariés. Elle se manifeste notamment par :

- i. La convention collective de la Métallurgie ;
- ii. La solidarité et les formes de mobilité inter-entreprise des salariés organisées dans les cas de crise ou de fermeture de l'un ou l'autre d'entre eux ;
- iii. Les marchés internes du travail organisés dans chacun des grands chantiers.

La couverture locale des risques de l'emploi comporte les multiples dimensions évoquées ci-dessus sur "la substance du risque", notamment une dimension économique, une dimension sociale / emploi et une dimension sociale : urbaine. :

1. La couverture économique est assurée par les propriétaires de l'entreprise. Ceux-ci, cessant d'être familiaux (la famille Terrin de Marseille) deviennent multinationaux (Intra

---

<sup>99</sup> Voir, par exemple, Pierre VELTZ, *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, 1996

<sup>100</sup> J. GARNIER, La crise de la construction et de la réparation navales en Provence Alpes Côte d'Azur, Perspectives, Revue DIRE, Conseil régional de PACA, août 1978

Investment du Koweït, notamment) puis nationaux (le groupe pluri-chantiers français Normed).

2. La couverture sociale / emploi est assurée dans le cadre du marché interne du travail auquel sont parties prenantes l'employeur et les organisations syndicales confédérées CGT, CFDT, Force Ouvrière.
3. La couverture sociale / urbaine est assurée par les multiples liens construits au cours des décennies entre les organisations syndicales, les partis politiques de gauche, les municipalités de gauche, les associations de toutes sortes, les institutions de gestion de la santé et du logement, le comité d'entreprise du chantier, etc.

### **Noblesse du travail, risques du métier et contrôle social**

Le risque professionnel n'était pas de même nature selon qu'on se situait dans l'un ou l'autre des trois principaux segments de l'entreprise : le bord, l'atelier et les bureaux. C'est dans le travail de bord que le risque était le plus élevé.

C'est à bord, sur le « chantier » proprement dit, que le métier revêtait sa plus grande « noblesse » : lieu du montage proprement dit, lieu de la coopération entre les métallos de la mer, lieu de l'audace des « cow boys » du bateau, lieu surtout - et noble sans doute pour cela - du risque. Le risque pour les soudeurs et pour les charpentiers-fers était le risque de la chute, celui du choc et de la blessure avec les objets lourds et coupants de la structure en construction<sup>101</sup>. Pour eux, le danger était quotidien, affecté d'une forte probabilité et porteur d'un risque grave.

Mais ce risque était un risque traditionnel, visible, prévisible sinon réductible. Et sa prise en charge collective avait été progressivement assurée de manière institutionnelle, dans l'entreprise, par la Direction par les instances représentatives du personnel (CHS) et par l'administration du travail. Non réduit (chiffres), le risque n'en était pas moins professionnellement et socialement contrôlé. Le risque commença à changer, pour les ouvriers de bord mais aussi pour ceux de l'atelier et des bureaux – notamment du bureau d'étude<sup>102</sup> - lorsque l'informatisation puis l'automatisation furent introduits, c'est-à-dire dans le courant des années 70.

### **L'émergence de la prévention**

Le risque continua d'être présent mais une instance de prévention du risque se trouva renforcée : celle de la formation. Et ce faisant, la dimension institutionnelle et le contrôle social s'en trouvèrent encore accentués. Le risque commença à changer, pour les ouvriers de bord mais aussi pour ceux de l'atelier et des bureaux – notamment du bureau d'étude - lorsque l'informatisation puis l'automatisation furent introduits, c'est-à-dire dans le courant des années 70. Le risque continua d'être présent mais une instance de prévention du risque se trouva renforcée : celle de la formation. Et ce faisant, la dimension institutionnelle et le contrôle social s'en trouvèrent encore accentués.

### **Santé au travail : des risques diffus mal pris en charge**

Moins visibles étaient les dangers associés à la manipulation de produits dangereux ou qui devaient, plus tard, se révéler tels. Le saturnisme, maladie affectant depuis longtemps les peintres de la construction et de la réparation navale, n'était pas très visible. Le danger de l'amiante l'était encore moins. Très couramment et massivement utilisé dans la construction des grands navires, l'amiante devait produire, peu à peu de nombreux décès et de graves affectations de la santé. Mais ce n'est qu'au bout d'une très longue suite de combats et de procédures que les mesures d'interdiction furent décidées et que des mesures de réparation (financières et retraites anticipées) furent adoptées. Il resterait à préciser ici les conditions qui firent que, sur ces risques là, la cécité collective, partielle ou totale, a pu si longtemps se pérenniser sans conflit majeur.

### **La cohérence de l'action collective : assurance et contrôle social des risques**

Le haut niveau de cohérence du système national / régional de relations professionnelle en vigueur à l'époque en France ainsi que le haut niveau d'élaboration des institutions de régulation qui lui étaient associées avaient permis une régulation poussée du risque économique, du risque de l'emploi et du

---

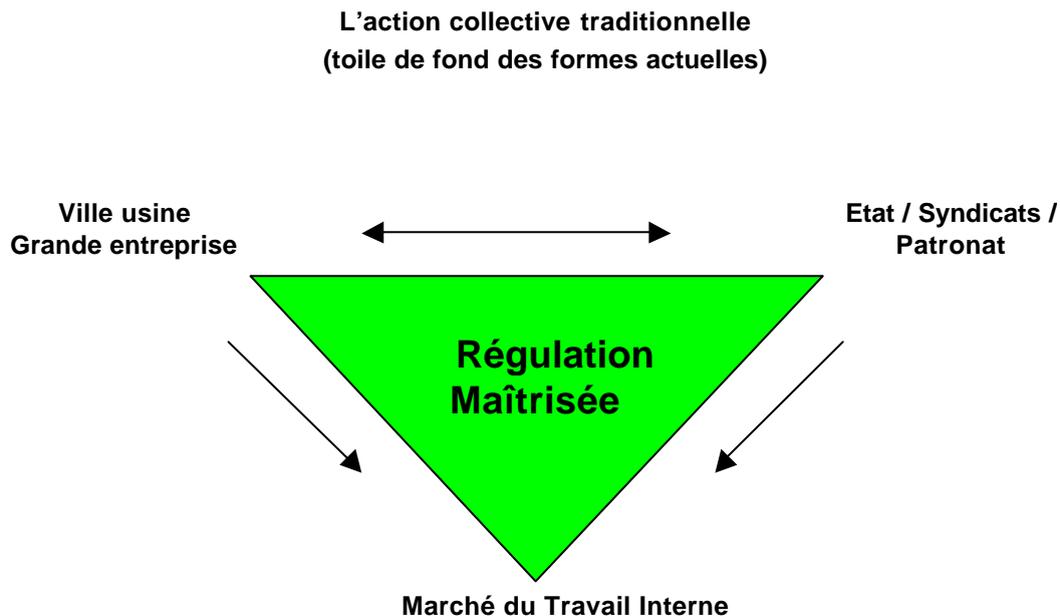
<sup>101</sup> CORNU R., DUPLEX J., PICON B., Analyse contextuelle de la mobilité, 1<sup>ère</sup> partie, Les industries portuaires de Marseille, LEST-CNRS, rapport, avril 1973.

<sup>102</sup> POITOU J.P., Le cerveau du navire, la conception assistée par ordinateur à La Seyne et à La Ciotat, Recherche historique et psycho-sociologique sur deux bureaux d'études de la construction navale de la façade méditerranéenne, CREPCO – CNRS UA 182, Université de Provence, rapport, juillet 1988.

risque du travail au chantier naval de La Ciotat. Ce haut niveau avait ainsi permis, par ses vertus en quelque sorte assurancielles, de limiter ces risques.

Ce faisant, on l'a bien vu aussi, il avait créé de telles irréversibilités techniques, cognitives et imaginaires qu'il avait empêché les groupes et les individus d'anticiper – précisément – le risque majeur qu'il eût fallu anticiper malgré tout, à savoir, le risque de non-éternité du chantier, de non-éternité de son organisation, de son marché interne et de ses prolongements institutionnels au niveau de la ville.

En effet, la régulation collective génère une sur-assurance du bien commun et permet – malheureusement, serait-on tenté de dire - à la société locale de traverser les difficiles conjonctures de 1978 (1200 salariés) et des années qui suivront sans que l'avenir ne devienne trop inquiétant aux yeux des différents acteurs.



La ville usine et les instances qui représentaient l'Etat, les Syndicats et le Patronat négociaient, pour définir, par voie d'accord, les contours du marché du travail, les conditions d'emploi, et jusqu'aux normes de vie sociale locale Cette régulation peut être qualifiée de « maîtrisée » dans la mesure où elle était circonscrite par des rôles et des règles établis en adéquation avec un type de production industrielle.

Mais dans le même temps, ce système et ces institutions pourtant si efficaces se trouvaient affectées de dysfonctionnements - et peut-être s'en trouvaient-elles d'autant plus affectées que le système et les institutions étaient très fortement équipées – d'anomalies, d'altérations ou de « fuites ».

#### **Le contrôle et les fuites de l'action collective**

Dans le domaine du risque économique, le dysfonctionnement fut notamment la tentative de conversion des activités de grande construction navale vers des activités de construction off-shore. Il s'agissait bien d'une anomalie car ce type de production, bien qu'utilisant l'essentiel des équipements et des compétences humaines du chantier, conduisait le chantier à s'inscrire dans un tout autre espace marchand et dans de tout autres relations avec l'Etat. La tentative de conversion fut, en fait, sans lendemain puisque le marché cessa progressivement sa croissance à l'occasion du contre-choc pétrolier du début des années 80. Pendant quelques années, cependant, on peut dire que le chantier sortit du sentier économique et technologique bien balisé dont le contrôle social national / régional lui avait jusque-là assuré le confort.

Dans le domaine du risque de l'emploi, le dysfonctionnement résida, pour sa part dans les pratiques, nombreuses, amples mais largement occultes d'embauche et de débauche de travailleurs

temporaires. Ces pratiques sortaient complètement du champ du contrôle social, de la régulation professionnelle et des institutions qui lui étaient associées.

Dans le domaine du risque du travail, le dysfonctionnement se manifesta, ainsi qu'on l'a vu, dans le développement inconnu, invisible et surtout non regardé des affectations de la santé dues à la manipulation de l'amiante. Et ce développement se fit bien, en effet, lui aussi, hors du champ du contrôle social, de la régulation professionnelle et des institutions qui auraient pu le prévenir ou l'endiguer.

En contrepoint, en somme, de la régulation bien huilée instaurée par le système de relations professionnelles, les risques économiques, ceux de l'emploi et ceux du travail étaient l'objet de fuites, d'anomalies ou d'altérations non régulées. En contrôlant trop bien le risque, elle aboutissait à laisser advenir des risques incontrôlés ou incontrôlables.

### **Le choc mondial et la fermeture du chantier**

Le secteur provençal de construction navale avait déjà connu, dans le passé, des crises graves ou menaçantes, notamment en 1965 et 1966, quelques années après la mise en route du Livre Blanc organisant un début de reconversion des chantiers français. Le chantier de Port de Bouc avait dû fermer ses portes et celui de La Seyne avait évité de peu l'arrêt de l'exploitation. Ces crises, cependant, étaient quasiment planifiées et elles ne remettaient pas en cause la structure générale de la construction navale française ni celle du secteur dans la région provençale. Il allait en être autrement avec les péripéties de l'économie mondiale consécutives aux deux chocs pétroliers des années 70.

La croissance économique des « trente glorieuses » avait démultiplié les échanges transcontinentaux de marchandises, bouleversant à la fois la taille, la spécialisation et la technologie des navires, incitant les gouvernements nationaux, les armateurs privés et les constructeurs à multiplier les investissements dans les anciens ou dans de nouveaux chantiers, notamment au Japon. Les chocs pétroliers de 1974 et de 1978 allaient, pour leur part, provoquer un très fort ralentissement de la croissance et des échanges internationaux de marchandises qui leur étaient associés. Incitant en outre à un fort ralentissement de la consommation de pétrole, ils allaient provoquer la mise au rebut d'un grand nombre de navire, singulièrement de navires pétroliers, susciter la baisse des taux de fret et, par suite, affecter le niveau d'activité et la rentabilité des chantiers navals. Le surinvestissement des années fastes se retournait contre les producteurs et les investisseurs. Ainsi, la crise débuta-t-elle en 1978, notamment à La Ciotat où elle suscita un licenciement de 1200 salariés du chantier.

C'est au niveau mondial que la crise fut réglée, en particulier dans le cadre de négociations entre le Japon et la Communauté européenne. De ces négociations résultèrent d'une part, un consensus sur la nécessité de régler la crise dans le cadre du marché concurrentiel mondial en incitant les Etats à diminuer ou abandonner certaines de leurs aides directes aux chantiers navals (c'est ce qui fut ensuite décidé par la Commission européenne puis, par le gouvernement français) et, d'autre part, en suscitant une programmation répartie de diminution des capacités productives de chaque pays (c'est ce qui fut proposé dans la partie "Construction navale" du Plan Davignon et appliqué effectivement à partir de 1981), c'est-à-dire, de fermeture de certains de leurs chantiers. En France, l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement d'orientation économique libérale précipita les événements et le Ministre Madelin décida de cesser définitivement les aides aux grands chantiers nationaux (12 juin 1986). Le nouveau groupe au sein duquel s'étaient regroupés depuis quelques années les trois chantiers de Dunkerque, La Ciotat et La Seyne (Normed) n'y résista pas, déposa son bilan, entra en liquidation judiciaire et cessa toute activité dans ces trois villes (24 juin 1986). A la plus grande stabilité succédait le plus grand anéantissement et la plus grande vulnérabilité ouvrait la voie au plus grand effondrement. Sociale, économique et politique, locale et régionale, la crise était ouverte.

La crise allait être d'autant plus forte que l'ensemble des acteurs parties prenantes au chantier avaient toujours cru à sa pérennité. Les alertes successives advenues à la fin des années 70, la fusion au sein de Normed, les menaces de la crise et du plan Davignon n'avaient jamais altéré la conviction des uns et des autres que le chantier – aussi sûrement assuré dans ses régulations nationale / sociétale et régionale / locale – ne fermerait jamais. La force de ces régulations était telle que la temporalité intériorisée par chacun quant à l'existence s'inscrivait sur les registres du durable, de l'indéfini pour ne pas dire de l'éternel. Mais il est vrai que cette intériorisation « éternisée » du temps industriel du chantier était d'autant plus prégnante qu'elle se conjugait avec l'intériorisation, elle aussi « éternisée » du temps du « marché interne » et du temps de la « ville interne ».

## **2. Relations professionnelles, risques de l'emploi et du travail dans l'espace de reconversion de la Ciotat (1994 à 2005)**

L'espace de la reconversion de l'ancien chantier est éclaté, il est intégré dans de nouveaux espaces urbains, industriels et professionnels. D'ailleurs cette construction s'est stabilisée dans le cadre d'un nouveau mode de régulation du territoire où se dessinent de nouvelles hiérarchies et de nouveaux réseaux entre les groupes sociaux et les institutions et au sein desquels apparaissent de nouvelles formes d'accords, de rapports de forces ou de conflits. Ceci dit, la nature du bien commun territorial et, par suite, la nature du risque territorial est sensiblement différent selon que l'on se situe sur le site DIAM de l'ancien chantier naval ou sur le site Athélia de la zone d'entreprises. Dans les deux cas, cependant, on se trouve dans des configurations d'acteurs d'un type radicalement nouveau par rapport au régime de l'ancien chantier naval.

### **2.1 Le site DIAM : le nouveau projet industriel bouleverse le modèle traditionnel de relations collectives**

Dans le cadre du développement du site du DIAM, les entreprises ne font plus « confiance » à la structure d'Economie Mixte pour assumer le développement industriel du site. En outre, le « dispositif de gestion » mis à la disposition des entreprises pour penser le site dans le cadre de son évolution n'est pas adapté pour prendre en compte cette nouvelle dynamique industrielle. Ce n'est pas uniquement l'orientation politique de la SEMIDEP qui pose problème, c'est surtout le fait que la Société d'Economie Mixte en tant que structure a été édifiée dans le cadre d'un protocole d'accord de nature quasiment politique afin de pérenniser une paix sociale sur le site.

#### **Légitimité déclinante de l'acteur collectif originel : la SEMIDEP**

La SEMIDEP a été essentiellement conçue en 1994 pour préserver un dialogue social en rapport avec la fermeture du chantier. Le pari de la réussite aussi bien que le risque d'échec de la ré-industrialisation du site de l'ancien chantier ont d'abord été - à partir de 1994 - une affaire politique, voire politicienne. L'outil institutionnel porteur de ce pari, lui-même chargé de la couverture de ce risque - a été la société d'économie mixte créée, à l'occasion d'une sorte de "compromis historique" passé entre eux deux, par le Conseil général des Bouches du Rhône et le Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur : la Semidep. La fonction technique au sein de la SEMIDEP a eu pour attribution de gérer les installations telles qu'elles étaient dans le passé, les maintenir. Pendant les six ou sept premières années ayant suivi ce compromis et la création de cette institution, les entreprises et leurs dirigeants n'ont été, sur le site, que des occupants, des locataires et des utilisateurs d'infrastructures.

Il en va différemment aujourd'hui. A la logique politique de développement du site succède - ou du moins s'articule de manière grandissante - une logique entrepreneuriale. Le pari de la réussite aussi bien que le risque de l'échec économique y sont assumés de manière grandissante par les entreprises, c'est-à-dire par leurs dirigeants et le collectif d'action dont ils ont esquissé ensemble l'organisation. Une organisation qui se manifeste dans l'aménagement du site, dans la circulation de l'information, dans la coopération productive, dans la stratégie marketing, notamment dans la stratégie de coopération / concurrence avec les entreprises du même secteur implantées sur le littoral provençal, depuis Marseille jusqu'à Toulon au sein de ce qui commence à ressembler à une esquisse de cluster.

Dans sa structure même, la SEMIDEP ne permet pas de penser le projet du site et sa nouvelle orientation. La gestion des installations techniques réclame une gestion en terme de logistique industrielle adaptée aux nouveaux formats des bateaux, aux nouvelles exigences des bateaux qu'on répare et qu'on construit, mais surtout en adéquation avec une clientèle multiple. La logique industrielle du site est complètement différente. Avant la fermeture du chantier la logistique des installations était articulée à la construction d'un seul navire. Aujourd'hui la logistique des installations doit pouvoir répondre à de multiples demandes. Elle est aujourd'hui considérée comme une fonction de support pour les entreprises du site.

De plus les temporalités ne sont pas les mêmes. Leur mode d'intervention doit être structuré par les besoins des entreprises et donc au rythme d'entrée des bateaux. La fonction de support logistique que les chefs d'entreprise souhaiteraient lui voir attribuer ne fonctionne pas de façon optimum pour de multiples raisons. C'est le sens de la demande qui a changé. Avant la fonction logistique était articulée

à un seul projet et chaque projet s'enchaînait de façon chronologique. Aujourd'hui les projets sont multiples et ont des temporalités croisées. Certes, la Semidep demeure une institution d'aménagement et de gestion du site mais elle a quasiment cédé la place aux entreprises du point de vue du pilotage de la dynamique productive.

### **Un nouvel acteur collectif : l'association d'entrepreneurs SIAM**

Pour faire face aux nouveaux enjeux, les employeurs ont créé dans le cadre de leur association des commissions qui pilotent des actions précises, développent des outils communs sous la forme de tableaux de bord pour la gestion des installations communes et partagées (les infrastructures portuaires). Et enfin ce pilotage leur permet de monter un plan d'actions avec des objectifs (Management de projet). Le SIAM est force de proposition auprès de la SEMIDEP en tentant de leur imposer un cahier des charges qui soit en accord avec les multiples exigences des nouvelles activités opérées sur le site.

Pour les chefs d'entreprise du SIAM, il s'agit de faire de l'association une entreprise virtuelle avec une gestion par projet menée par les chefs d'entreprise parties prenantes. Cela concerne aussi bien : la circulation sur le site (signalétique), la gestion de la darse, les déchets et propretés que la mise en œuvre d'outils communs pour penser l'aménagement de l'existant, comment modifier l'outillage sans dénaturer le site (analyse technique). Mais aussi il est question de penser la logistique au sol, quel montage juridique peut correspondre, quelle implication des entreprises doit être mise en œuvre.

Dans le cas du SIAM, l'entreprise Green Cap, dont le directeur est président du SIAM, est en train de transférer la méthodologie utilisée en interne de gestion de projet. Les ressources qu'ils mobilisent ne sont en aucun cas des ressources financières mais ce sont des savoirs faire mis à la disposition de l'association : Utilisation de leur savoir faire industriel, utilisation de leur base de données de CV et donc de leur expérience en termes de gestion des ressources humaines et enfin utilisation de leur expérience de construction d'une activité industrielle.

### Quels acteurs relais pour le SIAM ? Une cartographie des acteurs.

La CRAM, Inspection du Travail : appui réciproque.

Les associations existantes dans le yachting pour les reconfigurer.

Riviera yachting network – association qui regroupe les mondes du Yachting en méditerranée.

Evolution de la dénomination du métier passage de la Grande Plaisance au Yachting Professionnel.

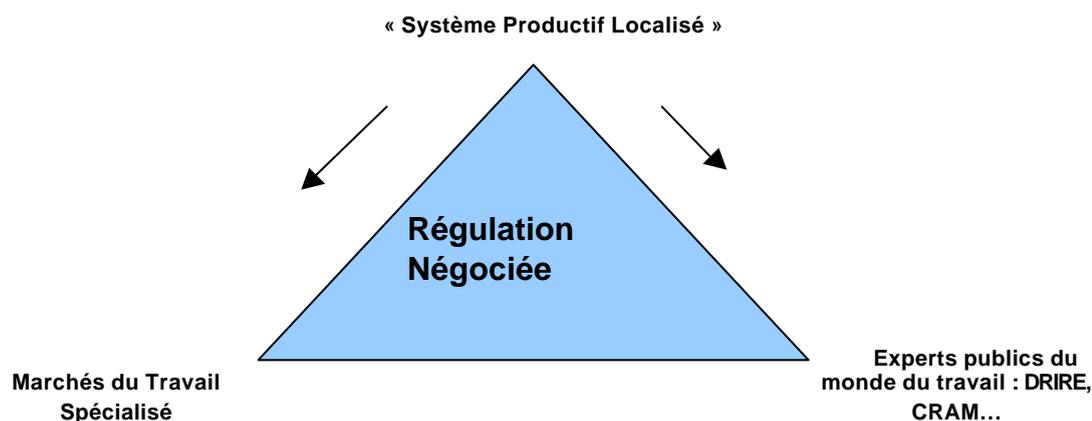
La SEMIDEP, mais a évidemment un problème de positionnement.

Le pôle de Compétitivité MER.

La DRIRE

Dès lors, se pose la question de savoir qui est le pilote du DIAM aujourd'hui. Pour cela, il semble que la configuration pertinente pour le DIAM en termes de relations professionnelles puisse être représentée par le schéma qui suit.

### Configuration systémique : une action collective entrepreneuriale



Dans le cadre d'une action collective entrepreneuriale c'est le système productif localisé qui mobilise les deux autres ensembles d'acteurs mentionnés sur le schéma. Les liens entre les experts publics du monde du travail ne sont pas établis comme ils l'étaient dans la configuration précédente. On peut parler ici de régulation négociée récurrente car aujourd'hui, elle l'est au coup par coup

La négociation est structurée par la dynamique endogène de la filière productive, ce qui exclut les interlocuteurs traditionnels du dialogue social territorial (contournement des syndicats et des institutions locales). Le dialogue est mené directement avec les actionnaires et les acteurs publics jugés légitimes par les chefs d'entreprise au regard de l'expertise qu'ils apportent. Dans cette configuration, la prise en compte des salariés se fait au travers de la diffusion de « normes organisationnelles ». Cela veut dire que l'on mise sur une « modernisation » de l'entreprise, de son noyau organisationnel pour rendre logique la mise en place de normes en matière de gestion de l'emploi, gestion des contrats et respect de la règle. De plus en termes de secteur d'activité, on met en valeur le diagnostic et le travail réalisé avec l'inspection du travail en prenant très au sérieux la mise en œuvre de la réglementation du travail en pensant qu'elle sera un moteur des transformations à venir.

