



**HAL**  
open science

## Les risques du travail : une problématique fondatrice de nouvelles régulations territoriales ?

Eric Verdier

► **To cite this version:**

Eric Verdier. Les risques du travail : une problématique fondatrice de nouvelles régulations territoriales ?. Séminaire “ Démocratie Industrielle ” (GT 18 de l’Association Française de Sociologie en partenariat avec l’Ires), Dec 2008, Paris, France. halshs-00436472

**HAL Id: halshs-00436472**

**<https://shs.hal.science/halshs-00436472v1>**

Submitted on 26 Nov 2009

**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.

**Séminaire « Démocratie Industrielle »**  
(GT 18 de l'Association Française de Sociologie en partenariat avec l'Ires)  
2<sup>ème</sup> séance « **action publique et nouveaux espaces de régulation** »  
Paris, le 12 décembre 2008

**« Les risques du travail : une problématique fondatrice  
de nouvelles régulations territoriales ? »**

Eric Verdier

(Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, Aix en Provence)

## **1. INTRODUCTION. DES ACTIONS TERRITORIALES PREVENTIVES.**

Qu'elles soient d'origine étatique ou conventionnelle, les règles collectives qui encadrent la relation individuelle de travail jouent classiquement un rôle central dans la limitation et le partage des risques inhérents au travail entre le salarié, son employeur et la collectivité (Supiot, 1994, pp. 67 et suivantes). Initialement centrée sur les risques pesant sur l'intégrité physique du travailleur, la prise en charge collective s'est étendue aux aléas affectant la capacité « de reconstitution de la force de travail » (à travers notamment la législation sur le temps de travail) et aux risques d'insécurité économique en cas de perte de la capacité de travail ou de chômage » (Salais et alii, 1986). Ces dernières années, la problématique des risques de l'emploi s'est développé, en France, à la confluence du droit et de l'économie en vue d'analyser les conséquences d'une dissociation croissante des fonctions d'entrepreneur et d'employeur (Morin, 2000 ; Dupuy, Larré, 1998) portées par le recours à diverses formes de triangulation de la relation de travail, telles que l'intérim, ou résultant de réseaux d'organisations productives économiquement subordonnées mais juridiquement indépendantes (Rorive, 2003). Cette problématique interroge la possibilité d'une conciliation entre une recherche accrue de flexibilité du marché du travail et un renforcement de la sécurité des personnes. De même en matière de santé au travail et de prévention des risques professionnels (accidents du travail, maladies professionnelles et inaptitude au travail ...), l'action publique se recompose profondément autour d'un paradigme épidémiologique qui vient bousculer le principe d'une négociation sociale des risques professionnels (Henry, 2004) qui jusqu'alors, rythmait l'action collective. Dans ce texte, on défendra d'ailleurs l'idée selon laquelle la problématique du travail et de ses conditions d'exercice revient progressivement au centre du dialogue social et de l'action publique après une longue et large prédominance des enjeux liés à l'emploi et au salaire.

Dans cet esprit, une recherche récente (Mériaux, Verdier, 2006), appuyée sur différentes études de cas<sup>1</sup>, a examiné comment des acteurs et des institutions, issus pour une part de la sphère des relations professionnelles, s'associaient à des acteurs publics et privés afin de construire une prévention collective des risques qui pèsent sur l'emploi et la santé au travail. Bien évidemment, la réponse n'est pas univoque. Dans cette perspective, une grille de lecture, inspirée par la convergence des travaux de Jean-Daniel Reynaud et de J.R. Commons, est appliquée aux objets étudiés en vue de dégager différents régimes types d'action collective qui constituent autant de modalités territoriales de la régulation conjointe. La conclusion revient sur les limites de cette recombinaison de l'action collective.

## **2. REGULATIONS ET TRANSACTIONS : UNE SOCIO-ECONOMIE DE L'ACTION COLLECTIVE TERRITORIALE.**

L'action publique, qui associe autorités politiques et acteurs privés, forme une action collective (Duran, 1999) ; dès lors, cette *société* au sens de Commons (« *going concern* »), dont les règles et l'organisation forment un réseau de force et de pouvoirs (Bazzoli, Dutraive, 1998), cherche à convertir l'anticipation collective de l'avenir en actions présentes (Commons, 1934, p. 640)<sup>2</sup>. Les approches de J.R. Commons, en terme de transaction, et de J-D Reynaud (1997), en terme de régulation sociale, convergent et se complètent utilement pour analyser des initiatives collectives, ici

<sup>1</sup> En matière de santé au travail, elle a été prolongée par une recherche plus récente (Verdier et alii, 2008).

<sup>2</sup> Jean-Daniel Reynaud (2003a, p. 108) s'inscrit très explicitement dans cette perspective : « une organisation et plus généralement tout système social stable est, selon l'expression de John Commons, un *going concern* ».

d'origine territoriale, qui cherchent à prévenir les risques du travail<sup>3</sup>. Elles le font selon des modalités institutionnelles qui certes, ne sont encore qu'émergentes mais qui pré-figurent, peut-être, des recompositions plus larges. En effet elle visent, plus ou moins explicitement, à répondre à l'incapacité de régulations antérieures à sécuriser les perspectives économiques et sociales des acteurs individuels et collectifs des territoires concernés.

Se mettent ainsi en place des configurations d'acteurs que l'on qualifie d'« innovantes » dans la mesure où elles cherchent à surmonter les limites ou les impasses des routines installées dans les dispositifs collectifs existants, publics et privés. Dès lors s'échafaudent de nouveaux cadres d'action collective qui favorisent la construction de projets communs par delà la diversité des évaluations de l'avenir (Bazzoli, 2000). Mais il serait bien aventureux d'y voir l'émergence d'un modèle unifié de régulation, qui s'imposerait ainsi à l'ensemble des configurations locales. Aussi pour rendre compte dans une même perspective de la diversité et des traits communs de ces dispositifs d'action collective, trois dimensions sont simultanément prise en compte : la coordination par la négociation et la contractualisation ; la construction du territoire, autrement la détermination des espaces pertinents de l'action collective ; enfin, le rôle de la connaissance et de l'expertise dans la régulation sociale des territoires .

### **2.1. Négociations et régulations conjointes de l'action territoriale**

Par delà la diversité des expériences, une tendance générale se dégage cependant : c'est souvent en s'affranchissant des formalismes de la négociation collective classique, de ses espaces balisés et de ses routines, que les acteurs sont en mesure d'avancer vers la prévention des risques sociaux. Dès lors ce sont les paramètres « classiques » des relations professionnelles qui tendent à se déformer : au face-à-face des salariés et des employeurs se substituent des tours de table incluant les administrations de l'Etat, les collectivités locales, les experts *et* ingénierie de projets, des associations locales d'entreprises, etc. ; là où la négociation sociale vise une production normative dans le cadre défini par la loi, ces formes diversifiées de dialogue territorial instrumentent une action collective orientée vers la production d'un bien commun « situé » (assurer le développement économique de tel espace territorial) ou le traitement d'un problème localisé (remédier aux difficultés de recrutement en personnel qualifié durant la saison touristique) ; en outre, le champ de la régulation ne se limite pas à l'échange salarial stricto sensu mais prend en compte les conditions d'emploi et de travail au sens très large (conditions de logement et de transports par exemple) et de plus en plus, les nouveaux paramètres qui affectent la compétitivité d'un territoire : attractivité (d'un métier, d'un bassin d'emploi), qualité des formations professionnelles, etc.

