

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

Comment notre démocratie se débrouille-t-elle d'une difficulté évidemment croissante à concilier une foultitude d'intérêts et d'exigences particulières des acteurs économiques, et la poursuite de l'action publique dans le sens du bien commun ? Les éditions L.G.D.J, Collection Droit et Société, viennent de faire paraître « les nouvelles dimensions du politique ; relations professionnelles et régulations sociales ». Codirigé par Laurent Duclos, Guy Groux et Olivier Mériaux, l'ouvrage réunit 22 chercheurs¹ (13 chapitres et 4 parties) autour de cette question : « Comment la démocratie sociale s'articule-t-elle avec la démocratie politique ? ».

Un travail de chercheurs

Pour parler comme les auteur(e)s, le projet de l'ouvrage est heuristique. Il est orienté sur la production de connaissances scientifiques par des scientifiques. Comme pour témoigner du sérieux académique du propos, le résultat est incontestablement « austère ». Les (trop) petits caractères ont sans doute été choisis par l'éditeur pour limiter à grand peine l'ensemble à 300 pages. Il en résulte une densité au-delà du raisonnable. Les innombrables notes de bas de page, la place réservée aux débats d'initiés sur les théories qui structurent le champ des relations industrielles, le langage égotique enfin font de la lecture de cet ouvrage une épreuve pour le non spécialiste. C'est un ouvrage de chercheurs, et il faut bien en avertir les lecteurs, il est largement écrit pour des chercheurs. Il n'est pas question ici pour autant de leur en faire grief. L'ampleur du champ couvert et la diversité des sujets récompenseront les courageux. Pris chapitre par chapitre, l'ouvrage constitue en effet un recueil balisant le champ des relations professionnelles à travers une dizaine de problèmes centraux et illustratifs de la question commune. Chaque contribution est un élément de réponse, discutée également dans des chapitres théoriques et un *digest* d'un pan de la régulation sociale et des débats qui la traversent.

Un tableau en demi-teinte

Sur les différents sujets abordés, les auteurs dressent un tableau en demi-teinte, du noir au gris. Jérôme Pelisse est franchement critique s'agissant de reprendre la genèse de l'échec des 35 heures. Luc Henri Choquet anticipe sur les limites d'un « échange politique » qui reste dans l'entre deux en matière de politique familiale. Avec l'UNAF, l'Etat essaye d'engager la représentation des familles en contrepartie d'une délégation de service publique. Cette délégation se heurte aux conséquences d'une incapacité récurrente à représenter correctement les familles face aux enjeux financiers que ne peuvent ignorer les tutelles. Emmanuel Henry est dubitatif s'agissant d'observer la contradiction entre les logiques « de gouvernance managériale » propre à la gestion des risques professionnels et les logiques de santé publique qui enferment les acteurs dans des compromis non dicibles, toujours fragiles face aux

¹ Tous sont professeurs et chercheurs en Université ou au CNRS, en France et en Europe, mais trois d'entre eux, dont Laurent Duclos et Olivier Mériaux, interviennent également, l'un à la Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, l'autre à Amnyos Cabinet Conseil.

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

perspectives de leur publicisation. Philippe Méhaut et Eric Verdier soulignent les allers-retours et la multiplication des scènes de négociation s'agissant de déléguer, ou non, la responsabilité de la formation professionnelle aux acteurs privés, au risque de laisser la main aux branches et la primauté aux enjeux patronaux. Hélène Michel et Laurent Willemez pointent les ambiguïtés d'une réforme qui généralise et étend les moyens et la représentativité des prud'hommes, mais conduit à faire cohabiter dans une seule et même institution, une tradition de régulation corporative des conflits, un espace d'affrontement entre organisations et un enjeu central de représentativité sociale et syndicale (par l'élection). Jules-Mathieu Meunier explicite dans le cas du 1% logement comment le paritarisme achoppe sur le discrédit des institutions, puis sur une centralisation politique et financière, avant de retrouver un espace propre par une redéfinition de leur action en liaison avec les politiques d'emplois.

