

**XXX^e journées de l'Association d'Economie Sociale
9 et 10 septembre 2010
Charleroi, Belgique.**

De nouveaux dialogues dans de nouveaux espaces, aperçu européen

Bruno Lamotte, Université Pierre Mendès France, LEPII

Cécile Massit, Université Pierre Mendès France, LEPII

Résumé : Le dialogue social territorial est aujourd'hui une réalité dont témoignent les nombreuses initiatives constatées dans les territoires. La notion apparaît en France depuis le milieu des années 1990 en lien avec le développement des politiques publiques locales. Un certain nombre de problèmes d'emploi et de formation professionnelle préoccupent les partenaires sociaux à l'échelle des territoires sans qu'ils trouvent de véritable point d'entrée dans les branches, les entreprises ou l'interprofessionnel national pour intervenir. Comment les partenaires sociaux peuvent-ils contribuer à la sécurisation des parcours professionnels des salariés ? Nous tenterons de répondre à cette question en faisant un point sur le développement des formes atypiques d'emploi dans quatre pays européens (Allemagne, Espagne, Italie, France) et sur le développement du dialogue social territorial. Cet aspect est abordé sous deux angles, d'une part l'approche du dialogue social territorial dans la littérature, d'autre part, d'un point de vue empirique à partir d'une expérimentation dans différents secteurs d'activités en, Lombardie, Catalogne, Bade-Wurtemberg et Rhône-Alpes.

Summary: Territorial social dialogue is now reality as testified by the many locally-observed initiatives.

The notion appeared in France in the mid-1990s, linked to the development of local public policies. A certain number of employment and vocational training issues aroused union and management concern on the territorial level without them being able to find a real entry point into branches, companies or national inter-professional organisations to intervene.

How can unions and management contribute to securing employees' careers? We will try to answer this question through a status report on the development of atypical forms of employment in four European countries (Germany, Spain, Italy, France) and on the development of territorial social dialogue. This aspect is tackled from two angles: firstly the territorial social dialogue approach in literature and secondly from an empirical viewpoint on the basis of experimentation in various sectors in Lombardy, Catalonia, Bade-Wurttemberg and Rhône-Alpes.

Introduction

Au terme d'un programme de recherche européen conduit de 2007 à 2010 sur « la sécurisation des parcours et dialogue social, réponses à la précarité dans l'emploi¹ », notre objectif est de montrer pourquoi et comment le dialogue social territorial se développe face aux problèmes de précarité de l'emploi et aux besoins de sécurisation des parcours professionnels. Dans un premier point nous partirons des constats. Nous ferons un tour d'horizon dans quatre pays d'Europe sur le processus le développement des formes atypiques d'emploi. L'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la France ont connu depuis le début des années 90 une libéralisation du marché du travail qui s'accompagne d'une forte croissance de l'emploi atypique (travail temporaire, travail à temps partiel, CDD...). Ce phénomène nous amènera à développer la problématique de la précarité dans l'emploi. Dans un deuxième temps, nous proposons un état des lieux des approches sur le dialogue social territorial dans la littérature en référence aux échanges ayant eu lieu sur le dialogue social territorial dans le cadre de notre programme de recherche.

1. Développement de l'emploi atypique

La question de la précarité dans l'emploi est aujourd'hui largement sur le devant de la scène. Pourtant, la précarité est une notion nouvelle surtout dans le champ de l'économie du travail. Ce sont les sociologues dès les années 70 qui se sont intéressés au problème de la précarité, d'abord dans le cadre de la sociologie de la famille et de la pauvreté², puis en lien avec le développement de nouvelles formes d'emploi avec une attention européenne particulière (Cingolani, 2007). C'est à partir des réflexions sur la flexibilité et sur les conséquences des transformations des économies capitalistes que la notion française de précarité de l'emploi s'est développée également dans le champ de l'économie du travail (Caire, 1997, Concialdi, 1999, 2000, 2007 ; Freyssinet, 2000, 2006). Depuis 2006, à l'initiative des institutions européennes, la notion de « flexicurité » (Commission européenne, 2007) s'est étendue, formule qui suppose que l'on peut concilier flexibilité et sécurité sur le marché du travail. Pour ce faire le rôle des partenaires sociaux sera déterminante « *pour trouver un équilibre entre une protection de l'emploi et une protection sociale qui permette à la fois l'ajustement aux contraintes de la mondialisation et de la concurrence mondiale et une sécurité des travailleurs* » (Auer, 2009)³. Dans les pays étudiés dans notre programme de recherche, les réformes du marché du travail des années 90 ont introduit une libéralisation du marché du travail et de la précarité dans l'emploi.

1.1 Libéralisation des marchés du travail

Notre étude comparative entre quatre pays d'Europe (Allemagne, Italie, Espagne, France) montre une même tendance à la libéralisation du marché du travail. L'étude s'appuie sur un volet descriptif et sur six voyages d'études en Catalogne, Lombardie et Bade Wurtemberg qui nous ont permis d'accumuler des éléments qualitatifs sur le dialogue social et la précarité. Le

¹ Ce programme de recherche a été coordonné à l'Université Pierre Mendès France par B. Lamotte et C. Massit, chercheurs au Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale. Il a associé la CFDT et la CGT en Rhône-Alpes et a obtenu le soutien financier du Fonds Social Européen, de la DIRECCTE Rhône-Alpes et du Conseil régional Rhône-Alpes. Plus d'informations sur le site : <http://webu2.upmf-grenoble.fr/LEPII/spip/spip.php?rubrique50> Les diagnostics réalisés au cours du programme de recherche dans différents secteurs d'activités (service à la personne, pôle de compétitivité, tourisme loisir) dans les quatre régions d'Europe ont montré les limites du dialogue social classique, l'intérêt de se tourner vers l'échelle locale et territoriale et d'examiner comment à cette échelle on peut conduire des actions sur les problèmes de précarité en tentant d'améliorer leur contrôle.

