



HAL
open science

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

Olivier Mériaux, Eric Verdier

► **To cite this version:**

Olivier Mériaux, Eric Verdier. Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi. [Rapport de recherche] Laboratoire d'économie et sociologie du travail (LEST); Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT). 2006. halshs-00077806

HAL Id: halshs-00077806

<https://shs.hal.science/halshs-00077806v1>

Submitted on 13 Jun 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

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

(Résumé)

*Recherche réalisée en réponse à l'appel d'offres du Commissariat général du Plan
« L'évolution des relations professionnelles en France »*

(Olivier Mériaux¹ et Eric Verdier², coordinateurs)

Introduction

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).

Au travers de la notion de risques, appliquée au travail (risques professionnels) et à l'emploi (pris ici sous l'angle restreint de l'obsolescence des qualifications), il s'agit de re-visiter de vieilles questions, qui ont été centrales dans la mise en place des règles et institutions des relations professionnelles. Mais surtout, l'ambition est de reprendre ces questions de manière originale, en tenant compte des changements du contexte sociétal, qui interviennent sans doute à un moment charnière où la répartition de la responsabilité de la couverture des risques du travail et de l'emploi entre le niveau individuel et le niveau collectif est en train d'évoluer.

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.

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.

Les investigations menées à l'aide d'une série d'études de cas tentent d'articuler trois entrées :

¹ **Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT)**
UMR PACT 5194 (CNRS, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)

² **Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST)** UMR 6123 (CNRS, Universités de Provence et de la Méditerranée)

- les configurations d'acteurs (repérage des réseaux d'acteurs mobilisés et de leurs modes d'engagement dans l'action, identification des acteurs émergents, des porteurs de l'action collective, des niveaux d'action pertinents) ;
- les règles juridiques ou normes institutionnalisées, alors que beaucoup d'évolutions, au moins au niveau des paradigmes, tendent à renvoyer la responsabilité de la couverture des risques vers les individus ;
- les dimensions cognitives, en identifiant les modes de mobilisation de la connaissance et de l'expertise dans l'action collective et les apprentissages auxquels l'une et l'autre donnent lieu.

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, 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 (salarie) 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.

A cet égard, un aspect 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.

Dans cette perspective, ainsi que l'a souligné Christophe Ramaux (2003), il est au fond logique que liée au programme de « Refondation sociale » lancé par le Medef en 1999, 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).

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

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).

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* » (Gautié 2003).

Quelle place pour les régulations collectives ?

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 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.

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). 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. 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).

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.*). 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* » (Rychen, Pivot, 2002, p. 8).

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 constructions 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 *es* 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.

La grille d'analyse des cas empirique, les terrains et l'équipe

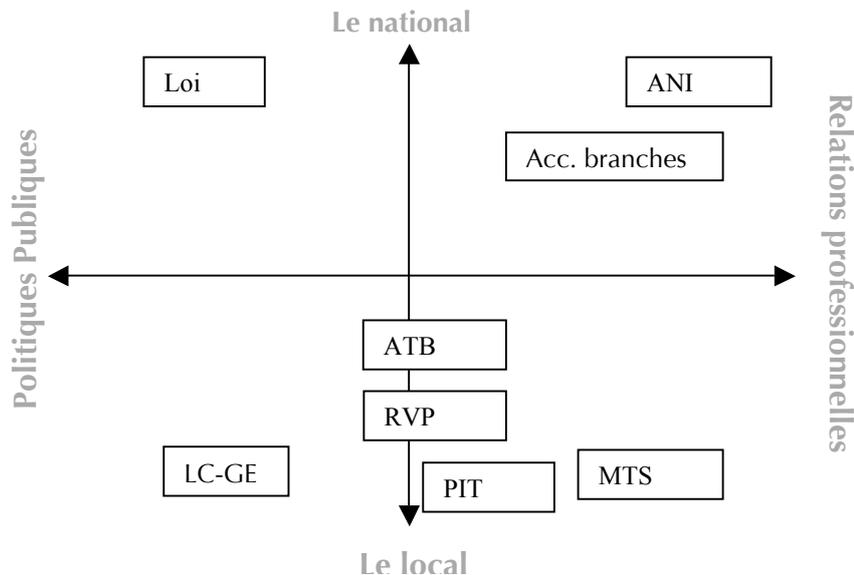
Dans une perspective où l'action publique est pensée comme une action collective (Duran, 1999), on a retenu pour chacun des cas étudiés trois lignes d'analyse, dont chacune contribue à éclairer une facette de la coordination entre acteurs : l'institutionnalisation des dispositifs d'action par la négociation 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.

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, Aix en Provence

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, Grenoble

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, et de Fred Rychen (Maître de conférences en économie, Lest-Idep), co-directeur scientifique du groupe de prospective de la Datar.