Un projet : penser les conditions d'une démocratie toujours vivace

Au-delà, et c'est l'objet spécifique des introductions et de trois chapitres de discussions théoriques, il s'agit bien d'un projet collectif. L'enjeu est ici d'apporter, non pas « une pierre », mais des matériaux congruents pour tenter de répondre à la question. Ce qui se joue actuellement dans les relations professionnelles relève-t-il d'un délitement continu des régulations dont la « défiance » serait un des symptômes ? Cela marche mal, c'est entendu ! Mais est-ce la marque d'un essoufflement de la démocratie en général, d'un « tout fout le camp » ? Car enfin, que serait l'avenir démocratique d'une société qui ne saurait plus (ou ne voudrait plus) réguler légitimement et efficacement le domaine des relations professionnelles ? L'ambition de l'ouvrage perce ainsi dans l'idée que ce qui s'invente de pratiques rénovées ou inédites, pluraliste, territoriales, communautaires, en forme de projet ou de logique managériale..., est emblématique et symptomatique ce qui attend tous les autres domaines de la démocratie. Bref, par l'analyse et la compréhension, il s'agit de contribuer au processus en cours de renouvellement et de recomposition de la démocratie sociale qu'induit une démocratie plus achevée. Plusieurs contributions revisitent ainsi les concepts et les courants théoriques (corporatistes, institutionnalistes, la notion de réseaux, l'échange politique, les glissements vers la démocratie associative, les notions de lois négociées et de lois dispositives, la pluralité, la pléistocratie...). Impossible ici de résumer plus avant des apports qui s'éclairent les uns les autres, sans pour autant déboucher sur une conclusion autre que des pistes de recherche complémentaire. On peut tout de même en restituer un aperçu à travers une double émergence ; celle du niveau supra national, avec le dialogue social européen, et les tentatives de dialogue social territorial en France et en Europe.

Le dialogue social européen, impeccable sur le principe ...

Deux contributions se penchent tout particulièrement sur l'Europe et le fonctionnement des institutions communautaires. Marie Laure Basilien éclaire la difficulté d'un empilement des niveaux de légitimité qui ne peuvent que se faire concurrence. Sur les intentions, tout va bien. Lors de la préparation d'une législation sociale, la Commission a l'obligation de consulter les représentants des employeurs et des salariés, qui peuvent s'emparer du sujet en formulant un accord. Ce dernier peut alors être transformé en norme communautaire, à la demande des

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

parties signataires, par décision du Conseil et sur proposition de la Commission. L'application des textes ainsi adoptés s'effectue ensuite par négociations collectives au niveau national... En s'ouvrant à des acteurs autres que les autorités publiques nationales, les instances communautaires affirment leur attachement à la délibération, en faisant appel aux méthodes de la négociation et du compromis en vue de l'adoption et de l'application de décisions contraignantes. Ainsi en principe, les procédures de formation des décisions amplifient la participation.

..., mais bien décevant sur le plan normatif

En pratique, faute de disposer d'une légitimité représentative réelle (alors qu'elle est vivace au niveau national), l'Union Européenne est condamnée à promouvoir une légitimité des institutions par les *outputs* ; les résultats. Les instances communautaires ayant manifesté leur incapacité à produire des normes suffisamment nombreuses et contraignantes pour dessiner un modèle social européen, elles recourent aux partenaires sociaux qui se voient attribuer un rôle essentiel dans la décision, dans l'espoir que leur intervention soit plus efficace. Ce faisant, elle renforce le statut juridique des partenaires sociaux mais sa légitimité ne peut plus être envisagée que comme un supplément et non comme un suppléant. Du coup, à travers la reconnaissance du pluralisme juridique, elle promeut bien plus des pluralités (serait-ce au nom de l'adaptabilité) qu'une identité. Par ailleurs, si les destinataires de la règle en sont ainsi devenus les rédacteurs, ils ne constituent qu'un ordre juridique professionnel. Les textes restent soumis à l'ordre supérieur des Etats. Il en résulte une distinction factice entre normes et décisions, règles législatives et règles opérationnelles, une perte d'homogénéité, une flexibilité discutable de l'application de la norme ...