Dès lors on avance l'idée que ces dispositifs collectifs émergents sont le fruit d'une dynamique originale d'accords et de compromis. Celle-ci s'appuie sur des modalités variées de négociation qui certes, sont souvent hétérodoxes mais n'empêchent aucunement de se référer à l'analyse fondatrice de J-D.Reynaud en terme de régulation sociale ; dans leur grande majorité, elles constituent en effet des modalités variées de la régulation conjointe comme en atteste leur capacité à rassembler les trois dimensions (Reynaud, 2003a, p. 111, 112 et 113) suivantes :

- « *L'accord (...) et les dispositifs qui l'accompagnent donnent un point de départ à d'autres négociations qui se feront sur la base de leur interprétation* ».
- « *On peut appeler convention (...) cette capacité de démarche commune (...) qui permet de faire face aux situations nouvelles [et] permet l'interprétation commune des règles établies* ».
- « *La régulation conjointe (...) n'est sans doute pas autre chose que la démocratie (...) si on la voit d'abord en dynamique plutôt qu'en statique : comme un effort pour affirmer l'autonomie des acteurs et créer les conditions de leur compatibilité* ».

En d'autres termes, inspirés de Commons<sup>4</sup>, on avancera 1. que l'accord établit des règles qui visent à gouverner les relations individuelles dans l'espace circonscrit par l'initiative collective, c'est à dire à canaliser l'opportunisme 2. que l'application de l'accord est une dynamique d'interprétation et d'ajustement des règles, c'est à dire que sa portée est suspendue au processus d'apprentissage collectif.

<sup>3</sup> Ce vocable recouvre les risques professionnels et les risques de l'emploi (notamment l'exposition au chômage et à l'obsolescence des qualifications et des compétences).

<sup>4</sup> Voir une présentation très claire chez Bazzoli (2000, p. 168 et suivantes)

3. que la viabilité du compromis tient à sa capacité à définir des règles raisonnables et des valeurs communes par delà les différences originelles de point de vue ; est ainsi en jeu la légitimité de la régulation conjointe, c'est à dire de l' « *obligation que se créent les acteurs en vue de résoudre (régler) des problèmes sur lesquels ils se reconnaissent le pouvoir d'agir en commun* » (Lichtenberger, 2003, p. 53-54).

**2.2. Anticipations et projets d'action collective** Ainsi ce travail de régulation tendu vers l'avenir s'élabore autour de problèmes définis par les acteurs qui les convertissent en un (des) projet(s) « *compte tenu des informations possédées et particulièrement des contraintes reconnues ...* » (Reynaud, 1997, p. 29). Le projet ne saurait être assimilé à la poursuite d'objectifs dans le cadre d'un plan ou d'un programme d'action totalement défini a priori. Il s'agit plutôt d'un cadre d'interprétation commun qui conduit les auteurs à définir un cheminement vers une visée partagée, soit à engager une « *aventure sociale dont l'horizon reste vague* » (Reynaud, 2003a, p. 112) mais qui définit cependant la « *manière dont chacun s'y engage pour y contribuer* » (ibid.). Les conventions qui règlent ce projet « *ne peuvent être analysées (...) comme le résultat d'un calcul économique* » (Reynaud et Richebé, 2007, p. 28) mais comme un accord initial qui fait l'objet d'un travail constant de redéfinition puisque « *c'est de l'action elle-même que naissent les obligations de l'action, c'est elle qui crée, comme son horizon, les évaluations* » (ibid.). Par de là son originalité sémantique, le concept de « *futurité* » de Commons est particulièrement pertinent pour rendre compte de la portée d'une action publique préventive, dès lors que cette « *temporalité (timeless) institutionnelle des conduites* » est « *structurée collectivement par des institutions* » dans « *un devenir en commun plus ou moins sécurisé pour chacun* » (Gislain, 2004, p. 211).

### 2.3. Interactions entre règles, instruments et acteurs

Ainsi « *l'identité des acteurs n'est pas première, c'est plutôt l'action collective qui la crée en constituant une base de normes communes pour l'action* » (Reynaud, 2003c, p. 245) ; c'est d'ailleurs pour cette raison que les valeurs de l'action ne sont pas déterminées a priori mais s'élaborent dans le cours de l'action, dans le même mouvement que les acteurs eux-mêmes. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas complètement constitués a priori mais se re-construisent dans une double interaction : d'une part, avec leur environnement structuré par des règles formelles et informelles, relevant de différents niveaux d'action collective (nationale et locale, sectorielle et interprofessionnelle), d'autre part, avec les autres parties prenantes de l'échange social en cause. Reynaud (1989, p. 281) précise que « *la rationalité des acteurs évolue, se transforme, change, notamment à l'épreuve de la 'réalité', sociale ou naturelle, c'est à dire par la conjonction de toutes ces conséquences. (...)* ». Plus encore, la configuration d'acteurs porteuse du projet est intimement liée aux règles sur lesquelles elle s'appuie : ainsi « *la régulation [se définit] comme l'opération par laquelle se constitue une communauté autour d'un projet* » (op. cit. p. 280).

Dans le cadre de cette conception dynamique et évolutionniste des règles et des institutions, il faut prendre explicitement en compte l'instrumentation dont se dotent les acteurs pour conduire leurs projets et leurs initiatives. Sans doute par crainte de donner prise à une lecture excessivement déterministe, prenant ainsi le risque de faire la part trop belle à une rationalisation unificatrice, Reynaud (2003b) se montre très prudent à cet égard : « *faut-il conclure que la continuité même de la négociation et le développement des dispositifs qui l'accompagnent créent une inertie croissante de la régulation, que la multiplication des institutions et des procédures enserme de plus en plus près l'initiative des acteurs ?* ». Il est vrai qu'il faut rendre compte de cette *path dependency*, à notre sens, en mettant l'accent sur l'« instrumentation » en tant que processus, c'est à dire sur « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action* » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 12). Cette institutionnalisation des instruments de l'action collective « *est indissociable des agents qui en déploient les usages* » (ibid., p. 14), les font évoluer et composent des communautés territoriales de pratiques au travers des apprentissages qu'ils développent.

En effet si les conflits et les désaccords tiennent un rôle crucial dans l'adaptation des règles, la dimension cognitive du processus est centrale puisque la construction des capacités des acteurs et des

compétences des organisations est un enjeu clé d'une action collective<sup>5</sup> qui vise à prévenir des risques économiques et sociaux. A ce titre, elle mobilise intensément l'expertise en vue d'étayer la définition et la résolution des problèmes : ainsi l'incertitude – accrue par la mouvance des configurations d'acteurs - est à la fois une contrainte pour l'action et la source majeure de la création de nouveaux savoirs. En retour, ces derniers contribuent d'une part à stabiliser la configuration d'acteurs et d'autre part, à engendrer les valeurs de l'action à l'origine d'une « normativité ordinaire » (Reynaud et Richebé, 2007), propre au projet poursuivi.

