

# Construire un dialogue social territorial : l'intervention syndicale en besoin de territoires

## AUTEUR

Éric CANOBBIO, LADYSS (France)

## RÉSUMÉ

Peu impliqué en France dans les constructions revendicatives des grandes organisations syndicales, le *territoire comme enjeu syndical* est au cœur de la formation Prospective et territoires organisée depuis 2008 par la Confédération générale du travail (CGT). L'enjeu de cette formation est de construire une nouvelle pratique de l'intervention syndicale en territoire en créant les conditions favorables à un dialogue social territorial. À l'inverse d'une logique de filières et des postures défensives, repenser le territoire local par un projet syndical global, où collectivités territoriales, industries, services publics, acteurs de la formation professionnelle du logement et des transports agissent en coalition en faveur de l'attractivité reste une innovation syndicale. Elle produit sur l'enjeu de l'hydrogène dans la région de Dunkerque ou sur l'avenir de la vallée de la plasturgie dans la région d'Oyonnax dans l'Ain, ses premiers fruits.

## MOTS CLÉS

Syndicalisme et territoire, dialogue social territorial, innovation syndicale territoriale

## ABSTRACT

Territory as an object of union struggle has been quite absent in the various demands set forth by trade unions. However, this subject has been the main focus of the Prospective and Territories training course held since 2008 by the CGT trade union (Confédération générale du travail). The object of this training course is to build a new praxis of trade union intervention through the fostering of territorial social dialogue. Contrary to an industrial type logic or a defensive posture, re-thinking the local territory through a global union project in which local authorities, industries, public services, professional training in the housing and transport sectors act together in the name of attractivity remains an innovation of the trade unions. The first results of this are to be seen in the hydrogen issue in the Dunkerque region and on the future of the "plastic valley" of the Oyonnax region in the Ain department.

## KEYWORDS

Trade unions and territory, Territorial social dialogue, Territorial union innovation

## INTRODUCTION

Cette communication est issue du projet de recherche Penser le territoire dans l'intervention syndicale, soutenu par l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) et inscrit dans l'axe 1 du laboratoire LADYSS.

Son objectif est d'extraire des huit années de la formation Prospective et territoires proposée depuis 2008 par la CGT aux cadres des comités régionaux, membres des conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESER), délégués départementaux ou responsables des unions locales (UL), les principales constructions réflexives qui se sont

structurées autour de l'intégration du « fait territorial » dans les processus revendicatifs. Cette formation est organisée en 3 sessions sur un semestre autour de thèmes à forte occurrence (maîtrise d'œuvre syndicale en matière de diagnostic territorial, expertise des effets des réformes institutionnelles sur les processus de territorialisation, enjeu du capital et du travail dans les réformes territoriales, dimension européenne des revendications par l'action de la Confédération européenne des syndicats (CES), construction d'un dialogue social territorial à partir d'expérimentations concrètes en territoires...), qui font l'objet de travaux de groupes présentés en fin de session devant de grands témoins, universitaires, personnalités politiques ou associatives.

Assumant un positionnement moderniste et prospectiviste, ouverte aux nouveaux champs d'actions du syndicalisme européen, la formation Prospective et territoires a inscrit plus de 120 militants dans l'expertise des enjeux territoriaux.

L'expression « dialogue social territorial » bien documentée dans la production scientifique et institutionnelle (Jobert, 2008 ; Walter, 2009 ; Puissant *et al.*, 2013) est ici considérée, selon la définition du conseil économique et social proposée en 2009, comme « l'ensemble des différentes formes d'échanges, de consultations, de concertation, voire de négociations au niveau d'un territoire donné, au sein desquelles les partenaires sociaux sont nécessairement parties prenantes et qui peuvent en outre regrouper les pouvoirs publics (collectivités territoriales et État déconcentré) ainsi que d'autres acteurs de la société civile tels que les associations ; et qui portent sur des questions relatives au travail et à l'emploi, pouvant être élargies à leurs implications économiques, sociales et environnementales » (Walter, 2009)

En France, le dialogue social territorial ne fait pas l'objet d'un périmètre normatif et conserve une dimension expérimentale (Husson, 2010).