Ces faiblesses sont de fait sanctionnées par un travail long et d'un apport limité pour la majorité des citoyens dont les standards sociaux sont en général plus élevés que les prescriptions minimales fixées par les partenaires sociaux et « directivisées » par le Conseil (par exemple ; congé parental, CDD, TTP). Au flou de la représentativité des organisations consultées (dite « cumulée suffisante »), s'ajoute alors un risque de déresponsabilisation, tant au niveau communautaire que national. Arnaud Mias renchérit à la suite d'une étude des textes des directives. En remontant de la décision communautaire aux premières propositions dont la Commission garde la pleine et entière responsabilité, il constate que sur la forme, les textes sont très peu modifiés (il est vrai après parfois 12 à 20 ans de discussions préalables). Loin de négocier « à la place du Conseil », les partenaires sociaux s'inscrivent dans la continuité d'un travail entamé par les politiques, bien avant l'ouverture des négociations. Les projets proposés sont de-facto considérés par les négociateurs comme l'équivalent d'un consensus du Conseil (en situation de majorité qualifiée). Evidemment, cela limite fortement l'autonomie, « la part de créativité rédactionnelle » des négociateurs.

Un apprentissage utile

Pour autant, tout n'est pas négatif. Marie Laure Basilien note que le dialogue social communautaire génère des mécanismes vertueux de reconnaissance de l'ordre juridique

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

professionnel d'une part et d'apprentissage qui associent expérimentation, évaluation, interaction, coordination d'autre part. Les autorités nationales se voient investies dans des actions coordonnées au niveau communautaire (stratégie européenne de l'emploi par exemple) de sorte que soient mieux conciliées souveraineté et solidarité. Arnaud Mias insiste également pour souligner qu'au-delà d'une autonomie apparemment faible, si les partenaires sociaux interviennent peu sur les textes, ils influencent significativement le fond, en explicitant partout où il y a débats, la place qu'il convient de réserver aux acteurs habilités à mettre en œuvre les modalités d'application de la règle communautaire. Certes, le débat n'est pas sur les résultats à atteindre, mais sur les conditions de mise en œuvre, en reconnaissant un pouvoir aux organisations nationales pour évaluer la pertinence et les justifications des dérogations comme des modalités d'application, et ce n'est pas rien.

L'émergence du dialogue social territorial : des caractéristiques communes en Europe

En France et en Europe, on assiste à une autre diversification des espaces de la négociation collective et du dialogue social, au niveau infra national. Ce sont les tentatives de régulation territoriales, en dépassement du rôle traditionnel des branches, en même temps que s'observe la tendance à la décentralisation et à l'autonomisation de la négociation d'entreprise. Annette Jobert, Fausta Guarriello et Eckhard Heidling ont mené une analyse comparative du dialogue social territorial en France, en Italie et en Allemagne. Il en ressort essentiellement des caractéristiques et des logiques communes, quelle que soient les configurations nationales. Dans tous les cas, le territoire n'est pas défini d'abord géographiquement ou administrativement mais comme espace d'action située. Ensuite, il prend en compte des sujets bien plus vastes que ceux dont s'empare le dialogue social classique comme le développement économique, l'innovation technologique, la lutte contre l'exclusion sociale ou encore le logement des saisonniers. Ces initiatives s'inscrivent dans une logique d'action, de projet et de programmation, bien plus que dans une logique d'extension de droits. Ce dialogue met en jeu un très grand nombre d'acteurs, en partenariat public-privé, nettement plus diversifiés. La confiance qui s'y établit ressort très clairement de tous les cas étudiés et se nourrit de la proximité et d'identité culturelle commune.

