



**HAL**  
open science

# L'alliance MEDEF-CFDT dans la négociation UNEDIC de 2000 : L'affirmation au droit à l'emploi contre le droit au salaire pour les chômeurs

Jean-Pascal Higelé

## ► To cite this version:

Jean-Pascal Higelé. L'alliance MEDEF-CFDT dans la négociation UNEDIC de 2000 : L'affirmation au droit à l'emploi contre le droit au salaire pour les chômeurs. Sociologie. Université Nancy 2, 2004. Français. NNT : 2004NAN21017 . tel-01776261

**HAL Id: tel-01776261**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/tel-01776261v1>**

Submitted on 24 Apr 2018

**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.



## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : [ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr)

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

UNIVERSITE DE NANCY 2  
U.F.R. CONNAISSANCE DE L'HOMME

REPRODUCTION INTERDITE

**L'ALLIANCE MEDEF-CFDT  
DANS LA NÉGOCIATION UNEDIC DE 2000 :  
L'AFFIRMATION DU DROIT A L'EMPLOI CONTRE LE  
DROIT AU SALAIRE POUR LES CHÔMEURS**

Thèse

Présentée et soutenue publiquement le 1<sup>er</sup> décembre 2004

en vue de l'obtention du

**Doctorat en Sociologie**

par **Jean-Pascal HIGELÉ**



Directeur de Thèse : Monsieur Bernard FRIOT, Professeur à l'Université de Paris 10

Membres du Jury :

Monsieur Jacques FREYSSINET, Professeur émérite à l'Université de Paris 1 (rapporteur)

Monsieur Jean-Louis MEYER, Professeur à l'Université de Nancy 2

Monsieur Jean SAGLIO, Professeur à l'Université Pierre Mendès-France - Grenoble 2 (rapporteur)

Monsieur Jean-Yves TREPOS, Professeur à l'Université de Metz



L'Université de Nancy 2 n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.



Mes remerciements vont à mon directeur de thèse, Bernard Friot, pour ses nombreuses lectures et précieux conseils, aux membres du GREE pour leurs différents soutiens, ainsi qu'aux membres du jury.





# SOMMAIRE

Introduction générale .....	4
Chapitre liminaire	
<b>Quelles ressources pour les chômeurs ?</b> .....	11
0.1. La genèse de l'indemnisation du chômage .....	12
0.2. Une sécurité sociale en cas de chômage ? .....	22
0.3. Le droit au salaire : l'entrée des chômeurs dans une sécurité sociale à la française .....	46
0.4. Depuis les années 1980 : la remise en cause du salaire des chômeurs .....	59
Conclusion .....	77
<b>Partie 1</b>	
<b>Histoire de la négociation UNEDIC 1999-2001</b> .....	79
Chapitre 1	
<b>Une négociation inscrite dans le contexte de « refondation sociale »</b> .....	81
1.1. Des « 35 heures » à la « refondation sociale » .....	81
1.2. La « refondation sociale » : pour une nouvelle méthode de gouvernement .....	83
1.3. La protection sociale : objet « naturel » de la « refondation sociale » .....	85
1.4. La « refondation sociale » au service des intérêts patronaux .....	87
1.5. La « refondation sociale » : stratégie patronale .....	89
1.6. L'UNEDIC au prisme de la « refondation sociale » du MEDEF .....	92
1.7. La « refondation sociale » : mise en pratique .....	93
Chapitre 2	
<b>La négociation entre partenaires sociaux</b> .....	97
2.1. L'accord du 14 juin 2000 .....	97
2.2. La convention du 1 <sup>er</sup> juillet 2000 .....	105
Chapitre 3	
<b>Les signataires face à l'Etat</b> .....	130
3.1. Premier refus d'agrément .....	130
3.2. La version de la Convention signée le 23 septembre 2000 .....	152
3.3. La version de la Convention signée le 19 octobre 2000 .....	170
Conclusion .....	190
<b>Partie 2</b>	
<b>Le discours des organisations</b> .....	197
Chapitre 4	
<b>L'analyse des discours : éléments de méthodologie</b> .....	199
4.1. Constitution des corpus .....	199
4.2. L'analyse de contenu et la lexicométrie .....	201

<b>Chapitre 5</b>	
<b>Le discours de la CFDT sur l'indemnisation du chômage .....</b>	<b>204</b>
5.1. De la présentation de son programme pour l'UNEDIC.....	204
5.2. ... à la justification de ses positions .....	207
5.3. Imposer l'accord.....	215
<b>Chapitre 6</b>	
<b>Le discours de la CGT sur l'indemnisation du chômage .....</b>	<b>227</b>
6.1. Programme pour l'UNEDIC : les exigences ambitieuses de la CGT... ..	227
6.2. ...confrontés aux projets patronaux .....	233
6.3. Le tournant discursif de la CGT .....	241
6.4. Le feuillet de la convention .....	245
6.5. L'agrément et ses suites .....	263
<b>Chapitre 7</b>	
<b>Le discours de Force Ouvrière sur l'indemnisation du chômage .....</b>	<b>266</b>
7.1. Une AFC lexicales du corpus de FO qui invite à la prudence d'analyse.....	266
7.2. Les positions de FO sur l'UNEDIC : discours de la contrepartie... ..	272
7.3. ...contre la logique patronale .....	276
7.4. Le paritarisme et la contractualisation collective comme modèle de relation sociale .....	285
7.5. De septembre à décembre 2000 : un discours identique mais renforcé sur les questions de négociation .....	290
<b>Chapitre 8</b>	
<b>Le discours du MEDEF sur l'indemnisation du chômage .....</b>	<b>312</b>
8.1. A propos du corpus du MEDEF .....	312
8.2. Les justifications de la refondation de la prise en charge du chômage .....	313
8.3. Programme du MEDEF pour l'UNEDIC : organiser le retour en emploi plutôt qu'indemniser le chômage.....	321
8.4. Un programme assis sur une méthode .....	336
8.5. De juin à septembre.....	344
8.6. De octobre à décembre : « la réforme sociale est possible » .....	350
<b>Chapitre 9</b>	
<b>CFDT et MEDEF : un discours similaire.....</b>	<b>356</b>
9.1. Une problématique commune.....	357
9.2. Des préconisations communes .....	358
9.3. Un lexique commun .....	360
 <b>Partie 3</b>	
<b>Le sens de l'alliance MEDEF-CFDT.....</b>	<b>362</b>
 <b>Chapitre 10</b>	
<b>Le partenariat social : cadre de l'alliance MEDEF-CFDT .....</b>	<b>364</b>
10.1. Polysémie du paritarisme.....	364
10.2. Le paritarisme : une arme patronale .....	366
10.3. Le « partenaire privilégié du patronat ».....	369
10.4. Le camp patronal .....	373
10.5. Le « partenariat social ».....	382

Chapitre 11

**L'alliance CFDT-MEDEF : un accord sur le mode légitime de traitement du chômage**..... 389

11.1. Le droit à l'emploi : le discours cédétiste sur le traitement social du chômage	389
11.2. Une relecture de la position cédétiste	399
11.3. La défense du salaire «différé» des chômeurs : une doctrine ancienne de FO	403
11.4. Une première explication des renversements d'alliances : le cas de l'UNEDIC	412
11.5. Les renversements d'alliances à l'aune du référentiel du traitement social du chômage	417

Chapitre 12

**MEDEF-CFDT : une cohérence idéologique large**..... 463

12.1. La conception cédétiste de la négociation collective	464
12.2. Force Ouvrière et la politique contractuelle	471
12.3. Le patronat et la négociation collective	485
Conclusion : le patronat a choisi la CFDT	490

**Conclusion générale**..... 494

Bibliographie ..... 500

## ***Introduction générale***

L'indemnisation du chômage est certainement la prestation de financement d'une situation de hors-emploi qui provoque le plus de débats, dont la légitimité est la plus fragile, la plus discutée, la plus négociée. L'indemnisation des chômeurs est en permanence mise en balance avec la question du retour en emploi de ses bénéficiaires. La suspicion de se complaire dans leur situation pèse sur les chômeurs depuis que l'indemnisation du chômage a été « inventée » à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle par les caisses syndicales. Qu'elle soit envisagée dans une perspective de dénonciation et de lutte contre le « chômage volontaire » ou dans une perspective de défense d'un « droit à l'emploi », la question du retour en emploi des chômeurs concurrence de tout temps, avec plus ou moins d'acuité, leur droit à ressources, dans le traitement social du chômage. Le chômeur est sans cesse tiraillé entre sa position de salarié privé d'emploi et celle de demandeur d'emploi, quand il n'est pas purement disqualifié et désigné comme « exclus ». De la multiplicité des statuts des chômeurs vis-à-vis de l'emploi surgissent différentes légitimités concurrentes de leur prise en charge et de leur droit à ressources. C'est dans ce cadre que nous cherchons, par cette thèse, à interroger la manière dont se construit, au croisement des pratiques et des discours de légitimation de celles-ci, le droit à ressources des chômeurs.

Notre travail s'appuie sur une lecture de la protection sociale française comme élément à part entière du rapport salarial. La socialisation croissante du salaire détermine un droit au salaire dans des périodes d'emploi comme de hors emploi sur la base d'une délibération politique sur la qualification, estompant le caractère de contrepartie du travail attribué généralement au salaire. La protection sociale est affaire de distribution de salaires (et non de redistribution). Ainsi, à l'image des autres domaines de hors-emploi assumés par la protection sociale, la mise en sécurité sociale des chômeurs s'est construite, tardivement (à partir de la création de l'UNEDIC en 1958), sur le modèle du droit au salaire (indirect) hors de l'emploi. La question qui se pose est, dès lors, de mesurer comment se construit, se déconstruit, se transforme ce droit au salaire.

Parler de droit au salaire des chômeurs suppose de ne pas parler prioritairement de *l'Etat face aux chômeurs*, comme le font nombre de travaux sur le sujet, mais du droit à ressources inscrit dans la lutte sur le salaire. Les acteurs syndicaux et patronaux, parce qu'il sont au cœur du rapport salarial, sont déterminants quant à la définition de ce droit. C'est donc à leurs pratiques et discours que nous choisissons de nous intéresser, même si comme nous le verrons, l'Etat, et plus largement les pouvoirs publics, ne sont jamais absents de la définition du salaire.

Notre intérêt pour l'analyse de la construction du droit à ressources des chômeurs a rencontré l'événement de la négociation UNEDIC de l'année 2000. Particulièrement tendue, cette renégociation des modalités du régime conventionnel d'indemnisation du chômage arrivait à propos pour nous faire mesurer les déterminants de la définition des formes légitimes d'indemnisation. En effet, celle-ci va prendre des allures de « marathon social » en se déroulant sur plus d'un an. Un accord, puis trois versions successives de convention, dont deux se verront refuser l'agrément gouvernemental, seront déclinés. Les premières rencontres sur le renouvellement de la convention débutent fin 1999, mais les nouvelles modalités d'indemnisation trouveront leur terme définitif seulement avec la loi DDOSEC<sup>1</sup> de juillet 2001.

Pourtant, la dimension remarquable de cette négociation ne tient pas tant à sa durée qu'à son « intensité ». Les organisations syndicales et, dans une moindre mesure, patronales, se sont montrées particulièrement loquaces sur le sujet. Les oppositions entre les organisations, entre les signataires et les non-signataires, entre les signataires et l'Etat, donnent lieu à un important travail de justification sur les positions adoptées par chacun des acteurs en présence. Cette période de crise, ou, en tous les cas, de tensions multiples, est donc l'occasion de faire saillir les différences de points de vue sur ce qui constitue, pour chacune des organisations, la forme légitime du salaire des chômeurs. Et ce d'autant plus que le régime bénéficie d'excédents budgétaires importants dans un contexte de recul du chômage. Les marges de manœuvre sont donc importantes ce qui laisse entrevoir non pas un accord défensif, mais un accord porteur d'améliorations du régime. C'est donc à un affrontement de projets que l'on assiste.

Mais l'intensité du travail de justification tient également au statut particulier de cette négociation. Celle-ci s'inscrit dans l'ambitieux projet patronal de « refondation sociale » et en constitue un des premiers « chantiers ». La réussite ou, au contraire, l'échec de la négociation portent en eux plus que la question des modalités du régime d'indemnisation du chômage. C'est le résultat de la tentative du MEDEF d'imprimer sa marque et de reprendre l'avantage sur la définition des politiques économiques et sociales après le revers, plus ou moins cinglant selon que l'on considère ou non les contreparties accordées, de la réduction du temps de travail par le gouvernement de Lionel Jospin. Les tensions portent donc sur l'indemnisation des chômeurs, certes, puisque c'est le régime d'assurance-chômage qui est en cause. Mais, elles portent plus largement sur la protection sociale dans son ensemble d'une part, puisque celle-ci est au cœur des discussions de la « refondation sociale », et sur le statut de la négociation collective d'autre part,

---

<sup>1</sup> DDOSEC : diverses dispositions d'ordre social, économique et culturel.

puisque cette même « refondation sociale » se veut également être à l'initiative d'une « nouvelle Constitution sociale pour la France » accordant une autonomie plus large aux « partenaires sociaux ». Cette négociation constitue donc, au delà de l'évolution des modalités du salaire des chômeurs, un éclairage privilégié sur les transformations des configurations de la « démocratie sociale » en France et ses conséquences sur l'ensemble de la protection sociale. En ce sens, si notre recherche s'appuie sur l'analyse de la négociation UNEDIC de l'année 2000, des pratiques et discours des organisations mobilisées à son égard, pour observer la construction du droit au salaire des chômeurs, il s'agit d'en tirer des enjeux plus généraux sur la protection sociale et les relations (inter)professionnelles.

La thèse que nous proposons de soutenir est la suivante. La négociation UNEDIC de l'année 2000 a scellé l'alliance, engagée au début des années 1990, de la CFDT et du patronat. Nous défendrons l'idée que ce partenariat privilégié, au niveau interprofessionnel, n'est pas le fruit d'un jeu politicien, de positions opportunistes ou d'arrangements conjoncturels, mais le résultat de conditions institutionnelles et d'un accord de fond entre les deux organisations, profondément ancré, reposant sur un consensus idéologique à propos des contenus légitimes des accords et des espaces légitimes de la négociation collective.

Nous pouvons brièvement développer le propos. On ne peut comprendre la construction d'un droit conventionnel comme celui de l'indemnisation du chômage sans comprendre ce qui réunit ou désunit les acteurs syndicaux et patronaux. La redéfinition en 2000 du droit au salaire des chômeurs ne doit pas être lue comme un accord conjoncturel sur des modalités d'indemnisation du chômage. Elle est le résultat d'une alliance qui repose sur des conditions structurelles, à l'articulation des deux ensembles de déterminants.

Le premier d'entre eux concerne les formes institutionnelles existantes des relations interprofessionnelles qui définissent le cadre dans lequel des accords vont pouvoir se nouer. L'articulation du pluralisme syndical, de l'unité patronale et d'un paritarisme numérique strict, associé à la légitimité reconnue des accords minoritaires, induit le fait que le patronat détient la maîtrise du choix de son partenaire syndical. L'accord avec un seul syndicat, en réalité un seul des trois plus importants (CGT, FO ou CFDT), suffit à trouver une majorité de gestion. Le patronat est donc en position de domination dans les relations (inter)professionnelles. Dans ce contexte favorable au patronat, les organisations syndicales doivent choisir entre le rôle de « fonctionnaire social » partenaire du patronat, et celui d'animateur du mouvement social. Les avantages institutionnels poussent certaines organisations vers le premier rôle. Il en découle, comme élément structurel des relations professionnelles en France, l'existence d'un « partenaire privilégié du

patronat ». A l'inverse, la domination du patronat et de son partenaire privilégié sur les relations interprofessionnelles conduit à la marginalisation des autres organisations syndicales dans le résultat de la négociation collective, la possibilité d'accords minoritaires permettant de les évincer.

Ainsi défini le cadre dans lequel les relations interprofessionnelles s'organisent en France, il nous faut comprendre la manière dont le patronat choisit son partenaire privilégié. Force Ouvrière a historiquement tenu ce rôle de « premier signataire ». Cependant, concurrencée sur le terrain de la négociation collective par la CFDT dans les années 1980, l'organisation finira par se faire ravir cette position de partenaire patronal au début des années 1990. Nous pouvons donc reformuler la question : pourquoi le patronat a-t-il choisi de substituer la CFDT à son partenaire historique qu'était FO ? Nous proposons une explication de ce renversement d'alliance sur la base d'un deuxième ensemble de déterminants qui concerne la manière dont se nouent les accords s'agissant de leur contenu. La conclusion d'accords suppose l'articulation de deux niveaux de compromis ou de consensus, rendus particulièrement visibles lors de la négociation UNEDIC de 2000 du fait de son inscription dans le processus de « refondation sociale » : le compromis ou le consensus sur le contenu des accords d'une part et sur le champ légitime des négociations d'autre part.

S'agissant des contenus des accords négociés, la succession de négociations sur l'indemnisation conventionnel du chômage est porteuses d'enseignements. C'est tout particulièrement le cas de la négociation de l'année 2000 qui, du fait du contexte budgétaire et économique favorable, porte sur des projet offensifs d'amélioration du régime UNEDIC et est donc l'occasion de mettre en lumière les divergences idéologiques, programmatiques, entre les différentes organisations. Nous soutiendrons à cet égard que les positions de la CFDT sur la défense d'un « droit à l'emploi » rencontrent un écho certain avec les intérêts des employeurs, tout en étant confortées par le développement d'un référentiel du traitement social du chômage poussant en ce sens. Si les objectifs prioritaires poursuivis (l'emploi pour la CFDT, la rentabilité ou la compétitivité pour le patronat) divergent, compte tenu des intérêts des mandants de ces deux organisations, nous montrerons que les cadres d'analyse de la CFDT et du MEDEF sont en fait identiques. A l'inverse, nous montrerons que les positions de FO, plus particulièrement sa lecture de l'indemnisation du chômage dans les termes d'un salaire « différé », ont mis en difficulté son partenariat avec le CNPF durant les années 1980, à mesure que le thème de « l'activation des dépenses passives » s'imposait dans le référentiel du traitement social du chômage et séduisait un patronat en évolution.

S'agissant des champs légitimes de la négociation collective et de la contractualisation sociale, nous défendrons l'idée suivante. Lorsque le patronat commence à s'engager dans une logique de « partenariat social » à la fin des années 1960, il choisit de s'allier à FO qui, en position minoritaire et favorable au développement de la politique contractuelle, trouve son intérêt à jouer le rôle de partenaire privilégié du patronat. Force Ouvrière assure au patronat un partenariat fiable, en acceptant de conclure des compromis dans le contexte de forte conflictualité sociale des années 1960 et 1970. Mais les accords se limitent à la répartition entre salaires (direct et « différés ») et profits, selon la traditionnelle opposition d'intérêts entre salariés et propriétaires du capital, FO prétendant se borner à la défense stricte des intérêts immédiats des travailleurs et limitant donc son rôle à la négociation (conflictuelle) sur le partage des richesses.

Les années 1980 constituent une période charnière durant laquelle la CFDT va, au gré de son « recentrage », concurrencer FO dans son partenariat avec le patronat. En effet, la CFDT défend une conception plus large du syndicalisme que celle défendue par FO. La CFDT se veut porteuse d'un syndicalisme de transformation sociale, d'« intérêt général ». Du côté du CNPF, la réhabilitation de l'entreprise, l'assimilation des intérêts de l'entreprise à l'intérêt général dans un contexte de chômage massif, transforment les pratiques patronales durant les années 1980. Peu à peu, le patronat passe du statut de « parti de l'entreprise » à un statut plus ambitieux dans lequel il est porteur d'un projet de société : la mutation du CNPF en MEDEF et le projet de « refondation sociale » viennent couronner cette transformation. La CFDT est donc rejointe par le patronat dans cette lecture du rôle social des « partenaires sociaux ». Cette vision d'un syndicalisme (salarial ou patronal) « d'intérêt général », représentatif de la « société civile » et donc légitime pour s'exprimer et contractualiser au nom de tous bien au delà de la répartition des richesses, réunit la CFDT et le patronat. La substitution de la CFDT à FO au poste de partenaire privilégié du patronat doit donc se lire également au regard du consensus qui s'est fait entre la CFDT et le MEDEF sur la nature de la négociation collective et sur ses champs légitimes.

La thèse que nous défendons est en somme que la CFDT et le MEDEF ont fait plus que signer un accord ensemble lors de la négociation Unedic en 2000 : ils ont confirmé une alliance qui s'ancre profondément, ils ont rendu explicite la domination d'une alliance MEDEF-CFDT, remisant au rang de l'histoire le partenariat CNPF-FO. Nous proposons de développer ce propos en adoptant le plan suivant.

Nous consacrerons un chapitre liminaire à expliquer la raison pour laquelle nous envisageons l'indemnisation du chômage comme un droit au salaire en période de hors-emploi. Ce chapitre sera l'occasion d'une relecture de l'histoire de l'indemnisation du chômage offrant l'arrière plan



historique nécessaire à la compréhension des formes actuelles du traitement social du chômage. Mais ce chapitre doit également nous permettre de définir le cadre conceptuel dans lequel se situent nos travaux sur la protection sociale des chômeurs. A cet égard, nous proposons de revisiter l'histoire de l'indemnisation du chômage sous l'angle de la nature des ressources, plus fécond pour mesurer les enjeux des transformations de la protection sociale que la lecture habituelle dans les termes « assurances *versus* assistance ».

Abordant ensuite plus directement notre terrain de recherche, nous tâcherons, dans une première partie, de retracer en détail l'histoire de la négociation UNEDIC de 2000, de chacun des textes qui en sont issus pour mesurer les enjeux des transformations dont ils sont porteurs. Nous verrons à cet égard que cette négociation des formes conventionnelles de l'indemnisation du chômage marque une nouvelle étape dans la construction historique du salaire des chômeurs. La mise en œuvre à grande échelle des politiques d'« activation » des dépenses du régime, sur la base d'un accord dont les principaux artisans sont la CFDT et le MEDEF, consacre de manière inédite le rôle d'insertion professionnelle de l'UNEDIC, à côté de celui de caisse d'indemnisation. Par ailleurs, inscrite dans le processus de « refondation sociale » chargé d'affirmer l'autonomie des partenaires sociaux, nous verrons dans quelle mesure cette relance de la négociation interprofessionnelle par le patronat se traduit par un échec face à un Etat qui refuse de se laisser déposséder de ses prérogatives.

Dans une seconde partie nous détaillerons dans une double approche, compréhensive et lexicométrique, les discours des principales organisations (CFDT, CGT, FO, MEDEF), tant pour contribuer à l'explication des pratiques de chacune d'elles, que pour mesurer leur impact sur les résultats de la négociation. Nous montrerons que du côté syndical, CFDT, CGT et FO développent trois conceptions différentes des formes légitimes du traitement social du chômage : « droit à l'emploi » pour la CFDT, « droit au salaire différé » pour FO, et une alternance entre « droit au salaire socialisé » et « droit au salaire différé » pour la CGT. Du côté patronal, nous verrons comment le MEDEF développe un discours à mi-chemin entre le « droit à l'emploi » et le « devoir de travailler ». Mais, dans le contexte de « refondation sociale », c'est aussi aux conceptions de la place du régime paritaire (et donc des partenaires sociaux dans celui-ci) que nous nous intéresserons. Nous observerons à cette occasion l'unité d'analyse qui caractérise les discours de la CFDT et du MEDEF sur les deux volets du contenu négocié et de l'espace légitime de la négociation.

Notre troisième et dernière partie constituera la partie d'explicitation de notre thèse. Nous y développerons une explication du sens de l'alliance du MEDEF et de la CFDT. En articulant les différents déterminants de la négociation, nous montrerons comment l'accord MEDEF-CFDT de 2000 à l'UNEDIC révèle l'alliance structurelle des deux organisations, mettant un terme définitif au partenariat CNPF-FO. Cet éclairage des modalités de construction du droit à ressources des chômeurs sera l'occasion de proposer une analyse plus générale du fonctionnement, particulièrement peu étudié par les sociologues, des relations interprofessionnelles en France.

## Chapitre liminaire

# Quelles ressources pour les chômeurs ?

## Une relecture de l'histoire de l'indemnisation du chômage

Sans doute est-il utile de préciser en introduction le statut de ce chapitre que nous choisissons d'appeler chapitre liminaire plutôt que premier chapitre. Notre thèse cherchera à décrypter la forme et le sens que l'indemnisation conventionnelle du chômage prend sur la base de la négociation UNEDIC de l'année 2000 et de son résultat dans la convention de 2001. Pour réaliser ce décryptage nous proposons, par ce chapitre, dans une démarche constructiviste, d'inscrire l'analyse de la négociation UNEDIC 2000 dans l'histoire de l'indemnisation du chômage. Si le constructivisme concerne des auteurs bien différents<sup>2</sup>, le point commun à ceux qui partagent cette démarche, est de considérer que le monde social se construit (et donc se comprend) sur la base des constructions sociales passées, reproduites et réinterprétées par les acteurs. « *L'historicité constitue alors une notion majeure pour les constructivistes* »<sup>3</sup>. L'objet de notre thèse, l'indemnisation du chômage au regard de la négociation UNEDIC de l'année 2000, ne peut s'appréhender que dans la continuité de son histoire. Cet exposé de l'évolution de l'indemnisation du chômage est donc l'occasion de situer notre objet sur son arrière-plan historique. Mais ce chapitre se veut également être une (re)lecture originale de cette histoire à travers une approche conceptuelle ou théorique singulière de la protection sociale dans laquelle cette thèse cherche à s'inscrire. En effet, l'histoire de l'indemnisation du chômage est le plus souvent envisagée comme l'histoire du binôme assistance-assurance sous l'égide d'un Etat réglementant le marché (du travail). Cette grille de lecture permet certes de lire la longue persistance de l'insécurité sociale et le mouvement contraire de mise en sécurité sociale des chômeurs qui intervient à l'occasion de la création de l'UNEDIC en 1958, nous verrons pourquoi. Mais cette approche dans les termes de l'assistance *versus* l'assurance ignore nombre d'enjeux que sous-tendent les différentes transformations de l'indemnisation des chômeurs. Nous proposons pour notre part d'envisager sous l'angle de la nature des ressources l'histoire de l'indemnisation du chômage, parce qu'il nous semble plus fécond pour comprendre les évolutions historiques de la prise en charge des chômeurs. Comment comprendre l'originalité du secours public aux chômeurs dans les années trente qui agence un droit au salaire sur financement fiscal, sans s'intéresser à la nature des ressources ? Comment lire et comparer les caisses syndicales d'avant-guerre avec l'UNEDIC, de manière plus féconde que sous l'angle de l'obligation, en ignorant le caractère rentier de l'un et

---

<sup>2</sup> Cf. Philippe CORCUFF, *Les nouvelles sociologies, constructions de la réalités sociales*, Nathan, 1995, 126 p.

<sup>3</sup> Philippe CORCUFF, *ibid.*, p.17.

salarial de l'autre ? Comment appréhender la fusion des régimes publics et conventionnels en 1979, leur séparation en 1984 ou la mise en œuvre des filières d'indemnisation en 1982 si la grille de lecture des droits est celle de la contributivité ou non ? Notre relecture par les ressources de l'histoire de l'indemnisation du chômage doit nous permettre de mieux en comprendre le sens.

L'histoire que nous allons proposer est celle de l'indemnisation des chômeurs, mais, parce que celle-ci est ancrée dans l'histoire plus générale de prise en charge du hors-emploi, il nous faut également la resituer dans cette perspective plus globale. C'est pourquoi, au fur et à mesure de notre exposé, nous nous arrêterons pour mesurer comment la prise en charge du chômage s'inscrit dans le mouvement de construction de notre protection sociale. Cela nous amènera donc, au fil de notre exposé, à interroger le sens de la notion de chômage, l'idée de sécurité sociale, la nature salariale dans laquelle s'exprime en France ce droit de sécurité sociale, et les formes actuelles de sa remise en cause.

## ***0.1. La genèse de l'indemnisation du chômage***

### **0.1.1. L'origine syndicale de l'indemnisation du chômage : résistance et placement**

C'est au mouvement ouvrier en constitution que l'on doit les premières formes d'indemnisation du chômage au 19<sup>ème</sup> siècle. Cette prise en charge trouve ses origines lorsque certaines organisations syndicales constituent des caisses de résistance chargées de soutenir les grévistes. Sous le coup de la loi Le Chapelier de 1791 qui interdit la constitution de corps intermédiaires entre le citoyen et l'Etat, ces caisses sont le plus souvent déguisées sous la forme de sociétés de secours mutuels. Si le versement d'indemnités aux chômeurs par les caisses de secours mutuels est interdit, notamment par le second Empire qui mène une politique volontariste de développement de la prévoyance, c'est par ce biais que les premières indemnisations du chômage font leur entrée dans l'histoire de la prise en charge de la question sociale. Le chômage pour cause de grève est la première forme de chômage à trouver indemnisation.

Dans le dernier tiers du 19<sup>ème</sup> siècle, le pouvoir politique se montre moins répressif à l'égard des organisations ouvrières, et le syndicalisme commence à se structurer. Certaines organisations comme la Fédération française des travailleurs du livre vont donc organiser des secours de route en plus des caisses de grève. Le secours de route consiste en une indemnité versée aux travailleurs privés d'emploi en échange d'un effort de reclassement. Le syndicat indique aux chômeurs où

porter sa candidature et indemnise en retour le demandeur d'emploi. « *D'emblée la fonction de placement constitue le pendant naturel de celle qui consiste à indemniser le chômage* »<sup>4</sup> constatent Christine Daniel et Carole Tuchsirer. Les caisses de route sont en quelque sorte les premières agences de placement des chômeurs. Toutefois l'indemnisation est encore limitée au chômage de « résistance » (licenciements pour faits de grèves...).

La légalisation du syndicalisme en 1884 par la loi Waldeck-Rousseau va permettre de reconnaître légalement l'existence des chambres syndicales et leur mission de prévoyance du chômage qui avaient dans les faits largement précédé la loi. En libérant le droit d'association des travailleurs<sup>5</sup>, « *la Loi Waldeck-Rousseau faisait le pari qu'avec la légalisation de ces chambres [syndicales] ces activités [de prévoyance] se développeraient, et cela peut-être aux dépens des services de résistance (...). Il est ainsi incontestable que la création de caisses de chômage figurait parmi les objectifs que poursuivait le législateur quand fut votée la loi de 1884* »<sup>6</sup>.

La crise économique qui marque la fin du 19<sup>ème</sup> siècle (1873-1895) incite effectivement les syndicats à organiser l'indemnisation des chômeurs au-delà du chômage de résistance. Puis, au début du 20<sup>ème</sup> siècle (décret de 1905), l'Etat cherche à développer l'indemnisation du chômage par une politique de subventions sous condition des caisses syndicales. Ce développement de l'indemnisation du chômage, tout relatif soit-il<sup>7</sup>, pose la question de la définition et de la délimitation du chômage (indemnisable).

### **0.1.2. L'invention du chômage : l'histoire en creux de l'emploi salarié**

Aussi imparfaites, critiquées, mobiles soient-elles (nous y reviendrons dans la troisième partie de cette thèse), nous avons de nos jours à notre disposition des définitions précises et par conséquent une objectivation de ce qu'est le chômage. Les services de l'INSEE, de l'UNEDIC, de l'ANPE, ministériels, et nombre de recherches universitaires définissent qui sont les chômeurs et combien ils sont. Nous les repérons et pouvons donc agir sur eux, pour les indemniser, les accompagner dans leur retour en emploi, pour les former ou les mettre au travail, ou encore pour les contrôler et

---

<sup>4</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *L'Etat face aux chômeurs*, Flammarion, 1999, p.32.

<sup>5</sup> L'autorisation préalable du gouvernement n'est plus exigée pour se constituer en association.

<sup>6</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.41.

<sup>7</sup> Le nombre de caisses subventionnées et de travailleurs affiliés passent respectivement de 47 à 117 et de 6645 à 8546 entre 1905 et 1913. Cette augmentation de la couverture chômage est donc modeste même si ces chiffres ne concernent que les caisses subventionnées, laissant dans l'ombre celles échappant à la subvention faute de rentrer dans les critères d'agrément ministériel et qui représenteraient 10 à 20% des caisses (source : Ministère du travail, *Bulletin du Travail de 1906 à 1914*, compilés et cités par Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, pp.85-90).

les sanctionner. Il n'en est pas de même au 19<sup>ème</sup> siècle. Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud parlent à ce titre de *l'invention du chômage*<sup>8</sup>. Il a en effet fallu attendre la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, et la mise en place du Conseil supérieur du travail (et de l'Office du Travail) en 1891, et plus précisément son *Rapport sur la question du chômage* de 1895-1896, pour que soit envisagée en France une définition du chômage : « *Le rapport sur la question du chômage est décidé à la suite de l'intervention d'Auguste Keufer<sup>9</sup>, en 1894, lors de la quatrième session du Conseil supérieur du Travail ; pour la première fois, se trouve posé en France le problème du rôle de l'Etat dans la lutte contre le chômage* »<sup>10</sup>. Le Conseil supérieur du travail et l'Office du travail prépareront le recensement de 1896 qui s'intéressera pour la première fois au dénombrement des chômeurs.

Ce dénombrement de 1896, basé sur les déclarations des personnes, se heurte toutefois à l'hétérogénéité de perception des situations de hors-travail. L'homogénéisation de la représentation du chômage et la capacité des chômeurs à se représenter et se déclarer comme tels suppose l'affirmation de la situation inverse, celle de salariés, et la diffusion de la définition du salariat et du chômage. L'invention du chômage est le pendant de l'invention du salariat ou plutôt du « rapport salarial moderne ». Christian Topalov explique que « *l'instauration du rapport salarial moderne comme forme dominante de travail et d'emploi est un phénomène distinct de l'émergence du premier salariat industriel et de l'imposition corrélative d'une nouvelle discipline de travail. Si l'on peut considérer, avec Marx et Polanyi, que la création d'un marché du travail libre et l'expansion forcée de l'emploi salarié sont contemporaines de la « révolution industrielle » du second 18<sup>ème</sup> et du premier 19<sup>ème</sup> siècles, la généralisation d'un salariat stabilisé intervient beaucoup plus tard* »<sup>11</sup>. Or, cette stabilisation est nécessaire à la différenciation entre chômage et inactivité.

C'est pourquoi dans l'affirmation de la position de chômeur, l'avènement du contrat de travail au début du 20<sup>ème</sup> siècle, en lieu et place du contrat de louage de services qui ne se différenciait pas des autres formes contractuelles, a joué un rôle important pour que le chômage soit perçu avec

---

<sup>8</sup> Robert SALAIS, Nicolas BAVEREZ et Bénédicte REYNAUD, *L'invention du chômage*, PUF, 1986.

<sup>9</sup> Auguste Keufer est un syndicaliste qui a marqué les origines du mouvement ouvrier en France. Typographe, il participe au congrès constitutif de la Fédération française des travailleurs du livre dont il sera secrétaire général de 1884 à 1920. Affiliée à la CGT, la fédération dirigée par Auguste Keufer dénote dans l'organisation dominée par l'anarcho-syndicalisme. Réformiste, militant positiviste (il présidera le Cercle des prolétaires positiviste), Keufer sera nommé (et non mandaté par la CGT) au Conseil supérieur du travail (CST) dès sa création par le gouvernement en 1891. Il sera à ce titre, un artisan de la reconnaissance et de la définition des situations de chômage. (Cf. Françoise BIRCK, « Le positivisme ouvrier et la question du travail » in Jean LUCIANI (dir.), *Histoire de l'office du travail (1890-1914)*, Syros, 1992, pp.51-80.

<sup>10</sup> Robert SALAIS et alii, *ibid.*, p.44.

<sup>11</sup> Christian TOPALOV, *Aux origines de la catégorie de chômeur : la gestion des discontinuités de l'emploi, une comparaison France-Grande Bretagne-Etats-Unis*, MIRE, juillet 1994, p.11.

plus de clarté. A travers le contrat de travail (et le droit du Travail), naît la reconnaissance du lien de subordination entre le salarié et son employeur. Le travailleur qui a un contrat de travail peut se distinguer du sous-traitant de l'entreprise, du co-contractant. Sa force de travail est propriété de l'entreprise, il appartient à une entreprise, à un établissement. Ce n'est qu'à la condition de se percevoir comme appartenant à une entreprise que, à l'inverse, lorsqu'on s'en trouve exclu, on peut se percevoir comme chômeur. Ce n'est qu'à cette condition que « *le chômage devient rupture définitive du lien entre le travailleur et le chef d'entreprise, marquant le passage d'une certaine indifférenciation entre activité et manque d'ouvrage à une autonomisation de la privation d'activité* »<sup>12</sup>. A ce titre, l'établissement et l'entreprise « *sont les unités élémentaires de la genèse du chômage comme catégorie* »<sup>13</sup>.

Pour être plus précis, la loi sur les accidents du travail de 1898, en posant les bases des principes constitutifs du droit du travail, est en fait à la fondation de la constitution du rapport salarial moderne<sup>14</sup>. Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud relèvent deux raisons à cela. « *La première : par l'instauration de la responsabilité du chef d'entreprise en matière d'accident du travail, le juriste reconnaît l'inégalité des sujets* »<sup>15</sup>, avant même l'instauration du contrat de travail. L'égalité postulée de la relation contractuelle dans le droit civil est ici balayée, le contrat qui lie un travailleur à un employeur n'est pas une relation contractuelle classique. La seconde raison évoquée par les auteurs de *l'invention du chômage* est que « *ce n'est plus la responsabilité personnelle de l'employeur qui est engagée, mais celle du chef d'entreprise* »<sup>16</sup>. La loi de 1898 impose de chercher non pas le fautif de l'accident du travail, mais la responsabilité indéfectible du chef d'entreprise en toute circonstance en qualité d'utilisateur de la force de travail. La loi de 1898 pose donc les principes d'un « rapport salarial moderne » que le contrat de travail consacrera et rendra visible.

La force d'identification en représentation et en pratique à l'ouvrier de métier et aux modes d'organisation préindustriels du travail va mettre du temps à s'estomper derrière la figure de l'ouvrier-salarié, payé par un salaire horaire, pour une durée déterminée de travail, dans le cadre d'une organisation rationalisée et hiérarchisée du travail. Et ce d'autant plus dans les régions où la grande industrie est faible, où les pluri-activités sont nombreuses. Ce sont d'ailleurs dans les zones les plus urbanisées et industrialisées que l'on recense le plus grand nombre de chômeurs

---

<sup>12</sup> Didier DEMAZIERE, *La sociologie du chômage*, La découverte, repères, 1995.

<sup>13</sup> Robert SALAIS et alii, *op.cit.*, 1986, p.72.

<sup>14</sup> Nous aurons l'occasion de revenir sur le caractère fondateur de la loi sur les accidents de travail en matière de protection sociale, d'Etat-providence dirait François Ewald dont les travaux sur cette question sont éclairants (François EWALD, *L'Etat-providence*, Grasset, 1986, 608 p.).

<sup>15</sup> Robert SALAIS et alii, *ibid.*, p.70.

<sup>16</sup> Robert SALAIS et alii, *ibid.*, p.71.

durant la crise des années trente. Non pas qu'ils y sont forcément plus nombreux, mais, dans ces zones, le chômage est ressenti en tant que tel, par opposition aux périodes d'emploi salarié reconnues par le contrat de travail. Pour reprendre les catégories de Didier Demazière, ce sont dans ces zones les plus urbaines et industrialisées que les catégories « officielle » et « indigène »<sup>17</sup> de l'emploi, et donc en creux celles du chômage, se recouvrent le plus.

La mise en œuvre des conventions collectives à la suite des grèves de 1936 va contribuer à affirmer ce statut d'emploi salarié. En définissant clairement les conditions d'embauche, de salaire et les procédures, les conventions collectives s'ajoutent au contrat de travail pour codifier le statut d'emploi salarié et désigner comme chômage ce qui s'écarte de cette définition désormais précise. C'est l'imposition de cette figure du salarié dans les années trente qui va donc en creux permettre à la catégorie de chômeur d'émerger réellement.

Enfin, le chômage va également apparaître par différenciation à l'égard d'autres situations de non-travail, à mesure que certains droits sociaux se généraliseront et viendront les reconnaître comme situations spécifiques : retraite, maladie, maternité...

### **0.1.3. Les premières formes d'indemnisation du chômage et la définition du chômage**

Si la structuration du salariat a une place importante dans l'avènement du chômage comme catégorie identifiée socialement, l'indemnisation du chômage a également concouru à cette reconnaissance. Le caractère plus ou moins restreint de ce droit justifie qu'il n'ait été qu'un élément de structuration de la catégorie de chômeurs plutôt que son épiceutre.

#### *0.1.3.1. Des caisses syndicales...*

Les caisses syndicales et mutualistes de chômage, premières institutions d'indemnisation du chômage, contribuent, par les modes de sélections des publics indemnisables, à la définition de la catégorie du chômage légitime. Ces caisses cherchent à limiter les droits d'indemnisation aux seuls chômeurs jugés « involontaires »<sup>18</sup> et organisent à cet égard des mesures de contrôle de

---

<sup>17</sup> Cf. Didier DEMAZIERE, *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Belin, 2003.

<sup>18</sup> Nous aurons l'occasion dans la 3<sup>ème</sup> partie de montrer l'importance de l'image sociale du chômeur volontaire dans le traitement social du chômage depuis 30 ans, mais cette image est en fait vieille comme le chômage.



l'effectivité de ce caractère (attestation du motif de mise au chômage par l'entreprise, perte des droits en cas de refus d'emploi indiqué par la chambre syndicale, conditions de cotisations préalables...etc.)<sup>19</sup>.

Les pratiques de contrôle sont par ailleurs largement soutenues par la politique de subvention sous conditions des caisses de chômage que l'Etat met en œuvre par décret à partir de 1905. Pour Carole Tuchsirer et Christine Daniel, « *l'intervention de l'Etat est loin d'être neutre. L'aide financière accordée aux caisses est subordonnée au respect de plusieurs dispositions qui doivent impérativement figurer dans leurs statuts, faute de quoi elles ne peuvent prétendre au bénéfice de la subvention* »<sup>20</sup>, ce qui permet évidemment à l'Etat d'orienter la définition du chômage légitime. En ce sens, la loi du 14 mars 1904, qui autorise les chambres syndicales à assumer une mission de placement<sup>21</sup>, précède à point nommé la mise en œuvre de la politique de subvention des caisses syndicales puisqu'une des contreparties exigées pour obtenir des subventions consiste à mettre en œuvre un service gratuit de placement. La suspicion de chômage « volontaire » structure la définition du chômage légitime, la bonne foi du chômeur se juge donc notamment aux efforts fournis pour retrouver un emploi. Enfin, outre le contrôle des chômeurs, les critères imposés par l'Etat cherchent à écarter toute caisse de grève ou de résistance de la subvention publique. Le salarié licencié pour faits de grève échappe ainsi au chômage jugé légitime.

Les pratiques de sélection des publics indemnisables des caisses, induites ou non par les contreparties liées aux subventions étatiques, contribuent à définir le chômeur (indemnisable) comme *demandeur d'emploi momentanément et involontairement sans emploi*. Tout écart à cette norme de définition du chômage légitime doit donc être recherché et sanctionné par l'exclusion du droit aux secours.

Pour autant, les caisses syndicales ou mutualistes d'indemnisation du chômage ne vont pas se développer selon les attentes des pouvoirs publics. Chaque année, entre 1905 et 1913, plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire destinée aux subventions des caisses reste inutilisée. Le nombre d'affiliés augmente à peine de 50% sur ces mêmes huit années. Les positions anarcho-syndicalistes de la CGT du début du 20<sup>ème</sup> siècle, comme le fait que seuls les travailleurs les plus stables pouvaient se permettre de cotiser, écartant les plus précaires du droit, ont réduit la possibilité de développement d'une indemnisation du chômage. Comme pour les autres risques

---

<sup>19</sup> Les statuts de la caisse des travailleurs du Livre, qui « *nous fournit une parfaite illustration de la logique à l'œuvre* » dans les caisses de chômage de l'époque (Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.35), datent de 1901 et envisagent tout un ensemble de mesures visant à s'assurer du caractère « involontaire » du chômage. Le détail des statuts est reproduit dans Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, pp.35-36.