Le niveau de risque pertinent est celui de l'activité industrielle, à partir de laquelle on impose les modifications en termes de droit du travail, de réglementation ... qui s'avèrent nécessaires. Il reste que le développement de l'emploi y est trop récent et la collectivité des salariés y est encore trop peu soudée pour que la conscience d'un risque collectif de l'emploi s'y soit fait jour. Le risque économique collectif, en revanche, est clairement présent au sein de la collectivité des chefs d'entreprises et des responsables de la société d'économie mixte.

## **2.2 Athélia : un bien commun incertain, une privatisation du risque et de sa couverture**

Sur ce site, les entreprises sont venues se juxtaposer les unes aux autres. Entre les entreprises implantées là au cours des dix premières années, les relations de clients à fournisseurs et liens de coopération se sont peu développés. Les recrutements des salariés se sont faits, pour l'essentiel, à l'extérieur de La Ciotat. C'est dire que les entreprises installées sur cette zone ne se sont pas insérées dans les structures et réseaux sociaux locaux préexistants et qu'elles n'ont pas, non plus créé sur leurs lieux d'implantation et autour de ces lieux, des structures et des réseaux nouveaux. Les entreprises d'Athélia s'y trouvent, en effet, atomisées et s'y jouxtent sur ce qui n'a été jusqu'ici qu'un "lotissement" d'entreprises.

### **Une action collective initialement réduite aux acquêts**

Depuis le 27 novembre 2002 l'association Athélia Entreprendre existe et regroupe 80 % des salariés de la zone. L'association se donne pour objet de piloter le projet de requalification des parties communes des zones d'Athélia. L'idée des chefs d'entreprise de la zone est que, dans la perspective de cette requalification, il faut mettre une institution en face de la municipalité de La Ciotat plutôt que d'en laisser à d'autres le pilotage et la gestion. Elle se veut le vecteur d'une nouvelle image de La Ciotat.

L'union des entreprises et la dynamique des actions valent à Athélia Entreprendre d'être considérée aujourd'hui comme un acteur économique incontournable de l'est de Marseille. Elle comprend diverses commissions qui oeuvrent à l'animation du site.

La commission communication a pour objectif de promouvoir les zones Athélia par la réalisation d'un journal semestriel et du site Internet. Elle soutient chaque action d'Athélia Entreprendre mais conforte aussi les relations avec la presse locale et régionale.

Au sein d'Athélia Entreprendre, on trouve aussi des commissions qui se mettent en oeuvre en fonction des enjeux actuels. En ce moment, la gestion des déchets est une des préoccupations majeures du site. Cela va permettre aux entreprises d'être en accord avec la législation et de générer des économies d'échelle. De même, cela induit une image de zone d'entreprise soucieuse de l'avenir. Elle remplit en somme, à la fois, certaines des fonctions assurées sur d'autres zones d'activités par une société d'économie mixte et certaines des fonctions assurées dans d'autres collectivités par la municipalité elle-même.

L'association Athélia Entreprendre compte 85 adhérents sur 135 entreprises dont les plus grosses en termes d'emplois : Gemplus, Continental Can.... Lors des premières observations, est ressortie l'hétérogénéité des entreprises, elle est tellement forte que les missions de l'association se sont structurées sur les marges : viabilisation, signalisation, centre de vie, déchets... de l'activité. Un seul projet de l'association a pour vocation de rentrer à l'intérieur des entreprises et donc avoir un droit de regard sur l'organisation interne c'est celui de la mutualisation de la formation. Il semblerait qu'un groupe d'entrepreneurs mise fortement sur la structure associative mais rencontrent des difficultés pour générer du collectif donc pour l'instant ils mutualisent sur ce qui ne peut pas faire de conflits : crèche, restaurant d'entreprises, hôtel, signalisation... déchets (un dossier déjà plus difficile qui nécessite de la coopération).

Cette association, cependant, s'est progressivement trouvée insérée dans un espace relationnel dépassant largement le territoire ciotadin. Les liens tissés avec la Chambre de Commerce locale, avec l'Union Patronale des Bouches du Rhône, avec le Comité de bassin d'emploi et avec un certain nombre d'élus de la Communauté urbaine de Marseille Métropole témoignent de son insertion dans un espace politico-économique métropolitain : un espace tout autant voué aux efforts de développement économique qu'au contrôle et à la promotion politique.

### **Une action collective « entreprenante »**

Athélia Entreprendre est au fondement de la construction d'un centre de vie, au sein du parc d'activités, qui a pour but de rendre attractives les zones d'entreprises Athélia. Il est érigé sur Athélia IV et comprend un complexe hôtelier avec un hôtel IBIS et un restaurant Courtepaille, un centre

d'affaire avec 4500m2 de bureaux intégrant un centre de remise en forme, ainsi qu'une crèche pouvant accueillir 60 enfants.

L'ensemble de ce projet devrait générer la création de plus de quatre cents emplois sur le site. Elle permet un viabilisation du site, une gestion des déchets, un centre de vie pour répondre à une amélioration nécessaire des conditions de travail sur la zone, et une demande collective en termes de prestations de services : développement d'outils, de gestion d'organisation du travail, développement d'outils GRH, réflexions sur une meilleure visibilité des compétences requises. Les interlocuteurs habituels de l'association sont : la mairie de La Ciotat, la Chambre de Commerce et d'Industrie Marseille Provence, le Comité de Bassin d'Emploi et l'Union Patronale 13 (tous trois occupant un local commun sur la zone)...

Le site Athélia a donc évolué dans le sens d'une plus grande intégration des caractéristiques du territoire, de l'adoption d'une conception multidimensionnelle du développement, de la réhabilitation des politiques publiques dans les dynamiques de développement.

Le président d'Athélia Entreprendre a un profil de « traducteur » qui connaît le monde des collectivités et qui vient d'une grosse entreprise Gemplus. Il œuvre pour faire face aux problèmes fragilisant la zone : la gestion des emplois et des compétences, l'image syndicale jusque-là négative et l'hétérogénéité des entreprises.

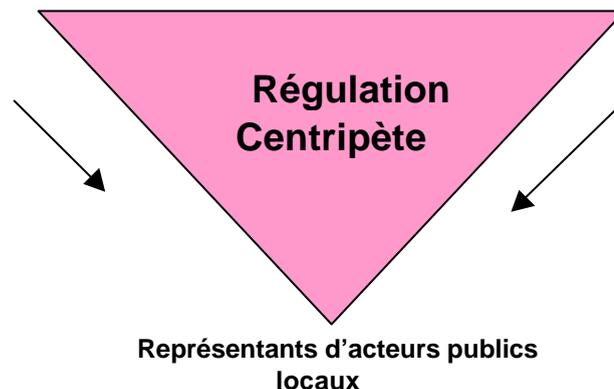
#### **Quels acteurs relais pour Athélia Entreprendre : la cartographie des acteurs ?**

- Une articulation plus forte avec les acteurs locaux CBE, CCI, Mairie et Communauté Urbaine (présents sur place)
- Une articulation plus forte avec l'UPE13, les autres syndicats de zone.
- Une articulation basée sur la forme et les modes de communication que doit mettre en œuvre ce type d'association plus que sur une vraie mutualisation des compétences face aux risques.

#### **Configuration diversifiée de zone - Action Collective Facilitatrice**

**Marchés du Travail Filiarisés**

**« Agglomération de zones d'entreprises »**



Dans le cadre de l'action collective facilitatrice le dialogue est différent de ce qui prévalait antérieurement, c'est-à-dire qu'il y a disjonction entre, d'une part, la sphère des marchés du travail et de leur structuration par filière et, d'autre part, les zones d'entreprises qui subissent ou qui mettent en œuvre des choix. Les institutions émergent dans les zones d'entreprises mettent en place des liens avec les représentants d'acteurs publics mais leur action n'est pas forcément concertée et ne résulte pas toujours de négociation

### **Privatisation du risque**

Sur le site de la zone d'entreprises Athélia, le bien commun territorial est incertain. La zone s'est bien "remplie" ainsi que le disent les fonctionnaires territoriaux. Elle s'est remplie au-delà de toutes les espérances - sans doute du fait des défiscalisations et du fait de l'insuffisance de l'offre de foncier d'entreprise dans l'aire métropolitaine marseillaise au cours des quinze dernières années. Et elle se re-remplit aussi bien lorsque le départ d'une entreprise laisse un vide<sup>103</sup>. C'est dire que la question du risque économique territorial ne fait pas partie des perspectives intériorisées par les acteurs locaux. Le risque social de l'emploi, en revanche est bien présent : de récents et durs conflits dans l'établissement ciotadain de Gemplus en sont un témoignage clair. Mais ce risque social de l'emploi n'advient pas et n'est perçu par personne comme un risque collectif territorialisé. C'est un risque privé, assumé - parfois de manière conflictuelle - et couvert de manière privée.<sup>104</sup>

### **La construction, l'émergence, l'imposition de nouvelles formes d'action collective ?**

Au total, on peut dire que dans l'ancien régime d'action collective associé à la ville-usine, le risque territorial était bien identifié dans ses différentes dimensions et dans sa globalité, alors que le risque économique et le risque social/emploi étaient "sur-couverts" - ou "sur-assurés" - dans le cadre d'une régulation duale nationale / locale.

A l'inverse, dans les régimes d'action collective associés aux nouveaux tissus productifs créés en vue de compenser les emplois perdus par la ville-usine, le risque territorial est beaucoup plus incertain. Il n'est pas évident que l'on puisse parler d'un risque territorial, s'agissant d'un petit site d'entreprises de réparation-maintenance ou d'une zone d'activité coupée des cités urbaines environnantes, y compris, très largement encore, de la cité de La Ciotat. Les projets, les paris, les défis, les stratégies productives, en revanche, ont tendance à se déployer à un niveau inter ou supra urbain, inter ou supra zones d'activités, ou encore à un niveau métropolitain (cf. l'esquisse de cluster d'activités industrielles de la mer<sup>105</sup> pour ce qui concerne la Grande plaisance du site DIAM, ou bien l'esquisse d'espace socio-politique associé à Marseille Provence Métropole pour ce qui concerne la zone d'entreprises d'Athélia).

. Aujourd'hui, par conséquent, les configurations d'acteurs en construction se prêtent moins - du moins pour l'instant - à la recherche de couverture d'un risque territorial au demeurant incertain qu'à une recherche d'attractivité entrepreneuriale, de compétitivité économique collective ou encore de solidarité et de cohérence socio-politique locale.

*L'Action Collective Traditionnelle s'est recentrée sur le travail lié à la maintenance et l'utilisation de l'outil industriel.*

Aujourd'hui les traces qui restent en termes d'action collective traditionnelle sont minces mais elles ne sont pas sans effet sur l'émergence et la construction des autres formes d'action collective. Les thèmes qui restent ouverts à la négociation sont ceux qui ont pour objet les anciennes installations et la main d'œuvre qui les maintient. On trouve également des objets de négociation dans le cadre d'actions transversales menées au moment de revendication spécifique. C'est le syndicalisme dans sa forme traditionnelle qui reste dépositaire d'un certain nombre de luttes à mener. Ne pouvant plus agir de la même façon, le système des relations professionnelles étant fragilisé, les syndicats représentés agissent de façon transversale, à des moments précis. Nous pourrions représenter cette nouvelle forme d'action collective traditionnelle par un « soufflet » qu'on actionne au moment opportun pour apaiser ou attiser, cela dépend de la situation, un problème précis. C'est une utilisation beaucoup plus utilitariste de la représentation syndicale. Pratiquement mobilisé dans le cadre d'une relation de service, le syndicat ne représentant plus l'acteur incontournable qu'il avait été dans le cadre du schéma industriel traditionnel, celui-ci se reconvertit comme un « prestataire » au « service » de luttes transversales. Il n'a plus sa place dans les nouvelles formes d'action collective présentées dans cet écrit.

---

<sup>103</sup> Il en va de manière semblable sur la zone d'entreprises voisine du Parc d'activités de Gémenos créée à la même époque, dans les mêmes conditions et pour les mêmes raisons que celle d'Athélia.

<sup>104</sup> Si l'on se réfère à plusieurs et durs conflits sociaux qui s'y sont produits, il en va de même, également, sur la zone d'entreprises de Gémenos.

<sup>105</sup> Signalons qu'elles ont été promues récemment par la Mission de Développement Economique Régional (MDER), collectivement, au niveau de l'ensemble du littoral provençal. Signalons aussi qu'elles vont être incluses dans l'ensemble des activités regroupées au sein du Pôle de compétitivité "mer" sélectionné par l'Etat dans cette région.

Cependant l'action collective a su préserver un certain pré-carré sur le site de l'ancien chantier naval notamment en maintenant un rôle dans l'attribution des lots à louer sur le site et dans la mise en œuvre de la logistique du chantier. De plus dans l'usine de Gemplus située sur la Ciotat à Athélie, le syndicalisme a pu également maintenir une niche de lutte au travers des salariés de l'ancien chantier reconvertis dans la production de puces électroniques. Ce sont uniquement ces quelques hommes qui maintiennent et s'emparent de « sujets » de négociation traditionnels.

*L'Action Collective Entrepreneuriale a pour objet central le système industriel.*

Les thèmes qui sont ouverts à la négociation sont de l'ordre de trois, on négocie sur l'outillage industriel et son utilisation, optimisation, ensuite on négocie sur la sécurité du site, la fiabilisation des installations et enfin on négocie sur les conditions d'accès au système. L'obtention ou non d'un permis d'installation sur le site...

Leur apparition s'est faite en accord avec l'agenda que s'est fixé l'association. Il nous apparaît que c'est souvent l'association de chefs d'entreprise qui a mis sur l'agenda un certain nombre de points de discussion. Par contre on ne peut pas nier que la situation que vivent les entreprises est une situation « protégée », le site malgré son changement de vocation et sa soumission aux lois de la concurrence est englobé par le protocole qui le lie à ces trois administrateurs la région, le conseil général et l'Etat. Sans que l'activité du site soit subventionnée, les entreprises installées ont bénéficié pendant longtemps d'une certaine indulgence en termes de rentabilité. La coquille qui enveloppe l'activité du site implique un certain nombre de pesanteurs mais a aussi permis à des entreprises en voie de professionnalisation de construire des équilibres, construction qui n'aurait pas pu se faire dans des cadres juridico-financiers plus soumis à la logique de productivité. Par exemple nous avons plusieurs petites entreprises qui ont déposé le bilan sur Athélie, ce qui n'est pratiquement pas le cas sur le site du DIAM.

Certes dans ce cadre les thématiques abordées et portées à la négociation sont choisies par les chefs d'entreprise. Les entreprises du DIAM ont pour habitude de choisir des sujets fédérateurs qui leur permettent d'articuler leurs besoins et porter ces sujets auprès de la SEMIDEP avec laquelle elles ont une attitude d'attente. Il n'empêche que cette même association sur un territoire plus élargi, par exemple celui de la filière, va prétendre à un certain leadership.

La distribution des acteurs et leur degré d'implication s'est faite dans le temps et en fonction des thématiques à défendre. Dans une première période les acteurs de la négociation pour les chefs d'entreprise étaient essentiellement dans une position de négociation par rapport à leurs interlocuteurs en quête de stabilisation économique ils se positionnaient sur des registres comme celui de la sécurité du site, les loyers... Dans une seconde période l'objet de leur négociation a évolué sur les questions d'emploi, de gestion de main d'œuvre et pour cela au sein même de l'association ce sont d'autres acteurs de l'entreprise qui se sont investis dans la négociation. Récemment on a vu les thèmes de la négociation évoluer vers des objets systémiques prenant en compte logique industrielle, logique de l'emploi et réglementation. Face à l'évolution du thème traité c'est davantage les ingénieurs des entreprises qui portent la négociation. C'est aussi sur eux qu'a reposé la mise en œuvre des pôles de compétitivité ingénieurs ou ingénierie ayant la capacité d'articuler projet industriel, projet technologique et acteurs publics.

La hiérarchisation des enjeux se fait dans le cadre de l'association pour les entreprises, un certain nombre d'enjeux sont discutés dans un dialogue que chaque entreprise instaure avec son bailleur la Semidep. Dans le cadre de l'association on négocie sur deux temporalités, celle du projet et celle de l'immédiat. C'est avec l'immédiat que les exigences sont portées aux instances de négociation, le projet étant plus un enjeu des discussions dans la filière et autres espaces de reconnaissance par la compétence dans le domaine d'activité de l'entreprise. Dans le cadre de ces enjeux ce qui est mis en avant auprès des interlocuteurs du dialogue social c'est le référentiel qui est brandi comme un outil à la fois d'organisation des industries mais surtout comme une philosophie de la qualité permettant aux entreprises et salariés d'optimiser le site et de lui rendre sa vocation de producteur industriel.

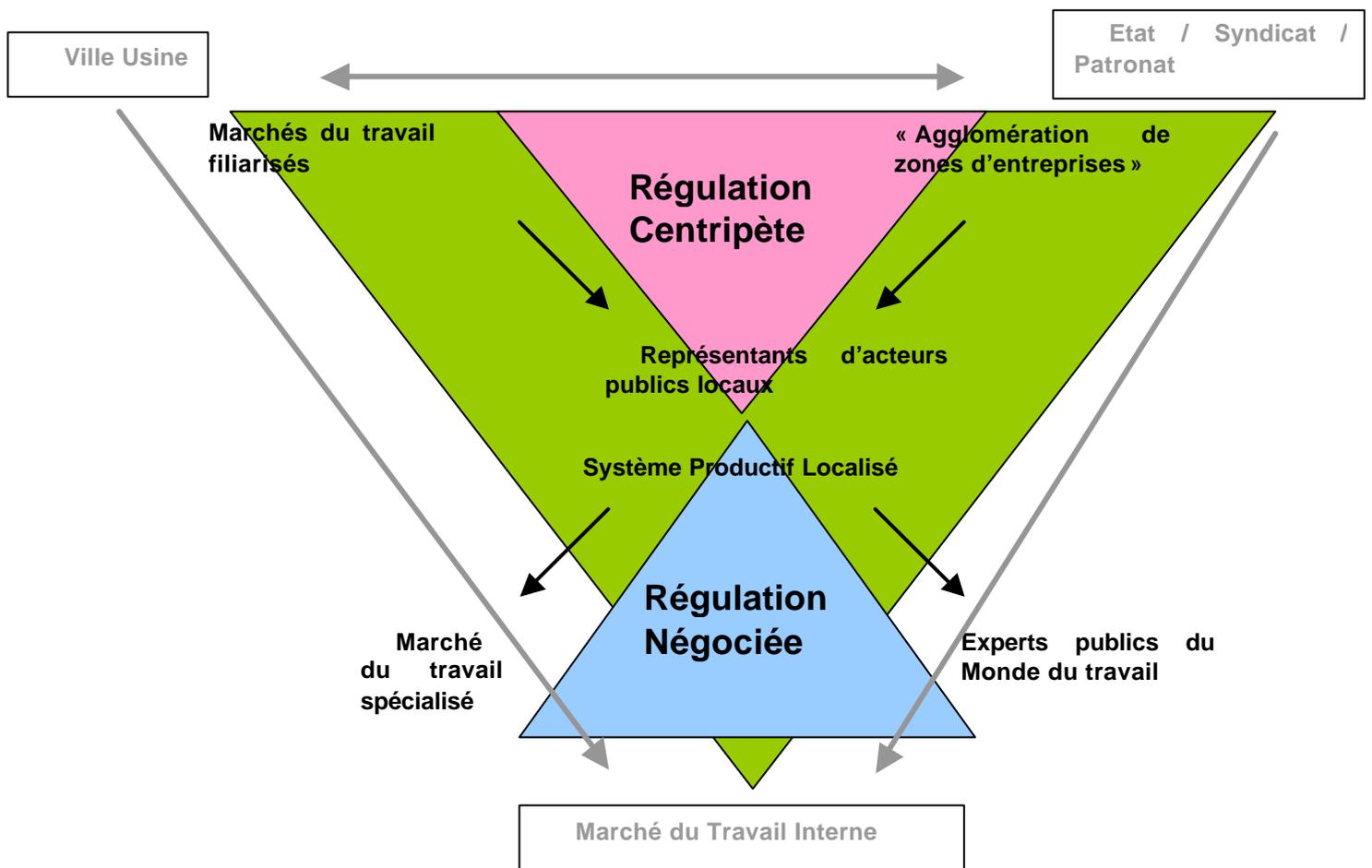
*L'Action Collective Facilitatrice a pour objet de négociation les services et la logistique liés à la zone d'entreprises urbaine.*

Les thèmes qui sont ouverts à la négociation sont nombreux mais restent centrés sur la périphérie de l'entreprise. Le dialogue s'établit certes mais aux frontières de l'entreprise. Sa nature est donc fortement soumise aux besoins immédiats des entreprises en termes de logistique, de services, d'intégration de la zone dans une agglomération plus importante. Mais en aucun cas on souhaite rentrer sur le « moteur » de l'entreprise, aux conditions d'emploi, de travail, aux aspects liés à la

réglementation du travail. L'action collective facilitatrice est encore plus soumise à la question des services.

Les conditions d'accès au marché du travail, les formes de travail pratiquées dans les entreprises sont de la responsabilité de l'entreprise et ne relèvent en aucun cas d'une responsabilité collective de zones. L'agenda des actions menées est mis en œuvre par un conseil d'administration d'association de chefs d'entreprise qui tentent de prendre en compte les besoins des entreprises. Les thèmes abordés sont ceux que les entreprises arbitrent, c'est-à-dire que les entreprises mettent en discussion les activités qu'elles ne souhaitent pas financer, les activités qui relèvent des acteurs publics selon la définition qu'elles ont de l'action publique. Nous pouvons citer quelques thèmes : voirie, gestion des déchets, centre de vie, signalétique... Par contre et nous avons pu le prouver les actions de formation mutualisées ne sont que des ambitions rêvées de quelques entrepreneurs qui voudraient voir la zone comme un «système industriel » plus articulé. Les logiques diversifiées des entreprises sur la zone n'ont pas permis de construire encore une cohérence de zone. Cette cohérence permettrait certainement aux entreprises d'ouvrir leurs portes à d'autres formes de dialogue social. Nous ne voulons pas dire que ce dialogue social est complètement absent de ce type de zone, mais il n'en demeure pas moins que l'empreinte de départ de logique économique domine toujours la zone.

**Vers une superposition des modèles d'action collective :**



## **Conclusion :**

L'Action collective entrepreneuriale est une forme directement héritée du passé. C'est bien parce que la régulation était traditionnelle et les acteurs clairement identifiés que cette forme de régulation a pu émerger. Face à la paralysie d'un certain nombre d'acteurs, de nouveaux acteurs ont pu se saisir de l'espace et du dialogue. Par contre ce dialogue ne relève plus du tout du schéma des relations professionnelles tel qu'il avait été construit dans le cadre du système industriel propre à la mono-industrie impulsée par l'Etat.

Dans le cadre des zones d'entreprises (agglomération d'entreprises) à nouveau la logique première reste prégnante dans la façon dont les entreprises établissent le dialogue. Peut-on dire que les relations professionnelles n'existent plus, ce serait certainement trop rapide, mais nous avons pu observer que les nouvelles régulations en œuvre sont le résultat d'un schéma traditionnel fort.

Soit d'un côté permettant un dialogue social héritier des formes traditionnelles ou la co-présence d'un système traditionnel en toile de fond permet aux acteurs qui se positionnent de réguler en innovant et en maintenant la « connivence » avec le passé, soit pour s'en défendre, soit pour s'y associer. Donc cette « conversion » a permis de mettre en scène de nouveaux acteurs qui n'entendent pas dialoguer de la même façon mais qui ont en tête un certain nombre de gardes fous dans leur façon d'établir les règles.

Soit d'un autre côté la construction des zones en accord avec une logique essentiellement économique ne permet pas si facilement la mise en œuvre d'un nouveau dialogue sur les sujets centraux. C'est sans doute le statut aggloméré, sans dénominateur commun que celui d'une logique d'installation qui prive les acteurs de cette mise en œuvre. Loin de s'en satisfaire de nombreuses entreprises des zones d'entreprises souhaiteraient pouvoir mutualiser et générer pour des questions d'économie d'échelle plus de réflexions et discussions sur les problématiques de l'entreprise qui sont celles de l'emploi, des conditions de travail, de la mise en œuvre de règles.

