



HAL
open science

Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover ?

Jacques Garnier

► **To cite this version:**

Jacques Garnier. Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover ?. Innovations - Revue d'économie et de management de l'innovation, 2012, L'innovation sociale acteurs et système, 38, pp.167 - 184. 10.3917/inno.038.0167 . halshs-01417946

HAL Id: halshs-01417946

<https://shs.hal.science/halshs-01417946>

Submitted on 16 Dec 2016

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.

Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover ?

Jacques GARNIER
Membre associé du LEST
Aix Marseille Université

Article paru dans :

INNOVATIONS, Cahiers d'économie de l'innovation
Numéro spécial « L'innovation sociale, acteurs et système »
Dirigé par Nadine RICHEZ-BATTESTI et Delphine VALLADE
N°38 2012/2, pp. 167-184

Résumé

Cet article entend montrer que la notion d'innovation sociale ne saurait être réduite à la simple transposition au domaine du social du concept d'innovation élaboré par la théorie économique. Il s'en démarque à deux titres. D'abord parce que la notion d'innovation sociale, en contrepoint aux conceptions aujourd'hui dominantes de l'innovation, vise à valoriser des changements autres que technologiques ou commerciaux, centrés sur la satisfaction des besoins sociaux, sur la solidarité et la justice et qui peuvent être considérés comme tout aussi générateurs de bien-être et moteurs de progrès. Ensuite, parce que l'innovation sociale ne peut se mettre en œuvre que par des démarches, nettement différentes de la recherche-développement, impliquant des processus relationnels, des interactions et des initiatives « venant du bas ».

Le territoire, précisément, est devenu une des instances privilégiées d'où peuvent émerger ces innovations sociales venant du bas. Fortement incitées en France par le mouvement de décentralisation administrative et rendues indispensables par les effets déstructurants et restructurants associés à la mutation de l'appareil productif, ces innovations sont conçues et mises en œuvre selon des formes très diverses de « dialogue social territorial ». L'article, prenant appui sur le cas de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (France) entend faire progresser l'analyse de la capacité innovante de ce dialogue en proposant une esquisse de typologie ; la question posée, en fin de compte, étant celle de l'équilibre à instaurer entre un Dialogue social plus reconnu, encadré et institutionnalisé et un Dialogue social véritablement innovant et avant tout inspiré par les acteurs du territoire.

Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover ?

I. Innovation sociale et territoire : quel rapport ?

Pourquoi se poser aujourd'hui la question de l'innovation sociale dans les territoires ? Et d'abord, pourquoi se préoccuper d'innovation sociale ? Pourquoi sommes-nous conduits aujourd'hui à transposer dans le champ du social une terminologie d'origine économique, introduite notamment par Joseph Schumpeter et enrichie depuis plus d'un demi-siècle par les économistes évolutionnistes ?

Réalité ancienne, qualificatif nouveau

Après tout, dans le passé, les changements sociaux innovants n'ont pas manqué et se sont même parfois révélés comme déterminants dans l'évolution des sociétés européennes et, singulièrement, de la société française. Les acteurs publics ou privés qui initiaient ces changements ou qui les diffusaient, réalisaient en somme de l'innovation sociale à la manière de Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir. Sans même remonter très loin dans l'histoire, depuis la journée de huit heures jusqu'au micro-crédit en passant par l'assurance maladie, les allocations familiales, le planing familial, la coopération, la mutualité ou encore les congés payés, les changements sociaux innovants n'ont jamais cessé de transformer les structures globales et les relations inter-individuelles de nos sociétés. Pourquoi attribuer aujourd'hui à ces changements le qualificatif d'innovation sociale ?

De fait, le terme d'innovation est aujourd'hui connoté très positivement dans la plupart des registres du développement de nos sociétés. L'innovation est présentée comme garante de motricité et comme gage de performance. Elle tend à être considérée, quasiment, comme l'alpha et l'omega du progrès, de la survie ou de la suprématie économique au sein d'un monde de compétition. Elle est en voie de devenir un principe central des politiques économiques, notamment des politiques industrielles (Beffa, 2005). Mais l'innovation dont il est question, qu'elle soit technologique ou organisationnelle, n'est pas forcément garante de progrès social et elle peut même fort bien avoir des effets négatifs dans le domaine

habituellement qualifié de social. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut dire que le taylorisme et les diverses formes actuelles de néo-taylorisme ont bien été des innovations technologiques et organisationnelles, mais on sait bien aussi qu'ils n'ont en rien été des garants de motricité, de performance et de progrès dans le champ du social.

La démarche consistant désormais à employer et à valoriser le terme d'innovation sociale nous paraît procéder, en réalité, de deux motifs. En premier lieu, c'est une manière historique circonstancielle de faire contrepoids à une idéologie dominante, chargée de productivisme, qui considère le social comme asservi à la motricité et à la légitimité hégémoniques de l'innovation technologique et organisationnelle associée à ce productivisme. En deuxième lieu, c'est la manifestation d'une volonté de valoriser des types de changement autres que technologiques, centrés sur la satisfaction des besoins sociaux, sur la solidarité et sur la justice et qui ont vocation à être considérés comme tout aussi moteurs et générateurs de progrès, sans être pour autant exclusifs de l'innovation technologique.

L'innovation qui vient d'en bas

A priori, le domaine de l'innovation sociale est extrêmement large. Evoqué sans plus de précision, il suggère un spectre infini d'initiatives, d'applications, d'expérimentations, de dispositifs diffusés, allant de l'organisation du travail aux pratiques culturelles en passant par les relations de voisinages, les pratiques civiques, les relations professionnelles, les modalités du crédit à la consommation ou à l'investissement, les pratiques de soin de santé, l'accompagnement de la vieillesse, l'éducation des enfants, etc. Ce domaine est tellement vaste qu'il pourrait désespérer tout effort d'analyse, à moins qu'il n'incite les chercheurs et les acteurs du terrain à engager, avec méthode et patience, un travail de spécification théorique et pratique, ainsi que l'ambitionnent les protagonistes du présent dossier spécial de la Revue Innovation.