<sup>20</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p. 81.

<sup>21</sup> Cette mission était dans les faits déjà assumée par certaines chambres comme nous l'avons vu pour la Fédération française du livre.

sociaux, la prévoyance volontaire ne permet pas une couverture étendue des travailleurs (nous y reviendrons).

### 0.1.3.2. ...au Fonds national de chômage

La première guerre mondiale va être l'occasion de développer l'indemnisation du chômage. La guerre désorganise l'activité économique de la France. La mobilisation générale provoque la fermeture de la moitié des établissements industriels et commerciaux du pays. Plus de deux millions d'ouvriers se retrouvent sans ressource. L'étendue de la couverture comme la désorganisation des caisses syndicales, qui elles aussi subissent les conséquences de l'état de guerre, poussent le gouvernement à se saisir du problème. En 1914, l'Etat crée le Fonds national de chômage dont le but est de promouvoir la création de caisses spécifiques de secours de chômage au niveau communal ou départemental. Le Fonds national propose de subventionner les indemnités versées par les caisses locales. L'objectif du Fonds national de chômage est également d'augmenter provisoirement le montant des subventions des caisses syndicales ou mutualistes existantes.

Ce nouveau système d'indemnisation, loin de transformer la catégorie du chômage légitime, va au contraire renforcer sa définition comme privation involontaire d'emploi et contribuer à définir le chômeur comme demandeur d'emploi.

Ces secours publics de chômage (distincts des bureaux de bienfaisance) n'ont pas vocation à remplacer les caisses volontaires mais à suppléer les manques des assurances volontaires et donc à coexister avec elles. Le cumul des allocations publiques et d'assurance est par ailleurs interdit. L'objectif annoncé en matière de protection sociale du chômage reste l'indemnisation sur la base de la prévoyance volontaire. Ces secours de chômage sont donc présentés comme exceptionnels et provisoires du fait des circonstances particulières liées à la guerre.

Le secours des fonds de chômage vise un même public que les assurances volontaires : « *le chômeur, pour être admis au bénéfice des secours du fonds municipal, doit justifier avoir exercé, pendant une période assez longue ayant précédé immédiatement la mobilisation générale, une profession dont il tirait un salaire régulier et dont l'état de guerre a suspendu l'activité* » (circulaire du 10 septembre 1914)<sup>22</sup>. Il s'agit donc bien d'une indemnisation spécifique du chômage, distincte des bureaux de bienfaisance, qui vise à définir le chômeur comme un

---

<sup>22</sup> Citée in Christine DANIEL et Caroole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, pp.96-97.

demandeur d'emploi involontairement et momentanément au chômage. Il s'agit également de définir le chômeur indemnisable comme personne privée d'emploi et secourue en contrepartie d'une activité salariée passée régulière.

D'autre part, sur les recommandations de la circulaire, le montant des secours doit être lié au dernier salaire (avec un plafond) mais exclut toute référence aux ressources du ménage<sup>23</sup>. D'ailleurs, dans la définition des subventions de l'Etat « aucune référence aux ressources des ménages n'est à prendre en considération, seul le dernier salaire servant à déterminer le montant des secours » (ainsi que les conditions locales de salaires et de coût de la vie) doit être envisagé<sup>24</sup>. Ce lien affirmé au salaire distingue nettement le secours de chômage de la bienfaisance publique, mais se trouvera dans les faits souvent ignoré par les règlements des caisses locales qui s'intéressent souvent aux ressources familiales pour déterminer l'accès aux droits et le montant des droits.

Les secours sont par ailleurs soumis à de nombreux contrôles chargés de vérifier la nature involontaire du chômage de ses bénéficiaires. Ceux qui refusent un emploi (rien n'est précisé quant à sa nature) sont exclus du droit à indemnisation. Les communes peuvent en outre exiger des travaux d'intérêt général des bénéficiaires de ces aides de chômage.

L'instauration du Fonds national de chômage en 1914 contribue donc à durcir la définition du chômage et du chômeur en France. Il s'agit d'une privation involontaire et momentanée d'emploi. Le lien à l'emploi comme la suspicion permanente du « faux-chômeur » sont affirmés et l'indemnisation s'appuie sur le statut de salarié de ses bénéficiaires. C'est d'ailleurs une modalité d'indemnisation (et de subvention) originale, puisque la fiscalité vient financer une continuité du salaire, sans accumulation préalable. Ce droit reste certes modeste, puisque qu'il est plafonné<sup>25</sup> et que son lien au salaire n'est pas strictement proportionnel.

---

<sup>23</sup> A l'exception du cas où les deux membres d'un même ménage sont tous deux bénéficiaires du secours de chômage. Dans ce cas, elle est réduite. Par ailleurs, le montant prend aussi en compte les charges de famille.

<sup>24</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.103.

<sup>25</sup> L'indemnisation est plafonnée au sens où les subventions de l'Etat ne s'appliquent qu'aux droits maintenus sous le plafond déterminé par décret. En 1918 (décret du 19 avril), le plafond journalier est de 1,50 francs pour le chômeur chef de famille, 1 franc pour le chômeur conjoint ou âgé de moins de 16 ans, et de 0,75 franc pour l'ascendant sans travail à la charge du chef de ménage. Le total des secours par ménage ne pouvait par ménage dépasser 4 francs. Pour comparaison, le salaire ouvrier moyen en 1918 était d'un peu moins de 7 francs par jour (sur la base des séries proposées dans : Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX<sup>ème</sup> siècle, inégalités et redistributions, 1901-1998*, Grasset, 2001, 812 p., annexes).

### 0.1.3.3. Le maintien du Fonds national de chômage

Contrairement à la volonté initiale des pouvoirs publics, le Fonds national de chômage est maintenu après la guerre. Il est d'abord relancé en 1918 en prévision du retour des soldats et du temps de réorganisation nécessaire de l'économie (suppression de la référence à l'état de guerre), puis en 1926 face à une crise économique liée à la revalorisation du franc. Les principes du décret de 1914 sont à chaque fois réaffirmés. La définition du chômeur comme demandeur d'emploi et celle du chômeur indemnisable comme involontairement au chômage et ayant déjà travaillé se trouvent de nouveau confortées.

Le décret du 28 décembre 1926, tout en restant sur les mêmes bases que celui de 1914, apporte son lot de précisions qui confortent la représentation du chômage et des chômeurs en construction depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle.

L'inscription à un bureau de placement doit désormais précéder l'inscription au fonds de chômage, ce qui affirme encore davantage la recherche d'emploi comme condition de l'indemnisation. Le décret précise par ailleurs que le chômage pour cause d'âge ou d'incapacité ne peut pas ouvrir droit à une indemnisation par le fonds de chômage. Il s'agit d'exclure les chômeurs invalides et donc inaptes au retour à l'emploi du droit aux indemnités de chômage. Le chômage se définit bien comme une situation de recherche d'emploi et non de simple privation d'emploi.

Au-delà du caractère « sincère » de la situation de chômage, certaines normes comportementales sont exigées pour l'accès aux droits. Ainsi « l'ivrognerie » ou le chômage suite à un conflit collectif conduisent à l'exclusion du droit.

Enfin, le secours par un fonds local est soumis à une condition préalable de résidence en plus de la condition préalable d'emploi (de six mois). Si cette disposition peut apparaître comme une résurgence du secours par communauté de l'Ancien régime, nous y reviendrons plus loin dans le texte, cette condition de résidence est en fait un élément de contrepartie au droit : « *le droit ainsi ouvert ne découle pas de la seule contribution individuelle de travail, mais des retombées économiques que ce salaire occasionne pour la commune* »<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.106.

La pratique des années trente confortera la définition du chômeur comme demandeur d'emploi temporairement privé d'emploi. La crise de l'emploi va conduire les pouvoirs publics à intégrer le secours des chômeurs dans une politique plus large d'action sur le marché du travail.

En avril 1932, afin de résorber le chômage, l'Etat lance une politique de subvention aux travaux municipaux. Mais le niveau des finances locales reste faible en ce temps de crise. Aussi, « *le décret du 16 septembre 1932 apporte un complément indispensable à la loi du 23 avril 1932. C'est avec ce décret que s'ouvre un nouveau chapitre de l'histoire de l'indemnisation du chômage, puisque c'est lui qui consacre l'introduction du principe d'un redéploiement vers l'activité des dépenses d'indemnisation* »<sup>27</sup>. L'« activation des dépenses passives » voyait le jour avec la possibilité pour les communes de transformer les indemnités de chômage en rémunération du travail. Ces mesures ne s'adressent toutefois qu'aux chômeurs de plus d'un mois et ne peuvent durer plus de trois mois par tranche de six mois afin de pousser le chômeur à rechercher un emploi normal. Ces mesures ne peuvent être accordées que sur des emplois des collectivités qui n'auraient pas vu le jour sans aide, et sont justifiées comme devant pallier le manque de productivité du chômeur du fait de défauts de qualification. En somme, cette aide de l'Etat doit être réservée à l'embauche de publics en difficulté. En 1935, le secteur privé bénéficie également d'une mesure de subvention de l'emploi, accompagnée de restrictions chargées d'éviter la substitution à des emplois normaux, avec charge aux bureaux de placement d'en faire profiter prioritairement les chômeurs de longue durée. Enfin, 1935 est également l'année où l'Etat promulguera la « rééducation professionnelle » qui sous ce nom barbare définit la formation continue, avec maintien de l'allocation, possibilité de cumul avec une rémunération supplémentaire à condition de ne pas égaler ou dépasser le salaire normal dans le secteur d'activité. En définitive, tous les principes qui régissent encore de nos jours les politiques d'emploi sont déjà en vigueur dans les années trente.

Des caisses syndicales aux fonds publics de chômage, les premières mises en œuvre d'une indemnisation du chômage légitiment donc par délimitation des publics indemnifiables une représentation du chômeur comme personne involontairement privée d'emploi d'une part et à remettre au plus vite en emploi d'autre part. Cette définition du chômage et des chômeurs, née avec le chômage apparu en contrepoint du rapport salarial moderne, va marquer à différents niveaux toute l'histoire du traitement social du chômage et particulièrement son volant d'indemnisation. Mais sans anticiper, commençons par considérer de quels droits sont porteuses

---

<sup>27</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.140.

les formes d'indemnisation du chômage mises en œuvre jusqu'à la veille de la seconde guerre mondiale.

## **0.2. Une sécurité sociale en cas de chômage ?**

Comment peut-on lire cette genèse de l'indemnisation du chômage ? Les caisses volontaires et les Fonds publics de chômage peuvent-ils être considérés comme une mise en sécurité sociale des chômeurs ? Pour répondre à cette question, il faut à la fois définir ce qu'est l'insécurité sociale et ce qu'est la sécurité sociale.

### **0.2.1. Une redéfinition de la question sociale par le capitalisme industriel...**

L'essor du capitalisme industriel à la fin du 18<sup>ème</sup> et surtout au 19<sup>ème</sup> siècle, en France comme en Europe, se traduit par, et s'appuie sur, un mouvement de prolétarianisation de la population. Par définition, le travailleur prolétaire est celui qui, exclu de la sécurité liée à la propriété privée, est en état de dépendance vis-à-vis de sa capacité à travailler, ou plus exactement à vendre sa force de travail. Le capitalisme industriel, en transformant les modes de production, génère une dépendance à l'embauche d'un prolétariat dont il est la matrice et transforme ainsi radicalement les formes de la fragilité sociale.

Cette fragilité est d'autant plus pesante que les modes de vie se transforment en même temps que les travailleurs se prolétarisent. L'industrie concentrée dans les villes conduit à une urbanisation de la population laborieuse. Cette mutation met à mal les réseaux de solidarité communautaire traditionnels, liés au village, à la paroisse, et plus généralement aux tutelles féodales. L'urbanisation conduit également au repli de la famille sur un modèle nucléaire, détruisant pour partie les réseaux de solidarité familiale. La condition prolétarienne n'en est que plus précaire. Le travailleur prolétaire est plus qu'en danger de pauvreté permanente, il devient la nouvelle figure de l'indigence.

Le capitalisme industriel transforme donc radicalement la question sociale, l'insécurité sociale. C'est une nouvelle étape historique que cette dernière franchit avec le mouvement de prolétarianisation et d'urbanisation des travailleurs. Désormais, la condition du travailleur est au cœur de la question sociale. L'indigence n'est plus seulement due à l'absence de travail, mais aux nouveaux rapports économiques qui régissent l'usage et la reconnaissance du travail lui même.

« Privé de ses supports tutélaires, l'état salarial<sup>28</sup> n'est pas seulement vulnérable. Il va devenir invivable. (...) Laisse à lui-même, le processus de l'industrialisation engendre un monstre, le paupérisme », résume Robert Castel<sup>29</sup>.

### 0.2.2. ...et par le pouvoir libéral

Le capitalisme industriel se double, plus particulièrement en France, de la libéralisation de l'économie pour forger les conditions structurelles de cette métamorphose de la question sociale. La nouvelle société libérale promue par la Révolution française de 1789 détruit les anciennes tutelles féodales et, par la loi Le Chapelier de 1791<sup>30</sup>, « libère » le travail et l'entreprise. Dans la lecture libérale, le jeu du marché doit fixer le prix d'équilibre capable de garantir un emploi pour tous « au bon prix ». Détruire les corporations qui régissaient le partage de la main d'œuvre et des matières premières sous l'Ancien Régime, et par là fonder la liberté du travail et la liberté d'entreprendre, devait permettre d'abolir les entraves à l'échange marchand et au développement économique qui lui serait lié. Cette libéralisation de l'économie était censée réduire la question sociale aux seuls invalides, plus aucun obstacle ne venant empêcher le travail ou l'entreprise. Pour Robert Castel, « les révolutionnaires ont cru à quelque chose comme une « main invisible » qui assurerait un équilibre entre l'offre et la demande de travail, entre la production et la consommation, de telle sorte que la libéralisation de l'économie devrait entraîner de facto la fin du sous-emploi et réduire la misère de masse »<sup>31</sup>. Ce « capitalisme utopique » va très vite se trouver en échec. La liberté d'entreprendre et la liberté du travail, loin d'éliminer la question sociale comme le croyaient les premiers libéraux révolutionnaires, lui donnent le visage de la pauvreté laborieuse.

En outre, la société qui naît de la Révolution française a certes détruit les privilèges de la noblesse mais également les tutelles qui accompagnaient l'organisation monarchique de l'Ancien régime. Par là, c'est aussi une forme de sécurité que le nouvel ordre social révolutionnaire a balayée, sécurité liée à la dépendance envers un seigneur représentant de l'autorité monarchique, sécurité

---

<sup>28</sup> Par salarial, il faut entendre prolétaire. Si l'on confond souvent salariat et prolétariat, les travaux de Bernard Friot montrent au contraire qu'ils ne sont pas synonymes. Nous verrons plus loin la définition que nous donnons au salariat.

<sup>29</sup> Robert CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995, p.213.

<sup>30</sup> L'exposé des motifs de la loi Le Chapelier du 14 juin 1791 (cité par Robert CASTEL, *ibid.*, p.190) énonce : « Il n'y a plus de corporation dans l'Etat ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique dans un esprit de corporation (...) c'est aux conventions libres d'individu à individu de fixer la journée pour chaque ouvrier, c'est ensuite à l'ouvrier de maintenir la convention qu'il a faite avec celui qui l'occupe ».

<sup>31</sup> Robert CASTEL, *ibid.*, p.195.

façonnée par l'organisation sociale en trois ordres et ses enchâssements tutélaires. En somme, la société révolutionnaire tend à réduire la sécurité à une affaire de propriété, alors même que le processus d'industrialisation organise la prolétarianisation des travailleurs qui, par définition, échappent aux bénéfices de la propriété.

Alors que l'accès libre au travail comme la liberté d'entreprise devaient exclure du besoin les travailleurs, ceux-ci sont au contraire de plus en plus voués à l'indigence. « *La question sociale se pose à nouveaux frais parce que ces « nouveaux pauvres » sont maintenant plantés au cœur de la société, ils forment le fer de lance de son appareil productif* »<sup>32</sup>. En supprimant les tutelles féodales, les révolutionnaires, loin de supprimer la misère, ont détruit les solidarités qui accompagnaient les tutelles féodales. En libéralisant l'économie, ils ont laissé le capitalisme industriel faire son œuvre de paupérisation d'un prolétariat en plein développement.

### **0.2.3. La prise en charge libérale de la question sociale : le refus de l'obligation**

Le pouvoir révolutionnaire libéral est donc en échec sur la question sociale. Il va devoir par conséquent, lui et les régimes qui lui succéderont, répondre à ce paupérisme qui menace la société de dissociation sociale. A cet égard, de l'empire Napoléonien jusqu'à la 3<sup>ème</sup> République, sous la monarchie de Juillet comme sous le Second Empire, les options pratiques empruntées seront globalement identiques. Toutes sont gouvernées par une vision libérale de l'ordre économique et social, héritée de la Révolution française et des Lumières, et vont donner à la prise en charge de la question sociale une orientation propre à cet « ordre propriétaire ».

La lecture libérale du développement économique et ses conséquences en termes de prise en charge de la question sociale vont se cristalliser dans l'opposition pugnace des libéraux à l'idée d'une obligation légale de procurer des secours aux indigents en général et aux chômeurs valides en particulier, donc au *droit* des nécessiteux à recevoir ces secours. Henri Hatzfeld<sup>33</sup> et à sa suite François Ewald<sup>34</sup> ou encore Robert Castel<sup>35</sup> ont nettement souligné que la critique libérale aux régimes obligatoires est certes d'ordre économique mais est également d'ordre moral.

---

<sup>32</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, p.218.

<sup>33</sup> Henri HATZFELD, *Du paupérisme à la Sécurité sociale*, PUN, 1989 (1<sup>ère</sup> éd. 1971).

<sup>34</sup> François EWALD, *op.cit.*, 1986.

<sup>35</sup> Robert CASTEL, *ibid.*.



Dans la doctrine libérale, appliquer une quelconque rigidité à l'adaptation du prix du travail serait générateur de chômage. Si le chômeur bénéficie d'un droit au secours automatique, il est poussé à exiger un salaire supérieur à ce qu'il « mérite » au sens de la sanction « naturelle » du marché, il est poussé à refuser les emplois « à sa mesure ». Si le secours aux chômeurs se fait devoir pour l'employeur, la liberté contractuelle de l'employeur est bafouée, ce qui contrarie encore le jeu du marché. Enfin, si le secours est une obligation de l'Etat, ce dernier « *outrépasse ses droits et viole le droit de propriété, fondement des sociétés civilisées, lorsqu'il entreprend, grâce aux fonds publics, d'opérer une redistribution des revenus* »<sup>36</sup>. Le droit automatique ou l'obligation aux secours sont dénoncés comme contraires à l'efficacité du libre jeu de l'échange marchand et comme antinomiques au nouvel ordre économique imposé par les révolutionnaires, comme une atteinte à la liberté et à la propriété.

Mais l'hostilité à l'obligation de secours est également morale. « *Si les auteurs libéraux sont unanimes à critiquer l'idée de charité légale, d'obligation légale de secours aux pauvres, ce n'est pas, loin de là, pour condamner le principe des secours, puisqu'ils en affirment au contraire la nécessité avec la même unanimité. Ce qui seulement est rejeté, c'est l'idée que les devoirs d'assistance de la société à l'égard des pauvres correspondent à des droits des pauvres* » note François Ewald<sup>37</sup>. La bienfaisance publique ou privée est une vertu qu'il convient de conserver comme telle. « *Elle doit donc être tout à la fois libre et prudente faute de quoi elle cesserait d'être vertueuse (...). Si l'Etat peut et même doit dans certains cas intervenir, ce devoir purement moral ne saurait être transformé en une obligation juridique créant corrélativement un droit des assistés* » résume Henri Hatzfeld<sup>38</sup>. L'obligation est doublement destructrice de la vertu du secours dans l'esprit libéral. D'une part, elle supprime la vertu de celui qui donne, le don devenant obligation légale et non plus morale. D'autre part, l'obligation, ou plutôt son corollaire, le droit aux secours du chômeur, détruit le devoir de moralisation qui accompagne la réception des secours, tout en poussant l'assisté à la paresse. En somme, l'aumône est vertueuse, tandis que le droit est démoralisateur.

Les libéraux sont donc, par principe, opposés à toute forme de prise en charge obligatoire de la question sociale, le remède étant jugé pire que le mal. L'obligation est exclue dans leur dogmatique, mais, confrontés au paupérisme, les libéraux vont développer une prise en charge de la question sociale conforme au nouvel ordre social qui place la liberté et surtout le droit de

---

<sup>36</sup> Henri HATZFELD, *op.cit.*, 1989, p.69.

<sup>37</sup> François EWALD, *op.cit.*, 1986, p.55.

<sup>38</sup> Henri HATZFELD, *ibid.*, p.68.

propriété en son cœur. Pour Robert Castel, « *la gageure du libéralisme va être de tenter de faire tenir une politique sociale complète dans cet espace qui est éthique, et non politique* »<sup>39</sup>.

#### 0.2.4. La prise en charge libérale de la question sociale : le « diagramme libéral »

Un des mérites de l'ouvrage de François Ewald, *l'Etat-providence*, est d'avoir montré que la pensée libérale ne se limite pas au « laissez faire, laissez aller » qui la résume couramment. Le « *diagramme libéral* », pour reprendre ses termes, repose d'une part sur l'invocation de la liberté et de la responsabilité, et d'autre part sur le devoir moral de secours aux indigents. Le libre contrat marchand d'une part, la charité envers les pauvres de l'autre. Ce binôme propre à la pensée libérale (la solidarité minimale est interne à la conception libérale du secours et non son contournement), resurgit sans cesse dans les débats et pratiques de résolution de la question sociale, avec un renouveau particulier dans la période contemporaine que nous détaillerons plus loin. C'est donc dans ce cadre de pensée (prévoyance et bienfaisance) que la société libérale va envisager ses propres pratiques de prise en charge de la question sociale. Durant tout le 19<sup>ème</sup> siècle, l'action sociale va se construire sur la base de trois formes pratiques.

La première direction empruntée est celle de l'assistance. En la matière, la société libérale est peu novatrice puisqu'elle reprend à son compte les pratiques des régimes féodaux et monarchiques. Les bureaux de bienfaisance créés en 1796 ainsi que les hôpitaux et hospices publics qui ont pour « charge » les seuls pauvres invalides, sont les seules institutions publiques de prise en charge des indigents. Elles agissent en conformité avec les principes de la bienfaisance libérale. A ce titre, les pauvres valides sont exclus du droit au secours. Bien que l'indigence touche directement les travailleurs soumis aux aléas de l'embauche journalière et victimes de la faiblesse de leurs revenus, le traitement de la question sociale par l'Etat libéral prendra grand soin d'écarter ceux-ci de l'accès aux secours. Lorsque le *Comité pour l'extinction de la mendicité*, mis en place par l'Assemblée constituante, imagine les formes du secours aux indigents, « *le droit nouveau à l'assistance se moule dans les catégories de la vieille handicapologie* »<sup>40</sup>. Tout le 19<sup>ème</sup> siècle restera enchâssé dans cette partition multiséculaire du « bon » et du « mauvais » pauvre, du valide et de l'invalides, conduisant à un traitement différencié des pauvres. La « libération » du travail par les révolutionnaires, censée conduire au plein emploi, est jugée suffisante pour écarter du besoin les personnes valides. Les indigents aptes au travail sont automatiquement désignés comme

---

<sup>39</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, pp.235-236.

<sup>40</sup> Robert CASTEL, *ibid.*, p.185.

paresseux, puisque nul obstacle ne peut désormais s'opposer à ce qu'ils travaillent. Le nouveau régime, sous couvert d'avoir libéré le travail, peut donc reprendre les pratiques punitives de l'Ancien régime envers ceux que l'on persiste à désigner comme vagabonds ou « mauvais pauvres » : « *L'oisiveté est criminalisable à partir du moment où elle est volontaire. Alors que les « anciens gouvernants » se déshonoraient en condamnant des innocents privés de travail, le nouveau fera œuvre de justice en sanctionnant les parasites qui se soustraient à la dure loi du travail alors que la possibilité de travailler leur est ouverte* »<sup>41</sup> traduit Robert Castel. L'assistance s'entend comme l'assistance aux « bons » pauvres qui ne peuvent plus travailler pour des raisons physiques ou mentales, alors que le pauvre valide apparaît d'emblée suspect de se complaire dans la paresse et l'assistanat.

Le nouveau régime maintient également l'obligation d'appartenance territoriale des pauvres qui avait cours sous l'Ancien régime, faisant des institutions de secours l'« *analogon de la sociabilité primaire* »<sup>42</sup>, la prolongation des communautés « naturelles » de secours (famille, village, paroisse, commune...) : à chaque communauté la charge de ses propres pauvres.

Cependant, les communes, à qui revient la mission de ces institutions de bienfaisance, n'ont pas obligation de mettre en œuvre ces secours. La prise en charge publique reste donc faible et très inégale sur le territoire. Comme sous l'Ancien Régime, les structures religieuses jouent par conséquent un rôle toujours majeur dans le secours aux plus pauvres. La pratique sociale n'est à cet égard pas à la hauteur de l'ambition du Comité d'extinction de la mendicité mis en place par l'Assemblée Constituante de 1789 qui proclamait que le droit à la subsistance de tout homme est « *pour toute société une dette inviolable et sacrée* »<sup>43</sup>.

La seconde direction empruntée par le traitement de la question sociale au 19<sup>ème</sup> siècle est celle du patronage. Une partie du patronat instaure dans une optique paternaliste une sécurité de revenu pour l'ouvrier et sa famille contre certains aléas de la vie. Cela se traduit par la dépendance de l'ouvrier et l'obligation de docilité envers son employeur. Le patron est pour ses ouvriers ce que le père est pour ses enfants, responsable et prévoyant pour eux et en position de domination autoritaire.

La philanthropie de ce patronat reste bien évidemment confinée à l'espace de la vertu. Du point de vue de ce patronat paternaliste, la valeur des œuvres patronales tient bien à son caractère facultatif, ou plutôt à la possibilité que le patron a à tout instant de révoquer ce droit. L'incertitude du droit permet au patronat d'asseoir son pouvoir, sa tutelle sur ses ouvriers. En effet, ces derniers

---

<sup>41</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, p.189.

<sup>42</sup> Robert CASTEL, *ibid.*, p.64.

<sup>43</sup> Cité in Robert CASTEL, *ibid.*, p.184.

doivent accepter la tutelle moralisatrice de leur employeur pour bénéficier des droits accordés. L'attachement des droits à l'entreprise permet en outre de répondre au souci de fidélisation des travailleurs, ce qui fait du patronage un outil de gestion de la main d'œuvre. Enfin, le patronage présente pour l'employeur l'intérêt d'apparaître comme un homme de vertu. On comprend dès lors l'importance que revêt la question de l'obligation de la prise en charge et l'opposition qu'elle suscita dans les rangs de ce patronat paternaliste. « Rien ne pouvait être pire pour le patronage que de voir les principes de l'économie sociale repris comme doctrine juridique. C'était le renverser, le retourner contre lui-même. Légaliser une relation de bienfaisance revient en effet à la détruire, à l'annuler comme relation de pouvoir. (...) En devenant obligatoires, l'épargne, la prévoyance, le patronage cessent d'être des vertus »<sup>44</sup>.

Cette opposition du patronat paternaliste à la mise en place de régimes obligatoires fait donc écho aux positions des penseurs libéraux. Théories libérales et pragmatisme du patronage feront bon ménage tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle pour s'opposer à l'obligation des secours. Entendons nous donc bien sur le terme d'obligation qui suscitait tant d'opposition. Ce qui est rejeté, tant par les doctrinaires libéraux que par les patrons paternalistes, c'est l'obligation légale du secours. Les régimes de protection qui naissent dans les grandes entreprises sous la houlette des patrons « philanthropes » reposent souvent sur des cotisations obligatoires. Dans les cadres édictés par le contrat, donc par l'employeur, il y a une certaine automaticité du droit. Mais cette obligation ne vient pas heurter la sensibilité libérale puisqu'elle est contractuelle et suppose l'acceptation de ses conditions par les deux parties dans le cadre de la fiction de la liberté contractuelle<sup>45</sup>. Cette obligation ne heurte pas non plus le pouvoir patronal puisqu'elle reste confinée à l'intérieur de l'entreprise dans des conditions définies par l'employeur et disparaît dès que l'on sort de l'établissement. En somme, cette obligation contractuelle ne remet pas en cause la tutelle patronale.

L'obligation qui relève d'un contrat de louage échappe aux critiques libérales ou patronales parce qu'elles ne heurte pas la doctrine libérale et assoit le pouvoir patronal. Ainsi, alors que l'obligation légale de secours sera vivement combattue par les pouvoirs politiques et économiques, les engagements contractuels seront encouragés.

La troisième direction qu'emprunte au 19<sup>ème</sup> siècle le traitement de la question sociale est celle de la prévoyance volontaire. Cette prévoyance passe par la capitalisation dans des sociétés de secours

---

<sup>44</sup> François EWALD, *op.cit.*, 1986, p.135.

<sup>45</sup> Nous parlons de fiction de la liberté contractuelle parce cette liberté nie le rôle de l'état de nécessité liée à la condition de prolétaire dans le rapport contractuel de l'employeur et du salarié, qui met pourtant le second en état d'infériorité par rapport au premier. En matière de contrat de travail, l'égalité des contractants comme la liberté de contracter est une fiction.

mutuels ou des caisses d'épargne. Nous présentons la prévoyance volontaire comme une troisième forme de la prise en charge de la question sociale, bien qu'elle soit, pour ainsi dire, la sœur jumelle du patronage. La démarche de ses promoteurs la lie d'ailleurs fortement à ce dernier, qui avait recours aux techniques des caisses de secours mutuels. Comme dans le cas du patronage, la moralisation des classes populaires est au cœur de la démarche de la prévoyance volontaire. S'exprimant sur les caisses d'épargne, François Ewald note que « *lorsque ses panégyristes en parlent, ils insistent moins sur la sécurité qu'elle peut procurer, et dont ils savent qu'elle ne peut être qu'insuffisante, que sur le fait qu'elle est une incitation et une invitation à un type de conduite qu'il convient éminemment d'encourager* »<sup>46</sup>. Les sociétés de secours mutuels et les caisses d'épargne répondent aux mêmes exigences de mise sous tutelle de la classe ouvrière. Le refus de l'obligation est également partie prenante de la rhétorique des partisans de la prévoyance. Ils voient dans l'épargne un outil de moralisation qui disparaîtrait si l'obligation d'épargne ou d'assurance venait à être imposée. « *Ainsi, les sociétés de secours mutuels doivent combattre le paupérisme par la prévoyance, mais à condition qu'elles restent inscrites dans le complexe tutélaire* » note Robert Castel<sup>47</sup>. De la même manière, l'assurance volontaire ne doit pas donner droit à un encouragement à la paresse. Répétons le, tout chômeur valide est considéré comme chômeur volontaire puisque les obstacles au travail sont censés avoir été abolis. Tout comme l'assistance, le droit garanti sur la base de la cotisation volontaire ne peut s'adresser aux chômeurs valides. Lorsque Napoléon III favorise le développement des sociétés de secours mutuels, il est bien précisé que celles-ci ne distribueront pas de secours en cas de chômage. Le décret daté du 28 mars 1852, qui instaure le comité d'encouragement et de surveillance des sociétés de secours mutuels, structure le mouvement mutualiste mais dans le cadre d'un programme de moralisation de la classe ouvrière. Le chômeur valide, donc volontaire, est par conséquent exclu du droit. L'histoire de la prévoyance volontaire est donc liée à celle du patronage, elle obéit aux mêmes principes de responsabilité et de moralisation des classes populaires. Pourtant elle s'en distingue pour partie parce que l'organisation d'une prévoyance existe en dehors du contrat de louage et de la tutelle patronale. La tutelle notablière remplace certes celle du patron, mais, déliés du contrat de louage et de la dépendance liée à la condition de prolétaire, ces régimes volontaires d'épargne ou de secours mutuels vont offrir la possibilité à certains travailleurs de la dévoyer de la morale philanthropique paternaliste. Certaines caisses mutuelles ouvrières tenteront de s'affranchir en partie de la tutelle patronale ou notablière et de dévoyer l'usage libéral de la prévoyance en instaurant des caisses à caractère syndical, chargées d'assurer une continuité de revenu lors des conflits collectifs, malgré l'interdit légal. Cette pratique syndicale de détournement de la

---

<sup>46</sup> François EWALD, *op.cit.*, 1986, p.204.

<sup>47</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, p.253.

prévoyance volontaire explique que, tout au long du siècle, quel que soit le régime, le pouvoir cherche par tous les moyens à empêcher la dérive de l'épargne en caisse de résistance ouvrière. Le second Empire, qui cherche à encourager l'épargne et l'assurance, va s'attaquer particulièrement au problème. Sur la base du décret du 28 mars 1852, le nombre d'adhérents par caisse est limité, un système d'autorisation des caisses par les notables locaux est mis en oeuvre, les caisses professionnelles sont interdites.

Inscrites dans le « *complexe tutélaire* », les institutions de prévoyance se font moralisatrices et vertueuses. Dévoquées de leur vertu libérales en se muant en caisses de résistance ouvrière, elles constituent au contraire une contradiction redoutable aux principes libéraux, faisant resurgir l'associationnisme condamné par la loi Le Chapelier au nom de la liberté du travail et de l'entreprise. La prévoyance volontaire obéit donc aux mêmes préceptes que le patronage, mais constitue une forme particulière de prise en charge de la question sociale en ce sens qu'elle va offrir les possibilités de son détournement.

A bien des égards, la pensée libérale et la pratique du patronage considèrent l'insécurité de la position prolétarienne comme la condition de sa moralisation. Soumise à la tutelle patronale, à la tutelle des institutions publiques ou religieuses de bienfaisance, interdite aux chômeurs « paresseux », la prise en charge de la question sociale est bien davantage une question morale qu'une question de secours. Maintenir les travailleurs dans l'incertitude est entendu comme une démarche de vertu. L'action sociale à la manière des libéraux du 19<sup>ème</sup> siècle correspond donc à une négation de la sécurité sociale. La seule sécurité possible dans le cadre des valeurs libérales est celle procurée par la propriété, aucun droit autre que celui de propriété ne peut être défendu. Or, la société industrielle exclut la plupart des travailleurs de cet accès à la propriété et à la sécurité qu'elle procure. La société française de la fin du 18<sup>ème</sup> et du 19<sup>ème</sup> siècle condamne les classes populaires au secours sous tutelle et à l'incertitude du droit qu'elle sous-tend.

Le 19<sup>ème</sup> siècle et ses formes libérales de traitement de la question sociale, cette « *politique sans Etat* » comme la définit Robert Castel, se révèlent incapables de résoudre la question sociale. La courte tentative de la seconde République d'introduire en 1848 un droit au travail en contrepoint du droit de propriété à travers les Ateliers nationaux n'est pas plus victorieuse. Tout au long du 19<sup>ème</sup> siècle la couverture reste faible, facultative et marquée du sceau de l'autorité tutélaire d'un ordre propriétaire. A l'inverse, en 1883, Bismarck élabore en Allemagne un système large de couverture sociale obligatoire. La comparaison internationale trahit les difficultés de la doctrine libérale (et son refus de l'obligation légale) à organiser une prise en charge de la question sociale.

Les manquements de la doctrine libérale et de la philanthropie patronale vont conduire à leur dépassement.

### 0.2.5. Quel droit pour garantir la sécurité sociale ?

La Révolution française et le 19<sup>ème</sup> siècle n'ont pas véritablement dépassé les modes féodaux de prise en charge de la question sociale. La volonté multiséculaire de séparer les « bons » pauvres des « mauvais » pauvres perdure, même si le discours libéral sur la liberté du travail est venu renouveler pour partie sa légitimation. La mise sous tutelle du peuple, certes avec des formes tutélaires renouvelées, guide toujours les formes de prise en charge des pauvres. Enfin, mais nous n'avons pas insisté sur le sujet, les pratiques territorialisées et donc communautarisées des secours sont toujours en vigueur.

L'instauration d'une sécurité sociale, soit la sécurisation de la condition prolétarienne, nécessite plus que des secours sous contrôle qui ne font que prendre le relais des tutelles et communautés d'entraide de l'Ancien régime mises à mal par l'industrialisation et les transformations des modes de vies qui l'accompagnent. L'enjeu de l'instauration d'une sécurité sociale, comme Jaurès l'exprime, consiste à « *substituer à l'arbitraire de l'aumône la certitude du droit* »<sup>48</sup>, à l'incertitude des tutelles, la garantie du droit.

Mais quelle est la nature de ce droit ? La doctrine libérale, à sa manière, possède une rhétorique de la certitude du droit à travers la sécurité fournie par la propriété. L'extension au plus grand nombre de l'accès à la propriété, en plus de la liberté du travail censée garantir l'accès au travail et au revenu, alimentait à cet égard la rhétorique du 19<sup>ème</sup> siècle sur la résolution de la question sociale. Certains penseurs philanthropes allaient jusqu'à proposer une distribution de terres aux indigents. Toutefois, l'idée de mettre en sécurité la population par l'accès à la propriété entre en contradiction avec le mouvement d'industrialisation à l'œuvre, va en quelque sorte à l'inverse du « sens de l'histoire ». Cette solution « *suppose en effet la contraction du salariat, alors que l'installation de la société industrielle l'installe et le développe* »<sup>49</sup>. La sécurité libérale nie en quelque sorte la position structurelle du salariat dans les sociétés industrielles, en imaginant l'accès à la sécurité sociale par un hypothétique accès de masse à la propriété.

---

<sup>48</sup> Discours à la chambre des députés du 9 juin 1903, cité in Henri HATZFELD, *op.cit.*, 1989, p.75.

<sup>49</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, p.304.

Une seconde option de mise en sécurité sociale des travailleurs, notamment promue par le mouvement ouvrier, consiste à garantir, en contrepoint du droit de propriété, un droit au travail. La timide tentative de 1848 *via* les Ateliers nationaux, « *qui ressemblent davantage aux ateliers de charité de l'Ancien Régime qu'à un véritable système public d'organisation du travail* »<sup>50</sup>, a largement échoué.

Les chemins de sécurisation des travailleurs ne passent donc, pour reprendre les termes d'Henri Hatzfeld, ni par la généralisation de la sécurité-propriété, ni par la sécurité-droit *au* travail, mais, comme nous allons le voir maintenant, par l'émergence à côté de la sécurité-propriété d'une sécurité-droit *du* travail. La mise en sécurité sociale des travailleurs suppose l'affirmation du statut de salarié qui dépasse la relation contractuelle et suppose l'affirmation de droits rattachés à ce statut.

#### **0.2.6. L'invention de la Sécurité sociale**

L'invention d'une sécurité sociale va naître de l'échec de la doctrine libérale et de la pratique paternaliste. Nous devons à François Ewald une argumentation détaillée de la transformation qu'opère la loi sur les accidents du travail de 1898 sur le sens de la prise en charge de la question sociale en France. Le débat de dix-huit ans qui s'ouvre entre le dépôt de la première proposition de loi en 1880 et l'adoption d'une loi en 1898 concentre les conflits doctrinaux et la mise en exergue de l'échec du régime de la responsabilité promue par la pensée libérale. C'est ce débat et finalement, nous le verrons dans un premier temps, la disqualification du régime libéral de prévoyance qui sont particulièrement novateurs et qui affirment l'avènement de la Sécurité sociale fondée sur le statut de salarié.

Mais cette analyse sur la base de la remise en cause du droit libéral laisse dans l'ombre l'invention pragmatique d'une sécurité sociale antérieure à ce pas que constitue la loi de 1898 : celle qui concerne les officiers et les fonctionnaires sur laquelle nous reviendrons dans un second temps.

##### *0.2.6.1. La loi sur les accidents du travail : la remise en cause du régime libéral de responsabilité*

En matière d'accidents du travail, avant 1898, la seule solution qui se présente à l'ouvrier victime d'un accident du travail ou à sa famille, est de réclamer au tribunal une indemnisation. En effet, la

---

<sup>50</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, p.270.



tentative de constituer des caisses d'assurance sur les accidents du travail, donc un régime de prévoyance volontaire, se révèle être un échec. Le niveau d'indemnisation très faible proposé par les caisses d'assurance sur les accidents du travail n'incite guère les ouvriers à s'affilier : la faiblesse des salaires ne pousse guère au sacrifice d'une cotisation (dont on ne sait si elle sera un jour utile) et un procès à l'employeur peut rapporter bien davantage que le maigre subside des caisses. D'autre part, les employeurs ne cherchent guère à affilier leurs ouvriers dans la logique du patronage étant donné que cette affiliation n'annule pas leur responsabilité juridique, qui, si elle est prononcée par un tribunal, donnera de toute façon lieu à réparation.

Le mode de règlement judiciaire de la question des accidents du travail s'imposait donc aux victimes d'accidents comme à leurs employeurs. Il présentait pourtant de nombreux inconvénients. Seule une très faible minorité<sup>51</sup> d'ouvriers parvenait à obtenir une indemnisation. En outre, ce règlement judiciaire entretenait la « guerre sociale » : « *le régime de la responsabilité civile que l'on avait formulé comme garant, expression et sanction de l'ordre public, apparaissait comme produisant des effets inverses à ceux que l'on avait programmés* »<sup>52</sup>. Le patronat, travaillant à la tutelle moralisatrice des travailleurs, passait de la position de « père » bienveillant à celle du patron fautif, indigne de sa position. Enfin, en niant la nature sociale du risque<sup>53</sup>, ce mode de règlement stigmatisait les secteurs d'activité les plus dangereux. Le procès était devenu le traitement normal de la question des accidents du travail mettant la rationalité libérale face à ses propres limites. « *Le juridique et le social ne fonctionnaient pas, ainsi qu'on l'avait programmé, comme un couple solidaire (...). Les accidents du travail mettaient en question la rationalité politique libérale et sa manière de poser la limite entre droit et morale* »<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> « *Ce n'est donc que dans 12% des cas que l'ouvrier pouvait espérer être indemnisé* », François EWALD, *op.cit.*, 1986, p.248.

<sup>52</sup> François EWALD, *ibid.*, p.249.

<sup>53</sup> Le développement de la sociologie comme de la statistique au 19<sup>ème</sup> siècle apporte une intelligence du fonctionnement social qui remet en cause la lecture libérale de la société sur le mode de la seule responsabilité individuelle ou du fait naturel. « *L'idée libérale était que l'attribution naturelle des biens et des maux est, en tant que telle, juste. Il fallait laisser jouer le hasard. A chacun de s'en prémunir librement et volontairement. Il s'en déduisait que les jugements de justice devaient s'articuler sur une recherche de la cause des dommages : il fallait savoir si le dommage subi revenait à la nature ou à un autre qui devrait en supporter la charge* » (François EWALD, *ibid.*, p.179). Invalidant cette manière d'envisager la société, l'apport des statistiques sera de montrer que les faits sociaux sont dotés d'une régularité qui dédouane les seuls comportements individuels dans leur avènement. « *La régularité du risque est indépendante de la conduite des individus. Les fautes, quelles qu'elles soient, qu'ils peuvent commettre ne sont que des facteurs de risque qui n'affectent pas sa réalité statistique* » (François EWALD, *ibid.*, p.285). Les débuts de la sociologie vont chercher à affirmer l'existence de lois sociales supérieures à la juxtaposition des comportements individuels. « *Le tout a acquis une existence quasi indépendante de ses parties (...). Cela implique la disqualification des politiques de moralisation, dont la logique était précisément un changement social par le biais d'une action individuelle* » (François EWALD, *ibid.*, p.166).