#### **2.4. La construction sociale des territoires**

L'action collective territoriale définit un espace dans lequel se développent les initiatives et les acteurs eux-mêmes autour d'une socialisation située. S'inscrivant dans le sillon de la théorie de la régulation sociale, Annette Jobert (2000, p. 148) appréhende la question par le jeu des échelles en soulignant que « *la régulation territoriale revêt des caractéristiques différentes de celle qui s'opère au niveau national des branches : elle associe une grande diversité d'acteurs, elle n'est pas stabilisée et les dispositifs et outils sur laquelle elle s'appuie sont fragiles* ». C'est d'autant plus le cas que dans le contexte français, le développement d'une régulation territoriale est le fait de règles et de configurations d'acteurs en émergence et non stabilisées. Ces projets collectifs ne s'appuient pas sur des institutions ancrées dans un sentier historiquement bien établi puisque, par exemple, les collectivités territoriales bénéficient d'une clause de compétence générale qui les autorise à intervenir en toute matière dès lors qu'elles respectent la loi et décident d'y affecter des ressources. Il n'est donc guère étonnant que ces initiatives institutionnelles s'élaborent dans le cadre de contrats publics plutôt que dans l'application de prescriptions réglementaires ; cet instrument d'action collective favorise doublement l'expérimentation (Catla, 2007) d'autant qu'en règle générale, il n'est pas assorti de sanctions (Gaudin, 1999) : il donne ainsi une certaine réversibilité aux engagements souscrits, il autorise l'ouverture du jeu à des acteurs privés et publics dont la légitimité ne dépend pas, principalement du moins, de règles de représentativité a priori mais de la capacité à s'engager dans le projet collectif. Dès lors le territoire est indissociable d'acteurs qu'il contribue à socialiser et qui eux-mêmes en font une construction sociale, dans le cours d'une interaction répétée. Dès lors l'avantage comparatif de l'action territoriale vis à vis des régulations nationales tiendrait à sa plus grande faculté a priori à produire deux processus cruciaux pour la pertinence de l'action publique : d'une part, un traitement transversal des problèmes par delà le cloisonnement sectoriel habituel, d'autre part, une coopération favorisée par la proximité entre les acteurs, qu'elle prenne la forme d'une inter-connaissance entre les acteurs politiques ou celle d'interactions répétées avec les usagers et les bénéficiaires de l'action publique<sup>6</sup>. En fait, comme on le verra, les situations réelles sont sensiblement plus complexes parce qu'elles mettent en jeu des acteurs de différents niveaux, certains territoriaux, d'autres territorialisés c'est à dire liés à des institutions positionnées « plus haut » sur les échelles de la régulation ; dès lors passer par la formalisation du contrat et de la convention s'impose pour cadrer des engagements des uns et des autres au sein de configurations largement dé-hiérarchisées ; or compte tenu de la prolifération contractuelle ou conventionnelle, ces investissements de forme (Thévenot, 1986) sont-ils toujours des remèdes efficaces pour pallier les défaillances de coordination ou, au contraire, tendent-ils à les précipiter ?<sup>7</sup>

#### **2.5. Les dimensions constitutives d'un régime d'action collective**

Pour parvenir à cerner les logiques d'action portées par les initiatives territoriales étudiées, elles sont analysées en terme de régimes idéal-typiques d'action collective. Ils constituent autant de manières de construire la régulation conjointe selon différentes dimensions :

<sup>5</sup> « Du point de vue cognitif comme du point de vue de l'accommodation des préférences, cette phase de la négociation est bien un apprentissage » (Reynaud 2003b, p. 183) .

<sup>6</sup> A ce niveau d'action, la référence récurrente à la figure de la « maison » (de l'emploi, du travail saisonnier, des associations etc ...), qui s'oppose à celles de la « boutique » et du guichet, est symptomatique.

<sup>7</sup> Pour reprendre une image de l'approche en terme de « coûts de transaction », on dira que le territoire est un « nœud de contrats » mais qui, dans une configuration où ne prévalent ni la subsidiarité, ni un strict principe de faveur, ne peut s'appuyer sur la ressource cruciale que serait une hiérarchie politique (et managériale) des ordres territoriaux ?

- Les problèmes économiques, sociaux et politiques qui engendrent un intérêt collectif à agir, qui lui-même inspire un projet partagé ;
- Les configurations d'acteurs publics et privés qui définissent et mettent en œuvre ces projets, en vue de d'arrêter des règles de procédures mais aussi parfois des prestations de service<sup>8</sup> ;
- Les places respectives de la négociation collective, du dialogue social et de l'intervention publique unilatérale dans la définition des règles du jeu.
- L'espace politique dans lequel se déploie le projet, sachant que le plus souvent multi-niveaux, l'action collective distribue les rôles entre personnes publiques et privées, entre pouvoirs de différents niveaux, depuis le territoire circonscrit à une zone d'emploi jusqu'au Fonds social européen (Massardier, 2004)<sup>9</sup> ;
- Les connaissances qui, définissant et évaluant les risques du travail, contribuent à former les anticipations des acteurs ; elles reposent sur des degrés très variables d'expertise (Setbon, 2004)<sup>10</sup> ; leur mobilisation est d'autant plus cruciale que « *si le principal abdique et qu'un gouvernement d'experts prend sa place, le résultat n'est pas moins arbitraire et coercitif que dans toute autre forme d'autocratie* » (Commons, 1919, p. 176-177, cité par Bazzoli, 2000 p. 171).
- Les principes qui soutiennent la prise en charge des risques du travail ainsi que les instruments et les techniques mobilisés pour y faire face ; il en ressort des règles qui identifient les responsabilités, cadrent les modes opératoires et organisent le suivi et l'évaluation ; en effet, une fois adoptées, les techniques de prévention, de couverture et de gestion des risques introduisent une certaine irréversibilité institutionnelle dans la distribution des responsabilités (Rychen, 2002). On est là dans un « travail d'organisation » qui recouvre « *la manière dont les acteurs, dans un contexte particulier, se mobilisent pour inventer des solutions singulières face à un problème particulier et pour mettre en place des dispositifs pour régler leurs échanges* » (de Terssac, 2003, p.122).

De l'ensemble de ces interactions ressortent des finalités de l'action collective que l'on peut caractériser autour de la définition d'un « bien commun » (voir Thévenot, 2006). Progressivement, se dégage un principe d'action partagé qui renvoie à ce qu'il conviendrait de faire pour développer une action collective efficace et légitime destinée à sécuriser les personnes en matière d'emploi et de travail : protéger, favoriser des « transactions honnêtes », construire l'attractivité des territoires d'action, faciliter des projets de développement ou encore offrir un cadre pertinent pour des opportunités individuelles ...

### **3. PREVENIR LES RISQUES DU TRAVAIL : UNE PLURALITE DE REGIMES D'ACTION COLLECTIVE**

Les idéaux-types proposés ici forment autant de modalités différentes de la régulation conjointe, les unes et les autres fondées sur des anticipations collectives converties, moyennant négociations et confrontations, dans des projets partagés. Leur formation et leur développement sont directement liées au délitement des protections antérieures dont bénéficiaient les personnes. Dans la pratique sociale induite par le déploiement de tel ou tel dispositif d'action concret, les différents régimes ne sont pas strictement exclusifs les uns des autres. Certes, chaque dispositif public favorise – mais n'impose pas - l'installation de l'un d'entre eux. En outre, cette articulation est susceptible

---

<sup>8</sup> En tout état de cause, ce n'est pas seulement l'articulation négociation-conflit qui socialise les acteurs mais une interaction entre le travail d'élaboration du projet qui sous-tend l'action collective et la négociation sur son contenu (Paradeise, 2003, p. 47).

<sup>9</sup> Dès lors, « *la distribution du pouvoir d'initiative ne se confond pas avec la hiérarchie des rangs et des autorités* » (Reynaud, 2003a, p.108). Plus largement, le partage du pouvoir est fortement lié à une légitimité qui résulte du positionnement dans le projet (au croisement de deux axes : l'un hiérarchique maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre / contributeur / fournisseur ..., l'autre selon le degré d'expertise technique sur l'objet en jeu).

<sup>10</sup> Elles vont de l'échanges d'expériences subjectives entre représentants des intérêts organisés à une estimation formalisée des risques au moyen de modélisations plus ou moins sophistiquées, en passant par des diagnostics reposant sur diverses formes d'objectivation (traitement ad hoc de statistiques publiques, enquêtes spécifiques).

d'évoluer au cours du temps en fonction des dynamiques endogènes – au regard des apprentissages et des défaillances de l'action collective. Comme tout compromis, ces constructions évoluent en fonction des contextes et des interprétations développées en situation par les protagonistes des projets.