Il est possible de faire progresser l'analyse et la spécification de l'innovation sociale en la confrontant à certains champs particuliers de la société et, tout spécialement ici, en confrontant les manifestations au champ particulier que constitue le territoire. Le regard projeté aujourd'hui sur l'innovation sociale procède, la plupart du temps, d'un intérêt appuyé porté aux initiatives venant du bas et non pas seulement aux dispositifs construits depuis le haut par des règles législatives, réglementaires, contractuelles ou conventionnelles (Mériaux,

Verdier, 2006). A ce titre, toute interrogation sur l'innovation sociale dans le champ territorial peut être opportune et féconde.

Après une longue occultation, tenant à la fois aux présupposés a-sociaux et a-géographiques de la théorie économique néo-classique, aux formes spatiales de déploiement de l'économie taylorienne-fordienne et, en France, au centralisme étatique et parisien, le territoire réémerge aujourd'hui comme une catégorie pertinente de l'analyse économique et sociologique ainsi que de la démarche politique. Ceux qui observent et ceux qui agissent ont pris conscience de ce que les structures sociales territoriales constituent les matrices organisationnelles et cognitives dans lesquelles prennent naissance et s'encastrent des initiatives, des projets, des innovations venues, précisément, depuis le bas. Les Districts industriels, les Milieux innovateurs, les Systèmes industriels localisés, les Systèmes productifs locaux et, de manière plus générale, ce que l'on qualifie de Clusters (Porter, 2000), peuvent être considérés comme autant de tentatives de modélisation du nouveau rapport désormais instauré entre les appareils productifs, les sociétés locales et les territoires.

Matrice organisationnelle potentielle, espace de déploiement de réseaux sociaux anciens réactivables, creuset local possible d'interactions productives, le territoire a ainsi acquis, au cours des 25 dernières années, le statut d'une instance fertile, féconde et propice aux nouvelles formes de créativité et d'innovation. Dans le domaine technologique autant que dans le domaine organisationnel, de nombreuses institutions ont, dès lors, été mises en place afin de mettre à profit cette capacité de créativité et d'innovation par le bas : pôles de compétitivité, pôles d'innovation, pôles d'excellence, pôles de recherche et d'enseignement supérieur, intercommunalités de projet, etc. Mais la grande majorité de ces institutions est principalement vouée à l'innovation technologique, commerciale, financière et aux innovations organisationnelles qui leur sont associées. Qu'en est-il du rapport entre le territoire et l'innovation sociale ? Les développements qui suivent ont, précisément, pour objet de mettre en évidence l'émergence et l'enrichissement d'un tel rapport.

Ils s'alimentent principalement à une série de recherches réalisées par l'auteur dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, analysant les changements sociaux advenus en relation avec la mutation de l'appareil productif de cette région. Dans un premier temps, ils désignent et définissent les conditions historiques récentes qui président à la nécessité du nouveau rapport entre territoire et innovation sociale. Dans un deuxième temps, ils situent théoriquement et

pratiquement un principe relationnel essentiel sans lequel l'innovation sociale ne pourrait certainement pas prospérer et qui lui est quasiment consubstantiel : le dialogue social territorial. Dans un troisième temps, enfin, ils présentent un certain nombre de dispositifs conjoints d'innovation sociale et de dialogue social territorial associés aux évolutions de l'appareil productif de Provence-Alpes-Côte d'Azur et ils s'efforcent d'en faire une première typologie.

II. Innovation sociale et territoire : le contexte et la nécessité

Les territoires français et les sociétés locales qui les structurent – notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur - ont connu au cours des trente dernières années, connaissent aujourd'hui et vont connaître au cours des prochaines décennies des mutations telles que l'innovation sociale y est devenue possible et nécessaire ; possible par la vertu du nouveau contexte administratif et politique ; nécessaire par l'effet des changements économiques, notamment par les manifestations et les conséquences de la mutation de l'appareil productif.

Nouvelle architecture administrative et politique : le contexte

On n'insistera pas ici sur les nouveaux dispositifs associés au processus de décentralisation qui sont désormais bien connus et bien intégrés dans la définition du paysage socio-politique français. On rappellera cependant que les transferts de compétences opérés du début des années 80 au début des années 90 au profit des collectivités territoriales préexistantes, des établissements publics nouveaux et des nouvelles institutions intercommunales ont constitué un premier courant d'appel d'air vers les initiatives prises depuis le bas. On remarquera que la nouvelle architecture administrative a aussitôt généré une multiplication d'institutions satellites vouées, selon des modalités généralement inédites à la consultation, à la concertation, à l'expertise ou à l'action opérationnelle. D'une part, les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR)¹, créés auprès des Conseils régionaux et les Conseils de développement créés auprès des Communautés d'agglomérations et Communautés urbaines, rassemblent des acteurs de la société civile au sein d'instances écoutées. D'autre part, les organismes d'expertise, généralement des « observatoires », mettent en place des opérations fondées sur des méthodologies d'étude participative et articulent leurs missions avec des

¹ Devenus aujourd'hui Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

démarches de concertation, de consultation et, parfois, de négociation. Enfin, les unes et les autres de ces nouvelles institutions impulsent ou nourrissent un grand nombre de démarches prospectives et de planification, notamment les schémas régionaux de développement économique (SRDE), d'aménagement du territoire (SRADDT), d'enseignement supérieur et de recherche (SRESR), de formation (PRDF), d'emploi (PRE), de transport (SRIT), etc.