Ce nouveau regard sur la société laisse la place à une autre conception du risque que la faute individuelle ou la juste répartition naturelle « des biens et des maux ». Le risque existe de manière permanente, il n'est pas le fait de fautes individuelles, il est fonction de la société, le fruit du fonctionnement social et particulièrement du développement de l'industrie : il est en somme risque social.

<sup>54</sup> François EWALD, *ibid.*, p.274.

Face à cette situation qui lui est nuisible, le patronat ne s'enquiert guère de savoir si le principe libéral de la responsabilité civile est en cause. Il faut trouver une solution à la judiciarisation du traitement des accidents du travail, offrir la possibilité d'indemniser des accidentés du travail sans passer par le procès. Les tentatives menées pour imaginer une approche contractuelle du règlement de cette question conforme à la doctrine libérale échouant, toute solution viable « impliquait une transformation du régime de la responsabilité et donc une crise du droit ». Pour François Ewald, « le droit social, puisque c'est lui qui va naître, a d'abord été réfléchi comme un droit ajudiciaire. (...) La belle harmonie économique, politique et juridique dans laquelle on avait jusqu'alors pensé le problème du gouvernement de la société s'était disloquée et imposait, pour résoudre ce problème, qu'on apprenne à l'analyser et à le concevoir dans un autre type de rationalité. Il n'y avait pas de solution au problème des accidents du travail qui ne passe par l'abandon de la rationalité politique libérale »<sup>55</sup>.

La loi de 1898 invalide l'approche de la prise en charge des accidents du travail par le droit civil (et son régime de la responsabilité). Par cet acte, le législateur inaugure le droit social et impose un premier élément de droit du travail. « La loi de 1898 donne un statut juridique au salarié », elle fonde une « reconnaissance juridique et sociale du salariat comme une sorte d'état stable, normal, irréductible et généralisable »<sup>56</sup> auquel il faut apporter les formes de sécurité compatibles avec la réalité de sa dépendance à l'emploi. Le salariat passe « du contrat au statut »<sup>57</sup>.

La loi sur les accidents du travail initie les prolétaires à une sécurité sociale parce qu'un droit automatique au secours est imposé pour la première fois. Tout accidenté du travail a droit à une pension. Le droit à obtenir des ressources n'est pas lié au fait d'être pauvre : ce n'est pas de l'assistance. Il n'est plus réparation d'une faute non plus : ce n'est pas un droit civil. L'affiliation à un régime est obligatoire : ce n'est pas de la prévoyance volontaire gouvernée par la responsabilité libérale. C'est l'accident du travail lui-même, donc la réalisation du risque, qui ouvre le droit. C'est le statut de salarié qui est au fondement du droit. Le droit se veut compensation de la perte de salaire consécutive à l'accident. L'indemnisation est proportionnelle au salaire de la victime, à un taux variable selon le degré d'incapacité. La loi de 1898 affirme donc un droit au maintien d'un équivalent (minoré) du salaire en période de hors-travail.

La couverture des accidents du travail initie donc une nouvelle manière de penser la résolution de la question sociale. Elle s'écarte de toutes les formes précédentes de prise en charge des

---

<sup>55</sup> François EWALD, *op.cit.*, 1986, p.275.

<sup>56</sup> François EWALD, *ibid.*, p.313.

<sup>57</sup> Cf. Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, 2<sup>ème</sup> partie.

accidentés du travail : elle n'est ni assistance, ni réparation, ni prévoyance. Elle est une sécurité-droit, fondatrice de ce que l'on peut désigner comme une sécurité sociale parce qu'elle échappe au « diagramme libéral » de prise en charge de la question sociale. La mise en sécurité sociale dans le cas de l'accident du travail se définit par l'inconditionnalité du droit à percevoir un revenu en cas d'accident d'une part, et par le fait que ce droit soit rattaché à la condition de salarié qui se définit dès lors comme un statut d'autre part. François Ewald a donc raison d'attribuer un caractère fondateur à la loi sur les accidents du travail, parce qu'elle est l'affirmation consciente de l'échec du droit libéral face à la question sociale et donc de son nécessaire dépassement. Elle énonce un droit du travail qui affirme la sécurité sociale des accidentés du travail. Cependant, la sécurité sociale, cette sécurité-droit du travail étrangère au droit de propriété, a pourtant déjà connu son acte de naissance presque un demi siècle avant la loi sur les accidents du travail, sans mettre en crise, nous allons voir pourquoi, le droit libéral.

#### 0.2.6.2. *La pension de la Fonction publique*

Nous devons à Jean Saglio et à Bernard Friot d'avoir rappelé que cette sécurité sociale existe dès le 19<sup>ème</sup> siècle pour des catégories de salariés non rattachées à la perception libérale du salariat matérialisée par le contrat de louage de services. Ces catégories sont celles des officiers militaires et des fonctionnaires, désignés comme « salariés à statut » pour les différencier des salariés relevant du droit des contrats. Quoi de plus normal que la Sécurité sociale qui s'affirme par le passage des salariés « *du contrat au statut* », comme le dit Robert Castel, trouve son origine chez les « salariés à statut » ?

Les premiers bénéficiaires d'un droit de sécurité sociale sont historiquement les officiers militaires qui, par la loi du 19 mai 1834, se voient reconnus un droit à la retraite. La loi dissocie explicitement le grade et l'emploi<sup>58</sup> : « *La rémunération est ici dissociée de la productivité voire même partiellement de l'activité : la distinction du grade et de l'emploi permet cette dissociation* » relève Jean Saglio<sup>59</sup>. « *La rémunération* « ce n'est donc plus le travail, ou la production, qui sont rémunérés mais ce que garantit l'échange salarial, c'est, selon les termes classiques « *les moyens de tenir son rang* ». La rémunération garantie à l'officier ne se limite pas

---

<sup>58</sup> Selon les termes de la loi sur les officiers du 19 mai 1834, « *Le grade est la propriété de l'officier* » : cité in Jean SAGLIO, « Rémunération et segmentations des marchés du travail », in Gilbert de TERSSAC, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, débats et prolongements*, La découverte, 2003, p.175.

<sup>59</sup> Jean SAGLIO, *ibid.*, p.174.

*au temps pendant lequel il est « en activité ». La retraite est de droit après un certain temps passé au service actif»<sup>60</sup>. Le grade confère donc la sécurité de ressources hors de l'emploi.*

De même, en 1853, la loi définit un droit à pension pour les anciens travailleurs de la Fonction publique. Cette pension, principalement vouée à financer les retraites de la fonction publique ne leur est pas exclusive. Elle peut être accordée à tout fonctionnaire qui se retrouve dans l'incapacité d'exercer sa fonction (invalidité, retraite d'office, cessation anticipée d'activité...). Bernard Friot relève le caractère précurseur de la pension de la Fonction publique de la direction que prendra la protection sociale à la française. La pension est affirmée comme une continuité du traitement du fonctionnaire (moyenne des six dernières années), financée en répartition sur budget de l'Etat, dont l'accès est pure fonction d'un droit politique (âge et durée de service) et ne repose aucunement sur la fiction patrimoniale. « *La singulière modernité de la solution adoptée par la loi de 1853 doit être soulignée : elle va pratiquement à l'opposé de la procédure de soutien public à l'épargne* »<sup>61</sup>. Il peut en effet paraître surprenant, alors que l'Etat en tant que puissance publique met à l'époque un point d'honneur à maintenir la prise en charge de la question sociale par le binôme prévoyance-bienfaisance, que l'Etat en tant qu'employeur érige un système de droit à traitement (salaire) des officiers et fonctionnaires hors de l'emploi. Cette incroyable avancée de la sécurité-droit du travail « *a été possible précisément parce que le traitement des fonctionnaires n'a pas été pensé dans les catégories de l'échange marchand* » souligne Bernard Friot<sup>62</sup>. Le statut d'officier ou de fonctionnaire s'oppose au contrat de louage de service. Au statut, on peut relier un droit à pension. A la relation contractuelle, la loi ne peut rien imposer. C'est ainsi que, au contraire des officiers et fonctionnaires, les « salariés » relevant du contrat de louage de services se sont trouvés privés de l'extension du droit au salaire parce que le pouvoir libéral s'est efforcé de maintenir la relation salariale comme un échange contractuel marchand.

Les pensions des officiers, puis celles des fonctionnaires, vont constituer en pratique la première forme manifeste de sécurité sociale. La loi sur les accidents du travail de 1898 va « transformer l'essai » en disqualifiant le régime libéral de prévoyance volontaire, en initiant le droit social, en ouvrant la brèche de la définition d'un statut du salarié dans la lignée du statut d'officier et de fonctionnaire.

---

<sup>60</sup> Jean SAGLIO, « La faiblesse du consensus comme garant de la stabilité : l'ordre salarial en France », in Francois VATIN, *Le salariat, La Dispute*, à paraître.

<sup>61</sup> Bernard FRIOT, *Puissances du salariat, emploi et protection sociale à la française*, La dispute, 1998, p.80.

<sup>62</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1998, p.80.

La redéfinition de la question sociale par le capitalisme industriel, l'impasse de sa prise en charge libérale par le binôme prévoyance (et son extension dans le patronage) et bienfaisance, puis son dépassement pragmatique par la pension des officiers et des fonctionnaires et cognitif par le biais de la loi sur les accidents du travail, nous permettent de donner les caractéristiques de la sécurité sociale telle qu'elle s'est construite en France. La sécurité sociale est un droit à ressources dans une situation de non-emploi. Ce droit est appuyé sur une obligation d'affiliation garantissant l'automatisme du droit. Ce droit est lié au statut « positif » de salarié, statut « positif » au sens où, à la différence des droits liés au statut d'indigent, il n'est pas accordé sur la base d'un manque, mais par la conquête positive d'un droit. Les droits versés au titre d'un manque (de ressources, d'employabilité...) sont des droits tutélaires (droits de statut « négatif »), tandis que les droits de statut « positif » reposent sur l'affirmation positive d'une figure du droit (le citoyen, le salarié).

### **0.2.7. Caisses syndicales et Fonds publics de chômage : une sécurité sociale ?**

Le 19<sup>ème</sup> siècle a apporté les éléments d'une sécurité sociale pour les officiers militaires et les fonctionnaires et la loi de 1898 pose les premiers jalons d'une reconnaissance positive du droit de sécurité sociale. Mais qu'en est-il des chômeurs à l'aube du 20<sup>ème</sup> siècle ? Les dernières années du 19<sup>ème</sup> siècle ont déjà mis fin à l'aberration libérale qui consistait à nier le caractère involontaire du chômage des personnes valides. Désormais, un droit au secours légitime est reconnu pour les personnes valides hors de l'emploi qui auront su épargner ou cotiser à une caisse de secours mutuels. L'idée de secours de chômage n'est donc plus combattue. Pour autant, qu'en est-il plus précisément du droit à ressources des chômeurs ? La longue digression sur le sens de la sécurité sociale, sa construction historique, nécessaire nous le verrons pour comprendre encore aujourd'hui le cas un peu particulier de l'indemnisation du chômage, doit nous permettre dans un premier temps de répondre à la question initiale de cette partie. Les caisses volontaires et les Fonds publics de chômage peuvent-ils être considérés comme une mise en sécurité sociale des chômeurs ? Il faut pour en juger mesurer la certitude du droit et donc l'obligation d'affiliation qui lui est nécessaire, ainsi que le lien de ce droit à un statut (positif), au statut de salarié en l'occurrence en France, comme dépassement du régime libéral de prise en charge de la question sociale par le couple prévoyance volontaire et bienfaisance.

### 0.2.7.1. Des régimes facultatifs

La sécurité sociale, cette sécurité-droit du travail, s'appuie sur le caractère obligatoire de l'affiliation. Celle-ci est d'autant plus importante, pour juger de l'entrée des chômeurs dans une sécurité-droit, que le décret de 1926, qui régit les conditions du secours de chômage, impose une condition de résidence à l'accès aux secours. Il faut donc que cet accès soit identique sur tout le territoire pour qu'il s'affirme comme droit. Dès lors, le choix de fonds de chômage juxtaposés à un système de caisses facultatives, correspond-t-il à cette obligation nécessaire à une sécurité sociale ?

La réponse est négative. Il n'y a aucune obligation pour les communes (ou départements) de créer un fonds local de chômage, et les caisses syndicales ou mutualistes restent bien évidemment facultatives. L'Etat agit vis-à-vis des fonds locaux de chômage comme vis-à-vis des caisses syndicales ou mutualistes volontaires. Il s'agit seulement d'inciter à la création de caisses départementales et communales à travers un système de subventions, qui restent limitées à 33% des sommes versées par le décret de 1926, puis 40% suite au décret du 7 février 1928. Le projet du Front populaire de rendre obligatoire l'existence des fonds de chômage n'aura pas le temps de voir le jour. Le fait est que « *la France, pendant la crise des années trente, ne dispose pas d'un régime d'assurance obligatoire* »<sup>63</sup>. Signe de l'échec de la couverture par les caisses volontaires et par les fonds publics, les bureaux de bienfaisance vont jouer un rôle non négligeable durant la crise des années trente comme forme d'indemnisation d'un chômage devenu durable. « *Ces bureaux, qui auparavant mettaient en œuvre la politique d'assistance des municipalités, voient donc leur champ d'intervention s'étendre à un nouveau public de pauvres : les chômeurs* »<sup>64</sup>.

Les chômeurs sont donc confrontés à une première inégalité, qui est celle de l'existence ou non d'un fonds public de chômage. Cette inégalité ira en s'atténuant, les départements et communes proposant un fonds de chômage se multipliant<sup>65</sup>, mais restera une réalité. Cependant, à cette première inégalité s'en ajoute une seconde : parmi les fonds publics de chômage, les conditions des secours sont très variables. « *L'extrême diversité des situations locales s'est ainsi traduite par une forte inégalité de traitement des chômeurs* »<sup>66</sup>. Selon le fonds auquel le chômeur est rattaché, ses droits et devoirs sont extrêmement variables. « *La reconnaissance de leur statut, les*

---

<sup>63</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.114.

<sup>64</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.117.

<sup>65</sup> « *Le réseau se densifie sur l'ensemble du territoire : [en 1933] 1200 fonds sont constitués, couvrant une population totale de 17 700 000 habitants* » (Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.120). Près de 18 millions d'habitants sont donc couverts sur une population de plus de 41 millions d'habitants (41.524.000 habitants en France au recensement de 1931 ; source : INSEE, *Annuaire statistique de la France*, octobre 2000).

<sup>66</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.112.

*conditions dans lesquelles ils seront secourus, les obligations auxquelles ils devront se soumettre, la nature de l'emploi qu'ils devront accepter, tout cela est laissé à l'appréciation des collectivités locales au gré des positionnements de l'administration qui est à l'origine de la création du fonds »<sup>67</sup>.*

La première condition d'obligation d'affiliation, d'automaticité voire d'universalité du droit, n'est donc pas remplie par le système d'indemnisation du chômage mis en œuvre dans la première partie du 20<sup>ème</sup> siècle en associant caisses syndicales et fonds publics.

#### *0.2.7.2. Le flou conceptuel des fonds publics de chômage*

Le second élément de définition d'une sécurité sociale est celui du détachement du droit de la logique de bienfaisance, qui passe en France par le rattachement du droit à ressources au statut de salarié. En la matière, si on ne peut pas affirmer, comme nous allons le voir, que l'indemnisation du chômage a dépassé la forme libérale de prise en charge du hors-emploi par le couple prévoyance-bienfaisance, le jugement peut cependant être plus nuancé quant à la permanence de ce modèle libéral.

Les politiques menées jusqu'à la seconde guerre mondiale en matière de prise en charge du chômage ressemblent fortement aux politiques d'incitation à l'affiliation mutualiste du Second Empire. L'idée d'un régime obligatoire d'assurance contre le chômage a été sciemment repoussée à chaque fois que la question fut posée en ces termes car, en matière d'indemnisation du chômage, la logique de prévoyance volontaire reste affirmée comme mode privilégié de prise en charge. Comment lire la pratique de subventions à des fonds publics locaux autrement que comme une copie des techniques d'encouragement à la prévoyance volontaire dans des caisses mutuelles ? L'Etat se comporte à l'égard des pouvoirs publics locaux de la même manière qu'avec les institutions privées de prévoyance. A cette différence que lorsque les individus ne sont pas prévoyants seuls (*via* les caisses syndicales de chômage), c'est aux communes et départements d'organiser la « prévoyance », à la manière dont le patronage paternaliste organise une prévoyance pour les salariés.

---

<sup>67</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.113.

Les pouvoirs publics vont s'affirmer comme les véritables maîtres d'œuvre du secours de chômage dans l'entre-deux-guerres. En 1931, d'après Christine Daniel et Carole Tuchszirer, les chômeurs secourus par les fonds publics sont 147.000 contre seulement 41.000 bénéficiaires des caisses volontaires<sup>68</sup>. Ce déséquilibre ira en s'agrandissant puisque en 1933, ce sont 260.000 chômeurs secourus par les fonds publics contre 50.000 relevant des caisses d'assurance syndicales que l'on dénombre<sup>69</sup>. Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud et Robert Salais font état pour 1934 de seulement 35.000 chômeurs assurés alors que ce sont 325.000 chômeurs qui sont bénéficiaires des secours publics de chômage<sup>70</sup>. Pour 1936, Christine Daniel et Carole Tuchszirer relatent les chiffres de 408.000 chômeurs secourus par les fonds locaux de chômage et seulement 70.000 chômeurs secourus par les caisses syndicales<sup>71</sup>. L'Etat, qui augmente le niveau de ses subventions des fonds publics comme des caisses syndicales ou mutualistes au fur et à mesure que la crise accentue le besoin d'améliorer la couverture sociale des chômeurs (à 50% en 1931 puis entre 60% et 90% de l'indemnisation selon le taux de chômage local en 1932), est bien plus qu'un simple incitateur de la prévoyance : il est, avec les pouvoirs publics locaux, l'acteur central de l'indemnisation du chômage.

Mais ce premier rôle endossé par les pouvoirs publics l'est pour ainsi dire à contre-cœur, en réponse aux carences d'un système d'assurance volontaire défaillant : « *Le dispositif étatique imaginé en 1914 ne voulait en rien faire de l'ombre au régime instauré par les syndicats* »<sup>72</sup>. La construction pragmatique d'un régime public de chômage du fait de la première guerre mondiale, puis du retour des soldats, puis des difficultés économiques (crise de 1926 liée aux changements de parité du franc)<sup>73</sup>, naît de l'échec de la prévoyance volontaire. Mais l'idéologie libérale à l'œuvre conserve son hégémonie et maintient la préférence pour le modèle de responsabilité libérale (malgré la rupture juridique de la loi de 1898 sur les accidents du travail). Si bien que le système public va se construire sous l'apparence d'un régime de prévoyance (conditions d'activité, indemnités en fonction du salaire antérieur) à la manière d'un patronage public (les collectivités locales subventionnées par l'Etat financent l'indemnisation). Le système de caisses volontaires sera également toujours maintenu par les pouvoirs publics, même si ce dernier reste toujours faible. Ainsi, bien que ce soit « *principalement aux institutions publiques qu'échoit la mise en œuvre du binôme indemnisation/placement* », il est « *rituellement rappelé la supériorité*

---

<sup>68</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.118.

<sup>69</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.120.

<sup>70</sup> Robert SALAIS et alii, *op.cit.*, 1986, p.128.

<sup>71</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.152.

<sup>72</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, p.115.

<sup>73</sup> L'activité des fonds est toutefois en sommeil entre 1919 et 1926 du fait de la reconstruction et des besoins en main-d'œuvre qu'elle implique.



*morale des caisses syndicales de chômage sur les fonds locaux de chômage* »<sup>74</sup>. En ce sens, le système de secours de chômage de l'entre-deux-guerres reste marqué par la logique de prévoyance volontaire.

Pourtant, la mise en œuvre de fonds publics porte en elle une forme de subversion du binôme libéral prévoyance-bienfaisance, même si cette subversion échouera. Le fait est que les pouvoirs publics sont partie prenante d'une prise en charge, partielle et inégale certes, mais qui va s'accroissant entre les deux guerres, et surtout qui ne correspond pas à un droit des pauvres, alors même que le mode libéral de prise en charge du hors-emploi affirme comme rôle unique des pouvoirs publics celui de bienfaisance. Ces secours de chômage, tels que définis en 1914 puis en 1926, rattachent clairement leurs bénéficiaires au statut de salarié et non à l'indigent. Même si les secours de chômage ne constituent pas une ressource proprement salariale, le chômeur est indemnisé comme ancien salarié, par un montant (plafonné) lié à son dernier salaire.

Ajoutons que, si les fonds publics restent marqués du sceau de la prévoyance volontaire, ils n'en sont pas tout à fait. Nous l'avons dit, ces secours résonnent comme un « patronage » par les communes de leurs chômeurs. Mais ce « patronage » public ne peut s'entendre dans la pensée libérale à l'équivalent du patronage par les employeurs parce que la fiction contractuelle pensable dans le second cas ne l'est plus dans le premier. En effet, les décrets et les lois sont admis comme étant décidés unilatéralement par les pouvoirs publics et s'imposant à tous sans refus possible, tandis que le contrat laisse planer la fiction (en partie vraie) d'un refus possible de ses conditions. En ce sens, cet hybride du patronage qu'est l'engagement volontaire des communes dans le secours de leurs chômeurs remet d'une certaine manière en cause la prévoyance libérale.

En somme, les secours publics de chômage s'écartent à la fois de la bienfaisance et de la prévoyance volontaire. Ils ont un potentiel pratique de remise en cause de la formule libérale de prise en charge des chômeurs. Il n'aurait fallu que la simple généralisation du régime dessiné par le décret de 1926 pour que la prise en charge du chômage franchisse le même saut qualitatif que la loi de 1898 en matière d'accidents du travail.

La France n'est peut-être pas passée très loin de cette généralisation. Christine Daniel et Carole Tuchszirer notent que « *plusieurs ministres du travail se sont ainsi émus du sort réservé aux chômeurs et de l'arbitraire qui entoure le droit à bénéficier du secours (...) Afin de garantir ce droit, diverses circulaires seront adressées aux préfets durant les années trente pour inciter les*

---

<sup>74</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.152.

départements à créer un fonds départemental de chômage, en exigeant des communes qu'elles adhèrent au fonds de leur département »<sup>75</sup>. En 1931, les bureaux de bienfaisance se voient contraints de tenir une comptabilité des chômeurs en fin de droits qu'ils secourent, séparée des autres publics secourus, et bénéficient eux aussi de subventions d'Etat pour leur prise en charge. Les chômeurs secourus par les bureaux de bienfaisance sont redevables des mêmes obligations de recherche d'emploi que ceux qui dépendent des fonds de chômage ou des caisses syndicales. Les bureaux de bienfaisance jouent d'une certaine manière le rôle des fonds de chômage lorsque ceux-ci n'existent pas. La recherche d'une égalité de droit sur une autre base que la simple bienfaisance se « durcit » donc encore. Plusieurs projets de lois de mise en œuvre de régimes obligatoires de chômage ont été formulés, notamment lors de la discussion sur les assurances sociales qui mènera à la loi de 1928. Mais jamais le pas ne fut franchi.

Ainsi, malgré les potentialités qu'ils détenaient de se muer en régime de sécurité sociale<sup>76</sup> parce qu'ils avaient disqualifié la prévoyance des caisses volontaires et ne se coulaient pas dans les formes de la bienfaisance, les fonds publics de chômage en sont restés à un statut conceptuel flou, une sorte de régime de patronage des chômeurs par les pouvoirs publics.

L'échec ne vient pas seulement du législateur ou des administrations du travail et de leur incapacité à dépasser le mode de raisonnement dans les termes de la prévoyance (et de la bienfaisance). Si le décret de 1926 affirmait une prise en charge étrangère à la logique de bienfaisance mais, au contraire, rattachée à la condition de salarié (privé d'emploi), les régimes locaux s'éloignent parfois des préconisations du décret et lui donnent les traits de l'assistance. Parfois, les règlements de ces fonds ajoutent une condition de plafond de ressources familiales à l'ouverture des droits, comme à Paris et à Lyon. Carole Tuchszirer et Christine Daniel donnent également l'exemple de la commune de Trouville qui a choisi de mettre en œuvre des secours en nature plutôt que monétaires. Pour une partie des communes<sup>77</sup>, les formes pratiques de mise en œuvre des fonds publics de chômage s'associent donc à l'incapacité des pouvoirs publics à conceptualiser et affirmer le droit automatique de secours de chômage, pour finalement empêcher

---

<sup>75</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, pp.113-114.

<sup>76</sup> Une sécurité sociale qui aurait été fondée, non sur le statut de salarié, mais plutôt de citoyen ou d'un hybride citoyen-salarié, la référence au salaire persistant.

<sup>77</sup> Tous les fonds, loin de là, ne donnent pas un caractère assistantiel à leurs secours. Nombreux sont les chômeurs qui, secourus par des fonds publics, le sont en tant que salarié privé d'emploi et non en tant que pauvres. Ce d'autant plus que « les villes qui appliquent à la lettre les dispositions du décret de 1926, ainsi que toutes les modifications apportées par la suite, sont en général celle dont le taux de chômage est le plus élevé (...) Dans les villes de Lille, Roubaix, Calais, Rouen, Le Havre et Nantes, les municipalités disposent de fonds dont les règlements sont la stricte reproduction du décret de 1926 » (Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *ibid.*, 1999, p.109).

les fonds publics de se métamorphoser en un traitement du chômage qui aurait dépassé le diptyque libéral prévoyance-bienfaisance.

### **0.2.8. De la seconde guerre mondiale à 1958 : le retour de l'assistance**

Comme lors de la première guerre, la seconde guerre mondiale va être l'occasion d'une transformation de la prise en charge du chômage, dans le sens d'un recul de la mise en sécurité sociale des chômeurs. Le traitement social du chômage va se tourner vers une politique de gestion de la main d'œuvre dirigiste et passer la question de l'indemnisation au second plan. La libération et les années qui lui succéderont, qui constitueront un moment important de la fondation de la sécurité-droit du travail avec l'instauration du régime de sécurité sociale en 1945 ou encore de l'AGIRC en 1947, n'auront pas du tout les mêmes résonances novatrices en matière de prise en charge du chômage. Les orientations prises par le régime de Vichy resteront à bien des égards d'actualité jusqu'à la fin des années 1950.

#### *0.2.8.1. L'indemnisation du chômage sous le régime de Vichy*

Le régime de Vichy va réformer le traitement social du chômage peu après sa mise en place. La loi relative au placement des travailleurs et à l'aide des travailleurs sans emploi du 11 octobre 1940 fusionne les institutions de placements des chômeurs (offices départementaux et bureaux municipaux de placement) avec les fonds publics pour fonder une institution unique, les offices du travail, sous autorité directe de l'Etat. Ces offices se déclinent au niveau régional et au niveau départemental et peuvent également avoir des sections locales. Cette mesure radicalise une orientation qui a en fait précédé le régime de Vichy. Le décret du 5 avril 1940 recherchait déjà une meilleure articulation du placement et du secours. Il s'agissait de chercher à mieux apprécier les ressources en main-d'œuvre parmi les personnes secourues afin que le placement soit plus opérant. Vichy affirme cette orientation dans un cadre qui est surtout nettement plus autoritaire et centralisé.

L'indemnisation, qui passe au second rang des préoccupations derrière le placement de la main-d'œuvre en fonction des besoins, retombe avec Vichy dans les ornières de l'assistance. Les caisses syndicales disparaissent avec l'interdiction du syndicalisme. Les prestations du régime public de chômage sont quant à elles soumises à conditions de ressources et leur montant devient forfaitaire

(majoré en cas de charges de famille). La référence au statut de salarié n'existe plus que par la condition préalable de travail : il s'agit bien d'un retour à un « droit des pauvres ».

La classification des chômeurs dans le moule de la vieille « handicapologie », mise en exergue par Robert Castel, se trouve ravivée pour définir l'accès à l'indemnisation et en même temps recenser les forces de travail disponibles. L'objectif premier de gestion de la main d'œuvre que revêt le nouveau système conduit le législateur à inscrire dans la loi d'octobre 1940 que tout refus d'emploi « *quelle que soit la nature professionnelle de cet emploi et le lieu où il doit être rempli* » (art. 5) entraîne la suppression des allocations. Trois catégories composent donc les sans-emploi : les inaptes au travail devant être secourus, les chômeurs involontaires qui en attendant d'être placés doivent également être secourus, les chômeurs volontaires devant être écartés de tout droit au secours.

Le système d'indemnisation devient un outil de contrôle de la main d'œuvre dans un système de mise au travail des chômeurs<sup>78</sup>, à la fois parce que la période de guerre l'exige et que l'idéologie vichyste valorise le travail. La tutelle allemande, qui va en s'amplifiant, imprime de plus en plus cette marque de contrôle et de mise au travail. L'apogée de cet autoritarisme tient dans la mise sous tutelle des offices du travail par le Service du Travail Obligatoire en mai 1943.

#### 0.2.8.2. *L'immobilisme de la Libération*

L'ordonnance de 1945 qui crée la sécurité sociale n'inclut pas le risque chômage dans le régime. Ce projet, issu du programme social du Conseil national de la Résistance (CNR) qui prévoit l'instauration d'un « *plan complet de sécurité sociale visant à assurer tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail* », va, malgré le souhait initial du maître d'œuvre de la Sécurité sociale, Pierre Laroque, exclure le chômage du régime de Sécurité sociale.

Il est vrai que cette question semble mineure à la Libération, période durant laquelle la pénurie de main d'œuvre se fait sentir. L'épicentre politique en matière de traitement du chômage reste donc la question du placement de la main-d'œuvre. Ceci explique la reprise des dispositions institutionnelles de Vichy vis-à-vis du régime public de chômage. En effet, le gouvernement

---

<sup>78</sup> La loi d'octobre 1940 précise même qu'un travail peut être exigé en contrepartie du secours : « *Le travailleur bénéficiaire des allocations journalières peut être obligé de fournir une contrepartie en travail (...) rémunéré sur la base du salaire horaire correspondant à la moitié du salaire horaire moyen mensuel départemental* » (cité in Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.161).

provisoire, par l'ordonnance du 3 juillet 1944, conserve le principe d'une institution unique au double rôle de placement et de secours. Son nom, sali par la collaboration avec le STO, est tout de même modifié : les offices du travail deviennent directions du travail et de la main-d'œuvre.

L'assistance reste donc le modèle d'indemnisation de l'après guerre. Le gouvernement provisoire conserve la formule d'une allocation forfaitaire sous condition de ressources. Toutes les tentatives d'instaurer un régime de sécurité sociale, c'est à dire obligatoire et rattaché au statut de salarié, échouent. Par contre, les pouvoirs publics encouragent le renouveau d'un système facultatif d'assurance contre le chômage. En 1951, un décret, dans la droite ligne de ceux de 1905 et 1926, réinstitue le système des subventions aux caisses syndicales. Décimées par le régime de Vichy, les caisses ne se relèveront pas et, de fait, ce système sera un échec (7 caisses seulement seront subventionnées). Après guerre, la quasi totalité de l'indemnisation du chômage est le fait de l'assistance.

La seule innovation de la période tient dans la loi du 21 octobre 1946 qui institue un régime de « chômage-intempéries ». Ce régime d'indemnisation des travailleurs du bâtiment et travaux publics en cas d'interruption de l'activité constitue la première ébauche d'un régime obligatoire d'assurance-chômage sous les traits du droit au salaire. En effet, ce régime est financé par des cotisations (patronales) obligatoires, les prestations ne sont pas forfaitaires mais indexées sur le salaire antérieur. Ce régime, qui reste circonscrit à un public restreint, a déjà les traits de la future UNEDIC.

A l'exception du chômage partiel des travailleurs du BTP, les formes de la prise en charge du chômage à la Libération et jusque dans les années 1950 paraissent en quelque sorte anachroniques. Alors que s'érige un régime de protection sociale qui affirme un droit au salaire pour les retraités, les malades, les femmes enceintes, les invalides et d'une certaine manière les familles (voir la section suivante), pour leur part, les chômeurs restent enfermés dans une politique de prise en charge sur la base des vieilles recettes libérales et de leur binôme prévoyance-bienfaisance. En somme, le droit à la sécurité sociale reste interdit aux chômeurs.

De la fin du 19<sup>ème</sup> siècle jusqu'à la fin des années 1950, l'indemnisation du chômage n'a jamais réussi à se défaire des formes idéologiques et pratiques de la prise en charge libérale du hors-emploi héritées du 19<sup>ème</sup> siècle. Inlassablement, les pouvoirs publics investissent le dogme de la prévoyance volontaire dont la capacité à assurer une couverture efficace du chômage comme des

autres risques est pourtant plus qu'insatisfaisante. Inlassablement, ils renvoient les « imprévoyants » à la condition de pauvres plutôt qu'à celle de chômeurs. Et lorsque l'entre-deux-guerres construit de manière pragmatique un système qui commence à remettre en cause en pratique la dogmatique du régime de la responsabilité libérale, une certaine prégnance idéologique du libéralisme empêche le législateur de franchir le pas d'une mise en sécurité sociale des chômeurs.

De la fin du 19<sup>ème</sup> siècle jusqu'aux années 1950, la représentation du chômeur s'affine. Certes, il est mis fin à l'interdit libéral de toute indemnisation des sans-emploi valides à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, mais la figure du chômeur volontaire n'en disparaît pas pour autant. La vigueur des contrôles et donc du soupçon d'un chômage de paresse est plus ou moins importante selon les périodes et les régimes d'indemnisation, mais les représentations du « bon » et du « mauvais » pauvre persistent quelles que soient les époques au travers des figures du chercheur d'emploi actif et du chômeur paresseux. L'histoire de l'indemnisation du chômage a cela de particulier, vis-à-vis des autres risques sociaux, qu'il s'agit d'une indemnisation marquée par le soupçon permanent de son illégitimité. Le chômeur légitime, et donc secourable, est le demandeur d'emploi actif dans ses recherches. Il faut donc contrôler en permanence cette volonté et faire du placement la priorité. C'est pour cette raison que l'indemnisation est toujours restée (plus ou moins) au second plan de l'intervention publique, y compris après-guerre lorsque se construit le régime général, l'Agirc...etc. Au fond, le droit à garantir en matière de chômage est davantage celui du placement que celui du secours.

La mise en sécurité sociale des chômeurs, c'est à dire comme un droit automatique à ressources en situation de chômage, n'est donc toujours pas faite dans les années 1950. La mise en œuvre en 1959 de l'UNEDIC va marquer de ce point de vue une rupture heureuse. Nous allons voir que ce droit à ressources va naître dans les formes du droit au salaire propre à la protection sociale à la française (et plus globalement continentale).

### ***0.3. Le droit au salaire : l'entrée des chômeurs dans une sécurité sociale à la française***

Dans la mise en sécurité sociale des populations hors de l'emploi, nous avons vu que deux critères étaient nécessaires : l'automatisme du droit et le rattachement du droit à un statut positif qui fait échapper celui-ci à la logique de bienfaisance. En France, c'est le statut de salarié qui va assumer cette tâche de support de la mise en sécurité sociale de ceux qui étaient voués à la vulnérabilité de masse dans la société industrielle et libéralisée du 19<sup>ème</sup> siècle. Cette inscription dans le salariat

n'est pas qu'une affaire de statut sur lequel asseoir les droits qui deviennent par ce biais droits sociaux. Au-delà, nous verrons qu'elle correspond à un mouvement de socialisation du salaire qui va affirmer la sécurité sociale comme droit au salaire dans des situations de hors emploi. Enfin, nous reviendrons sur les déclinaisons plus spécifiques de ce modèle comme mise en sécurité sociale des chômeurs.

### **0.3.1. La protection sociale à la française : le salaire indirect**

Si la mise en sécurité sociale correspond à l'accès au droit sans référence à la logique de bienfaisance, elle ne dit rien des formes que ce droit de statut positif prend. L'argumentaire que François Ewald déroule dans « *L'Etat-providence* » nous éclaire sur la signification de l'abandon du régime de responsabilité libérale comme accès à une sécurité sociale des travailleurs (décrite comme l'entrée dans une société assurantielle), mais laisse dans l'ombre les différences entre les différents régimes de sécurité sociale (et leurs potentialités). L'auteur résume la protection sociale à la technologie de l'assurance, ce qui se révèle peu fécond pour expliquer les formes prises par les droits de sécurité sociale en France (ou ailleurs). Ainsi, comme le note Bernard Friot, « *que la technique de socialisation du salaire soit l'assurance, entendue comme l'évaluation sur une vaste échelle du coût social d'une situation quelconque (que ce calcul transforme en risque) et comme la fixation des règles d'imputation de cette charge collective, certes. Mais l'assurance est aussi la technique de la mutualité. Ou de l'impôt de l'assurance nationale. Ou de l'épargne d'assurance-vie. Et entre la mutualité, l'impôt de l'assurance nationale, l'épargne d'assurance-vie d'une part et le salaire socialisé d'autre part, la différence est de nature* »<sup>79</sup>.

La sécurité sociale en France doit être définie au-delà de son caractère de dépassement de la prévoyance volontaire et de la bienfaisance d'une part, au-delà de ses modalités techniques d'un calcul de risques (sociaux) d'autre part.

#### *0.3.1.1. Le salaire socialisé*

Les travaux de Bernard Friot montrent comment la construction du système de protection sociale français correspond à l'affirmation d'un droit au salaire en situation de hors-emploi dans un mouvement général de socialisation du salaire. L'affirmation des caractéristiques du droit de

---

<sup>79</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1998, p.38.

sécurité sociale en France est indissociable du mouvement général de socialisation du salaire parce qu'elle en est l'initiatrice.

Commençons, sur les traces de Bernard Friot, par définir le salaire socialisé. « *La socialisation du salaire désigne un double mouvement de ce dernier, sa tarification et sa mutualisation. Tarification par la définition d'une grille de salaires liée à la qualification attribuée soit à l'individu soit à son poste de travail, à l'intérieur d'un ordre social public qui fait dépendre le contrat de travail de la convention collective, et celle-ci des dispositifs interprofessionnels et de la loi. Mutualisation par versement d'environ 40% du salaire total à des caisses de sécurité sociale qui transforment immédiatement les cotisations collectées en prestations selon des règles définies, elles aussi, par délibération collective* »<sup>80</sup>.

La socialisation du salaire correspond en somme à sa « démarchandisation » au sens où la définition du salaire se trouve déconnectée de la valorisation marchande de la force de travail : « *Le salaire total, qui additionne donc un salaire direct et un salaire indirect, (...) n'est pas un prix du « marché du travail ». C'est un tarif, il obéit à un barème déterminé par la délibération politique constante dont font l'objet pour le salaire direct, la convention collective (dans les entreprises) ou le statut (dans la fonction publique), ainsi que les décisions des caisses et du parlement pour les cotisations et les prestations* ». Le salaire est doublement étranger à la logique de l'échange marchand d'équivalents, parce qu'il concerne y compris des personnes hors de l'emploi d'une part, et que son montant dépend d'un barème de qualifications. La définition en fonction des niveaux de qualification des montants des salaires directs, comme des montants des cotisations et prestations de protection sociale du fait de leur proportionnalité aux salaires directs, ne doit pas nous tromper sur le sens de la qualification. « *Cette qualification (...) est à bien distinguer de la mesure d'un quantum de valeur, de la « force de travail » ou du « capital humain », dont le salaire serait la contrepartie mesurable* »<sup>81</sup>. La qualification n'est pas une mesure de la contribution productive de chacun (présente ou passée). La qualification est un attribut collectif auquel accorder un montant monétaire (de salaire), que le salarié soit ou non en emploi. Le salaire n'est à ce titre pas le prix du travail, présent ou passé, mais un tarif, dont le montant n'est pas fondé par un échange marchand d'équivalents mais par un barème défini politiquement.

---

<sup>80</sup> Bernard FRIOT, « Le salaire universel », *EcoRev'*, numéro sur " Travail et revenu ", 2001.

<sup>81</sup> Bernard FRIOT, « Quelle garantie constitutionnelle du droit de salaire », in COLLECTIF, *Le bel avenir du contrat de travail : alternatives au social-libéralisme*, Syros-Alternatives économiques, 2000, p.95.



La socialisation du salaire, c'est en somme l'affirmation du salaire comme un droit à ressources, quelle que soit sa situation (dans ou hors de l'emploi), sur la base d'une délibération politique qui établit la correspondance entre niveaux de qualification et niveaux de salaires (salaires directs, et indirectement cotisations sociales et prestations de protection sociale).

### *0.3.1.2. La construction de la protection sociale salariale en France*

Dans le mouvement général de socialisation du salaire se trouve la clé de compréhension de la nature de la protection sociale à la française. Pour Bernard Friot, notre protection sociale salariale « a été inventée de façon tout à fait pragmatique par la conjonction de trois mouvements : celui de la pension des fonctionnaires puis des cadres, celui des allocations familiales et celui du régime général »<sup>82</sup>.

Nous avons vu précédemment que le droit à pension des fonctionnaires fondait dès le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle un droit à continuité de traitement (de salaire) des fonctionnaires hors de l'emploi, la pension étant indexée sur le traitement qu'il percevait en activité. Aucune épargne préalable n'est nécessaire, le budget courant de l'Etat finance les pensions de retraites au même titre que les salaires des fonctionnaires actifs. La retraite de la fonction publique échappe à la logique patrimoniale parce qu'elle ne repose sur aucune capitalisation. Mais elle échappe à la logique patrimoniale y compris dans ce qu'elle a de symbolique lorsqu'elle est référencée à l'activité passée. En effet, le droit au salaire (au traitement) des fonctionnaires sera encore renforcé en 1948 avec l'indexation de la pension sur la valeur courante de l'indice terminal du retraité. La pension n'est pas le retour des cotisations passées<sup>83</sup> puisque son niveau continue de progresser sur la base du conflit salarial. « On ne saurait mieux exprimer que la retraite, dans une logique salariale, est non pas un droit acquis au titre d'un travail passé coagulé dans un stock de cotisations et dont il s'agirait de maintenir le pouvoir d'achat par une indexation sur les prix, mais un droit de tirage sur les richesses produites par le flux du travail courant des actifs »<sup>84</sup>. La pension des fonctionnaires est bien la continuation de leur salaire (traitement) d'activité. Une analyse identique peut être menée pour les officiers militaires, seul le traitement ou la pension sont déterminés par le grade et non par une quelconque contrepartie en travail (présent ou passé). Le grade garantit le droit au salaire en activité comme en retraite.

---

<sup>82</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1998, p.37.

<sup>83</sup> Au demeurant inexistantes.

<sup>84</sup> Bernard FRIOT, *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, La dispute, 1999, p.40.

Les allocations familiales constituent une deuxième expérience de socialisation des salaires. Financées par l'employeur par le biais d'une cotisation sociale proportionnelle aux salaires directs (certes plafonnés), elles sont des prestations non soumises à conditions de ressources (plus de la moitié du revenu d'une famille ouvrière de trois enfants à la fin des années quarante). Leur attribution et leur montant ne relèvent pas de l'échange marchand, ne sont pas une contrepartie du travail. Accès au droit et montants des prestations familiales sont décidés conventionnellement selon des critères au demeurant très mouvants (nombre d'enfants, enfants et familles concernés...). Pour Bernard Friot, « *de la fin des années trente aux années soixante, les allocations familiales sont la seule ressource ouvrière présentant les caractères de financement par les employeurs, de publicité, de continuité, de barème national, d'automaticité qui sont les caractères du salaire* »<sup>85</sup>.

L'affirmation salariale des allocations familiales correspond d'ailleurs à une certaine « ruse » de l'histoire puisqu'elle s'enracine « *dans un refus traditionnel du patronat français de toute négociation salariale au niveau de l'entreprise. Les revendications salariales ont ainsi été satisfaites partiellement par le détour interprofessionnel du supplément familial* »<sup>86</sup>.