Dans le dernier schéma nous avons mis en grisé les acteurs traditionnels car ils n'agissent plus que sur une toile de fond des relations professionnelles. Le triangle original est nuancé en couleur car il agit en second plan par contre les configurations nouvelles apparaissent en premier plan mettant en exergue des acteurs nouveaux spécialisés. Cette spécialisation, expertise sont des indicateurs très importants car cela démontre le partage des responsabilités. L'hyper spécialisation des acteurs et le sens de la relation donne certainement des résultats en termes d'efficacité mais paralyse également d'autres acteurs qui ne peuvent intervenir que sur les espaces de dialogue qui leur sont octroyés. Donc nous pouvons conclure que cela permet certainement de mieux réguler des situations dans l'immédiat mais cela met de côté des négociations plus profondes à mener sur des questions transversales de type emploi, conditions d'accès au marché du travail, formation...

Il nous resterait désormais à spatialiser nos schémas, c'est-à-dire à établir des rapports entre, d'une part, les trois types d'espaces de régulation des régimes d'action collective tels qu'ils viennent d'être proposés et, d'autre part, des types de déploiement spatial / territorial des acteurs collectifs, des équipements institutionnels et des « milieux » ou « espaces sociaux » qui opèrent dans ces régimes. On constaterait d'abord que la régulation traditionnelle est plutôt associée, à un espace dual national / local, que la régulation entrepreneuriale est plutôt associée à un espace dual mondial / local, que la régulation facilitatrice est plutôt associée à un espace plus complexe mondial / régional / local. On constaterait ensuite que ces rapports entre le « régulateur » et le « spatial » sont éminemment évolutifs. On constaterait enfin que, par delà leurs niveaux actuels plus ou moins complexes, ils ont tous tendances, désormais à se construire de plus en plus dans la dimension régionale. Mais ce qu'il nous reste à faire peut être envisagé dans une autre étape de la recherche actuelle. Celle-ci, en effet, doit pouvoir être prolongée dans le futur au laboratoire.



## **Section III : Dialogue social et gouvernance des risques, une synthèse**



## Chapitre 8 : Dispositifs publics et régimes d'action collective en matière de risques de l'emploi et du travail

Olivier Mériaux et Eric Verdier

### Introduction

Parmi les dispositifs étudiés, les Réseaux de veille et de prévention des risques professionnels (RVP) et, dans une large mesure, les groupements d'employeurs (GE) prennent explicitement en compte des risques sociaux. Par contre, les autres ne relèvent pas d'emblée de ce mode d'approche. On peut même avancer que leurs modes d'action sont organisés en priorité selon d'autres problématiques puisqu'il s'agit d'abord de mobiliser des ressources – différents moyens de formation des jeunes dans les accords tripartites de branche en PACA - ou même de les créer – constitution d'un droit créance avec le droit individuel de formation (DIF) par exemple -, en vue de les mettre au service de projets individuels et collectifs dont le degré d'explicitation est d'ailleurs très variable : de nombreuses étapes procédurales dans les accords de branche sur la formation tout au long de la vie mais à l'inverse, la mise à disposition de services opérationnels pour les saisonniers et les employeurs du Cap d'Agde.

Néanmoins la référence à la problématique des risques n'est pas artificielle, dès lors que l'on ne reste pas prisonnier de logiques nominalistes. Elle a en effet un double avantage : elle permet d'apprécier le degré de formalisation des problèmes en jeu ; elle invite à s'interroger sur les connaissances mobilisées pour construire les problèmes en cause avant éventuellement, de les convertir en risques, en tout cas en enjeux politiques. Ce processus de problématisation et de mise sur agenda s'opère au sein de réseaux d'acteurs hétérogènes, mêlant, dans des proportions variables selon les cas, autorités politico-administratives et représentants des intérêts socio-économiques. Les types de règles produites peuvent emprunter aux formalismes « classiques » des relations professionnelles (accords collectifs) ou à des formules « contractuelles » relevant davantage de la « soft law » (chartes de bonne conduite) ou des instruments de l'action publique « négociée » (du type « contrats d'objectifs »). L'usage de la notion de régime d'action collective permet précisément d'englober ces différentes configurations d'acteurs et de règles sans poser *a priori* de typifications trop brutales, qui ne correspondent pas à la complexité des agencements hybrides rencontrés.

De la sorte, l'action collective définit des principes de responsabilités en matière de travail et d'emploi qui sont tournés, selon des arrangements diversifiés, vers les individus, des groupes catégoriels, des « sociétés locales » ou encore des autorités publiques plus ou moins autonomes. On identifiera différents régimes d'action collective définis au regard des référents (principes d'action), de la mise sur l'agenda des problèmes traités (« risques » envisagés), des intérêts en cause, des acteurs aux prises, des expertises et connaissances mobilisées et/ou produites de manière ad hoc, de la construction sociale des risques etc ... Dans cette analyse de régimes d'action collective, deux dimensions qui ont motivé cette recherche seront plus particulièrement mises en avant : les relations professionnelles et, plus largement, le dialogue social d'une part ; l'identification et la gestion de risques sociaux et économiques d'autre part. C'est d'ailleurs assez largement dans l'interaction entre ces deux caractéristiques que se jouent la cohérence et la portée des dispositifs. On distinguera ainsi plusieurs régimes d'action collective explicités dans le corps du texte selon que celle-ci se fait « tutélaire », « régulatoire », « facilitatrice », « entrepreneuriale », « opportuniste ».

Dans la pratique, aucun dispositif institutionnel ne peut être totalement assimilé à l'un de ces régimes types. Certes l'un d'entre eux prédomine toujours mais il reste que chaque dispositif entremêle et hybride deux ou plusieurs de ces diverses manières de construire la (les) responsabilité(s) individuelle(s) et collective(s) soulevée(s) par les risques en cause. Cette diversité des agencements possibles joue à deux niveaux différents. Le premier, celui de la forme institutionnelle – des accords nationaux de branche en matière de formation tout au long de la vie (ANB) / accords cadres tripartites de branche en PACA (ATB) / Programmes intégrés territoriaux de l'AGEFOS PME (PIT) etc ...-, souligne qu'un même équipement institutionnel peut être utilisé selon des logiques d'action variables d'une configuration d'acteurs à l'autre. Par exemple, on s'efforcera de

montrer que certains accords nationaux relèvent prioritairement d'une action collective « entrepreneuriale » qui vise directement la création de valeurs économiques, d'autres d'une action collective « facilitatrice » qui dessine en premier lieu un intérêt collectif à agir etc ... Au second niveau, celui du dispositif d'action concret – l'ATB dans l'hôtellerie-restauration en PACA par exemple – , il apparaît que rares sont les cas où un dispositif se range totalement dans un régime type : s'il privilégie une action facilitatrice, il peut néanmoins comporter mais dans une moindre mesure, des traits typiques d'une action collective « régulatoire ».

Il s'agit donc de compromis de ce fait plus ou moins instables et durables, en fonction des équipements de divers ordres qui sont les leurs : règles, budgets, informations, techniques, etc ... Les rationalités sont situées dans des contextes évolutifs du fait d'une part, des dynamiques endogènes des dispositifs institutionnels – apprentissages et/ou défaillances de l'action collective, par exemple, nomadisme ou défection de tel ou telle partie prenante – mais aussi en raison des transformations de l'environnement : intrusion d'acteurs surplombants, chocs macro-économiques et sociaux de plus grande échelle, impact localisé d'une crise « globale »<sup>106</sup>... Dès lors, au fil de sa trajectoire institutionnelle et organisationnelle, un même dispositif situé pourra passer d'une configuration d'action collective à l'autre. Il en ressortira que des évolutions ou même des conversions institutionnelles se produisent (voir Thelen, 2003), que ce soit au regard des enjeux identifiés et de leur hiérarchisation, ou encore des acteurs mobilisés, engagés, sélectionnés dans les processus politiques, cognitifs et sociaux, mais aussi vis à vis des principes d'actions qui tiennent lieu de référents aux diverses parties prenantes.

Avant de reprendre ces différents points, il importe de rappeler que aussi localisés soient-ils, les dispositifs et les acteurs n'échappent pas au caractère multi-niveaux de l'action publique. Les parties prenantes peuvent d'ailleurs aussi bien en jouer stratégiquement que le subir : une organisation privée pourra user des insuffisances de coordination entre acteurs publics de différents niveaux de responsabilité politique pour maximiser ses avantages en terme de ressources publiques (en pratiquant par exemple le « nomadisme de guichet ») ; une collectivité territoriale ne jouira pas d'une autonomie complète pour définir son action mais devra, au contraire, intégrer des normes et des procédures nationales ou européennes : certifications nationales, critères du FSE ...

## **1. Les régimes d'action collective en matière de risques du travail et de l'emploi**

Les régimes d'action collective s'appuient sur des principes d'action qui soutiennent la prise en charge par des configurations d'acteurs diversifiées des risques en matière d'emploi et de travail. Ils sont équipés par diverses règles qui identifient des responsabilités et des modes opératoires. Cette typologie s'inspire de celle développée par Salais et Storper (1993) en terme de conventions de l'Etat (« état situé », « état extérieur », « état absent »). Plus précisément, on retient l'hypothèse selon laquelle, fondamentalement, l'État n'agit pas pour lui-même, mais « permet à l'action collective, qui s'appuie sur une convention de l'État — *i.e.* une conception partagée de son mode d'intervention —, d'avancer vers sa réalisation publique » (Salais, 1998). Ces régimes idéal-typiques constituent autant de répertoires possibles pour les acteurs publics et privés qui entreprennent de faire face aux risques et plus largement aux enjeux territoriaux ou nationaux qu'ils ont identifiés. Ces régimes sont donc indissociables de différentes dimensions qu'ils intègrent comme autant de registres constitutifs (voir Verdier, 2001) :

- Le principe supérieur renvoie à une conception de ce qu'il convient de faire pour développer une action collective efficace et légitime en matière d'emploi et de travail (Boltanski, Thévenot, 1991) : protéger, favoriser des « transactions honnêtes », construire l'attractivité des espaces de référence, définir un intérêt collectif et partagé qui favorise les projets, offrir un cadre pertinent pour des opportunités individuelles ...
- La « matrice » des risques renvoie aux enjeux clés à partir desquels vont se positionner les différents acteurs (Pivot et Rychen, 2002): atteinte à l'intégrité des personnes, déséquilibre manifeste des responsabilités à l'égard de l'emploi (entre sous-traitants et donneurs d'ordre par

---

<sup>106</sup> Voir par exemple les effets de la grippe aviaire sur le pays de Sablé (objet d'un programme intégré territorial de l'AGEFOS-PME) marqué par la prédominance de l'industrie de la volaille, après l'impact de la crise de la vache folle sur son industrie de la viande bovine.

exemple) , compétitivité (territoriale) menacée, déficit qualitatif en ressources humaines ou à l'inverse pertes d'emplois peu qualifiés.

- Toujours multi-niveaux, la configuration d'acteurs distribue les rôles entre personnes publiques et privées, entre pouvoirs de différents niveaux, depuis le territoire circonscrit à une zone d'emploi jusqu'au Fonds social européen (Massardier, 2004).
- En matière de relations professionnelles, la négociation collective et le dialogue social tiennent des places très variables d'un dispositif à l'autre dans la définition des règles du jeu (voir Duclos, Mériaux, 2005)<sup>107</sup>
- Les modalités d'identification, de prévention, de couverture et de gestion des risques varient en conséquence de ces diverses coordonnées (Rychen et Pivot, 2002).

Le tableau qui suit synthétise les différents régimes d'action collective.

---

<sup>107</sup> Là où la négociation collective vise une production normative dans le cadre défini par la loi, le dialogue social territorial est avant tout l'instrument d'une action collective orientée vers la production d'un bien commun «situé » ou la résolution d'un problème localisé.

Tableau 1 / Régimes d'action collective et risques de l'emploi et du travail

Types d'action collective	Tutélaire	Régulatoire	Entrepreneuriale	Facilitatrice	Opportuniste
<b>Nature des risques</b>	Absence de couverture sociale Mise en danger de la santé Concurrence déloyale	Déséquilibre manifeste des responsabilités et des droits Exit des individus	Indisponibilité immédiate des qualifications Insuffisance des infrastructures publiques	Déficit structurel des ressources humaines Risques catégoriels	Déficit quantitatif d'emplois et d'activités
<b>Configuration d'acteurs</b>	Tripartisme, sur la base du volontariat	Tripartisme et Rôle clé des élus	Partenaires privés vs Agences publiques de dvpt	Réseaux d'acteurs diversifiés	Lobbying
<b>Nature et objet des Relations professionnelles</b>	Faible institutionnalisation Pragmatisme Re-légitimer la loi par la « soft law »	Dialogue social et définition de services effectifs	Rôle supplétif et mineure	Détermination de règles procédurales	Absence au niveau collectif
<b>Niveau d'intervention privilégié</b>	Application locale de principes généraux	Local et/ou Sectoriel (subsidiarité)	Définition d'un espace d'action circonscrit	Sectoriel et/ou multi-niveaux	Local (privilèges de zone)
<b>Mode d'identification des risques</b>	Constats empiriques Plaintes Mise en danger flagrante	Enquêtes statistiques ad hoc	Consultants Enquêtes ad hoc Prospective	Observatoires Permanents : Populations à risque Prospective	Constats empiriques
<b>Instruments de prévention</b>	Adhésion à une charte de bonnes pratiques Information sur le(s) droit(s)	Guide méthodologique Formalisé Construire un marché	Dégager des opportunités de marché Diversification des activités Attractivité	Construire des marchés du travail adaptés Equiper les trajectoires	Diminuer les coûts
<b>Instruments de couverture des risques</b>	Sanctions Accès aux droits créances	Assurances sociales Accès à des ressources spécifiques	Subventions Publiques	Mutualisation des ressources Transférabilité des droits Solidarité	Equipements collectifs de base et logistiques
<b>Instruments de gestion des risques</b>	Police du travail Responsabilité pénale et civile de l'employeur	Retours d'expériences	Cercles décisionnels et forums de débats	Délibération collective régulière	Soutenir l'implantation rapide de nouvelles entreprises
<b>Indicateurs de succès</b>	Diminution des conflits en justice	Usage précautionneux de la main d'oeuvre	Création d'emplois qualifiés	Attractivité Compétitivité développement des compétences	Densité des emplois et des activités
<b>Principe supérieur</b>	Assurer la protection minimale des personnes	Favoriser des transactions « honnêtes »	Soutenir la création de valeur et l'attractivité	Intérêt collectif à agir, soutien des projets locaux et individuels	Offrir des opportunités aux employeurs

## 2. Une action collective tutélaire : protéger l'intégrité des personnes

Le principe fondateur de l'action collective tutélaire tient à l'identification partagée de défaillances de la réglementation nationale, notamment en ce qu'elle définit des normes juridiques destinées à assurer la protection des biens et des personnes. La sécurité et l'intégrité des personnes, physiques au premier chef, mais aussi morales, est ainsi en jeu. Risques de l'emploi et risques professionnels sont étroitement entremêlés au point de mettre en jeu la sécurité physique et psychique des personnes prisonnières de ces segments si particuliers du marché du travail.

### Préserver les personnes et l'ordre public

C'est en priorité autour d'un travail de préservation de l'intégrité des personnes et de l'ordre public que se développe cette activité tutélaire. Il s'agit ainsi de pallier les insuffisances d'une réglementation nationale insuffisamment équipée, faute de moyens et/ou de sanctions adaptées. Par exemple, les dispositions de base du code du travail ne sont pas respectées : travail dissimulé, cotisations sociales

et même salaires de base non versés, durée du travail au-delà de tout cadre légal au point de mettre en danger la santé des personnes mais aussi la viabilité de certaines entreprises, celles respectueuses de la législation subissant une concurrence déloyale.

Le rappel au règlement, l'activité habituelle de l'inspection du travail ou encore l'invocation civique de la nécessité d'intégrer dans l'emploi des personnes en difficulté se révèlent impuissantes, en tout cas insuffisantes pour contrebattre les comportements opportunistes qui reportent sur l'individu, les concurrents et plus largement la collectivité les risques économiques et sociaux attachés à la relation d'emploi : pas d'ouverture de droits à la protection sociale, en tout cas pas à la hauteur du travail effectivement réalisé, pertes de cotisations pour les assurances sociales, détournement de clientèle au détriment des employeurs respectueux des textes, jugements discriminatoires sur les compétences de certaines personnes ou catégories etc ... Le cas du travail dissimulé dans la restauration et en particulier dans les activités saisonnières est emblématique de ces situations qui sont parfois d'une gravité telles qu'il faut bien alors parler d'activité économique délinquante.

### **L'urgence de l'action collective**

Compte tenu de l'urgence et de la gravité des enjeux, la traduction en terme de risques des problèmes sur lesquels se retrouvent et, parfois, se constituent, les acteurs (par exemple, la création d'un groupement d'employeurs), se fait alors assez rapidement, avec des degrés d'identification variables mais le plus souvent assez faibles.

Ce processus d'identification des risques peut en effet reposer sur de simples échanges de points de vue subjectifs, tant sont patents les indices de la désagrégation des liens économiques et sociaux : c'est le cas, par exemple, en Languedoc-Roussillon autour du travail saisonnier. La *Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde* a commencé à agir sans disposer d'enquêtes directes sur les réalités de ce travail, ne serait-ce que d'un point de vue qualitatif. La gravité des problèmes attestée par les démarches entreprises par des saisonniers auprès des syndicats et des services de l'Etat avait largement contribué à placer au premier rang des préoccupations de la conférence régionale du travail une action tutélaire en ce domaine. Il faut dire que l'écho donné à cette approche directe des risques avérés de l'emploi a été d'autant plus fort qu'ils rencontraient des intérêts constitués autour de la lutte contre la concurrence déloyale et donc de risques économiques directement supportés par les petits employeurs « vertueux » ; il est d'ailleurs significatif que l'UPA (Union Professionnelle des Artisans) ait été l'organisation patronale la plus mobilisée par ce dossier et qu'elle ait souligné régulièrement les carences de la réglementation (qui n'exige par exemple aucune condition de qualification pour ouvrir un restaurant). On pourrait avancer le même type de constat à propos de la lutte contre le travail dissimulé engagé dans les Alpes Maritimes dans un cadre également tripartite, services de l'Etat, syndicats et organisations d'employeurs de l'hôtellerie-restauration.

### **Re-légitimation de la loi et des règlements publics**

La particularité de l'approche de ces risques que l'on peut qualifier de « radicaux », puisqu'ils mettent en jeu l'identité et la santé au travail des salariés et l'existence d'entreprises artisanales, tient au mode de traitement qui est mis en œuvre. Paradoxalement, pour l'essentiel, la prévention consiste à reprendre les dispositions législatives dans des contrats d'action publique (lutte contre le travail dissimulé dans les Alpes Maritimes) ou encore dans des chartes (cas du travail saisonnier dans l'Hérault). En soi la portée juridique de cette « soft law » est d'autant plus faible que pré-existent de strictes obligations légales mais dont l'effectivité a été longtemps douteuse. Mais cette démarche illustre clairement, selon un joli paradoxe, que la force du contrat se construit dans sa capacité à engendrer du consentement à agir conformément à la loi. Elle sourd d'une crise de légitimité des règles fondatrices de la relation d'emploi, plus précisément du code du travail. Re-formuler les normes juridiques et en inscrire la mise en œuvre dans des dispositifs d'action spécifiques et partenariaux s'affichent comme un processus de ré-armement de ces normes afin d'en réactiver l'effectivité et en amont la légitimité. C'est donc un agencement original de réglementation et de contrat qui équipe la gestion de ces risques.

Cette logique d'engagement repose en premier lieu sur le volontarisme des acteurs. C'est la raison pour laquelle la participation à ce type d'action s'avère être instable, même si elle relève, d'un point de vue très général, du tripartisme classique. Par exemple, la CGT n'a pas participé à la première phase, fondatrice, de la maison du travail saisonnier, y voyant le risque d'un affaiblissement des règles législatives. Cette organisation n'a rejoint le dispositif que dans un second temps, dès lors

que ce dernier avait fait la preuve de son efficacité ou, plus exactement, de son intérêt aux yeux des travailleurs saisonniers.

#### **Articuler contrôle public et auto-réglementation**

La stabilisation du dispositif, notamment en regard de sa capacité à mobiliser un nombre significatif de chefs d'entreprise, s'appuie sur une autre ressource, le déploiement d'une « police économique et sociale » à même de sanctionner d'une manière visible de tous dans le territoire d'action, par exemple les quais du Cap d'Agde. Celle-ci s'appuie à titre principal sur l'intervention de l'inspection du travail et secondairement de la police et de la gendarmerie. Mais elle relève aussi d'une capacité de signalement des parties prenantes « contractuelles » : de la part des salariés et de leurs représentants pour qu'ils puissent saisir les autorités publiques sans s'exposer à la mésaventure assez répandue du classement sans suite ; mais aussi de la part des employeurs pour qu'ils contribuent à discipliner les comportements de leurs mandants en faisant ressortir les risques judiciaires d'une mise en cause de leur responsabilité pénale. Il s'agit en quelque sorte de publiciser les problèmes pour en diminuer l'incidence. C'est ce qui est visé par la charte encadrant la lutte contre le travail dissimulé dans les Alpes Maritimes.

D'ailleurs l'un des principaux indicateurs de l'efficacité de l'action publique tient à la baisse des actions devant les prud'hommes du ressort territorial. Cette dimension souligne bien que ce type d'action, qui concerne des problèmes en soi très généraux – le respect de la législation –, ne peut conquérir une quelconque efficacité que si elle s'inscrit dans un cadre territorial circonscrit à la légitimité et à l'influence réelle des acteurs parties prenantes : le Cap d'Agde, l'hôtellerie des Alpes Maritimes, avec l'inconvénient, patent dans ce second cas, d'être déjà très vaste. Il est significatif que cette action soit portée avant tout par un acteur administratif, le DDTEFP, dont l'identité relève d'abord d'une circonscription administrative standard – le département –, alors que dans le premier cas, l'initiative revient certes à l'administration du travail mais le portage a vite été déléguée à des élus locaux volontaires pour faire du problème une cause relevant d'un intérêt général local.

#### **Menace constante de l'opportunisme de certains acteurs**

Il reste que toutes les parties prenantes n'ont pas intérêt à soutenir ce dispositif. C'est le cas évidemment de petits employeurs dont les entreprises peuvent avoir une existence limitée à une seule saison, quitte à réapparaître ailleurs et/ou sous une autre identité commerciale l'année suivante mais c'est aussi le cas de salariés tout aussi opportunistes. Il s'agit en particulier d'étudiants qui, bénéficiant par ailleurs d'une couverture sociale et n'envisageant pas de « faire carrière » dans le tourisme, sont prêts à opter pour toute formule, leur permettant de maximiser leurs gains immédiats. Cette logique « court termiste » est évidemment très déstabilisatrice pour les organisations syndicales qui agissent pour diminuer les risques de l'emploi des saisonniers, à tel point que certaines ont clairement affiché leur intention de ne pas prendre en compte ces catégories dans leurs actions. La nécessité de circonscrire les populations vulnérables, en tout cas celles qui sont perçues comme prioritaires, semble s'imposer comme une condition de l'efficacité, à rebours de dispositifs légaux à portée générale mais dont la mise en œuvre n'est que partiellement et difficilement relayée localement.

En terme de trajectoire institutionnelle, la qualité des apprentissages collectifs conditionne le passage dans un autre régime d'action collective, que l'on qualifiera de « régulateur ».

### **3. L'action collective régulatoire : réduire les asymétries**

Dans ce cas de figure, il s'agit de remédier aux effets négatifs, pour les individus mais aussi pour les collectivités territoriales ou professionnelles (externalités), des asymétries excessives de ressources, de pouvoirs, de connaissances etc ... ou encore, d'assurer un cadre honnête et transparent aux transactions entre protagonistes de la relation salariale, des activités de formation et, plus largement, des projets économiques et industriels. Pour autant, les déséquilibres ne sont pas tels que la puissance publique se doive de prendre en charge directement des risques portant atteinte à l'intégrité des personnes ou des biens ou encore soit conduite, par des actions de police économique et sociale – lutte directe contre le travail dissimulé – à sanctionner les manquements à une législation portant sur les fondements de l'ordre public comme dans le régime précédent.