A certains égards, cette typologie de régimes présente des parentés avec le triptyque à partir duquel Reynaud (1995, p. 101 et suivantes) définit les modes d'intervention de l'Etat en relation avec l'action des partenaires sociaux : « *substitution, stimulation, encadrement* » des négociations menées à différents niveaux de régulation<sup>11</sup>. Néanmoins les différences sont sensibles : non seulement, les pouvoirs publics ne se limitent pas au seul Etat puisque des collectivités territoriales de divers ordres peuvent être les « pilotes » de la régulation conjointe – communauté de communes, conseil régional par exemple - mais en outre, certains représentants des administrations centrales deviennent des « entrepreneurs d'action publique » (Jeannot, 2005) en utilisant le droit à l'initiative et à l'expérimentation que leur ménage l'approfondissement de la déconcentration<sup>12</sup>. De plus le jeu ne se limite pas au tripartisme classique puisque s'invitent d'autres acteurs privés tel par exemple un club d'employeurs qui affirme son autonomie vis à vis de la représentation patronale classique ou encore un organisme paritaire de formation ; plus généralement les institutions d'expertise jouent un rôle d'autant plus important que les statistiques classiques ne recouvrent qu'avec difficultés certains des territoires d'action qui échappent au découpage des circonscriptions administratives classiques ; en outre la définition des enjeux territoriaux appelle la réalisation d'enquêtes sociales ad hoc<sup>13</sup> : la maîtrise des connaissances pertinentes contribue dès lors directement à structurer le sens de l'action collective. Mais il y a bien ici un « décentrement » vis à vis de la figure de l'État puisque, dans bien des cas, l'action collective procède d'une démarche volontaire – non imposée par les figures classiques de l'intervention publique et de la négociation sociale<sup>14</sup> - en vue d'établir des régulations intermédiaires « raisonnables » qui échapperaient ainsi aux apories du tout marché et du tout administré.

### 3.1. Une action collective tutélaire : protéger l'intégrité des personnes

Cette modalité d'action répond à un double constat liminaire : l'incapacité de la réglementation à assurer la protection des biens et des individus ; la nécessité d'intervenir sans délai. La sécurité et l'intégrité des personnes, physiques au premier chef (certaines catégories de salariés), mais aussi morales (des entreprises), sont en jeu. Dans les situations les plus préoccupantes, les risques de l'emploi et les risques professionnels sont étroitement entremêlés au point de mettre en cause la sécurité physique et psychique de salariés « insérés » sur des segments particulièrement exposés du marché du travail, par exemple, les saisonniers de la restauration d'une très importante station balnéaire qui en sont réduits à dormir sur les plages à l'issue de journées d'une excessive longueur, parfois sans bénéficier d'un contrat de travail en bonne et due forme ; ou encore l'importance du travail dissimulé dans l'hôtellerie-restauration des Alpes Maritimes. En outre, ces pratiques mettent en cause la viabilité des entreprises respectueuses de la législation parce qu'elles subissent ainsi une concurrence déloyale. Compte tenu de l'urgence et de la gravité des enjeux, les acteurs collectifs mettent en place des dispositifs d'actions qui entremêlent des instruments d'intervention classique – contrôles et sanctions en cas de manquement à la réglementation publique – et d'autres issus de la « soft law » sous la forme de chartes, telles que celle du travail saisonnier (Cap d'Agde) ou celle de « lutte contre le travail illégal dans l'hôtellerie » (Alpes Maritimes). En situation, la hiérarchie des normes renverse l'ordre social habituel. A priori la portée juridique de ces engagements volontaires est

<sup>11</sup> Cette typologie rejoint aussi les principes qui fondent la trilogie de Salais et Storper (1993) en terme de conventions de l'Etat (« *état situé* », « *état extérieur* », « *état absent* »), notamment l'hypothèse selon laquelle l'État (i.e. les différents pouvoirs publics) n'agit pas pour lui-même, mais « *permet à l'action collective, qui s'appuie sur une convention de l'État — i.e. une conception partagée de son mode d'intervention —, d'avancer vers sa réalisation publique* » (Salais, 1998).

<sup>12</sup> C'est ainsi que l'origine de l'un des cas étudiés – la Maison du travail saisonnier du Cap d'Agde – tient au lancement préalable d'une « conférence régionale du travail » à l'initiative d'un directeur départemental qui avait forgé cette idée à l'issue d'un voyage d'études en Suède.

<sup>13</sup> Telle cette enquête d'une direction régionale de l'AFPA sur les qualifications et la santé au travail de saisonniers d'une station de ski, dont les résultats – assez alarmants – ont sinon redéfini les objectifs de l'action collective, du moins en ont modifié la hiérarchisation.

<sup>14</sup> et telle que prônée en son temps par Commons.

réduite puisque pour l'essentiel, ces chartes se contentent de rappeler les obligations légales pré-existantes. Mais précisément, l'ampleur et la récurrence de leur contournement témoignent d'une effectivité relative et au-delà, d'une crise de légitimité des règles fondatrices de la relation salariale. Dès lors la re-formulation de ces normes juridiques et leur mise en œuvre dans des dispositifs d'action spécifiques et partenariaux associant employeurs et pouvoirs publics soutient un processus de re-légitimation des règles de droit afin d'en réactiver l'effectivité sur un territoire délimité par les acteurs en capacité d'agir. Dans une sorte de paradoxe, cette charte, à valeur infra-légale, devient la super-règle de la régulation conjointe puisqu'elle s'efforce de reconstituer les acteurs dans leur dignité individuelle et collective.

Il reste que la crédibilité du dispositif est suspendue à au moins deux conditions : d'une part, à la mobilisation d'un nombre significatif de chefs d'entreprise respectueux des engagements souscrits par leurs représentants : d'autre part, au déploiement d'une « police économique et sociale », à même de sanctionner régulièrement et d'une manière tangible pour tous, dans le territoire d'action, les manquements à la loi les plus flagrants. Cette « police » s'appuie à titre principal sur l'intervention de l'inspection du travail, rendue d'autant plus légitime qu'elle est fortement soutenue par une collectivité territoriale, par exemple une communauté de communes, garante du bien commun territorial (cas de la maison du travail saisonnier d'Agde). Mais elle relève aussi d'une capacité de signalement des employeurs les plus récalcitrants de la part des parties prenantes : non seulement des salariés et de leurs représentants pour qu'ils puissent saisir les autorités publiques sans s'exposer à la mésaventure assez répandue du classement sans suite ; mais aussi des représentants des employeurs pour qu'ils contribuent à discipliner les comportements de leurs mandants en faisant ressortir les risques judiciaires d'une mise en cause de leur responsabilité pénale. Il s'agit en quelque sorte de publiciser les problèmes pour en diminuer l'incidence. D'ailleurs l'un des principaux indicateurs de l'efficacité de l'action publique tient à la baisse des actions devant les prud'hommes du ressort territorial concerné.

Au total, de telles initiatives territoriales reposent sur l'engagement volontaire des acteurs de telle sorte que la configuration des acteurs légitimes n'est pas donnée a priori. C'est ainsi que dans le cas de la maison du travail saisonnier, la CGT n'a pas participé à la phase fondatrice parce qu'elle y voyait le risque d'une mise en cause du bien fondé des règles de droit. Elle n'a rejoint le dispositif qu'après avoir constaté l'intérêt qu'il revêtait pour les travailleurs saisonniers et mesuré le risque d'être exclue des négociations à venir. Est ainsi en cause la distinction entre légitimité et légalité, en l'occurrence, « *la différence entre acteurs institués et acteurs émergents* » (Paradeise, 2003, p.44), lesquels tentent de constituer un cadre commun, dont la charte est ici l'emblème.