L'après-guerre va affirmer la mise en œuvre d'une protection sociale en tant que ressource salariale à part entière sur la voie ouverte par la pension des militaires et fonctionnaires et par les allocations familiales.

La mise en œuvre du régime complémentaire de retraites des cadres (AGIRC) constitue une des étapes majeures de cette affirmation. Ce régime de retraite complémentaire interprofessionnel est financé par cotisations proportionnelles aux salaires directs et verse des pensions également proportionnelles au salaire de référence. La pension versée par l'AGIRC est donc totalement déconnectée d'une logique patrimoniale, à tel point que « *la reconstitution de carrière sera immédiate, dès 1947, sans donc que le montant de la pension de retraite soit mesuré par une cotisation préalable* ». La retraite complémentaire des cadres s'affirme comme un droit de tirage immédiat sur les richesses : c'est un salaire (indirect). Par son institution, l'AGIRC intègre fermement les cadres, groupe socioprofessionnel naissant, dans le salariat et donne l'exemple de l'application à des salariés du secteur privé d'un modèle de pension proche de celui des fonctionnaires. « *Cette salarisation de la retraite des cadres travaillera à la constitution du salariat par le haut, légitimera les instances du salaire puisqu'elles concerneront aussi les*

---

<sup>85</sup> Bernard FRIOT, « La famille entre salaire et pauvreté », in Michel CHAUVIERE et alii, *Les implicites de la politique familiale : approches historiques, juridiques et politiques*, Dunod, 2000(b), pp.18-37.

<sup>86</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1999, p.42.

*salariés d'encadrement, servira de modèle pour la retraite complémentaire des autres salariés* »<sup>87</sup>.

S'agissant du régime général, celui-ci a dans un premier temps constitué une forme modeste du droit de sécurité sociale comme droit au salaire. Ceci tient notamment au fait que les prestations de retraites, contrairement aux pensions de l'AGIRC, ne reconstituent les carrières que sur la base des périodes cotisées. Mais les choix initiaux d'un régime en répartition et surtout d'un financement par cotisations sociales seront décisifs. Le choix de la répartition aux dépens de la capitalisation, s'il s'est fait par défaut<sup>88</sup>, affirme les prestations de protection sociale comme ressources de flux, étrangères à la logique patrimoniale. Les cotisations sociales financées par les employeurs, proportionnelles aux salaires directs, adoptent, par mimétisme avec les salaires directs auxquelles elles sont indexées, toutes ses caractéristiques (délibération politique sur la qualification). Ces choix permettront une affirmation progressive du droit au salaire.

Nous laissons le soin au lecteur de lire en détail chez son auteur la démonstration historique de ce mouvement de socialisation du salaire<sup>89</sup> pour nous concentrer sur les conclusions conceptuelles qu'elles impliquent.

### *0.3.1.3. La protection sociale comme salaire indirect*

Résumons d'abord les conclusions que l'on peut tirer de l'histoire de la mise en œuvre du droit au salaire hors de l'emploi. Tout d'abord, les cotisations sociales et les prestations de protection sociale ont toutes les caractéristiques du salaire. Premièrement, ce sont les employeurs qui payent les cotisations sociales à l'occasion d'un emploi, de la même manière qu'ils payent le salaire direct. Deuxièmement, les cotisations sociales, parce qu'elles sont proportionnelles aux salaires directs<sup>90</sup>, sont définies sur les mêmes bases que celui-ci, soit la qualification comme attribut politique. Elles constituent à tous égards une part du salaire versé par l'employeur.

Troisièmement, le niveau des prestations est défini soit de la même manière que pour les cotisations comme proportion du salaire (de référence) et s'affirme donc comme salaire (indirect)

---

<sup>87</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1999, p.41.

<sup>88</sup> L'exposé des motifs de l'ordonnance sur la Sécurité sociale du 19 octobre 1945, qui tranche en faveur du principe de répartition, précise que le régime par répartition est « *plus onéreux que celui de la capitalisation* » et que le choix de la répartition n'est fait que parce que « *la situation présente ne permet pas de faire place à la capitalisation* » ; cité par Bernard FRIOT, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale », *Revue de l'IRE*, n°24, printemps-été 1997, p.113.

<sup>89</sup> Voir en particulier Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1998.

<sup>90</sup> Cette proportionnalité s'affirme avec les déplaçonnements des sommes soumises à cotisation.

dont le montant est là encore lié (indirectement) à la qualification, soit comme complément de salaire (sursalaire) sur la base d'autres critères que la qualification comme dans les cas des allocations familiales, remboursements de soins, 1% logement, etc. Toutefois, ce deuxième type de droit de salaire nous intéresse moins pour comprendre la protection sociale du chômage.

Quatrièmement, cotisations et prestations sont fixées par convention collective, par délibération politique entre les représentants des salariés et les représentants des employeurs. Les acteurs de la relation salariale sont bien au cœur de la définition des cotisations comme des prestations.

Quels principes retenir de cette construction du droit de sécurité sociale sous les traits du droit au salaire ? Nous en proposons deux qui affirment l'originalité de la protection sociale salariale vis-à-vis d'autres formes de prise en charge du hors emploi : le caractère a-propriétaire du droit au salaire d'une part, son inscription dans le conflit salarial d'autre part.

Le droit au salaire hors de l'emploi est étranger à la logique de propriété. Les cotisations et prestations du salaire socialisé sont des « *éléments du salaire, elles sont comme lui une ressource de flux, sans accumulation d'un stock dont on tirerait un droit à ressource au titre d'une copropriété. Les salariés sont fondamentalement des a-propriétaires, ils sont étrangers à la propriété lucrative dont ils n'ont nul besoin (...) pour assurer leur sécurité* »<sup>91</sup>. Le principe d'un financement sur budget courant des pensions de la fonction publique ou le principe de répartition adopté dans le régime général comme dans les régimes complémentaires (AGIRC et ARRCO) se passent donc de toute accumulation financière.

Mais, les salariés hors de l'emploi se passent de la propriété « *y compris sous une forme « sociale* » »<sup>92</sup>. Contrairement à ce que la notion de propriété sociale développée par Robert Castel propose comme représentation de la protection sociale salariale, celle-ci n'est pas « *un patrimoine dont l'origine et les règles de fonctionnement sont sociales, mais qui fait fonction de patrimoine privé* »<sup>93</sup>. « *Le salaire socialisé n'est pas une forme euphémique du patrimoine* »<sup>94</sup> qui obligerait à mesurer la contribution passée de chacun pour définir un « salaire différé » selon l'expression courante, ou une « *propriété de transfert* » selon les termes de Robert Castel. Et ceci notamment parce que le salaire indirect n'est pas qu'une mutualisation de richesses, mais, nous avons tenté de le montrer, possède bien tous les attributs du salaire et notamment celui d'être un droit de tirage immédiat sur la richesse défini par convention au moment où il est versé.

---

<sup>91</sup> Robert CASTEL, Claude DIDRY et Bernard FRIOT, « Symposium sur " Les métamorphoses de la question sociale " », *Sociologie du Travail*, n° 2, 2001, contribution de Bernard FRIOT, p.246.

<sup>92</sup> Robert CASTEL et alii., *ibid.*, contribution de Bernard FRIOT, p.247.

<sup>93</sup> Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, p.310.

<sup>94</sup> Robert CASTEL et alii., *op.cit.*, 2001, contribution de Bernard FRIOT, p.247.

Néanmoins, la dimension a-proprétaire des régimes de protection sociale français, si elle les distingue tout à fait clairement des régimes par capitalisation assis sur les marchés financiers et dont les prestations correspondent à une rente, ne suffit pas à définir la spécificité des régimes salariaux de protection sociale. En effet, dans un régime fiscalisé, le droit est également étranger à la propriété. Les prestations sont également une ressource de flux et un droit de tirage sur la richesse. La différence n'est pas tant dans les prestations possibles (mais le champ des possibles est-il effectivement le même ?) que dans le mode de prélèvement que chaque système implique. Dans un système fiscalisé, la nature des richesses prélevées n'importe pas, c'est leur niveau qui est en question. En revanche l'affirmation d'une logique salariale du droit de sécurité sociale inscrit ce droit dans le conflit salarial. La cotisation sociale pose le partage des richesses entre capital et travail lorsque l'impôt pose ce partage sous l'angle du niveau de revenus, comme redistribution entre riches et pauvres, ce qui interroge les formes de justice qu'elles sous-tendent mais nous n'irons pas plus loin sur ce sujet.

Derrière cette scission entre logique de distribution (entre salaires et profits) et logique de redistribution (entre riches et pauvres), apparaissent également les modes de délibération politique sur les prestations. Dans une précédente parenthèse nous nous demandions si le « champ des possibles » était le même en matière de qualité des prestations dans un régime fiscalisé et dans un régime salarial. Nous n'entrerons pas dans une analyse comparative qui n'est pas l'objet de notre thèse. Nous nous contenterons de remarquer qu'« *il est une chose d'agir en tant que salariés face aux propriétaires des moyens de production, et par le biais de ces luttes salariales, faire évoluer le partage des richesses entre salaires et profits. Il en est une autre d'agir en tant qu'allocataires envers l'Etat, et derrière lui envers les contribuables, pour transformer le partage entre pauvres et riches, entre inclus du marché et exclus du marché* »<sup>95</sup>. Derrière la nature des ressources, se cachent les formes de la conflictualité sociale (acteurs, modes de légitimation) sur le partage des richesses<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Jean-Pascal HIGELE et Nathalie MONCEL, « L'importance de la nature des ressources dans la reconnaissance sociale des travailleurs (autour du débat sur les travailleurs pauvres) », *Droit Social*, n°6, juin 2001, p.596.

<sup>96</sup> « Lorsque la nature de la ressource varie, c'est également son fondement et ses modes de délibération politique (les interlocuteurs et les lieux) qui diffèrent. La tradition française de couverture salariale des situations d'emploi et de hors emploi, a imposé en France un certain nombre de configurations institutionnelles, de règles constitutionnelles, de modes de relations sociales spécifiques. Les régimes d'emploi et de protection sociale construits au sortir de la seconde guerre mondiale donnent notamment une large place aux assurés sociaux dans la négociation et la gestion de ceux-ci. La « capacité à agir » des travailleurs a pris, au travers de ces configurations sociétales particulières, une forme, des moyens et des fondements idéologiques bien particuliers. Aussi le développement de la gestion étatique de la protection sociale, fondée sur la citoyenneté, et de son corollaire le financement fiscal, à contresens du mouvement général du triptyque démocratie sociale/ salaire/ qualification qui avait au fur et à mesure de l'histoire pris une forte ampleur en France, ne peut s'insérer sans que des adaptations dans les pratiques des acteurs, dans les configurations institutionnelles, ne soient nécessaires pour que les travailleurs puissent dans ce nouveau cadre maintenir leur « capacité à agir ». C'est aussi à l'aune de cette

Enfin, derrière la différence de lieux et d'acteurs de la délibération politique dans un régime fiscalisé et dans un régime salarial se pose plus particulièrement la question de la place et du rôle de l'Etat. Réhabiliter le conflit salarial dans la détermination du droit à ressources conduit à réfuter la lecture dans les termes de l'Etat-providence ou de l'Etat-social. Le droit au salaire n'est pas, comme le présente Pierre Rosanvallon, la providence d'un Etat qui ne serait qu'« *une extension et un approfondissement de l'Etat protecteur* » évoluant au gré des « *reformulations plus ou moins explicites du contrat social* »<sup>97</sup>. Si Robert Castel rejette également la notion d'Etat-providence<sup>98</sup> et lui préfère celle « *plus neutre* » d'Etat-social, la focalisation sur l'Etat présenté comme le garant et le « *gardien d'un nouvel ordre de distribution des biens* »<sup>99</sup>, ignore là encore le conflit salarial comme source première de définition de ce droit. Au contraire, « *les cotisations-prestations ne relèvent pas d'abord de l'Etat : élément du salaire, leur financement est de la responsabilité des employeurs. Non que l'Etat n'ait aucune responsabilité dans leur mise en œuvre, loin de là. Mais il intervient comme garant de la socialisation du salaire (à travers l'extension et le contrôle du respect des conventions collectives ou la tutelle de la sécurité sociale, ou par le rôle d'entraînement de la fonction publique), et non comme « garant de la propriété de transfert », opérateur d'un transfert par ponction fiscale et redistribution* ». Le salaire socialisé pose la solidarité à l'égard des personnes hors de l'emploi « *non pas à partir des relations entre Etat et citoyens mais à partir du mode de résolution du conflit salarial entre employeurs et travailleurs* »<sup>100</sup>.

La relecture de la protection sociale française sur la base d'un mouvement de socialisation du salaire construit à partir de la pension des fonctionnaires (et officiers militaires), des allocations familiales, de l'AGIRC puis du régime général, dans une logique qui échappe à la logique de propriété, nous permet de porter un autre regard sur un ensemble de discours et pratiques qui pose nos régimes dans la logique réelle ou euphémisée de la contrepartie, de la contributivité, de la neutralité actuarielle. Cette « patrimonialisation » fantasmée, puis encouragée, du fonctionnement de nos régimes est bien le contre-pied du mouvement de salarisation. Cette relecture nous invite également à lire sous un autre regard la fiscalisation des ressources, comme recul du droit au

---

*dimension que les transformations de notre système de protection sociale doivent être observées* » (Jean-Pascal HIGELE et Nathalie MONCEL, *op.cit.*, 2001, p.596).

<sup>97</sup> Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'Etat-providence*, seuil, 1981, pp.27-29.

<sup>98</sup> « *D'abord parce que l'expression postule une relation en face à face entre un Etat bienfaiteur et des bénéficiaires, réceptacles passifs de ses dons (...). Deuxièmement, l'« Etat-providence » est, dès l'origine, une expression polémique inventée par les détracteurs de l'intervention publique* » qui de plus s'exprimaient « *et c'est la troisième raison pour éviter ce terme, à une époque où il n'existait simplement pas* » (Robert CASTEL, *op.cit.*, 1995, pp.280-282).

<sup>99</sup> Robert CASTEL, *ibid.*, p.314.

<sup>100</sup> Robert CASTEL et alii, *op.cit.*, 2001, contribution de Bernard FRIOT, p.247.

salaire, transformation des lieux et acteurs de la délibération politique sur les ressources, etc. Nous aurons le loisir de nous atteler à cette relecture en observant plus loin le recul du droit au salaire depuis les années 1980. Mais commençons par observer la manière dont le droit au salaire s'est spécifiquement construit dans le domaine de la prise en charge du chômage.

### 0.3.2. Le salaire des chômeurs

Nous l'avons vu, jusque dans les années 1950, les chômeurs échappent à la sécurité sociale et restent voués à la fiction de la prévoyance volontaire d'une part, et à la réalité de la logique d'assistance aux pauvres d'autre part. La mise en sécurité sociale des chômeurs ne se concrétisera ni dans l'allocation publique ni dans la rente, mais va passer par un mouvement de salarisation du chômage. Cette entrée dans le droit au salaire des chômeurs repose sur l'acte fondateur qu'est l'accord interprofessionnel du 31 décembre 1958 instaurant l'UNEDIC.

#### 0.3.2.1. *L'UNEDIC : la progressive mise en sécurité sociale des chômeurs*

Si l'on reprend les deux conditions nécessaires à la mise en sécurité sociale des personnes hors de l'emploi - un droit automatique d'une part, qui échappe à la logique de bienfaisance par affirmation d'un droit de statut positif d'autre part - le régime UNEDIC mis en œuvre en 1958 initie historiquement les chômeurs au droit de sécurité sociale.

Premièrement, le droit échappe effectivement à toute logique d'assistance. Les prestations (appelées « allocations spéciales ») ne sont pas soumises à condition de ressources et sont clairement rattachées au statut de salarié de leurs bénéficiaires. De ce point de vue, le régime UNEDIC est conforme aux principes d'une sécurité sociale.

Deuxièmement, le système d'indemnisation de l'UNEDIC est obligatoire dans son champ d'application garantissant une automaticité du droit. Toutefois, c'est dans l'étendue de ce champ d'application que réside la faiblesse du droit de sécurité sociale que constitue le régime UNEDIC dans ses premières années d'existence. Le régime ne couvre en effet que les salariés dont les branches sont représentées au CNPF. En 1967, 15% des salariés du secteur privé échappent encore au droit à indemnisation par l'UNEDIC ainsi que les contractuels de la fonction publique. Il faudra attendre les ordonnances du 13 juillet 1967<sup>101</sup> pour que les allocations UNEDIC soient

---

<sup>101</sup> Qui font suite au rapport Ortolé (*Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967) et qui sont également une contrepartie des ordonnances d'août 1967 sur la Sécurité sociale.

étendues à l'ensemble des salariés du secteur privé, à l'exception des salariés agricoles (intégrés en 1974) et des gens de maison (intégrés en 1979).

Les ordonnances de juillet 1967 vont également, par le biais des régimes publics, apporter leur pierre à la mise en sécurité sociale des chômeurs. A l'origine, le régime d'assurance-chômage est conçu comme complémentaire au régime public d'indemnisation et, à ce titre, un chômeur peut cumuler les allocations publiques avec les prestations de l'UNEDIC, s'il remplit les conditions d'accès au régime public et au régime conventionnel. Cet état de fait durera de 1958 à 1979. Largement généralisé par la suppression du critère de résidence, l'accès aux indemnités forfaitaires publiques est ouvert en 1967 sans condition de ressources durant les trois premiers mois de chômage, à condition d'avoir travaillé six mois dans les douze derniers mois. Durant ces trois mois, l'allocation publique ne relève donc plus d'une logique d'assistance. Le régime public ouvre un droit automatique qui échappe à la logique de bienfaisance. Il contribue, avec le régime conventionnel, à la mise en sécurité sociale des chômeurs sur la base d'un double statut de salarié et de citoyen. En somme, le régime public constitue le premier étage du système de protection sociale des chômeurs, dont l'UNEDIC constitue le second étage. A moins que le régime public ne soit le second étage et le régime conventionnel le premier, puisque les conditions d'accès aux prestations de l'UNEDIC sont moins strictes (trois mois dans les douze derniers mois) que celles du régime public (six mois dans les douze derniers mois). A cet égard, entre 1958 et 1967, la couverture publique reste toujours inférieure à 30% des chômeurs tandis que la couverture du régime UNEDIC passe de 20 à 45% des chômeurs. « *Ce n'est pas le moindre des paradoxes qu'en [1967] la couverture assurée par le régime conventionnel – censée compléter le régime public – soit supérieure à celle assurée par ce même régime public. Il y a là le premier signe que le régime UNEDIC n'est pas réellement un régime complémentaire (...) mais tend à devenir le régime de base de la protection contre le chômage* »<sup>102</sup>.

Le cumul des allocations publiques et conventionnelles affirme progressivement une véritable sécurité sociale des chômeurs. Il est emblématique du système français de protection sociale, de voir que cette mise en sécurité sociale correspond à l'inscription du chômeur dans le rapport salarial. Le chômeur en s'affirmant comme salarié (et non plus comme ancien salarié), en s'accaparant le statut positif de salarié (et non plus le statut négatif du sans emploi, défini par un manque), acquiert un droit à la sécurité des revenus en période de chômage : en tant que salarié, il a droit à percevoir un salaire. Le conflit salarial a permis aux chômeurs de bénéficier de ce que la

---

<sup>102</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, pp.216-217.



puissance publique ne s'est pas résolue à lui apporter, une mise en sécurité sociale. Cette sécurité reste fragile (durée limitée, difficulté de publicité et de distribution technique des droits...) ce qui fait que la couverture du chômage reste percée de nombreux trous. Toutefois, ces faiblesses iront en s'amenuisant d'une part, et leurs conséquences paraissent supportables dans un contexte où le taux de chômage est bas et de faible durée, d'autre part.

### *0.3.2.2. La construction du salaire des chômeurs*

Le droit au salaire indirect des chômeurs est loin d'avoir la qualité des régimes de pension des fonctionnaires ou des cadres lorsqu'il est institué. Cette conception de l'UNEDIC comme régime complémentaire<sup>103</sup> du système public explique la faiblesse initiale du droit au salaire des chômeurs.

Entre 1958 et 1967, le taux de remplacement est de seulement 35% du salaire de référence (dans la limite d'un plafond), le salaire de référence correspondant au salaire moyen des 6 derniers mois. Cette limitation s'explique naturellement par le cumul éventuel avec une allocation publique si le chômeur répond aux conditions de son attribution<sup>104</sup>. De plus, l'accès au droit est conditionné à une affiliation de 3 mois au régime dans les 12 derniers mois. Enfin, les versements sont limités à 9 mois. Le droit au salaire reste donc relativement faible dans les premiers temps d'existence de l'UNEDIC.

Dans les années 1960, un ensemble de décisions vont cependant permettre une amélioration de ce droit au salaire des chômeurs. Une série d'avenants de 1961 à 1963 va augmenter la durée d'ouverture des droits. En avril 1961, la durée des prestations passe à 10 mois. En novembre de la même année, la durée d'ouverture des droits monte à 11 mois mais peut atteindre 20 mois pour les plus de 50 ans et 2 ans pour les plus de 55 ans. Enfin, en 1963, la durée normale des droits est remontée à un an, tandis que les chômeurs qui, dans des conditions normales, auraient été indemnisés 8 mois après leur 61 ans, gardent leur droits ouverts jusqu'à 65 ans soit l'âge de la retraite.

L'amélioration du droit au salaire des chômeurs va également passer par l'amélioration des montants des prestations. En 1962, le salaire de référence est calculé, non plus sur les six mais sur

---

<sup>103</sup> L'UNEDIC est encore présentée comme régime complémentaire dans l'organisation institutionnelle de notre protection sociale, au même titre que les régimes de retraite complémentaire (AGIRC et ARRCO).

<sup>104</sup> Avoir travaillé 6 mois dans les 12 derniers mois et plafond de ressources.

les trois derniers mois, affirmant un peu plus le caractère de continuité du salaire que sont les prestations UNEDIC. En 1967, les trois premiers mois de chômage sont indemnisés à hauteur de 40,25% du salaire de référence (au lieu de 35%). Cette mesure n'est pas bénigne puisque la moitié des bénéficiaires des prestations de l'UNEDIC se reclassent dans ce délai de trois mois à l'époque. Cette majoration du taux de remplacement peut, en outre, pour les chômeurs âgés, être prolongée à six mois, un an ou deux ans selon l'âge (plus de 50, 55 ou 58 ans).

Les années 1970 vont également améliorer nettement l'indemnisation pour des catégories spécifiques de chômeurs. En 1972, la mise en œuvre de la garantie de ressources pour les salariés licenciés de plus de 60 ans, étendue aux démissionnaires en 1977, assure à ceux-ci un taux de remplacement de 70% du salaire de référence jusqu'à l'âge de la retraite. Le financement associe certes des financements publics aux cotisations sociales puisque le taux de remplacement de 70% du salaire de référence est garanti par le cumul de l'allocation publique, de l'allocation spéciale de l'UNEDIC (allocation normale) et du supplément de garantie de ressources. L'indemnisation n'est donc pas pleinement salariale. Mais la référence au salaire (remplacement à 70%) de l'ensemble des allocations (publique, spéciale et garantie de ressources) conduit au constat que l'impôt se met en quelque sorte au service du salaire.

La mise en œuvre de l'ASA (allocation supplémentaire d'attente) en 1974 engage l'indemnisation du chômage dans le même chemin. Les salariés licenciés pour motif économique cumulent désormais, en plus des allocations publiques et UNEDIC, une allocation supplémentaire, qui permet pour ces chômeurs de porter le taux de remplacement de leur salaire brut à 90%, ce qui fait qu'il perçoivent en fait un revenu plus ou moins identique à leur salaire net d'activité.

En définitive, ASA et garantie de ressources constituent un troisième étage de la protection sociale des chômeurs qui affirment nettement un droit au salaire pour les chômeurs âgés et licenciés. De plus ces dispositions, en jugeant du taux de remplacement à l'aune du cumul des trois types d'allocations augurent de la réforme institutionnelle de 1979.

Cette réforme institutionnelle de 1979 concrétise l'unification des régimes public et conventionnel. Cette proposition de fusion agitait depuis la seconde moitié des années 1960 le débat sur l'indemnisation du chômage<sup>105</sup>. Cette réforme est impulsée par la loi-cadre du 16 janvier 1979 qui sera complétée par l'accord du 27 mars 1979.

Désormais, les chômeurs ont affaire à un régime unique. Le régime est financé par les cotisations sociales et par une subvention forfaitaire et globale de l'Etat dont le montant est indexé sur

---

<sup>105</sup> Le rapport Ortolini en 1967 puis le rapport Soubie (*Rapport sur l'indemnisation du chômage et sa réforme*) de 1970 proposaient déjà la fusion des régimes.

l'évolution de la masse de cotisations sociales. Il est même prévu qu'en cas de déficit, celui-ci soit comblé pour deux tiers par les cotisations et un tiers par l'augmentation de la subvention étatique. Il n'y a aucune distinction entre les dépenses qui relèvent de l'Etat et celles qui relèvent de la cotisation sociale. Le droit au salaire devient le droit commun de l'ensemble des travailleurs sans-emploi.

Cinq types de prestations sont mis en œuvre :

- l'allocation de base qui reprend les modalités de l'allocation spéciale (condition d'affiliation de trois mois dans les douze derniers mois et droits ouverts sur un an) ;
- l'allocation spéciale (qui n'est donc plus l'allocation normale) qui remplace l'ASA mais est pour sa part dégressive (5% par trimestre);
- la garantie de ressources (qui est donc maintenue pour les salariés licenciés de plus de 60 ans) ;
- l'allocation forfaitaire principalement destinée à certains primo-rentants sur le marché du travail (jeunes issus de l'enseignement professionnel et techniques, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant) ;
- l'allocation de fin de droits, introduite par l'accord du 27 mars 1979 à la demande des syndicats et qui prend le relais de l'allocation de base ou spéciale lorsque les droits au titre de ces allocations sont épuisés.

En février 1981, l'instauration de l'aide de secours exceptionnel (ASE) vient toutefois réintroduire une logique d'assistance pour les chômeurs de très longue durée (plus de trois ans de chômage). L'ASE est versée sous condition de ressources et est entièrement financée par l'Etat, et des conditions d'âge et d'activité sont exigées.

L'UNEDIC, à la fin des années 1970, couvre donc à elle seule la quasi-totalité des chômeurs. Les cotisations sociales financées par les employeurs, soutenues par une subvention fiscale, financent un droit à tous les chômeurs, y compris certains qui n'ont encore jamais cotisé. Le droit au salaire des chômeurs est ici à son apogée.

#### **0.4. Depuis les années 1980 : la remise en cause du salaire des chômeurs**

Schématiquement, il faudrait bien sûr nuancer l'unilatéralisme de cette présentation, le droit au salaire, nous l'avons vu, s'est construit et renforcé jusqu'à la fin des années 1970. Puis, la décennie quatre-vingt marque le début d'un mouvement toujours à l'œuvre de remise en cause de ce droit. Ce droit au salaire est contesté aussi bien dans l'emploi que dans le hors-emploi. Les ressources salariales se trouvent peu à peu remplacées par un binôme « *fisco-financier* » selon

l'expression de Bernard Friot. S'agissant plus spécifiquement du hors-emploi, en plus de remplacer le financement salarial de notre protection sociale par un financement associant fiscalité et rente, le mouvement de remise en cause du droit au salaire est aussi celui de la réhabilitation du binôme libéral de prévoyance volontaire et de bienfaisance. A travers ce mouvement, nous assistons donc au recul du salaire mais aussi à une remise en cause de la sécurité sociale même (et non de sa seule forme salariale). Et, dans ce mouvement, les chômeurs sont les cibles premières de ce retour triomphant du droit des pauvres sur le droit de statut positif (de salarié).

#### **0.4.1. Le recul du droit au salaire**

Le début de la décennie quatre-vingt amorce un mouvement de recul du droit au salaire, au profit d'une fiscalisation et d'une financiarisation des ressources, deux tendances que nous proposons d'observer successivement.

##### *0.4.1.1. La fiscalisation des ressources*

Le mouvement principal de régression du droit au salaire passe depuis vingt ans par un mouvement de fiscalisation du traitement de l'emploi comme du hors-emploi. Ce mouvement concerne tant la nature du financement que celle des revenus des travailleurs dans et hors de l'emploi. Nous aurons l'occasion de revenir sur un certain nombre d'éléments de cette évolution dans la troisième partie de cette thèse. Nous nous contenterons donc d'en donner ici les grands traits. A ce titre la fiscalisation des ressources à l'œuvre repose sur trois évolutions majeures.

La première d'entre elles tient dans le remplacement des cotisations sociales par un financement fiscal. Deux mouvements distincts opèrent en ce sens.

Le premier d'entre eux correspond à une fiscalisation sur l'ensemble des emplois à travers la mise en œuvre de la CSG ou de la CRDS. Certains droits comme l'assurance-maladie ou les allocations familiales sont ouvertement étrangers au principe de la contrepartie en travail. La vision contributive du salaire amène à juger impropre que celui-ci soit chargé de financer les prestations familiales et les remboursements de soin. Ce mouvement de naturalisation de la fonction des ressources considère, au contraire du salaire, que seul l'impôt a une fonction de financement de prestations universelles alors même que l'histoire de la protection sociale en France a montré par la pratique que maladie, famille, retraite, grossesse, handicap, chômage...etc. pouvaient

parfaitement être pris en charge par le salaire de manière universelle. C'est ainsi que la CSG, impôt sur le revenu<sup>106</sup> affecté à la sécurité sociale, vient remplacer les cotisations sociales dans le financement des allocations familiales et de l'assurance maladie, au nom du « nécessaire » financement fiscal des prestations universelles.

Le second mouvement de remplacement de la cotisation par l'impôt tient dans la compensation fiscale d'exonération de cotisations sociales. Au nom de l'emploi, une baisse massive du coût du travail est organisée sur des catégories ciblées de la population active (jeunes, chômeurs de longue durée) et sur le bas de l'échelle salariale. Une partie des cotisations sociales financées auparavant par les employeurs revient donc désormais à la charge de l'impôt (c'est à dire pour l'essentiel aux salariés<sup>107</sup>) qui doit compenser les pertes que ces exonérations occasionnent pour les caisses de sécurité sociale.

De manière directe, par substitution de la cotisation par l'impôt, ou indirecte, par compensation fiscale d'un manque à gagner de cotisations, le financement de la protection sociale revient ainsi de plus en plus à la fiscalité.

Le deuxième chemin de fiscalisation des ressources est celui du développement de l'emploi aidé. Nous reviendrons en détail sur cette question dans la troisième partie, mais sans attendre tirons à grands traits la tendance. Outre les exonérations de cotisations dont ces emplois qui se multiplient depuis 30 ans bénéficient, un certain nombre de ceux-ci profitent de subventions au salaire direct élargissant encore la part fiscale du financement de ces emplois. Par ailleurs, les dispositifs, comme la prime pour l'emploi ou la possibilité de cumul allocation-salaire, qui permettent de contenir la progression des salaires et de rendre acceptables des emplois très faiblement rémunérés par l'employeur, participent indirectement à une fiscalisation des ressources de l'emploi.

Autre élément d'importance, ces emplois correspondent à l'abandon, pour une partie des travailleurs, de la référence à la qualification et aux formes traditionnelles de définition du salaire. La fiscalisation dont procèdent les emplois-aidés mettent donc en cause le salaire tant dans les formes de financement de l'emploi que dans les formes de la rémunération des travailleurs.

Troisième élément d'importance quant à la fiscalisation des ressources : le développement des prestations d'assistance. La création de l'ASS puis du RMI sont les traductions majeures de ce

---

<sup>106</sup> D'autant plus depuis qu'elle est devenue dégressive.

<sup>107</sup> Les modalités de l'impôt, notamment l'importance de la TVA (45,5% des recettes fiscales du budget de l'Etat de 2003 ; source : Cour des comptes, 2004), font supporter aux revenus salariaux l'essentiel de l'impôt. Si bien que les salariés, par ce mouvement de fiscalisation des ressources, deviennent les financeurs d'une partie des salaires.

retour de l'assistance dans la prise en charge du hors emploi en lieu et place du salaire. Financées par l'impôt et non par les employeurs, leur financement échappe au salaire. Les prestations en elles-mêmes (ASS, RMI) sont étrangères à la logique salariale. Les revenus de l'assistance sont forfaitaires, soumis à une condition de ressources et sont donc étrangers à la qualification. A côté de l'ASS et du RMI, on peut encore citer la mise en œuvre plus récente de la CMU, cette « sécurité sociale des pauvres », et de son volet CMU-complémentaire qui ouvre la voie de la réforme de 2004 de l'assurance-maladie.

La fiscalisation de l'emploi et de la protection sociale s'est largement diffusée parce qu'elle bénéficie d'une légitimité forte dans l'opinion commune. Le point de vue, qui s'est fait sens commun, liant le salaire (direct ou indirect) à une contrepartie en travail (présent ou passé) dans la perspective de l'échange marchand, conduit à juger du droit au salaire à la mesure de la contribution des travailleurs. Ainsi, ceux qui n'ont pas ou pas assez cotisé, n'ont pas ou plus droit au salaire. Ceux qui ne contribuent pas assez à la création de richesses parce qu'ils sont jugés « insuffisamment productifs », n'ont pas droit au salaire.

L'opinion experte s'est également fait le support de la légitimation de la fiscalisation des ressources. On ne compte plus les études et recherches qui, au nom de la lutte contre l'exclusion et l'emploi, proposent justement l'exclusion d'une part toujours plus importante des travailleurs de ce droit commun au salaire<sup>108</sup>. Les économistes néoclassiques sont évidemment le fer de lance de la remise en cause de ce droit parce que le salaire socialisé échappe à la définition marchande promue par la théorie et sans laquelle la fixation du salaire d'équilibre n'est pas possible. Dans cette perspective, le salaire ne doit donc pas être un droit fixé par convention sur la base de l'attribut politique constitué par la qualification. Le salaire doit au contraire être l'équivalent marchand d'un travail, et le hors travail doit être financé sur le modèle de la rente. Que les

---

<sup>108</sup> Pour exemples, quelques récents rapports influents préconisent tous d'une manière ou d'une autre une fiscalisation des ressources. Dans son rapport au Premier ministre, « *le CSERC considère que le transfert de cotisations patronales sur les bas salaires vers d'autres sources de financement de la Sécurité sociale a des effets certes limités mais positifs sur l'emploi ; cette mesure originale doit être stabilisée pour produire les effets attendus et être relayée par plusieurs actions de long terme* » (CSERC, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La documentation française, 1996, p.5). Les compléments fiscaux à la rémunération sont également soutenus : le rapport Joint-Lambert de 1998 préconise le cumul provisoire des minima sociaux avec un revenu d'activité afin de « *faciliter la reprise d'activité des personnes indemnisées au titre du chômage ou des minima sociaux* » (Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, *mesures d'urgences et minima sociaux*, rapport au Premier ministre, La documentation française, 1998). Le rapport Belorgey de 2000 affirme qu'« *une mesure d'intéressement plus avantageuse et plus durable consisterait à créer une Allocation Compensatrice de Revenu (selon l'appellation de R. Godino) aux personnes bénéficiant du RMI et reprenant un emploi* » (Jean-Michel BELORGEY, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, rapport du Commissariat général du Plan, 2000). Le rapport Pisani-Ferry préconise la mise en place d'un complément des « *revenus du travail par une allocation ou un crédit d'impôt spécifique, qui serait nul en cas d'absence d'activité, et maximal au niveau de revenu correspondant à la sortie du RMI, pour ensuite devenir dégressif et s'annuler au voisinage d'un revenu correspondant à un SMIC (pour un isolé) ou à deux SMIC (pour un couple)* » (Jean PISANI-FERRY, *Plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique (C.A.E.), La Documentation Française, 2000, p.131).

inspirateurs des politiques néolibérales affichent une hostilité au droit au salaire socialisé n'est pas surprenant, mais la remise en cause du droit au salaire trouve des partisans dans d'autres écoles théoriques.

Ainsi en est-il de Pierre Rosanvallon pour qui la « radicalisation de la modernité » provoquerait « la coupure entre l'économique et le social », empêchant le droit au salaire de se maintenir pour une partie des travailleurs « inemployables ». « *Le contrat social implicite des années 1960 était fondé sur la prise en compte d'une forme d'« archaïsme » dans la modernité. L'équilibre entre l'économique et le social était fondé sur l'acceptation d'une certaine hétérogénéité : coexistence dans une même fonction productive de travailleurs aux capacités très contrastées, présence de multiples petites « niches » de faible productivité dans les entreprises* »<sup>109</sup>. A l'époque, explique ainsi l'auteur, les employeurs assumaient donc par le salaire ceux qui ne le « méritaient » pas compte tenu de leur faible contribution productive. Mais « *la modernisation accélérée des années 1980 et 1990 a brisé cet arrangement. En étant plus radicalement « modernes », les entreprises ont éliminé toutes ces petites poches d'archaïsme protecteur* »<sup>110</sup>. La suppression du droit au salaire pour les travailleurs « faiblement productifs » serait donc le résultat logique de la « modernité ». Pour Michel Aglietta, cette modernité prend la forme d'un nouveau régime de croissance, d'une confrontation de l'entreprise aux contraintes d'un capitalisme mondialisé qui amène l'auteur à préconiser certaines mesures. Ainsi, « *en ce qui concerne la France et l'Allemagne, la priorité urgente est la poursuite de l'allègement des charges sociales sur les salaires des travailleurs non qualifiés* »<sup>111</sup>. Il recommande de « *transférer une partie des charges grevant les bas-salaires sur des impôts dont l'assiette est la plus large possible. Les arbitrages cotisations sociales/CSG et cotisations sociales/TVA vont clairement dans le sens de la solidarité et de la lutte contre l'exclusion. (...) En substituant notamment un impôt sur la consommation à un impôt sur les salaires* »<sup>112</sup>, on redonne aux salariés qui sont victimes de la concurrence internationale les avantages que la population dans son ensemble retire »<sup>113</sup> de la mondialisation du capitalisme. Place est désormais faite pour fonder ce que Pierre Rosanvallon nomme l'« économie d'insertion »<sup>114</sup> qui, par soutien fiscal, permet à des emplois (et donc à des travailleurs) de devenir rentables dans un contexte de « radicalisation de la modernité ». La fiscalisation des emplois peu qualifiés constituerait donc le chemin obligé de la modernité. Les

---

<sup>109</sup> Pierre ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat providence*, Seuil, 1995, p.116.

<sup>110</sup> Pierre ROSANVALLON, *ibid.*, p.116.

<sup>111</sup> Michel AGLIETTA, *Régulation et crises du capitalisme*, Odile Jacob, 1997 (1<sup>ère</sup> éd. 1976), Postface (1997), p.473.

<sup>112</sup> Pour comprendre cette citation, il faut bien sur considérer que la cotisation est un impôt sur le salaire, en somme que le salaire est un impôt sur le salaire. Bien évidemment notre optique est tout autre, le salaire (direct et indirect) « taxe » le capital et non le travail.

<sup>113</sup> Michel AGLIETTA, *ibid.*, p.474.

<sup>114</sup> Pierre ROSANVALLON, *ibid.*, pp.188-193.

préconisations exprimées par ces deux auteurs, qui se revendiquent du camp de la social-démocratie, rejoignent ainsi les vœux des libéraux : une baisse du coût du travail sur les travailleurs peu productifs pour se conformer au jeu de la concurrence marchande mondiale, accompagnée d'une solidarité fiscale pour accompagner les exclus du marché.

En matière de hors emploi, la fiscalisation des ressources trouve également d'ardents défenseurs chez ces partisans d'une fiscalisation de l'emploi. Toujours selon Pierre Rosanvallon, ce serait l'essoufflement de « *l'équation keynésienne* » qui empêcherait de maintenir l'Etat-providence dans ses formes anciennes. Le compromis social selon lequel « *la classe ouvrière accepte de ne pas contester les rapports de production (la propriété privée) en échange d'un Etat social redistributif et de l'existence d'un système actif de négociations sociales* »<sup>115</sup> se serait brisé. Le raisonnement de Michel Aglietta et de l'école de la régulation est identique. Le régime de croissance fordiste est entré en crise. Ses formes de régulation sont dépassées<sup>116</sup> et il faut donc réinventer des formes de médiations sociales à même de réconcilier le nouveau régime d'accumulation tiré par la finance avec le progrès social : « *il faut identifier les médiations sociales dont la combinaison constituera ce mode de régulation. Ces médiations doivent être telles que leur fonctionnement d'ensemble oriente l'accumulation du capital vers une répartition des revenus à nouveau solidaire* »<sup>117</sup>. En ce sens l'auteur préconise en matière de droits sociaux une fiscalisation massive de la protection sociale . « *La logique qui consiste à fiscaliser tout ce qui, dans la protection sociale, ne ressortit pas à l'assurance résulte de l'évolution des sociétés salariales modernes* » affirme-t-il<sup>118</sup>, accordant son crédit à la naturalisation des ressources. Enfin l'auteur se propose de décliner la solidarité fiscale minimale sous la forme d'un revenu minimum garanti « *accordé à chaque personne en âge de travailler (...) maintenu que l'on ait un emploi ou pas* »<sup>119</sup>. Si la solidarité fiscale qui remplace le droit au salaire s'est mise en œuvre de manière ciblée sur les plus pauvres (minima sociaux, prime pour l'emploi) ou les moins qualifiés (exonérations sur les bas salaires, publics cibles des contrats aidés et des dispositifs d'insertion...), le mouvement de promotion d'un revenu minimum d'existence garanti à tous

---

<sup>115</sup> Pierre ROSANVALLON, *op.cit.*, 1981, p.53.

<sup>116</sup> « *Les changements dans la structure du travail ont séparé trois grandes catégories d'intérêts dans la société salariale : ceux qui tirent parti de la modernité technologique et de la mondialisation, ceux dont les positions économiques demeurent protégées par des statuts ou des clientèles, les exclus (...)* Aussi une politique pour la solidarité ne peut-elle venir du jeu économique. Elle ne peut être portée par des intérêts socio-professionnels comme l'a été le développement des droits sociaux pendant l'ère du fordisme. La réaffirmation de la solidarité aujourd'hui passe par la réhabilitation de la politique, en tant que forme de relation prépondérante pour la cohésion sociale ». L'Etat et sa bienveillance fiscale doit donc supplanter le conflit salarial (Michel AGLIETTA, *op.cit.*, pp.471-472).

<sup>117</sup> Michel AGLIETTA, *ibid.*, p.460.

<sup>118</sup> Michel AGLIETTA, *ibid.*, p.474.

<sup>119</sup> Michel AGLIETTA, *ibid.*, p.475.



(animé notamment par Philippe Van Parijs<sup>120</sup> à l'échelle européenne ou en France par Yoland Bresson<sup>121</sup> dans des perspectives différentes) s'inscrit également dans cette logique de mise en cause du salaire.

Le droit au salaire pour les salariés hors de l'emploi et ses modes de délibération aurait périclité avec le régime de croissance fordiste et son compromis social. Place doit être faite à la fiscalisation du hors-emploi comme nouvelle « *manière d'exprimer les droits sociaux pour que le nouveau régime de croissance capitaliste remette les sociétés salariales dans la voie du progrès social* »<sup>122</sup>.

La modernité des sociétés salariales dans l'ère « post-fordiste » serait donc de détruire le droit au salaire. Toute une pensée experte de gauche vient donc encourager, au côté des néoclassiques, le mouvement de fiscalisation des ressources. Nous ne pouvons bien sûr pas résumer la production experte sur l'emploi et la protection sociale à Pierre Rosanvallon et à Michel Aglietta. Mais le fait est que de trouver chez des penseurs influents dans les milieux sociaux-démocrates, qui ne peuvent être classés dans les rangs des apologues du marché, des préconisations identiques à celles de la pensée néolibérale, montre à quel point la fiscalisation de l'emploi et du hors-emploi bénéficie d'une sorte d'union sacrée des milieux de l'expertise économique et sociale. Et le fait est que la fiscalisation contre le salaire est un choix qui s'affirme de plus en plus dans les politiques économiques et sociales jusque de nos jours.