L'activité du Groupement d'employeurs lyonnais pour l'emploi et la formation (GELF) se situe précisément à l'interface d'une action tutélaire et régulatoire. Constitué dans une zone sinistrée en terme d'emploi, il apparaît comme un outil « miracle », autrement dit une sorte de révélateur d'emplois lesquels, sans son intervention sécurisante, seraient restés « dormants ». Au-delà de cette activité tutélaire, le caractère régulatoire du dispositif se concrétise dans la priorité donnée aux « *salariés locaux* » par un « *ciblage local des demandeurs d'emploi* », trop longtemps éloignés de réelles possibilités d'embauche pour « concourir » raisonnablement sur le marché du travail.

### **Favoriser « d'honnêtes » engagements réciproques**

Le traitement de la question des saisonniers peut rentrer dans cette approche des risques sociaux, dès lors qu'il ne s'agit plus de faire face aux urgences engendrées par les situations les plus criantes et dangereuses : main d'œuvre dormant sur les plages à l'issue de journées d'une excessive longueur, parfois sans contrat de travail ; travailleurs de l'hôtellerie de la Côte d'Azur subissant les contraintes du travail dissimulé assorti, de surcroît, de risques professionnels avérés. A l'activité tutélaire originelle s'ajoute une intervention régulatoire qui a pour but de rééquilibrer les engagements réciproques salariés – employeurs en vue de les stabiliser. C'est dans cette perspective que la Maison du Travail saisonnier s'est efforcée d'assurer, bien en amont de la saison, une rencontre en offre et demande de travail, de telle sorte que les transactions puissent se faire dans la clarté et dans la recherche de qualité des prestations de service, par exemple par l'entremise d'un recours à la formation.

### **Connaître pour mieux échanger**

Cette recherche de qualité du travail passe par une explicitation des situations professionnelles et des pratiques managériales et conduit à mettre en place des enquêtes ad hoc. Si cela n'avait pas encore été fait dans le cas de la MTS – mais c'était en cours à la fin de l'étude de terrain -, tel avait été le cas pour le travail saisonnier dans les trois départements alpins de PACA (étude téléchargeable sur le site de l'Observatoire régional des métiers, [www.orm.com](http://www.orm.com)) dans le but d'apprécier les caractéristiques socio-démographiques des saisonniers, la récurrence des passages par cette forme d'activité, les identités socio-professionnelles des personnes etc ...

Mieux connaître, c'est aussi prendre en compte « ce qui n'est pas contractuel dans le contrat » de travail : les rapports à l'activité, les projets professionnels individuels, la perception des comportements et des apports des employeurs, autant de paramètres qui, complètement négligés, exposeraient employeurs et saisonniers aux aléas d'une rupture brutale des contrats, ce qui revient souvent à établir un jeu perdant-perdant.

En outre, le fait de pouvoir bénéficier d'informations et de conseils apporte aux salariés une ressource cognitive et juridique qui limite l'asymétrie, souvent excessive, entre co-contractants, en donnant une possibilité d'accès facile, visible et légitime aux salariés lésés. De la même manière, l'existence de la MTS a permis d'ouvrir, sous l'égide des élus, le dossier difficile du logement des saisonniers. Diverses solutions ont été envisagées, certaines ont commencé à être mises en œuvre, telle que la construction de logements dédiés aux saisonniers. Pour insuffisante que soit cette offre, il n'en reste pas moins qu'elle établit un nouveau référent qui sans remédier directement à toutes les situations scandaleuses, loin s'en faut, réduit fortement la légitimité des comportements prédateurs de certains employeurs et incite les organisations d'employeurs à faire jouer à nouveau pleinement aux textes conventionnels leur rôle de « loi professionnelle ». D'ailleurs la charte signée par les différents types d'acteurs – publics et privés - atteste de cette volonté partagée de « moraliser » le travail saisonnier et par là, de le rendre plus attractif et porteur d'expériences professionnelles plus valorisantes. Il s'agit certes d'un texte qui n'oblige pas et dont l'irrespect, en tant que tel, n'entraîne pas de sanctions pénales mais qui, là encore, construit un nouveau répertoire dont on verra qu'il pourrait ou devrait, aux yeux de certaines parties, ouvrir vers des projets au contenu plus directement entrepreneurial.

### **Cadrer les pratiques préventives**

Les guides méthodologiques visant à prévenir les risques professionnels dans certaines activités des Alpes Maritimes (Tosca 06) outillent encore plus explicitement les pratiques dans les entreprises. Là encore, l'effectivité, quelle que soit la qualité intrinsèque des procédures préventives, n'est pas garantie mais l'existence de ces documents techniques et plus encore, peut-être, le fait qu'ils soient le résultat d'une démarche conjointe des employeurs, des syndicats et des pouvoirs publics légitime la prise en compte plus explicite de cette dimension cruciale de l'activité de travail, dans l'hôtellerie par

exemple. Autant la connaissance et la mise en œuvre du guide peuvent être des moyens stratégiques pour certains employeurs de lever à bon compte les risques de mise en cause de leur responsabilité pénale, autant, dans ce nouveau contexte, les manquements avérés pourraient exposer les contrevenants à des sanctions plus sévères et, dans l'immédiat, les procureurs devraient être incités à ne plus systématiquement classer sans suite les plaintes en la matière ; cela pourrait être un indicateur probant d'une remontée des risques professionnels dans la hiérarchie des enjeux judiciaires.

Cette canalisation de l'opportunisme est une étape vers la construction de relations salariales moins déséquilibrées et, en tout cas, moins productrices d'externalités négatives. Cet exemple suggère que limiter les risques d'excessives asymétries de positions ne joue pas seulement au bénéfice des salariés mais aussi de certaines catégories de petits employeurs qui, sans cela, rencontreraient rapidement de sérieuses difficultés pour s'ajuster aux exigences croissantes de la réglementation publique. Telle est aussi l'orientation de tel groupement d'employeurs qui s'imposera comme un substitut efficace non seulement au recrutement sous contrat ordinaire mais aussi à l'intérim, « *vrai casse tête juridique, qui oblige les employeurs à déployer beaucoup d'ingéniosité pour rester dans les limites imposées par la loi* ».

### **Réduire les incertitudes**

Que ce soit pour le travail saisonnier ou la prévention des risques professionnels, les résultats construits et en tout cas escomptés constituent une étape plus qu'une fin en soi. Les retours d'expérience et autres apprentissages collectifs ont en effet pour but de favoriser la recherche de qualité de vie au travail, au-delà du respect des dispositions légales minimales. Par exemple, dans le cas du travail saisonnier, on sait que le rapprochement offre-demande, préalable à la saison, pourrait déboucher sur la conclusion d'un triple engagement : non seulement la conclusion d'un contrat de travail permettant à chacun d'anticiper avec une bonne probabilité, pour l'un l'accès à un emploi, pour l'autre, la disponibilité d'une force de travail, mais en outre la recherche conjointe d'une meilleure qualification.

Ainsi les partenaires publics de la MTS ont-ils proposé aux employeurs qui auraient repéré, dès le mois de mars, lors de la bourse aux emplois saisonniers, des personnels intéressants et intéressés mais non pourvus de toutes les compétences attendues, de prendre en charge sur fonds publics les formations de mise à niveau nécessaires mais à la forte condition suivante : qu'ils s'engagent en amont de la formation à effectivement conclure le contrat de travail au début de la saison d'été (ou de printemps pour certains employeurs) ; à la conclusion de l'enquête de terrain, quasiment aucun n'avait alors souscrit un tel engagement, soucieux qu'ils étaient de ne pas s'exposer au risque économique de l'emploi éventuellement engendré par une saison mal engagée, du fait de la météo. Ces comportements de prudence, excessive au yeux de certains acteurs publics, que tentent de lever les groupements d'employeurs, sont évidemment un frein pour aller vers une logique entrepreneuriale (voir ci-dessous) qui viserait, à l'échelle d'une localité, à améliorer l'offre touristique ou encore vers une action collective facilitatrice (ibid.) qui chercherait, au niveau de la région tout entière, à promouvoir tourisme et hôtellerie-restauration de plus de haut de gamme afin de s'éloigner des dangers, pour la société languedocienne, d'un enfermement dans un « équilibre de bas niveau de qualification » (Finegold et Soskice, 1988).

### **Prime à l'action pragmatique**

Il reste que cette action collective régulatoire s'apparente, sans s'y rabattre, au jeu classique des relations professionnelles. Elle s'en rapproche en ce sens qu'employeurs et représentation des salariés confrontent régulièrement leurs points de vue sur les objets en discussion – travail saisonnier, risques professionnels – et en affrontant des problèmes très concrets, tentent ainsi de (re)construire leur légitimité à l'égard de leurs mandants potentiels. Mais dans le même mouvement, elle se distingue des formes habituelles de la négociation sociale :

- Pas de passage par les scènes institutionnalisées classiques, pas de conclusion d'accords formels juridiquement opposables mais plutôt la mise à disposition de ressources opérationnelles (des services et des conseils aux saisonniers) ou susceptibles de l'être (guide méthodologique de prévention des risques professionnels) dès lors qu'elles seraient effectivement activées ;
- Forte implication des élus comme garants politiques du bien commun local ou territorial (dans le cas de la maison du travail saisonnier)

- Enfin déclouisonnement des différents canaux d'intervention publics : traiter ensemble l'accès à l'emploi, les rémunérations, la protection sociale, l'accès à des services collectifs (tel que le logement) etc ...

Cette tendance à déssectoriser l'action collective est d'ailleurs une caractéristique assez partagée par les différents dispositifs passés ici en revue. Cependant, si la prise de conscience du caractère transversal des problèmes est souvent assez avancée, elle ne suffit pas systématiquement à contrebattre les effets de segmentation et de concurrence institutionnelle. A preuve, les difficultés fréquentes pour passer d'une phase de diagnostic « partagé » à la phase opérationnelle, dans laquelle tendent à ressurgir les modes d'appréhension et d'action propres à chaque type d'acteur et à chaque segment administratif.

#### **4. L'action collective facilitatrice : risques collectifs (catégoriels) et incomplétude**

Ce mode d'action prend acte de deux caractéristiques majeures de l'action publique :

- D'une part, la nécessité d'associer, par le biais de tours de table successifs, de nombreuses parties prenantes à la construction des problèmes à traiter puis à l'élaboration de possibles projets partagés, à rebours de l'action publique volontariste qui, fatalement, repose sur la technique du « coup d'Etat » (Padioleau, 1994).

- D'autre part, l'hétérogénéité des situations à prendre en compte et, de ce fait, la nécessité de parvenir à adapter les propositions et les règles par un recours élargi à la connaissance et à l'expertise.

##### **Une action procédurale**

Comme cela a déjà été évoqué, cette forme d'action est, de plus en plus souvent, un préalable aux autres formes d'actions collectives, qu'elles soient tutélaires, régulatrices ou entrepreneuriales. Dans bien d'un cas, elle sera donc frappée d'incomplétude puisqu'elle visera à ouvrir la possibilité d'actions plus ciblées et retraintes à des configurations d'acteurs à même de construire des projets d'action à des coûts de transaction et de coordination acceptables. Ces « investissements de forme » ouvrent les possibles à la condition de ne pas perdre les acteurs dans des méandres bureaucratiques où la procéduralisation devient une fin en soi : dialoguer pour continuer le jeu autour d'une même table mais sans véritablement déboucher ensuite.

Pour une large part, les accords nationaux sur la formation tout au long de la vie ainsi que les accords tripartites de branche en région PACA relève de ce modèle type. La traduction opérationnelle des dispositifs généraux est renvoyée à des acteurs décentralisés, c'est le cas du BTP avec le rôle donné aux commissions paritaires régionales emploi-formation. Cependant tous ne relèvent pas de ce modèle mais plutôt d'une action collective régulatrice, comme dans le cas des HCR : l'accord cherche d'abord à mieux équilibrer les droits et les intérêts des parties, notamment dans les TPE : il est d'ailleurs symptomatique que pour l'essentiel, cet accord ne fasse que reprendre l'accord interprofessionnel montrant ainsi que d'un point de vue substantiel, l'essentiel est soit déjà joué, avec par exemple le quasi-triplement de l'obligation légale pour les TPE, soit se joue ailleurs, dans des accords relatifs au salaire professionnel minimum ou à la prévoyance sociale conventionnelle. Ceci dit, il est d'une nature hybride. En effet, il relaie et légitime au sein de cette profession hétéroclite l'accord interprofessionnel repris par la loi et il renvoie à des accords spécifiques aux différentes composantes de ce vaste ensemble d'activités - hôtellerie de chaîne, hôtellerie de plein air, restauration traditionnelle etc ... -, le soin de traduire ces orientations en règles et projets spécifiques ; de ce fait, il revêt une forte composante procédurale.

##### **Construire par la négociation des diagnostics partagés sur les « populations à risques »**

Le paritarisme procédural est donc particulièrement constitué au niveau national ; d'ailleurs pour la plupart des négociateurs de branche, il s'agit d'abord de renforcer la capacité des acteurs intermédiaires, tant patronaux que syndicaux, à se saisir d'une nouvelle approche de la formation suscitée par la création du DIF, afin de la promouvoir auprès des acteurs de terrain. Cette dimension procédurale tient d'abord à l'invitation qui est faite aux partenaires sociaux à identifier dans les différentes branches des catégories cibles des politiques de formation tout au long de la vie, pour en faire les destinataires privilégiés des ressources en matière de formation, telles que les périodes de professionnalisation. L'identification des « populations à risques nécessite la mise en place

d'instruments de connaissance par le biais d'enquêtes ad hoc et d'observatoires permanents. La qualité de la veille statistique sur les possibles problèmes, c'est à dire l'émergence de (nouvelles) populations à risques est en soi l'une des dimensions cruciales de ces dispositifs procéduraux.

De ce point de vue, on relèvera que les accords nationaux reprennent des techniques d'interventions conçues à l'origine dans le cadre des politiques publiques. Le « ciblage » des catégories est ainsi depuis près de trente ans au principe des politiques publiques d'emploi et de formation : « mesures jeunes », actions en faveur des chômeurs de longue durée, retrait d'activité ou, à l'inverse, maintien en activité des salariés seniors, femmes de retour sur le marché du travail, etc. Bref le croisement des catégories d'âge, de sexe et de durées de chômage aura été le ferment de « l'employabilité à la française » (Gazier, 1991), c'est à dire des actions conçues pour traiter de probabilités différentielles d'exposition au risque chômage. Rétrospectivement, les engagements de développement de la formation professionnelle, impulsés par le ministère du Travail en direction privilégiée des branches à compter du début des années 1990, ont constitué une sorte de banc d'essai de ces accords de branche ; ils ont en effet largement été conçus dans une double perspective proche de ce qui prévaut maintenant dans ces dispositifs conventionnels : une démarche procédurale et un ciblage catégoriel – en terme de publics et d'entreprises –, à charge pour chaque branche de déterminer comment son accord national atteindrait ses cibles privilégiées.

### **Favoriser l'adaptation de principes d'action nationaux aux contextes locaux**

La nature procédurale des accords de branche traduit également le souci des négociateurs d'opérationnaliser les règles nationales ou régionales en fonction des marchés du travail locaux et des spécificités d'entreprise. En particulier dans les secteurs diffus sur le territoire national, tels que le BTP, et marqués par la présence de très nombreuses PME et TPE, les caractéristiques du marché du travail peuvent fortement diverger, non seulement d'une région à l'autre, mais d'un bassin de formation et d'emploi à l'autre. Là encore, le BTP est emblématique de ce type de construction collective : un accord national, comme on l'a vu, renvoie aux fédérations régionales le soin de négocier, éventuellement dans un cadre tripartite, des accords spécifiques qui instrumentent les « orientations nationales » destinées à mettre au service d'une stratégie régionale de la branche les différents outils allant de l'apprentissage au DIF en passant par le contrat de professionnalisation, les périodes du même nom, les plans de formation, les EDDF etc...

A ce stade, il y a donc eu une rencontre entre cette stratégie de branche et des plans initiés par les acteurs publics régionaux, au premier chef, le Conseil Régional. Il faut bien voir que ce tripartisme procédural multi-niveaux est à la fois ambitieux et lui-même incomplet. Ambitieux, il l'est à plusieurs titres, puisqu'il s'agit tout à la fois de structurer et de légitimer, d'une manière croisée, des acteurs régionaux privés (des fédérations d'employeurs par exemple) et publics, comme la Région, qui prétend intégrer des domaines d'actions jusqu'alors disjoints, la formation, l'emploi et le travail; mais aussi d'ériger en bien commun des problèmes de main d'œuvre qui sont d'abord privés même s'ils sont partagés par nombre d'entreprises : déficits quantitatifs de main d'œuvre (difficultés de recrutement qui peuvent confiner à des pénuries pour tel ou tel métier) mais également déficits de qualité, compte-tenu par exemple de la diffusion de normes de sécurité de plus en plus exigeantes ou de nouvelles technologies devant se marier aux savoir-faire traditionnels.. Sont ainsi en cause, tout à la fois les contenus de formation, les parcours qui mènent à la compétence, l'attractivité des conditions d'emploi et de travail etc ... Bref le risque est lié à l'indisponibilité de ressources qui briderait alors la réalisation de (multiples) projets locaux et priverait la région d'opportunités d'emplois et donc d'une possible réduction de l'exposition des individus à des risques de chômage.

Cependant, malgré le caractère parfois très explicite des règles construites à ce niveau régional – par exemple revaloriser les salaires pour renforcer l'orientation vers ces métiers -, ce dispositif ne saurait être complètement « prêt à l'emploi ». Il revient aux acteurs régionaux de branche de tracer les cadres de référence, en terme de connaissances et de moyens financiers pour expérimenter raisonnablement des projets de développement. C'est ce qui est visé au travers de la notion de plan d'action local (PAL), promue par la Région pour instaurer, grâce à l'implication directe d'élus, des logiques entrepreneuriales répondant à des besoins beaucoup plus concrets. Comme le souligne certains acteurs, notamment syndicaux, cette articulation entre le procédural – équiper du mieux possible les trajectoires individuelles et les pratiques d'entreprises – appelle en amont un effort d'anticipation qui lui-même requiert de réunir au moins deux conditions : coordonner des acteurs et des dimensions qui ne convergent pas spontanément ; anticiper pour échapper à des logiques « court termistes » ou de contournement des règles partagées.

### **De la prospective à l'anticipation des risques**

Sur le premier versant, on évoquera la coordination entre les acteurs ou services en charge – que ce soit parmi les institutions publiques et privées – d'un côté, des questions de formation et d'emploi, et de l'autre des questions de développement économique ; sur le second versant, la prospective qu'appellent des investissements durables à la fois pour réduire les risques de difficulté de recrutement mais aussi pour apporter un meilleur rendement aux engagements publics et collectifs en matière de formation, constitue un enjeu central. La convergence de ces deux exigences, pour l'instant hypothétique et non avérée - déboucherait sur une gestion anticipée de la compétitivité territoriale permettant de lier stratégies de main d'œuvre et stratégie économique au niveau régional. Par exemple, inventorier les grands chantiers de rénovation, de construction et de travaux publics et surtout, en préciser les calendriers, pourrait permettre de prévoir et ainsi de limiter les recours aux flexibilités court termistes : contrats d'intérim, CDD et surtout externalisation et sous-traitance dans le but de transférer les risques de l'emploi sur d'autres entrepreneurs. On pourrait ainsi imaginer que l'agrégation des projets locaux débouchât, par l'intermédiaire d'une démarche «bottom up », sur un projet régional substantiel. On en est encore loin.

### **Des relations professionnelles structurées autour de la définition des problèmes collectifs**

En tout état de cause, la nécessité de définir des règles procédurales légitimes ré-active les relations professionnelles. Ceci dit on n'en revient pas, pour autant, à l'action revendicative classique débouchant sur des compromis salariaux à somme nulle. Il s'agit plutôt de faire émerger des problèmes, souvent par la connaissance, pour limiter les risques ultérieurs de défaillance de l'action collective. Par exemple, les accords tripartites en PACA n'en sont pas restés au simple constat du taux de rupture fort élevé des contrats d'apprentissage, ni même à l'échange de points de vue plus ou moins argumentés entre partenaires sociaux et acteurs publics. Une enquête statistique auprès de 1000 apprentis a été menée à bien pour cerner, aux différents stades des parcours de formation, depuis l'orientation originelle jusqu'à l'obtention d'un diplôme, les facteurs de rupture. Il s'agissait alors sur cette base de connaissance appropriée de mieux fonder les engagements des différents protagonistes de la formation : du Conseil Régional comme garant de la qualité d'ensemble au tuteur en entreprise, responsable au premier chef de la construction des rapports du jeune à son futur métier, en passant par les branches garantes de la qualité de l'accueil et de l'encadrement dans les entreprises.

Les connaissances et leur traduction en règles futures tracent donc de nouveaux cadres d'exercice des responsabilités, rendent moins incertain le bien fondé de l'engagement réciproque qui est censé constituer le contrat d'apprentissage et dès lors offrent à la profession une plus forte probabilité de disposer à terme de ressources adéquates. C'est ainsi la connexion entre différents devoirs et obligations qui constitue le réseau d'engagements tourné, en principe, vers la construction du bien commun régional.

En dernier lieu, il importe de souligner qu'un type de dispositif, là encore, n'emporte pas la nature de l'action collective. Pour le dire autrement, un accord national sur la formation tout au long de la vie peut ne pas s'inscrire dans ce profil ; de même l'accord tripartite sur l'hôtellerie-restauration cadre mal avec cette logique et relève plutôt d'un croisement entre action régulatoire et action facilitatrice.

Le même raisonnement peut être appliqué à certains réseaux de veille et de prévention : ils font l'objet d'une régulation régionale, inscrite désormais dans le plan régional de santé au travail, mais aussi locale – du type TOSCA 06 – en vue d'influencer les pratiques d'entreprises, grâce à des acteurs relais publics et privés, eux-mêmes sensibles et formés aux enjeux et si possible aux techniques idoines. Là aussi, l'action de «terrain » est précédée d'investissements en diagnostics expérimentaux et en connaissances, converties ensuite dans des guides méthodologiques appropriables au niveau de l'entreprise. Mais il faut souligner que cette séquence logique - investir sur la production des informations de référence ou des connaissances ad hoc, puis négocier avant, enfin, de décider – n'est pas toujours, loin s'en faut, la plus exemplaire. Les urgences des affichages et du rythme politiques de l'action publique ne conduisent pas toujours à suivre la logique de l'analyse des risques ou, du moins, de l'évaluation ex ante. Il est vrai que, s'il s'agit comme dans le BTP, de constituer un «observatoire réseau », calendrier politique et calendrier technique ont peu de chances de converger.

## 5.L'action collective entrepreneuriale : construire des actifs spécifiques

De facto elle a déjà été évoquée à l'occasion de l'exposé des types précédents, dont elle peut être considérée comme une traduction – l'AC facilitatrice – ou encore un aboutissement – l'AC tutélaire ou régulateur ..

### Un espace d'action précisément circonscrit

Cette forme d'action collective concerne des enjeux et des risques beaucoup plus circonscrits : un territoire, une activité économique, ou encore la rencontre des deux dimensions. La construction du projet de développement économique mobilise et engage des configurations d'acteurs beaucoup plus proches de la décision entrepreneuriale et, de ce fait, plus restreinte. C'est tout à fait explicite dans le cas de SIAM La Ciotat (construction et réparation de navires de plaisance), puisqu'il s'agit de faire de l'association « une entreprise virtuelle avec une gestion par projets ». Parmi les accords nationaux de branche sur la formation tout au long de la vie, celui conclu dans les assurances s'apparente à cette démarche entrepreneuriale : son objectif premier est de constituer un « outillage d'appui à la gestion prévisionnelle des ressources humaines et au développement de la gestion des compétences » (voir le chapitre du rapport rédigé par Ph. Méhaut). Certains groupements d'employeurs se développent dans une perspective similaire que l'on peut qualifier de « *gestion distanciée des relations humaines et sociales* ». On retrouve également trace d'une logique de soutien au management des entreprises dans ces groupements d'employeurs qui s'équipent de fiches de postes et de procédures d'évaluation des compétences pour favoriser les appariements ultérieurs entre employeurs et salariés.