Il reste que ce type de dispositif est confronté à des sources de défaillance multiples. En effet toutes les parties prenantes n'ont pas intérêt à le soutenir. C'est le cas évidemment de petits employeurs opportunistes dont les entreprises peuvent avoir une existence limitée à une seule saison, quitte à réapparaître ailleurs et/ou sous une autre identité commerciale l'année suivante. C'est le cas aussi de saisonniers étudiants peu regardants sur le respect des règles (déclaration à la sécurité sociale), pour autant que la situation leur permette de gagner plus que le net standard. C'est le cas enfin avec une représentation des employeurs qui dans les faits, ne s'emploie pas à faire respecter les engagements souscrits politiquement dans une charte comme celle visant à lutter contre le travail dissimulé dans les Alpes Maritimes : ainsi de facto, pour la représentation d'une profession hôtelière très hétérogène et qui bénéficie d'importantes et récurrentes aides publiques, sa seule signature devait suffire pour attester de la bonne volonté des employeurs à l'égard du bien commun à construire – le respect de la légalité des contrats – et donc justifier que les contrôles de l'inspection du travail soient plutôt rares et bienveillants, dans le but d'éviter des mises en cause pénales trop nombreuses. Pour conclure, il s'avère que dans un tel contexte, pour reprendre l'expression de C. Paradeise (2003, p.44), « construire la régulation conjointe est un combat ».

**Tableau 1 : Les différents régimes d'action collective en matière de formation, d'emploi et de travail**

Types d'action Collective	Tutélaire	Régulatoire	Entrepreneuriale	Facilitatrice	Opportuniste
<b>Nature des risques</b>	Atteinte à la santé Concurrence déloyale	Mauvaise qualité de la relation salariale droits	Indisponibilité immédiate des qualifications	Risques Catégoriels (travailleurs âgés, jeunes non qualifiés ...)	Déficit quantitatif d'emplois et d'activités
<b>Configuration D'acteurs</b>	Tripartisme volontaire (pouvoirs publics, syndicats, patronat)	Tripartisme et Rôle clé des élus Locaux	Partenaires privés vs Agences publiques de développement	Réseaux d'acteurs diversifiés	Lobbying
<b>Place des Relations professionnelles</b>	Faible institutionnalisation <i>Re-légitimer la loi</i> par la « soft law »	Dialogue social et production de services effectifs	Rôle supplétif ou mineur	Détermination de règles procédurales	Absence au niveau collectif
<b>Niveau d'intervention privilégié</b>	Application locale de principes généraux	Local et/ou Sectoriel (subsidiarité)	Définition d'un espace d'action circonscrit	Sectoriel et/ou multi-niveaux	Local (privilèges de zone)
<b>Mode d'identification des risques</b>	Constats empiriques Plaintes Mise en danger flagrante	Experts publics Enquêtes statistiques ad hoc	Consultants Enquêtes ad hoc Prospective	Observatoires Permanents : Populations à risque Prospective	Constats empiriques
<b>Instruments de Prévention</b>	Adhésion à une charte de bonnes pratiques Information sur le(s) droit(s) et les devoirs	Guide méthodologique Formalisé Construire un marché	Dégager de nouvelles opportunités Attractivité	Construire des marchés du travail adaptés Equiper les trajectoires	Diminuer les coûts
<b>Instruments de couverture des risques</b>	Sanctions : identifier pour exclure	Activation de la négociation salariale	Incitations Publiques	Mutualisation des ressources Transférabilité des droits	Equipements collectifs de base et logistiques
<b>Instruments de gestion des risques</b>	Police du travail Responsabilité pénale et civile de l'employeur	Retours d'expériences	Cercles décisionnels et forums de débats	Délibération collective Régulière	Soutenir l'implantation rapide de nouvelles entreprises
<b>Indicateurs de succès</b>	Diminution des conflits en justice	Usage précautionneux de la main d'oeuvre	Création d'emplois qualifiés	Attractivité Compétitivité développement des compétences	Densité des emplois et des activités
<b>Principe d'action</b>	Protection de l'intégrité des personnes physiques et morales	Favoriser des transactions « honnêtes »	Soutenir la création de valeur et l'attractivité	Facilité la construction de projets locaux et individuels	Offrir des opportunités aux employeurs

### 3.2. L'action collective régulatoire : réduire les asymétries sur le marché du travail

Il s'agit de remédier aux effets négatifs, pour les individus mais aussi pour les collectivités territoriales ou professionnelles des asymétries excessives de ressources, de pouvoirs et de connaissances ou pour le dire autrement, d'apporter un cadre qui favorisent des transactions honnêtes et transparentes entre protagonistes de la relation salariale : le but est alors de limiter les externalités

négligentes liées à la mauvaise qualité des prestations et des conditions de travail, en terme d'atteinte à la santé ou de perte d'emplois liées à une compétitivité insuffisante d'entreprises prisonnières d'un positionnement sur des services de bas de gamme.

C'est ainsi qu'une maison du travail saisonnier s'est efforcée d'assurer, bien en amont de la saison, une rencontre en offre et demande de travail, de telle sorte que les transactions puissent se faire dans la clarté et dans la recherche de qualité des prestations de service, par exemple par l'entremise d'un recours préalable à la formation destiné à améliorer les qualifications et l'attractivité des emplois.

Tout en étant placée sous l'égide d'une charte, cette action collective régulatoire s'apparente au jeu classique des relations professionnelles, en ce sens qu'employeurs et représentation des salariés confrontent régulièrement leurs points de vue sur les objets en discussion – travail saisonnier, logement des salariés, santé au travail – ; en affrontant des problèmes très concrets, ils tentent ainsi de (re)construire leur légitimité à l'égard de leurs mandants potentiels. Mais dans le même mouvement, elle s'en distingue de plusieurs points de vue, d'une portée variable selon les situations concrètes :

- Le passage par les scènes institutionnalisées classiques et la conclusion d'accords formels juridiquement opposables sont loin d'être systématiques. Il s'agit plutôt de mettre à disposition des employeurs et des salariés des ressources opérationnelles (des services et des conseils aux saisonniers et à leurs employeurs sous la forme, par exemple, d'une bourse des emplois à la fin de l'hiver) ou susceptibles de cadrer l'action à venir (guide méthodologique de prévention des risques professionnels dans l'hôtellerie et la réparation automobile des Alpes Maritimes);
- L'implication des élus comme garants politiques du bien commun local ou territorial (forte dans le cas de la maison du travail saisonnier, plus modeste dans celui de la station de ski du Lioran) s'avère être le pivot du dispositif
- Enfin la tendance au décloisonnement des différentes interventions publiques se manifeste par le traitement conjoint des conditions d'emploi, des rémunérations, de la protection sociale, de l'accès à certains services collectifs (tel que le logement), de la prévention des risques, de la qualité de la formation professionnelle etc ...

Pour avoir une chance d'être opérationnelle, cette recherche d'une relation salariale de meilleure qualité appelle des diagnostics plus précis des situations professionnelles individuelles et des pratiques patronales que cela n'était le cas dans l'urgence de l'action tutélaire : elle conduit à la réalisation d'enquêtes ad hoc dans le but d'apprécier les caractéristiques socio-démographiques des personnels (saisonniers, salariés de la restauration touchés par le travail dissimulé) de la récurrence des passages par ces formes d'activité, des stratégies d'usage des employeurs (cf. enquête ad hoc sur les ruptures des contrats d'apprentissage)... Ainsi mieux connaître, c'est se donner les moyens d'aborder « ce qui n'est pas contractuel dans le contrat » de travail (Lallement, Mériaux, 2001) : le parrainage par les élus locaux de la maison du travail saisonnier a permis d'ouvrir le dossier difficile du logement des saisonniers ; des solutions – partielles il est vrai - ont commencé à être mises en œuvre (construction de logements réservés). Dans cet esprit, la charte signée par les acteurs publics et privés atteste de cette volonté partagée de « moraliser » le travail saisonnier et par là, de le rendre plus attractif et porteur d'expériences professionnelles plus valorisantes. Face à une compétitivité déclinante de l'offre de services (touristiques), stopper la dégradation des conditions de travail et d'emploi puis les améliorer s'imposent comme des conditions incontournables pour établir une relation salariale moins « déraisonnable » et requièrent l'implication des acteurs politiques territoriaux.