#### 0.4.1.2. La diffusion de la rente et de son modèle

Le second volet de remise en cause du droit au salaire est son remplacement par la rente de propriété. Ce mouvement, au contraire de la fiscalisation, a le plus souvent mauvaise presse. Pourtant, l'un et l'autre sont liés. Comme l'explique Bernard Friot, « *La fiscalité redistributive (...) est le volet « social » de l'accumulation financière (...) il n'y a de fonds de pension que là où il existe un premier pilier fiscalisé. Fiscalité redistributive et accumulation financière sont inséparables* »<sup>123</sup>. Les débats sur la réforme de 2004 de l'assurance maladie (encore en projet au moment où nous écrivons ces lignes) témoignent de cette union des minima sociaux fiscalisés et

---

<sup>120</sup> Philippe VAN PARIJS, *Sauver la solidarité*, Cerf, 1995.

<sup>121</sup> Yoland BRESSON, *Le partage du temps et des revenus*, Economica, 1994. Voir également l'ensemble des contributions à la Revue du Mauss semestrielle n°7, *Vers un revenu minimum inconditionnel ? La découverte/MAUSS*, 1<sup>er</sup> semestre 1996.

<sup>122</sup> Michel AGLIETTA, *op.cit.*, 1997, p.476.

<sup>123</sup> Bernard FRIOT, débat sur le thème « Logique salariale et minima sociaux », in CERC-Association, *Revenu minimum et protection sociale, quels droits, quelles obligations ?*, Actes de la journée d'étude du 13 mai 1998 (b).

de la rente. Cette réforme prévoit de limiter le droit au salaire par la mise en place d'un panier de soins, limitant ainsi ce qu'il reste de salarial<sup>124</sup> dans la prise en charge des soins. Pour combler le trou laissé dans la couverture-santé par ce retrait de l'assurance-maladie, il est proposé de développer le recours aux sociétés d'assurance et aux mutuelles privées (qui du fait des exigences légales d'accumulation préalable ressemblent beaucoup aux assurances). Nous avons donc d'un côté une financiarisation des ressources. La contrepartie à cette privatisation et patrimonialisation du droit à ressources est justement le développement d'un soutien fiscal aux plus démunis. Déjà assurée par la CMU et surtout par la CMU-complémentaire, la solidarité fiscale devrait être élargie aux personnes qui dépassent légèrement le plafond de ressources-CMU, par l'instauration d'aides financières destinées à subventionner l'acquisition d'une couverture complémentaire. Nous avons donc d'un autre côté une fiscalisation des ressources. On retrouve notre binôme solidarité fiscale – accumulation financière, inexorablement liées.

Cette complémentarité de la fiscalité et de la rente est encore réaffirmée jusque dans l'emploi lorsque Michel Aglietta, en contrepoint de la solidarité fiscale qu'il appelle de ses vœux, préconise la montée d'un actionariat salarié<sup>125</sup>. De nouveau, solidarité fiscale et épargne dite salariale font système.

De fait, dans la foulée de la fiscalisation de l'emploi et du hors-emploi, ce mouvement de financiarisation se développe, même s'il n'atteint pas le volume de la fiscalité. Le développement de l'épargne « salariale », de la participation et de l'intéressement vient « patrimonialiser » les revenus d'une partie des travailleurs en emploi, avec un soutien fiscal du fait des déductions d'impôts introduites par exemple par la loi Fabius de 2001 sur l'épargne salariale. La mise en place des PERP (plan d'épargne retraite populaire) et de leurs déclinaisons d'épargne collective (d'entreprise) par la réforme de 2003 du régime général de retraite, dont la loi Thomas de 1997

---

<sup>124</sup> Nous avons vu que la tendance à la naturalisation des ressources a développé la fiscalisation du financement de la protection sociale de la santé à travers la CSG et la CRDS. Nous pouvons ajouter à cela que les acteurs de la délibération en matière de couverture sociale de la maladie ne sont plus ceux du salaire, ne sont plus les syndicats de salariés et le patronat. Depuis le « Plan Juppé » et la réforme constitutionnelle et légale (loi du 22 juillet 1996) qu'il a impliqué, le Parlement fixe, à travers la loi de financement de la sécurité sociale, le budget de l'assurance-maladie. D'autres éléments renforcent encore cette emprise étatique du régime : contrôle sur la nomination des directeurs de caisses, pouvoirs renforcés de ceux-ci, conseils de surveillance, etc. (Cf. Patrick HASSENTEUFEL, « Le "plan Juppé" : fin ou renouveau d'une régulation paritaire de l'assurance maladie », *Revue de l'IRE*, n°24, printemps-été 1997). L'Etat a d'autant plus de légitimité à exercer sa tutelle que les ressources du régime sont de plus en plus fiscales. Il reste donc aux organisations syndicales (rappelons que le MEDEF refuse de siéger au CA de la CNAM depuis l'automne 2001) le soin de gérer le régime avec des marges de manœuvre réduites.

<sup>125</sup> « Si les syndicats de salariés retrouvent un pouvoir d'influence sur la répartition des revenus, ils le devront à la prise de conscience que le contrôle de l'actionariat des entreprises est la bataille qu'il faut livrer et gagner (...) La montée d'un actionariat salarié prenant le contrôle des fonds de pension pourrait modifier l'arbitrage entre les intérêts des épargnants et ceux des travailleurs » : Michel AGLIETTA, *op.cit.*, 1997, pp.462-463.

était l'éphémère ancêtre<sup>126</sup>, institue le financement par les marchés financiers de la retraite avec, là encore, un soutien fiscal *via* des déductions d'impôts auxquelles ouvre la souscription à un PERP.

Mais, au-delà du recours à la rente, les principes de l'accumulation financière « chassent sur les terres » même du salaire. Les ressources du hors-emploi adoptent de plus en plus les traits de la rente, et sont donc de plus en plus conçues comme un « équivalent » de cotisations passées, ce que traduit clairement la notion de « salaire différé ». Cette relecture du salaire indirect revient à nier le caractère de flux de ressources du salaire d'une part et la détermination politique de son montant et de son étendue que ce financement en flux permet d'autre part. L'exemple déjà donné de la réforme de 1993, qui indexe les retraites du régime général sur les prix et non sur les salaires, est à compléter par la transformation du calcul du montant de la pension qui, à l'occasion de cette même réforme de 1993, fixe la pension sur la base du salaire moyen des 25 meilleures années et non plus des 10 meilleures années. Cette réforme traduit directement la volonté de lier de plus en plus le montant des prestations au montant des cotisations versées, selon le principe de « neutralité actuarielle », comme si la pension de retraite était le retour direct d'une somme accumulée pendant les années d'activité. La réforme de mai 2003 continue encore de raisonner dans ce sens. L'augmentation de la durée de la vie était un des éléments de justification de l'augmentation de l'âge de départ en retraite : on vit plus longtemps, il faudrait donc cotiser davantage et plus longtemps.

Enfin, notons que l'UNEDIC, en adoptant en 1982 le principe des filières d'indemnisation, pousse jusqu'à la caricature ce lien entre périodes cotisées et périodes indemnisées et donc l'application du modèle de la rente (prestations à hauteur des contributions).

Ainsi, à mesure que se rétracte le champ du salaire, s'ouvre un espace pour la mise en œuvre du binôme solidarité fiscale-accumulation financière. Mais ce régime fisco-financier qui s'installe aux dépens du droit au salaire est-il le retour du duo libéral prévoyance volontaire-bienfaisance ? Il est certain que le droit au salaire recule, mais est-ce la sécurité sociale qui s'efface avec lui ?

#### *0.4.1.3. Le recul de la sécurité sociale*

Le sous-titre répond à la question que nous venons de poser, mais il nous faut préciser brièvement notre propos. La mise en sécurité sociale correspond à un droit de statut positif automatique. C'est

---

<sup>126</sup> La loi Thomas initiée en 1997 par le gouvernement d'Alain Juppé, fut abrogée la même année par le gouvernement de Lionel Jospin.

donc à l'aune de son caractère automatique, d'une part, et du fait qu'elle soit étrangère à la logique de bienfaisance, d'autre part, que l'on peut juger si la transformation de la prise en charge du hors-emploi correspond à un recul de la sécurité sociale des travailleurs. Cela nous amène à différencier les formes que prend le double mouvement de fiscalisation et de financiarisation de la protection sociale à l'œuvre depuis vingt ans. Pour résumer notre propos, si les formes de fiscalisation et de financiarisation du hors-emploi remettent en cause le droit au salaire, elles ne remettent pas nécessairement toutes en cause la sécurité sociale que le droit au salaire assurait.

Le remplacement de la cotisation sociale par l'impôt n'annule pas nécessairement l'automaticité du droit de statut positif. Par contre, elle transforme le statut sur lequel s'appuie ce droit. La CSG par exemple s'applique à l'ensemble des travailleurs. Non ciblée, elle finance un droit de citoyenneté et non un droit salarial. C'est au titre du statut de citoyen et non plus de salarié que l'accès au droit est ouvert. Mais, en elles-mêmes, les conditions de définition d'une sécurité sociale ne sont pas en cause<sup>127</sup>.

Le statut des exonérations de cotisations est plus trouble. Il ne remet pas en cause l'accès à un droit automatique aux prestations communes. Cependant, la mesure de fiscalisation du financement est conçue sur un principe de discrimination puisqu'il ne concerne qu'une partie de la main d'œuvre jugée « inemployable » dans des conditions normales de rémunération par le salaire. La logique d'assistance n'est donc pas étrangère aux exonérations de cotisations.

Dans le cas des minima sociaux, le fait est beaucoup plus clair. La prestation relève d'une pure logique d'assistance : prestations forfaitaires sous conditions de ressources. On quitte les principes d'une mise en sécurité sociale pour retomber dans les formes traditionnelles de la bienfaisance.

Le mouvement de fiscalisation est donc de double nature. Il nous faut distinguer la fiscalité tutélaire, assise sur une logique d'aide aux pauvres (droit de statut « négatif »), de la fiscalité générale qui, sur la base d'autres modes de délibération politique et d'autres légitimités que celle du salaire (droit de statut « positif » de citoyen), maintient une mise en sécurité sociale des travailleurs. Dans le cas de l'allocation tutélaire, c'est la caractérisation négative des bénéficiaires (inemployables, peu productifs, non qualifiés...) qui fait d'eux des justiciables de la solidarité nationale et justifie cette tutelle assistancielle étrangère à la sécurité sociale. Dans le cas de la

---

<sup>127</sup> Il en est de même des projets du revenu universel, d'existence, garanti, inconditionnel, qui ne se fondent certes pas sur le statut de salarié, mais ne retombent pas dans les ornières de la bienfaisance. C'est bien ce qu'exprime Thomas Paine, à qui l'on attribue la paternité de l'idée d'un revenu d'existence, lorsqu'il écrit en 1796 dans un texte intitulé *La justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires* : « *Ce n'est pas une charité que je demande mais un droit que je réclame ; ce n'est point un don mais une justice* » (texte retranscrit dans MAUSS, *La Revue du MAUSS semestriel*, op.cit., 1996, pp.23-36). Les successeurs de Thomas Paine s'inscriront tous dans cette volonté de droit qui s'appuie plus ou moins ouvertement sur le statut de citoyen.

fiscalité générale, c'est une solidarité entre citoyens égaux, c'est une caractérisation positive de la citoyenneté sur laquelle s'appuie le droit à ressources<sup>128</sup>.

Mais les réformes remettent également à l'ordre du jour le rôle de la prévoyance volontaire. La contraction du droit au salaire laisse un espace qu'aucune couverture obligatoire ne prétend pallier. A travers le PERP ou d'autres produits financiers de retraite, avec le changement de statut à venir du rôle de la couverture complémentaire de santé dans le remboursement des soins qui va quitter ainsi son statut résiduel, c'est bien à un retour de la prévoyance volontaire auquel nous assistons. L'Etat renoue même avec une politique de subvention à la prévoyance volontaire à travers des aides directes, telles que celles prévues pour les ménages pauvres qui échappent à la CMU-complémentaire afin qu'ils souscrivent à une couverture santé complémentaire, ou par les dispositifs d'exonérations fiscales.

D'autres formes de prise en charge du hors-emploi par la rente existent. Elles peuvent être obligatoires, inscrites dans le contrat de travail et conservent à cet égard l'appui du statut de salarié comme support des droits. Seule l'étendue de ce modèle de prise en charge du hors-emploi, qui est souvent rattaché à l'entreprise du bénéficiaire, peut au fond nous renseigner sur son caractère de sécurité sociale. La faible étendue de ces régimes en France nous rapproche davantage des modèles de patronage que des assurances sociales des années trente. Mais raisonnons sur le droit de rente. Dès lors qu'il est obligatoire, sa nature de sécurité sociale doit être lue, non à l'aune du caractère volontaire de la prévoyance, mais de la garantie du droit. Il faut à ce titre différencier les régimes de capitalisation à prestations définies ou à cotisations définies. Le premier assure un droit à prestation automatique et garanti. C'est une forme de mise en sécurité sociale dont la seule faiblesse est qu'elle repose, non sur un accord politique révisable à tout instant, mais sur un accord marchand qui le laisse dans une fragilité liée aux évolutions des marchés financiers ou de l'entreprise lorsque le fonds de capitalisation y est lié. L'exemple des assurances sociales des années trente ou, plus récemment, de grands fonds de pension américains, nous rappelle cette fragilité. Pour leur part, les régimes à cotisations définies font reposer le risque sur les seuls cotisants. Il n'y a aucune sécurité de ressources puisque seule la cotisation est définie. Cela n'a donc rien à voir avec une mise en sécurité sociale. Il ne s'agit que d'une association d'épargnants.

---

<sup>128</sup> Pour une analyse plus détaillée de ces « régimes de ressources », voir Bernard FRIOT et Nathalie MONCEL, *Mutation des ressources de l'emploi et de la protection sociale en Europe*, DREES-MIRE, GREE-CNRS, juillet 2003.

Ce que nous pouvons lire dans ce mouvement de fiscalisation et de financiarisation, en matière de mise en sécurité sociale, est double. Premièrement, il est à l'origine d'un recul de la sécurité sociale des travailleurs et de leurs familles dès lors qu'il emprunte les voies libérales du binôme « prévoyance volontaire - assistance ». Mais ce mouvement de recul du droit au salaire peut également laisser place à d'autres formes de sécurité sociale. Ainsi, la mise en œuvre de la CSG ou les projets de revenu d'existence n'ont pas le même statut que l'instauration du RMI ou de la CMU. La fiscalité générale n'a pas le même statut que la fiscalité tutélaire. Le droit de citoyenneté n'a pas le même statut que le droit d'indigence. Deuxièmement, conclure qu'un fonds de pension à prestations définies est une sécurité sociale au même titre que le droit au salaire des retraités ou des chômeurs ou qu'un revenu universel garanti montre à quel point limiter toute analyse de la prise en charge du hors-emploi au seul critère de mise en sécurité sociale des travailleurs limite l'analyse des différents systèmes de protection sociale. La nature des ressources doit être au cœur de l'étude de la protection sociale et de l'emploi pour en saisir le sens et les potentialités<sup>129</sup>.

#### **0.4.2. La remise en cause du salaire des chômeurs**

Dans ce mouvement plus que bidécennal de mise en cause du droit au salaire, le cas de l'indemnisation du chômage est particulièrement central. De même qu'il a été le dernier à se constituer, le droit au salaire des chômeurs est l'un des premiers à être attaqué, notamment parce que le droit à ressources des chômeurs reste entaché en permanence de soupçons sur sa légitimité et se fait concurrencer par le deuxième volet du traitement social du chômage, à savoir les politiques de retour en emploi.

Ce que Christine Daniel et Carole Tuchsirer<sup>130</sup> désignent comme un mouvement d'unification institutionnelle de la prise en charge du chômage et d'unification du statut des chômeurs de 1958 à 1979, fut globalement celui de l'intégration des chômeurs dans le salariat. La logique de segmentation des statuts et des institutions qu'elles repèrent depuis 1982 est de même celle du recul du droit au salaire des chômeurs.

La progression du droit au salaire avait été facilitée dans les années 1960 et 1970 par la faiblesse

---

<sup>129</sup> Pour trouver une analyse par les ressources des différents régimes de protection sociale et d'emploi en Europe, voir l'ouvrage collectif dirigé par Bernadette CLASQUIN, Nathalie MONCEL, Mark HARVEY et Bernard FRIOT (eds.), *Wage and welfare, New perspectives on Employment and Social Rights in Europe*, PIE-Peter Lang, 2004.

<sup>130</sup> Cf. Christine DANIEL, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IRE*, n°29, hiver 1998-1999, pp.5-28 ; Christine DANIEL, « L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation », *Revue Française des affaires sociales*, n°3-4, juillet-décembre 2000, pp.29-46 ; et, bien sûr, Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999.

du chômage ou par le fait qu'il soit envisagé comme phénomène conjoncturel dans la deuxième moitié des années 1970. Le faible taux de chômage rend le droit peu onéreux, éloigne ainsi l'argument du chômage volontaire et l'attention porte donc moins sur le retour en emploi des chômeurs. Au contraire, la priorité était à l'indemnisation pour permettre notamment les restructurations économiques. La montée inexorable du nombre de chômeurs dans la seconde moitié des années 1970 change la donne. Le traitement social du chômage va délaisser la dimension indemnisation pour se concentrer toujours davantage sur la dimension de lutte contre le chômage jusqu'à faire de l'indemnisation et du salaire l'ennemi de l'emploi. Les politiques d'« activation » des dépenses de l'UNEDIC se développent à cette occasion. Ce changement de priorité va donc être le ferment de la remise en cause du droit au salaire des chômeurs.

Trois transformations marquantes jalonnent l'histoire de l'indemnisation des chômeurs des années 1980 à aujourd'hui. Nous proposons de revenir brièvement ici sur les deux premières constituées des réformes de 1982-1984-1988 d'une part et de celles de 1992-1993 d'autre part. Nous verrons dans la partie I de ce travail que la négociation 2000 va donner naissance à une troisième rupture, celle de « l'activation » à grande échelle des dépenses de l'UNEDIC dont cette thèse va chercher à décrypter le sens.

#### *0.4.2.1. 1982-1984-1988 : le retour de l'assistance*

Sous l'effet de l'augmentation du chômage et des pré-retraites, le régime UNEDIC devient déficitaire en 1981 et surtout en 1982. Le patronat se refusant à augmenter les cotisations sociales, c'est principalement l'emprunt et pour partie l'Etat qui financeront ces déficits. Des négociations s'engagent en septembre et octobre 1982 pour envisager les moyens de retour à l'équilibre budgétaire, mais échoueront sur le refus du patronat d'augmenter les cotisations sociales. Ce sera donc le gouvernement qui prendra par décret le 4 novembre la responsabilité d'augmenter de 3,60% à 4,80% le montant des taux de cotisations UNEDIC. Les négociations reprennent en novembre 1982 mais échouent définitivement. Le 17 novembre, le CNPF et la CGPME dénoncent la convention de 1979. Le 24 novembre, le gouvernement permet par décret au régime de se maintenir. Ce décret maintient les cinq types d'allocations issus de 1979 ainsi que l'ASE instaurée en 1981 mais introduit toutefois une réforme de taille quant aux durées de prestations. La mise en place de filières d'indemnisation conditionne désormais la durée de prestation à la durée de cotisation. Ce principe de filières d'indemnisation ne sera jamais remis en cause par la suite, puisqu'il perdure encore aujourd'hui. « *Cette modification réduit très sensiblement la durée des*

*droits pour les chômeurs n'ayant que de courtes références de travail* »<sup>131</sup>. C'est le premier recul majeur du droit au salaire des chômeurs.

En 1984, une seconde réforme va faire reculer encore ce droit. Les négociations, aussi bien entre partenaires sociaux qu'avec l'Etat, entérinent la proposition patronale de dualisation du régime de couverture sociale des chômeurs : d'une part un régime conventionnel financé par les cotisations sociales ; d'autre part, un régime de solidarité financé par l'impôt. Le RMI mis en œuvre en 1988 s'inscrit dans cette veine, puisqu'il viendra compléter le dispositif de 1984 en indemnisant ceux qui n'ont même pas droit au régime d'assistance-chômage.

Les réformes de 1982, 1984 et 1988 marquent la protection sociale du chômage des stigmates que l'on observera dans les autres champs de la protection sociale : fiscalité et modèle de la rente remplacent le salaire.

La fiscalisation des ressources passe par la réinstauration d'un régime de solidarité en 1984. Il comprend deux prestations différentes. Premièrement, l'ASS (allocation de solidarité spécifique), qui remplace l'ASE, est une allocation forfaitaire sous condition de ressources et d'activité (cinq ans dans les dix ans) versée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits dans le régime UNEDIC. Deuxièmement, l'AI (allocation d'insertion), également forfaitaire, prend dans des formes similaires le relais de l'allocation forfaitaire du régime de 1979.

L'ASS et l'AI sont exclusivement financées par l'impôt. Leur financement est donc étranger au salaire. Certes, le régime UNEDIC bénéficiait déjà d'une subvention de l'Etat en 1979, mais le sens de cette contribution est transformé. La dualisation des régimes en 1984 désigne les bénéficiaires de la solidarité fiscale. A l'inverse, de 1979 à 1984, cette contribution de l'Etat venait soutenir le financement par la cotisation pour une prise en charge globale de l'ensemble des chômeurs, proportionnelle à la masse des cotisations sociales. Par ailleurs, les prestations sur une base forfaitaire sous condition de ressource sont entièrement étrangères à toute référence à la qualification donc au salaire (notons que l'ASS et l'AI remplacent deux prestations déjà forfaitaires). Le régime de solidarité est complété par le RMI en 1988 qui devient, de fait, le dernier filet de sécurité des chômeurs exclus du droit au salaire comme de l'assistance-chômage (ASS et AI). Ni financement patronal, ni définition par la qualification de la prestation, ASS, AI et RMI marquent le retour du droit des pauvres contre le droit au salaire dans la prise en charge du chômage.

Le modèle de la rente s'insinue également dans l'indemnisation du chômage à travers la mise en place de filières d'indemnisation dans le régime conventionnel en 1982. Les filières conditionnent

---

<sup>131</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.288.



les durées d'indemnisation aux durées d'affiliation au régime, c'est-à-dire aux durées de cotisation. En cela le décret du 24 novembre 1982 modèle le droit au salaire à l'image de la rente : prestations en fonction des contributions. Par ailleurs le régime conventionnel compte trois allocations différentes. L'allocation de base (AB), proportionnelle au salaire<sup>132</sup>, répond aux critères de la ressource salariale par sa référence indirecte à la qualification et son financement patronal. L'allocation de base exceptionnelle (ABE), versée aux salariés n'ayant que trois mois de référence d'activité, est elle aussi proportionnelle au salaire bien que moins avantageuse que l'allocation de base<sup>133</sup>. AB et ABE sont donc indirectement liées à la qualification par la référence au salaire antérieur et financées par les employeurs : elles sont pleinement de nature salariale. Mais le régime UNEDIC distribue une autre prestation : l'allocation de fin de droits (AFD). Si celle-ci est toujours rattachée au salaire du fait de son financement par cotisation, son caractère forfaitaire supprime toute référence à la qualification et lui donne, au contraire de l'AB et de l'ABE, les allures de l'assistance<sup>134</sup>.

Sous des formes variées, tant du point de vue du financement que de la forme des prestations, une part importante des chômeurs quitte donc le droit au salaire pour des formes plus ou moins affirmées d'assistance, et le droit au salaire tend à adopter les principes qui gouvernent la rente de capital.

#### *0.4.2.2. 1992 : accentuation de la désalarisation du chômage*

Dans la veine des réformes de l'UNEDIC de 1982 et 1984, celle de 1992, va poursuivre le travail de désalarisation du chômage. Soumises à une recrudescence du chômage, les finances du régime UNEDIC se dégradent. Une nouvelle transformation de son architecture est alors conclue<sup>135</sup>. L'allocation de base et l'allocation de base exceptionnelle sont rassemblées en une allocation unique, et l'allocation de fin de droits est supprimée. Désormais l'UNEDIC ne servira qu'une seule prestation : l'allocation unique dégressive (AUD). Celles-ci conservent l'architecture de l'allocation de base en filières d'indemnisation mais en durcissant les conditions d'activité

---

<sup>132</sup> 42% du salaire de référence plus une partie fixe ou 60% du salaire de référence : le calcul le plus avantageux est retenu (réduit à 40% en 1986, et relevé à 40,4% en 1990).

<sup>133</sup> 30% du salaire de référence plus une partie fixe (30,3% en 1990).

<sup>134</sup> Elle est en outre conditionnée à une durée d'affiliation préalable.

<sup>135</sup> A cette occasion FO, partenaire historique du patronat, va céder sa place à la CFDT qui devient à cette occasion le partenaire privilégié du patronat, nous aurons l'occasion de voir en détail les raisons et le sens de ce basculement de partenariat.

préalables et en réduisant les durées d'indemnisation<sup>136</sup>. La nouveauté viendra de la mise en œuvre d'une dégressivité du montant des allocations, de 8 à 25% selon la filière et l'âge du chômeur, tous les quatre mois<sup>137</sup>.

La réforme de 1992 est une double mise en cause du droit au salaire. Le report sur l'impôt des anciens bénéficiaires de l'allocation de fin de droit, financée jusqu'alors par la cotisation sociale, constitue un premier recul du droit au salaire de la réforme de 1992. Justifiée par l'incitation au retour à l'emploi (le soupçon pesant sur les chômeurs de se complaire dans l'indemnisation reste ancré), la dégressivité, qui organise la baisse du montant du salaire indirect comme l'exclusion progressive des chômeurs du régime salarial, constitue la deuxième remise en cause du droit au salaire. Les ressources des chômeurs se trouvent toujours davantage financés par l'impôt tandis que les chômeurs qui relèvent toujours du salaire voient leurs conditions de revenus se dégrader.

Par la suite, des modifications auront lieu. Citons par exemple l'aggravation de la dégressivité en 1993 ou au contraire l'allongement des paliers de dégressivité de 4 à 6 mois en 1997, ou encore la suppression de la dégressivité pour les chômeurs âgés *via* la mise en œuvre de l'allocation chômeurs âgés (ACA) également en 1997. Toutefois, la structure d'ensemble de l'indemnisation restera inchangée. Il faudra attendre la convention de 2001 pour que les partenaires sociaux mettent fin à l'AUD.

#### 0.4.2.3. *L'« activation » des dépenses de l'UNEDIC*

La politique d'« activation » des dépenses de l'UNEDIC va largement occuper notre analyse de la négociation 2000 de l'UNEDIC et de la convention de 2001. Cependant, comment ne pas déjà aborder le sujet dans cette partie consacrée à la mise en évidence du recul du droit au salaire des chômeurs ? Le principe d'« activation » des dépenses, qui consiste à utiliser les fonds originellement destinés à l'indemnisation pour des mesures de politique d'emploi, s'il va être systématisé par la convention de 2001, trouve déjà des applications à partir du milieu des années 1980.

---

<sup>136</sup> L'accès à la première filière est conditionnée à 4 mois (et non plus 3) d'activité dans les 8 derniers mois. La durée d'indemnisation de la seconde filière passe à 7 mois (au lieu de 15 ou 21 mois selon l'âge) L'accès à la troisième filière requiert 14 mois (et non plus 12) dans les 24 derniers mois.

<sup>137</sup> Notons toutefois que « *la dégressivité n'a pas été introduite en 1992. Elle existait déjà pour les périodes de prolongations par exemple. Même en remontant plus loin dans le temps, les prestations d'aide publique dans les années cinquante étaient également affectées de coefficients de dégressivité. L'innovation de l'AUD réside surtout dans le caractère général et automatique de sa dégressivité* » (Christine DANIEL, *op.cit.*, hiver 1998-1999).

Ainsi, le mécanisme des activités réduites est instauré dès 1986. Il offre la possibilité de cumuler une partie des indemnités avec un salaire lorsque l'emploi est à temps réduit par rapport au précédent emploi. La cotisation sociale, dans ce cas, supplée et rend acceptable la faiblesse des salaires offerts. La cotisation sociale est par conséquent une aide indirecte aux employeurs et donc une forme de détournement du salaire.

Les conventions de conversion, comme l'allocation formation-reclassement (AFR) mises en œuvre en 1988, prévoient un financement par l'UNEDIC, donc par les cotisations sociales, de prestations de formations. Le salaire ici ne rémunère plus le salarié privé d'emploi mais finance une formation. Malgré tout, les conventions de conversion, qui s'adressent aux employés licenciés pour motif économique, améliorent nettement le droit au salaire par rapport au régime commun, puisque le taux de remplacement appliqué est de 83% les deux premiers mois et de 70,4% pendant les quatre mois suivants (au lieu de 60%). De même, les bénéficiaires de l'AFR (allocation formation reclassement) sont indemnisés dans les mêmes conditions que par l'AUD (lorsque celle-ci est instaurée) à cette différence appréciable que leur allocation n'est plus dégressive le temps de leur formation. De ce point de vue, AFR et conventions de conversion organisent pour partie un détournement de la cotisation sociale, mais sont également des mesures de renforcement du droit au salaire.

Enfin, les conventions de coopération mises en œuvre en 1994 permettent aux entreprises qui embauchent un chômeur indemnisé par le régime de recevoir une aide de la part de l'UNEDIC équivalente au montant des allocations qui auraient été versées en l'absence d'embauche. Là encore, les cotisations sociales deviennent des subventions aux employeurs.

Ces quatre mesures d'activation<sup>138</sup> constituent toutes à leur manière une forme de détournement de la cotisation sociale. Celle-ci ne remplit plus sa fonction de rémunération des salariés hors de l'emploi, mais de leurs employeurs (activités réduites, conventions de coopération), ou vient financer la formation des chômeurs, fonction plus traditionnellement rattachée à l'Etat. L'« activation » des dépenses, par définition, remet en cause l'étendue du salaire.

---

<sup>138</sup> Nous excluons l'ARPE (allocation de retrait pour l'emploi) qui, nous nous en expliquerons plus loin dans le texte, ne constitue pas une mesure d'« activation » des dépenses même si elle est souvent présentée comme telle.

Le droit au salaire des chômeurs est donc, par divers biais, largement remis en cause depuis 1982. Il faut nuancer notre propos sur un point. Le recul du droit au salaire des chômeurs ne signifie pas recul du coût de ce droit. L'augmentation du chômage du milieu des années 1970 à la fin des années 1990 nécessite un budget toujours plus important. Les remises en causes du droit au salaire cherchent à contenir, sous pression patronale, l'évolution à la hausse de la contribution des entreprises, mais celle-ci n'en est pas moins effective. Aussi, le financement salarial des situations de chômage contribue à favoriser le salaire dans le partage capital-travail. Pour en juger, nous pouvons nous reporter aux évolutions de la part patronale des cotisations UNEDIC. De 1962<sup>139</sup> à 1982, la contribution patronale passe de 0,20% en 1962 à 2,76% en 1982 soit 2,56 points d'augmentation. De 1982 à 1997, l'augmentation se poursuit. Outre la période un peu exceptionnelle de 1982-1984 régie par le décret du 4 novembre 1982 et qui fait remonter à 3,72% le taux de cotisation patronale, de 1984 (et la sortie d'une partie des chômeurs du régime UNEDIC) à 1997, la contribution patronale passe de 2,72% à 3,97%<sup>140</sup> (soit une hausse de 1,25 points). Ce qui signifie que la dégradation du salaire des chômeurs pris individuellement à conditions équivalentes (jusqu'à nier le droit au salaire pour tous ceux exclus de l'UNEDIC) est inscrite dans un mouvement d'augmentation de la part des richesses allouées au salaire des chômeurs (les retours au capital des cotisations *via* l'« activation » des dépenses ne pèsent pas significativement). Certes, cette augmentation est limitée et résulte d'une pénurie d'emplois salariés qui contribueraient bien davantage, s'ils existaient, à favoriser le salaire dans le partage des richesses entre capital et travail. Mais cette hausse de la contribution patronale devait être soulignée, même si la portée de cette nuance au constat d'un recul du droit au salaire des chômeurs est faible. L'essentiel à retenir de l'évolution du droit au salaire depuis vingt ans reste que le retour de la solidarité fiscale minimale, l'application du modèle de la rente au salaire des chômeurs, la dégressivité des allocations UNEDIC, ou encore le détournement des cotisations sociales vers des finalités étrangères à la rémunération des chômeurs *via* l'« activation » des dépenses, sont autant d'éléments qui remettent en cause le droit au salaire des chômeurs.

---

<sup>139</sup> La cotisation initiale de 1% (dont 0,8% employeurs) décidées en 1958 s'est révélée excessive du fait de la faiblesse du chômage. En 1962, le taux de cotisation est baissé à 0,25% (dont 0,20% employeurs).

<sup>140</sup> Avec un pic à 4,18% en 1993

## Conclusion

Nous achevons notre relecture de l'indemnisation du chômage, sous l'angle du droit de sécurité sociale et du droit au salaire des chômeurs, à la veille de la négociation UNEDIC 2000. Nous avons cherché à donner les clés de compréhension de la manière dont nous envisageons la construction historique de la mise en sécurité sociale des chômeurs à travers le développement d'un droit au salaire des travailleurs hors de l'emploi.

Les lectures courantes du droit à indemnisation des chômeurs sous l'angle de l'opposition de l'assurance et de l'assistance<sup>141</sup> nous semblent passer à côté des enjeux majeurs des mutations de l'indemnisation du chômage, qu'il s'agisse de la mise en conformité des prestations de l'UNEDIC avec les formes d'un droit de propriété euphémisé, ou qu'il s'agisse du mouvement d'« activation » des dépenses. L'enjeu n'est pas, à notre sens, de distinguer assistance (non contributive) et assurance (contributive), ni même de faire valoir la certitude d'un droit de sécurité sociale. Notre approche par la nature des ressources pointe un autre enjeu des transformations de notre protection sociale du chômage : celui de la nature du droit de tirage sur les richesses, de son rôle dans le partage salaires-profits. De ce point de vue, l'histoire de l'indemnisation des chômeurs est bien celle d'une évolution (par des voies diverses) de construction puis de remise en cause d'un droit au salaire pour les chômeurs.

Cette évolution de l'indemnisation par le salaire des situations de chômage s'inscrit, nous l'avons noté, dans un mouvement général de construction puis de déconstruction du droit au salaire, aux temporalités variables mais de nature identique, pour les travailleurs en emploi comme hors de l'emploi (par ailleurs contradictoire ou non avec les principes d'une mise en sécurité sociale). Avec un essor massif de la cotisation sociale qui représente aujourd'hui environ 40% de la masse salariale, avec le référencement des salaires directs, des cotisations et des prestations à la qualification, le conflit salarial et la définition politique du salaire, dans et hors de l'emploi, a balayé l'échange marchand de la définition de la rémunération des travailleurs, quelles que soient leurs situations. A travers ce mouvement de démarchandisation du salaire et de sa politisation, s'affirme le rôle central des acteurs du conflit salarial, syndicats et patronat. Ils sont au cœur de la délibération politique sur les ressources. Bien entendu, l'Etat est également un acteur d'importance dans la définition des droits, l'histoire de l'indemnisation du chômage ne saurait que

---

<sup>141</sup> Voir par exemple l'article de Michel BORGETTO, « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Droit social*, n°4, avril 2001, pp.355-363 ; ou encore Sylvie MOREL, « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *Revue de l'IRES*, n°30, 1999/2.

trop nous le rappeler<sup>142</sup>. Néanmoins, les positions des différentes organisations et les rapports de forces entre syndicats et patronat, parce qu'ils sont au centre du développement d'un droit politique au salaire, fondent pour une large part l'histoire du droit à ressources.

Le mouvement de fiscalisation et de financiarisation des financements et rémunérations de l'emploi et du hors-emploi, en modifiant les lieux et les acteurs de la délibération politique sur les ressources, est aussi à observer sous cet angle. La diffusion des formes atypiques d'emplois (déréférencées de la qualification) et les exonérations de cotisations sociales désalarisent les emplois du bas de l'échelle des rémunérations, tandis que le recours à l'épargne « salariale » désalarise le haut de cette échelle. Le remplacement de la cotisation sociale par l'impôt et le développement des régimes d'assistance d'un côté, le développement (encore limité) des régimes de protection sociale appuyés sur l'accumulation financière et l'application du modèle de la rente aux salaires indirects de l'autre, remettent en cause le salaire dans le financement du hors-emploi. Cette histoire du reflux du salaire, parce qu'elle minore le conflit salarial dans la définition des ressources d'emploi et de hors-emploi, fait pleinement partie de l'histoire du syndicalisme et du conflit salarial. Notre présentation historique est une relecture *a posteriori* des formes réglementaires du traitement social du chômage et plus particulièrement de son indemnisation. Mais derrière ces formes se trouvent les délibérations politiques et leurs acteurs. Comment les organisations syndicales, mais aussi patronales, ont-elles conquis ou accepté cette étendue du champ du salaire, et comment se sont-elles ensuite laissées déposséder ou comment ont-elles abandonné une part de ce salaire ? Cette question sur les formes de la délibération politique liée au conflit salarial explique que notre travail porte sur l'UNEDIC, forme salariale d'indemnisation, plutôt que sur le RMI par exemple, ressource tutélaire. Cette interrogation motive également le fait que le discours syndical et patronal soit privilégié dans la compréhension plus fine des transformations du droit à ressources des chômeurs et plus généralement de l'évolution du traitement social du chômage.

Il s'agit donc maintenant de mesurer comment la négociation de l'année 2000 à l'UNEDIC (et son débouché dans la convention de 2001) s'inscrit dans cette histoire du droit au salaire des chômeurs. Il s'agit, à travers l'étude plus précise d'un extrait de l'histoire de notre prise en charge du chômage, d'appréhender par l'entrée privilégiée de la nature des ressources, quels sont les déterminants de la construction du droit à indemnisation des chômeurs.

---

<sup>142</sup> Voir notamment Christine DANIEL, « La naissance du régime conventionnel d'assurance-chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *Revue de l'IREC*, n°24, 1997, pp.131-152.

**1<sup>ère</sup> partie**

**Histoire de la  
négociation UNEDIC  
1999-2001**

Notre contribution à l'histoire du droit au salaire des chômeurs s'appuie sur l'étude d'une négociation d'une convention UNEDIC, celle de l'année 2000, qui débouchera sur la mise en œuvre de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001. L'ambition de cette première partie est en premier lieu de poursuivre l'histoire de l'indemnisation du chômage (dans son versant droit au salaire) là où nous l'avons laissé dans le chapitre liminaire. Cette négociation, nous allons le voir, fut l'occasion de débats houleux, de confrontations sur les représentations de l'indemnisation légitime du chômage. Ces nombreuses tensions lors de cette négociation de l'année 2000 en font sa richesse pour l'analyse, et nous aurons à cet égard l'occasion de nous pencher, dans la deuxième partie de ce travail, sur l'abondance discursive qui l'accompagne. Mais auparavant, il nous faut détailler la succession de propositions de conventions née des confrontations entre partenaires sociaux et surtout d'une partie d'entre eux avec l'Etat. La reconstitution de l'histoire de cette négociation est un préalable nécessaire pour nous saisir de l'ensemble des éléments qui nous permettront d'aborder l'analyse des discours et des pratiques des organisations.

La deuxième ambition de cette première partie est d'analyser les contenus mêmes des différentes versions de conventions, qui traduisent à chaque fois un compromis sur les formes légitimes du droit au salaire des chômeurs. Il s'agira concrètement de mesurer les transformations que chaque proposition de convention apporte au regard des systèmes d'indemnisation qui le précèdent comme entre chaque version de la convention. Il s'agira également de donner des éléments d'appréciation du débat social et scientifique sur les modalités d'indemnisation proposées.

Nous aborderons donc successivement le contexte singulier dans lequel cette négociation s'inscrit (chapitre 1), puis la chronologie, telle qu'elle s'est déroulée de fin 1999 à juillet 2001, de la négociation, d'abord d'un protocole d'accord, puis de ses différentes traductions en conventions, jusqu'à leur mise en œuvre légale. Cette chronologie est toutefois marquée par deux temps spécifiques : un premier temps de négociation entre partenaires sociaux (chapitre 2) puis un second temps de face-à-face entre les signataires et l'Etat (chapitre 3), que nous proposons d'observer tour à tour.



# Une négociation inscrite dans le contexte de « refondation sociale »

L'histoire de la négociation UNEDIC de 2000 est l'histoire d'une crise (le terme sera parfois employé par les protagonistes), ou tout du moins des multiples tensions entre les acteurs impliqués : syndicats, patronat, Etat, et au-delà, organisations de chômeurs, partis politiques. Ces tensions portent non seulement sur les conditions d'accès aux droits et d'indemnisation des chômeurs, mais plus largement sur la protection sociale et sur le statut de la négociation collective du fait de son inscription dans le projet de « refondation sociale » porté par le MEDEF depuis la fin 1999. Parce qu'elle « essuie les plâtres » du processus de « refondation sociale », la négociation UNEDIC porte une charge symbolique forte pour chacune des parties concernées. Ceci explique en partie le long « feuilleton » qui va se dérouler tout au long de l'année 2000.

L'histoire de la négociation de la convention UNEDIC datée du 1<sup>er</sup> janvier 2001 débute par le report de ladite négociation. En effet, la précédente convention datant de 1997 (convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997) doit arriver à échéance au 31 décembre 1999. C'est un contexte politique bien particulier qui va dans un premier temps bloquer les négociations puis conduire les partenaires sociaux à proroger le 23 décembre 1999, pour six mois, la convention précédente.

### 1.1. Des « 35 heures » à la « refondation sociale »

Lorsque le patronat s'accorde sur une prorogation de la convention de 1997 avec les organisations syndicales représentatives, il mène depuis deux ans déjà, CNPF puis MEDEF en tête, une opération d'opposition farouche à la mise en place de la réduction du temps de travail légal. En effet, lorsqu'en octobre 1997, suite à la « conférence sur l'emploi, les salaires et le temps de travail » (10 octobre 1997) organisée par le gouvernement de gauche nouvellement installé, ce dernier annonce sa volonté de réduire à 35 heures la durée légale du travail, la résistance que le patronat organise contre ce projet va provoquer sa restructuration interne<sup>143</sup>. Le CNPF commence par se doter d'une nouvelle équipe dirigeante en décembre 1997 avec à sa tête, Ernest-Antoine Seillière qui préside le mouvement, et non loin derrière, Denis Kessler, vice président de l'organisation, dont il est souvent jugé qu'il est "l'éminence grise" du mouvement, « homme clé

---

<sup>143</sup> Jean Gandois, jusqu'alors président de l'organisation, démissionne suite aux résultats de la conférence.

du « *think tank* » du MEDEF » selon Gérard Adam<sup>144</sup>. Puis le patronat se dote d'une nouvelle organisation : le CNPF devient le MEDEF, mouvement des entreprises de France, le 27 octobre 1998. C'est ce « nouveau » patronat qui va passer à l'offensive en novembre 1999 en proposant aux organisations syndicales de bâtir une « nouvelle constitution sociale » pour la France, ce que l'organisation patronale nommera « refondation sociale ».