Le programme intégré territorial (PIT) de Sablé sur Sarthe est un autre exemple, encore inachevé, d'une telle approche entrepreneuriale, en l'occurrence portée par deux acteurs majeurs : la communauté de communes et un club d'employeurs. Par delà l'apparente simplicité de la configuration d'acteurs, surtout si on la compare à celles qui prennent en charge les actions collectives facilitatrices, il faut clairement souligner que cette forme d'action collective revêt certains des habits les plus caractéristiques de l'action publique actuelle : l'entrecroisement d'intérêts privés et publics, le caractère multi-niveaux et la forte dimension cognitive de la démarche. Reprenons les une à une pour faire apparaître les enjeux et les risques typiques de cette démarche.

### Des risques objectivés par des connaissances ad hoc

L'initiative de la communauté de communes tient à la prévention d'un « macro-risque territorial », à savoir la vulnérabilité attachée à une forte spécialisation productive, en l'occurrence l'industrie de la viande, comme ce fut le cas dans le passé avec la construction navale à La Ciotat. Dans le pays sarthois, les aléas rencontrés durant les années 90 ont révélé trois problèmes constitutifs de risques économiques susceptibles de se traduire en risques de l'emploi :

- Un risque d'indisponibilité de main d'œuvre engendré par la superposition des effets des 35 heures et de la forte croissance des débouchés.
- A l'inverse, un risque de restriction brutale de la demande, consécutive à une crise sanitaire « globale », la vache folle pour la viande bovine dans la première moitié des années 90, la grippe aviaire aujourd'hui.
- Un risque de déficit de compétitivité lié à un effet de ciseau entre d'un côté, des normes de qualité beaucoup plus exigeantes et de l'autre, une main d'œuvre peu qualifiée et vieillissante (ce type de risques se retrouve également dans la viticulture languedocienne qui recourt massivement au travail saisonnier).

De là découlaient deux autres dangers, à la fois politiques et sociaux, mais de nature très différente :

- La nécessité de devoir faire appel à une main d'œuvre extérieure au pays sabolien et, ainsi que l'avait clairement fait entrevoir la campagne de recrutement menée de concert par les employeurs et l'ANPE, majoritairement d'origine étrangère ; dès lors aux yeux des responsables de la collectivité territoriale, c'est « l'équilibre sociologique et politique territorial qui était exposé à une « menace » - terme en l'occurrence plus adapté que celui de « risques » - de rupture.

- Les risques d'incidence de maladies professionnelles pour une fraction importante d'une main d'œuvre peu qualifiée et donc menacée d'inaptitude ; dès lors, dans un contexte de fortes tensions sur la disponibilité de la main d'œuvre, c'est le risque paradoxal d'un chômage de longue durée pour des salariés du cru, peu qualifiés et prématurément usés qui se profilait.

### **Une action multi-niveaux et multi-acteurs**

Répondre à une telle accumulation de périls et de risques a suscité une mobilisation locale, d'où le co-pilotage du dispositif par des acteurs politiques et patronaux, en l'occurrence une représentation ad hoc des employeurs. Mais cette mobilisation s'inscrit dans une perspective « multi-level » afin de faire converger sur le territoire des ressources hétérogènes, selon une stratégie que l'on qualifiera familièrement de stratégie de « l'entonnoir » : faire venir sur le territoire des fonds européens (FSE), nationaux (fonds mutualisés de branche par exemple, aides à l'emploi ...) et régionaux (contrats de territoire de la Région Pays de Loire, ressources en matière de formation professionnelle etc ...). Cette dimension multi-niveaux du projet de développement territorial n'a rien de spécifique. Tout plan d'action local dans le cadre des accords tripartites de branche en Paca, ou encore une maison du travail saisonnier dans telle ou telle localité seraient en position de bénéficier des mêmes convergences financières.

Pour autant, il ne s'agit pas là de procédures standardisées, chaque source de financement demandant des justifications particulières qui doivent se formaliser dans des contrats publics ad hoc. Leur élaboration appelle donc la construction de diagnostics chiffrés et d'évaluation quantitatives, du moins cadrées, des évolutions à venir et souhaitées pour justifier à la fois du bien fondé des demandes mais aussi de l'éligibilité des projets entrepreneuriaux aux critères d'accès aux aides relevant de différents niveaux de compétences politiques.

### **L'expertise au service de l'élaboration de projets entrepreneuriaux**

Il importe donc pour les acteurs d'élaborer des projets argumentés qui, sans nécessairement se formaliser dans une prospective assortie de différents scénarios alternatifs, puissent à tout le moins témoigner du caractère réaliste des risques entrepreneuriaux pour lesquels sont sollicités des fonds publics. Ces derniers permettent ainsi de limiter les risques de l'emploi pour les entrepreneurs et dans le même temps, ils accroissent l'attractivité du territoire vis à vis de nouvelles industries. En cas de spécialisation productive avérée, cette dimension est en effet cruciale pour le moyen terme : diversifier le portefeuille d'activités est, dans un tel contexte, une salutaire mesure de prévoyance. Pour autant, ainsi que l'enseignent les exemples de La Ciotat et de Sablé, desserrer la contrainte sur un horizon de moyen terme n'est pas facile. Des irréversibilités existent, que ce soit objectivement – vieillissement ou inadaptation des qualifications - ou subjectivement, par l'entremise de représentations négatives à l'égard de la main d'œuvre ou du site.

Bref la nécessité de conforter les projets de développement par le recours à l'expertise s'avère être d'autant plus indispensable que les enjeux sont en soi et pour chaque partie fort complexes, et que les acteurs locaux ne disposent pas en ce domaine, ni d'expérience, ni d'opérateurs privilégiés à leur disposition. D'où l'adossement à des ressources externes déjà constituées : des observatoires de branche et surtout, dans le cas de l'Agefos Pme, le cabinet de consultants IMTE qui applique, avec en principe des traductions spécifiques, une méthodologie pré-existante. Le caractère multi-niveaux de celle-ci est donc le produit d'un « investissement de forme » préalable et, en même temps, expose à des risques internes à l'action publique, à savoir une inadaptation des outils si l'appropriation locale s'avère insuffisante pour construire un sens partagé.

Dans le cas de Sablé sur Sarthe, on peut ainsi dire que les deux dimensions gagnantes et perdantes, ont été présentes, à un moment ou à un autre du processus : les insuffisances ont pu tenir, au stade de la première étude, à une excessive polarisation sur la formation continue au point de négliger le potentiel d'activités nouvelles qui pouvaient être attachées à moyen terme à une stratégie de diversification des formations initiales professionnelles et technologiques. Les gains tiennent à une méthode qui, intégrant dans une même base de données de multiples sources statistiques publiques, a permis de cerner l'impact des évolutions démographiques sur la disponibilité en main d'œuvre. En outre, le recours aux services de l'AFPA a fait ressortir, avec une netteté insuffisante dans les premières étapes, les risques d'emploi et de santé au travail attendant au vieillissement de la main d'œuvre sur des postes particulièrement exigeants pour les organismes humains.

De même, dans le cas de l'accord sur la formation tout au long de la vie dans les assurances, le caractère doublement concentré du secteur, en termes de taille d'entreprises comme de localisation géographique, permet de faire l'économie de longues étapes procédurales et d'être plus directement en phase avec des enjeux substantiels pour des territoires précis – les mutuelles de Niort par exemple – et des marchés internes d'entreprises. Le cas de la construction de plaisance de SIAM La Ciotat relève de perspectives similaires, favorisées, en outre, par la proximité entre acteurs privés et collectivités publiques devenus familiers au fil du temps, ce qui n'empêche pas les mises en cause réciproques.

#### **Faible légitimité de la négociation collective**

La création de valeur ou, plus généralement, le succès économique entraîne ou même légitime aux yeux de certains acteurs – tant publics que privés d'ailleurs – l'éviction de la représentation des salariés : une démarche paternaliste – d'origine privée – ou tutélaire – d'obédience publique (par exemple une administration représentant « par nature » l'intérêt général et prétendant, dès lors, représenter aussi l'intérêt des salariés) – tend à se substituer au simple dialogue social et *a fortiori* à la négociation formalisée. Cette dérive, tendant à la marginalisation du point de vue des salariés, s'était déjà constatée dans le cas de certains engagements de développement de la formation professionnelle : la proximité entre la formation et les enjeux stratégiques des entreprises rabattait le dialogue social sur la consultation et parfois même, sur une simple information (Brochier, Verdier).

Le dispositif GE relève souvent d'une configuration similaire : il offre aux différents acteurs publics de nouvelles possibilités de *maillage du territoire*, en participant au regroupement de nouveaux partenaires sur un mode plus transversal et permet, dès lors, de pallier une absence de synergie locale, voire « de *représentation inter-professionnelle sur un territoire* » : pour autant, il ne ré-active que très partiellement les relations professionnelles, surtout lorsque prime le caractère entrepreneurial du montage.

## **6. L'action collective à visée opportuniste : juxtaposer les intérêts individuels**

Cette configuration paradoxale, puisqu'elle revient à dé-institutionnaliser les relations entre agents, est proche de la « convention de l'Etat absent » de Salais (1998). Les autorités politiques, quel que soit leur niveau d'intervention – local, national, européen –, organisent leur retrait pour laisser place au marché, autant que faire se peut.

#### **L'incitation fiscale au centre**

Par des mesures exorbitantes du droit commun, ce type de dispositif vise à compenser, en principe temporairement, les effets dé-structurants de risques macro-sociaux avérés. La zone d'entreprises défiscalisée constitue une figure emblématique de ce retrait. La création officielle de multiples effets d'aubaine répond à la dévalorisation brutale de spécialisations productives dont la préservation, même partielle, est devenue excessivement coûteuse pour les collectivités publiques. Il s'agit de substituer à des sociétés locales constituées autour de la mono-industrie des collections de capacités entrepreneuriales à embaucher, distribuer des revenus et ainsi (re)constituer du lien social, là où un chômage de masse de longue durée met en cause la cohésion sociale territoriale.

Ces dispositifs sont triplement transitoires : ils favorisent le passage de systèmes intégrés d'emploi et de socialisation, porteurs de fortes identités politiques et culturelles, à des rassemblements de circonstances d'intérêts très hétérogènes et donc sans projet collectif partagé ; les avantages fiscaux et autres consentis par l'Etat et les collectivités territoriales en vue d'attirer de nouvelles activités ne sont pas pérennes ; le retour inéluctable dans le droit commun appelle la constitution progressive de capacités endogènes de développement.

#### **Emergence progressive d'un intérêt collectif**

Ce processus de reconstruction d'une société locale autour d'opportunités marchandes est précédé d'étapes préalables qui voient émerger peu à peu des intérêts collectifs. Leur formulation ne témoigne pas de la formation d'une identité de projet mais simplement d'attentes communes vis à vis de la mise à disposition par les autorités locales d'infrastructures de base et de services essentiels : écoles, prise en charge de la petite enfance, viabilisation de terrains, gestion des déchets, moyens de transport etc ...

Cette qualité des services constitue un complément, de plus en plus important au fil du temps, de l'attractivité fiscale originelle. Dès lors émergent des acteurs collectifs qui ont vocation à représenter les « collections d'entreprises » vis à vis des collectivités publiques, en d'autres termes, il s'agit ainsi de susciter une véritable activité de lobbying. Tournée initialement et prioritairement vers la promotion externe de l'attractivité fiscale par l'entremise des agences publiques, l'action collective construit des propositions collectives qui cherchent à traiter, d'une manière préventive, différentes questions relatives à la main d'œuvre, en partant de question situées à la périphérie de la relation salariale, transports, moyens de garde d'enfants pour se rapprocher progressivement du centre, formation et prévention des risques professionnels. Ceci dit fondamentalement, la gestion des risques sociaux reste fondée sur la capacité à attirer rapidement de nouvelles activités en cas de départ ou de fermeture d'établissements et s'élabore donc encore au niveau de la cohésion d'ensemble du territoire : gérer les risques territoriaux par l'incitation micro-économique à s'installer.

C'est à une transition de cet ordre que l'on assiste, semble-t-il, dans le cas d'Athelia Entreprendre à La Ciotat.

## Conclusion : Les dispositifs d'action comme compromis institutionnels

Chaque dispositif relève à titre principal d'un régime d'action collective comme le rappelle le tableau 2 ci-dessous. On suggère d'ailleurs que ce positionnement est susceptible d'évoluer au cours du temps en fonction des dynamiques endogènes – au regard des apprentissages et des défaillances collectives. C'est le cas par exemple de la maison du travail saisonnier au fur et à mesure que les risques les plus criants sont traités, ce qui permet alors de mieux *réguler* le marché du travail en apportant informations et conseils aux usagers, qu'ils soient salariés ou employeurs. De même, un accord tripartite de branche en PACA, tel que celui conclu avec les professions du bâtiment et des travaux publics en vue de définir des règles *facilitatrices* pour la mise en œuvre conjointe d'actions de formation, d'insertion, de qualification des emplois, pourrait être en mesure, à un terme incertain à ce jour, de favoriser l'éclosion de projets *entrepreneuriaux* au niveau local. De plus, l'accord cadre sur la formation tout au long de la vie conclu dans l'hôtellerie-restauration a pour ambition immédiate de *réguler* a minima les relations employeur-salarié sur la question du droit individuel à la formation, notamment dans les TPE où elles sont plus qu'ailleurs fortement asymétriques. La conclusion (éventuelle) d'accords propres aux différentes branches qui composent ce secteur (chaînes, hôtellerie de luxe parisienne, hôtellerie de plein air etc ...) pourrait permettre à l'action collective de définir des règles et des priorités, à même de *faciliter* ensuite l'effectivité des droits et des procédures d'accès à la formation.

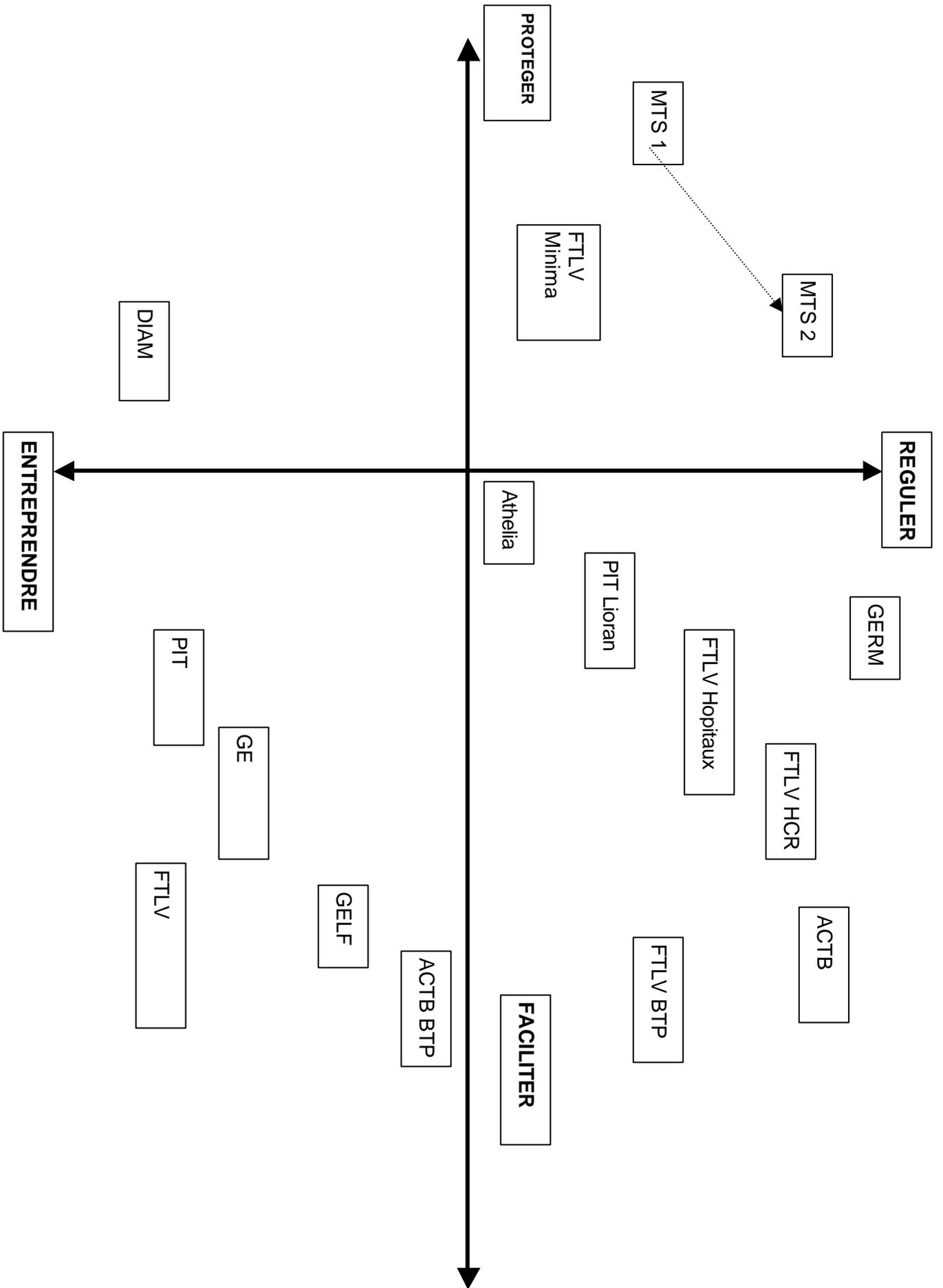
Tableau 2  
Distribution des dispositifs d'action parmi les régimes d'action collective

Actions collectives Dispositifs	Action collective Tutélaire	Action collective Régulatoire	Action collective Entrepreneuriale	Action collective Facilitatrice	Action collective en retrait
Formation tout au long de la vie	Obligations légales	HCR Hôpitaux privés	Assurances	BTP	
ACTB PACA		HCR		BTP	
PIT AGEFOS		Le Lioran	Sablé sur Sarthe		
MTS Agde	MTS 1 <sup>ère</sup> phase	MTS 2 <sup>ème</sup> phase			
Groupements d'employeurs		GERM	Le Multiple	GELF	
La Ciotat			Diam (Siam)		Athelia
RVP	Tosca Hcr	Tosca réparation automobile		Étang de Berre	

Les transformations de l'action collective sont d'autant plus probables que, dans la plupart des cas, les dispositifs hybrident dans les faits plusieurs principes d'action. Comme tout compromis, ils sont susceptibles d'évoluer en fonction des contextes et des interprétations des enjeux développés en situation par les protagonistes de l'action collective. Dans le cadre de cette étude, il est difficile d'aller très loin dans cette lecture des trajectoires institutionnelles dans la mesure où dans la plupart des cas, il s'agit de dispositifs récents ou même encore en émergence.

### Des compromis d'une durabilité variable

Ceci dit, il est possible de rendre compte des compromis entre régimes types sur lesquels étaient calés les cas étudiés au moment des enquêtes. Le graphique qui suit tente de rendre compte du positionnement de chaque dispositif dans l'espace des régimes d'action collective envisagés ici. Quand il y a lieu, deux positions successives sont présentées : c'est le cas de la Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde. Il est possible que dans le cas de l'accord tripartite, on puisse faire apparaître, sous forme expérimentale des projets d'action entrepreneuriaux au niveau local. Athelia (La Ciotat) est placé au centre du graphique dans la mesure où le « retrait » équivaut à une absence d'action vis à vis des quatre autres régimes envisagés : protéger, réguler, faciliter et entreprendre.



Il y a une évidente tension, dans nombre de cas étudiés, entre d'un côté, la volonté de faire tenir le jeu social et institutionnel, c'est à dire de faire en sorte que les acteurs hétérogènes restent autour de la table, malgré des coûts de « maintenance institutionnelle » - terme plus adapté, à notre sens, que celui excessivement polysémique de « gouvernance » - qui peuvent être élevés et de l'autre, apporter des réponses substantielles qui, fatalement, recomposent l'équilibre des intérêts et des principes d'action qui motivent les acteurs, et donc exposent à des comportements de fuite, d'évitement ou de « zèle institutionnel » : consulter, participer formellement, échanger des points de vue mais surtout, ne pas s'engager. En d'autres termes, l'action collective se légitime par sa capacité à maintenir des tours de tables destinés à rassembler l'ensemble des parties prenantes qui, compte tenu de l'enchevêtrement des compétences et du caractère multi-niveaux de l'action, ont tendance à être de plus en plus nombreux et de moins en moins hiérarchisés. Le risque devient alors endogène à l'action collective, menacée qu'elle est d'inefficacité ou de défaillance, en raison d'une croissance excessive des coûts de transaction et de coordination.

C'est sans doute là l'une des explications à la construction relativement peu élaborée, dans l'ensemble, des risques sociaux pris en compte dans les différents dispositifs. En effet, identifier, évaluer les risques et mesurer leurs perceptions par les individus et les collectifs, plus encore les gérer et le prévenir, exposent les acteurs institutionnels à s'engager dans des actions substantielles qui affrontent les sources des risques en cause, recomposent les responsabilités et donc les intérêts avant de devoir rendre compte ultérieurement de ce qui aura été entrepris. Cette retenue dans les engagements contribue à expliquer que les actions collectives peinent, souvent, à s'équiper ou, du moins, passent par des procédures préalables d'expertises et de construction des problèmes à traiter.

En amont, il y a des causes plus structurelles à cette faible formalisation qui font qu'au bout du compte, l'action collective peine à « s'équiper » (Lascoumes, Le Galès, 2005) : elles tiennent probablement au fait que les risques sociaux, compte tenu de leur caractère diffus, sont associés dans les représentations sociales de certains acteurs, à des situations et des causes individuelles<sup>108</sup> vis à vis desquelles la mobilisation collective en faveur d'actions réellement préventives reste le plus souvent en retrait (Pivot et Rychen, 2002). Il est d'ailleurs symptomatique que les travaux d'identification des risques les plus formalisés aient trait d'abord à la santé des personnes au travail : enquêtes de l'AFPA dans le cas des deux PIT sur le vieillissement de la main d'œuvre à Sablé sur Sarthe, sur le saisonniers au Lioran. L'autre facteur pouvant motiver des travaux d'expertise s'attachant à identifier des risques concernent tout ce qui est susceptible d'entraver ou de limiter la disponibilité des ressources humaines : renouvellement démographique à Sablé ou dans le BTP de PACA, causes des ruptures de contrats d'apprentissage en PACA... Cette question de la disponibilité d'une main d'œuvre adéquate au regard de la démographie ou de la dangerosité du travail est celle à partir de laquelle se construit une approche – relativement - objectivée des risques de l'emploi et du travail.

Elle ouvre d'ailleurs sur l'une des dimensions les plus nouvelles des dispositifs institutionnels, souvent encore émergents, qui ont été passés en revue, à savoir la tendance à décroiser les enjeux de l'action collective : il ne s'agit plus de traiter séparément ce qui a trait à la formation, à l'emploi, aux conditions de travail, aux rémunérations, à la santé au travail mais à considérer les interrelations et les recouvrements de ces diverses facettes. Il en résulte une double recomposition : considérer les personnes dans leur intégrité et non pas seulement comme exposé à tel ou tel risque ; construire une politique du rapport salarial qui assure un développement « soutenable » des ressources humaines.

Bien évidemment, ces novations bousculent le jeu classique de la négociation collective, appellent une mobilisation accrue de l'expertise et de la réflexivité des parties prenantes, au risque d'un excès de procéduralisation conjuguant coûts de transaction et coûts de traduction mais conjurant les risques de prises de responsabilité politique.

---

<sup>108</sup> qu'on se réfère à des personnes physiques ou à la responsabilité propre de tel ou tel acteur institutionnel.