Le nouveau et foisonnant complexe institutionnel ainsi déployé au niveau territorial constitue, dès lors, un cadre propice à la multiplication des confrontations d'intérêts, des concertations décentralisées, des diagnostics partagés et des initiatives collectives. Les aspirations participatives des acteurs sociaux locaux, quelque peu refoulées jusque-là, trouvent dans ces institutions, dans leur proximité et leur accessibilité, des occasions inédites d'écouter et de parler plus stimulantes que les formes traditionnelles de la démocratie représentative instituée. L'innovation sociale par le bas trouve là, par conséquent, un ensemble de conditions contextuelles très favorables. Mais ces conditions ne deviennent fécondes que sous l'effet de la nécessité et celle-ci réside pour une large part dans les effets de la mutation de l'appareil productif. C'est sur ces effets qu'on insistera ici ; d'abord parce qu'ils sont généralement peu évoqués dans les analyses disponibles ; ensuite parce que les connaissances accumulées concernant la mutation de l'appareil productif de Provence-Alpes-Côte d'Azur permettent de bien les discerner.

Mutation de l'appareil productif de Provence Alpes Côte d'Azur : des nécessités

Depuis le milieu des années 70 jusqu'au début des années 2000, la mutation de l'appareil productif de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, comme celle de la plupart des régions françaises, se manifeste de manière duale (Garnier, 2011). D'une part, elle est destruction des anciennes cohérences socio-économiques territoriales relativement stabilisées et sécurisantes. D'autre part, elle est émergence d'un rapport tout à fait nouveau entre l'espace productif et les sociétés locales, ce rapport devenant plus instable, incertain et précarisant.

Destruction des anciennes cohérences socio-économiques

La modalité prédominante du rapport entre l'appareil productif régional et la société locale était jusque-là celle de la ville-usine, du village-usine ou du quartier-usine. Il s'agissait là d'une configuration dans laquelle l'organisation productive et l'organisation urbaine

interagissaient étroitement de telle manière que l'articulation de l'une à l'autre permettait à l'ensemble de s'auto-reproduire. L'organisation urbaine assurait la pérennité de la main d'œuvre et elle permettait que se reproduisent les professionnalités nécessaires à l'outil de production. Réciproquement, l'organisation productive s'imprimait au cœur des structures urbaines dans leurs différentes dimensions topologique, architecturale, associative, festive et même politique.

Il en allait ainsi dans le complexe de construction et de réparation navales déployé sur le littoral depuis Toulon jusqu'à Marseille en passant par les villes-usines de La Seyne et de La Ciotat (Gallego et alii 2008) ; de même dans le complexe industrialo-portuaire de Marseille et de ses quartiers-usines ; de même aussi dans le petit district industriel de parfumerie de Grasse dans les Alpes Maritimes ; de même encore dans le complexe minier du bassin de Provence centré autour du village de Gardanne ou, plus au nord dans les Alpes, dans le village-usine de L'Argentière organisé autour de son usine de fabrication d'aluminium ; et de même encore dans le dense archipel des nombreux autres villages-usines (tanneries, céramiques, chimie, etc) déployés sur l'ensemble du territoire régional.

Entre le productif et l'urbain, l'articulation se construisait et se pérennisait par la médiation d'une multitude d'institutions stabilisantes ; des filières d'embauche réglées par des traditions corporatives, syndicales ou familiales locales telles qu'elles s'étaient instituées notamment autour de la mine de Gardanne ou des usines de parfumerie de Grasse ; des politiques du logement concertées entre l'entreprise dominante et la municipalité locale telles qu'elles prévalaient dans la ville-usine de La Seyne ; des structures associatives décalquées depuis les relations de travail ou encore les institutions médico-sociales gérées par certaines organisations syndicales ou mutualistes locales telles qu'elles s'étaient développées dans la ville-usine de La Ciotat. Dans chacun de ces espaces socio-économiques territorialisés, les temporalités elles-mêmes se trouvaient en concordance, les séquences de la vie sociale s'encadrant dans les séquences du processus de production, les cycles de vie professionnelle individuels s'ordonnant au temps long d'une entreprise ou d'une industrie considérée comme indéfiniment durable, l'horizon des projets collectifs et des projets individuels se trouvant porté par le continuum sécurisant du « temps industriel » (Grossin, 1986).

En marge des villes-usines, des villages-usines et des quartiers-usines, il en allait d'ailleurs de manière analogue dans diverses formes d'espaces socio-économiques plus diffus,

généralement en milieu rural, où s'étaient pérennisés des réseaux relationnels et professionnels entre les composantes de l'appareil productif agro-industriel et les populations locales, notamment dans la basse vallée du Rhône, au sein du triangle délimité entre Carpentras, Cavaillon et Avignon (Lamanthe, 2004).

Du milieu des années 70 au début des années 2000, la quasi-totalité de ces cohérences socio-économiques territorialisées vont être détruites ou profondément altérées. Des houillères aux chantiers navals en passant par la sidérurgie, l'aluminium et le textile, les restructurations sectorielles nationales vont se projeter de manière destructrice dans les tissus productifs régionaux et, tout particulièrement dans les villes, les quartiers et les villages où les activités désormais en crise étaient restées ancrées jusque-là. La crise générée par les chocs pétroliers débouche sur la fermeture des chantiers navals de La Seyne et de La Ciotat avec pour conséquence la disparition immédiate de l'articulation du productif et de l'urbain et l'anéantissement des multiples liens sociaux d'inter-connaissance et de solidarité associés à cette articulation. De même en va-t-il, quoique moins brusquement, des liens séculaires institués autour de Gardanne dans le bassin minier de Provence. De même encore dans plusieurs segments du complexe industrialo-portuaire de Marseille. Et de même, bien sûr, dans le dense archipel des villages-usines successivement affectés par les crises.