Pas de règle mais des éléments de méthode communs

D'un point de vue de méthode, si le premier enjeu consiste à identifier les acteurs et le second à élaborer un diagnostic partagé de la situation, ensuite, la règle est justement la variabilité des instruments et des dispositifs. Le dialogue social territorial se déploie avec des modalités organisationnelles variables (comités de pilotage, groupes de travail...) pouvant aller à des formes de contractualisation (engagement de progrès, accords territoriaux) mais dont le statut juridique reste flou, en tous cas incertain, non comparable aux accords collectifs bi ou tri partites. De ce fait, ces négociations ne s'inscrivent pas ou mal dans les schémas classiques des négociations collectives, en général plus formels. Au-delà, les auteur(e)s repèrent deux logiques dans les trois pays. La première est une déclinaison sur le plan territorial de la négociation sociale, plus fréquente en Allemagne ou en Italie qu'en France. C'est le cas tantôt autour d'une grande entreprise pour régler certains aspects des relations de sous-traitance par

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

exemple (Chantiers de l'Atlantique), tantôt pour des accords dans l'artisanat ou encore sur l'intérim (Basse Saxe). Il intervient souvent pour compenser une faible représentation locale des salariés (collectifs de travail fragmentés et PME). Plus nouvelle et ouverte, plus indéterminée et fragile est l'autre logique, désignée de « gouvernance territoriale ». Elle est souvent de l'initiative d'un acteur public, avec en général un très grand nombre d'acteurs et sur des sujets extrêmement diversifiés. Ces nouvelles formes sont à la fois le produit de la faiblesse des structures de représentations syndicales locales (en France) ou d'absence de stratégie territoriale (en Allemagne) à la différence de l'Italie. Dans tous les cas, elles interrogent le modèle vertical de la négociation sociale de branches et d'entreprises. Elle fait naître la crainte des syndicalistes que la promotion du dialogue territorial ne se fasse au détriment de la négociation collective professionnelle, plus formalisée et offrant plus de garanties. Elle pourrait ainsi tendre à un affaiblissement du droit du travail prenant sa source dans la loi et les conventions, au profit de processus d'engagements et de normes non contraignants, souvent d'ordre cognitif, de statut incertain sur le plan juridique.

Le point de départ : l'Etat n'est plus une autorité souveraine

Les raisons de ces difficultés ne sont pas mystérieuses. Selon les sujets traités, apparaissent plus ou moins, mais toujours tout à la fois imbriqués et interdépendants ; la mondialisation (et la crise actuelle), la construction européenne, l'émergence des territoires (les régions notamment, et pas seulement en France), l'extraordinaire inflation/complexification des textes de sources et de statuts multiples, le doute croissant sur la représentativité comme sur la pertinence des partenaires sociaux... In fine, que les Etats démocratiques soient coiffés par le haut, l'UE ou débordé par le bas, les territoires, c'est clairement leur souveraineté et leurs légitimité elles-mêmes qui sont en cause. Guy Groux remarque que cette pluralité croissante impose une évolution, non dans le sens d'un retour/renforcement du corporatisme par ailleurs toujours suspect en France (Udo Rehfeldt) mais au profit de démocratie associative (Sabine Saurugger) ou les acteurs sont engagés dans une forme de concurrence de légitimité. Comme le confirme Jacques Commaille, les Etats ont perdu le monopole dans la production du droit et sont confrontés à une judiciarisation du politique. Les stratégies tant communautaires que nationales ou territoriales sont ainsi marquées par la mise en scène d'une volonté de transparence des processus de décision, d'accroître la publicité donnée aux débats et d'associer les acteurs concernés.