² Voir le Survey réalisé par Barbier (2005).

³ Sur point, l'article de Peter Auer (2009) discute le paradigme de la flexicurité est les conditions de sa mise en œuvre.

phénomène de libéralisation se traduit notamment par une plus grande flexibilité et par une diminution de la protection sociale de certaines activités de travail.

En Italie, depuis 1997 (loi Treu) et 2003 (Loi Biaggi) on a une forte libéralisation du marché du travail et le développement des activités occasionnelles et quasi indépendantes fait débat. Cette politique visait à favoriser l’insertion de publics en difficulté et à lutter contre le travail au noir, mais le recours à ces formes d’emploi a favorisé la flexibilité dans les rapports sociaux, notamment dans les régions riches du Nord de l’Italie, plus que la lutte contre le chômage des catégories en difficulté (Dufour C., Hege A., 2005). Il y a une croissance importante du nombre de contrats atypiques, sans garantie sur la durée et sur le revenu minimal. On trouve ainsi des « contrats de collaboration sur projet » où les personnes ont un statut de collaborateurs indépendants à durée déterminée (durée du projet). Ces contrats renouvelables de façon illimitée mêlent les contraintes du salariat et du travail indépendant mais s’affranchissent de toutes les règles du droit du travail, ils sont utilisés notamment par les centres d’appel et les entreprises de services à la personne. Dans la gamme des dispositifs introduisant de la flexibilité, on aussi des « contrats de coopération occasionnelle », contrats de travail indépendant de manière occasionnelle et à durée déterminée (maximum 30 jours par an pour moins 5000 €). On a aussi des formes d’association en participation, où la personne a une participation aux gains et aux pertes. Enfin, on trouve les contrats par Intérim (contrat sur 24 mois maximum). Depuis 1998, les trois syndicats italiens CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro), CISL (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori) et UIL (Unione Italiana del Lavoro) luttent contre le développement de ces nouvelles formes d’emplois mais ces travailleurs qui ont des contrats instables sont par définition difficiles à organiser et affilier. Ces syndicats ont mis en place trois structures (associations) pour s’occuper des travailleurs atypiques : « Nouvelle identité par le travail » pour la CGIL ; « Emploi des travailleurs atypiques » pour la CISL ; « Association travail atypique temporaire » pour l’UIL). Cette difficulté syndicale de défense des travailleurs précaires se retrouve dans tous les pays étudiés ici.

L’Espagne, dès 1984, a mis en place des processus de libéralisation du marché du travail visant à réduire un chômage persistant. Le gouvernement favorise tout d’abord les emplois temporaires et le travail à temps partiel puis, dès 1994, une nouvelle législation introduit une libéralisation de l’embauche⁴, l’assouplissement des conditions d’utilisation de la main-d’œuvre avec l’annualisation du temps de travail, l’assouplissement des conditions de licenciements (IRES, 2000). Ce changement sera vivement contesté par les organisations syndicales (CCOO et UGT). A partir de 1994 et jusqu’en 2007, l’Espagne a connu une forte croissance qui s’est traduite par une augmentation de l’emploi⁵, mais avec en parallèle une montée du taux de précarité. En 1997, un accord interprofessionnel sur la stabilité de l’emploi est signé. Le compromis est une plus grande souplesse dans les conditions de licenciements des salariés à emplois stables contre une moins forte utilisation des contrats temporaires et une stabilisation des emplois précaires. De 2001 à 2006, de nouvelles réformes du marché du travail ont cherché à limiter l’utilisation des contrats temporaires. L’accord national pour l’amélioration de la croissance et de l’emploi signé le 9 mai 2006 interdit les successions injustifiées des contrats temporaires, il préserve la sécurité des travailleurs et accorde plus de flexibilité aux employeurs⁶. Pourtant l’Espagne reste la première utilisatrice des contrats

⁴ Fin du monopole de placement du service public de l’emploi, légalisation des entreprises de travail temporaire.

⁵ « L’emploi s’est accru entre 1994 et 2007 de plus de 8 millions de personnes, soit 67 % » (Toharia, 2008, p. 15).

⁶ Depuis le 1er juillet 2006, date à laquelle la réforme est entrée en vigueur, tout travailleur qui enchaîne au moins deux CDD alors qu’il occupe le même poste de travail pendant au moins 24 mois durant les 30 derniers mois pourra requalifier son contrat temporaire en CDI. Si, de son côté, l’employeur a transformé un emploi temporaire en emploi stable avant la fin

temporaires en Europe. Si on prend l'exemple des CDD, 25,4% des salariés en 2009 étaient en CDD⁷, 14,5 % en Allemagne, 13,5 % en France, 12,5 % en Italie. De plus, en Espagne, il y a une forte assimilation entre contrats temporaires et précarité et le caractère temporaire est un élément central des relations entre les acteurs sociaux (Miguélez, Prieto, 2008). Le problème est que les emplois temporaires sont aussi des emplois où les conditions de travail et de rémunération sont mauvaises. Le SMIC est à 580 euros et 34% de la population a un salaire inférieur à 1000 euros (22% des hommes, 51% des femmes). La faiblesse de l'aide sociale rend les situations plus difficiles. Les organisations syndicales ont lancé une campagne syndicale « POSA'T A 1000 € », sur le thème « pas de salaire en dessous de 1000 euros ». L'affiliation des travailleurs en contrats précaires est très limitée et la défense de leurs intérêts est difficile.