L'articulation organique de l'appareil productif et de la société locale se trouve quasiment partout déstructurée et, avec elle, les solidarités professionnelles, les relations d'entraide intergénérationnelle, les institutions communautaires et la plupart des liens d'inter-connaissance. De même voit-on disparaître les temporalités partagées, les visions, les anticipations, les projets collectifs et, bien souvent aussi, les valeurs spécifiques qui leur étaient associés (Pumain, 1993).

Ainsi disparaissent ou s'altèrent les multiples formes de cohésion et de solidarité sociales stabilisées fondées sur une inscription collective dans l'espace, dans le temps et dans le projet (de Conninck, 1998). Ainsi des besoins essentiels ne sont plus satisfaits. La richesse du système français de protection sociale ne suffit pas à combler de tels vides, à compenser de telles pertes, à recréer de telles solidarités et, encore moins, à reconstruire des institutions, des liens et des projets collectifs. Et c'est là que la nécessité de l'innovation sociale par le bas trouve un premier et urgent ressort.

Nouvelles territorialisations de l'appareil productif

La mutation, cependant, n'a pas généré uniquement des destructions. En Provence-Alpes-Côte d'Azur comme dans la plupart des autres régions françaises, elle a aussi débouché sur de nouvelles activités et de nouvelles organisations et elle a contribué de manière majeure à construire un nouveau type de rapport entre l'appareil productif et le territoire. Se substituant aux anciennes cohérences brisées, des rapports nouveaux se développent alors entre l'appareil productif, les structures urbaines et les sociétés locales. A leur tour, ces nouveaux rapports vont générer des besoins nouveaux. Conjugués aux effets de la destruction des anciennes cohérences, ils vont accentuer encore la nécessité et l'urgence des innovations sociales.

Les formes post-tayloriennes d'organisation de la production et du travail se trouvent certes très souvent territorialisées selon les formes inédites du district industriel, du système productif local, du système industriel localisé ou du milieu innovateur. Mais la nouvelle territorialisation se fonde beaucoup plus qu'avant sur l'agglomération de petits établissements dans d'immenses zones d'activités, beaucoup plus qu'avant aussi sur les réseaux flexibles et réversibles reliant une multiplicité de petites ou très petites entreprises et beaucoup moins qu'avant, en revanche, sur les polarisations locales urbanisées autour d'un petit nombre de grands ou de très grands établissements moteurs. Les collectifs de travail changent de taille et de cohésion. Segmentés entre petites entreprises, de plus en plus disjointes à mesure que se développent les processus d'externalisation, hiérarchisés du point de vue des statuts d'emploi, ils deviennent beaucoup plus réduits, nettement moins bien organisés syndicalement et, par suite, sensiblement plus vulnérables aux chocs des conjonctures. Leur stabilité et leur ancrage territoriaux deviennent précaires et, avec eux, l'ancrage et la stabilité des individus et des groupes.

Ainsi en va-t-il, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, du nuage d'entreprises très technologiques de la micro-électronique déployé de l'est à l'ouest de la région entre Nice-Sophia-Antipolis, Aix-en-Provence et Marseille. Ainsi en est-il des nouvelles activités industrielles maritimes, fortement soumises aux exigences d'innovation technique et de flexibilité organisationnelle, déployées désormais dans l'ensemble de la Provence entre Toulon, le Pays d'Aix et Marseille. Et de la même manière voit-on apparaître un vaste et diffus tissu de petites et moyennes entreprises d'études et de réalisation dans les activités de mécanique et d'instrumentation. Le nouvel appareil productif fait certes encore une place importante à quelques grands

établissements du nucléaire, de l'aéronautique, de la sidérurgie et de la pétrochimie. Il n'en est pas moins composé pour l'essentiel par ces nuages de moyennes, petites et très petites entreprises, clusters performants déployés sur l'ensemble de la région mais largement déconnectés désormais des territoires locaux et des sociétés locales.

Car en même temps qu'il se redéployait spatialement, l'appareil productif est sorti des villes, des villages et des quartiers et il s'est coupé d'eux. Il s'est aggloméré dans les dizaines de zones d'activités, zones industrielles, zones artisanales, parcs d'activités et technopoles aménagés dans les espaces péri-urbains de Nice, Marseille, Aix-en-Provence, Avignon, Toulon, Arles, etc., aux abords des autoroutes et des nœuds logistiques. Une disjonction poussée s'instaure entre le productif et l'urbain, entre l'emploi et l'habitat, entre le travail et la vie familiale ; une disjonction qui affecte désormais la vie des personnes actives et qui se résout quotidiennement pour elles dans la solitude et la répétitivité des migrations alternantes motorisées.

Ainsi s'instaurent des formes nouvelles, pour l'instant appauvries, dans les rapports sociaux locaux associés à la production et au travail. Ainsi se développent des modalités de la vie sociale dans lesquelles les solidarités et la stabilité des liens passés ont volé en éclat, dans lesquelles la mobilité incessante altère profondément les spatialités et les temporalités partagées sur lesquelles reposaient jusque-là les identités, les solidarités et les projets collectifs. Frédéric de Coninck voit « émerger une multitude d'isolats éclatés : cellules familiales qui tentent, tant bien que mal, de faire face à la crise; sociétés locales traversées par des logiques qui leur sont étrangères; noeuds de réseau victimes d'une rupture de liaison » et il déplore de constater que « tandis que les horizons spatiaux s'élargissent, les horizons temporels se raccourcissent. Les figures du projet commun et de la promesse mutuelle s'évanouissent peu à peu » (de Coninck, 1998).

De nouveaux liens, de nouvelles solidarités, de nouvelles articulations temporelles, de nouveaux cadres collectifs doivent, dès lors, être réinventés et construits, dans lesquels l'anticipation et le projet pourront prendre appui sur des institutions ou des rapports eux aussi réinventés. Et ici aussi, la nécessité de l'innovation sociale par le bas trouve un autre ressort et une autre urgence.