## Références

- Boltanski L., Thévenot L., 1991, *De la Justification. Les Economies de la Grandeur*, Paris, Gallimard.
- Duclos L., Mériaux O., 2005, « L'Etat et l'agencement des intérêts collectifs : vers un renouveau des approches institutionnalistes ? », table ronde : « le politique et la dynamique des relations professionnelles » *VIII<sup>ème</sup> congrès de l'association française de science politique* – Lyon, 14-16 septembre 2005.
- Finegold, David. and Soskice, David (1988), "The Failure of Training in Britain : analysis and prescription ", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4 n° 3 pp.21-53.
- Lascombes P., Le Galès P. (eds.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Sciences Po, Les Presses, Paris.
- Padioleau J-G., 1994, "Pour qui sonne le glas ? ", Préface à BEZES, P. "*L'action publique volontariste, analyse d'une politique de délocalisation*", L'Harmattan, Paris.
- Salais R. et Storper M., 1993, *Les mondes de production, enquête sur l'identité économique de la France*, Editions de l'EHESS, Paris.
- Salais R., 1998, « Action publique et conventions : état des lieux » in Commaille J. et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.
- Thelen K., 2003, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique », *L'Année de la régulation, Economie, Institutions, Pouvoirs* n°7, 2003-2004, Paris.
- Verdier E., 2001, " La France at-elle changé de régime d'éducation et de formation ? ", *Formation Emploi*, n° 76, oct-dec. , 11-34.



## Chapitre 9 : Vers une gouvernance des risques de l'emploi et du travail ?

Olivier Mériaux et Eric Verdier

L'hypothèse est de prime abord d'autant plus osée qu'elle associe deux termes aux contours flous et souvent critiqués ou dénoncés en tant que tels :

- La gouvernance, parce qu'elle peut recouvrir des modes d'organisation de l'action collective extrêmement diversifiés comme a d'ailleurs cherché à le montrer le chapitre précédent ; dès lors, elle désigne plus des difficultés de gouvernabilité de l'action publique, ou même ses défaillances, qu'elle n'en analyse les causes et en trace les ressorts novateurs (Gaudin, 2002) ;
- Les risques de l'emploi et du travail, parce qu'ils rassemblent des problèmes certes liés, mais aux contenus et aux facteurs hétérogènes, et surtout, dont le traitement relève de paradigmes et de référents souvent opposés (voir en particulier les chapitres consacrés à la formation tout au long de la vie). L'examen des différents dispositifs institutionnels sélectionnés dans ce projet de recherche permet cependant de préciser ces enjeux, en faisant ressortir trois types de risques :
  - L'indisponibilité des ressources humaines nécessaires pour saisir les opportunités de marché et satisfaire les projets entrepreneuriaux.
  - Les ruptures dans les trajectoires professionnelles (qu'elles soient inscrites dans un marché interne ou dans une régulation sectorielle), du fait de perte de compétitivité globale des entreprises, ou encore d'insuffisances ou d'obsolescences des qualifications individuelles et collectives : ces différents facteurs exposent in fine à la perte d'emploi, ouvrant sur des « transitions » plus ou moins délicates sur le marché du travail selon les contextes productifs et le degré de convertibilité externe des ressources des personnes (qualifications, expérience professionnelle, certifications).
  - La mise en cause de l'intégrité des personnes : accidents du travail, maladies professionnelles, usure physique et psychique engendrée par l'activité professionnelle « au long cours », au point d'exposer les personnes à la disqualification sociale et professionnelle.

Au travers des différents cas analysés, on a constaté que face à ces risques et aux imputabilités de responsabilités auxquelles leur couverture peut donner lieu, les médiations entre l'individuel et le collectif, ou encore entre le salarié et l'employeur, s'opèrent dans deux espaces distincts : l'espace de la branche, instance privilégiée de construction des garanties collectives au sein du système français de relations professionnelles ; l'espace territorial, plus exactement les espaces territoriaux, où tendent aujourd'hui à se mettre en place de nouvelles modalités d'appréhension et de gestion des risques économiques et sociaux.

On a pu percevoir en outre que dans chacun de ces espaces, un processus d'intégration du traitement des différents types de risques – obsolescence des compétences, perte d'emploi et rupture des trajectoires professionnelles, précarité récurrente, mise en jeu de la santé au travail ... - s'est affirmé comme une exigence forte. Dit autrement, il apparaît que tout autant qu'une approche préventive, il s'agit de favoriser leur intégration progressive dans une vision globale du rapport salarial, en dépassant l'approche segmentée, dans laquelle chaque segment relève d'une action publique spécifique. La portée et l'efficacité des deux espaces de médiations évoqués ci-dessus – la branche et le territoire – peuvent ainsi être jaugées à l'aune de cette capacité d'intégration.

Comme le souligne Setbon (2004), le préalable à la prévention et à la gestion des risques tient à la qualité de définition des problèmes et des enjeux en cause, ce qui recouvre les dimensions suivantes, auxquelles il sera régulièrement fait allusion dans les pages qui suivent :

- *« Le contexte qui recouvre l'ensemble des éléments prospectifs ayant une influence relative sur la perception du problème et sur son traitement sans pour autant être en liaison avec lui.*
- *Les enjeux qui sont définis comme les éléments directement liés au problème au risque au danger ainsi qu'à son traitement, c'est-à-dire tous les intérêts concrets perçus et réels en liaison avec lui et avec les conséquences de la décision.*

- *Le processus d'expertise qui va de la constitution d'une expertise mandatée et de sa mobilisation, à sa production formelle de recommandations et de conclusions.*
- *La décision telle qu'elle est annoncée sous forme de réponse au problème par ceux désignés sous le terme de « gestionnaire », qu'ils soient politiques ou administratifs » (Setbon, op.cit. p. 19).*

Chacune de ces deux médiations apportent leur part de solutions mais l'une et l'autre s'avèrent fort incomplètes et exposent même l'action collective à des risques endogènes. On peut penser, par contre, que leur convergence pourrait favoriser une gestion intégrée des risques qui soutiendrait une meilleure prévention. L'exemple le plus illustratif des limites de la gouvernance des risques au sein de l'espace de la branche est celui de la formation professionnelle continue, c'est pourquoi nous proposons de revenir brièvement, dans un premier temps, sur quelques uns des éléments mis en lumière précédemment dans ce champ. Dans un second temps, on verra sur les potentialités et les limites de la gouvernance territoriale des risques de l'emploi.

## **1. Répondre aux risques de l'emploi par « la formation tout au long de la vie » ?**

Ainsi que l'a rappelé Philippe Méhaut dans sa contribution, dans le cadre du projet de « refondation sociale » avancé par le MEDEF, les hérauts idéologiques de cette organisation patronale (Ewald et Kessler 1999) cherchaient à faire ressortir que les systèmes classiques d'assurances sociales et de prise en charge collectives étaient fatalement débordés par l'extension et la fréquence des risques sociaux, du fait notamment de conduites individuelles inadaptées ou inconséquentes.

### **1.1 Faire de chaque employé le garant de son employabilité et de sa trajectoire professionnelle ?**

Ce diagnostic global motivait des solutions fortement inspirées de « l'individualisme patrimonial » à la Giddens (2002). Dans la perspective d'une « refondation » de l'action publique en matière de formation, il était dès lors indispensable, éthiquement et économiquement, de transférer aux individus, et notamment aux salariés, une large part des responsabilités dans la couverture technique et juridique des risques encourus sur le marché du travail. Cela passait en particulier par une auto-construction par l'individu de son « employabilité » (investissement personnel sur la formation et ses compétences, acceptation de la mobilité sous toutes ses formes, engagement à retourner dans l'emploi au prix, éventuellement, d'un déclassement salarial et catégoriel ...).

Plus précisément, l'objectif initial du Medef, lors de l'ouverture en 2001 des négociations interprofessionnelles, était « d'introduire une plus grande part d'individualisation et de co-investissement (entreprise/salarié) dans un système où l'espace ouvert à l'individu était faible et où la formation était presque totalement prise en charge par l'entreprise » (Méhaut 2005). Les propositions initiales du Medef étaient donc marquées par cette approche, tout en intégrant le contexte historique de la formation continue à la française qui faisait reposer le poids du dispositif sur les firmes. Si elles prônaient la création de comptes individuels de formation, elles suspendaient leur mise en œuvre à la conclusion d'un accord collectif d'entreprise. Il s'agissait donc d'articuler la négociation collective et l'engagement individuel qui se traduisait, dans ce dispositif programmatique, par la prise en charge directe par le salarié d'une partie du coût des formations. Il n'en demeure pas moins que c'est bien une recomposition structurelle qui se profilait dans la mesure où le fondement du nouveau dispositif institutionnel était désormais micro-économique, résultant du face à face contractuel entre chaque salarié et son employeur, éventuellement soutenu par des représentants, dont on sait qu'ils sont peu équipés pour des démarches d'accompagnement personnelle des salariés (et souvent réticents à jouer ce rôle).

C'était sans compter sur les jeux d'acteurs issus de ce monde complexe qu'est devenue la formation continue à la française depuis l'accord interprofessionnel fondateur de 1970. Ce monde est pétri d'enjeux avoués et inavoués, fréquemment dénoncés (voir par exemple le rapport Goasguen de 1993) mais d'une très forte consistance « sociétale » : la formation s'est d'ailleurs affirmée comme une composante essentielle du paritarisme à la française (Mériaux, 1999), notamment dans le cadre de la

branche. C'est cette dimension socio-historique qui s'est rappelée aux bons souvenirs des négociateurs du Medef.

### **Un compromis : l'individualisation reprise dans le cadre de la branche**

La constitution d'une large opposition à ces propositions, qui débordait la seule partie syndicale pour embrasser des organisations patronales de branche qui craignaient de se voir dépossédées de leurs prérogatives financières, a finalement fait avorter ces projets (voir Méhaut *ibid.*). Au bout du compte, en créant un droit individuel à la formation (DIF), les nouvelles dispositions introduisent certes dans le système une dose d'individualisation supplémentaire. Mais si le salarié devient détenteur d'un "droit de tirage" personnel dont il négocie l'usage avec son employeur, il en bénéficie dans le cadre de règles collectives de branches, lesquelles se voit confirmer dans leur rôle de concepteurs des démarches en matière de formation, qualification et compétences (Besucco, Tallard, 1999).

De même les périodes de professionnalisation, autre innovation de l'accord interprofessionnel, ont été conçues par les négociateurs comme un outil destiné à ouvrir aux salariés des parcours « professionnalisants » tout au long de la vie, en priorité à des « publics à risques », c'est à dire « aux salariés dont la qualification est insuffisante au regard de l'évolution des technologies et des organisations, conformément aux priorités définies par la branche professionnelle [souligné par nous]<sup>109</sup>. L'objectif est d'apporter une certification reconnue notamment par la CPNE de branche ou la convention collective de branche (*ibid.*), ou encore d'ouvrir la participation du salarié à une action de formation dont les objectifs de professionnalisation sont reconnues par la CPNE. Il revient en outre à un accord de branche (*ibid.*) de fixer la liste des diplômes et des titres ainsi que les qualifications professionnelles reconnues, « accessibles en priorité par chacun des publics prioritaires

En outre, les branches et leurs organismes collecteurs des fonds de la formation en sortent renforcés puisqu'il leur revient (voir plus haut), de déterminer les conditions de transférabilité du DIF, l'articulation de ce dernier avec les autres types de formation financés par les entreprises, la latitude dont disposeront les entreprises adhérentes, les conditions de production et de mobilisation des connaissances pertinentes pour les politiques sectorielles de formation etc ... C'est donc dans le cadre que, moyennant s'il le faut des bilans personnalisés adéquats doublés d'entretiens individuels, les salariés sont appelés à être « équipés » en compétences et en qualifications valorisables.

## **1.2 Ce dispositif est-il à la hauteur de la prévention des risques attendant aux transitions sur le marché du travail ?**

Malgré son indéniable apport à l'action publique en matière de formation continue (voir le chapitre rédigé par P. Méhaut), plusieurs raisons se conjuguent pour rendre douteuse la capacité de ce dispositif à outiller véritablement « la formation tout au long de la vie professionnelle » et prévenir les risques de rupture récurrente des trajectoires professionnelles des salariés les moins dotés en compétences transférables et en qualifications reconnues.

### **Des outils novateurs mais de portée limitée, compte tenu de l'ampleur des enjeux**

L'espace de « prévention » des risques de l'emploi est sensiblement restreint par les conditions de transférabilité du nouveau droit individuel à la formation. Rappelons que le texte des partenaires sociaux prévoit la transférabilité du DIF « en cas de licenciement sauf pour faute grave ou faute lourde, en cas de licenciement économique, de fermeture d'entreprise ou de restructuration. Il n'est pas transférable en cas de départ en retraite. En cas de démission, le salarié peut demander à bénéficier de son DIF pour participer à une action de bilan de compétences, de validation des acquis de l'expérience ou de formation, réalisée pendant la durée du préavis. » (Art. 2-13 de l'ANI du 5/12/03). Le Législateur a précisé les règles applicables sans toucher à l'équilibre trouvé par les négociateurs de l'ANI (Art. L. 933-6 du code du travail).

Ces textes n'organisent pas à proprement parler une transférabilité du DIF mais les conditions de la liquidation de la créance de formation à compter de la période de préavis en cas de licenciement ou de démission. Le salarié n'emporte pas ses droits en cas de débauche dans la nouvelle entreprise, il

---

<sup>109</sup> « ainsi qu' aux salariés (...) après vingt ans d'activité professionnelle et, en tout état de cause à compte de leur 45<sup>ème</sup> anniversaire (...), aux femmes qui reprennent leur activité professionnelle (...), aux travailleurs handicapés (...) ». Article 32 de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle.

n'est pas porteur d'une créance dont un nouvel employeur potentiel serait le débiteur. En l'état actuel il ne s'agit pas d'un « vrai droit individuel » attaché à la personne susceptible de contribuer à la construction de parcours professionnels. Or pour un individu, être équipé au mieux nécessite de valoriser prioritairement son droit auprès de l'employeur du moment, sauf à perdre une partie significative des (nouvelles) ressources individuelles en formation.

Certes, nombreux sont les accords de branche qui ont abordé la question de la transférabilité en allant plus loin que les dispositions prévues au plan national. Mais cette transférabilité n'est que partielle (60 % dans le BTP, l'un des secteurs les plus favorables) et en tout état de cause, elle ne dépasse pas les frontières sectorielles. L'autonomie professionnelle est ainsi limitée par une incitation à rester dans la même entreprise, en tout cas dans le même secteur. Il est vrai que l'on part de loin en ce domaine, tant étaient privilégiés jusqu'alors les marchés internes.

En outre, sans être négligeable (20 heures par an cumulables dans la limite de 120 heures), notamment à l'aune de la durée moyenne de formation par salarié à l'initiative des entreprises (moins de 30 heures), ce droit de tirage reste néanmoins modeste au regard du faible niveau moyen de formation des salariés français de plus de 40 ans et par contre, du haut degré de spécificité de leurs qualifications (Gauron, 2000)<sup>110</sup>. Il est vrai que la possibilité de cumuls avec les périodes de professionnalisation ouvrirait des perspectives de plus grande ampleur mais toujours dans le cadre de la branche et à condition, de facto, de relever d'un public prioritaire.

Très procédural comme on l'a vu au chapitre précédent, cet accord appuie ces nouveaux droits par des outils d'accompagnement destinés à entretenir ou susciter « l'appétence individuelle » à se former, à savoir l'entretien professionnel, le passeport formation, des bilans de compétence, des informations annuelles sur les droits individuels, la VAE ... dont l'effectivité est renvoyée à la responsabilité des partenaires sociaux de branche. Malgré des variantes, parfois assez prometteuses comme dans le BTP, cette instrumentation reste assez peu définie à l'issue des négociations de branche. Qui plus est, il est symptomatique que deux dimensions, cruciales pour des parcours professionnels y compris bornés à l'espace sectoriel, à savoir la reconnaissance des acquis de la formation continue et la validation des acquis de l'expérience, n'aient pas fait l'objet d'avancées significatives à l'occasion des négociations de branche (Luttringer et Seiler, 2005 ; Méhaut, 2005).

En outre, la définition des catégories de publics prioritaires n'a, dans l'ensemble, guère été précisée et, en l'état, ces derniers évoquent plus les cibles classiques de la politique de l'emploi que de véritables obligations professionnelles. Au total, l'ingénierie des parcours professionnels reste assez floue, renvoyée qu'elle est à des accords spécifiques à des sous-branches (cas de l'hôtellerie-restauration), à des régions (cas du BTP) ou à des entreprises (cas des assurances), avec, là encore, des inconvénients potentiels résultant d'espaces de référence qui cloisonnent, plus qu'ils n'ouvrent, les horizons professionnels des personnes.

### 1.3 Quels relais locaux pour la régulation de branche ?

Cette difficulté mise à part, tout le problème est alors de savoir si se formeront des configurations d'acteurs « locaux » (quelle que soit la spécificité de l'espace professionnel en cause) suffisamment actives et outillées pour être à même de construire une effectivité des droits qui atteigne véritablement les transactions réelles entre les salariés et leurs employeurs, à propos de la formation et de la professionnalisation.

Si l'on excepte les secteurs à fort marchés internes, dont les accords favorisent une reconfiguration autour de la logique compétence en fort développement (Gautié, 2003), on peut faire part d'interrogations ou même de doutes. Ainsi dans le cadre régional de PACA, les accords cadres tripartites de branche peinent à dépasser le procédural, notamment parce que, au sein de chaque partie prenante – patronales et syndicales -, l'un des écueils majeurs tient à la faiblesse technique et politique des relais territoriaux censés « traduire » cette logique de branche régionalisée (voir dans ce rapport, le chapitre d'Eric Verdier, Maïten Bel et Francesca Sirna). Or la constitution de réseaux régionaux et locaux qui prennent la forme de communautés politiques durables, est indispensable pour espérer aller au-delà de normes générales, certes mobilisatrices initialement mais devenant au fil du temps de plus en plus rhétoriques, pour forger des règles opératoires substantielles, c'est à dire qui

---

<sup>110</sup> En outre, si l'on excepte le BTP, l'accès des publics de bas niveaux de qualification à la formation a été assez peu abordé par la négociation de branche (Luttringer, Seiler, 2005), alors que l'on sait que la formation continue est, en France, fortement anti-redistributive.

favorise des pratiques gestionnaires plus préventives à l'égard des risques de l'emploi. En effet, il faut pouvoir aider les individus à identifier les choix professionnels possibles et à agir en conséquence, dans le cadre des règles collectives traduites localement. Ce n'est pas qu'affaire de dispositifs pertinent mais aussi d'acteurs collectifs compétents, dimension, souvent trop peu prises en compte par la littérature sur les risques de l'emploi, y compris dans les approches françaises en terme de marchés transitionnels du travail<sup>111</sup>.

### **L'incomplétude des droits créances**

A l'aune de ce qu'avancent Méda et Minault (2005), on peut dire que cet accord interprofessionnel et ses traductions sectorielles peinent à réaliser l'une quelconque des trois dimensions essentielles d'une éducation et d'une formation tout au long de la vie :

- Le droit à une reconversion professionnelle qui pour être opératoire doit déborder largement les frontières de tel ou tel secteur, surtout lorsque l'on se préoccupe de personnes peu ou pas qualifiées dont l'horizon de mobilité est, en règle générale, assez limité.
  
- Le droit à une deuxième chance pour ceux qui ont été les « perdants » de la formation initiale qui n'a pour l'instant pas été outillé (guère de progrès depuis le CFI – crédit de formation individualisé – « adultes » mort-né à la fin des années 80.
  
- Le droit à une formation différée (constitution d'un droit de tirage), ouverte à chaque individu, soit l'esprit originel de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, qui de facto est réduit à un droit dont l'exercice se limite, au mieux, à l'espace de la branche.

Une raison macro-sociale renforce encore l'incomplétude du dispositif vis à vis, en tout cas, de l'enjeu majeur qu'est la sécurisation des trajectoires professionnelles et, dans ce cadre général, l'accès des plus démunis à une formation qualifiante qui puisse les sortir progressivement de la précarité laborieuse. En effet, le cloisonnement entre formation initiale et formation professionnelle, caractéristique sociétale française bien ancrée (Géhin et Méhaut, 1993), est largement confirmé. Certes des initiatives novatrices sont retenues dans certaines branches, dans la perspective d'ouvrir le champ du dialogue social sur la formation continue en prenant en compte, à tout le moins, l'apprentissage (cas du BTP). Mais surtout l'accord interprofessionnel comportait un appel aux pouvoirs publics tout à fait explicite pour qu'ils contribuent à l'élaboration d'un droit à une formation différée qui articulerait formation initiale et vie professionnelle en privilégiant les plus démunis : « *Les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue (...) devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée maximale d'un an (...) : les parties signataires (...) souhaitent que les salariés puissent bénéficier au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation (...)* ».

Cette concertation n'a pas été engagée et la loi du 4 mai 2004 qui reprend l'essentiel de l'accord est symptomatiquement muette sur ce sujet. Or il est clair que, quelle que soit la pertinence de cette solution, une sécurisation des parcours professionnels appelle une clé de voûte macro-sociale qui tout à la fois, encadre et stimule des négociations sectorielles et territoriales sur ce sujet. Cette action publique, nécessairement multi-niveaux, reste particulièrement incomplète au niveau central, compte tenu d'une posture « d'état en creux » (Peters, 1998) clairement dégagée par Méhaut (chapitre dans ce volume). Il en est de même au niveau local, faute de configurations d'acteurs adéquates. Crise du tripartisme de projet et limites des régulations intermédiaires et locales dessinent des cadres d'action peu en phase avec une gouvernance préventive des risques de l'emploi : contextes peu porteurs, enjeux assez imprécis, processus d'expertise balbutiant et « décision en creux » désignent des espaces de progressions presque infinis ... mais dans l'immédiat, peu de traductions opérationnelles. Le poids du formalisme négociatoire est-il à la hauteur de pratiques de gestion qui débordent les références classiques à l'espace de la branche ?

---

<sup>111</sup> Dans le stimulant livre de Gazier (2003), cette dimension n'occupe que deux pages en appelant à l'unification de l'action syndicale.

## 2. Déstabilisations de la régulation négociée des risques de l'emploi

Après d'autres, les enquêtes menées au niveau local, au plus près des pratiques gestionnaires, notamment dans les secteurs du BTP et de l'hôtellerie-restauration (plus largement du tourisme), tendent à montrer que cette approche classique de branche, s'expose à être contournée partiellement par les pratiques de GRH des entreprises qui recomposent le rapport salarial en fragilisant les droits des salariés.

En effet, une tendance forte s'affirme : la dissociation croissante entre la figure de l'employeur et de l'entrepreneur. Nombre d'entreprises réduisent au maximum les coûts et aléas de la position d'employeur en substituant, partout où c'est possible, du contrat commercial au contrat de travail (Supiot, 2003) et en transférant ainsi les risques de l'emploi sur les salariés, moins protégés, mais aussi sur les fournisseurs, souvent très contraints en terme de prix et de marges, et, dans une certaine mesure, sur l'assurance-chômage et l'aide sociale. Les emplois sont massivement extériorisés : l'intérim ou la sous-traitance en cascade deviennent les véritable employeurs des salariés qualifiés dans ce type d'entreprises. Ce mode d'organisation freine considérablement le développement d'une logique articulant étroitement formation et emploi, dans le but de mieux équiper les individus dans leurs évolutions sur les marchés sectoriels du travail. De fait, certains grands hôtels de la Côte d'Azur recourent de plus en plus à l'externalisation de fonctions centrales pour la qualité de la prestation : sociétés de service spécialisées pour la restauration, entreprises de nettoyage pour les « étages ». Ces prestataires de services reprennent souvent tout ou partie du personnel originel des hôtels mais en diminuant sensiblement les avantages acquis : introduction du paiement à l'acte (exemple à la chambre nettoyée) pourtant illégal, remise en cause du salaire à l'ancienneté etc ... Des pratiques similaires sont monnaie courante dans le bâtiment ou dans l'agriculture<sup>112</sup>. Ces transferts des risques remontent parfois sur l'amont de la relation salariale. Ainsi une filiale spécialisée d'une grande entreprise d'intérim signe des contrats d'apprentissage aux métiers du BTP et met les jeunes apprentis à disposition de grands maîtres d'œuvre.