En Allemagne la réforme du marché du travail initiée par les lois Hartz (I à IV) de 2002 à 2005⁸ a introduit une flexibilisation du marché du travail et une transformation profonde dans l'organisation de la protection sociale avec en particulier une réduction du niveau des prestations et de leur durée, un durcissement des conditions d'accès à l'allocation chômage (Veil, 2005 ; Giraud., Lechevalier, 2008). Le fort développement des mini jobs où le salaire mensuel ne peut dépasser 400 € par mois est révélateur de cette tendance qui durcit la définition des emplois acceptables et introduit une forte précarisation des emplois. Par ailleurs, une pression à la baisse des salaires en général s'instaure, situation d'autant plus grave qu'en Allemagne, il n'y a pas de salaire minimum interprofessionnel, un niveau minimum est fixé dans les conventions collectives de branche. Le salaire moyen se situe entre 9 et 10 € de l'heure, mais de plus en plus de personnes gagnent entre 3 et 4 € de l'heure. Les salaires minimums fixés par la convention collective apparaissent maintenant comme une protection insuffisante. Cette question de l'instauration d'un salaire minimum fait débat en Allemagne et l'opinion outre-Rhin y est de plus en plus favorable : « un salaire minimum viendrait compenser l'affaiblissement du système de négociation collective. Surtout il permettrait de stopper cette pression à la baisse des salaires » (Horn, 2010). Les syndicats revendiquent notamment qu'après 3 mois de travail dans un même emploi, on ne puisse pas être payé moins de 7 ou 8 € de l'heure.

Même si la France est caractérisée par un mode de fonctionnement du marché du travail plutôt rigide avec des dispositifs de régulation nombreux et complexes (IRES, 2000), elle n'échappe pas au développement des contrats dit atypiques. « Les employeurs recourent de façon croissante aux emplois précaires (CDD, intérim) sur lesquels ils reportent la flexibilité créant par là un marché du travail dual » (Gautié, 2006, p. 93). Le rapport Cahuc-Kramarz de 2004 met en avant ce problème d'inégalité lié à la césure CDD-CDI et à la réglementation des licenciements économiques⁹.

On assiste à l'émergence inquiétante de la catégorie des travailleurs pauvres. Dans la statistique européenne, le seuil de pauvreté est calculé à 60% du revenu médian soit 908 € par

2006, il aura bénéficié d'une bonification (entre 800 et 1 200 € par an) sur les cotisations sociales attachées à cet emploi, pendant trois ans.

⁷ Ils étaient 29,3 % en 2008. La baisse s'explique par la crise, les salariés en CDD étant les premiers touchés.

⁸ Fin 2002 : les lois Hartz I et II sont principalement des lois d'activation et de transformation du service public de l'emploi ; 1^{er} janvier 2003 : la loi Hartz III instaure une nouvelle forme de pilotage, une gestion par objectifs avec contrôle des résultats à travers la transformation de l'office fédéral du travail en agence fédérale du travail doté d'un siège national et de structures régionales et locales ; 1^{er} janvier 2005 : la loi Hartz IV introduit une rupture dans le système d'indemnisation du chômage avec, notamment, la fusion de l'aide sociale et de l'aide aux chômeurs en une allocation chômage. L'indemnisation est soumise à condition de recherche active d'emploi.

⁹ Le licenciement économique est accompagné de procédures de reclassement formellement exigeantes mais souvent contournées au détriment des salariés les plus fragiles et les moins informés (Cahuc, Kramarz, 2004, p. 13).

mois pour les personnes seules¹⁰. Avec cet indicateur, en France, 13 % des français, après transferts sociaux, sont en dessous de ce revenu médian (1 français sur 8 est pauvre). Selon Jacques Rigaudiat (2007), nous sommes dans un nouvel ordre prolétaire dans lequel la précarité ne concerne pas que des marginaux mais se situe au cœur du système productif. Le sociologue Serge Paugam (2010) explique qu'un nouveau statut a été créé dans la plupart des pays européens, celui du travailleur pauvre assisté, en lien en grande partie au développement de la flexibilité du marché du travail. « Une sorte d'entrée dans ce qu'on appelle le précariat, un statut durable en deçà de l'emploi » (Paugam, op. cit. p. 13). L'auteur précise qu'en France, « la transformation récente du revenu minimum d'insertion (RMI) en revenu de solidarité active (RSA) renforce cette représentation de la pauvreté » (Paugam, op. cit., p. 12). En effet, cette politique pousse les individus à travailler même pour un petit revenu en le cumulant avec une allocation d'assistance et risque de les inscrire dans un régime de sous-salariat chronique. Ce statut participe à un « mode généralisé de mise au travail des plus pauvres dans les segments les plus dégradés du marché de l'emploi, sans leur offrir de perspectives réelles de formation ou de promotion » (Paugam, op. cit., p. 13).

1.2 Développement de la précarité

Il y a aujourd'hui de multiples approches possibles de la précarité (Lamotte, Massit, 2009) et il est difficile d'avoir un critère unique pour la cerner. Le concept est lié à celui de pauvreté dans l'usage de la sociologie française et associé au clivage emploi chômage. On s'est ensuite écarté progressivement de cette seule logique pour intégrer des éléments sur la qualité des emplois. Il y a un déplacement des débats de la question quantitative à celle de la qualité de l'emploi. Paugam (1993, 2000) a beaucoup contribué à l'extension de la définition en distinguant la précarité du travail et la précarité de l'emploi. L'évolution de la réflexion est aussi à relier au fait que le travail précaire est sorti de l'entreprise pour être associé à la société dans son ensemble. Castel dès 1995 avait décrit le développement du précariat avec l'inscription dans la durée des situations de précarité, la précarité n'étant plus une étape dans un parcours professionnel mais un état, une condition à part entière. On retrouve aussi dans le discours politique l'impact de cette évolution. En 1999, le BIT met en avant la notion de travail décent et à partir des années 2000, la qualité de l'emploi fait partie des objectifs de la Stratégie européenne pour l'emploi¹¹. Du point de vue de l'analyse statistique, l'INSEE dans le cadre de son enquête Emploi, a une approche par le statut de l'emploi depuis 1982. L'INSEE lie très prudemment l'emploi précaire et les formes particulières d'emploi. A partir des années 90, l'enquête emploi introduit la distinction entre le temps partiel subi et le temps partiel choisi. L'INSEE parle alors de sous-emploi. On travaille dès lors à une définition multidimensionnelle de la qualité de l'emploi (Fremigacci, L'Horty, 2005) qui permet de produire des typologies des pays en fonction de leur performance relative à la qualité de l'emploi (Davoine, Erhel, 2007).