### **3.3. L'action collective facilitatrice : incomplétude et ouverture d'un jeu négocié**

Ce mode d'action, a priori le plus proche des relations professionnelles classiques, témoigne de deux caractéristiques majeures de l'action publique :

- D'une part, la nécessité d'associer, par le biais de tours de table successifs, de nombreuses parties prenantes à la définition des problèmes à traiter puis à l'élaboration de possibles démarches partagées, à rebours d'une action publique volontariste qui, de fait, repose sur la technique du « coup d'Etat » (Padioleau, 1994), telle qu'on l'a vue à l'œuvre en France en 2004 avec le plan de cohésion sociale qui, sans concertation préalable avec les Régions détentrices de la compétence légale, a décidé d'une relance quantitative de l'apprentissage.
- D'autre part, la procéduralisation des négociations et transactions : l'incomplétude des accords conclus « en haut », ici au niveau de la région principalement, font qu'ils appellent un travail en

situation pour être en mesure de prendre en compte l'hétérogénéité des territoires d'action et ainsi de devenir effectifs. En fait leur pertinence est largement suspendue à la capacité de ces investissements de forme à faciliter la mise en œuvre de projets d'initiative locale relevant d'autres modalités d'action collective, notamment régulatrices (voir ci-dessus) ou entrepreneuriales (voir ci-après). De ces qualités de facilitation dépend en contrepartie la faculté pour les acteurs des territoires à s'approprier les ressources de divers ordres mis à disposition par ces accords. Parmi celles-ci, la qualité de l'expertise et des connaissances statistiques est essentielle pour qualifier les situations et justifier de la mobilisation des ressources financières (ressources publiques ou mutualisées).

Par définition, cette forme d'action est frappée d'incomplétude, puisqu'elle visera à ouvrir la possibilité de projets plus ciblés portés par des configurations ad hoc d'acteurs, à des coûts de transaction et de coordination acceptables. Pour une large part, les accords tripartites<sup>15</sup> de branche en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) relèvent d'autant plus de ce modèle type qu'ils assurent la médiation entre la politique régionale et les 60 et quelques accords nationaux sectoriels sur la formation tout au long de la vie conclus à partir de 2004 (Méhaut, Verdier 2006). Leur nature procédurale se traduit notamment par l'affichage de principes directeurs – présence de la représentation des salariés, soutien à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, prévention de l'exposition au chômage des moins qualifiés, qualité de la formation par apprentissage etc ... - et le souci affiché par les négociateurs d'opérationnaliser les règles en fonction des marchés du travail locaux et des spécificités d'entreprise. Dans les secteurs « diffus » dans l'espace régional – BTP, HCR ... -, les caractéristiques du marché du travail varient parfois sensiblement d'un bassin d'emploi à l'autre. Dès lors, l'identification de catégories cibles des politiques de formation et de qualification, afin de contrebattre la classique polarisation de ces ressources sur les salariés les mieux dotés, nécessite la mise sur pied d'instruments de connaissance par le biais d'enquêtes ad hoc et d'observatoires permanents sur l'emploi, le travail et les qualifications : la qualité de la veille statistique sur l'émergence de (nouvelles) populations à risques devient l'une des conditions déterminantes de la viabilité de ces dispositifs.

Ainsi ce tripartisme procédural multi-niveaux est à la fois ambitieux et complexe. Ambitieux, il l'est à plusieurs titres, puisqu'il s'agit de structurer et de légitimer, d'une manière croisée, des acteurs régionaux privés (des fédérations d'employeurs par exemple) et publics, comme la Région, laquelle prétend intégrer dans un même dispositif des domaines d'actions jusqu'alors disjoints, la formation, l'emploi et le travail et ériger en « bien commun » des problèmes de main d'œuvre qui sont d'abord d'ordre privé, telles des difficultés quantitatives et qualitatives de recrutement qui mettent en cause tant les contenus de formation que l'attractivité des conditions d'emploi et de travail : le risque collectif qu'il s'agit de prévenir est lié à l'indisponibilité de ressources qui briderait la réalisation de projets entrepreneuriaux et priverait ainsi la région d'opportunités d'emplois et donc d'une possible réduction de l'exposition des salariés aux risques de chômage.

Cependant malgré les échanges politiques (Pizzorno, 1978) qui s'échafaudent au niveau régional – par exemple revaloriser les salaires de tel secteur pour rendre les emplois plus attractifs et donner ainsi pleinement leur sens aux investissements publics en formation initiale et continue -, un tel dispositif s'expose n'être qu'un cadre rhétorique vertueux mais sans application concrète s'il n'est pas activé par des projets de développement portés par des territoires. Cette interaction complexe entre les niveaux d'action tarde souvent à s'établir et fait que ces dispositifs, malgré la récurrence de conventions d'applications (voir - in Verdier et alii, 2006 - des exemples dans l'hôtellerie-restauration et le BTP en PACA) ne sont que les vecteurs d'une procéduralisation, laquelle devient alors sa propre fin (de Munck, 1997). Certes ces règles procédurales ré-activent l'espace des relations professionnelles mais ne le protègent pas de sérieux risques de perte de crédibilité, compte tenu des défaillances de coordination entre acteurs, d'autant plus probables que l'extension thématique de ces accords, par exemple vers la prévention des risques professionnels, peut entraîner une dilution des enjeux. En outre, dès lors que l'action collective prétend prévenir simultanément risques de l'emploi et risques professionnels, il faut disposer des corpus de connaissances adéquats aux situations territoriales, notamment une capacité de suivi des trajectoires des individus sur et hors du marché du travail prenant en compte les expositions successives à des risques avérés pour leur santé. Ce type d'enquêtes longitudinales n'est pour l'instant pas disponible.

<sup>15</sup> Etat, Conseil Régional et organisations de branches (patronales et, dans certains cas, syndicales).

### 3.4. L'action collective entrepreneuriale : construire des actifs spécifiques dans un espace circonscrit

Cette forme d'action collective concerne des enjeux et des risques plus étroitement définis, par exemple, relatifs à un milieu professionnel dans un espace territorial bien défini (un « pays » ou une communauté de communes). La construction du projet de développement mobilise et engage des configurations d'acteurs beaucoup plus proches de la décision économique que dans les cas précédents et, de ce fait, plus restreintes : ainsi dans le cas étudié de la construction et de la réparation de navires de plaisance à La Ciotat, il s'agit de faire de l'association de développement local « *une entreprise virtuelle avec une gestion par projets* » afin de cibler au mieux les aides publiques mobilisées (Garnier, Mercier, 2006). Le programme intégré territorial (PIT) du « pays » de Sablé sur Sarthe est un autre exemple, encore inachevé, d'une telle approche entrepreneuriale, en l'occurrence portée par deux acteurs majeurs, la communauté de communes et un club d'employeurs.

La nécessité de conforter les projets de développement par le recours à l'expertise s'avère d'autant plus indispensable que les enjeux sont en soi et pour chaque partie fort complexes, et que les acteurs locaux ne disposent pas en ce domaine, ni d'expérience, ni d'opérateurs privilégiés à leur disposition. D'où l'adossement à des ressources externes déjà constituées : des observatoires régionaux emploi-formation ou le recours à des cabinets de consultants spécialisés sur le développement territorial.