### **1. « PROSPECTIVE ET TERRITOIRES », UNE FORMATION-ACTION À L'ORIGINE D'UNE ÉVOLUTION SYNDICALE STRATÉGIQUE : DU TERRITOIRE-OBJET AU TERRITOIRE-SUJET**

Proposée à son origine par le groupe de travail de niveau confédéral Aménagement du territoire, la formation Prospective et territoires développe depuis 2008 une stratégie de mise en compétence des cadres de la CGT sur les dimensions territoriales de l'intervention syndicale.

Cette formation-action marque une rupture avec l'approche historique de l'organisation qui a largement privilégiée des processus de revendications par branches et par entreprises, dans la cohérence de sa structuration par fédérations.

Malgré la double dimension professionnelle et géographique de la CGT à travers ses unions locales et départementales (UL-UD) et ses comités régionaux, l'ancrage de l'entreprise – ou des services publics – à son environnement territorial, fut longtemps considéré comme l'élément central d'une relation syndicale à un territoire.

Enveloppe spatiale d'actions sectorielles, le territoire reste jusqu'en 2008, peu convoqué dans la pensée syndicale comme un repère revendicatif, à l'exception notable de mobilisations locales, majoritairement intersyndicales, sur les conséquences d'un

désoutillage des services publics. Le maintien de gares, d'hôpitaux et de maternités ou d'écoles, furent autant de cadres d'interventions impliquant à la fois l'analyse d'un bassin de vie, et l'agrégation des sociétés locales dans la construction d'un rapport de force.

Face à cette matrice des pratiques et à la minorisation de l'enjeu territorial comme sujet spécifique de revendications (Duclos, 2004), la question nodale posée dès son origine dans le cadre de la formation Prospective et territoires était de repenser l'intervention syndicale, dans une logique de projets interprofessionnels et s'appuyant pas leurs dimensions territoriales sur des stratégies d'adhésion et de coalition d'acteurs.

Cette proposition sur de nouvelles pratiques syndicales impliquait la nécessité d'inscrire l'action syndicale dans un dialogue social territorial et dans de nouvelles configurations locales en demande de réciprocité entre appareils productifs, société locale et projet syndical territorialisé (Jobert *et al.*, 2009).

Cette ouverture devait néanmoins composer avec la ligne officielle de la confédération sur les enjeux territoriaux, car pour la CGT, l'inscription du fait territorial dans les champs prioritaires de l'intervention syndicale, dont le principe est inscrit dans le document d'orientation du 50<sup>e</sup> Congrès adopté le 21 mars 2013, participe à une critique systématique et offensive des réformes institutionnelles et de leurs implications territoriales en matière d'accroissement des inégalités sociales et économiques.

Les vecteurs traditionnels de l'analyse syndicale par le capital et le travail déterminent des processus de concentration et d'hyper-sélectivité, mettant en jeu des territoires en « capacité d'attractivité » soumis à une mise en concurrence, et des territoires fragilisés par de nouvelles cartographies d'accès aux services fondamentaux recomposant la notion de proximité, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.

Cette critique engage l'absence exorbitante d'inclusion de la démocratie sociale et d'intervention du paritarisme dans les nouvelles constructions régionales et métropolitaines, la fusion des CESER dans le cadre des grandes régions n'étant pas évaluée comme un facteur de progrès de la représentation syndicale mais comme un simple maintien institutionnel, sans modifications de leurs compétences et de leurs champs d'interventions.

Entre le défensif et le prospectif, cette approche ambivalente du « fait territorial » dans l'élaboration des stratégies d'interventions syndicales ne fut pas éludée par la formation Prospective et territoires : elle en révéla l'hétérogénéité des approches internes.

Deux échelles d'intervention syndicale ont émergé des travaux issus de la formation : l'échelle d'intervention régionale, dont l'analyse se construit en synchronicité des 3 volets de la réforme territoriale et une échelle locale, qui ne propose pas de périmètre défini dans sa relation à la proximité, sinon par la convergence d'intérêts exprimés par différents acteurs autour d'un projet de dialogue social territorial.

Cette approche spatiale de l'intervention syndicale participe au débat actuel sur la nécessité d'adapter les ancrages géographiques historiques de la CGT – unions locales et départementales – aux nouveaux territoires de référence de l'organisation sociale et économique, en particulier les cadres intercommunaux et métropolitains.