Mais l'innovation sociale est bien différente de l'innovation technologique. Elle touche au lien, au relationnel, à la transaction, aux rapports de partage et de coopération, d'autonomie et de dépendance réciproque, de rapport de forces et de responsabilité partagée, d'affectivité et de proximité inter-individuelle. Elle remet en question des habitudes, des normes et des inerties. Elle anticipe des relations socio-économiques inédites et, à ces différents titres, elle relève quasiment du registre du choix politique. Elle ne peut donc pas résulter d'une quelconque forme de recherche-développement confiée à des techniciens ou managers spécialistes. Elle ne peut résulter que de l'échange, de la concertation, de la confrontation, de la négociation et de l'accord : toutes catégories constitutives du champ traditionnel des relations professionnelles mais qui gagnent désormais, au niveau des sociétés locales, à se couler dans les formes innovantes de ce que l'on commence à appeler le dialogue social territorial.

III. Innovation sociale et Dialogue social territorial

Recomposition des relations professionnelles et dialogue social

La notion de Dialogue social procède d'une recomposition profonde du champ de ce qu'on appelle en France les Relations Professionnelles ; champ principalement constitué par les conditions sociologiques, les institutions juridiques et les pratiques collectives concourant à l'élaboration – principalement par les accords négociés et par la loi – des règles relatives aux rapports sociaux du travail. Cette recomposition s'observe dans l'ensemble des pays européens sous les effets conjugués de la mondialisation, de la décentralisation et des modalités nouvelles de l'action publique. Mais elle prend en France des formes d'autant plus spécifiques que le rôle de l'Etat, l'intervention de la loi et la place de l'action publique y sont plus développés qu'ailleurs. On comprend ainsi que les recherches et études y aient été jusqu'ici plus particulièrement ciblées sur certains registres particuliers comme la formation professionnelle et l'éducation permanente, la santé ou encore les risques du travail et de l'emploi, tous registres dans lesquels l'action publique est déterminante.

Pour expliquer cette recomposition, quatre constats sont généralement avancés. D'abord le constat ou plutôt l'hypothèse très général selon laquelle c'est l'ensemble de l'architecture institutionnelle des relations professionnelles qui ne serait « 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). Ensuite, le constat selon lequel la capacité des relations professionnelles à contribuer à l'action collective face à des enjeux émergents cruciaux (par exemple pour le gouvernement des risques liés aux relations de travail) est jusqu'à présent demeuré relativement faible et expliquerait l'émergence de formes nouvelles de relations (Mériaux, Verdier, 2008). Ensuite, le constat selon lequel l'enchevêtrement des responsabilités (par exemple en matière de formation professionnelle et d'éducation permanente) ouvre aujourd'hui, à la fois, des espaces de négociations et de concertation classiques et des espaces délibérément nouveaux dans lesquels la décentralisation confère une place croissante aux dimensions régionales et locales de la régulation (Bel, Méhaut, Mériaux, 2003). Enfin, ainsi qu'on l'a souligné plus haut, le constat selon lequel les transferts de compétences à des collectivités territoriales dépourvues de pouvoir législatif contribue très fortement à l'apparition de modalités nouvelles d'action publique concertée, contractuelle, voire négociée.

C'est dans un contexte ainsi redéfini que prennent place désormais le dialogue social en général et, plus particulièrement le dialogue social territorial. Celui-ci tend d'ailleurs à déborder le champ habituel des relations professionnelles. Certes, les modalités de ce dialogue complètent, déplacent ou décalent les objets, les méthodes et les produits de ces relations professionnelles en vue de résoudre des problèmes spécifiques localisés relevant de ce champ. Mais il se développe aussi dans des registres complètement extérieurs au champ classique de ces relations.

Champ, méthodes, objets décalés ou nouveaux

Bien que sa définition ne soit pas encore stabilisée et reste enveloppée d'un certain flou, le dialogue social, singulièrement, le dialogue social territorial est désormais pratiqué selon quelques traits particuliers répertoriés (Jobert, 2008). Il désigne des échanges autour de questions d'intérêt général, échanges informels le plus souvent, ne s'inscrivant pas dans des procédures et des cadres institutionnels préétablis habituels. Il se manifeste par une sortie du face à face des relations professionnelles classiques et il implique un éventail très large d'acteurs allant bien au-delà des seules organisations professionnelles, syndicales et étatiques.

Il se met en œuvre selon des dispositifs institutionnels diversifiés souvent nouveaux : comités de pilotage, groupes de travail, associations, ateliers, rendez-vous, etc. Ces dispositifs sont parfois créés dans le cadre de processus institutionnels circonstanciels ou évolutifs tels que les différents « schémas régionaux » évoqués plus haut. Ils sont parfois aussi instaurés à l'occasion de démarches d'échange, de concertation ou de négociation suscitées dans le cadre d'institutions déjà formalisées, par exemple les pôles de compétitivité.

Le dialogue social englobe une thématique très diversifiée d'objets sociaux. Il s'agit bien sûr des conditions de travail, de l'emploi des jeunes, des travailleurs saisonniers ou de la formation professionnelle ; mais aussi du développement économique local, de l'accès aux services publics, des investissements publics, des risques industriels, du développement durable, de l'aide aux personnes vulnérables, etc.

Il débouche généralement sur des résultats différents de ceux des relations professionnelles classiques : sur l'énoncé de règles de bonnes pratiques, sur des engagements de progrès, sur des outils d'analyse, des indicateurs et des normes (de croissance, de pauvreté, de bien-être, de bon emploi) ou encore sur l'identification de problèmes ou sur des diagnostics partagés.