La focalisation des projets sur des objectifs économiques et la création de valeur entraîne ou même légitime aux yeux de certains acteurs – tant publics que privés d'ailleurs – l'éviction de la représentation des salariés : une démarche paternaliste – d'origine privée, un club local d'employeurs<sup>16</sup> par exemple - ou encore tutélaire – d'obédience publique (par exemple une administration représentant « par nature » l'intérêt général et prétendant, dès lors, porter aussi l'intérêt des salariés) – tend à se substituer à la négociation collective formalisée par des accords. Cette dérive exprime le primat de l'initiative des acteurs économiques (la « transaction de direction » pour parler comme Commons) sur le principe d'une négociation entre parties d'égale grandeur : lui est substituée un dialogue social souvent rabattu sur une simple information de la représentation des salariés (voir Brochier, Verdier, 1998). Pourtant, dans bien des cas étudiés, les risques encourus par la main d'œuvre sont élevés : exposition à la disqualification d'une main d'œuvre vieillissante alors que les normes de compétitivité des produits conduisent à relever sensiblement les niveaux de qualification requis. L'absence de négociation sur la répartition, entre salariés et employeurs, des effets à terme de cette dévalorisation du mode d'organisation antérieur en est le symptôme.

### 3.5. L'action collective à visée opportuniste : juxtaposer les intérêts individuels

Cette configuration est paradoxale, puisqu'elle revient à dé-institutionnaliser les relations entre agents. Les autorités politiques, quel que soit leur niveau d'intervention – local, national, européen -, organisent leur retrait pour laisser une plus large place au marché.

Par des mesures exorbitantes du droit commun, ce type de dispositif vise à compenser, en principe temporairement, les effets dé-structurants d'un risque territorial avéré. La zone d'entreprises défiscalisée constitue la figure emblématique de ce retrait des pouvoirs publics. La création quasi-officielle d'effets d'aubaine répond à la dévalorisation brutale de spécialisations productives – telle la construction navale à La Ciotat - dont la préservation, même partielle, avait été jugée, au préalable, excessivement coûteuse par les collectivités publiques. Il s'agit de substituer à une mono-industrie des collections d'entreprises aptes à embaucher, à distribuer des revenus et ainsi à (re)constituer de l'activité économique et un lien social minimal, là où un chômage de masse durable mettait en cause la cohésion territoriale. Le fait de rendre moins coûteux la transaction salariale tient lieu de levier essentiel de l'action collective.

Ces dispositifs sont triplement transitoires : ils favorisent le passage de systèmes intégrés d'emploi et de socialisation antérieurs, porteurs de fortes identités professionnelles – la navale -, à des rassemblements de circonstances d'intérêts très hétérogènes et donc sans projet collectif partagé ; les avantages fiscaux et autres consentis par l'Etat et les collectivités territoriales en vue d'attirer de

---

<sup>16</sup> Il justifie cette emprise par son implication dans des projets d'insertion par l'économie de publics en difficulté.

nouvelles activités ne sont pas pérennes ; le retour inéluctable dans le droit commun appelle, en principe, la constitution progressive de capacités endogènes de développement.

Cette tentative de reconstruction d'une société locale autour d'opportunités marchandes peut néanmoins faire émerger progressivement des intérêts collectifs (Garnier, Mercier, *ibid.*). Ceci dit, leur formulation ne témoigne pas de la constitution d'une identité de projet mais simplement d'attentes communes vis à vis de la mise à disposition par les autorités locales d'infrastructures de base et de services essentiels : viabilisation de terrains, gestion des déchets, moyens de transport collectifs, aides à la conciliation vie de travail – vie familiale etc ... Cette qualité des services constitue un complément, de plus en plus important au fil du temps, de l'attractivité fiscale originelle. Dès lors peuvent émerger des acteurs collectifs qui auraient vocation à représenter les « collections d'entreprises » vis à vis des collectivités publiques, dans une sorte de lobbying. Tournée initialement et prioritairement vers la promotion externe de l'attractivité fiscale par l'entremise d'agences publiques, l'action collective cherche à traiter préventivement différentes questions relatives à la main d'œuvre, en partant de questions périphériques à la relation salariale proprement dite – moyens de transports - pour concerner progressivement des éléments centraux, telles la formation et la prévention des risques professionnels. Mais fondamentalement, la gestion des risques sociaux reste fondée sur la capacité à attirer rapidement de nouvelles activités qui en cas de départ ou de fermeture d'établissements, préserveraient la cohésion d'ensemble du territoire. L'action collective ignore donc largement les enjeux organisationnels de la relation salariale alors qu'elle sollicite lourdement les finances publiques.

#### **4. CONCLUSION. LES LIMITES DE L'ACTION COLLECTIVE TERRITORIALE**

L'approche des questions d'emploi, de qualifications et de travail en terme de risques ne témoignerait-elle pas d'un changement de paradigme de l'action collective concomitant à la fois d'un affaiblissement des protections statutaires des salariés et de l'émergence de régulations conjointes plus préventives que curatives ? Les initiatives territoriales sont représentatives de cette recomposition qui, à l'heure d'aujourd'hui, est plus potentielle que réelle.

Il reste que, compte tenu notamment des risques sociaux encourus par les communautés territoriales d'action, les enjeux en cause – comment articuler un usage raisonnable des ressources en qualification à la réussite de projets entrepreneuriaux ? – appellent une implication souvent très forte des différents pouvoirs publics dans le développement économique. Cette intrusion croissante des acteurs publics s'inscrit dans des configurations, potentiellement multi-partenariales et multi-niveaux, qui varient donc sensiblement d'un territoire d'action à l'autre.

Plus concrètement, tout dispositif de protection à l'égard des risques du travail est peu ou prou fondé sur une clôture de l'espace d'action afin de prévenir plus efficacement l'incidence des risques couverts. Plus les enjeux sont substantiels, plus la clôture sera stricte et le projet piloté d'une manière directive avec la garantie surplombante d'élus territoriaux ; plus la dimension procédurale prévaut, plus le jeu s'ouvre et se prolonge par diverses médiations, territoriales notamment.

Au total la mise en place de ces diverses formes de régulation conjointe est toujours plus dépendante d'une action publique qui soutient des dispositifs spécifiques adaptés a priori à la prise en charge de risques sociaux diversifiés ; elle s'accompagne fréquemment d'un affaiblissement des acteurs traditionnels des relations professionnelles. Néanmoins celui-ci n'est pas inéluctable si « plus haut » dans la régulation sociale, s'échafaudent des dispositifs « facilitateurs » de nature à légitimer le dialogue social territorial comme condition nécessaire d'une action collective multi-niveaux efficace tant pour le développement économique que pour la prévention des risques du travail.

Plus exactement, il s'agit pour des acteurs sociaux de formuler et de traiter des problèmes collectifs différents dans leurs manifestations et leurs traductions institutionnelles - protéger, réguler, faciliter, entreprendre et inciter - avant de mettre sur pied des régulations conjointes diversifiées. Un même dispositif est souvent une articulation entre deux ou plusieurs de ces principes d'action. La qualité et la durabilité de telles articulations est strictement dépendante de la qualité des ressources et des instruments mobilisés dans l'action ainsi que des compétences techniques et politiques des protagonistes. Celles-ci peuvent se nouer autour d'une urgence sociale et économique – lutter contre le travail illégal – puis évoluer vers une régulation qui s'attache à améliorer la qualité des transactions sur le marché du travail avant de former un projet collectif de nature entrepreneurial visant, par

exemple pour un territoire à sortir du cercle vicieux d'un « équilibre de bas niveau de qualification » (Soskice 1994). Les cheminements ne sont pas nécessairement aussi linéaires mais en tout état de cause, l'une des questions cruciales sera de savoir si la qualité des instruments parviendra à convaincre les entrepreneurs, bien disposés mais hésitants, à s'inscrire pleinement dans des co-constructions de moyen terme d'un travail de qualité (voir Culpepper 2001 pour une approche générale de cette question). Dans les cas étudiés, les trajectoires collectives manquaient encore d'expérimentations suffisamment probantes pour persuader une majorité d'entrepreneurs de modifier en profondeur leurs choix en matière de GRH et d'organisation du travail.