## **2. DÉPASSER UNE THÉOLOGIE AMÉNAGISTE : DE L'ÉTAT STRATÈGE AUX TERRITOIRES ACTEURS, L'ENJEU RÉGIONAL**

Former des cadres syndicaux à la maîtrise de projet territorial, n'entrait pas *de facto* dans le corpus culturel de la CGT. Une telle démarche, inscrite dans l'expertise des effets de la décentralisation, puis des grandes réformes institutionnelles (RGPP, MAPTAM, NOTRe<sup>1</sup>) objectivait l'extinction de la puissante représentation d'un État stratège qui avait nourri une conception vertueuse d'un aménagement volontaire, déliée des contraintes de l'intégration européenne et de la mondialisation.

Si cette conception du territoire, expression locale d'une soumission à la puissance étatique, reste toujours prégnante dans les débats syndicaux, la volonté d'anticipation de la formation sur les stratégies d'interventions syndicales dans les processus de territorialisation, implique une rupture avec les représentations historiques de la confédération. La reconfiguration de l'enjeu régional, impliquée dans les 3 volets de la réforme territoriale et finalisée avec l'adoption de la loi NOTRe, a conduit la formation Prospective et territoires à interroger prioritairement les capacités d'intervention syndicale dans les périmètres régionaux. À travers les transferts de compétences dans les domaines des politiques industrielles, de la solidarité territoriale, des aides aux entreprises, de l'animation des pôles de compétitivité, de la gestion des ports, de la formation professionnelle (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015) et de la coordination des acteurs du service public de l'emploi et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ce sont des domaines d'actions syndicales et de champs revendicatifs majeurs des fédérations concernées, qui sont impactés par un transfert d'interlocuteur de l'État aux futures structures régionales. Cette transition incertaine a amplifié l'urgence d'une pédagogie des constructions territoriales et de la nature de leurs interrelations. Il s'agit ainsi d'évaluer au sein des futures régions, dans les périmètres métropolitains, dans les « pôles » ou dans les bassins de vie, et dans de nouvelles logiques de dépendances, de concurrences ou de convergences d'intérêts, quel peut être l'espace syndical pertinent. Sur la mutation de l'enjeu régional, la CGT a pu s'appuyer sur l'expertise des cadres de l'organisation, membres des CESER, bénéficiant de la logistique de l'assemblée consultative en matière de politiques d'innovation et de spécialisation intelligente (SRI-SI) ou de fléchage des fonds européens (FEADER-FEDER-FSE<sup>2</sup>) et de leurs apports significatifs en matière de financement de projets en territoires. Cette compétence syndicale construite dans l'enceinte des CESER a par ailleurs largement contribué à l'analyse du dimensionnement européen des politiques territoriales en apportant des éléments d'analyses comparatistes sur les modèles territoriaux d'interventions syndicales.

## **3. CONSTRUIRE L'INNOVATION SYNDICALE PAR LE DIALOGUE SOCIAL TERRITORIAL : DES LIEUX D'EXPÉRIMENTATION POUR DE NOUVEAUX ESPACES D'INTERVENTIONS**

Considérer le territoire comme un lieu de production – et de reproduction – sociale, cadre pertinent d'une médiation syndicale, permet d'atteindre de nouvelles échelles de lectures sociales et économiques alors que la complexité des processus de territorialisation en cours pose explicitement le déficit en matière de dialogue social préalable.

---

1 Révision générale des politiques publiques, Modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles, Nouvelle organisation territoriale de la République.

2 Fonds européen agricole de développement rural, Fonds européen de développement régional, Fonds social européen.

Les productions régionales et métropolitaines autant que l'inflation de territorialités polarisées (pôles métropolitains, pôles de compétitivités, pôles territoriaux et ruraux) impliquent *a minima* un positionnement syndical sur les formes de gouvernances territoriales qui s'élaborent dans une marginalisation objective des acteurs du paritarisme.

Dans ce champ complexe des évaluations des effets des constructions territoriales et de leurs recompositions sociales et économiques, l'apport de la formation Prospective et territoires reste stratégique dans une nouvelle conception d'une démarche syndicale s'ouvrant à l'intermédiation territoriale.

L'enjeu du dialogue social territorial est ainsi devenu central dans la relation syndicale au territoire en interrogeant à la fois les lieux de l'intervention syndicale, et la construction de projets qui permettent de dépasser les revendications de branches (Jobert, 2006).