Une autre méthode de gestion consiste, dans ces mêmes secteurs ainsi que dans les travaux saisonniers de l'agriculture, à recourir au travail noir et, assez largement, notamment dans la restauration en station touristique, au travail dissimulé moins dangereux pour le patron, ce qui transfère les risques de l'emploi et du travail sur les salariés et une part du risque économique sur les concurrents et les dispositifs sociaux. L'employeur s'efface alors derrière l'entrepreneur, lui-même parfois saisonnier. Ces pratiques délinquantes s'appuient parfois, en particulier dans le tourisme, sur l'assentiment des salariés occasionnels concernés, notamment les étudiants. Ces « mauvais employeurs » qui se soucient peu des conditions de travail, voire partent sans laisser d'adresse et sans payer ni l'URSSAF ni leurs salariés, ne sont pas marginaux en nombre puisque, dans le seul ressort de la Maison du Travail Saisonnier du Cap d'Agde, plusieurs centaines d'entreprises « saisonnières » ne seraient pas inscrites au registre du commerce. En outre, d'après une responsable syndicale, permanente de longue date, il y aurait 70 % de travail illégal dans la restauration des Alpes Maritimes, surtout sur les salaires (travail dissimulé).

Par bien des aspects, la gouvernance territoriale des risques cherche à contrebattre ces comportements en tentant de réintégrer la construction des pratiques privées dans des dispositifs d'action collective. Cette ré-internalisation est souvent encore tâtonnante, au rythme des apprentissages organisationnels et institutionnels, ou carrément même balbutiante.

### 2.1 L'émergence délicate d'une gouvernance territoriale des risques de l'emploi et du travail

Dans ce cadre, le traitement préventif des risques est appelé à se déployer sur trois registres :

- Celui de la construction des problèmes collectifs susceptibles de faire l'objet d'une gouvernance territoriale des risques de l'emploi et du travail (identification)

---

<sup>112</sup> Certains agriculteurs de l'Hérault externalisent d'une manière croissante le travail. Ils recourent à une forme de sous-traitance, en l'occurrence à des Etablissements de Travail Agricole (ETA) qui, faisant eux-mêmes appel à de la main d'œuvre saisonnière, prennent en charge l'intégralité d'une fonction, telle que la taille de la vigne. Ces établissements sont eux-mêmes très hétérogènes puisque certains développent des pratiques illégales (travail sous payé, non déclaré) et pratiquent ainsi des prix très compétitifs.

- Celui d'une meilleure coordination des acteurs publics et privés qui passe par le renforcement des coopérations, notamment par le biais de la connaissance (régulation).
- Celui de prestations de services en matière de qualifications et de compétences, nouvelles ou améliorées (gestion).

Les acteurs territoriaux peuvent être des collectivités locales mais aussi des administrations territoriales de l'Etat, des organismes paritaires de branche (voir le cas du BTP), soit des configurations à la géométrie variable qui, dans tous les cas, cherchent à s'ériger en promoteurs d'un bien commun territorial qui prenne forme dans des projets de développement économique et social. Ces derniers résultent de l'entrecroisement, plus ou moins organisé, de programmes ou d'intentions d'action, elles-mêmes d'une formalisation variable, portés par les divers acteurs. L'alignement des uns et des autres dans un projet partagé s'appuie sur des méta-règles du jeu (« plan de développement », « programme intégré », etc ...) préalablement négociées. Leur réussite se fonde, à moyen terme, sur leurs capacités à intégrer projets et risques, par delà les clivages sectoriels, catégoriels, institutionnels etc ... Ce projet est appelé, avec un bonheur variable (voir les chapitres précédents), à tenir lieu de référent pour apprécier la capacité des acteurs à prévenir les risques de l'emploi et du travail.

### **Anticiper les risques d'indisponibilité des ressources humaines adéquates aux projets territoriaux**

Le premier enjeu tient à la définition des problèmes d'emploi et de travail, étape que l'action collective est appelée à franchir pour espérer avancer vers la réalisation d'un bien commun territorial, qui elle-même requiert une coopération des acteurs. Ensuite il s'agit de favoriser une approche intégrée des divers types de risques dont la prévention et la gestion est indispensable à la réalisation des projets. La réussite de cette démarche est largement conditionnée par la qualité de l'expertise qui vient appuyer les processus de décision (encore à venir dans la plupart des scènes étudiées). En bref, on défend ainsi la thèse selon laquelle, l'analyse des risques – ou encore la définition des problèmes communs que devront fatalement affronter les acteurs- est une exigence de cohérence des projets collectifs et, en tout cas, d'identification des blocages résultant du choc d'intérêts et de conception différentes du bien commun territorial.

Dans les approches territoriales, l'analyse a privilégié des activités, telles que le tourisme et l'hôtellerie-restauration ou encore le BTP, assez largement diffusées dans l'espace national et dont les entreprises, souvent de petite taille, sont structurellement confrontées à des difficultés de recrutement pour des emplois peu qualifiés ou relevant d'une logique de métier aux conditions d'emploi et de travail qui ne sont pas toujours très favorables, en tout cas, sont perçues comme telles. Mais au-delà de cette dimension qualitative, il faut souligner que se posent aussi, au niveau territorial, les enjeux liés à une spécialisation économique trop marquée (voir, dans le passé, la construction navale à la Ciotat et actuellement, l'industrie de la viande à Sablé sur Sarthe). En tout état de cause, les logiques de branches et de territoires s'entrecroisent ainsi pour définir les enjeux économiques, qualificationnels et sociaux, porteurs de risques et de projets.

Dit d'une manière très synthétique, l'enjeu est de construire, dans le cadre d'une action collective, la disponibilité d'une main d'œuvre suffisante en nombre et en qualification pour satisfaire les projets entrepreneuriaux et qui, dans le même temps, ne soit pas excessivement dépendante d'emplois fragiles (instabilité, précarité) et peu porteurs en terme de développement des compétences. Il s'agit ainsi d'être mesure de faire face, individuellement et collectivement, à d'éventuelles reconversions, résultant de pertes de compétitivité industrielle et/ou de délocalisations et, dans le même temps, de prévenir les risques économiques qui reviendraient à ne pas convertir en marchés des opportunités industrielles et commerciales et ainsi, à ne pas agir sur le sous-emploi avec toute l'efficacité possible. Il s'agit aussi, par la même occasion, d'anticiper sur les différents facteurs d'exposition des salariés au chômage et à l'obsolescence des qualifications et des compétences.

### **2.2 Risques immédiats, risques structurels**

Pour ces différents secteurs d'activités, les questions de main d'œuvre se dédoublent selon l'horizon temporel retenu. A court terme la question principale est de savoir si des « réserves de main d'œuvre » suffisantes pourront être mobilisées, y compris pour des emplois de faible qualité. Dans le cas du BTP et des HCR, est clairement posée la question d'attirer de nouvelles sources de personnels : dans les deux activités, des personnes de bas niveau d'éducation ou de qualification, pour lesquelles la mobilisation effective de la formation tout au long de la vie est sur le papier une démarche possible, sous la forme de contrats d'apprentissage et de contrats de professionnalisation,

comptent a priori parmi les nouvelles catégories potentiellement employables. Compte tenu de la mobilité assez réduite de ces personnes souvent précarisées sur le marché du travail, l'action collective tente de se concrétiser par l'entremise d'accords régionaux de branche (voir le cas de PACA) qui, eux-mêmes cherchent à s'ancrer dans des territoires d'action plus circonscrits, ou bien, selon une logique « bottom up », dans des projets territoriaux qui vont s'efforcer de mobiliser des dispositifs et des aides forgés aux différents niveaux d'intervention publique (voir les PIT de l'AGEFOS-PME, la Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde, le SIAM de La Ciotat) au profit de l'insertion de personnes peu qualifiées.

Sur le plus long terme, les problèmes d'indisponibilité des ressources humaines se posent en terme plus qualitatifs : ils consisteront à prendre plus particulièrement en compte des risques structurels en matière d'emploi et de travail, liés en particulier aux caractéristiques socio-démographiques du personnel actuellement employé et aux pratiques de gestion de entrepreneurs. Ainsi dans le cas du pays sabolien, les diagnostics font ressortir que les mauvaises conditions de travail subies sur le long cours par une main d'œuvre peu qualifiée, spécialisée dans la découpe, pourraient se traduire, à un terme peu éloigné, par un « pic » de maladies professionnelles. Dès lors, compte tenu de la gravité déjà avérée et prévisible de ces maux, les victimes, « vieillissantes » et faiblement qualifiées sont exposées à un fort risque d'inemployabilité radicale (déclaration d'inaptitude) et donc de disqualification sociale en cas de licenciement.

En outre, le développement industriel antérieur, fondé sur la mobilisation de ressources humaines traditionnelles, en l'occurrence une population rurale en situation de sous-emploi dans l'agriculture, n'est plus envisageable, le « réservoir » de travailleurs potentiels étant épuisé. Pour les employeurs, l'une des qualités de ce personnel tenait à sa capacité à accepter durablement des conditions de travail pénibles – d'où le risque réel encouru par la santé des personnes, sa couverture étant transférée vers la collectivité et les salariés -. Dès lors, les acteurs publics sont confrontés à un dilemme : soit étendre sensiblement l'horizon du recrutement en faisant venir, dans des conditions de travail inchangées, une main d'œuvre extérieure au « pays » et, le plus souvent, d'origine immigrée, avec le danger, perçu comme tel par les édiles, de déstabiliser « les équilibres de la société locale » ; soit modifier la carte des emplois du point de vue des qualifications et des conditions de travail, ce qui nécessite d'accélérer la ré-organisation des processus de production existants, soit – alternativement et complémentaiement - diversifier les activités économiques, ce qui appelle une action durable de promotion de l'attractivité du territoire en cause.

Cette dernière orientation semble d'autant plus souhaitable que, crise de la vache folle hier et effets actuels de la grippe aviaire aidant, les risques économiques de la spécialisation productive – nomadisme des entreprises et délocalisations – sont décuplés par leur connexion avec des risques « globaux » d'ordre sanitaires et environnementaux (Beck, 2006).

### **Les risques multiples d'un équilibre de bas niveau de qualification**

Pour partie, les questions posées par cet équilibre de bas niveau de qualification sont communes aux deux grandes entrées de ce projet de recherche. Celle par les territoires et les dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales, celle par les négociations nationales sur la formation et leur déclinaison privilégiée en terme de branche. Cette convergence tient sans doute pour partie au fait que dans les deux démarches, l'accent est mis sur des secteurs d'activité (HCR et BTP) fortement marquées par la prédominance de petites entreprises et de difficultés de recrutement.

En terme d'action publique, l'enjeu central est de « desserrer le cercle vicieux » qui conduit les employeurs des secteurs ou des territoires peu attractifs à recourir à des ajustements par le bas, qui ne font que dégrader la situation (cf. p. 66). On a pu souligner précédemment que dans cette situation, le choix de l'angle d'attaque était essentiel pour déterminer les responsabilités premières et les démarches privilégiées pour agir. Or si un consensus est généralement constaté sur l'état instantané de la situation, les désaccords peuvent être profonds sur la hiérarchie des causes et par conséquent sur les priorités de l'action publique. Au fil du temps, les collectivités publiques et, en particulier, les Régions ont sensiblement accru leurs efforts pour doter les secteurs d'activité en question de capacités renforcées de formation professionnelle initiale, notamment par la voie de l'apprentissage. Pour les territoires, le nœud tient au fait que des catégories de main d'œuvre – étudiants dans l'hôtellerie-restauration et l'agriculture saisonnière, par exemple — « s'apparient » plus ou moins spontanément à de « mauvais employeurs » peu soucieux des conditions de travail et dont les entreprises sont elles-mêmes saisonnières ou peu durables par le biais de mises en faillite récurrentes.

L'urgence à agir préventivement est donc accrue par deux types d'impératifs, variables selon les activités :

- Diversifier les qualifications disponibles afin de diminuer l'exposition à un «macro-risque» territorial résultant soit du déclassement d'une activité économique prédominante de bas niveau qualification<sup>113</sup>, soit de l'impossibilité d'attirer de nouvelles activités économiques par manque de main d'oeuvre qualifiée.

- Eviter que ne se construise un entrelacs de risques de nature différente : le bas niveau de qualification de la main d'oeuvre entravant l'intégration de la prévention des risques sanitaires lors de la fabrication des produits et exposant in fine à des risques économiques accrus (industrie de la viande de Sablé, activités viticoles en Languedoc etc ...).

### **2.3 Connaître pour débattre et se coordonner**

Cette intégration des problèmes et des risques mobilise des diagnostics préalables, dont l'élaboration est d'une formalisation très variable d'un dispositif à l'autre (à ce jour, simples échanges d'expériences et de représentations dans le cas de la Maison du Travail Saisonnier / diagnostics préalables à l'élaboration concertée de plan d'action territoriaux pour les accords de branche tripartites en PACA et les PIT de l'Agfos-Pme). Les enjeux cognitifs et politiques sont alors cruciaux si l'on se place dans une approche en terme de risques.

#### **De l'appréciation subjective à la prospective**

Si l'on retient l'idée selon laquelle la coordination par la connaissance est essentielle à la prévention des risques, il importe d'apprécier le degré de formalisation de ce processus : les démarches et les méthodes appliquées relèvent-elles de simples échanges d'appréciations subjectives des risques, forgées par les acteurs collectifs aux prises (cas de la maison du travail saisonnier durant ses deux premières années d'existence, ou encore actuellement du SIAM de La Ciotat) ? Tentent-elles d'«observer» les risques par l'entremise de diverses formes d'objectivation (traitement ad hoc de statistiques publiques, enquêtes spécifiques, etc.), ou bien encore, de les « estimer » au moyen de modélisations théoriques (Setbon, 2004).

C'est à ces deux derniers niveaux que tentent de se situer les PIT : les études préalables visent précisément à construire des risques par l'observation ou même la prévision, notamment de type démographique, en vue, par exemple, de faire ressortir les expositions possibles à des difficultés de recrutement (versant économique) ou de disqualification sociale (risques de l'emploi et de la personne). Ces travaux appellent la mise sur pied de forum de débats pour favoriser l'appropriation des résultats par des acteurs aux points de vue initiaux fortement différenciés. Ainsi au moment de l'enquête à Sablé sur Sarthe, la question des risques de disqualification d'une main d'œuvre vieillissante et exposée à des maladies professionnelles, qui avait fait l'objet d'une enquête assez fouillée de l'AFPA, nécessitait un travail de communication pour que le risque soit perçu et intégré par les employeurs (et en particulier par des dirigeants plus éloignés du terrain que les DRH) ; dans le cas présent, les limites sociales de cette mise en débat tiennent à l'absence des intéressés directs et de leurs représentants dans les forums comme dans les arènes de négociation.

Les accords tripartites de branches en PACA n'étaient pas, formellement du moins, confrontés à cet écueil, mais manquaient de travaux prospectifs suffisamment outillés pour débattre de stratégies régionales préventives. Néanmoins, la construction – parfois controversée, comme dans le cas du bâtiment – de diagnostics sectoriels et, dans un second temps, territoriaux (au niveau des zones d'emploi) avait explicitement pour but, aux yeux du Conseil régional, de donner à corps à l'élaboration de conventions d'application sur le terrain de ces échafaudages procéduraux que sont ces accords tripartites. En outre, une enquête inter-sectorielle sur les raisons des ruptures de contrats d'apprentissage (voir le chapitre sur les accords) ouvre la voie à un débat objectivé sur les causes et à partir de là, sur les remèdes à une situation qui met à mal l'une des dimensions premières de la stratégie régionale en matière de qualification.

---

<sup>113</sup> Par exemple, dans la configuration du tourisme de masse qui a longtemps prévalu en Languedoc-Roussillon, la faible qualité du service pouvait certes dissuader une partie de la clientèle de revenir d'une saison sur l'autre mais les chefs d'entreprises avaient la quasi-assurance qu'elle serait aussitôt remplacée par d'autres clients. Cette rente leur échappe aujourd'hui.

### **De la coordination à la coopération : débattre publiquement des risques**

Cette construction de l'action publique articule territorialement, on l'a vu, des modes d'intervention conçus à différents niveaux, régional, national et européen. Cette démarche, encore émergente et souvent tâtonnante, constitue ipso facto un processus de publicisation de problèmes initialement d'ordre privé – les difficultés de recrutement de tel ou tel type d'entreprises – en raison des multiples retombées (externalités) de cette situation, le plus souvent d'ordre structurel. C'est sans conteste l'un des apports d'une gouvernance des risques que d'inscrire dans le débat public l'identification de problèmes de main d'œuvre et de tenter de les résoudre dans le cadre d'une action collective multi-niveaux.

Dans une démarche qui prétend inventorier ou même évaluer les risques, cette publicisation serait censée logiquement s'accompagner d'une dimension délibérative. A l'expérience, très partielle et en tout cas provisoire, des accords tripartites de branche en Paca ou de la maison du travail saisonnier au Cap d'Agde, cette dimension est sans doute cruciale si l'on veut espérer, à l'instar de ce qui se tente pour la prévention des risques majeurs, inscrire la prise en charge des risques économiques et sociaux dans l'exercice d'une citoyenneté active qui allierait responsabilités individuelles et responsabilité collective ; elle recouvre plusieurs facettes : l'identification et la publicisation des risques (faire émerger dans le débat social les différentes représentations des risques) ; la construction et la confrontation d'expertises plurielles afin de favoriser l'intervention d'acteurs diversifiés dans la définition des problèmes et la recherche des solutions (voir Callon, Lascoumes, Barthe, 2001) ; ouvrir le jeu d'acteurs et ne pas se limiter aux seuls critères de représentativité fondés a priori par la loi ; enfin, débattre des techniques et des espaces pertinents pour réguler et gérer les risques (voir Chabaud, 2002.).

De ce dernier point de vue, on peut avancer que le territoire, dont la définition est un enjeu en soi, pourrait s'imposer comme une échelle pertinente – ce qui ne veut pas dire exclusive – de la construction, prévention et gestion des risques du travail et de l'emploi. Mais à la condition d'intégrer explicitement leur caractère multi-niveaux dans une logique coopérative plutôt qu'opportuniste, consistant à jouer des cloisonnements administratifs et des concurrences de guichet pour maximiser des avantages financiers immédiats.

### **2.4 L'émergence d'un référentiel de la qualité comme gestion préventive des risques**

L'enjeu pour l'action collective est de construire un cercle vertueux qui permettrait d'établir un « équilibre de haut niveau de qualification » dont les PME allemandes (« Mittelstand ») ont longtemps été l'exemple emblématique : l'amélioration des conditions de travail et d'emploi permet d'attirer et de fidéliser une main d'œuvre qualifiée et réactive face aux changements productifs et marchands ; il en résulte une compétitivité sectorielle et territoriale accrue qui permet de bien valoriser sur le plan salarial les investissements en formation et en qualification, de développer l'emploi qualifié et de maintenir des incitations pour les entreprises et les personnes à élever encore les qualifications<sup>114</sup>. On peut estimer aussi que l'amorce du processus tient à la qualité de la formation initiale.

Précisément l'enjeu technique et politique consiste à agir simultanément sur la qualité des emplois et la disponibilité d'une main d'œuvre adéquate, en jouant sur différentes registres : attractivité pour susciter des mobilités positives, formation continue – dans un premier temps – afin d'ajuster offre et demande d'emplois de plus haut niveau, formation initiale renforcée pour structurer les qualifications, amélioration des conditions de travail et d'emploi afin de diminuer les risques de décrochage et d'abandons en cours de formation professionnelle initiale etc. . C'est sans doute l'esprit des ATB dont la réussite est suspendue, on l'a vu, à la conclusion d'un échange politique entre acteurs publics régionaux et organisations professionnelles qui permette de construire une légitimation croisée de ces deux parties prenantes.

Dans le secteur de la viticulture languedocienne, se conjuguent également plusieurs évolutions : taille croissante des exploitations, des processus de mécanisation, augmentation de la qualité

---

<sup>114</sup> Soskice D. ,1994, " Reconciling Markets and Institution : The German Apprenticeship System " in Lynch Lisa (ed.) " *Training and the Private Sector; International Comparisons* ". The University of Chicago Press. Chicago, 25-60.

attendue par les consommateurs, augmentation du contrôle et resserrement des normes sanitaires. L'extension du marché à l'exportation et l'approfondissement du marché unique ont comme conséquence des contrôles selon des normes européennes qui demandent plus de qualifications. La régulation croissante du marché des produits par les normes de qualité produit ainsi un impact certain sur le marché du travail. De même dans le cas du tourisme, la concurrence accrue de (nouvelles) destinations européennes diminue l'attractivité d'une offre fondée structurellement sur des prestations standardisées bon marché

Mais dispose-t-on de toutes les bases de connaissances pour agencer les différents registres et outils requis par une politique structurelle de cet ordre ? Sans même évoquer les incertitudes sur les marchés des produits, il est manifeste que l'on ne détient que des informations lacunaires sur les trajectoires et les mobilités individuelles, à l'exception notable du secteur du bâtiment et travaux publics. Or « une incertitude scientifique portant sur les connaissances disponibles, en relation avec les conditions d'apparition de sinistres d'ampleurs variables définit un 'risque de connaissance' » (Gérard-Varet, 2001) endogène à l'action publique. On peut tenter de le réduire par apprentissage ou expérimentation : là encore la démarche des ATB pourrait relever de ce type de démarche ... à la condition qu'elle puisse s'amorcer politiquement.

Comme on l'a vu cette capacité partagée à prévenir l'incidence des risques nécessite une haute qualité de coopération entre les parties prenantes des dispositifs. Son maintien dans la durée et sa capacité à engendrer la production de règles et à convertir leurs usages en apprentissages collectifs nécessite que soit conjurée l'exposition à des risques internes (endogènes) à l'action publique elle-même. C'est par exemple tout l'enjeu des prestations de services apportées par la Maison du travail saisonnier, tant aux employeurs qu'aux salariés, dans la perspective, encore incertaine à ce stade, de canaliser les comportements opportunistes des uns et des autres.

### **3. La prévention intégrée des risques, composante d'une politique territoriale de l'emploi et du travail unifiée ?**

Différents dispositifs étudiés dans cette recherche témoignent, d'une tentative, encore largement inaboutie, de décloisonnement des objets classiques de l'intervention publique en matière de formation professionnelle, de travail et d'emploi. La portée et le sens d'une action préventive tend dès lors à être re-pensée dans le contexte plus large et transversal de projets territoriaux de développement économique et social de moyen-long terme. Le mouvement n'est pas mince lorsque l'on sait à quel point les chassés croisés entre ces différents domaines d'action sur l'agenda politique (« l'emploi avant tout » vs « la santé au travail est une priorité absolue » vs 'l'éducation et la formation sont les premières richesses »), en fonction des urgences macro-politiques qui se succèdent à un rythme de plus en plus soutenu<sup>115</sup>, ont pu perturber la continuité et l'efficacité des politiques de prévention des risques, tant de l'emploi que du travail.

Ainsi avec cette « nouvelle génération » de dispositifs qui croise branches et territoires, le champ de la régulation recherchée n'est plus étroitement délimité par les données de l'échange salarial mais s'étend aux « conditions d'emploi et de travail » prises dans un sens très large. C'est à la fois une chance et un risque pour la prévention des risques de l'emploi et du travail : le décloisonnement des acteurs, des compétences et des moyens de l'autre ; les risques de la dilution de l'autre.

En témoignent, on l'a vu, la maison du travail saisonnier où s'imbriquent dans un même problème public, les conditions contractuelles de l'emploi, la santé au travail des saisonniers (conditions de vie et de logement), la question de la formation et de la disponibilité de leurs compétences. Soit autant de facettes qui convergent pour former un bien commun territorial, à savoir la durabilité de l'activité touristique dans cette zone. Malgré d'indéniables apprentissages collectifs et institutionnels, l'action collective est encore largement incomplète pour rompre avec le jeu, jusqu'alors prédominant, des intérêts particuliers, en l'occurrence fortement opportunistes (maximiser, à très court terme, des recettes ou des revenus du travail) ; les engagements réciproques dans l'investissement sur de plus hauts niveaux de qualification et de prestations sont encore largement insuffisants. L'instrumentation publique n'est pas encore parvenue à convaincre les entrepreneurs bien disposés mais hésitants à

---

<sup>115</sup> Moins de 18 mois séparent le plan de cohésion sociale (automne 2004), le plan santé travail (hiver 2005) et le projet de loi sur l'égalité des chances (hiver 2006), sans que les continuités-complémentarités n'aient été véritablement pensées, ni en terme de cohérence des cibles, ni en terme de régulation de l'intervention des services.

s'inscrire pleinement dans des co-constructions de moyen terme d'un travail de qualité : le processus manque encore d'expérimentations probantes qui aient pu être traduites en informations persuasives pour modifier les choix des entrepreneurs (voir Culpepper 2002 pour une approche générale de cette question). Dans une perspective assez proche, les PIT du Lioran et de Sablé sur Sarthe ont révélé les interactions entre d'un côté, les questions de qualification, de santé ou de vieillissement au travail et de l'autre, la capacité des collectifs de salariés, à faire face aux nouvelles normes de qualité des produits et des services, l'industrie de la viande étant, si l'on peut dire, un condensé de cette imbrication.