Il s'agit enfin d'un dialogue à forte implication cognitive prenant appui sur des connaissances acquises, des retours d'expérience, des expertises, des enquêtes et des recherches scientifiques, ces diverses démarches étant généralement réalisées, selon des méthodes participatives interactives dans le cadre d'observatoires ou de missions.

Le dialogue social territorial est donc un des registres particuliers de cette nouvelle catégorie générique de dialogue social. Pour le définir, les conceptualisations s'ébauchent, soit qu'elles soient produites par des groupes de chercheurs (Bethoux et alii, 2008), soit qu'elles fassent l'objet de premières synthèses comme l'a fait la section Travail du Conseil économique, social et environnemental (CESE) national dans son rapport *Réalité et avenir du dialogue social territorial*. Ces conceptualisations, cependant, restent souvent encore générales et peu théorisées parce qu'elles viennent juste d'être extraites du domaine de l'empirie. Et ceci est plutôt bénéfique dans la mesure où ce caractère général et peu théorisé laisse encore de la place et du temps pour analyser, sans les figer dans une modélisation prématurée, un ensemble de pratiques qui « s'impose sans avoir été préalablement pensé ou encadré » (CESE, 2009). Tout en restant encore dans la même démarche inductive d'extraction du domaine de

l'empirie, on s'efforcera maintenant d'apporter une contribution supplémentaire en vue d'une approche plus précise des conditions innovantes du dialogue social territorial. On puisera pour cela dans le creuset proliférant observable dans certains territoires, notamment de ceux de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dont on a bien noté, plus haut dans ce texte, qu'elle est en attente d'innovation sociale. La démarche consistera à esquisser une typologie.

IV. Innovation et Dialogue social territorial en Provence Alpes Côte d'Azur

Constitutives des innovations sociales qui s'y sont développées au cours des vingt dernières années, les manifestations multiples et multiformes de dialogue social territorial expérimentées dans cette région ou dans telle ou telle région voisine se prêtent bien à une démarche typologique. Deux critères structurent la typologie : d'une part, l'importance respective qu'y prennent l'encadrement institutionnel et l'initiative par le bas et, d'autre part, l'importance respective et le degré d'articulation qu'y prennent les différents types d'acteurs.

Encadrement institutionnel versus Initiative par le bas

Un premier type de dialogue social territorial possède un très haut degré d'institutionnalisation du fait qu'il s'inscrit dans les dispositifs d'ordre public associés au mouvement de décentralisation. Les Conseils économiques et sociaux régionaux et les Conseils de développement de Pays et d'Agglomération relèvent de ce premier type, de même que les multiples Schémas, Plans et Stratégies évoqués plus haut². De ce premier type relève aussi la procédure du Débat public mise en œuvre notamment, dans cette région, sur les questions de la Ligne à grande vitesse ferroviaire, du réaménagement de la Zone industrielle et portuaire de Fos-sur-Mer et du passage de la ligne électrique à haute tension au-dessus des gorges du Verdon.

Ici, l'encadrement institutionnel est le plus fort et le plus prégnant. Il n'en laisse pas moins une place consistante aux initiatives des acteurs locaux, notamment aux collectivités locales, aux organismes professionnels, syndicaux et consulaires, dans le cadre d'instances d'échange, de concertation ou de diagnostic (ateliers, commissions, assises, etc) au sein desquelles les réalisations et innovations locales peuvent être valorisées.

² Schéma, plans et dispositifs évalués actuellement au nombre de 46 en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Un deuxième type de dialogue social territorial consiste dans des procédures initiées par les grandes collectivités décentralisées – notamment Région et Département -, ces procédures ayant pour particularité de créer à leur tour des institutions de dialogue social territorial. En Provence-Alpes-Côte d’Azur, deux initiatives de ce type sont particulièrement illustratives. D’une part, les Comités d’animation de lignes de chemin de fer créés lorsque cette région est devenue autorité organisatrice des transports collectifs. Les douze comités mis en place sont destinés à susciter des échanges, concertations et débats entre le Conseil régional, la SNCF, les associations d’usagers, les syndicalistes, les transporteurs routiers interurbains, les conseils généraux ainsi que des élus et fonctionnaires locaux. D’autre part, les Pôles régionaux d’innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) créés par le Conseil régional et qui constituent, de fait, un contrepoint-complément aux pôles de compétitivité institués par l’Etat. Les 29 PRIDES³ sont destinés à créer des cohérences et des complémentarités socio-économiques nouvelles et à recréer des ensembles productifs socialement contrôlés par le moyen de conventions annuelles passées entre la Région et des instances de gouvernance ad’hoc composées d’acteurs locaux⁴ impliqués dans le développement économique territorial (Vial, 2009).

Ici, l’encadrement institutionnel étatique est inexistant. Dans les deux cas évoqués, la collectivité régionale assume de manière innovante les compétences particulières qui lui ont été transférées (transport, développement économique) en instituant un cadre contractuel et conventionnel propre à susciter les initiatives venues depuis le bas par les acteurs du territoire.

Un troisième type consiste dans divers dispositifs circonstanciels destinés à gérer les effets d’une crise ou à anticiper les effets potentiels d’un grand projet ; ces dispositifs étant développés hors de tout cadre institutionnel préexistant et associant, localement, les parties prenantes à ces crises ou à ces grands projets. En Provence-Alpes-Côte d’Azur, deux cas peuvent être considérés comme spécialement illustratifs. D’une part, la multiplication actuelle des colloques, ateliers, tables rondes⁵ destinés à prévenir ou à accompagner les crises

³Logistique, Bâtiments méditerranéens durables, Eco-entreprises, Mer, Pégase, Photonique sud, Capénergies, etc.

⁴ Entreprises, institutions de recherche et d’enseignement supérieur, organismes de formation, institutions d’expertise.