Malgré cette diversité d'approche concernant la précarité de l'emploi et la difficulté d'une définition précise, nous avons tenté d'utiliser cette notion pour donner quelques repères dans une comparaison internationale en nous appuyant sur des données statistiques. Partout, on constate une augmentation des contrats atypiques, une augmentation du travail intérimaire, une augmentation du travail à temps partiel, une croissance de la « zone grise » autour du

¹⁰ En France, ce calcul est fait avec 50 % du revenu médian, soit 757 € par mois en 2007 (données disponibles sur le site de l'INSEE, avril 2010).

¹¹ Lors du Sommet de Laeken en 2001 dix indicateurs de la qualité de l'emploi sont définis : qualité intrinsèque de l'emploi ; qualifications, éducation et formation tout au long de la vie et progression de la carrière ; égalité entre les hommes et les femmes ; santé et sécurité au travail ; flexibilité et sécurité ; insertion et accès au marché du travail ; organisation du travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée ; dialogue social et participation des travailleurs ; diversité et non-discrimination ; performances générales du travail.

chômage et l'émergence inquiétante de la catégorie des travailleurs pauvres. Nous proposons de présenter quelques données disponibles permettant d'approcher la précarité dans l'emploi au niveau national. Compte tenu des difficultés de définition de la précarité dans l'emploi, nous proposons d'utiliser des indicateurs qui permettent d'analyser les situations de groupes cibles (femmes, jeunes et seniors) et qui met en avant des moments critiques au fil de l'âge. Eurostat fournit quelques indicateurs pertinents, homogènes et disponibles pour les quatre pays qui permettent d'approcher la question de la précarité.

Tableau n° 1 : Taux d'emploi de groupes fragiles en 2008

| | Taux d'emploi des jeunes 15-24 ans* | Taux d'emploi des femmes 15-64 ans | Taux d'emploi des hommes 15-64 ans | Taux d'emploi des seniors 55-64 ans |
|--------------|---|--|--|---|
| France | 32,2 | 60,4 | 69,6 | 38,2 |
| Italie | 24,4 | 47,2 | 70,3 | 34,4 |
| Allemagne | 46,9 | 65,4 | 75,9 | 53,8 |
| Espagne | 36 | 54,9 | 73,5 | 45,6 |
| UE (27 pays) | 37,6 | 59,1 | 72,8 | 45,6 |

Source : Eurostat 2009 (Nous préférons donner un point de repère sur 2008, 2009 étant marquée par une crise de l'emploi et marquant l'entrée dans une nouvelle période).

** le taux d'emploi par tranche d'âge est disponible par trimestre. Le chiffre indiqué est donc la moyenne des quatre données disponibles pour 2008.*

Ce tableau permet de mettre le focus sur la situation difficile de certains groupes cibles, les jeunes, les femmes et les seniors.

Les chiffres montrent des écarts importants entre les taux d'emploi des hommes et les femmes dans les quatre pays mais les différences sont plus accentuées en Italie (23,1 point d'écart) et en Espagne (18,6 points d'écart). La France (9,2 points d'écart) et l'Allemagne (10,5 points d'écart) se montrent moins discriminantes à ce sujet. Les indicateurs relatifs au chômage aux différents âges de la vie permettent de compléter ces éléments de contexte sur la précarité dans l'emploi.

Tableau n° 2 : Indicateurs relatif au chômage (2008)

| Indicateur | Allemagne | Espagne | Italie | France |
|---|------------------|----------------|---------------|---------------|
| Taux de chômage des jeunes (moins de 25 ans) | 9,9 | 24,6 | 21,2 | 19,1 |
| Taux de chômage des femmes | 7,2 | 13 | 8,5 | 8,4 |
| Taux de chômage des hommes | 7,4 | 10,1 | 5,5 | 7,3 |
| Taux de chômage longue durée | 3,8 | 2 | 3,1 | 2,9 |

Source Eurostat, avril 2009

La France, l'Italie et l'Espagne montrent des taux de chômage des jeunes élevés, contrairement à l'Allemagne qui bénéficie d'un système de formation professionnelle

performant en termes d'insertion professionnelle¹². Le taux de chômage des jeunes en Allemagne est proche de celui du reste de la population active. Pour les trois autres pays, le taux de chômage est plus différencié selon l'âge et le genre. L'école prépare inégalement à l'emploi selon les pays. L'Espagne est particulièrement touchée par le problème de la sortie précoce des enfants du système éducatif : en 2008, 31,9 % de jeunes âgés de 18 à 24 ans sont sortis du système éducatif sans dépasser le niveau secondaire inférieur¹³ (Eurostat, 2010). Cela relativise le bon taux d'emploi des jeunes espagnols et donne un signal sur la qualité des emplois. La France est souvent montrée du doigt pour ses mauvais résultats concernant le chômage des jeunes mais la situation est contrastée, les jeunes les plus diplômés étant moins touchés, les jeunes issus prématurément du système scolaire couvrant la majorité de ce taux dans un contexte où la norme est de suivre une scolarité à plein temps le plus tard possible. Mais, si le diplôme protège relativement les jeunes du chômage (Couppié T., Mansuy, 2000, 2004 ; Givord 2005)¹⁴, il n'est pas garant d'un emploi stable : « parmi les diplômés de niveau bac+2 qui travaillaient en 2003, 14% ont été sans emploi au moins une fois au cours de l'année suivante, cette proportion est de 20% pour les actifs diplômés du supérieur long. Les jeunes actifs diplômés du supérieur court occupent également souvent des emplois temporaires : 10% d'entre eux ont travaillé sous ce type de contrat tout au long de l'année » (Givord, 2006, P. 3-4).