### **Régulation régionale d'une nouvelle relation formation-emploi-travail**

Dans la région PACA, on peut faire l'hypothèse que l'action publique vise, de manière encore embryonnaire à recomposer ses différents instruments d'intervention en vue de soutenir un « développement durable » des ressources humaines dans les secteurs clés de l'économie régionale et au niveau des territoires de projets. Jusqu'à présent, la Région n'est pas parvenue à donner corps, à une régulation intégrée des divers types de risques : cette intégration est d'autant plus présente que l'on se situe au niveau des constats préalables sur le déficit chronique d'attractivité de certaines professions ou métiers, d'autant moins outillée qu'il s'agit de mener des expérimentations au niveau territorial. D'ailleurs la Région peine à établir et, simplement, à faire reconnaître le bien fondé d'un lien politique et technique entre les enjeux en terme de qualification et la prévention des risques professionnels, pour laquelle elle co-finance pourtant des réseaux d'action thématiques et territoriaux (voir le chapitre de Cathel Kornig et Vincent Tiano).

Soucieuse de ne pas être un simple financeur d'action de l'Etat régalien, elle s'efforce avec une réussite mitigée de lier cet engagement financier « volontaire » à l'exercice de ses compétences « légales » (formation, insertion) dans le but de promouvoir une relation formation-emploi-travail de meilleure qualité (Verdier 2005). Ainsi dans des secteurs traditionnels comme les HCR et le BTP, ce « néo-corporatisme régional » viserait à donner plus de cohérence au développement des ressources humaines et ainsi à dépasser les hiérarchisations, politiquement instables en fonction des urgences de l'agenda, entre questions d'emploi et enjeux de travail.

Mais cette cohérence technique a un prix assez élevé en terme d'engagement politique pour instituer « l'échange politique » qui croisera durablement les intérêts et les légitimités institutionnelles. Hausser le niveau des contreparties exigées des employeurs ne peut se faire qu'au risque de s'aliéner des soutiens utiles. Au coût politique évident d'une telle transaction, s'ajoute le déficit chronique de données fiables qui établissent sur des populations de salariés représentatives les liens ou interactions entre les différentes composantes des risques du travail et de l'emploi (absence complète de données de panel).

Ces raisons se cumulent pour rendre incertaine la marche vers un équilibre de plus haut niveau de qualification que cela n'était le cas jusqu'à présent. Dans quelle mesure les différents instruments publics d'intervention joueront-ils en ce sens ou, à l'inverse, se parasiteront-ils au point d'engendrer une bureaucratisation des engagements partenariaux qui iraient à l'encontre des ajustements souples visés initialement par « le gouvernement par contrat » et l'animation par les réseaux d'action publique (Gaudin, 1999) ? A court terme, paraît encore improbable l'émergence d'un référentiel commun (Jobert et Muller, 1987) sur le « développement durable du travail » dans ses différents volets – intégrité des personnes, qualifications, rémunérations et promotion – dans lequel les questions de santé-travail prendrait une place éminente et reconnue.

### **Intégrer les risques par des interactions entre niveaux et dispositifs d'intervention publique**

Pourtant des indices existent d'une marche chaotique vers un nouveau référentiel intégrant les risques du travail et de l'emploi. Ainsi les réseaux de veille et de prévention des risques professionnels, conçus au niveau régional, ont trouvé un début de concrétisation dans les Alpes-Maritimes, dans quelques secteurs où prédominent des PME, tels que la réparation automobile ou les HCR (voir le chapitre précité) ; dans le même temps, à l'initiative de la direction départementale du travail, l'URSSAF, l'Etat, le patronat de l'hôtellerie et les syndicats ont signé en 2004 une convention départementale de lutte contre le travail illégal dans les hôtels-café-restaurants des Alpes-Maritimes. Compte tenu de l'ampleur des menaces sur les équilibres économiques et sociaux des professions en cause, il est apparu aux différents partenaires que seules des « actions concertées, définies et menées par les pouvoirs publics, les entreprises et les salariés du secteur » pouvaient être efficaces. En outre, dans le même département, les syndicats ont conclu une convention tripartite sur la qualité

de l'apprentissage. Elle met notamment l'accent sur la qualité de l'accueil et du tutorat en entreprise. A l'occasion de la mise en application de l'accord tripartite est actuellement envisagé une extension de cette convention au niveau régional. On aurait là un cas d'espèce vertueux de l'expérimentation locale faisant, grâce à l'existence de l'ACTB l'objet d'une extension à l'ensemble du territoire régional.

### **Conclusion : vers une gestion précautionneuse des personnes et des ressources humaines**

Pour conclure sur une tonalité prospective, on avancera quatre considérations en termes de stratégie d'action publique :

- L'élaboration de cadres contractuels généraux (par exemple au niveau d'une région) est indispensable pour dégager, très progressivement le plus souvent, des repères politiques communs permettant d'intégrer les différentes facettes des risques du travail et de l'emploi.
- Les initiatives situées sur des territoires d'action - pertinents parce que s'y confrontent des acteurs légitimes et représentatifs - sont les plus à même de donner corps aux principes généraux établis dans les « contrats dirigés » (Supiot, 2005) du niveau supérieur de responsabilité politique (la région par exemple), à la condition que des processus ad hoc de capitalisation cognitive et institutionnelle soient mis en place.
- Le développement de cette action territoriale est indissociable de la mise en œuvre d'une « *subsidiarité active* qui reposerait sur deux principes constitutifs : reconnaître à une configuration d'acteurs locaux la légitimité à concevoir des projets d'action et lui laisser assumer la responsabilité de leur mise en œuvre dans cet espace de référence » (Rychen, ibid. 35).
- L'impact sur la santé des personnes des conditions d'emploi et de travail – que ce soit au regard de la précarité des parcours ou de la gestion des ressources humaines dans la firme - re-légitime économiquement et politiquement une gestion décloisonnée des divers secteurs de l'action publique.

Ces différentes tendances pourraient alors entraîner une procéduralisation et une formalisation du traitement des risques de l'emploi et des risques sociaux beaucoup plus poussée qu'aujourd'hui pour en favoriser, au-delà des rhétoriques incantatoires, une prévention effective.

D'emblée, d'un point de vue purement analytique, ne doit-on pas considérer que la situation de ces risques économiques et sociaux est similaire à celle des « nouveaux risques » environnementaux puisque leur réalisation, elle aussi, résulte de nombreuses interactions qui rendent difficile l'identification de faits générateurs (Rychen, 2002) ? Dès lors, pourquoi ne se mettrait pas en place une démarche formalisée du type de celle qui prévaut en matière de sécurité sanitaire ainsi définie : « l'ensemble des actions, programmes et procédures visant à prévenir des risques ou des dangers qui menacent la santé des populations dont la responsabilité et la maîtrise échappent aux individus et pour lesquels l'action régulatrice des pouvoirs publics apparaît nécessaire et légitime » (Setbon, 2004, 17) ? Il est symptomatique que le terme de « sécurité » s'impose dans le débat politique à propos du soutien social à apporter aux trajectoires professionnelles. D'un point de vue plus pratique, les projets collectifs esquissent, un début de mouvement dans cette direction.

La convergence de deux tendances lourdes pourrait favoriser une telle évolution. En premier lieu, les formes extrêmes prises par l'insécurité sociale tendent à relier les questions sociales et les dimensions strictement sanitaires. Il est ainsi frappant que l'institut de la veille sanitaire ait commandité une importante étude de facture épidémiologique sur les liens entre précarité et état de santé des individus, au niveau national (Moulin et alii, 2005). En second lieu, les conditions d'exercice des activités professionnelles sont de moins en moins détachables de la santé des personnes (PST 2005). C'est la raison pour laquelle, un spécialiste des risques peut situer « les nouvelles frontières du principe de précaution (...) aujourd'hui, en France et en Europe, du côté des risques professionnels » (Godard, 2004, 392).

La question est alors celle de la conception de l'individu et des risques sous-jacente : s'agit-il de prévenir et de couvrir des dommages - soit un individu considéré sous un angle particulier ; celui du malade, du retraité, du chômeur etc ... - en bref d'un objet à assurer ? Ou s'agit-il de protéger une personne dans son intégrité – ce qui conduira à prendre en compte les recouvrements, les interdépendances et les enchaînements entre différents risques traités habituellement de manière distincte : par exemple la dégradation de la santé, comme externalité (partielle) de l'exposition à la précarité des emplois ?

On le voit, sous le surplomb du principe de précaution, se fait jour une tendance à réunifier les approches sectorielles du social, en particulier en matière de travail et d'emploi : l'impact sur la santé des personnes des conditions d'emploi et de travail – que ce soit au regard de la précarité des parcours ou de la gestion des ressources humaines dans la firme - re-légitime économiquement et politiquement une gestion décloisonnée des divers secteurs de l'action publique. Elle pourrait alors entraîner une procéduralisation et une formalisation du traitement des risques de l'emploi et des risques sociaux beaucoup plus poussée qu'aujourd'hui. Autrement dit, le développement durable des ressources humaines tend à s'imposer progressivement aux décideurs publics et privés, à tout le moins, comme un thème légitime de débat et demain, peut-être, un objet de décision « précautionneuse ».

## Références

- Besucco, N., Tallard, M., Lozier, F., 1998, *Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche*, Cahier Travail et Emploi, Paris, La documentation française.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Coll. La Couleur des idées, Seuil, Paris
- Chabaud J., 2002, «Le risque social : une nouvelle dimension de l'action collective de gestion des risques in Rychen F. et Pivot C., *Gérer les risques collectifs*, bibliothèque des territoires, L'aube –Datar,181-200.
- Culpepper P., 2001, " Employers' Associations, Public Policy, and the Politics of Decentralized Cooperation » in Hall (P.), Soskice (D.), *Varieties of Capitalism*, New York, Oxford University Press.
- Ewald (F.), Kessler (D.), 1999, « Les noces du risque et de la politique», *Le débat*, pp. 55-72.
- Gaudin J.-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Gaudin JP., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Coll. La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences Po, Paris.Gauron A., 2000, *Formation tout au long de la vie*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française.
- Géhin JP., Méhaut Ph., 1993, *Apprentissage ou formation continue? Stratégies éducatives des entreprises en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan.
- Gérard-Varet LA., Lazzeri Y. et Rychen F., 2002, «Risques locaux et action collective : éléments pour une problématique », in Pivot C. et Rychen F. *Gérer les risques collectifs* (sous la direction de), éditions de l'Aube.
- Giddens A., Blair T., 2002, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Seuil, Paris.Godard O., 2004, "Le principe de précaution et la proportionnalité face à l'incertitude scientifique" in Conseil d'Etat *Rapport 2005*, Coll. Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation Française,377-392
- Jobert B., Muller P., L'État en action. Politiques publiques et corporatismes, Puf, Paris, 1987.
- Luttringer, Seiler, 2005, «Les négociations sur la formation, la branche devient le cadre privilégié des politiques de formation », *Premières Synthèses*, n° 31.1, DARES.
- Méda D., Minault B., 2006, *La sécurisation des trajectoires professionnelles*, Dossiers n° 107, DARES, Ministère du travail et des affaires sociales.
- Méhaut Ph., 2005, "Reforming the training system in France", *Industrial Relations Journal* 36 : 4, 303-317.
- Mériaux, O., 1999, *L'action publique partagée - Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, thèse en science politique, Université Grenoble II, Institut d'Etudes Politiques.
- Moulin J.-J., Dauphinot V., Dupré C., Sass C., Labbe E., Gerbaud L., Guéguen R., 2005, « Inégalités de santé et comportements : comparaison d'une population de 704 128 personnes en situation de précarité à une population de 516 607 personnes non précaires, France, 1995-2002 ». *Bulletin épidémiologique hebdomadaire* n° 45, Institut français de la veille sanitaire.
- Peters G., 1993, *Managing the Hollow State*, in Eliassen K. and Kooiman J. (eds) *Managing Public Organizations*, Sage Publications, London.
- Rychen F., 2002, "Risques économiques territoriaux: éléments de définition" in Pivot C. et Rychen F. *Gérer les risques collectifs* (sous la direction de), éditions de l'Aube.
- Setbon M., 2004, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Coll. Médecine des risques, Elsevier, Paris.
- Supiot A., 2001, « Vers un ordre social international ? Observations liminaires sur les "nouvelles régulations du travail, de l'emploi et de la protection sociale », Conférence du BIT sur l'avenir du travail, de l'emploi et de la protection sociale Annecy, 18-19 janvier 2001

Supiot A., 2005, *Homo Juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Coll. La couleur des idées, Seuil, Paris.

Verdier E., 2005, « Formation des jeunes et rapport salarial : vers un néo-corporatisme régional ? », Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques Educatives, Septièmes journées d'étude à Aix-en-Provence, LEST / IREMAM, Aix-en-Provence 26-27 mai 2005 *Les territoires de l'éducation et de la formation. Construire, coordonner, évaluer l'action publique locale*.

## TABLE DES MATIERES

Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi.....	1
Olivier Mériaux et Eric Verdier, coordinateurs .....	1
Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi.....	3
Olivier Mériaux et Eric Verdier, coordinateurs .....	3
Introduction générale .....	1
1. La problématique du risque, une entrée pour cerner les mutations des relations professionnelles et de l'action publique .....	1
1.1 L'extension de la problématique du risque à la relation d'emploi, symptôme d'épuisement du statut salarial .....	1
1.2 Les mutations de la relation d'emploi au prisme du concept de risque.....	3
1.3 Une nouvelle « économie de l'individu employable » ou la remise en jeu de la responsabilité personnelle ?.....	4
1.4 Quelle place pour les régulations collectives ? .....	7
2. La grille d'analyse des cas empiriques .....	10
Section I: Les dispositifs traditionnels de l'action publique partagée face aux nouveaux enjeux des risques du travail et de l'emploi .....	17
Partie I : Gouverner la « formation professionnelle tout au long de la vie » : entre continuités néo-corporatistes et ruptures territoriales .....	19
Chapitre 1: Une scène nationale classique en voie de recomposition ? L'accord interprofessionnel et les accords de branche sur la « Formation Tout au Long de la Vie ».....	21
1. La logique des accords et leur difficile articulation aux politiques publiques .....	22
1.1 Le contexte de l'ANI et le retrait de l'Etat central .....	22
1.2 L'incomplétude de l'ANI, les injonctions aux pouvoirs publics.....	24
1.3 A la recherche de nouvelles coordinations ? .....	25
2. Négocier la «formation tout au long de la vie », entre évolutions du rapport salarial et décloisonnement de l'action publique .....	25
2.1 Renégocier le rapport salarial : la relecture libérale de la «société du risque » face aux aspirations syndicales à de nouvelles garanties collectives .....	25
2.2 Quand le modèle interprofessionnel de l'accord « global » bute sur les contextes spécifiques des négociations de branche .....	28
3. De l'ANI aux accords de branche : objets et priorités .....	29
3.1 La construction des priorités de branche : force des branches, régulation du marché du travail et contextes économiques et sociaux .....	29
3.2 L'élargissement du champ obligatoire de l'ANI et de la loi .....	30
3.3 La diversité des novations de branche .....	31
4. Les leviers du renforcement de la régulation professionnelle .....	35
4.1 : Un appareillage institutionnel densifié .....	35
4.2 Renforcement des règles corporatistes et configurations d'action collective .....	36
Conclusion.....	40
Chapitre 2: Formation des jeunes et rapport salarial : vers un néo-corporatisme régional ? Les accords tripartites de branche en région PACA .....	45
1. Un nouveau dispositif contractuel en matière de formation .....	46
1.1 Un Plan régional de développement de la formation « contractualisé » .....	46
1.2 Les caractéristiques générales du nouveau mode d'action publique contractualisé ...	48
2. Construction d'un intérêt régional et mise en place d'une régulation néo-corporatiste..	49
2.1. La promotion d'un intérêt général régional comme intégrateur politique .....	49
2.2. Echanges politiques et néo-corporatisme régional .....	51
3. L'affirmation progressive d'une responsabilité politique : vers un « gouvernement régional » des qualifications ? .....	52
3.1. Le Plan régional pour l'emploi : l'affirmation politique de la Région face au retour de l'Etat surplombant .....	53
3.2. En matière de formation et d'emploi, s'affirmer politiquement nécessite de bénéficier de l'appui des acteurs de branche .....	54
3.3. La territorialisation ou l'affirmation d'un mode spécifique d'intervention de la Région	55
4. L'hétérogénéité des croisements politiques publiques / partenariat social : les cas des HCR et du BTP .....	57
4.1. Connaissances et enjeux : la régulation de branche en question ? .....	57

4.2. Légitimité variable des relations professionnelles .....	60
5. Les incertitudes de l'action publique contractuelle en region.....	61
5.1. Les difficultés de la régulation multi-niveaux .....	61
5.2. Des enjeux transversaux mais des recompositions organisationnelles inachevées ...	62
5.3. Le délicat passage du procédural au substantiel .....	63
Conclusion : pluralité des modes de régulation au sein de l'espace régional ?.....	64
Références .....	66
Partie II : Gouverner la santé au travail .....	69
des Risques Professionnels en Provence-Alpes Côte d'Azur.....	71
1. Les Réseaux de veille et de prévention des risques du travail : une action collective organisée .....	73
1.1. Quelle conception du risque en amont ?.....	73
1.2. Quelles ressources pour quels acteurs ? .....	74
1.3. Relations professionnelles .....	77
2. Deux chantiers des réseaux de veille de prévention des risques professionnels en question.....	79
2.1. La charte des bonnes pratiques (Etang de Berre) .....	79
2.2. Le guide d'évaluation des risques dans les HCR (Nice).....	83
3. La contrainte réglementaire comme re-hiérarchisation d'un champ de l'action publique	86
4. Place de la connaissance et de l'expertise dans l'action collective .....	88
Section II : La gouvernance territoriale des risques du travail et de l'emploi.....	91
Partie 1 : Agir localement sur les risques de l'emploi.....	93
Chapitre 4: Les groupements d'employeurs .....	95
Les « scènes » étudiées .....	97
1. La genèse du Groupement d'Employeurs, un agencement d'acteurs structurant.....	100
1.1 Le GERM, un outil « communal » au service d'une politique locale d'insertion (ou comment faire du social sans le dire ? ) .....	100
1.2 Le Multiple, un GE au service d'un projet « entrepreneurial » .....	101
1.3 Le GELF, un support au développement économique local .....	102
2. La question de la gestion des risques liés à l'emploi revisitée par les GE .....	103
2.1 L'entreprise et le recours au GE : gestion responsable ou exonération des responsabilités ? .....	103
2.2 Le salarié et le GE : pour une trajectoire sécurisée et « qualifiante » ?.....	106
3. L'expertise en gestion des ressources humaines comme option stratégique et outil de légitimation .....	107
3.1 Une capacité et un savoir faire en matière de gestion de personnel et de recrutement	108
3.2 La formation au cœur du processus de maillage des emplois et des besoins en compétences des entreprises.....	108
3.3 Une stratégie de différenciation et de légitimation qui rencontre des obstacles.....	110
4. Le GE un dispositif d'action publique territorialisée .....	110
4.1 Un dispositif révélateur d'une capacité publique locale à agir et d'une quête de légitimité et de visibilité pour les acteurs publics .....	110
4.2 Un dispositif de développement local pour la promotion d'un bien commun territorial	111
Chapitre 5: La Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde, du dialogue social régional à l'action locale sur les risques du travail et de l'emploi.....	113
Introduction.....	113
1. Genèse de la Maison du Travail Saisonnier : repenser l'action publique en matière de travail	113
2. La Maison du travail saisonnier : concrétisation sur un territoire des réflexions engagées au sein de la CRT.....	116
2.1 Un référent général : un diagnostic encore incomplet sur le travail saisonnier .....	117
2.2 Quelle organisation de l'action pour répondre aux enjeux ? .....	119
Conclusion : perspectives et fragilités .....	122
Partie 2: Le territoire, lieu de prise en charge « globale » des risques économiques et sociaux .....	125
Chapitre 6 : Les Programmes Intégrés Territoriaux de l'Agefos-PME, portées et limites d'une mobilisation collective fondée sur l'expertise .....	127

1. L'action territoriale, un axe stratégique pour l'Agefos-PME .....	128
2. La coordination par le diagnostic territorial.....	129
3. Une dynamique collective à la jonction de l'économique et du politique .....	131
4. La construction d'un intérêt collectif territorial .....	132
4.1. Les risques territoriaux attachés à des spécialisations dans des activités de faible niveau de qualification .....	133
4.2. Limites du contenu et de l'appropriation de l'expertise.....	134
5. L'éviction paradoxale des relations professionnelles .....	135
6. Les limites de l'action collective : défaillances et risques .....	137
Chapitre 7 : Transitions territoriales et risques : la reconversion de la Ciotat .....	141
1. Relations professionnelles, risques de l'emploi et du travail dans l'appareil productif associé à l'ancien chantier naval (1960 à 1986).....	142
1.1 L'espace professionnel national inscrit dans le local.....	142
L'espace régional : assurance de la pérennité des ressources humaines indispensables au chantier.....	143
Deux segments d'emploi, deux rapports au territoire.....	145
1.2 Le risque territorial dans l'ancienne ville-usine .....	145
2. Relations professionnelles, risques de l'emploi et du travail dans l'espace de reconversion de la Ciotat (1994 à 2005).....	149
2.1 Le site DIAM : le nouveau projet industriel bouleverse le modèle traditionnel de relations collectives .....	149
2.2 Athélia : un bien commun incertain, une privatisation du risque et de sa couverture .....	152
Section III : Dialogue social et gouvernance des risques, une synthèse.....	159
Chapitre 8 : Dispositifs publics et régimes d'action collective .....	161
en matière de risques de l'emploi et du travail .....	161
Introduction.....	161
1. Les régimes d'action collective en matière de risques du travail et de l'emploi .....	162
2. Une action collective tutélaire : protéger l'intégrité des personnes .....	164
3. L'action collective régulatoire : réduire les asymétries .....	166
4. L'action collective facilitatrice : risques collectifs (catégoriels) et incomplétude.....	169
5. L'action collective entrepreneuriale : construire des actifs spécifiques .....	172
6. L'action collective à visée opportuniste : juxtaposer les intérêts individuels.....	174
Conclusion : Les dispositifs d'action comme compromis institutionnels .....	176
Dispositifs .....	176
Formation tout au long de la vie .....	176
ACTB PACA .....	176
PIT AGEFOS .....	176
MTS Agde .....	176
Groupements d'employeurs .....	176
La Ciotat .....	176
RVP .....	176
Chapitre 9 : Vers une gouvernance des risques de l'emploi et du travail ?.....	181
1. Répondre aux risques de l'emploi par « la formation tout au long de la vie » ?.....	182
1.1 Faire de chaque employé le garant de son employabilité et de sa trajectoire professionnelle ?.....	182
1.2 Ce dispositif est-il à la hauteur de la prévention des risques attendant aux transitions sur le marché du travail ?.....	183
1.3 Quels relais locaux pour la régulation de branche ? .....	184
L'incomplétude des droits créances .....	185
2. Déstabilisations de la régulation négociée des risques de l'emploi .....	186
2.1 L'émergence délicate d'une gouvernance territoriale des risques de l'emploi et du travail .....	186
2.2 Risques immédiats, risques structurels .....	187
2.4 L'émergence d'un référentiel de la qualité comme gestion préventive des risques... ..	190
3. La prévention intégrée des risques, composante d'une politique territoriale de l'emploi et du travail unifiée ? .....	191
Verdier E., 2005, « Formation des jeunes et rapport salarial : vers un néo-corporatisme régional ? », Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques Educatives, Septièmes journées d'étude à Aix-en-Provence, LEST / IREMAM, Aix-en-Provence 26-27 mai 2005 <i>Les territoires de l'éducation et de la formation. Construire, coordonner, évaluer l'action publique locale</i> .....	196