L'action publique paraît ainsi toujours moins capable de se justifier par la poursuite d'une finalité que d'être guidée par une recherche de résultats (du marketing politique ?) et de rationalisation dans l'usage des moyens. Il est alors question d'une régulation politique qualifiée de « managériale ». Pour Laurent Duclos et Olivier Mériaux, la Loi devient un « instrument de l'efficacité économique » et le social n'est plus qu'un obstacle à l'universalisation des droits économiques. Ils citent Alain Supiot : « Aucune instance n'est habilitée à autoriser les Etats à exciper de considérations sociales pour limiter le jeu du droit de la concurrence ». Paradoxalement, cela n'enlève rien à la centralité de l'Etat. D'une part, il n'est pas la seule institution condamnée à (se) trouver une nouvelle légitimité. D'autre part, le

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

caractère « incertain » de la production normative des deux espaces qui le concurrencent, l'Europe et les territoires, oblige encore souvent à repasser par le niveau étatique. Ces limites génèrent un doute grandissant sur l'effectivité de l'action publique, et des interrogations parfois encore plus fortes sur le devenir des institutions censées « partager » politiquement sa définition et sa mise en œuvre plus ou moins négociée.

La représentativité, au fait, de quoi parle-t-on ?

Le détour par l'histoire des relations industrielles, la discussion de l'enjeu démocratique et les limites de la pensée théorique conduisent ainsi Laurent Duclos et Olivier Mériaux à une triple observation. L'entreprise elle-même a changé. « Le renouvellement du paradigme de l'entreprise –à travers la figure du réseau- précipite la crise de gouvernementalité appuyée sur un modèle hiérarchique de l'institution ». L'organisation du dialogue social présuppose toujours une organisation du pouvoir économique. Celle-ci emprunte désormais à la figure de réseau, mouvante, aux contours flous et à durée de vie limitée. Ces organisations, « sur le mode d'une hydre à plusieurs têtes », mettent en échec les représentations des collectifs de travail pensés en référence à des structures d'entreprises stables et fermées. Au-delà, les auteurs reviennent sur la capacité des représentations collectives à lier leurs actions et projets à un fondement qui les légitime et qui permette de les identifier.

A force de discuter de ce que font les organisations (leur fonctionnalités), on a perdu de vue l'intérêt d'une observation de ce qui les fonde comme institutions, c'est-à-dire, l'idée d'œuvre qu'elles ont à réaliser. Ainsi, ce ne serait pas tant (ou pas seulement) le syndicat qui s'épuise, que les solutions de gouvernement qui s'appuient sur des institutions dont la légitimité est en cause à trois titres. D'une part, lourdement hiérarchisée, le doute s'est installé sur qui, ou sur ce que l'institution représente exactement. D'autre part, nombre d'entre elles sont largement désorientées s'agissant de l'idée même qui les fonde. Enfin, l'expérience répétée de leur inadéquation à l'évolution des autres pouvoirs économiques et politiques (financiers, supra ou infra nationaux....) use les représentants comme les attentes des représentés. Il faut donc, selon eux, être capable de repenser la représentativité, en la liant à la question de la responsabilité, non pas pour les raccrocher à « l'Acteur institutionnel » (le Medef, l'entreprise, le syndicat...), mais pour qu'elle s'impute à l'action et aux projets que forment les acteurs qui l'animent (tel ou tel directeur général, secrétaire national ou responsable local...). Enfin, mieux réguler pour eux suggère toujours de penser l'ordre, mais plus souvent sur le mode du temporaire que du permanent.

*

* *

Ces travaux se démarquent heureusement de la simple explication/dénonciation de ce qui « congestionne le pouvoir », ou « encombre la décision » au risque d'un « effet paralysant ». Ils travaillent la compréhension historique, cherchent à interpréter les signaux faibles, notamment positifs, au-delà d'une posture critique ou d'un acharnement thérapeutique visant

A la recherche des nouvelles dimensions du politique

la survie d'institutions en perte d'effectivité comme de légitimité. Ce faisant, malgré des constats sévères, les auteurs luttent contre l'angoisse et le découragement nés du spectacle d'un dialogue social qui peine décidément à se recomposer. Y parviennent-ils ? Chaque lecteur en jugera. Il n'y a pas d'accouchement sans douleur.