Le point faible de l'Allemagne concerne le chômage de longue durée, même s'il diminue depuis 2005 (5,7 % en 2005 ; 4,7 % en 2007). La rigidité du marché du travail, le montant et la durée des prestations chômage sont souvent invoquées pour expliquer ce taux important de chômage structurel (Capet, 2004). Jusqu'à une période récente, il y avait peu d'emploi à bas salaire. L'incitation à travailler qui dépend du rapport entre rémunération et prestations de chômage est resté longtemps faible, favorisant la trappe à l'inactivité. La dérégulation du marché du travail introduite par les réformes Hartz qui se traduit par une flexibilité et une mobilité contrainte accrues, une diminution de la protection des salariés va sans doute modifier cette donne.

Face à la montée de la précarité, la question de la sécurisation des emplois des salariés tend à s'imposer : sécurisation des parcours professionnels, sécurité sociale professionnelle, nouveau droit des travailleurs... Dupuch et Fitte (2009) proposent de sortir des formules ambiguës pour mettre en avant un élément essentiel de la sécurité : « la portabilité des droits », le rattachement des droits au seul contrat de travail générant une insécurité croissante. Il s'agit de garantir les droits sociaux dans des parcours marqués par une multiplicité de statuts (salarié, chômeur, stagiaire de la formation professionnelle, indépendant, bénévole) et de proposer des éléments visant une plus grande continuité tels un contrat d'activité permettant d'englober toutes les situations professionnelles sans rupture de droits (rapport Boissonnat, 1995) ou des droits individuels, transférables d'un emploi à l'autre ou d'un statut à l'autre, applicables notamment en matière d'assurance maladie et de formation (rapport Supiot, 1999)¹⁵.

2. Précarité dans l'emploi et développement du dialogue social territorial

¹² En comparaison internationale, pour les taux de chômage des jeunes, comme pour les taux d'emploi, il est important de garder à l'esprit les différences de classement des jeunes selon les pays, tantôt dans la population active (apprentissage, contrats d'alternance) tantôt dans les inactifs (statut scolaire).

¹³ 11,8 % en France ; 19,7 % en Italie ; 11,8% en Allemagne.

¹⁴ « 43% des débutants sans diplôme sont au chômage en 2002, « seulement » 10% des diplômés du supérieur sont sans emploi » (Givord, 2005, P. 135).

¹⁵ Sur ce point voir le rapport d'étape sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels du Conseil d'orientation pour l'emploi (Mai 2007).

Qu'est ce qui entraîne le développement du Dialogue Social Territorial (DST) depuis le début des années quatre vingt dix en Europe ? On retient en général plusieurs facteurs explicatifs qui additionnent la décentralisation, les initiatives des acteurs locaux, les logiques sociales européennes et le besoin de renforcer la sécurité des parcours professionnels.

En France les partenaires sociaux abordent la question prudemment. La position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du Syndicalisme ouvre en France de façon explicite une problématique de structuration du dialogue social dans les territoires, partagée par les signataires de la position (CFDT et CGT du coté des salariés, MEDEF et CGPME du coté des organisations patronales). L'article 14 exprime « *La volonté des interlocuteurs sociaux d'élargir le dialogue social doit également trouver une traduction concrète au niveau territorial interprofessionnel. Ce dialogue social interprofessionnel territorial, qui ne saurait avoir de capacité normative, doit être l'occasion, à l'initiative des interlocuteurs concernés, d'échanges et de débats réguliers sur le développement local dans sa dimension sociale et économique.* »

Le rapport élaboré par Walter (2009) pour le Conseil économique social et environnemental fournit des éléments plus développés sur la place du dialogue social territorial. Une définition du dialogue social territorial est proposée : c'est l'ensemble des instances d'échanges, de consultations, de concertation voire de négociation (négociation collective entre partenaires sociaux et autres formes de négociations entre différents acteurs) pouvant aboutir à des engagements contractuels au niveau d'un territoire donné au sein duquel les partenaires sociaux sont parties prenante, et pouvant comprendre aussi les pouvoirs publics et les associations. Le rapport distingue trois cercles dans le dialogue social. Le premier cercle c'est la négociation des partenaires sociaux dans les entreprises, les branches (niveau normatif). Il associe le plus souvent dans les territoires (départements, bassins d'emploi etc.) les organisations syndicales et patronales sans implication directe de l'Etat. Les concertations et négociations collectives débouchent sur des accords concernant les conditions de travail, les salaires et les questions liées à l'emploi en général. Le second cercle inclut la négociation sur les thèmes précédents et s'élargit à celui du développement économique. Ce type de dialogue social territorial intéresse directement les pouvoirs publics en plus des partenaires sociaux évoqués ci-dessus : services déconcentrés de l'Etat et collectivités territoriales. Les associations destinées à améliorer les stratégies locales sur l'emploi, la formation et le développement économique participent également aux consultations, aux concertations et aux engagements contractuels de ce nouvel espace de dialogue social. Enfin, le « dialogue social élargi » s'étend bien au-delà des questions de travail, d'emploi et de développement économique. Il traite aussi des questions sociales et sociétales. A travers plusieurs formes de dialogue (consultations, concertations, engagements contractuels), ce troisième cercle permet d'aborder toutes les questions d'intérêt commun en lien indirect avec les thèmes du travail et de l'emploi en associant largement la société civile, notamment les représentants des familles, des usagers et des consommateurs. Les associations, le Conseil économique et social régional y prennent une place importante.