⁵ Par exemple, le colloque organisé par la Communauté d’agglomération de Ouest Berre sur « Les stratégies et enjeux des grands donneurs d’ordre du secteur industriel de l’ouest de l’étang de Berre » (15 septembre 2010) et

potentiellement associées aux incertitudes pesant sur le complexe d'industries lourdes de Fos / Lavéra / Etang de Berre, à l'ouest de Marseille. Tour à tour organisées par les communautés d'agglomérations, les organisations syndicales de salariés, les organismes professionnels et consulaires ou encore les clubs, ces manifestations sont généralement initiées par des acteurs collectifs de la société civile tandis que les services de l'Etat y manifestent une présence soutenue et attentive. D'autre part, le dispositif de commissions et ateliers mis en place en vue d'anticiper et d'accompagner l'implantation sur le site de Cadarache, dans les Bouches-du-Rhône, du très grand équipement de recherche scientifique sur la fusion nucléaire *International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)*⁶ Ce dispositif, progressivement conçu et mis en œuvre par l'Etat et le Conseil régional n'a pas été doté de mission décisionnaire ni négociatoire mais, du fait du nombre et de la diversité des partenaires représentés dans ses différentes instances, il constitue un cadre de circulation de l'information, de diagnostic territorial et d'aide à la décision précieux aux concepteurs et aux maîtres d'oeuvre des programmes d'aménagement publics.

Ici, l'implication respective de l'Etat et des grandes collectivités territoriale s'avère variable. Les modalités du dialogue social territorial s'y déroulent hors de tout cadre d'ordre public préétabli et de manière tout à fait circonstancielle. L'ensemble de ces manifestations n'en constitue pas moins peu à peu un cadre institutionnel de type *soft power* ou, pour employer d'autres termes, une démarche d'équilibre politique et administratif entre l'Etat déconcentré, les grandes collectivités territoriales et les multiples autres acteurs impliqués dans le développement économique et social du territoire.

Un quatrième et dernier type est, pour sa part, véritablement promu depuis le bas par les acteurs sociaux indépendamment de tout cadre institutionnel préétabli, qu'il soit national ou régional. Trois cas sont représentatifs à cet égard en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans des régions adjacentes.

Modalité de dialogue social opportune dans la conjoncture actuelle de restructuration de l'appareil productif, un premier cas est celui des *Comités interentreprise donneurs d'ordre / sous-traitants* initiés dans certaines filières et bassins de sous-traitance la région Rhône Alpes. Ce dispositif fait certes écho aux orientations générales adoptées par certaines confédérations syndicales de salariés et notamment

la Table ronde sur « L'avenir de l'industrie pétrochimique en Provence et du site pétrochimique de LyondellBasel de Berre » (10 octobre 2011)..

⁶ Les partenaires de l'opération étant l'Europe, la Chine, les Etats-Unis, la Russie, l'Inde, le Japon et la Corée.

proposées lors des Assises de l'industrie organisées par l'Etat en 2011 (Bouvier, 2008). Il n'en est pas moins issu d'initiatives et de démarches proposées par des partenaires sociaux et mûries localement hors des cadres institutionnels classiques.

Un autre cas exemplaire est celui de la Maison du travail saisonnier d'Agde destinée à apporter des services et à constituer un cadre relationnel aux salariés et aux employeurs concernés par la saisonnalité des activités et des emplois. Fondée sur un dialogue social indépendant de l'espace classique des relations professionnelles, cet organisme est initié en 1999 par un diagnostic réalisé à l'occasion d'un séminaire voulu par l'administration régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) du Languedoc-Roussillon. Il est progressivement conçu au sein d'une Conférence régionale du travail regroupant les parties prenantes habituelles des relations professionnelles mais aussi, divers autres partenaires administratifs ou associatifs impliqués dans les questions relatives au travail saisonnier.

Un autre cas encore est celui du Centre d'information public pour la prévention des risques industriels et la protection de l'environnement (CYPRES) créé en 1991 en Provence Alpes Côte d'Azur et destiné à l'information, la formation, la concertation, le diagnostic et la prévention des risques associés aux grands établissements industriels de la région. Il est conçu, développé et opérationnalisé par échanges et coordinations entre les collectivités locales, les industriels, les organismes associatifs environnementaux, les syndicats de salariés ainsi que les établissements scolaires. Il n'en est pas moins redevable de la constance des initiatives et des incitations faites pendant plusieurs années par l'Etat, notamment la Direction régionale de l'industrie et de la recherche (DRIRE).

Ici, dans ces trois derniers cas et notamment dans les deux derniers, les innovations réalisées procèdent de démarches relationnelles qui « bousculent le jeu habituel des relations professionnelles classiques à la française » (Bel, Verdier, 2006) et qui, pour certaines d'entre elles, témoignent d'une « volonté partagée des parties prenantes d'échapper aux postures et positionnements classiques de la négociation sociale ».

Acteurs statutaires classiques et acteurs émergés du territoire

Des plus institutionnellement encadrées jusqu'aux plus impromptues ou émergentes, la déclinaison des formes du dialogue social est caractérisée par un continuum d'articulations entre les acteurs dotés d'un statut classique et ceux émergeant du bas et du cœur de la société civile locale ou régionale. Cette articulation – équilibre, rapport de forces, complémentarité dynamique – est de nature à féconder ou à enrichir les conditions de l'innovation sociale dans les territoires. Du plus encadré au plus émergent, l'articulation s'effectue selon des modalités de dialogue social qui ne condamnent la légitimité ni ne

consacrent l'hégémonie des uns ou des autres. Dans certains cas, l'institutionnalisation depuis le haut est forte ou très forte mais ne prend sens et efficacité que par l'implication active des acteurs du bas selon des modalités inhabituelles, non conventionnelles et souvent informelles. Dans d'autres cas, la multiplication foisonnante des initiatives venues du bas est très prégnante ou déterminante, mais elle ne peut déboucher sur l'opérationnel sans l'intervention légitimatrice ou organisatrice des acteurs statutaires – administratifs, politiques, syndicaux, professionnels – classiques. Et de même, entre ces deux pôles, la complémentarité dynamique des deux catégories d'acteurs est constamment et nécessairement active selon des degrés variables de prééminence des uns ou des autres.

