

Action publique et régulation de branche de la relation salariale

Michèle Tallard

Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 2004, 246 p.

L'objectif de l'ouvrage est de « cerner les différentes facettes des processus d'interaction entre l'Etat et les acteurs sociaux », patronat et syndicats. Pour atteindre cet objectif, Michèle Tallard doit puiser dans deux traditions d'études qui, jusqu'à une période récente, s'ignoraient le plus souvent : celle des relations professionnelles et celle de l'action publique. En effet, la première, tout en considérant l'Etat comme un des trois protagonistes du système de relations professionnelles, ne s'attachait guère à l'analyse de son rôle et des mécanismes de son action dans ce système. Centrée sur les domaines, les outils et les transformations de l'action publique, la seconde portait peu d'attention à la négociation collective et à l'action collective déployées par les acteurs du monde du travail. Avec cet ouvrage Michèle Tallard s'inscrit dans un nouveau courant d'analyse qui cherche à articuler plus systématiquement action publique et négociation collective. C'est là le premier mérite de cet ouvrage.

Deux parties le composent. Dans la première intitulée « la construction du modèle français de régulation professionnelle », l'auteur retrace d'abord l'histoire de cette construction depuis la fin du XIX^e siècle. La période 1890-1920 est analysée avec soin car c'est alors que se forge une tradition de « réglementation du travail à base contractuelle » selon la formule utilisée par Pierre Laroque en 1935, tradition qui perdure dans ce qu'on appelle « la loi négociée » caractéristique du modèle français. Trois éléments se sont conjugués pour établir ce modèle : la vivacité des débats portant sur la manière de régler ce qu'on appelait la question sociale ; l'action réformatrice de l'Etat, notamment celle de Millerrand ; les stratégies organisationnelles des acteurs (le choix de la branche comme niveau essentiel de régulation sociale). Le deuxième chapitre s'attache aux différentes modalités de l'intervention de l'Etat dans la régulation collective des relations de travail et aux motifs qui la guident ; les grandes lois qui encadrent la négociation collective depuis 1919 sont ainsi examinées mais aussi les formes plus complexes d'incitation à la production de règles par les acteurs eux-mêmes, acteurs qu'il convient de renforcer voire de faire exister tout simplement. La politique d'élargissement de la couverture conventionnelle menée dans les années 1980 ainsi que la réforme du mécanisme d'extension des conventions collectives donnent lieu à des analyses particulièrement fines sur l'efficacité et les limites de cette action incitative. Les acteurs sociaux résistent, ne se conforment pas toujours au modèle que l'Etat voudrait instituer. C'est bien ainsi qu'on peut lire également le troisième chapitre consacré à la régulation professionnelle dans le bâtiment. Certes l'Etat n'a cessé d'intervenir dans ce secteur sensible qui pèse d'un poids considérable dans l'économie nationale. Par exemple, c'est lui qui, dès 1937, impose aux entreprises du bâtiment d'adhérer à une caisse de congés payés. Mais cette branche se distingue aussi des autres branches par le maintien de la référence au métier et à ses valeurs depuis plus d'un siècle. Façonnant les représentations et l'organisation des acteurs, cette référence s'est traduite dans la spécificité des règles professionnelles négociées et dans le foisonnement des institutions paritaires, en somme par la solidité et la vitalité de la branche.

La deuxième partie s'interroge sur l'émergence d'un nouveau modèle de régulation professionnelle. La tendance à l'individualisation de la relation salariale, qui s'exprime notamment dans la logique compétence et le mouvement de décentralisation de la négociation collective, ont en effet déstabilisé et fragilisé la régulation traditionnelle de branche. Mais