Le rapport évoque deux facteurs expliquant le développement de ces formes de dialogue, « *la volonté propre des acteurs territoriaux, au travers de multiples initiatives d'actions locales, et une série d'évolutions renforçant à la fois le territoire et le dialogue social territorial* » (p. 9).

Plusieurs propositions visent à structurer ce dialogue : élaborer un accord interprofessionnel national qui définit le champ d'action et la responsabilité des acteurs, instaurer un acteur qui impulse sur le territoire, qui capitalise, qui évalue les politiques en matière d'emploi et de

formation professionnelle. Cet acteur pourrait être le Conseil économique et social régional ce qui éviterait de créer une nouvelle instance dans un paysage qu'on sait déjà encombré¹⁶.

Sur quoi repose cette volonté propre des acteurs dont parle le rapport Walter ? Jacquier (2010) cite trois facteurs poussant au dialogue social territorial. Le premier est la nécessité de s'adapter à l'évolution de l'administration publique. Avec la RGPP, révision générale des politiques publiques et la décentralisation de la gestion de certains dispositifs (APA, RSA...) il apparaît que le cadre territorial prend une plus grande importance dans la mise en œuvre des politiques sociales de l'Etat. Le second est le souci de l'efficacité dans la conduite de projets concrets touchant à l'emploi, la formation professionnelle, les actions contre les discriminations. Le troisième est basé sur la richesse de la participation sociale générée par l'échelon local du dialogue social qui démultiplie le nombre des intervenants, la qualité des échanges et des solutions trouvées aux problèmes concrets.

Il y a donc une plus grande efficacité dans l'action locale pour ce qui est des interventions sur les problèmes sociaux et de l'emploi, liée au fonctionnement de l'administration, à la construction des politiques publiques et à l'implication des acteurs locaux. Jobert (2008 et 2009) privilégie une approche comparative européenne sur le Dialogue social territorial et souligne quelques points communs aux évolutions en Allemagne, France et Italie. La décentralisation, les nouvelles formes d'entreprise, les logiques sociales européennes renforcent partout la dimension sociale des régulations territoriales, mais cela se traduit différemment dans chaque contexte national. En Allemagne, le poids des Länders a retrouvé son caractère déterminant après la réunification et l'époque des pactes nationaux. L'exemple de la Basse-Saxe et du groupe Volkswagen illustre une activité efficace des acteurs dans le domaine de l'emploi et du développement économique local. Dans ce cas, les Comités d'entreprise jouent un rôle moteur en liant le développement de l'entreprise avec celui de son territoire, alors que le DGB peine à se donner des stratégies régionales. En Italie, une double tradition de concertation sociale nationale et de négociation collective existe, et la notion de dialogue social est plus récente. Les syndicats italiens se sont divisés en 2004 sur le sujet de la décentralisation de la négociation collective mise en avant par le gouvernement Berlusconi, alors que les districts et des régions comme la Lombardie ont été demandeuses de cette évolution. En France, les organisations syndicales se sont construites sur des logiques de branches professionnelles et au niveau national correspondant à la présence d'un Etat fort. Les acteurs perçoivent dans l'émergence d'un dialogue social territorial un enjeu de revitalisation du système et des acteurs qui l'animent. Les acteurs du système de relations professionnelles construisent des actions de développement, de sensibilisation, de promotion pour certains métiers afin de résoudre leurs problèmes diagnostiqués en commun. Ils recherchent de nouveaux thèmes fédérateurs susceptibles d'alimenter une réflexion collective, de la renouveler et de déboucher sur une action concrète. Les travaux sur la sécurisation des parcours professionnels, la gestion prévisionnelle des emplois au niveau des territoires, s'y prêtent bien. Ces expériences s'inscrivent dans une logique de projet d'action en matière de développement économique, d'innovation ou d'emploi en « partant du bas ». Les syndicats de salariés et patronaux craignent donc logiquement dans le développement d'un dialogue social territorial un possible affaiblissement de la négociation collective et des règles qui en sont issues.

L'analyse de Grimault (2008) développe le sujet des enjeux de revitalisation du système que représente une prise en compte locale des problèmes d'insécurité du marché du travail. Pour

¹⁶ Dès 1997 on trouve des éléments développés à ce sujet chez Blassel et Jacquier (1997).

elle, les positions des organisations syndicales françaises relatives à la flexicurité sont fortement marquées par le rapport Boissonnat (Commissariat Général du Plan, 1995) et le rapport Supiot (1999) que ce soit pour les critiquer ou pour s'en rapprocher. Elle relève que les organisations syndicales françaises dans leur ensemble n'adoptent pas l'approche en termes de fléxicurité dans leurs corpus si l'on appuie l'analyse sur les documents de congrès. Les organisations préfèrent évoquer les termes de «sécurisation des parcours professionnels», la notion de « transférabilité ». « *La flexicurité viserait alors un type de compromis qui a pu être associé au « modèle » néo-corporatiste. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles le terme est, d'emblée, disqualifié en France.* » (p 83). Les organisations syndicales françaises privilégient l'idée de sécuriser les travailleurs précaires ou menacés dans leur emploi et constituent à ce sujet une certaine unité. C'est aussi ce qui les pousse selon Grimault (2008) à évoquer un registre d'action territorial en sortant des registres d'action usuels dans les branches et l'interprofessionnel. Le territoire est en effet le lieu concret des mobilités possibles des salariés et notamment des plus précaires d'entre eux, ce que souligne aussi Gazier (2009) avec cette image frappante « *les territoires viennent agir comme ensembliers de l'aménagement des trajectoires, coordonnant au niveau local les multiples institutions et dispositifs de formation, d'orientation, de placement* »