A sa création, le MEDEF défend un « nouveau dialogue social » dont le niveau interprofessionnel ne doit être qu'exceptionnel, au profit du niveau de l'entreprise puis de la branche. Ernest-Antoine Seillière avait été jusqu'à déclarer au magazine « Le Point » lors de l'annonce de sa candidature à la présidence du MEDEF : « *la négociation sociale au niveau national, je le dis très calmement mais je le dis tout net : pour moi, c'est fini (...) c'est au niveau de chaque entreprise que le dialogue est le plus fructueux* »<sup>145</sup>. Mais le projet de « refondation sociale » consacre, à l'inverse de cette première position, le niveau interprofessionnel comme niveau pertinent de la négociation collective. Jacques Freyssinet propose une explication de l'inflexion stratégique du MEDEF<sup>146</sup>. D'une part, l'organisation est confrontée aux négociations concrètes sur les 35 heures et voit dans les faits ses capacités d'intervention réduites justement parce que les négociations se jouent au niveau de l'entreprise et de la branche. D'autre part, dans le cadre du financement de la réduction du temps de travail, le gouvernement envisage de mettre à contribution la Sécurité Sociale et l'UNEDIC. Dans ce dernier cas, l'importance du niveau interprofessionnel s'impose par les faits. Ainsi, avec son projet de refondation sociale, « *les orientations de fond sont maintenues mais le modus operandi est modifié puisque le MEDEF accorde désormais un rôle central à une négociation nationale interprofessionnelle multidimensionnelle* »<sup>147</sup>.

Le mouvement patronal va donc développer, contre ce qu'il juge être un « interventionnisme archaïque » de l'Etat, son projet de « refondation sociale », avec, pour but avoué, de réduire l'influence de l'Etat sur les choix majeurs en matière d'emploi et de protection sociale, au profit de la négociation entre partenaires sociaux. Le projet de « refondation sociale » est donc, d'un

---

<sup>144</sup> Gérard ADAM, « La refondation sociale : quelle deuxième étape ? », *Droit Social*, n°1, janvier 2003, p.44. Nous devons ajouter que Denis Kessler reçoit l'aide de François Ewald, Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers et Conseiller pour la recherche à la Fédération Française des Sociétés d'Assurances que dirige Denis Kessler. Voir pour exemples, l'article qu'ils ont signé en commun, François EWALD et Denis KESSLER, « Les noces du risque et de la politique », *Le débat*, n°109, mars-avril 2000 ; ou encore l'article de Denis KESSLER, « l'avenir de la protection sociale », *Commentaire*, n°87, automne 1999 et dans lequel la première note de bas de page est un remerciement à François Ewald pour ses « *commentaires et suggestions* ».

<sup>145</sup> Ernest-Antoine Seillière, entretien dans *Le Point*, 27 novembre 1997, cité par Gérard ADAM, *La refondation sociale à réinventer*, éd. Liaisons, 2002, p.13.

<sup>146</sup> Jacques FREYSSINET, *La réforme de l'indemnisation du chômage en France*, Document de travail de l'IRES, n°02.01 février 2002, pp.39-40. Un résumé du document est également disponible : Jacques FREYSSINET, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'IRES*, n°38 –2002/1 (b), pp. 1-50.

<sup>147</sup> FREYSSINET Jacques, *op.cit.*, 2002, p.40.

point de vue conjoncturel, le moyen pour le patronat de « reprendre la main » après le camouflet des « 35 heures ». Néanmoins, il s'inscrit d'un point de vue plus structurel, nous y reviendrons, dans une lecture dominante des formes légitimes de la délibération politique.

## **1.2. La « refondation sociale » : pour une nouvelle méthode de gouvernement**

Denis Kessler est en quelque sorte le père de la « refondation sociale » patronale. Président de la Fédération française des sociétés d'assurance et ancien universitaire, il est porteur au sein de l'organisation patronale d'une réflexion sur la notion de risque. C'est à partir de celle-ci qu'il construit, en association avec François Ewald<sup>148</sup>, et largement inspiré par les travaux d'Anthony Giddens<sup>149</sup>, une grille de lecture de la protection sociale française et des moyens de la réformer.

Denis Kessler et François Ewald défendent le point de vue selon lequel la gestion du risque doit être le principe directeur de la gestion politique. « *Il n'y a pas d'acte humain sans risque* »<sup>150</sup>, déclarent les auteurs, aussi « *soit le risque est pris comme danger, comme menace interne (la liberté<sup>151</sup>) ou externe (la nature), soit le risque est abordé comme un élément utile de la condition humaine qu'il faut savoir gérer* »<sup>152</sup>. Dans la première conception du risque, celui-ci est un mal subi. Dans la seconde philosophie du risque, il devient une ressource qui guide l'action. Ces doctrines du risque sont à l'origine de la partition des individus (qui a fait beaucoup réagir), en « riscophobes » d'un côté, et « riscophiles » de l'autre<sup>153</sup>. La seconde doctrine du risque – la « riscophilie » – est, selon les auteurs, portée par l'économie politique : « *la naissance de l'économie politique introduit un nouveau rapport au risque où la politique va pouvoir se définir comme gestion de risques* », sur la base des statistiques, des calculs de probabilités, de l'aide à la décision...etc. Mais, selon les auteurs, le risque peut et doit dépasser la définition de simples objets ou champs d'intervention politique et devenir un moteur plus général de la dynamique

---

<sup>148</sup> Dans la continuité de son ouvrage : François EWALD, *op.cit.*, 1986.

<sup>149</sup> Pour une présentation des thèses d'Anthony Giddens, voir Patrick CINGOLANI, « Plus à gauche... Anthony Giddens et la troisième voie », *Raison présente*, n°133, 1999. Pour une analyse de la parenté entre la « Refondation sociale » et les travaux d'Anthony Giddens voir Patrick CINGOLANI, « Le risque, entre sentiment public et vice privé », *Mouvements*, n°14, mars-avril 2001.

<sup>150</sup> François EWALD et Denis KESSLER, *op.cit.*, mars-avril 2000, p.62.

<sup>151</sup> Le risque se loge en l'Homme, dans le rapport social, la liberté crée le risque.

<sup>152</sup> François EWALD et Denis KESSLER, *ibid.*, p.60.

<sup>153</sup> Ernest-Antoine Seillière dans un entretien à la revue *Risques*, publication liée à la FFSA, adopte le point de vue de son vice-président délégué : « *La société française est divisée en deux mondes, en deux sociologies ou deux psychologies, qui ne sont pas les riches et les pauvres, qui ne correspondent pas au schéma de la lutte des classes – qui est une division morale, de modes de vie, de styles, d'aspirations. En utilisant un vocabulaire cher à Denis Kessler et aux assureurs, on pourrait dire que la société se divise en « riscophiles » et en « riscophobes »* » (FFSA, *Risques*, n°43, septembre 2000).

sociale : « *le risque c'est tout à la fois une morale, une épistémologie, une idéologie, en fait une manière de définir la valeur des valeurs* »<sup>154</sup>.

Gouverner devient gérer le risque et non s'en protéger. De cette philosophie de l'action politique découle la « refondation » des méthodes de gestion de notre société. L'Etat doit utiliser ses pouvoirs, non pour imposer, mais pour offrir aux acteurs sociaux les institutions adéquates : « *il s'agit moins d'administrer l'économie que de mettre à la disposition des particuliers et des entreprises les instruments qui leur permettent d'optimiser leurs décisions* »<sup>155</sup>. Pour Denis Kessler, « *en matière de protection sociale, le choix n'est pas entre l'État ou rien. Le fait est que, alors qu'il devrait y avoir complémentarité entre les quatre institutions de couverture des risques de l'existence, la famille, l'entreprise, les marchés et l'État, l'une d'entre elles, l'Etat tente de parvenir à un quasi monopole* »<sup>156</sup>. A chacun sa place pour une prise en charge efficace du risque. L'« omnipotence » de l'Etat est par conséquent dans la ligne de mire de la « refondation sociale » patronale : « *L'idée que l'Etat doit moins faire par lui-même que laisser faire les acteurs économiques n'implique aucune abstention de sa part. Plutôt une reconnaissance de sa vraie place, une vision de l'intérêt général où les acteurs de la société civile ne sont pas à sa disposition, mais où, à l'inverse, il se conçoit comme étant à leur service* »<sup>157</sup>.

Cet « Etat providence », tel que (se) le représentent François Ewald et Denis Kessler, aurait atteint sa limite. Le report sur l'Etat a déresponsabilisé les acteurs sociaux. Et la déresponsabilisation provoque l'inflation des dépenses, génère la fraude. Il faut repenser le mode de gouvernement en responsabilisant les acteurs : « *La tâche du gouvernement est moins de transférer sur l'Etat les risques des citoyens que de faire qu'ils trouvent appui sur des institutions qui ne les déresponsabilisent pas. En un mot réinstaurer le social* »<sup>158</sup>.

A l'origine, la « refondation sociale » est donc présentée comme étant une méthode avant d'être un contenu. C'est une « *nouvelle Constitution sociale* », un refus du « tout Etat » au profit d'une responsabilisation des acteurs sociaux. Dans une vision néocorporatiste du rôle du patronat et des organisations syndicales, les penseurs patronaux veulent permettre aux partenaires sociaux de « dire le social », et donc de dire le Droit concernant un certain nombre de domaines attenants aux espaces traditionnels de discussion des partenaires sociaux. La mise en cause de l'ordre public social, de la primauté de la Loi sur le Contrat collectif – le chantier consacré aux « *voies et*

---

<sup>154</sup> François EWALD et Denis KESSLER, *op.cit.*, mars-avril 2000, p.61.

<sup>155</sup> François EWALD et Denis KESSLER, *ibid.*, p.70

<sup>156</sup> Denis KESSLER, *op.cit.*, automne 1999, p.624.

<sup>157</sup> François EWALD et Denis KESSLER, *ibid.*, p.70.

<sup>158</sup> François EWALD et Denis KESSLER, *ibid.*, p.71.

*moyens d'approfondissement de la négociation collective* » prévoyait de remettre en cause cet ordre public social – est la conséquence logique de cette conception néocorporatiste des relations sociales portée par le projet de « refondation sociale ». Si la « refondation sociale » est une méthode, en la matière, la forme implique le fond.

### **1.3. La protection sociale : objet « naturel » de la « refondation sociale »**

Quel doit être l'objet de la « refondation sociale » ? Sur quels domaines organiser la « réinstitution du social » désirée par le patronat ? Organisations patronales et syndicales ont par nature un champ d'intervention exclusif sinon privilégié : la sphère des relations professionnelles. Au sein même de ce registre, ce qui relève de la négociation interprofessionnelle, niveau induit de la « refondation sociale », réduit encore l'étendue possible ou souhaitable des domaines de compétences concernés<sup>159</sup>. En ce sens, refonder les relations sociales à un niveau interprofessionnel, c'est essentiellement se consacrer aux questions de protection sociale. Le MEDEF a d'ailleurs d'entrée assimilé « refondation sociale » et réforme du système de protection sociale<sup>160</sup>.

La « refondation sociale » est, dans l'esprit de Denis Kessler, l'arrière plan théorique, issu d'une analyse des risques et de la protection à leur égard, à partir duquel il est possible d'élever les « piliers de la réforme ». La « refondation sociale » cesse d'une certaine manière d'être une méthode pour devenir une philosophie de la réforme du système de protection sociale.

Le projet porté par le numéro 2 du MEDEF repose sur l'affirmation que « *les risques ont changé de nature dans quatre de leurs caractéristiques essentielles : dans leur nature, dans leur fréquence, dans leur origine et dans leur perception* »<sup>161</sup>. Selon l'auteur, les risques sociaux sont devenus « *en raison de leurs transformations, risques de l'existence* »<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Le « bon » niveau de la négociation est objet de débats entre organisations syndicales et patronales et au sein même du patronat comme entre les différents syndicats de salariés.

<sup>160</sup> Le paragraphe qui chapeaute les extraits publiés par la revue du MEDEF de l'article de Denis Kessler dans *Commentaire* n°87 indique : « Le MEDEF vient de proposer aux partenaires sociaux d'imaginer une nouvelle constitution sociale pour la France, une véritable refondation de la protection sociale » (MEDEF, *La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999).

<sup>161</sup> Denis KESSLER, *op.cit.*, automne 1999, p.625.

<sup>162</sup> « Aux risques sociaux traditionnels –selon l'article premier du Code de Sécurité sociale, le risque pour le salarié de se trouver privé de son revenu (accident, maladie, vieillesse)- s'est progressivement substitué le risque de ne pas être « employable », de ne pas pouvoir s'insérer. Les risques sociaux se voient doublés par les risques de l'existence » : François EWALD et Denis KESSLER, *op.cit.*, mars-avril 2000.

Ainsi la *nature* du risque maladie s'est radicalement modifiée. Le développement des sciences médicales, le progrès des soins relègue la mission première de l'assurance-maladie – compenser la perte de revenu que la maladie provoque – au rang de rôle secondaire.

La *fréquence* du risque chômage a explosé depuis la moitié des années 1970. Sa conception en vigueur en 1958, à la création de l'UNEDIC, soit une privation d'emploi temporaire et de courte durée, n'a plus de validité. De même l'assurance d'atteindre l'âge de la retraite et la durée de la retraite s'allonge avec l'augmentation de l'espérance de vie.

L'*origine* du risque n'est plus une inconnue. Pour exemple, « *la maladie ne frappe plus selon des lois obscures d'une fatalité aveugle ; elle est au carrefour d'un double déterminisme génétique et comportemental* »<sup>163</sup>.

La *perception* du risque a également changé. Il n'est plus besoin de « forcer » les gens à s'assurer comme par le passé car, désormais, ceux-ci ne sous-estiment plus les risques de l'existence, sont conscients de la nécessité de s'en protéger.

Le diagnostic mené par Denis Kessler le conduit à proposer de réformer le système actuel, devenu d'une certaine manière anachronique, à la lumière de quatre principes : compétitivité, responsabilité, justice et efficacité.

La construction de l'Europe comme le phénomène de « mondialisation » rendent interdépendantes nos économies. Pour permettre à l'économie française de rester *compétitive*, la protection sociale doit être pensée dans ce cadre : « *à l'avenir tout dispositif social devra être passé au crible du raisonnement économique : quels coûts ? quels avantages ?* »<sup>164</sup>.

Le système de protection sociale a peu à peu instauré des droits sans devoirs, sans contribution, sans contrepartie. « *Toute réforme de la protection sociale devra permettre de retrouver un équilibre entre droits et devoirs, devra limiter les effets pervers, les effets d'aléa moral, les effets d'éviction, les effets d'aubaine, les effets de désincitation au travail ou à l'épargne du système actuel* »<sup>165</sup>, toute réforme devra inscrire le principe de *responsabilité* dans son fonctionnement.

Le troisième principe, celui de *justice*, tient dans la prise en compte de la légitimité des transferts sociaux opérés, des redistributions effectuées. Il rejoint en ce sens le principe de *responsabilité*.

Le dernier principe, celui d'*efficacité*, rejoint celui de *compétitivité*, et doit reposer sur le « pragmatisme » : « *le principe d'efficacité, à l'instar du principe de compétitivité, exprime le*

---

<sup>163</sup> Denis KESSLER, *op.cit.*, automne 1999, p.626.

<sup>164</sup> Denis KESSLER, *ibid.*, p.629.

<sup>165</sup> Denis KESSLER, *ibid.*, p. 630.

choix, en matière de protection sociale, de solutions plus pragmatiques qu'idéologiques »<sup>166</sup>. « Pour restaurer l'efficacité du système, il faudra sans doute redéfinir les frontières entre ce qui relève de la responsabilité des individus et des familles, de l'entreprise, des partenaires sociaux au niveau de la branche ou au niveau national, et ce qui relève de l'Etat et des autres collectivités publiques »<sup>167</sup>. De même, des formes d'organisations plus efficaces peuvent être trouvées. Denis Kessler évoque à cet égard « l'aiguillon salutaire » que pourrait être l'introduction « d'une dose de concurrence » dans le système d'assurance-maladie.

#### **1.4. La « refondation sociale » au service des intérêts patronaux**

La volonté du patronat de reprendre la main dans le jeu social après l'échec de la réduction du temps de travail imposée malgré deux campagnes du MEDEF sur le sujet<sup>168</sup>, va donc le conduire à s'engager dans la « refondation sociale ». La méthode employée par le gouvernement pour réduire le temps de travail à 35 heures par semaine constitue, aux yeux du mouvement patronal, le contre-exemple de ce que les relations sociales doivent être. Les « 35 heures » vont par conséquent constituer le déclencheur de la « refondation sociale ». Les réflexions de Denis Kessler vont structurer et justifier l'offensive patronale. *On ne se protège pas du risque mais on le gère car il est un moteur de la société, la nature des risques se transforme, donc « l'Etat-providence » est devenu inadapté. L'Etat doit se désengager au profit des autres piliers nécessaires à la protection sociale du 21<sup>ème</sup> siècle : famille, entreprise, marchés. C'est une nouvelle constitution sociale qu'il faut mettre en œuvre pour construire une nouvelle protection sociale adaptée aux nouvelles réalités sociales, guidée par les principes de compétitivité, de responsabilité, de justice et d'efficacité.* Il est pourtant évident que l'engagement massif du patronat dans la « refondation sociale » n'est pas le fruit d'une révélation soudaine à la lecture des thèses de Denis Kessler. Ce dernier est représentant du patronat : ses propositions servent les intérêts patronaux.

La représentation de la protection sociale comme un régime d'Etat-providence<sup>169</sup> va désigner l'Etat comme un bouc émissaire facile. Il est surprenant de voir, et FO saura le noter, que

---

<sup>166</sup> La valorisation du *pragmatisme* contre l'*idéologie* est un thème récurrent de Denis Kessler et du MEDEF. Cette opposition n'est pas sans rappeler la pensée positiviste, l'idée selon laquelle la connaissance de la « physique sociale » pourrait permettre de passer de gouvernement des hommes à l'administration des choses.

<sup>167</sup> Denis KESSLER, *op.cit.*, automne 1999, p.630.

<sup>168</sup> « Tout le monde ne chausse pas du 35 » et « 35 heures, 35 leurres ».

<sup>169</sup> « Après la seconde guerre mondiale, avec l'institution de la sécurité sociale, (...) on voit l'Etat faire de la protection sociale une de ses fonctions propres, directes, un de ses apanages » ; « L'Etat tend à s'arroger une sorte de monopole idéologique et institutionnel sur la protection sociale » : Denis KESSLER, *ibid.*, pp.623-624.

l'interventionnisme de l'Etat est aujourd'hui jugé insupportable par le MEDEF, alors même qu'il a été renforcé par le « plan Juppé » de 1995 approuvé à l'époque par le patronat. L'histoire a su montrer au-delà de la référence au « plan Juppé », que le patronat sait apprécier les interventions de l'Etat quand celles-ci servent ses intérêts, notamment par des mesures protectionnistes ou des subventions à l'emploi et à l'investissement. L'anti-étatisme patronal a des visages divers au même titre que le patronat lui-même. Entre l'anti-étatisme rhétorique des grands patrons issus des hautes administrations souvent bénéficiaires de l'aide publique, et l'anti-étatisme « poujadisant » des dirigeants de PME qui voudraient tout à la fois moins d'Etat pour les autres et plus d'Etat pour eux-mêmes<sup>170</sup>, les nuances sont fortes. Mais dans tous les cas l'anti-étatisme ou le libéralisme des discours passe difficilement le cap des pratiques patronales. L'enjeu bien évident de la « refondation sociale » ne tient pas structurellement dans la dénonciation d'un Etat dont la présence ou l'omniprésence serait subitement devenue étouffante. L'enjeu de la « refondation sociale » est bien davantage de transformer la protection sociale au profit des intérêts des entreprises, et l'ouverture à d'autres « piliers » comme le marché ou les entreprises.

Ainsi, comme le note Gérard Adam à propos de Denis Kessler, « *ce n'est pas faire un mauvais procès que de relever qu'il a, en première responsabilité, comme président de la FFSA, à défendre les intérêts des compagnies privées d'assurance* »<sup>171</sup>. La recommandation d'ouverture à la concurrence, au nom de la *compétitivité* ou de l'*efficacité* du système, du marché de la santé, sert directement les intérêts des assurances privées qui « lorgnent » depuis longtemps sur le régime de base de couverture santé, alors que seuls les remboursements complémentaires leurs sont laissés<sup>172</sup>. Le raisonnement est identique s'agissant de la retraite. Les assurances ont tout intérêt à voir limiter les droits de base et complémentaires des régimes obligatoires pour déployer des produits d'épargne. Le « marché » comme nouveau pilier de la protection sociale sert donc directement les intérêts des assurances privées. Mais au-delà, l'ouverture de la couverture sociale à la sphère marchande sert l'ensemble des entreprises en limitant l'expansion voire en réduisant leurs coûts salariaux. La limitation de l'expansion des salaires, et *a fortiori* la réduction de la part des richesses revenant au salaire, servent directement les intérêts du capital. Le remplacement du salaire indirect par de la rente qu'induirait le remplacement des prestations des régimes salariaux par des assurances privées serait à ce titre une double victoire du capital.

---

<sup>170</sup> Cf. Henri WEBER, *Le parti des patrons*, Seuil, 1986.

<sup>171</sup> Gérard ADAM, *op.cit.*, 2002, p.22.

<sup>172</sup> Denis Kessler a longtemps fait partie de l'équipe dirigeante d'Axa, entreprise très intéressée par le secteur de la santé.



De la même manière, la volonté exprimée par Denis Kessler de voir le niveau de l'entreprise se réappropriier la gestion plus ou moins partielle de la protection sociale, reviendra nécessairement à limiter le développement des droits sociaux. D'une part, le report dans l'entreprise des négociations limite de fait les capacités d'intervention des salariés en atomisant le pouvoir de négociation<sup>173</sup>. D'autre part, la santé financière des entreprises jouera de manière radicale sur le niveau des droits, à l'inverse du système actuel qui par la mutualisation des ressources *via* la cotisation sociale permet justement de surmonter l'écueil d'un traitement différencié et fluctuant des droits sociaux des salariés.

Enfin, l'histoire a montré comment les régimes d'entreprise pouvaient être utilisés comme élément de contrôle de la main d'œuvre. Qu'il s'agisse des caisses de secours des entreprises paternalistes du 19<sup>ème</sup> siècle ou, dans une moindre mesure, des régimes d'entreprises de nos jours, les dispositifs d'entreprise ont toujours été plus ou moins utilisés comme élément de gestion de la main d'œuvre<sup>174</sup>. La volonté de garder ou de développer une couverture sociale sous l'égide de l'entreprise, la méfiance ou le rejet à l'égard des unions mutualistes hier<sup>175</sup>, et de la sécurité sociale aujourd'hui, sont des constantes patronales.

### **1.5. La « refondation sociale » : stratégie patronale**

Le travail de réflexion mené par Denis Kessler va trouver son débouché politique dès la fin de l'année 1999. Le MEDEF va en effet faire siens les propos de son vice-président délégué<sup>176</sup>. Un

---

<sup>173</sup> On a vu tout récemment à propos de la négociation sur les 35 heures dans le cadre de la première loi Aubry à quel point, dans de nombreux cas, la négociation d'entreprise se résumait à avaliser le projet de la direction (Cf. Nora SETTI, Lionel JACQUOT et alii, *La réduction du temps de travail en Lorraine : enjeux, négociations et pratiques des entreprises*, Document d'études de la Dares, n° 55, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2002). De même, les lois Auroux instituant l'obligation annuelle de négociation au sein de l'entreprise ont montré l'échec de l'entreprise comme niveau de négociation pertinent pour dynamiser les relations professionnelles.

<sup>174</sup> Au 19<sup>ème</sup> siècle, « *Le patronat va s'appuyer sur les sociétés de secours mutuels, voire même en provoquer la création et le développement, pour faire pièce au syndicalisme. Ces sociétés vont être un instrument du paternalisme social qui marque profondément la deuxième moitié du siècle. Les mêmes tendances se manifestent au 20<sup>ème</sup> siècle dans la mise en place des assurances sociales issues de la législation de 1928-1930. (...) La mutualité, qui a apporté à l'institution nouvelle des assurances sociales des hommes dévoués, compétents, et excellents gestionnaires, a été en même temps l'instrument d'un nouveau type de paternalisme social. (...) Il n'y a donc rien de surprenant à ce que les mutualistes, en 1945, s'opposent à la Sécurité sociale (...) [qui dépossède] les mutualistes et le patronat du pouvoir dont ils disposaient jusqu'alors* », préface de Pierre LAROQUE à Bernard GIBAUD, *De la mutualité à la sécurité sociale*, Editions ouvrières, 1986, pp.10-11.

<sup>175</sup> A cet égard, Françoise Birck et Michel Dreyfus montrent, pour le cas de la Meurthe et Moselle du début du 20<sup>ème</sup> siècle, comment la mutualité a eu à subir « *la défiance d'un patronat bien décidé à rester « maitre chez lui* » », comme la méfiance syndicale : Françoise BIRCK et Michel DREYFUS, *La mutualité en Lorraine*, Mutualité Française, 1988.

<sup>176</sup> De larges extraits de l'article de Denis Kessler paru dans la revue *Commentaire* n°87 sont repris par *La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999. Un chapeau précédant le texte présente ce texte comme « *une longue et pertinente analyse de la situation actuelle de la protection sociale en France, et de ce que pourrait et devrait être l'avenir* ».

conseil exécutif exceptionnel se réunit le 2 novembre 1999 et engage le mouvement : « le MEDEF, convaincu qu'il appartient aux partenaires sociaux de réfléchir ensemble à l'avenir du dialogue social, [décide] de proposer aux cinq organisations syndicales de salariés d'ouvrir un chantier ambitieux, visant à définir une nouvelle constitution sociale pour la France »<sup>177</sup>. Refonder les relations sociales, le rôle respectif de chacun - syndicats, employeurs, Etat - devient un objectif de l'organisation patronale. « Le MEDEF est particulièrement attaché à un dialogue social approfondi, avec les partenaires syndicaux pour définir ensemble les voies et moyens les mieux appropriés au développement économique et au progrès social. Il regrette profondément que les pouvoirs publics s'immiscent sans cesse davantage dans les relations entre employeurs et salariés, au risque d'une profonde déstabilisation des conditions dans lesquelles s'élaborent et vivent les contrats, conventions et accords ». La conséquence de l'interventionnisme de l'Etat est « une déresponsabilisation des acteurs sociaux, une dévitalisation du dialogue social et une désaffection généralisée tant des salariés que des entrepreneurs » qui « se traduit par un système coûteux, qui pèse sur le pouvoir d'achat des salariés et la rentabilité des entreprises, et dont la différence de coût ne s'explique pas par une efficacité supérieure à celle des principaux pays étrangers. L'intervention de l'Etat, proliférante, incessante et déstabilisante, a atteint un niveau qui menace l'existence même d'une sphère sociale autonome »<sup>178</sup>.

Cette déclaration du MEDEF va se muer en proposition. Reprenant la critique de « l'immixtion généralisée et répétée de la puissance publique » qui « vide de son contenu la politique contractuelle et remet en cause la gestion paritaire », le MEDEF, par un courrier daté du 15 novembre 1999, « propose aux cinq organisations syndicales de salariés qui sont ses interlocuteurs naturels, d'entamer une réflexion de fond et d'ouvrir un chantier ambitieux ». L'objectif de la proposition patronale « est de bâtir une nouvelle constitution sociale redéfinissant en commun nos champs de responsabilités dans les domaines des relations du travail et de la protection sociale ainsi que les rapports nouveaux susceptibles d'être noués avec les Pouvoirs publics ». Plus précisément le MEDEF invite les syndicats à redéfinir « les rôles respectifs des acteurs que sont les employeurs, les syndicats et les Pouvoirs publics », « les niveaux où le dialogue social est le plus fécond et le plus efficace » et « les champs où notre présence commune s'impose ». Le mouvement syndical est convié à rénover les modes de financement de la protection sociale afin de ne plus « nuire à la compétitivité des entreprises », tout en envisageant la manière de « protéger les salariés des nouveaux risques qu'ils seront appelés à affronter ». Par

---

<sup>177</sup> Déclaration approuvée à l'unanimité par le Conseil exécutif du MEDEF du 2 novembre 1999, « Pour une nouvelle Constitution sociale », retranscrite in MEDEF, *La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999.

<sup>178</sup> MEDEF, *ibid.*

cette lettre, le Président du MEDEF engage concrètement le processus de « Refondation sociale » en invitant ses partenaires à « *une première série de rencontres bilatérales* » à la lumière desquelles « *une réunion plénière pourrait être décidée qui arrêterait le programme, la méthode de travail, le calendrier et un ordre de priorité des dossiers à traiter* »<sup>179</sup>.

Si le sommet de l'organisation patronale est dans les faits déjà engagé auprès de ses partenaires, l'assemblée générale du MEDEF, dont les travaux se tiennent le 18 janvier 2000, termine d'impliquer officiellement l'organisation dans la voie de la « refondation sociale ». L'objet des débats n'est plus de savoir si il faut ou non s'engager dans la voie de la refondation, mais tient dans la tactique à employer. Les résolutions 5 et 6 proposées par le conseil exécutif sont adoptées à la quasi-unanimité<sup>180</sup> et tranchent le débat :

*« Résolution n°5 : Considérant l'intervention systématique, croissante et déresponsabilisante de l'Etat dans les systèmes de protection sociale, qui conduit à une remise en cause permanente du paritarisme, l'Assemblée générale décide de mettre un terme à la participation du MEDEF dans l'ensemble des organismes paritaires de protection sociale, tels qu'ils sont actuellement organisés*<sup>181</sup>. Cette décision prend effet au plus tard le 31 décembre 2000 »

*« Résolution n°6 : D'ici cette date, considérant le caractère indispensable d'une réforme en profondeur de l'ensemble du système de protection sociale, l'Assemblée générale mandate le MEDEF pour ouvrir des discussions avec les organisations syndicales de salariés »*<sup>182</sup>.

La voie tracée par Denis Kessler est donc devenue le sentier emprunté par l'organisation patronale. Par ailleurs, la refondation s'adosse à une stratégie : la menace de retrait du patronat de la gestion des organismes sociaux. Retrait dont le caractère permanent ou transitoire dépendra du résultat des négociations à venir. La menace de ce retrait avait été formulée dans un premier temps

---

<sup>179</sup> Lettre envoyée par le Président du MEDEF aux présidents et secrétaires généraux des cinq organisations syndicales représentatives des salariés, 15 novembre 1999.

<sup>180</sup> La résolution n°5 recueille 95,78% et la résolution n°6 obtient 98,88%.

<sup>181</sup> Nous soulignons ici « *tels qu'ils sont actuellement organisés* » car le propos du MEDEF n'est pas de quitter par principe les organismes paritaires de protection sociale, mais bien de conditionner leur participation à la transformation de ceux-ci avec un ultimatum : le 31 décembre 2000.

<sup>182</sup> Résolutions 5 et 6 retranscrites dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°618 bis, janvier-février 2000, p.31.

en réaction à la mise à contribution des régimes sociaux (régime général et UNEDIC) annoncée par le gouvernement dans le cadre du financement de la réduction du temps de travail. Malgré le recul du gouvernement sur ce dossier le 25 octobre 1999<sup>183</sup>, le MEDEF annonce le 2 novembre le maintien de son retrait du régime général de sécurité sociale, position qu'il confirmera par un courrier aux syndicats le 15 novembre. Une « menace » qui fut fraîchement accueillie, tant du côté syndical que gouvernemental. Pour Force Ouvrière, en se retirant des organismes de Sécurité Sociale, le MEDEF « limite d'ores et déjà le champ du paritarisme dont il déclarait vouloir définir l'amplitude et les limites par la négociation avec les syndicats de salariés »<sup>184</sup>. « Pour la CFDT, et quel que soit le bien fondé de telles préoccupations, il n'est pas acceptable de lier ces exigences avec le maintien de la présence du MEDEF dans les organismes de sécurité sociale »<sup>185</sup>.

En conditionnant le maintien du paritarisme à la « refondation sociale », le message des employeurs est donc sans équivoque : soit les conditions de la gestion et de la négociation sociale leur permettent de peser sur les choix économiques et sociaux, soit ils cessent tout simplement d'y participer. « Refondation ou étatisation, l'heure des choix est venue »<sup>186</sup>. L'ouverture des « chantiers » de négociation entre les partenaires sociaux va être l'occasion de ces choix, et, par application de la « nouvelle constitution sociale » à l'initiative des partenaires sociaux, donner corps à la « refondation sociale ».

## **1.6. L'UNEDIC au prisme de la « refondation sociale » du MEDEF**

Nous avons vu que la « refondation sociale » est avant tout refondation de la protection sociale. Dans ce cadre, l'indemnisation du chômage fait l'objet de discussions dans les rangs patronaux.<sup>187</sup> La résolution n°6 adoptée par l'assemblée générale du MEDEF en janvier 2000, précise pour chacun des domaines de la protection sociale les objectifs de négociation de l'organisation. S'agissant de l'UNEDIC, « mandat est donné au MEDEF pour négocier, d'ici le 30 juin 2000, une nouvelle convention recentrant l'assurance-chômage sur sa mission première

---

<sup>183</sup> Nous renvoyons au dossier de presse du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité daté du 25 octobre 1999 et disponible sur le site : <http://www.35h.travail.gouv.fr/actualite/bilan/bilan251099.html>

<sup>184</sup> Communiqué de FO du 18 novembre 1999.

<sup>185</sup> Communiqué de la CFDT du 3 novembre 1999.

<sup>186</sup> Déclaration du MEDEF du 2 novembre 1999, « Pour une nouvelle Constitution sociale », retranscrite in MEDEF, *La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999.

<sup>187</sup> Denis Kessler mobilise la question du chômage par exemple pour démontrer l'augmentation de la fréquence des risques : le chômage actuel « n'est plus le même que celui qui avait motivé en 1958 la création de l'UNEDIC » (Denis KESSLER, *op.cit.*, automne 1999) ; voir plus haut.

*de couverture du risque de perte d'emploi, assurant un strict respect de la maîtrise des coûts et renforçant l'incitation à la recherche effective d'un emploi »<sup>188</sup>.*

Maîtriser les coûts en limitant les publics indemnifiables dans le cadre de l'UNEDIC, et remettre en emploi les demandeurs d'emploi indemnisés, ce mandat va conduire directement à la formulation du « programme » du MEDEF pour la nouvelle convention UNEDIC que nous examinerons au chapitre 8 (deuxième partie).

### **1.7. La « refondation sociale » : mise en pratique**

Alors que la convention UNEDIC arrive à échéance le 31 décembre 1999, le patronat, axé sur sa volonté de « refondation sociale », refuse de partir à la négociation sur les bases habituelles des négociations paritaires. Les cinq confédérations syndicales (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC, CFTC), voyant l'échéance de validité de la convention UNEDIC arriver, réclament au patronat, par un courrier commun adressé à Ernest-Antoine Seillière le 2 décembre 1999, « *d'organiser dans les meilleurs délais une réunion paritaire afin de décider des conditions et du calendrier de renégociation des diverses conventions et accords conclus dans le cadre de l'assurance chômage et qui arrivent à échéance à la fin de l'année* »<sup>189</sup>. C'est ainsi que le 23 décembre 1999, les partenaires sociaux aboutissent dans l'urgence à une prorogation pour six mois de la convention de 1997 qui voit ainsi sa validité rallongée jusqu'au 30 juin 2000<sup>190</sup>.

En parallèle de ces discussions officielles, les associations de chômeurs s'invitent dans l'actualité de la négociation. Depuis des années, celles-ci militent pour la reconnaissance de leur représentativité. Seuls les comités de chômeurs CGT ont accès à la négociation parce qu'ils sont rattachés à la confédération. Leur secrétaire national, François Desanti est ainsi membre de la délégation CGT lors des négociations. Au-delà, c'est bien évidemment sur la qualité de l'indemnisation que les organisations de chômeurs veulent se faire entendre. Dans la continuité du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 qui avait contribué fortement à rendre visibles sur

---

<sup>188</sup> Résolution retranscrite dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°618 bis, janvier-février 2000.

<sup>189</sup> Courrier commun sans signataires nominatifs si ce ne sont les sigles des cinq centrales syndicales, CFDT, CFTC, CGC, CGT et CGT-FO.

<sup>190</sup> Initialement, le MEDEF avait retenu la date du 1<sup>er</sup> avril lors du conseil exécutif exceptionnel du 2 novembre 1999 (*La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999). C'est également la proposition que faisait le Président Seillière dans son courrier du 15 novembre 2000 aux organisations syndicales.

la scène publique les chômeurs en tant qu'acteurs autonomes<sup>191</sup>, des actions dans les Assedic ont lieu. Mais surtout, les trois associations de chômeurs (AC !, APEIS, MNCP) lancent en commun le 14 mars 2000, lors d'une conférence de presse, la campagne « *référendum assurance-chômage des chômeurs, précaires et autres salariés* », qui s'apparente à une campagne de pétition. Les « bulletins » réclament « *l'indemnisation décente de tous les chômages* » pour mieux vivre « *mais aussi pour empêcher le patronat et l'Etat d'embaucher à des salaires de misère* » d'une part, et que les chômeurs « *soient avec leurs organisations associés aux décisions qui les concernent* » d'autre part.

L'épisode de la prorogation de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997 marque en fait une première victoire du patronat quant à son projet de « refondation sociale ». En effet, il est convenu à cette occasion que les négociations sur l'indemnisation conventionnelle du chômage ne pourront démarrer qu'à partir du moment où les organisations représentatives auront défini les cadres de négociation de la « refondation sociale » que le MEDEF appelle de ses vœux. C'est chose faite le 3 février 2000. Huit « chantiers »<sup>192</sup> sont définis et approuvés par l'ensemble des organisations syndicales et patronales<sup>193</sup> :

1. Voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective
2. Assurance chômage ; lutte contre la précarité ; insertion des jeunes
3. Santé au travail, prévention des risques professionnels et accidents du travail
4. Evolution des régimes de retraite complémentaires
5. Adaptation de la formation professionnelle
6. Egalité professionnelle
7. Place et rôle de l'encadrement
8. Protection sociale<sup>194</sup>

Les quatre premiers chantiers doivent être traités en priorité. Le relevé de décision de la réunion précise encore que chaque groupe devra s'être réuni d'ici le 15 mars 2000 et qu'une réunion plénière sera organisée avant la fin du premier semestre.

---

<sup>191</sup> Cf. Didier DEMAZIERE et Maria-Teresa PIGNONI, *Chômeurs, du silence à la révolte*, Hachette, 1998, 261 p. Voir également pour une analyse de l'apport du mouvement des chômeurs et précaires, Patrick CINGOLANI, *La république, les sociologies et la question politique* », La Dispute, chapitre 6 intitulé « le compte des chômeurs », 2003.

<sup>192</sup> Selon l'expression consacrée par les partenaires sociaux.

<sup>193</sup> Cf. relevé de décisions de la réunion du 3 février 2000 signé par l'ensemble des organisations patronales et syndicales.

<sup>194</sup> Ce chantier au titre peu révélateur doit s'attaquer à la clarification entre les champs de « l'assurance » (du salaire indirect) et de la solidarité, en terme de financement, de délibération politique et de gestion.

Le ralliement des organisations syndicales à la proposition patronale peut se lire au travers des deux arguments avancés par Jacques Freyssinet : le retour à la négociation interprofessionnelle que le patronat boudait jusqu'alors, et le sentiment d'une certaine désinvolture du gouvernement à l'égard du paritarisme. « *Sous cet aspect, la conjoncture apparaît favorable au déroulement de la négociation puisque les acteurs souhaitent, de part et d'autre, faire preuve de leur capacité autonome* »<sup>195</sup>. Notons le moindre engouement de la CGT qui, contrairement aux autres organisations syndicales, n'est pas une défenderesse acharnée du système paritaire dans lequel le jeu des alliances se fait, de l'avis cégétiste, le plus souvent au profit du patronat. Déjà lors de son 43<sup>ème</sup> congrès en 1989, la CGT se proposait d'agir pour que « *la place du patronat soit réduite et qu'il soit exclu des postes de responsabilité* », ou encore pour « *la suppression du paritarisme pour les commissions réglementaires, les représentants des salariés devant être majoritaires* »<sup>196</sup>. Aujourd'hui, la position reste inchangée : « *Les 50% patronat, 50% syndicats sont un leurre. Dans les faits, cela oblige certaines organisations syndicales à se positionner, non pas du point de vue des besoins des salariés, mais en fonction du positionnement patronal et ce sont, trop souvent, les orientations de celui-ci qui sont adoptées. Il faut donner la majorité aux organisations syndicales. Le patronat doit avoir sa place, mais rien que sa place* »<sup>197</sup>. Ainsi, l'organisation regrette dès le début de la négociation que celle-ci ne se déroule pas sur un mode tripartite : syndicats, patronat et Etat<sup>198</sup>. La CGT a d'ailleurs, bien que majoritaire chez les salariés<sup>199</sup>, toujours été reléguée à un rôle critique, minoritaire, dans les instances de la protection sociale, que ce soit à l'UNEDIC ou dans les régimes de retraites complémentaires qui ont toujours fonctionné sur le mode paritaire, ou dans le régime général, notamment depuis l'instauration du paritarisme par les ordonnances d'août 1967, nous y reviendrons.

Pour autant, quatre premiers « chantiers » doivent se mettre en place immédiatement, dont celui concernant l'indemnisation du chômage, intitulé « *assurance-chômage, lutte contre la précarité et insertion des jeunes* ». Notons que le projet de « refondation sociale » implique une restructuration du champ des relations professionnelles, et l'association dans un même chantier des questions concernant l'assurance-chômage, la précarité et l'insertion des jeunes, n'est pas anodine. Il ne s'agit pas d'une négociation UNEDIC « classique », mais d'un chantier qui cherche à aborder globalement, comme une même problématique, différents thèmes. L'optique adoptée

---

<sup>195</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.41.

<sup>196</sup> CGT, *Le Peuple* n°1291/92/93, p.347.

<sup>197</sup> Jacqueline Lazarre dans CGT, *L'hebdo V.O.*, n°2925, 15 septembre 2000.

<sup>198</sup> Nous renvoyons le lecteur à l'analyse du discours de la CGT (chapitre 6).

<sup>199</sup> Nous jugeons de la représentativité des organisations syndicales au regard des résultats aux élections prud'homales, puisque les administrateurs des caisses de gestion de la protection sociale ne sont plus désignés par voie électorale.

par le patronat ne sera pas sans conséquence sur le déroulement de la négociation UNEDIC de 2000.

Nous aurons l'occasion, dans l'étude du discours des différentes organisations, de montrer à l'aide de la statistique textuelle, que la négociation de ce chantier sur l'indemnisation du chômage est marquée par deux périodes discursives distinctes, dont la séparation s'articule autour de l'accord du 14 juin 2000 et de sa traduction en convention. Jacques Freyssinet distingue également deux périodes dans le processus de négociation<sup>200</sup>. Cependant, le point de rupture se situe à son avis au 1<sup>er</sup> août 2000, date de la lettre des organisations signataires en réponse au refus d'agrément prononcé par Martine Aubry et Laurent Fabius. L'auteur distingue une première période *« caractérisée par le déplacement et le durcissement du conflit qui opposait d'abord les organisations patronales aux organisations syndicales et qui oppose finalement les signataires à l'Etat, lui-même soumis à la pression des non-signataires »*, et une seconde phase qui *« se caractérise par la définition progressive d'un compromis entre l'Etat et les signataires »* et qui s'achève avec la loi DDOSEC<sup>201</sup> du 17 juillet 2001 permettant de légaliser toutes les dispositions contenues dans la convention.