pour Michèle Tallard, ces tendances aboutissent davantage à une transformation du rôle de la branche qu'à son effacement. Pour étayer son argumentation, elle prend l'exemple de la régulation de la formation professionnelle dont elle retrace l'évolution depuis les années 1970. En proposant un examen méticuleux des accords interprofessionnels et des politiques publiques qui se sont succédés dans ce domaine, sous forme de lois mais aussi de multiples dispositifs comme les Engagements de développement de la formation, cette partie fournit une illustration concrète et argumentée de l'étroite imbrication qui existe entre les politiques publiques et la négociation collective. Elle montre aussi la diversité des enjeux attachés à la notion de formation (enjeux de promotion sociale, d'emploi, de requalification, de modernisation sociale, d'employabilité...), ainsi que la polysémie des termes (comme l'employabilité), l'une et l'autre variant selon les périodes, l'ampleur et les caractéristiques du chômage, les catégories d'acteurs qui les utilisent. L'élaboration des diplômes professionnels au sein des Commissions administratives paritaires et le développement d'un droit de la formation professionnelle continue (qui font la matière des chapitres 4 et 5) mettent en évidence, selon l'auteur, *un processus de co-construction de règles* entre l'Etat et les partenaires sociaux dans lequel aucun des acteurs n'exerce un rôle dominant sur l'autre. Cette idée permet de préciser la notion de « loi négociée » à laquelle on a généralement recours. En effet, contrairement à ce qu'évoque cette notion, l'Etat, très souvent, ne reprend pas tel quel dans la loi le contenu de l'accord interprofessionnel qui l'a précédée (cas des lois de 1971 et 1991 notamment) ou encore il intervient activement pour orienter et équiper la négociation en fournissant par exemple des rapports d'expertise. Le dernier chapitre se propose d'identifier les composantes de ce modèle en gestation dans lequel la formation professionnelle occupe un rôle central. Trois retiennent plus particulièrement l'attention : la régionalisation de la formation professionnelle qui s'est renforcée à partir de 1993 mais reste à consolider, la définition et la banalisation des certifications de branche amenées à coexister plus qu'à concurrencer les diplômes reconnus par l'Etat, la notion d'employabilité qui devient le référentiel central des politiques publiques en matière de formation. Bien entendu, Michèle Tallard n'oublie pas d'analyser l'accord interprofessionnel sur la formation tout au long de la vie du 20 septembre 2003. Cet accord revêt en effet un caractère emblématique non seulement parce qu'il a été signé par l'ensemble des confédérations syndicales mais aussi parce qu'il introduit des dispositions innovantes comme la reconnaissance d'un droit individuel à la formation (DIF). Selon l'auteur, l'accord, dans son ensemble, marque le couronnement d'une conception individualisée de la formation.

Dans sa conclusion générale, Michèle Tallard s'interroge sur l'évolution du rôle de l'Etat et sur la dynamique de la régulation de branche. Du côté de l'Etat, « la tentation néo-corporatiste », qui vise à associer les acteurs sociaux à la définition des politiques publiques, se maintiendrait tout en se combinant avec le développement de formes de gouvernance découlant du transfert aux régions de compétences étatiques. Du côté des branches, les changements découlent d'une recomposition des rôles entre la branche et les entreprises déjà à l'œuvre depuis plusieurs années, non seulement en France, mais aussi dans d'autres pays européens : au niveau des branches, les normes procédurales se renforcent au détriment des règles substantielles dont la charge incombe désormais de plus en plus à l'entreprise ; la fonction de service aux entreprises qu'exerce traditionnellement la branche s'accroît, comme le manifeste la mise en place d'observatoires des métiers. C'est donc vers un encadrement des pratiques d'entreprise que s'oriente la régulation de branche.

Le grand intérêt de cet ouvrage est de combiner une approche historique de la régulation professionnelle telle qu'elle s'est opérée en France depuis plus d'un siècle avec une approche socio-politique fondée sur une série de travaux empiriques réalisés depuis les années 1980 qui permettent de saisir la réalité de l'imbrication entre action publique et action des acteurs du monde du travail, les mécanismes qu'elle emprunte, les jeux d'acteurs qui s'organisent autour

d'elle. On peut regretter que le thème de la formation professionnelle, central dans l'analyse, n'apparaisse pas dans le titre de l'ouvrage. Car c'est bien ce thème – très étroitement connecté à celui de la qualification et de ses modes de reconnaissance – qui offre la matière des développements les plus originaux et les plus convaincants.

L'usage de la notion de référentiel, centrale dans l'analyse des politiques publiques, laisse le lecteur parfois perplexe. Sont en effet qualifiés de « référentiel » des éléments aussi divers que l'ouverture de nouveaux droits, la modernisation négociée ou la modernisation tout court, la formation tout au long de la vie, l'employabilité, l'investissement formation, l'individualisation des droits. On voit mal la différence qui existe entre le référentiel défini par les politistes comme un « ensemble de normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique publique considérée » (p. 31), et ce qui relève de l'objectif, de l'orientation, du principe, et parfois même du discours. La succession rapide des « référentiels » - si l'on accepte ce terme – depuis vingt ans interroge elle aussi. Doit-elle être interprétée comme le signe de l'instabilité, voire de la versatilité de l'action publique ou traduit-elle la capacité d'adaptation aux changements socio-économiques ? Les revirements de l'action publique n'affectent-ils pas la négociation collective et les accords collectifs eux-mêmes, par nature plus stables parce qu'ils reposent sur des compromis difficiles à élaborer ? L'ouvrage n'aborde pas ces questions. Comme beaucoup de travaux se situant dans le champ des relations professionnelles, il n'aborde pas non plus directement la question de la portée pratique de la régulation professionnelle. Quel a été l'impact des multiples lois, accords et dispositifs de formation sur les transformations du marché du travail, la qualification de la main-d'œuvre et sa mobilité ? Quels arguments opposer à ceux qui parlent de l'inefficacité pratique des politiques de modernisation concertée ?

Ces remarques n'enlèvent rien à l'intérêt et à la qualité du livre de Michèle Tallard ; elles suggèrent plutôt des pistes pour prolonger une réflexion déjà bien engagée sur les transformations de la régulation de branche et du modèle français de relations professionnelles.

Annette Jobert
IDHE- Université Paris X, Nanterre