Ainsi la réussite durable de ces organisations-institutions s'avère liée à la qualité des ressources et des instruments mobilisés dans l'action ainsi qu'aux compétences techniques et politiques des protagonistes. Compte tenu de la complexe imbrication des différents niveaux d'intervention, l'action collective est fatalement exposée à de sérieux risques d'enlisement si les apprentissages réalisés dans le cours des projets s'avèrent insuffisants pour soutenir efficacement une coopération ainsi re-légitimée : par exemple, tel pourrait être le cas d'accords régionaux sur la formation tout au long de la vie, compte tenu des coûts de coordination engendrés par des négociations, pour l'instant principalement procédurales, et, au bout du compte, sources d'une opacité croissante de l'action publique, à rebours des vertus du « gouvernement par contrat » (Gaudin, 1999). La menace de telles crises est explicitement envisagée par Reynaud lorsqu'il propose de parler de « *pléistocratie, si l'on entend bien par là non seulement le trop plein de pouvoirs, mais la difficulté de leur composition* » (2003d, p. 413). L'action territoriale, complexe nœud de contrats mais démunie des ressources qu'apporte l'exercice d'un réel pouvoir de direction, peut-elle encore être à la hauteur des multiples enjeux de la prévention des risques du travail ?

## Références

- Bazzoli, L., 2000, *L'économie politique de John R. Commons*. L'Harmattan, Paris.
- Bazzoli L., Dutraive V., 1998, « Les dimensions cognitives et sociales du comportement économique : l'apport institutionnaliste de J.R. Commons », *Cahiers du Gratice*, n°14, 1er semestre.
- Brochier D, Verdier E., 1998, “ De l'expérimentation à la gestion : la politique contractuelle de la Délégation à la Formation Professionnelle ” (avec D. Brochier), Auvergnon Ph., Kerschen N., Martin Ph., Rozenblatt P., Tallard M., Uri D. (eds.) « *L'Etat à l'épreuve du Social* », Syllepse. 292-308.
- Catla M., 2007, *Le travail public régional*, Octarès, Coll. Travail et activité humaine, Toulouse.
- Commons J. R., 1919 [1964], *Labor and Administration*, New York, Augustus M. Kelley, reprints of Economic Classic.
- Commons J. R., 1934, *Institutional Economics*, Macmillan, New York.
- De Munck J., 1997, « Normes et procédures : les coordonnées d'un débat », in De Munck J., Verhoeven M., *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles, De Boeck, pp. 25-63.
- 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.
- Garnier J., Mercier D., 2006, Transitions territoriales et risques : la reconversion de La Ciotat in Mériaux O., Verdier E., *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques de l'emploi et du travail*, rapport pour le Commissariat général du plan, Paris, 141-158.
- Gaudin J-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science-Po. Voir la nouvelle édition 2008
- Gislain J-J., 2004, « Futurité et toposité : sitologie des perspectives de l'action », *Géographie Économie Société* n° 2, Vol. 6, 203 à 219.
- Jeannot, G. 2005. *Les métiers flous : travail et action publique*. Toulouse. Octarès.
- Jobert A., 2000, *Les espaces de la négociation collective: branches et territoires*, Octarès, Editions.
- Henry E., 2004, « Quand l'action publique devient nécessaire: qu'a signifié 'résoudre' la crise de l'amiante ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, no 2, avril, p. 289-314.

Lallement M., Mériaux O., 2001, « " Tout n'est pas contractuel dans le contrat... ", les relations professionnelles et action publique à l'heure de la " Refondation sociale " », *L'année de la régulation*, n°5, 171-210.

Lascoumes P., Le Galès P. (eds.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Sciences Po, Les Presses, Paris.

Lichtenberger Y., 2003, « Régulation(s) et constitution des acteurs sociaux » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 51-60.

Massardier G., 2004, *Politiques et actions publiques*, Coll. Science Politique U, Armand Colin, Paris.

Méhaut P., Verdier E., 2006, « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle », à paraître en 2008 in Duclos L., Groux G., Mériaux O. (eds.), *Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, LGDJ.

Mériaux O., Verdier E. (eds.), 2006, *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques de l'emploi et du travail*, rapport pour le Commissariat général du plan, Paris.

Morin M-L., 2000, « Le risque de l'emploi », *La revue de la CFDT*, n°30, pp. 18-26

Padioleau J-G., 1994, « Pour qui sonne le glas ? », Préface à Bezes, P., *L'action publique volontariste, analyse d'une politique de délocalisation*, L'Harmattan, Paris.

Paradeise C., 2003, « La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris.

Pizzorno A., 1978, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », dans Crouch C. and Pizzorno A. (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe*, vol. 1, London, Macmillan, 277-298.

Reynaud J-D., 1989, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, coll. Sociologie, Armand Colin, 1<sup>ère</sup> édition, Paris.

Reynaud J-D., 1995, *Le conflit, la négociation et la règle*, Coll. Travail, Octarès, Toulouse.

Reynaud J-D., 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, coll. Sociologie, Armand Colin, 2<sup>ème</sup> édition, Paris.

Reynaud J-D., 2003a, « Réflexion : Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 103-116.

Reynaud J-D., 2003b, « Réflexion : La négociation, l'accord, le dispositif » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 179-192.

Reynaud J-D., 2003c, « Réflexion : Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 241-252.

Reynaud J-D., 2003d, « Une théorie pour quoi faire ? » in Terssac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 399-446.

Reynaud J-D., Richebé N., 2007, « Règles, conventions, et valeurs. Plaidoyer pour la normativité ordinaire », *Revue Française de Sociologie* 48-1, 3-36.

Rorive B., 2003, « Qui porte la responsabilité sociale dans l'entreprise réseau ? », Communication du LENTIC (Université de Liège) pour le Projet RELIER à la 5<sup>ème</sup> Université de Printemps de l'Audit Social IAE de Corse 22- 23 Mai.

Rychen F., 2002, « Risques économiques territoriaux : éléments de définition », in Rychen F., Pivot A., 2002, *Gérer les risques collectifs* (sous la direction de), éditions de l'Aube.

Salais R., Reynaud B., Baverez N., 1986, *L'invention du chômage*, Paris, PUF.

Salais R. et Storper M., 1993, *Les mondes de production, enquête sur l'identité économique de la France*, Editions de l'EHESS, Paris.

Salais R., 1998, « Action publique et conventions : état des lieux » in Commaille J. et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.

Setbon M., 2004, *Risques, sécurité sanitaire et processus de décision*, Coll. Médecine des risques, Elsevier, Paris.

- Soskice D., 1994, “ Reconciling Markets and Institution : The German Apprenticeship System ” in Lynch L. (ed.) “ *Training and the Private Sector; International Comparisons* ”. The University of Chicago Press. Chicago, 25-60.
- Supiot A., 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF.
- Terressac (de), 2003, « Travail d'organisation et travail de régulation » in Terressac (de) – ed. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, 121-134.
- Thévenot L., 1986, « Les investissements de forme, leurs usages pour la main d'œuvre », *Formation Emploi* in Les conventions économiques. Cahiers du CEE, PUF.
- Thévenot L., 2006, *L'action au pluriel, sociologie des régimes d'engagement*, La Découverte, 2006.
- Verdier E. (coord.), 2008, *Entre plan national et initiative locale, l'émergence d'une gouvernance territoriale des risques professionnels ?*, Rapport ANR, Appel d'offres « Santé-Environnement » et « Santé-Travail ».