Précurseurs dans ce nouveau modèle partenarial, les régions Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes ont favorisé la mise en place de projets territoriaux qui ont pu se formaliser grâce à l'action conjointe d'acteurs territoriaux et syndicaux, mais aussi en bénéficiant de « lieux » propices au montage de projet.

Au niveau régional, les CESER, les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi, les comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle, et au niveau des territoires, les comités de bassins d'emploi ou les conseils de développement des communautés d'agglomérations ou de pays se sont progressivement ouverts à la pratique du dialogue social territorial.

3 expérimentations de dialogue social territorial peuvent apporter des éléments de pédagogie sur ce mode d'intervention :

– En Poitou-Charentes, le carrefour pour l'innovation sociale, du travail et de l'emploi (CISTE) réunit onze organisations syndicales de salariés et d'employeurs ayant comme objectif commun d'agir sur l'innovation sociale et les nouvelles formes d'emplois en mettant en œuvre des méthodologies d'actions partenariales reposant sur les structures et organisations syndicales et territoriales.

– Dans l'Ain, la commission paritaire du Haut-Bugey, dans la région d'Oyonnax, reste depuis 2009 un exemple d'interactions entreprise-territoire intégrant le dialogue social territorial comme élément de gouvernance territoriale. L'enjeu de ce territoire est de redynamiser la vallée de la plasturgie, fragilisée par une concurrence internationale, et par une carence d'emplois à fort niveau de qualification amplifiée par la mobilité des apprentis et des jeunes diplômés vers la Suisse voisine. Devenu un projet de territoire, qui associe l'ensemble des acteurs de l'économie locale, le dialogue social territorial initié par le Haut-Bugey est intégré en Rhône-Alpes dans le cadre de la stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI 2011-2015), votée en février 2011.

– En Nord-Pas-de-Calais, la fermeture en 2009 de la raffinerie des Flandres (groupe Total) a initié un projet industriel qui place ses objectifs sur la valorisation de la filière hydrogène et la réduction des gaz à effets de serre. Ce projet de dialogue social territorial élaboré par la CGT de la région de Dunkerque vise au maintien de l'emploi industriel local en proposant une transition vers l'économie de l'hydrogène conforme aux objectifs de la stratégie Europe 2020. Ce projet agit sur la reconversion des sites de la raffinerie des Flandres de Dunkerque et la centrale au charbon d'Hornaing, mais il intègre aussi

un vaste processus d'actions agissant sur la formation professionnelle, la recherche et l'innovation, la mobilité et l'énergie, qui a reçu le soutien des acteurs territoriaux, locaux et régionaux. Le projet Hydrogène a été l'objet d'un colloque européen en novembre 2014.

Ces nouveaux modèles de dialogue social territorial, dans leurs diversités thématiques et les périmètres de leurs ambitions, ouvrent à une nouvelle démarche syndicale, en besoin de territoires, qui se construit néanmoins en parallèle des pratiques syndicales traditionnelles.

La formation Prospective et territoires assume l'objectif de la complémentarité des actions au bénéfice d'une modernisation syndicale.

## RÉFÉRENCES

- Duclos L., 2004, *Négociation sociale et territoires : enjeux et perspectives. Regards prospectifs sur l'État stratège*, n° 2, Paris, CGR–La Documentation française.
- Husson S., 2010, *Territoires Mode d'emploi syndical*, Montreuil, Émergences.
- Jobert A., 2006, « Enjeux et dynamique du dialogue social territorial », *Pour*, n° 192, pp. 190-195.
- Jobert A., 2008, *Les nouveaux cadres du dialogue social*, Bruxelles, Peter Lang.
- Jobert A., Guarriello F., Heidling E., 2009 « Le dialogue social en Europe : perspective comparative », in Duclos L., Groux G., Mériaux O. (dir.), *Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, Paris, LGDJ, 1-13.
- Puissant E., Richez-Battesti N., Petrelli F., 2013, « Dialogue social territorial : origines, enjeux, et leviers d'action pour la qualité de l'emploi dans l'aide à domicile, à partir de deux études de cas », *Revue de l'IRES*, n° 78, pp. 127-155.
- Walter J-L., 2009, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, avis et rapport du Conseil économique, social et environnemental, n° 21.

## L'AUTEUR

**Éric Canobbio**  
LADYSS  
Université Paris 8  
eric.canobbio@wanadoo.fr