On pourrait argumenter sur le fait que la construction du compromis a pu commencer avant même la signature de l'accord, la méfiance gouvernementale à certaines dispositions étant publiques, donc que la deuxième phase commence plus tôt que le 1<sup>er</sup> août. En effet, Martine Aubry et Laurent Fabius, par un courrier daté du 3 juin 2000, avaient mis en garde les partenaires sociaux sur le danger de l'instauration d'un système à double vitesse, ou encore fait part de leur souci de l'indemnisation. Des éléments dont il est difficile de mesurer l'incidence sur le texte conclu le 14 juin, et sa traduction en convention le 29 juin, puisque aucun texte « étalon » ne nous permet de mesurer des modifications éventuelles, mais que les partenaires sociaux n'ont pu ignorer<sup>202</sup>. Cependant, que l'on choisisse de clore la première phase de négociation au 29 juin (date de signature de la convention) ou au 1<sup>er</sup> août ne semble guère important. L'élément significatif est qu'un basculement de la négociation s'opère à partir du moment où une première convention aboutit. La négociation comprend donc deux phases : celle de la négociation entre partenaires sociaux d'une part, et celle qui oppose les signataires à l'Etat.

---

<sup>200</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.47.

<sup>201</sup> DDOSEC : Diverses Dispositions d'Ordre Social, Educatif et Culturel.

<sup>202</sup> D'autant que la CGT et FO ont pu mobiliser les réticences gouvernementales en leur faveur. En tout cas, ces deux organisations en font part dans leur presse syndicale (CGT, *L'hebdo V.O.*, n°2911, 9 juin 2000 ; FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000).



## Chapitre 2

# La négociation entre partenaires sociaux

La discussion entre les partenaires sociaux sur le renouvellement de la convention d'assurance-chômage s'est par donc engagée sur fond de « refondation sociale » : le MEDEF est particulièrement à l'offensive. L'organisation ne se contente pas de défendre une réduction de la contribution des entreprises et donc de limiter les montants ou les durées d'indemnisation, comme elle s'était plus ou moins contenté de le faire depuis le début des années 1980<sup>203</sup>. Le MEDEF s'affirme comme une force de proposition sur la nature même du régime, et c'est sur la base de ce qu'elle préconise que les négociations avec les organisations syndicales vont s'engager.

### 2.1. L'accord du 14 juin 2000

La première étape de la négociation UNEDIC de l'année 2000 consiste à mettre les partenaires sociaux (ou une partie d'entre eux) en accord sur un certain nombre de principes devant guider la convention d'assurance-chômage. C'est l'objet des premières discussions (2.1.1) qui aboutiront à un protocole d'accord le 14 juin 2000 (2.1.2.).

#### 2.1.1. Vers l'accord

La première rencontre entre les « partenaires sociaux » a lieu le 17 mars 2000. Chacun y expose ses points de vue (voir la 2<sup>ème</sup> partie). Mais ce sont les propositions patronales qui marquent cette première séance. Le MEDEF présente un document de travail relatant ses positions dans la lignée du mandat fixé par son assemblée générale : contrats de mission d'une durée de 5 ans, service spécifique d'orientation des jeunes, « activation » de l'UNEDIC notamment par la suppression du droit collectif à indemnisation (droit à prestation selon des critères impersonnels) au profit d'un contrat individuel entre le chômeur et l'UNEDIC (le CARE : contrat d'aide au retour à l'emploi). La signature de ce CARE conditionnerait les versements de prestations, et comporterait de nouvelles obligations et sanctions liées.

---

<sup>203</sup> Rappelons que la crise de l'UNEDIC en 1982 avait été le résultat du refus patronal d'augmenter le taux de cotisation. Le patronat fut également à l'origine de la dualisation du système d'indemnisation, ou plus tard de la dégressivité des allocations.

Le 17 mars, les syndicats restent unis pour rappeler au MEDEF la dimension « indemnisation » de la négociation. Il est en effet frappant de constater que le MEDEF ne consacre pas la moindre ligne de son document aux conditions concrètes d'indemnisation (taux, filières, durées...). Mais les organisations de salariés sont divisées quant à la question de l'« activation des dépenses » de l'UNEDIC. Force Ouvrière et la CGT rejettent en bloc cette perspective, tandis que, CFDT en tête, les trois autres organisations syndicales voient dans le développement à grande échelle de « l'activation de l'UNEDIC », un progrès du régime d'indemnisation.

Les déclarations syndicales qui suivent cette première journée de négociation ne traduiront pas cette divergence des points de vue<sup>204</sup>. Cependant, ce désaccord présume déjà des divisions qui opposeront les organisations syndicales signataires et non signataires de la future convention.

En parallèle de la négociation plénière, les partenaires sociaux décident de mettre en place trois groupes de travail dont les travaux doivent nourrir les débats. Les thèmes retenus sont : « précarité et nouveaux contrats », « perspectives financières de l'UNEDIC », « indemnisation, formation et retour à l'emploi ».

Le 4 avril, le groupe de travail « indemnisation, formation, retour à l'emploi » se réunit. C'est l'occasion pour le patronat d'affirmer encore son projet en développant « *les principaux éléments d'un contrat d'aide au retour à l'emploi* »<sup>205</sup>. Mais cette séance est également l'affirmation de la division syndicale sur le fond. Selon la CFDT, « *Les trois (...) confédérations CGC, CFTC, CFDT, sont sur le principe d'une " démarche emploi " »*<sup>206</sup> « *Une logique que ne semblent en revanche partager ni la CGT, qui fait de l'indemnisation sa seule priorité, ni FO, pour qui la politique de l'emploi relève de l'Etat* »<sup>207</sup>.

Une nouvelle réunion plénière se tient le 3 mai 2000. Le MEDEF y présente une nouvelle version du CARE. Pour autant, selon la CFDT, « *la balle a changé de camp (...) les organisations syndicales ont repris la main dans les négociations sur l'avenir de l'assurance-chômage* »<sup>208</sup>. La CGT confirme que « *l'ensemble des organisations syndicales a refusé d'engager la discussion à partir des seuls projets du patronat de contrats d'aide de retour à l'emploi (Care) et de*

---

<sup>204</sup> La CGT par exemple, au sortir de la négociation fait ressortir dans son communiqué l'impression d'unité des organisations syndicales - « *toutes les organisations syndicales ont déclaré (...) qu'il convenait de mettre au cœur de la négociation l'amélioration du système d'indemnisation du chômage, tant par le nombre de chômeurs indemnisés que sur le niveau de l'indemnisation* » - omettant de noter les différences de point de vue sur l'« activation de l'UNEDIC » (déclaration du 17 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000).

<sup>205</sup> Titre du document du MEDEF établi pour cette séance de négociation.

<sup>206</sup> Compte rendu CFDT de la négociation du 4 avril 2000.

<sup>207</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2788, 13 avril 2000.

<sup>208</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2792, 11 mai 2000.

déstructuration du système d'indemnisation du chômage en France »<sup>209</sup>. Force Ouvrière, critique depuis le début sur le mode de négociation, obtient, en commun avec les autres organisations syndicales, « que cesse cette succession sans fin des groupes de travail et que se tiennent enfin des réunions paritaires »<sup>210</sup>. Les cinq confédérations définissent, lors d'une suspension de séance, trois thèmes de négociation distincts, à discuter dans un cadre paritaire classique : indemnisation, retour à l'emploi, et précarité-contrats de travail. L'unité syndicale contraint le patronat à accepter la nouvelle forme de négociation, dont le calendrier est également défini : les deux premiers thèmes seront abordés le 24 mai 2000, tandis que le dernier sera négocié le 31 mai. Le 30 juin est réaffirmé, sous pression du MEDEF, comme date limite de la négociation<sup>211</sup>.

Si les organisations syndicales semblent avoir marqué un point et montré un visage uni, les événements vont vite réaffirmer la division qui sépare les différentes confédérations comme l'importance de l'initiative patronale. Le 18 mai, lors d'une conférence de presse, la CFDT dit « chiche »<sup>212</sup> à la proposition de CARE émise par le patronat. Cette position lui vaut les foudres de FO – « À n'en pas douter, au plan syndical, la CFDT fait, on nous pardonnera le jeu de mots, une faute de CAR(R)E, c'est-à-dire au minimum un dérapage. Faut-il en être surpris? Non, malheureusement. Depuis notamment 1995 nous assistons à ces complicités, agrémentées d'opérations de communication »<sup>213</sup> - ou encore des organisations de chômeurs chez qui elle n'avait déjà pas bonne presse, surtout depuis le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-98<sup>214</sup>.

Les différentes organisations hostiles à la logique du projet patronal mobilisent en prévision de la négociation du 24 mai. Le 20 mai, la CGT-privés d'emploi, les trois associations nationales de chômeurs (AC !, APEIS, MNCP) appellent à une manifestation. Ils sont soutenus à cette occasion par certains syndicats non confédérés (FSU, Groupe des 10...) mais également par deux fédérations oppositionnelles de la CFDT (CFDT-FGTE, CFDT-ANPE), par des associations (DAL, Droits devant,...) ou encore par certains partis politiques de gauche (le PCF, les Verts, la LCR...). De même, la semaine du 22 au 27 mai est décrétée semaine de mobilisation par la CGT. De son côté, FO appelle à des manifestations et rassemblements le 24 mai devant les Assedic.

---

<sup>209</sup> Déclaration du 4 mai 2000 parue dans CGT, *le Peuple*, n° 1528, 31 mai 2000.

<sup>210</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2476, 10 mai 2000.

<sup>211</sup> Rappelons que cette date est définie dans le mandat de l'assemblée générale du MEDEF de janvier 2000 (résolution n°6).

<sup>212</sup> Expression utilisée dans le dossier de presse de la CFDT daté du 18 mai, « Refonder l'assurance chômage, un chemin vers l'emploi pour tous les chômeurs » ou encore dans l'article de *Syndicalisme Hebdo* n°2794 du 25 mai 2000 « De nouveaux droits pour les chômeurs ». Ce « Chiche » a par ailleurs été largement repris par les médias.

<sup>213</sup> Editorial de Marc Blondel, « Faute de CAR(R)E », *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000. Voir aussi, dans le même numéro de *FO Hebdo*, l'article « La Cfdt met le « CARE » en musique ».

<sup>214</sup> Dans une interview à *Libération* de janvier 1998, Nicole Notat avait accusé les organisations de chômeurs de manipuler les chômeurs.

Lors de la séance du 24 mai 2000, la négociation débouche sur la rédaction d'un projet de préambule au statut diversement apprécié. Pour la CFDT, « *tous les partenaires sociaux se sont accordés sur le préambule de la future convention UNEDIC et la nécessité de proposer des mesures actives pour le retour à l'emploi des chômeurs* »<sup>215</sup>, définissant selon le MEDEF « *les principes qui vont guider l'élaboration de la nouvelle convention d'assurance chômage* ». Principes qui « *ont été approuvés par l'ensemble des trois organisations d'employeurs* » et « *l'ont également été par les cinq organisations syndicales* »<sup>216</sup>. Cependant, pour Force Ouvrière, « *le projet de préambule en question n'a fait l'objet d'aucune ratification ou signature particulière* » mais « *pourrait, si un accord intervenait d'ici le 30 juin prochain sur une nouvelle convention, servir de base de préambule* »<sup>217</sup>. La CGT rejoint l'analyse de la centrale de Marc Blondel, puisque Jacqueline Lazarre parle de « *projet de préambule* »<sup>218</sup>, « *adopté comme base de négociation* »<sup>219</sup>. Chacun a lu ce qu'il a voulu dans le texte qui aboutit ce jour, après huit heures de négociation. Le refus de porter la responsabilité d'une rupture de négociation a conduit les opposants au contenu du texte<sup>220</sup> à l'envisager comme une base de discussion, tandis que les partisans des orientations du préambule (qui acte notamment la priorité accordée au retour à l'emploi) ont tenté d'y lire un engagement de tous les négociateurs sur des positions communes.

Comme convenu, les partenaires sociaux se retrouvent le 31 mai 2000. L'unité artificielle de la séance du 24 mai cède lorsque le protocole d'accord doit être examiné dans son contenu. Jacqueline Lazarre explique, pour la CGT, que « *le document de travail (...) adressé ce matin est loin du souci réaffirmé dans le projet de préambule (...) loin de l'esprit qui a animé les organisations syndicales lorsqu'elles ont rédigé le projet de préambule* »<sup>221</sup>. Toutefois, la CGT semble isolée dans son refus et un « *projet de protocole d'accord sur les voies et moyens favorisant le retour à l'emploi* » est défini après treize heures de négociations. Ce projet est qualifié par la CFDT de « *texte d'étape non conclusif qui fixe quelques objectifs pour la prochaine séance de négociation (CARE, indemnisation, lutte contre la précarité et insertion, chômeurs longue durée, accès au contrat de qualification, aide à la mobilité géographique, création d'entreprise, mobilisation des entreprises, cotisations employeurs et salariés, mesures*

---

<sup>215</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2795, 1<sup>er</sup> juin 2000

<sup>216</sup> Déclaration de Denis Kessler du mercredi 24 mai 2000.

<sup>217</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000

<sup>218</sup> Déclaration liminaire de Jacqueline Lazarre aux négociations du 31 mai 2000.

<sup>219</sup> CGT, *L'hebdo V.O.*, n°2910, 2 juin 2000.

<sup>220</sup> Même si certains commentateurs ont pu lire des ouvertures chez la CGT et Force Ouvrière (cf. Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.61, ou la CFDT vis-à-vis de FO).

<sup>221</sup> Intervention liminaire lors de la séance de négociation du 31 mai 2000.

*transitoires, mise en place et suivi*) »<sup>222</sup>. L'activation des dépenses pour financer des mesures d'aide au retour à l'emploi y est actée, même si le *contrat* d'aide au retour à l'emploi proposé par le patronat s'est mué en *convention* d'aide au retour à l'emploi. Derrière cet exercice sémantique, c'est la question de l'obligation de souscrire au dispositif afin de percevoir l'indemnisation qui est en question. En effet, tous les syndicats, dans un premier temps, défendent le principe d'une adhésion au Care sur la base du volontariat<sup>223</sup>, alors que le MEDEF souhaite pour sa part rendre le dispositif obligatoire pour tous les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'indemnités de l'UNEDIC. Une nouvelle réunion de négociation est prévue le lundi 5 juin 2000.

Lors de cette nouvelle entrevue du 5 juin, les choses se précisent, mais rien de définitif n'est acquis<sup>224</sup>. Toutefois, les discussions dessinent déjà le texte qui sera soumis à l'acceptation ou au refus des partenaires sociaux. Le *plan* de retour à l'emploi devient la nouvelle terminologie adoptée pour désigner le dispositif d'activation. La CGT et FO marquent leur opposition.

La dernière séance de négociation a lieu le 13 juin 2000 et précise les derniers contours de l'accord. Le 14 juin, le Bureau national de la CFDT, actant la priorité accordée au retour à l'emploi dans le nouveau système et l'amélioration des conditions d'indemnisation, déclare qu'elle signe l'accord<sup>225</sup>. La CGT voit au contraire dans cet accord la fin du régime actuel d'assurance chômage et l'avènement d'un régime au service du patronat. Quand à l'indemnisation, son amélioration est inexistante, aux dires de la CGT qui, en réaction, appelle les organisations syndicales à refuser l'accord et à exiger une réouverture des négociations<sup>226</sup>. Pour Force Ouvrière, l'application d'un tel accord signerait « *la fin d'un régime de solidarité dans lequel les cotisations versées constituaient des garanties collectives et des droits individuels* »<sup>227</sup>. Il n'y a rien de surprenant dans les positionnements de ces trois centrales syndicales qui étaient pressentis dans les séances de négociation précédentes. Pour sa part, la CFTC signe l'accord, alors qu'elle avait émis des réserves notamment quant au caractère obligatoire du dispositif de retour à l'emploi. Mais la surprise viendra plus particulièrement de la CFE-CGC, qui, contre toute attente<sup>228</sup>, refuse de signer. Au final, l'accord de principe est donc conclu entre les trois

---

<sup>222</sup> Compte rendu CFDT de la négociation du 31 mai 2000.

<sup>223</sup> Nous verrons que la CFDT modifiera sa position et son argumentaire par la suite.

<sup>224</sup> Contrairement au vœu patronal d'en finir à cette date.

<sup>225</sup> Communiqué de presse de la CFDT du 14 juin 2000.

<sup>226</sup> Déclaration de la CGT du 14 juin 2000 parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1530, 28 juin 2000.

<sup>227</sup> Déclaration de Force Ouvrière du 14 juin 2000.

<sup>228</sup> Jacques Freyssinet note en effet que « *le refus de la CGC apparaît alors comme une surprise* » (Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.48). D'ailleurs, Denis Kessler, au sortir de la négociation du 14 juin 2000 qui donna lieu à l'accord, comptabilise la CFE-CGC parmi les signataires de l'accord : « *Au terme de ces 65 heures de négociation et de cette nouvelle nuit, nous avons pu élaborer un texte qui est maintenant soumis à l'ensemble des organisations syndicales. (...) Si on fait le compte, cela veut dire que sur les huit organisations il y en aurait six qui*

organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) et deux organisations syndicales, la CFTC et la CFDT. L'accord du 14 juin 2000 sera par la suite traduit en convention<sup>229</sup> qui recevra les signatures des mêmes organisations.

### 2.1.2. Le contenu du protocole d'accord du 14 juin 2000

Le protocole d'accord, contrairement à ses traductions successives en convention, ne sera jamais remis en cause. Il constitue pour ainsi dire la base sur laquelle ériger le nouveau régime, dont l'orientation n'a jamais été condamnée par le gouvernement : « *Le gouvernement a affirmé à plusieurs reprises, notamment dans une lettre du 3 juin 2000 adressée aux gestionnaires de l'UNEDIC, qu'il partageait la volonté d'améliorer l'indemnisation chômage et de mieux accompagner les chômeurs vers l'emploi* »<sup>230</sup>. Aussi, son contenu sert de « fil rouge » aux trois propositions successives de convention que les signataires soumettront à l'agrément gouvernemental.

Nous nous intéressons ici au seul protocole d'accord du 14 juin 2000<sup>231</sup>. Celui-ci, déjà élaboré dans la séance de négociation du 24 mai (voir plus haut) sera ainsi finalisé le 13 juin et repris avec quelques modifications marginales en préambule des conventions successives. Ce préambule a ceci d'intéressant qu'il traduit en dehors de toute considération « technique » l'orientation à donner au régime. Il fournit en somme la « philosophie » du nouveau système que les signataires entendent défendre.

On ne s'en étonnera guère, sur le fond, le préambule, comme nous pourrions le vérifier dans les parties consacrées aux deux organisations signataires étudiées, reprend largement le discours cédétiste et le discours patronal<sup>232</sup>, dont nous montrerons également les échos réciproques. Cinq

---

*approuveraient le texte élaboré en commun* », seule la CGT et FO étant comptées comme non-signataires par le chef de file de la délégation patronale (Déclaration de Denis Kessler du 15 juin 2000).

<sup>229</sup> Cette convention est intitulée « *convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage* ». Toutefois dans les différents documents syndicaux, nous la trouvons datée de différentes manières : convention du 1<sup>er</sup> juillet, du 28 juin, du 29 juin ou du 30 juin. Mais il s'agit bien d'un même document.

<sup>230</sup> Lettre de Martine Aubry et Laurent Fabius aux partenaires sociaux, datée du 24 juillet 2000, notifiant les motivations du refus d'agrément de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000, publiée dans *Droit Social*, n°9-10, septembre-octobre 2000 et dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.

<sup>231</sup> Au protocole d'accord est en fait déjà annexée une première ébauche de convention qui n'est pas constitutive de l'accord.

<sup>232</sup> Par extension nous pouvons inclure la CFTC qui a signé tous les accords au côté du patronat et de la CFDT. Ce point de vue est confirmé par le travail de Jacques Freyssinet qui relate notamment l'appréciation positive de la CFTC sur l'« activation » des dépenses en direction de la formation des demandeurs d'emploi (Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.46).

thèmes structurants, communs au MEDEF et à la CFDT, sont ainsi repris de leurs « doctrines » en la matière pour rédiger le préambule<sup>233</sup>.

### *1/ Une « pénurie de main d'œuvre » qui révèle un « chômage structurel »*

Le texte relève l'existence d'une pénurie de main d'œuvre qui indique « *la nécessité de rapprocher l'offre et la demande de travail* », « *afin de pourvoir des emplois qui ne peuvent l'être dans le cadre des dispositifs en vigueur* ». L'accord fixe donc l'objectif pour le nouveau régime de trouver les moyens de « *baisser durablement le taux de chômage structurel* », « *au-delà de ce que permettent les dispositifs actuels* ».

### *2/ Les jeunes et chômeurs de longue durée comme publics-idéaux types*

Le préambule souligne « *la précarité et la difficulté d'insertion de certaines catégories de demandeurs d'emploi* ». Certains publics de demandeurs d'emploi seraient, pour reprendre les catégories de Raymond Ledrut<sup>234</sup>, plus *vulnérables* ou plus *inemployables* que d'autres : les jeunes et les chômeurs de longue durée. D'où la nécessité de la mise en place d'un système « *prenant notamment en compte les situations particulières des jeunes en difficulté et des chômeurs de longue durée* » ou encore de l'appel aux employeurs « *à se mobiliser (...), notamment en faveur des jeunes et des demandeurs d'emploi de longue durée* ». Il faut relever le fait que, contrairement à ce qui est envisagé par de nombreuses mesures d'insertion, les jeunes et chômeurs de longue durée ne sont pas ici des publics cibles. Il sont envisagés plutôt comme les idéaux-types des difficultés que les demandeurs d'emploi peuvent rencontrer dans leur recherche d'emploi. En effet, le système s'adresse bien à tous les chômeurs indemnisés, pas *uniquement* mais *notamment* aux jeunes et chômeurs de longue durée. Ces deux catégories de demandeurs d'emploi seraient en quelque sorte les étalons des (dys)fonctionnements d'un système commun à tous les chômeurs.

### *3/ La contractualisation*

Ce thème est avant tout un thème patronal. Pour autant, le préambule, approuvé dans son contenu par la CFTC et la CFDT, acte « *l'utilité de contractualiser les engagements du demandeur*

---

<sup>233</sup> L'ensemble des citations du paragraphe, sauf précision contraire, proviennent du protocole d'accord du 14 juin 2000 (préambule des conventions).

<sup>234</sup> Raymond LEDRUT, *Sociologie du chômage*, PUF, 1966. Nous reviendrons sur cet auteur et l'usage de son travail.

d'emploi et du régime d'indemnisation »<sup>235</sup>. On peut lire dans le 1<sup>er</sup> article de la convention annexée à l'accord, en traduction de ce principe défini dans le préambule, que « *dans ce dispositif, indemnisation et aide au retour à l'emploi sont liées* ». Il est d'ailleurs précisé dans le second article que « *les modalités d'indemnisation prennent en compte le respect des engagements réciproques du plan d'aide au retour à l'emploi* ». L'idée de contrepartie au droit se veut renforcé.

#### 4/ L'activation

Le préambule affirme « *la nécessité de promouvoir un nouveau dispositif incitatif à la reprise d'emploi* ». Dans le nouveau régime proposé par les signataires, « *il s'agit de renforcer les missions du régime d'assurance chômage en conciliant la priorité de retour à l'emploi et l'évolution des conditions d'indemnisation* ». Si les termes relatifs à l'« activation » du régime UNEDIC ne sont pas cités explicitement, le principe est pour sa part acté. Ainsi, l'UNEDIC doit s'approprier une nouvelle mission, mettre en place un dispositif qui « incite » au retour à l'emploi, et ne doit pas se contenter d'être une simple caisse d'indemnisation de la perte d'emploi. L'« activation » des dépenses de l'UNEDIC doit passer à une grande échelle : cet accord a l'ambition d'organiser un « dévoiement » massif du salaire à des fins de « retour à l'emploi ».

#### 5/ L'attachement au paritarisme

Le protocole d'accord réaffirme l'engagement des partenaires sociaux à « *maintenir un dispositif paritaire d'indemnisation* », leur « *attachement à la politique contractuelle et au paritarisme* », justifiés par leur sentiment d'être « *les acteurs les plus compétents pour définir les solutions les mieux adaptées aux problèmes posés par la situation de l'emploi* »<sup>236</sup>. L'accord s'inscrit donc pleinement dans la « nouvelle Constitution sociale » promue par le patronat.

Au-delà de ces cinq thèmes repérables, la nouvelle « philosophie » du régime d'indemnisation du chômage colle au leitmotiv patronal qui affirme ses propositions comme étant nécessaires, voire incontournables, car il s'agit de s'« *adapter aux évolutions technologiques, économiques, sociales et démographiques* » de notre temps.

---

<sup>235</sup> La CFDT avait pris position avec le reste des organisations syndicales pour un système d'engagement volontaire du salarié privé d'emploi. Ce qui l'avait amené à plaider pour transformer le « C » de CARE, le faisant passer de *contrat à convention*, puis à défendre la notion de *Plan* (PARE). Le principe de contractualisation rend nécessairement obligatoire pour tous l'entrée dans un PARE.

<sup>236</sup> Une formulation plus modeste sera finalement adoptée en introduction des conventions « *Les partenaires sociaux, responsables de la gestion de l'assurance chômage considèrent qu'ils sont compétents pour définir les solutions les mieux adaptées aux problèmes posés par la situation de l'emploi* », et non « *les plus compétents* »



Enfin, pour être complet, le préambule insiste sur « *la nécessité impérative de mobiliser toutes les entreprises et l'ensemble des branches professionnelles autour de l'objectif de retour à l'emploi* », la nécessité d'« *un engagement fort et volontariste des branches professionnelles et des entreprises* ». Toutefois, ce discours en restera à la déclaration d'intention car il ne trouvera aucune traduction concrète, en terme de règles ou d'objectifs à l'égard des employeurs.

Au final, ce 14 juin 2000, « la messe est dite ». Le nouveau régime conventionnel d'indemnisation du chômage a trouvé sa nouvelle orientation, ses défenseurs et ses détracteurs. Seule la CFE-CGC changera de « camp » par la suite. Le reste du travail, qui par épisodes successifs va durer six mois, consiste à orchestrer par des mesures concrètes les principes retenus dans le protocole d'accord. Et passer de la théorie à la pratique dans ce domaine revient à définir concrètement, article par article, une convention (d'aide au retour à l'emploi) ainsi que son règlement annexé.

## **2.2. La convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000**

Le nouveau régime UNEDIC, tel qu'il est pensé et adopté en juin par les signataires, articule deux dimensions : l'indemnisation en tant que telle d'une part, et un dispositif de retour à l'emploi d'autre part. D'autres éléments sont à relever (niveaux de cotisations, nouveaux contrats de travail, règles de gestion de l'UNEDIC...etc.) et nous en détaillerons également le contenu. Cependant, l'essentiel du texte se lit à travers la problématique selon laquelle la convention UNEDIC réorganise tout le système indemnitaire autour du PARE, en liant le versement des allocations de chômage à l'entrée du chômeur dans un parcours individualisé de reclassement.

Des premiers éléments d'une future convention ont été avancés le 13 juin 2000, lors de la définition du protocole d'accord. Toutefois, nous nous intéresserons uniquement aux conventions qui ont fait l'objet d'une validation (ou d'un rejet) par les partenaires sociaux, d'autant que les premiers éléments apportés le 14 juin sont dans la droite ligne de la convention du 1<sup>er</sup> juillet et n'apportent rien à la compréhension de la négociation de la nouvelle convention.

Nous détaillons dans les pages qui suivent, sur la base d'une lecture compréhensive, le contenu de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Les éléments ainsi rapportés nous serviront par la suite d'étalon pour mesurer les modifications qui surviendront dans la suite des négociations.

## 2.2.1. L'aide au retour à l'emploi

### 2.2.1.1. Le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi

« Dans ce dispositif, indemnisation et aide au retour à l'emploi sont liées, chaque salarié privé d'emploi étant, à cet égard, engagé dans un plan d'aide au retour à l'emploi » indique l'article 1<sup>er</sup> de la convention. Concrètement, le règlement annexé prévoit que lors de son inscription aux ASSEDIC, s'il remplit les conditions d'accès à l'indemnisation conventionnelle, le salarié privé d'emploi signe un « PARE » avec son Assedic. Ce document est la formalisation de l'engagement réciproque des parties à mettre en œuvre un projet d'action personnalisé (PAP) dont le contenu doit être défini dans le mois qui suit la signature, lors d'un entretien approfondi avec un agent de l'ANPE (sous réserve d'une future convention UNEDIC-ANPE).

### 2.2.1.2. Le PAP : traduction opérationnelle du PARE

« Le projet d'action personnalisé définit les mesures d'accompagnement individualisées qui permettront au salarié privé d'emploi de retrouver un emploi » (régl.-art.15). Le PAP est donc la traduction opérationnelle du PARE. Il est destiné à faire le point sur les types d'emplois recherchés et sur les actions de formation à éventuellement mettre en place en vue d'améliorer les chances d'insertion professionnelle du demandeur (améliorer son « employabilité »). Le PAP doit être validé par signature de l'intéressé, de l'ANPE et de l'ASSEDIC.

L'introduction du PAP implique que le demandeur d'emploi, outre la recherche active d'emploi, a obligation de se présenter « à l'examen des capacités professionnelles ou à toute autre action d'évaluation éventuellement demandée » ainsi qu'« aux entretiens périodiques prévus par le projet d'action personnalisé » (régl.- Art.16, §4). Il ne s'agit toutefois que d'une déclinaison des obligations antérieures contenues dans la législation puisque le code du travail prévoit déjà que puissent être « radiées de la liste des demandeurs d'emploi des personnes qui, sans motif légitime, refusent de suivre une action de formation, de répondre à toute convocation de l'Agence nationale pour l'emploi » (Art. L.311-5).

Il est prévu que l'ANPE, de son côté, sous réserve d'acceptation de sa part dans le cadre d'une convention à venir, s'engage en conformité avec le PAP à proposer au plus tard dans les trois mois « soit une ou plusieurs offres d'emploi accompagnées, si nécessaire, d'une formation, soit

*une prestation ou une formation conduisant à des emplois disponibles sur le marché du travail »* (régl.-art.16, §1<sup>er</sup>).

Si le principe n'a pas été retenu dans le préambule, l'individualisation du traitement souhaité tant du côté de la CFDT que du MEDEF<sup>237</sup>, trouve sa traduction dans le PAP, jusque dans l'intitulé du dispositif « opérationnel ».

### *2.2.1.3. Les trois étapes du PAP : répondre à l'« inemployabilité » des chômeurs*

Il est prévu que le PAP procède par étapes successives, en fonction de la durée de chômage des demandeurs d'emploi concernés.

Lors de la première période, soit les six premiers mois, le demandeur d'emploi n'a d'obligation d'insertion que vis-à-vis des offres d'emplois « *correspondant à ses compétences professionnelles et à ses qualifications* » qui, par ailleurs, « *doivent être rétribués à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* » (régl. art.16, §4).

Si, dans le cadre de la durée de ses droits, le demandeur d'emploi n'a pas retrouvé d'emploi au bout de six mois, une actualisation du PAP est prévue et un bilan de compétences peut être envisagé. Une deuxième période s'ouvre, au cours de laquelle « *en contrepartie* » du maintien à l'identique de ses droits, « *le salarié privé d'emploi doit répondre aux propositions d'embauche qui entrent dans le champ de ses capacités professionnelles, conformément au projet d'action personnalisé, ainsi qu'à toute action de formation, de reconversion, de qualification, préconisée lors de l'actualisation du projet d'action personnalisé* » (régl.-art.17, §2).

Enfin, au-delà d'un an de chômage, s'il est précisé que « *l'ANPE et l'ASSEDIC doivent accentuer leurs efforts pour reclasser l'intéressé* » notamment par la possibilité de versement d'une aide dégressive à l'employeur, il n'est plus question dans le texte que d'emplois correspondant aux « *aptitudes* » du demandeur d'emploi (art.17, §3). Ce dernier stade de la norme d'emploi convenable n'est pas affirmé avec clarté dans le texte. On peut lire dans l'article 17 : « *Si au-delà de 12 mois suivant la date de signature du plan d'aide au retour à l'emploi et dans la limite de la durée des droits, il n'a pas été possible de proposer à l'allocataire un emploi correspondant à ses*

---

<sup>237</sup> Nous renvoyons le lecteur aux discours des acteurs étudiés dans la 2<sup>ème</sup> partie de cette thèse.

*aptitudes* ». Le terme « aptitudes » s'appliquerait plutôt à la norme d'emploi requise dans la seconde période du PAP. « Aptitudes » et « capacités professionnelles » seraient alors synonymes et la norme d'emploi convenable ne subirait qu'une seule dégradation.

Le PAP n'en reste pas moins conçu en trois étapes successives : de zéro à 6 mois, de 6 mois à un an, au-delà d'un an, chaque étape nouvelle étant censée se traduire par une accentuation des efforts de reclassement du demandeur d'emploi. Cette conception d'une progressivité du dispositif d'insertion repose sans équivoque sur une analyse en terme d'« employabilité » des demandeurs d'emploi. On présuppose que le temps de chômage traduit un effritement de « l'employabilité » ou la mise en évidence d'un manque « d'employabilité » présent dès le départ. Cela justifie un effort progressif de l'ANPE et de l'ASSEDIC et une baisse des prétentions du demandeur d'emploi traduite par la dégressivité de la norme d'emploi convenable.

#### *2.2.1.4. La mise à mal de la qualification*

Que l'on distingue une ou deux dégradations<sup>238</sup> de la « norme d'emploi convenable » importe peu. Les signataires de la convention, par le règlement qu'ils adoptent le 1<sup>er</sup> juillet 2000, remettent en cause la qualification comme norme de détermination de l'emploi convenable. En effet, le règlement affirme par son contenu que l'exigence en matière d'emploi, et de fait les critères de légitimité de refus d'une proposition d'emploi, doit être revue à la baisse avec l'ancienneté dans le chômage du demandeur d'emploi. La traduction concrète de cette injonction de la convention est que, au bout de six mois de chômage, la déqualification disparaît des critères du refus légitime d'une offre d'emploi. En conséquence, la qualification perd sa qualité de norme générale de définition de l'emploi convenable. Lorsque l'on connaît, en France, le lien qui unit le salaire à la qualification, l'idée de se passer de la référence à la qualification dans l'organisation du retour en emploi des chômeurs n'implique pas seulement la négation du libre choix d'emploi mais également le niveau de son salaire.

---

<sup>238</sup> Pour exemple, Carole Tuschzirer fait état de deux dégradations successives : Carole TUSCHZIRER, « La nouvelle convention d'assurance-chômage : Le Pare qui cache la forêt », *Mouvements*, mars-avril 2001.

## Précisions sur la norme d'emploi convenable

L'« emploi convenable » n'a pas d'existence juridique en France. Le terme est en fait repris de l'OIT qui utilise le terme dans les textes officiels<sup>239</sup>. Cette notion traduit les exigences qualitatives nécessaires à rendre le contenu de l'emploi socialement acceptable. Ces exigences concernent directement les salariés *involontairement* privés d'emploi dont les indemnisations sont liées au caractère involontaire du chômage. Le refus d'emploi est un indicateur du caractère « volontaire » ou non du chômage et à ce titre il convient de définir les normes qui permettent aux chômeurs de refuser légitimement un emploi, ces normes étant les exigences qualitatives de l'emploi qui permettent de désigner ce dernier comme convenable ou non. En résumé, la norme d'emploi convenable définit les frontières du refus légitime d'emploi.

Comme le souligne Jacques Freyssinet, ce que l'on entend par emploi convenable est mouvant car « *appliquée aux travailleurs privés d'emploi, la notion d'emploi convenable apparaît historiquement comme le produit d'un compromis entre logiques contradictoires* »<sup>240</sup>. Sa définition est le résultat de l'état de trois tensions distinctes. La première d'entre elles tient à la coexistence du *devoir de travailler* et de la *liberté du travail*. Dans le Droit et dans la pratique des acteurs, la valorisation de l'un ou de l'autre des principes détermine les exigences vis-à-vis du contenu des emplois. Une deuxième tension tient à l'opposition de la logique d'indemnisation conçue comme permettant une protection contre les abus des employeurs d'une part, et de la logique d'« activation des dépenses d'indemnisation » dont la finalité de reclassement va pousser la norme d'emploi dans un sens contraire d'autre part. Enfin, les décalages entre offre et demande d'emploi vont dans le cas d'une pénurie d'emploi permettre de réduire les prétentions des demandeurs d'emploi, mais également dans le cas d'une pénurie de main d'œuvre sectorisée, conduire à diriger les chômeurs vers des postes ou des métiers qu'ils n'auraient pas choisis. Selon l'état de ces trois tensions, la norme d'emploi convenable est donc plus ou moins élevée, les possibilités de refus plus ou moins larges pour les demandeurs d'emploi.

En France, nous l'avons dit, l'emploi convenable n'est pas un concept juridique. Toutefois, le Code du Travail indique les motifs légitimes de refus d'emploi pour un chômeur, en « négatif » de ses obligations et des motifs de radiation des listes de demandeurs d'emploi (L.311-5) ou de suppression du revenu de remplacement (L.351-17). Le Code précise que « *sont radiées de la liste des demandeurs d'emploi des personnes qui ne peuvent justifier de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi ou qui, sans motif légitime, refusent d'accepter un emploi, quelle que soit la durée du contrat de travail offert, compatible avec leur spécialité ou leur formation antérieure, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* » (L. 311-5). L'article L.351-17 du Code du Travail relatif à l'extinction du droit au revenu de remplacement reprend des termes identiques : « *le droit à indemnisation s'éteindra dès lors que l'allocataire, sans motif légitime refuse un emploi, quelle que soit la durée du contrat offert, compatible avec sa spécialité ou sa formation antérieure, ses possibilités de mobilité géographique* »

<sup>239</sup> Le texte dans lequel la notion fait son apparition, soit la convention n°88 du 9 juillet 1948, ratifiée par la France, est consacrée au service de l'emploi : « *Le service de l'emploi doit être organisé de manière à assurer l'efficacité du recrutement et du placement des travailleurs; à cette fin, il doit aider les travailleurs à trouver un emploi convenable* » (art.6). La notion trouvera par ailleurs à s'enrichir dans d'autres textes de l'OIT liés au droit à l'emploi ou à la notion de plein emploi et apparaît dernièrement sous la forme de « travail décent ». Cf. Jacques FREYSSINET, « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *Revue de l'IREs*, n°34, 2000/3, pp.9-10.

<sup>240</sup> Jacques FREYSSINET, *ibid.*, p.16.

*compte tenu de sa situation familiale, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ».*

Les dispositions légales (complétées de dispositions réglementaires R.311-3-5 et R.351-28), définissent donc *par défaut* des cadres de références de l'emploi convenable. Ils seront un point d'appui de la contestation des dispositions de la nouvelle convention d'assurance-chômage du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Toutefois, une large place peut être laissée à l'interprétation : à quoi juge-t-on la compatibilité d'un emploi avec la spécialité ou la formation antérieure du chômeur ? Quels sont les critères d'appréciation de la normalité d'un salaire ? de la situation personnelle et familiale ?...etc. En ce sens le rôle des intermédiaires de l'emploi, et précisément celui de contrôle des demandeurs d'emploi, a une influence directe sur la définition de la norme d'emploi convenable (dans les limites du Code du Travail). A ce titre, il convient de noter un élément de contexte primordial quand au comportement des agents : « l'activation » des dépenses dites « passives ». Comme le souligne Jacques Freyssinet, « *les possibilités de contrôle, donc de sanctions, sont d'autant plus fortes que la politique est plus active* »<sup>241</sup>. Dans cette optique, l'option choisie par les signataires d'une radicalisation de l'activation des dépenses de l'UNEDIC, aura une incidence directe sur les débats et ses traductions en actes.

Une telle remise en cause de la référence à la qualification pose donc la question de la dégressivité des exigences légitimes du demandeur d'emploi, mais l'engage de surcroît dans une évaluation arbitraire de ce qui peut être considéré comme un emploi « *compatible avec sa spécialité ou sa formation antérieure* » (cf. Code du Travail). En effet, autant la qualification constitue un critère objectivable et se trouve définie avec précision par la négociation collective, autant le « *champ des capacités professionnelles* » laisse une liberté d'interprétation quant à l'évaluation de la légitimité d'un refus opposé par un demandeur d'emploi de donner suite à une offre. Il est vrai qu'en cas de sanction, cette appréciation de la légitimité des refus relève d'un « groupe paritaire de suivi » composé de représentants des organisations signataires<sup>242</sup>, qui auront notamment à juger de ce qui relève du « *champ des capacités professionnelles* » des demandeurs d'emplois inscrits depuis plus de six mois<sup>243</sup>. On peut penser que la présence des organisations syndicales (signataires) assure une défense du demandeur d'emploi, mais les demandeurs d'emploi lésés iront-ils jusqu'au recours auprès de cette instance ? Le premier niveau d'interprétation sera effectué dans les faits par les intermédiaires de l'emploi, de manière plus ou moins encadrée par des directives émanant notamment du groupe paritaire de suivi. L'ouverture à l'arbitrage individualisé de la norme d'emploi convenable est donc un élément nouveau qui met directement en cause la relation des chômeurs avec les intermédiaires de l'emploi. Les pratiques de ces derniers seraient déterminantes quant à l'utilisation de ce pouvoir d'interprétation de la norme

---

<sup>241</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2000, p.22.

<sup>242</sup> « *L'appréciation de la légitimité des refus s'effectue sur la base de critères et selon une procédure définie par le Groupe paritaire de suivi. Sans préjudice des recours existants, un recours (...) peut être formé par l'intéressé, auprès de la commission paritaire de l'Assedic, dans les 15 jours suivant la notification. Ce recours n'est pas suspensif, la commission paritaire doit statuer dans les 30 jours suivant la saisine* » (régl. art.19 §3).

<sup>243</sup> Plus précisément, les chômeurs qui ont signé un plan d'action personnalisé depuis plus de 6 mois.

d'emploi convenable et une porte ouverte à une rupture d'égalité face aux services publics de l'emploi.

Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux travaux qui analysent les pratiques des intermédiaires de l'emploi et les contraintes auxquelles ils sont soumis. Yolande Benarrosh<sup>244</sup> montre par exemple comment la contrainte interne du contrat de progrès<sup>245</sup> de l'ANPE et la contrainte externe du message patronal axé sur l'exigence de performance économique conduisent déjà les agents à exclure a priori certains publics de toute action spécifique de l'agence et ainsi procéder à un « écrémage »<sup>246</sup>. Ce tri des chômeurs fait « consensus » car il permet « à la fois de se situer dans le contrat de progrès, dans les attentes des employeurs, et dans des échanges positifs avec les demandeurs d'emploi ». Au regard de cet élément, comment augurer des effets de l'introduction d'une liberté d'appréciation de la norme d'emploi convenable par les agents ANPE ? Le risque paraît grand que les contraintes internes et externes ne poussent les acteurs de l'emploi vers un nouveau consensus, à savoir l'utilisation des marges d'appréciation de l'emploi convenable pour tirer à la baisse les exigences d'emploi des chômeurs. La déqualification permet de répondre aux exigences de performance des employeurs, du fait de la surqualification, et de pourvoir les offres d'emplois au plus vite, sans passer par d'éventuelles formations ou reconversions de certains publics. Cette marge de manœuvre de l'appréciation de l'emploi convenable en élargissant vers le bas l'éventail des possibilités de retour en emploi des plus qualifiés peut devenir un nouveau facteur d'exclusion des moins qualifiés. Ces derniers risquent de devenir encore davantage « inemployables » puisque des emplois qu'ils auraient pu intégrer, notamment par le biais d'une formation, peuvent devenir disponibles pour des chômeurs surqualifiés par rapport au poste offert, et *a priori* immédiatement mobilisables.

Nous nous exprimons en termes d'évolutions « probables », car le deuxième élément que nous voudrions soulever, outre ce risque d'interprétation basse de l'exigence en matière de norme d'emploi intrinsèque au fonctionnement de l'ANPE, c'est la diversité des pratiques des acteurs.

---

<sup>244</sup> Yolande BENARROSH, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, n°81, janvier 2000, pp.9-26.