Malgré tout ce qu'elles ont de fécond, il semble pourtant que les modalités nouvelles du dialogue social territorial soient souvent perçues avec quelque inquiétude, soit parce qu'elles peuvent déboucher sur des formes de gouvernance dont les acteurs statutaires classiques se sentiraient plus ou moins explicitement écartés, soit parce que les nouveaux dispositifs viendraient empiéter sur les institutions légales, statutaires ou contractuelles classiques.

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental est éclairant à cet égard qui propose plusieurs mesures visant, précisément, à encadrer davantage encore le dialogue social territorial. Constatant qu'on a affaire là à un phénomène « qui s'impose sans avoir été préalablement pensé et encadré », il expose lucidement les diverses attitudes possibles face à son développement : le nier, l'encadrer, l'accompagner, le valoriser, le laisser faire. Souhaitant clairement qu'il soit valorisé, il propose aussi d'opter pour des démarches d'encadrement et d'accompagnement : par un « encadrement juridique » spécifique, par « la simplification et la clarification du cadre institutionnel », par « la création d'un agenda régional économique et social partagé » ainsi que par le recours aux Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux susceptibles d'assumer un « rôle d'ensemblier » du dialogue.

Ces propositions sont certes du plus grand intérêt puisqu'elles conduisent à une légitimation définitive des modalités naissantes du dialogue social territorial et puisque elles proposent de renforcer la capacité d'agir des acteurs. Elles n'incitent pas moins à poursuivre l'analyse, le questionnement et la réflexion. Trop peu d'encadrement ne nuit-il pas à l'efficacité sociale ? Trop d'encadrement ne risquerait-il pas de moucher l'innovation ?

Bibliographie

Beffa, J.L. 2005, « *Pour une nouvelle politique industrielle* », Secrétariat général du gouvernement, La documentation française.

Bel, M., Méhaut, P., Mériaux, O. (dir), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, L'Harmattan.

Bel, M., Verdier, E. 2006, «La maison du travail saisonnier de Cap d'Agde, du dialogue social régional à l'action sociale sur les risques du travail et de l'emploi » in Mériaux O., Verdier E., *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi*, LEST/CERAT, rapport au CGP/DARES, 146-160.

Bethoux, E., Jobert, A., Machu, L., Mias A. 2008, «Le dialogue social dans l'espace européen. Branches, entreprises, territoires » in Jobert A , *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, P.I.E. Peter Lang, Coll. « Travail et Société », n°61, 13-23.

Blain, M., 2008, « Un comité interentreprises donneur d'ordres sous-traitants qui prend forme », *Entreprises et carrières*, n°912, 36-37.

Conninck (de), F. 1998, Nouveaux espaces de la production et trajectoires biographiques. Des figures plurielles de l'éclatement in May N. et alii (eds), *La ville éclatée*, Ed. l'aube.

Gallego Bono, J., Garnier, J., Mercier, D., 2008, « L'articulation entre dynamique économique, dynamique sociale et dynamique politique dans la transition des aires d'ancienne industrialisation. Comparaison des cas de Sagunto (Espagne) et de La Ciotat (France) », *Economies et sociétés, série développement, croissance et progrès*, n°4, 773-805.

Garnier, J. 2011, *Un appareil productif en mutation. Les 50 ans qui ont tout changé en Provence Alpes Côte d'Azur*, Ed. Economica Anthropos.

Garnier, J. 2005, « Restructuration de l'appareil productif, articulations spatio-temporelles, identités et capacités d'agir », *Temporalités*, n°4, 79-96.

Groupe Thomas, 2004, « Pour une prospective des règles de la négociation sociale », *Le 4 pages Thomas n°1*, Commissariat Général du Plan.

Grossin, W. 1986. *Le temps industriel : une représentation du temps désormais contestée*,

Sociétés 9.

Jobert, A. 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, P.I.E. Peter Lang, Coll. « Travail et Société », n°61, 13-23.

Lamanthe, A. 2004, « Le tissu industriel de la Basse vallée du Rhône : un système productif local en transition » in Garnier J. et alli, *Les modes de transition du tissu productif régional en Provence Alpes côte d'Azur*, Rapport LEST-UMR, pp. 88-143.

Lundvall, B.A. (Ed), 1992, *National System of Innovation. Towards a A Theory of innovation and Interactive Learning*, Ed. Pinter.

Mériaux, O., Verdier E. 2006, *Les relations professionnelles et l'action publique face aux risques du travail et de l'emploi*, LEST/CERAT, Rapport à CGP/DARES.

Porter, M.E. 2000, « Location, Competition and Economic development » : Location Cluster in a Global Economy”, *Economic Development Quarterly*, 14, 1, 15-34.

Pumain, D. 1993, “L'espace, le temps et la matérialité des villes”, in Lepetit B., Pumain D. (eds), in *Temporalités urbaines*, coll. Villes, Anthropos.

CESE, 2009, « Réalité et avenir du Dialogue Social territorial », *Rapport du Conseil économique, social et environnemental* présenté par Walter J.I..

Vial, D. 2009, « Déconstruction et construction des proximités dans les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) de Provence Alpes Côte d'Azur. Quelles conséquences pour les questions d'emploi et de formation », *6^{ème} Journées de la Proximité*, 14-16 octobre, Poitiers.