On peut avec Verdier (2008) analyser un nouvel échange politique entre les responsables locaux et les organisations syndicales. Pour lui, en effet, l'essentiel se situe dans l'analyse des transformations de l'action publique. C'est dans le cadre de nouveaux processus d'intervention publique, qui entremêlent décentralisation, territorialisation et contractualisation qu'il analyse le développement du dialogue social territorial. Il n'hésite pas à parler d'une politique régionale du rapport salarial en se plaçant du point de vue des approches de l'échange politique : « *Pour la Région, l'enjeu est de favoriser, par voie d'accords contractuels, une intégration des intérêts et des pratiques des acteurs publics et privés de la formation, de l'emploi et du travail dans un projet de développement régional de l'activité économique en cause.*(p 109).

Cela n'est pas incompatible avec des formes de reconnaissance autres que symboliques. L'ensemble de ces analyses semble en effet considérer comme allant de soi l'idée que les intérêts des salariés seront mieux pris compte dans une action locale renforcée. Or cette lapalissade masque deux points qui n'ont eux rien d'évident. Le premier est que pour agir dans cette perspective et dans cet espace local il faut bousculer des routines de travail syndicales qui font que pour l'ensemble des problèmes que peuvent rencontrer les salariés, tel problème est à traiter dans l'entreprise, tel autre dans la branche et tel autre au niveau interprofessionnel national¹⁷. C'est-à-dire qu'il faut être reconnu réellement au sein de chaque organisation pour conduire une action légitimée alors que d'autres intervenants revendiquent de façon pertinente une compétence au moins partielle sur le même sujet. Ce point est déterminant pour les organisations syndicales des salariés, mais aussi pour les représentants des employeurs : le MEDEF en France est très prudent au sujet du dialogue social territorial pour laisser aux représentants de ses branches professionnelles le plus d'initiative possible. Le deuxième est que la défense des salariés étant mieux prise en charge, on espère naturellement que la syndicalisation devrait progresser dans le champ social investi : la sécurisation des parcours devient un objectif central si elle est associée à des objectifs de syndicalisation de travailleurs précaires. Ce deuxième point est important pour les organisations syndicales françaises en mal d'adhérents en général et d'implantation dans le monde des travailleurs précaires en particulier. On pourrait donc revenir sur le dialogue social territorial pour le

¹⁷ Bouffartigue (2008) développe l'analyse ces problèmes et montre les enjeux sous-jacents.

considérer comme un facteur de changements internes pour les organisations syndicales qui s'impose pour prendre en charge les intérêts de certains publics salariés et développer leur adhésion aux syndicats. C'est l'analyse que nous pouvons développer au sujet de groupes de travail mis en place en région Rhône-Alpes en 2009 en direction des services à la personne, de la logistique, des pôles de compétitivité et du tourisme-loisir par la CGT et la CFDT pour répondre à différentes situations de précarité.

Bibliographie

- AUER P. (2009), « A la recherche des institutions optimales du marché du travail », *Travail et emploi* n° 117, janvier-mars, pp. 23.
- BARBIER J.-C. (2005), « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », *Revue française de sociologie*, n° 46-2, avril-juin, pp.351-371.
- BEVORT A., LALLEMENT M., NICOLE-DRANCOURT C., (2006), « Flexicurité : la protection de l'emploi en débat », *Problèmes politiques et sociaux*, n°931, décembre, pp.5 - 10.
- BLASSEL H., JACQUIER J.P. (1997), « La représentation territoriale », *Revue de l'IREES*, pp. 89-115.
- BOUFFARTIGUE P. (2008), « Précarités professionnelles et action collective. La forme syndicale à l'épreuve », *Travail et emploi*, n° 116, octobre-décembre, pp. 33-43.
- CAHUC P., KRAMARZ F. (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, La documentation française, décembre, 204 p.
- CAIRE G. (1997), « Normalisation des emplois atypiques », in Appay B., Thebaud-Mony A., DIR., *Précarisation sociale, travail et santé*, pp. 239-252.
- CAPET S. (2004), « Ma réforme du marché du travail en Allemagne : les enseignements d'une maquette », *CEPII*, n° 2004-10, Août, 56 p.
- CASTEL R. (1995), *les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 490 p.
- CINGOLANI P. (2007), « Le travail précaire est-il nouveau ? Esquisse d'une rétrospection des points de vue engagés », *Communication au 11emes Journées Internationales de Sociologie du Travail intitulées Restructurations productives, précarisation, valeurs*, Londres, 20-22 juin, 15 p.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1995), *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la commission Boissonnat, Paris, Odile Jacob, 373 p.
- COMMISSION EUROPEENNE (2007), *Vers des principes communs de flexicurité : des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en combinant flexibilité et sécurité*, Bruxelles, Commission des communautés européennes, 27 juin, 26 p.
- CONCIALDI P. (1999), « Les nouvelles formes d'inégalité salariale », *Chronique internationale de l'IREES*, n°60, pp. 98-107
- CONCIALDI P. (2007), *Non à la précarité !*, Édition Mango, 269 p.
- CONCIALDI P., PONTHEUX S. (2000), « Salariés à "bas salaire" et travailleurs pauvres : une comparaison France - Etats-Unis », *Premières informations et premières synthèses*, n°01, DREES, Paris.
- COUPPIE T., MANSUY M. (2000), « La place des débutants sur les marchés du travail », *Bref Cereq*, n° 164, Mai, 4 p.
- COUPPIE T., MANSUY M. (2004), « L'insertion professionnelle des débutants en Europe : des situations contrastées », *Economie et statistique*, n° 378-379, pp. 147-165.
- DAVOINE L., ERHEL C. (2007), « La qualité de l'emploi en Europe : une approche comparative et dynamique », *Economie et statistique*, n° 410, pp. 47-67.