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 » (Salais, 1998) parmi une constellation d'acteurs où son rôle consisterait à favoriser la construction du bien commun défini localement par les acteurs publics et privés. 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 ; c'est donc 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. 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. 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 ; 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 pertinence territoriale des entreprises de l'Etat déconcentré et « situé ».

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). 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.

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 »

Au regard de quelques unes des questions clés qui sous-tendent cette recherche collective, on peut conclure au travers de trois interrogations :

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 sentier 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.

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

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.

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

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.

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. 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 régalienne, de facto de plus en plus négociée, comme l'est la politique en matière de santé au travail.

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

En la matière, 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 reconstruire 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, c'est à dire que leur application fasse l'objet d'un contrôle efficace

Il s'avère que 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.

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

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 (Réseaux de Veille et de Prévention des risques professionnels), 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 certaines scènes institutionnelles étudiées, il est patent que les collectivités locales tentent, selon des formules nouvelles, d'affirmer un rôle qui, précisément, cherche à aller au-delà de la coordination. 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 dont elles sont les promotrices et les gardiennes du sens.

Chapitre 4 : Les groupements d'employeurs

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.

Quelles sont les raisons qui justifient un retrait progressif de ce dispositif de la part de certains acteurs publics, voire parfois même leur apparente réticence à se mobiliser autour d'un GE sur leur territoire, malgré les atouts que recèle cette formule ? 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.

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.

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

Au-delà des permanences et de l'accueil des salariés et des employeurs, 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. 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.

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. 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 ... ?

Partie 2 : Le territoire, lieu de prise en charge « globale » des risques économiques et sociaux

Les différents dispositifs étudiés ci-après ne témoignent-ils pas d'une tendance à décroquer 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 sur 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

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

L'Action collective entrepreneuriale qui se développe désormais 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.

Conclusion générale : "Dialogue social et gouvernance des risques, une synthèse"

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.

Dispositifs publics et régimes d'action collective en matière de risques de l'emploi et du travail

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 » ... 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. Ces régimes sont donc indissociables de différentes dimensions qu'ils intègrent comme autant de registres constitutifs :

- 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: 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 : atteinte à l'intégrité des personnes, déséquilibre manifeste des responsabilités à l'égard de l'emploi (entre sous-traitants et donneurs d'ordre par 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.
- 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
- Les modalités d'identification, de prévention, de couverture et de gestion des risques varient en conséquence de ces diverses coordonnées.

Le tableau qui suit synthétise les différents régimes d'action collective.

Tableau 1 / Régimes d'action collective et risques de l'emploi et du travail

Types d'action collective	Tutélaire	Régulatoire	Entrepreneuriale	Facilitatrice	Opportuniste
Nature des risques	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
Configuration d'acteurs	Tripartisme, sur la base du volontariat	Tripartisme et Rôle clé des élus	Partenaires privés vs Agences publiques de dvpt	Réseaux d'acteurs diversifiés	Lobbying
Nature et objet des Relations professionnelles	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
Niveau d'intervention privilégié	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)
Mode d'identification des risques	Constats empiriques Plaintes Mise en danger flagrante	Enquêtes statistiques ad hoc	Consultants Enquêtes ad hoc Prospective	Observatoires Permanents : Populations à risque Prospective	Constats empiriques
Instruments de Prévention	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
Instruments de couverture des risques	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
Instruments de gestion des risques	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
Indicateurs de succès	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
Principe supérieur	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

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'équilibrage 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 vis à vis desquelles la mobilisation collective en faveur d'actions réellement préventives reste le plus souvent en retrait. 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. 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 décloisonner 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.

Vers une gouvernance des risques de l'emploi et du travail ?

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. D'un côté, 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) ; de l'autre, 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 à. On peut penser, par contre, que leur convergence pourrait favoriser une gestion intégrée des risques qui soutiendrait une meilleure prévention.

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

- 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.
- Castel R., 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, La République des idées, Seuil, Paris.
- 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
- Ewald (F.), Kessler (D.), 1999, « Les noces du risque et de la politique », *Le débat*, pp. 55-72.
- Gaudin J-P., 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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
- Lascoumes P., Le Galès P. (eds.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Sciences Po, Les Presses, Paris.
- 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.), 2005, « Le droit du travail face aux nouvelles formes d'organisation des entreprises », *Revue Internationale du Travail*, vol. 144/1, pp. 5-30
- 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.
- 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.
- 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.

- 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^{ème} Université de Printemps de l'Audit Social IAE de Corse 22- 23 Mai.
- Setbon M., 2004, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Coll. Médecine des risques, Elsevier, Paris.
- 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., 2005, *Homo Juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Coll. La couleur des idées, Seuil, 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.
- Veltz P., 2000, *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, Paris.