- DUFOUR C., HEGE A., (2005), « Emplois précaires, emploi normal et syndicalisme », *Chroniques international de l'IREs* n° 97, novembre, pp. 5-32.
- DUPUCH S., FITTE C. (2009), « Au-delà de la flexicurité : la création de nouveaux droits pour les salariés », *Revue de l'IREs*, n° 63, Numéro spécial « Flexicurité, sécurisation des parcours professionnels et protection sociale », avril, pp. 176-183.
- FREMIGACCI F., L'HORTY Y. (2005), « La qualité de l'emploi en France : Tendances et cycle », *Document de travail du CEE* n° 51, Centre d'études de l'emploi, Paris, 35 p.
- FREYSSINET J. (2000), « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *La Revue de l'IREs*, n°34, pp. 2-32.
- FREYSSINET J. (2006), *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, La documentation française, 14 p.
- GAUTIER J. (2006), « Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 91-95.
- GAZIER B. (2009), « La crise a-t-elle rendu la flexicurité obsolète ? » *Cahiers français* n° 353, pp. 83-87.
- GIRAUD O., LECHEVALIER A. (2008), « Les réformes Hartz des politiques de l'emploi : instrument ou reflet de la normalisation du marché du travail ? », *Note du CERFA*, n° 54, avril, IFRI, 18 p.
- GIVORD P. (2005), « Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes », *Economie et statistique*, n° 388-389, pp. 129-142.
- GIVORD P. (2006), « L'insertion des jeunes sur le marché du travail entre 2002 et 2004 », *INSEE Première*, n° 1061, Janvier, 4 p.
- GRIMAULT S. (2008), « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et emploi*, n° 113, janvier-mars, pp. 75-90.
- HORN G. (2010), L'opinion allemande est de plus en plus favorable à un salaire minimum national, *Le Monde, Dossier Economie*, pp. 4-5, 30 mars.
- IREs (2000), *Les marchés du travail en Europe*, La Découverte, collection Repères, 73 p.
- JACQUIER J.P. (2010), *Le dialogue social territorial*, Les dossiers de www.clesdusocial.com, janvier, 15 p.
- <http://clesdusocial.com/analyses/dialogue/documents/dialoguesocialterritorial.pdf>
- JOBERT A. (2008), *Les nouveaux cadres du dialogue social territorial. Europe et territoires* Peter Lang, Berne, 267 p.
- JOBERT A., GUARRIELLO F., HEIDLING E. (2009), « Le dialogue social en Europe : perspective comparative », in Duclos L., Groux G., Mériaux O., *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, LGDJ
- LABROT L. (2009), « L'irrésistible ascension des pôles de compétitivité français en Rhône-Alpes : vers une nécessaire prise en compte des enjeux en matière de dialogue social et de lutte contre la précarité professionnelle », in Lamotte B., Massit C., *Précarité et nouvelles formes d'emploi : quatre études sectorielles en région Rhône-Alpes*, Grenoble, LEPII, 233 p.
- <http://webu2.upmf-grenoble.fr/LEPII/spip/spip.php?article268>
- LAMOTTE B., MASSIT C., (DIR.) (2009), *La précarité et nouvelles formes d'emploi : quatre études sectorielles en Rhône-Alpes*, Rapport pour le Fonds Social Européen, la région Rhône-Alpes et la DRETFP Université Pierre Mendès France-LEPII, mars, 233 p.
- MIGELEZ F., PRIETO C. (2008), « L'autre côté de la croissance de l'emploi en Espagne : une précarité qui se perpétue », *Travail et emploi*, n° 115, juillet-septembre, pp. 45-57.
- Ministère du travail, des relations sociales, de la famille de la solidarité et de la ville, 2009,
- PAUGAM S. (1993), *La société française et ses pauvres, l'expérience du revenu minimum d'insertion*, Paris, PUF, 453 p.
- PAUGAM S. (2000), *Le salarié de la précarité*, Paris, PUF, 437 p.

- PAUGAM S. (2010), « On a créé un nouveau statut : celui du travailleur pauvre », entretien dans *Valeurs mutualistes*, n° 265, mars-avril, pp.12-13.
- Rigaudiat J (2007), *Le nouvel ordre prolétaire, Le Modèle social français face à l'insécurité économique*, Paris, Autrement, 194 p.
- SUPIOT A. (dir.) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 321 p.
- SUPIOT A. (dir.) (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Paris, Flammarion, 321 p.
- TOHARIA L. (2008), « Activité, emploi et chômage en Espagne (1976-2007) : une perspective évolutive et comparée », *Travail et emploi*, n° 115, juillet-septembre, pp. 13-27.
- VEIL M. (2005), « Allemagne. Le modèle social à l'épreuve. Les lois Hartz, plus qu'une réforme du marché du travail ? », *Chronique Internationale de l'IREES*, n° 92, janvier, pp. 5-19.
- VERDIER E. (2008), « Vers une gouvernance territoriale des risques de l'emploi et du travail ? », *Travail et emploi*, n° 113, janvier-mars, pp. 103-116.
- WALTER, J.-L. (2009), « Réalité et avenir du dialogue social territorial », *Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental*, juillet, 172 p.