<sup>245</sup> Les contrats de progrès, signés entre l'Etat et l'ANPE, fixent des objectifs qualitatifs (réorganisation de l'offre de service, des outils, priorité sur les secteurs connaissant des pénuries de main-d'oeuvre...) ou quantitatifs chiffrés ou non (amélioration du taux de placement de certaines catégories, augmentation du nombre d'offres d'emploi...), en contrepartie desquels l'Etat apporte des dotations supplémentaires en budget ou en postes. Jusqu'à présent quatre contrats de progrès ont été signés : le 1<sup>er</sup> en 1990, le 2<sup>ème</sup> en 1994, le 3<sup>ème</sup> en 1999, le dernier en 2004 doit s'appliquer jusque 2008. Pour plus d'informations : Myriam CHARLIER, *Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction : l'exemple des opérateurs de l'emploi*, thèse de doctorat en sociologie, Nancy 2, GREE, 2002, pp.159-164.

<sup>246</sup> Cf. Bernard GAZIER, *Tous sublimes, vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, 2003, pp.85-87.

Travaillant sur le traitement de l'offre d'emploi, Carole Delfini et Didier Demazière<sup>247</sup> ont montré la diversité des comportements des agents à partir des mêmes injonctions du contrat de progrès. La perception par les acteurs de leur rôle a une incidence importante sur leur pratique professionnelle. Agnès Legay<sup>248</sup> confirme ce point de vue à propos des travailleurs de mission locale pour qui l'interprétation notamment de l'objectif visé par l'action de l'agent transforme « *l'agir professionnel* », les postures de travail des agents. De même, les auteurs de la lettre du CEE n°33 expliquent, à propos de la mise en œuvre des politiques publiques d'emploi, que l'application des « *règles nécessite tout un travail d'interprétation. Les agents ont à négocier entre plusieurs référentiels généraux pour évaluer leur action* »<sup>249</sup>. Entre le choix d'insérer les plus démunis face au marché du travail, celui de « faire du chiffre » en plaçant en priorité les demandeurs d'emploi les plus « employables », une application à la lettre des circulaires, ou d'autres options prises par les agents, l'utilisation des outils généraux fournis par les textes peut se voir largement transformée. Les mêmes auteurs dans les *Cahiers du CEE* n°34 font valoir à propos de l'évaluation des politiques publiques d'emploi, que « *les agents de l'administration du travail ont (...) un rôle décisif dans la mise en œuvre de la politique publique de l'emploi* » car « *les règles contenues dans les mesures, les fonds publics mobilisés constituent des appuis à leur action, non des déterminants rigides* »<sup>250</sup>. Ce qui amène les auteurs à catégoriser différents profils d'agents dont l'action se différencie en fonction de la manière dont elle est évaluée, sur une base réglementaire pourtant commune. Pour Didier Demazière, « *les évaluations et jugements portés par les agents du service public de l'emploi sur la légitimité, et la conformité, puisque des sanctions sont possibles, des attitudes et comportements des chômeurs ne résultent pas de l'application mécanique de règles formelles* »<sup>251</sup>. En matière de recherche d'emploi (actes positifs) comme de refus d'emploi, l'agent du service public de l'emploi est en position de juge de la conformité du comportement du chômeur sur des données multiples : « *qu'est-ce qu'un emploi convenable ? Faut-il considérer le rapport entre l'emploi proposé et le chômeur concerné en termes d'adéquation, de stricte conformité, de relative proximité, de simple compatibilité ? Quels éléments devraient le [l'agent] conduire à assouplir ses exigences (son ancienneté de chômage, ses charges de famille, ses ressources...) et dans quelle proportion ; quels genres d'emploi le*

<sup>247</sup> Carole DELFINI et Didier DEMAZIERE, « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : Diversité des logiques d'intermédiation », *Travail et Emploi*, n°81, janvier 2000, pp.27-39.

<sup>248</sup> Agnès LEGAY, « Travailler sur l'emploi en mission locale, la diversité des figures de l'agir professionnel » in Didier GELOT et Patrick NIVOLLE (dir.), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi, Cahier Travail et Emploi*, La documentation française, 2000, p.179-191

<sup>249</sup> Christian BESSY, François EYMARD-DUVERNAY, Bernard GOMEL et Bernard SIMONIN, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *La Lettre du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°33, juin 1994, p.3.

<sup>250</sup> Christian BESSY, François EYMARD-DUVERNAY, Bernard GOMEL et Bernard SIMONIN, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°34, 1995, p.20.

<sup>251</sup> Didier DEMAZIERE, *op.cit.*, 2003, p.74.



*chômeur peut-il légitimement revendiquer... ? Comment décider que le refus d'emploi est légitime ou non, que le chômeur est fautif, qu'il ne satisfait pas ses obligations, qu'il doit être sanctionné, qu'il n'est pas un vrai chômeur ? Tout dépend de la catégorisation de la situation produite par le professionnel »<sup>252</sup>. La marge d'interprétation est donc un élément d'évaluation important des mesures dont la mise en œuvre est à la charge des intermédiaires de l'emploi, même si, notons le tout de même, ces interprétations, ces catégorisations, produites par les agents publics sont aussi les produits d'un contexte et d'injonctions institutionnelles.*

A l'expérience des études de mises en œuvre de nombreuses mesures et programmes pour l'emploi menées par les ANPE, Missions Locales ou PAIO, ou de leur évaluation par les administrations du Service Public de l'Emploi, il est à prévoir que la liberté d'interprétation par les agents eux-mêmes de la norme d'emploi convenable, produite par l'éviction de la qualification comme norme générale de définition de l'emploi convenable, renforcerait la diversité des pratiques et confirmerait l'inégalité de traitement des chômeurs selon l'Agence Locale pour l'Emploi dont ils dépendraient.

#### *2.2.1.5. Un dispositif progressif de sanctions : lutter contre le chômage volontaire*

La mise à l'écart de la qualification dans la définition de l'emploi convenable ouvre la voie à l'arbitraire dans les mesures de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi. Or, le règlement annexé à la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 établit justement un dispositif rénové de sanctions.

Le premier paragraphe de l'art.19 du règlement annexé réactualise les motifs de suspension en lien avec l'introduction du PAP<sup>253</sup> : refus sans motif légitime de s'engager dans un PAP, refus de se présenter à l'évaluation des capacités professionnelles ou à une formation. Mais surtout, en lien direct avec la soumission à l'arbitraire de définition de la norme d'emploi convenable, le règlement établit un dispositif de sanctions progressives au fur et à mesure des refus « *sans motif légitime* » d'offres d'emploi. Ainsi, le second paragraphe du même article 19, indique que le premier refus d'une offre d'emploi entraîne « *l'envoi d'une lettre de rappel des engagements réciproques prévus par le plan d'aide au retour à l'emploi* ». Un second refus entraîne une réduction de 20% des indemnités. Au troisième refus, la suspension de l'allocation est prononcée. Enfin, si le demandeur d'emploi oppose un quatrième refus à une offre d'emploi, il se voit sanctionné par la suppression définitive de son revenu de remplacement.

---

<sup>252</sup> Didier DEMAZIERE, *op.cit.*, 2003, p.74.

<sup>253</sup> De même qu'il réactualise les obligations des chômeurs (voir plus haut la présentation du PAP).

Les signataires laissent entendre que le dispositif de sanctions, loin de renforcer la contrainte contre les chômeurs, rend au contraire progressive la sanction définie par le Code du travail<sup>254</sup>. Certes, le Droit prévoit effectivement la suppression du revenu de remplacement lorsque le demandeur d'emploi ne remplit pas ses obligations, alors que la Convention définit des étapes intermédiaires avant la suppression pure et simple des droits. Cependant, les obligations des chômeurs indemnisés n'ont jamais été aussi fortes, ni soumises aussi largement à l'arbitrage (voire l'arbitraire) des intermédiaires de l'emploi que dans les dispositions prévues par la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Jamais les motifs de refus d'emploi légitime n'ont été aussi restreints, compte tenu de la nouvelle norme d'emploi convenable que définit le texte par défaut. Il y a dans ces éléments de quoi relativiser largement l'affirmation des signataires selon laquelle la convention ne serait pas la porte ouverte à davantage de sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi.

Cette formalisation de sanctions progressives à l'encontre des chômeurs « réticents » quant à leur (ré)intégration dans les emplois désignés par l'ANPE, traduit une préoccupation des signataires vis-à-vis des prétentions de certains demandeurs d'emploi à s'enfermer dans un chômage « volontaire ». A cet égard, l'argumentation des signataires sur la pénurie de main d'œuvre dans certains secteurs, dans leur expression autonome<sup>255</sup> ou à travers le préambule de la convention, est une des traductions de cette préoccupation d'un volant de chômage « volontaire » : des emplois sont disponibles, il faut « pousser » les chômeurs à les occuper. Malgré les remises en causes de la réalité de cette pénurie de main d'œuvre, malgré les critiques de la nature réelle de ce chômage « paradoxal »<sup>256</sup>, l'invocation de l'existence d'un chômage « volontaire » que ces difficultés de recrutement révéleraient, sert d'appui aux partisans d'une activation des dépenses de l'UNEDIC comme d'un renforcement des contrôles des chômeurs. Aussi les critiques visant à relativiser les difficultés rencontrées n'ont pas réussi à recevoir un écho parmi les acteurs sociaux.

Ainsi, le dispositif de sanctions établi dans cette première proposition de convention s'inscrit dans le débat de décomposition du non emploi entre chômage « volontaire » et « involontaire ». Si les

---

<sup>254</sup> Pour la CFDT « le code du travail prévoit déjà toute une série de contraintes et d'obligations pour les demandeurs d'emplois. Il prévoit également des sanctions lorsque le demandeur d'emploi ne respecte pas ses obligations. Le Pare se réfère au code du travail et prévoit de mettre en place des mesures plus favorables aux demandeurs d'emploi » (CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000).

<sup>255</sup> Outre l'argumentaire directement associé à la négociation sur l'assurance-chômage, le MEDEF a publié le 14 novembre 2000 un rapport sur les pénuries de main-d'œuvre à partir d'une enquête menée auprès de ses adhérents (MEDEF, *Pénuries de main d'œuvre*, rapport, 2000, 6 p. disponible sur [medef.fr](http://medef.fr)).

<sup>256</sup> Nous expliciterons dans la dernière partie la nature de ces critiques.

termes se sont modifiés et si les critères de définition comme les sanctions ont heureusement évolué au travers de l'Histoire, cette partition des chômeurs n'est qu'une forme renouvelée de la partition qui n'a jamais cessé de traverser les débats séculaires et les dispositifs de traitement et d'indemnisation du chômage : la distinction entre « bons » et « mauvais » pauvres, entre « bons » et « mauvais » chômeurs. L'objectif reste le même : aider les « bons » et écarter les « mauvais ».

#### 2.2.1.6. Un dispositif obligatoire

L'ensemble des mesures d'organisation du retour en emploi doit être regardé à la lumière du caractère obligatoire du dispositif. En effet, le jugement que l'on peut porter à l'égard des dispositifs proposés par la convention prend une autre dimension à la lumière de l'obligation. C'est pourquoi cette dimension du PARE a été un objet remarqué des discussions entre les partenaires sociaux.

La CFDT est relativement discrète sur le sujet dans son expression publique. La raison de ce vide discursif est compréhensible au regard du revirement de la centrale à ce propos. La nature de cette conversion cédétiste aux exigences patronales est certainement un élément de compromis avant d'être une conviction profonde. En effet, la CFDT ne revendiquait pas le caractère obligatoire du PARE, mais s'est finalement trouvée dans la situation de défendre un accord et une convention au-delà même de ses propres positions. Lorsque les syndicats obtiennent, lors de la séance de négociation du 31 mai 2000, que le *Contrat* d'aide au retour à l'emploi se mue en *Convention* d'aide au retour à l'emploi, Michel Mersenne, membre de la délégation CFDT, explique le bien-fondé de cette transformation en ces termes : « *Un contrat évoque un rapport de droit individuel entre le chômeur et l'institution. À ce titre, il faisait craindre l'obligation d'une adhésion au dispositif pour ouvrir les droits aux allocations. La convention lève cette inquiétude car elle se situe dans le cadre d'un droit collectif* »<sup>257</sup>. Le caractère obligatoire du dispositif est donc source d'inquiétude fin mai pour la CFDT. Pourtant, elle adoptera en juin un tout autre discours. Ce qui provoquait l'inquiétude cédétiste devient au contraire en juin une garantie pour les chômeurs les plus « éloignés » de l'emploi, alors même que le lien entre indemnisation et PARE-PAP est resté identique : « *Un dispositif basé sur le volontariat aurait entraîné des discriminations entre les chômeurs. Nous savons que les chômeurs les plus en difficultés ne profitent pas spontanément de*

---

<sup>257</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2795, 1<sup>er</sup> juin 2000.

*bilans de compétences, d'actions de formation. Il y avait un risque que l'aide ne profite qu'aux chômeurs proches de l'emploi »*<sup>258</sup>.

Du côté des syndicats signataires, la CFTC était également favorable à un dispositif basé sur le volontariat, mais s'est pliée au principe de l'obligation en apposant sa signature en bas de la Convention. C'est là clairement un élément de compromis.

Enfin, l'ensemble des non-signataires (CGT, FO et CGC) se sont opposés à ce caractère obligatoire du PARE. Toutefois, c'est davantage à une logique d'ensemble du PARE que la CGT et Force Ouvrière s'en prennent. C'est plus largement l'« activation des dépenses » qui est mise en cause plutôt que le point précis de l'obligation, qui ne fait que systématiser ce dispositif<sup>259</sup>.

Il est néanmoins à noter que Marc Blondel tranche avec la tonalité générale du discours de sa centrale lorsqu'il s'exprime en ces termes suite à l'adoption de la première convention : *« Lorsqu'on examine, dans le détail, les positions des uns et des autres lors de la négociation, on se rend rapidement compte qu'un compromis était possible. Il passe par le volontariat, nous l'avons dit et répété »*<sup>260</sup>. Il nous semble pour autant impossible, même au regard des propos de Marc Blondel qui restent fortement circonstanciés, de souscrire au propos de Jacques Freyssinet à propos des dispositifs d'activation : *« Paradoxalement ce thème [ e l'activation], qui a été le plus mis en avant par les signataires de l'accord, est celui qui soulève le moins de désaccords sur le fond avec les non-signataires. La CGT est d'accord sur le principe, même si elle discute les modalités ; la CGT-FO est plus réservée car elle tient à affirmer la responsabilité de l'Etat en matière de politique de l'emploi ; cependant elle a approuvé des mesures de ce type »*<sup>261</sup>. Nous le démontrerons plus loin, la légitimité des ressources des demandeurs d'emploi est, chez FO et chez la CGT (pour des raisons différentes), entièrement étrangère à la logique d'« activation des dépenses ». Ainsi, le caractère obligatoire du PARE n'est pas à notre sens un élément central de compréhension des positionnements de chacun et notamment des non-signataires, contrairement à ce que laisse entendre Jacques Freyssinet en expliquant qu'il y a un accord de toutes les organisations sur le principe d'« activation ». Les propos de Marc Blondel ne doivent pas nous laisser perdre de vue que l'opposition entre signataires et non-signataires porte sur la conception des revenus légitimes des chômeurs et son adéquation à la politique d'« activation », et non sur le caractère obligatoire du dispositif. L'« activation » soulève bien un désaccord sur le fond entre

---

<sup>258</sup> CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000.

<sup>259</sup> Voir les parties consacrées aux discours de la CGT et de Force Ouvrière (chapitres 6 et 7).

<sup>260</sup> Éditorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2483, 6 juillet 2000.

<sup>261</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.61.

signataires et non-signataires. Tout au plus le fait de rendre le système d'aide à l'emploi facultatif aurait-il pu satisfaire les non-signataires, parce qu'il était un moyen de le contourner.

A l'inverse, l'obligation pour tous les chômeurs indemnisés de souscrire au PARE, met sous la lumière de la contrainte et de la sanction l'ensemble du dispositif d'aide au retour à l'emploi défendu par les signataires. En cela, l'obligation est un élément de compréhension de ce qui différencie fondamentalement chez les signataires, la lecture patronale et syndicale du même dispositif. La volonté du MEDEF de rendre obligatoire le dispositif d'un côté, dans le but affiché de chasser du régime les chômeurs qui ne montreraient pas de dispositions suffisantes à reprendre un emploi<sup>262</sup>, n'a pas le même sens que l'interprétation syndicale du dispositif qui soutient dans cette nouvelle architecture du régime UNEDIC une aide concrète pour les chômeurs dans leur recherche d'emploi<sup>263</sup>.

En somme, les dispositions concrètes de l'aide au retour à l'emploi prévues par la convention placent ce premier volet de la réforme UNEDIC sous l'angle de la contrainte : obligation, sanctions, mise à mal de la qualification, soumission à l'arbitraire des intermédiaires de l'emploi. Les modalités de l'« activation » des chômeurs laissent entrevoir les souvenirs de la « mise au travail » des chômeurs<sup>264</sup>.

### **2.2.2. Les conditions d'indemnisation**

L'amélioration de l'indemnisation en niveau et en taux de couverture des demandeurs d'emploi est annoncée comme objectif majeur par toutes les organisations syndicales dans l'exposé de leurs revendications initiales. Toutefois la mise en œuvre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), qui remplace l'AUD, n'aura pas la mesure d'une « refondation » de l'UNEDIC. Rappelons que lorsque les négociations ont lieu, à peine plus de quatre chômeurs sur dix sont indemnisés par

---

<sup>262</sup> « vous trouvez normal que quelqu'un qui est chômeur, auquel on verse des indemnités et auquel on propose des emplois de sa compétence ne les prenne pas ? Auquel on propose une qualification qui lui permette de trouver un emploi ne le prenne pas ? Si vous pensez que c'est normal, nous, nous ne trouvons pas que c'est normal. (...). Le chômage n'est pas quelque chose dans lequel on doit s'installer comme dans un droit. Le droit du chômeur, c'est de retrouver un emploi » (interview d'Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, le 6 avril 2000).

<sup>263</sup> « Ce qu'il y a de pire pour un chômeur, c'est d'être seul face au marché du travail » Michel Mersenne dans *CFDT, Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>264</sup> Force Ouvrière ira jusqu'à invoquer le souvenir du STO à propos du PARE.

l'UNEDIC<sup>265</sup> - et près d'un chômeur sur cinq a des indemnités inférieures à 3000 francs par mois<sup>266</sup>.

### 2.2.2.1. Une amélioration de l'indemnisation

L'amélioration des conditions d'indemnisation est effective sur deux points essentiels, si l'on s'en tient au régime « normal »<sup>267</sup> de l'UNEDIC. Le premier porte sur les conditions d'accès à l'indemnisation, le second sur le montants des prestations.

La période de référence d'affiliation à l'UNEDIC pour la première filière d'indemnisation est élargie de 8 à 14 mois. Ce premier point d'amélioration de l'indemnisation cherche à permettre à davantage de salariés précaires cumulant des contrats de travail de courtes durées, d'accéder à l'indemnisation. Désormais, il faut donc avoir travaillé (et cotisé) au moins 4 mois dans les 14 mois précédant son inscription sur les listes de demandeurs d'emploi (et non plus 8 mois) pour prétendre à une indemnisation. C'est la seule amélioration apportée à l'étendue de la couverture du chômage.

Les durées d'indemnisation suivent donc toujours la règle des filières d'indemnisation instaurée en 1982 (durée des droits calculée en fonction de la durée de cotisation, sur le modèle de la rente) et se répartissent de la manière suivante :

---

<sup>265</sup> De janvier à juin 2000, le nombre de chômeurs indemnisé par le régime UNEDIC varie entre 43,2% et 40,7% des demandeurs d'emploi (inscrits à l'ANPE + dispensés de recherche d'emploi). Source : UNEDIC, *Chômage indemnisé ou non indemnisé au 30 septembre 2000*, Direction des Etudes Statistiques, UNEDIC, 9 avril 2001.

<sup>266</sup> Chiffre au 31 décembre 2000, source UNEDIC, citée par Patrick POMMIER et Marc COHEN-SOLAL, « L'indemnisation du chômage en 1999 et 2000 », *Premières informations et premières synthèses*, n°46-1, DARES, novembre 2001.

<sup>267</sup> Depuis les années 60, l'UNEDIC a développé des prestations différenciées (dans leur durée ou leur montant) envers des publics cibles : les chômeurs de plus de 50 ans, les licenciés économiques, les salariés en chômage partiel, etc. De même, les saisonniers, intérimaires et intermittents du spectacle bénéficient de conditions d'indemnisation particulières. Nous appelons régime « normal » celui qui concerne les personnes qui n'ont d'autre désignation que celle d'être privées d'emploi de l'industrie et du commerce.

Durée d'affiliation (de cotisation)		Durée d'indemnisation	
Proposition de convention du 28 juin 2000	Convention du 1 <sup>er</sup> déc. 1997	Proposition de convention du 28 juin 2000	Convention du 1 <sup>er</sup> déc. 1997
4 mois (122 jours d'affiliation ou 606 heures de travail) au cours des 14 derniers mois	4 mois (122 jours d'affiliation ou 606h. de travail) au cours des 8 derniers mois	4 mois (122 jours)	idem
6 mois (182 jours d'affiliation ou 910 heures de travail) au cours des 12 derniers mois	idem	7 mois (213 jours)	idem
8 mois (243 jours d'affiliation ou 1213 heures de travail) au cours des 12 derniers mois	idem	Moins de 50 ans : 15 mois (456 jours) Plus de 50 ans : 21 mois (639 jours)	idem
14 mois (426 jours d'affiliation ou 2123 heures de travail) au cours des derniers 24 mois	idem	Moins de 50 ans : 30 mois (912 jours) Plus de 50 ans : 45 mois (1369 jours)	idem
27 mois (821 jours d'affiliation ou 4095 heures de travail) au cours des derniers 36 mois	idem	de 50 ans à 55 ans : 45 mois (1369 jours) Plus de 55 ans : 60 mois (1825 jours)	idem

*Tableau établi à partir de l'art.12 §1<sup>er</sup> et de l'art.3 du règlement annexé de la Convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 et à partir de l'art.27 et de l'art.37 §1<sup>er</sup> du règlement annexé de la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997.*

Deuxièmement, et c'est l'amélioration la plus notable, la dégressivité du montant des allocations, instaurée en 1992<sup>268</sup>, qui amputait les allocations de 8 à 15% de leur montant tous les 4 ou 6 mois, est supprimée<sup>269</sup>. Le montant des indemnités reste toutefois déterminé de la même manière que dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997 : 40,4% du salaire journalier de référence auquel s'ajoute un montant fixe de 61,50 francs par jour<sup>270</sup> ou 57,4% du salaire de référence, le calcul le plus avantageux pour le demandeur d'emploi étant retenu. Toutefois, l'allocation minimale journalière ne peut être inférieure à 149,94 francs, et ne peut excéder 75% du salaire journalier de référence.

En dernier lieu, il nous faut relever une mesure qui présente moins d'incidence, mais qui participe de l'amélioration de l'indemnisation : le différé d'indemnisation n'est désormais plus que de 7 jours, alors qu'il s'élevait à 8 jours dans la convention de 1997.

Le salaire journalier de référence correspond toujours à la moyenne journalière des salaires des 12 derniers mois (ayant servi aux contributions au régime). Lorsque la période de cotisation est inférieure à un an, la globalité de la période d'affiliation est utilisée pour déterminer le salaire de

<sup>268</sup> La dégressivité était en fait une mesure qui existait déjà, instaurée à partir de la convention 1984, mais qui s'appliquait avant 1992 aux seules périodes de prolongation de l'allocation de base ou de l'allocation de fin de droits au-delà de la durée réglementaire définie par les filières d'indemnisation. Ces prolongations se faisaient sur examen individuel du dossier du chômeur, au cas par cas, par les commissions paritaires des Assedics.

<sup>269</sup> La convention de 1997 prévoyait selon la filière et l'âge du chômeur une réduction de 8, 13 ou 15% du montant de l'allocation par tranche de 4 ou 6 mois à partir du 4<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup>, 7<sup>ème</sup>, 9<sup>ème</sup>, 20<sup>ème</sup> ou même 27<sup>ème</sup> mois.

<sup>270</sup> Pour les anciens salariés à temps partiel, la partie fixe (comme l'allocation minimale) est calculée proportionnellement à l'horaire de l'intéressé.

référence. Le salaire de référence ne tient compte en outre que de la « *rémunération habituelle du salarié* »<sup>271</sup>, ce qui exclut les primes, treizième mois, ... mais exclut également du calcul les périodes où le salaire peut se trouver grevé du fait de maladie, grève ou autre.

#### 2.2.2.2. Une première évaluation des modifications des règles indemnitaires

Les dénonciations multiples des conditions d'indemnisation aussi bien dans les rangs syndicaux, politiques, qu'associatifs, ne trouvent sans doute pas dans la nouvelle convention le débouché espéré. Même la CFDT ne parle que d'un « plus » s'agissant de l'amélioration des mesures d'indemnisation.

Ainsi, l'élargissement de la période de référence pour la première filière d'indemnisation, présentée comme mesure visant à intégrer les salariés précaires dans le droit à indemnisation ne devrait pas permettre d'améliorer sensiblement le taux de couverture par l'UNEDIC des demandeurs d'emploi. Comme le note Christine Daniel, « *sur l'impact effectif de la nouvelle convention (...) des chiffrages contradictoires ont été diffusés* »<sup>272</sup>. Ainsi, dans la lettre de refus d'agrément du 24 juillet, les ministres de l'Emploi et de l'Economie estiment à 30.000 le nombre d'entrées supplémentaires dans le régime suite à l'élargissement de la période de référence, soit une augmentation de 0,2% de la proportion des chômeurs indemnisés. La CFDT estime pour sa part l'effet de l'élargissement de la première filière à 40.000 personnes indemnisées supplémentaires<sup>273</sup>. Que l'on se fie à l'une ou l'autre des quantifications, l'amélioration du taux de couverture ne devrait donc pas être considérablement améliorée. La réalité confirmera cette faiblesse de l'élargissement de la couverture, puisque « *en 2001, 34600 demandeurs d'emploi ont pu bénéficier de l'extension (...) alors qu'ils auraient été rejetés sous l'ancienne réglementation* »<sup>274</sup>. D'autant que ce chiffre est obtenu avec une période de référence pour la recherche des 4 mois d'affiliation nécessaires qui sera encore élargie dans la convention définitive, passant ainsi de 14 à 18 mois.

---

<sup>271</sup> régl. Art.21- §3 (Convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000).

<sup>272</sup> Christine DANIEL, « La convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 en chiffres, des prévisions bien incertaines », *Droit Social*, n°4, avril 2001, p.402.

<sup>273</sup> CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000.

<sup>274</sup> UNEDIC, « Convention 2001, effet de l'extension de la filière 1 », *Statis*, n°163, p.147.



L'augmentation importante du taux de couverture par le régime UNEDIC, qui passe de 42,1% en décembre 1999 à 54,1% en décembre 2003<sup>275</sup> ne doit pas tromper. « Cette évolution est difficilement imputable à la nouvelle convention d'assurance-chômage » selon Patrick Pommier. Cette hausse de la couverture tient en fait à l'amélioration de l'emploi. « L'embellie sur l'emploi ayant été à la fois forte et durable à la fin des années 1990, les salariés affiliés ont accumulé des droits à indemnisation, qu'ils sont en position de faire valoir auprès des Assedic dès qu'intervient un retournement de conjoncture »<sup>276</sup>. Ce fait s'observe par l'augmentation massive en 2001 du nombre de premiers paiements (+18% par rapport à 2000) et par la baisse de l'ancienneté moyenne dans le chômage de la population indemnisée (passant de 440 jour en fin d'année 2000 à 384 jours en fin d'année 2001). L'augmentation de la couverture est donc le résultat de la conjoncture économique et d'emploi et non de la transformation du régime.

Concernant les montants d'indemnisation, l'appréciation est plus positive. Si le taux appliqué pour définir le revenu de remplacement reste inchangé, la suppression de la dégressivité permet tout de même de tirer à la hausse le montant moyen des allocations. Au 31 décembre 2001, l'allocation UNEDIC moyenne est supérieure de 8% à celle de l'année précédente. Certes la suppression de la dégressivité n'explique pas à elle seule cette amélioration du montant d'indemnisation moyen. L'augmentation sensible du nombre de personnes indemnisées sur la base d'un temps plein (+230.000 en 2001) tire à la hausse le montant d'indemnisation. Plus généralement en 2001 le salaire moyen de référence a progressé de 4,4% sur l'année, dont 2,4% dus à la revalorisation décidée par les signataires. Patrick Pommier relève également l'augmentation de la dispersion des prestations. Pour exemple, « 20% des personnes ayant perdu un emploi à temps plein disposaient d'un salaire supérieur à 3000 € par mois, alors que ce n'était le cas que de 10% des allocataires fin 2000 »<sup>277</sup>, ce qui là encore tire à la hausse le montant moyen d'indemnisation. Mais la suppression de la dégressivité reste un élément important de cette amélioration des montants d'indemnisation. « Sachant qu'en 2000, le montant de l'indemnisation des personnes concernées par la dégressivité représentait 70% environ de celui de l'AUD à taux plein, cette réforme réglementaire doit de toute évidence contribuer à l'élévation du niveau moyen d'allocation »<sup>278</sup>. Ce fait devrait même s'accroître puisque la réforme ne s'applique que depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, l'effet devant être plus important en année pleine. L'augmentation en 2002 du montant moyen de

---

<sup>275</sup> Taux de couverture par le régime d'assurance chômage du potentiel indemnisable (DEFM 1,2,3,6,7,8 et DRE) : déc. 1999 : 42,1% ; déc. 2000 : 43,8% ; déc. 2001 : 49,0% ; déc. 2002 : 53,1% ; déc. 2003 : 54,1% (Source : UNEDIC).

<sup>276</sup> Patrick POMMIER, « Forte croissance du chômage indemnisé en 2001 », *Premières informations et premières synthèses*, DARES, n°02-2, janvier 2003.

<sup>277</sup> Patrick POMMIER, *ibid.*

<sup>278</sup> Patrick POMMIER, *ibid.*

l'allocation (+8,4% entre décembre 2001 et décembre 2002) confirme la montée en charge des améliorations liées à la suppression de la dégressivité, même si, de nouveau, d'autres éléments concourent à cette amélioration et tout particulièrement l'augmentation de 6,6% du salaire de référence entre décembre 2001 et décembre 2002.

En matière d'indemnisation, la suppression de la dégressivité constitue donc le principal acquis de cette convention du 1<sup>er</sup> juillet 2001 (et des suivantes). L'amélioration des conditions d'indemnisation et notamment des personnes concernées reste donc limitée, en retrait des pétitions de principe avancées par l'ensemble des organisations syndicales, notamment à la suite de l'annonce des excédents du régime<sup>279</sup>.

### *2.2.2.3. Conséquences sur les dispositifs d'indemnisation particuliers de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997<sup>280</sup>*

La suppression de la dégressivité comme la mise en place du PAP implique la disparition de certains dispositifs dont la caractéristique était de déroger à la dégressivité ou de bénéficier d'un suivi particulier pour le reclassement.

Ainsi, l'ACA (Allocation Chômeurs Agés) disparaît, puisque sa spécificité de non dégressivité n'a plus lieu. Notons que la garantie est prise que les chômeurs de plus de 55 ans ayant cotisé 40 annuités et ceux de plus de 57 ans et 6 mois soient exonérés de recherche d'emploi donc de PAP.

L'AFR (Allocation Formation Reclassement), dont la caractéristique était de bloquer la dégressivité durant la durée de la formation, se trouve également supprimée du fait de la disparition de la dégressivité et de l'introduction du PARE et du PAP dans lequel la formation est un objectif pour tous (la prise en charge de la formation est prévue par l'article 44 du règlement annexé à la nouvelle convention).

Des critiques n'ont toutefois pas manqué d'être formulées à l'encontre de la nouvelle prise en charge des formations. Rien n'est prévu, à ce stade de la négociation, à l'égard des formations dont la durée excèderait la période d'indemnisation. Le régime précédent prévoyait dans le cas

---

<sup>279</sup> Cf. 2<sup>ème</sup> partie.

<sup>280</sup> Pour plus de détails voir Carole TUCHSZIRER, *Réforme de l'assurance-chômage, du PAP au PAP/ND*, Document de travail de l'IRES, n°02.02 février 2002, reproduit dans *La revue de l'IRES*, n°38, 2002/1. Attention, l'analyse de Carole Tuchszirer porte sur la troisième proposition de convention, notre description à ce niveau du texte est valide pour la première proposition de convention.

des formations excédant en durée celle des droits à indemnisation, que l'AFFS (allocation de formation de fin de stage) prenne le relais de l'AFR pour prendre en charge, à même hauteur, le revenu de remplacement des chômeurs jusqu'à la fin de leur formation<sup>281</sup>. Dans la nouvelle convention, rien n'est prévu dans ce premier temps pour les formations excédant la durée du droit à indemnisation par l'UNEDIC. D'autre part, les objectifs de retour rapide en emploi qui motivent le PARE limitent les possibilités de formations longues<sup>282</sup>.

Les conventions de conversion sont également abandonnées. Le PAP correspond en effet à une généralisation du dispositif de suivi personnalisé réservé jusqu'alors aux personnes victimes de licenciement économique dans le cadre de ces conventions de conversion. De ce point de vue cette mesure spécifique n'a plus lieu d'être. Pour autant, les conditions d'indemnisation très favorables de ce dispositif (70% du salaire de référence) disparaissent également sans trouver de mesures compensatrices dans la nouvelle convention.

Les conventions de coopération disparaissent également. Elles avaient pour objectif de faciliter le reclassement de demandeurs d'emploi de plus de 8 mois par l'attribution d'une aide aux employeurs équivalente au montant brut d'indemnisation. Ce dispositif est en fait suspendu depuis mai 1999 et sera remplacé par des aides aux employeurs prévues par la nouvelle convention<sup>283</sup>.

A l'inverse, l'ARPE (Allocation de Remplacement Pour l'Emploi), dispositif de pré-retraite financé par l'UNEDIC, est maintenue. Elle est même étendue à la génération née en 1942<sup>284</sup>. Le patronat avait d'abord souhaité reporter la discussion à la négociation sur les retraites prévues dans le cycle de négociations de la « refondation sociale », mais l'insistance des syndicats, FO en tête<sup>285</sup>, a permis la reconduction et l'extension du dispositif dans ses formes antérieures.

Si la nouvelle convention sonne la fin de nombreux dispositifs, elle est aussi l'occasion d'instaurer de nouvelles mesures. L'aide à la mobilité géographique en est une, et répond parfaitement à la logique de retour en emploi qui traverse l'ensemble du texte. Dès lors qu'un chômeur « *accepte un emploi dans un autre bassin d'emploi que dans celui dans lequel il était*

---

<sup>281</sup> « Les travailleurs privés d'emploi accomplissant un stage de formation professionnelle reçoivent, au terme de leurs droits à l'allocation de formation-reclassement et jusqu'à la fin de la dernière action de formation visée à l'article 58 b) une allocation de formation de fin de stage de même nature et de même montant que l'allocation de formation-reclassement » (art.63 du règlement annexé à la convention UNEDIC du 1<sup>er</sup> janvier 1997).

<sup>282</sup> Nous aurons l'occasion de développer ce point plus loin dans le texte.

<sup>283</sup> Voir plus loin.

<sup>284</sup> Cf. art.7 du protocole d'accord du 14 juin 2000.

<sup>285</sup> Voir la partie consacrée à la CGT-FO.

*précédemment occupé* », il peut recevoir une aide « dont les modalités d'attribution sont définies par délibération de la Commission paritaire nationale » (régl.-art.43).

D'autres aides plus marginales sont également adoptées par les articles 45, 46 et 47 : aide au logement sur décision du CA de l'ASSEDIC, aide pour les congés non payés, aide forfaitaire pour des demandeurs en fin de droits n'ayant pas accès au régime de solidarité pour des raisons autres qu'un niveau trop élevé de ressources.

En définitive, les modifications majeures des conditions d'indemnisation introduites par la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 sont la suppression de la dégressivité d'une part, et l'élargissement de la première filière d'indemnisation d'autre part. Ces deux mesures constituent une amélioration certaine de la couverture conventionnelle du chômage, bien qu'en deçà de certains projets syndicaux, nous aurons l'occasion de le voir dans la 2<sup>ème</sup> partie de ce travail.

### **2.2.3. De « bonnes nouvelles » pour les employeurs<sup>286</sup>**

Les interprétations peuvent être diverses quant à l'utilisation du PARE par les employeurs pour contraindre les chômeurs à prendre certains emplois, nous aurons l'occasion d'y revenir. Toutefois, nul ne peut nier que la convention prévoit un certain nombre de mesures directement à l'avantage du patronat.

#### *2.2.3.1. Baisse des coûts pour les employeurs*

Si la baisse des cotisations n'a jamais été présentée dans les rangs du MEDEF comme un objectif prioritaire de cette négociation consacrée à la « refondation » du régime UNEDIC<sup>287</sup>, le patronat obtient tout de même que la Convention prévoit une baisse progressive du taux de cotisation précisée dans l'article 2 :

« *Le taux des contributions est fixé à :*

---

<sup>286</sup> L'expression « bonne nouvelle » est reprise du MEDEF qui décline les points de la convention comme autant de « bonnes nouvelles » : MEDEF, « Un nouveau système d'assurance chômage », *La revue des entreprises*, juin 2000.

<sup>287</sup> La « compétitivité » est tout de même un des principes qui selon Denis Kessler doit guider les réformes de la protection sociale (Denis KESSLER, *op.cit.*, 1999).

- 5,80% à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2000, réparti à raison de 3,70 % à la charge des employeurs et de 2,10 % à la charge des salariés ;
- 5,40% à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2001, réparti à raison de 3,50 % à la charge des employeurs et de 1,90 % à la charge des salariés ;
- 4,90 % à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, réparti à raison de 3,23 % à la charge des employeurs et de 1,67 % à la charge des salariés ».

Enfin, la « surcotisation cadre », à savoir « *la contribution complémentaire de 0,50 % à la charge du salarié est prélevée sur la tranche des rémunérations excédant le plafond du régime général d'assurance vieillesse de la sécurité sociale visé à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale et dans la limite de 4 fois ledit plafond* » (Conv.-art.2), est supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Mais la baisse du coût du travail ne tient pas uniquement à la réduction des contributions des employeurs au régime. L'article 42 du règlement prévoit la possibilité d'une aide financière dégressive à l'employeur, si ce dernier embauche un demandeur d'emploi qui n'a pas trouvé à se reclasser dans les 12 mois ayant suivi la signature de son premier PAP. Cette aide, proche des anciennes conventions de coopération, est définie par convention entre l'employeur et l'ASSEDIC<sup>288</sup>. Elle dure au maximum 3 ans, et diminue à chaque fois que s'est écoulé un tiers de la période définie. L'aide de l'ASSEDIC vient ainsi couvrir 40% du montant du salaire dans le premier tiers de la période, 30% dans le second tiers, et 20% dans le dernier tiers.

Enfin, le §4 du premier article de la convention prévoit « *un accès privilégié aux contrats de qualification adultes (...) en faveur des salariés involontairement privés d'emploi ayant besoin d'acquérir une qualification favorisant le retour à l'emploi avec une prise en charge des coûts de formation correspondants par le régime d'assurance chômage* ». Le contrat de qualification pour adultes (CQA) est un contrat qui donne droit pour les employeurs à des aides à l'embauche dont le montant varie en fonction de la situation de la personne privée d'emploi (chômeurs de longue durée, RMIste...). Le texte reste toutefois suspendu à une convention « *entre le régime d'assurance chômage et l'organisme de péréquation des fonds des contrats d'insertion en alternance* ».

---

<sup>288</sup> L'attribution relève de la commission paritaire nationale.

### 2.2.3.2. *Le principe des nouveaux contrats de travail : plus de flexibilité contre la précarité*

Le contexte de « refondation sociale » a amené les partenaires sociaux à mêler la négociation sur le régime d'indemnisation chômage à celle sur l'instauration de nouveaux contrats de travail. Nous avons vu plus haut que la séance plénière du 3 mai 2000 avait été l'occasion pour les organisations syndicales de contester la méthode des « groupes de travail », ce qui avait finalement abouti au retour à une forme classique de négociation paritaire, distinguant clairement les différents objets de la négociation. Pour autant, si la « refondation sociale » se voit contredite dans la forme, puisque les sujets de discussion et de contractualisation éventuelle ne sont plus interdépendants, son esprit n'en est guère modifié. En effet, les « nouveaux contrats » restent un objet de négociation à part entière de ce chantier sur l'assurance-chômage et vont trouver leur place dans les textes adoptés par les signataires.

Ainsi, dans un objectif de « *mobilisation des entreprises pour lutter contre la précarité et faciliter l'insertion* », l'accord du 14 juin 2000 propose de créer « *un contrat de travail pour l'insertion et la réinsertion (...) destiné à des publics spécifiques* », dont les modalités doivent faire l'objet d'un accord national interprofessionnel. Dans cette même optique, l'accord invite également les branches professionnelles à négocier la mise en place de « *contrats de travail ou des aménagements particuliers aux contrats de travail (...) pour la réalisation d'un projet ou d'une mission* » (protocole d'accord du 14 juin 2000, art.4).

Toutes les organisations syndicales se sont élevées contre ces nouveaux contrats de travail. Pourtant l'accord du 14 juin 2000 reprend trait pour trait la proposition patronale d'instaurer des « contrats de mission ». Il est vrai que les signataires ont pris une précaution rhétorique contre les dérives que ces CDD longs pourraient entraîner : « *Ils [les partenaires sociaux] affirment solennellement que le contrat à durée indéterminée est la forme normale et générale du contrat de travail* ». Ils enjoignent également « *les branches s'engageant dans la négociation de tels accords [à] faire à cette occasion un bilan préalable de l'utilisation des contrats à durée déterminée et fournir les analyses économiques et technologiques justifiant le recours à ces nouveaux types de contrats* ». Ces précautions n'ont pas de quoi rassurer les opposants à ces nouveaux contrats. Ce que l'accord avalise à travers ces propositions, c'est l'instauration d'une flexibilité accrue pour permettre le retour en emploi des chômeurs. Une proposition qui fait écho à la dégradation de la norme d'emploi convenable, même si le Code du Travail ne fait de toute façon pas état de la durée du contrat comme motif légitime de refus d'emploi. Contre la précarité, l'accord choisit donc d'instaurer des emplois précaires. Certes, le patronat peut arguer du fait qu'un contrat de mission

de 5 ans est moins précaire qu'un CDD actuellement limité à 18 mois. Mais il n'est pas difficile d'imaginer que les contrats de mission pouvant aller jusque 5 ans se substitueront statistiquement davantage aux CDI qu'aux CDD de courte durée, l'intérêt de l'employeur étant de limiter ses engagements et non de les alourdir.

Toutefois, si le principe est acquis, la concrétisation de ces nouveaux contrats n'en sera pas pour autant effective à la signature de l'accord. L'engagement des signataires reste faible puisque les nouveaux contrats sont suspendus à des négociations ultérieures, dans le cas des contrats de mission comme dans celui des contrats d'insertion. Il n'en est pas moins effectif que la liberté de négocier est désormais ouverte, ce qui reste une « *bonne nouvelle* » pour les employeurs.

#### **2.2.4. L'UNEDIC juge et partie**

L'entrée de l'UNEDIC dans une politique d'« activation » de grande ampleur des dépenses de l'UNEDIC, mais aussi le contrôle des chômeurs à grande échelle du fait du lien renforcé entre action d'insertion et indemnisation, posent la question de l'organisation concrète de ces nouveaux dispositifs. Jusqu'alors confinée à un rôle de caisse d'enregistrement des inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi et de versement des indemnités en fonction de la situation de chacun (ainsi que de production statistique), voici l'institution paritaire confrontée aux nouvelles missions que les signataires souhaitent lui assigner.

A cet égard, si « *tout au cours du projet d'action personnalisé, l'ASSEDIC est informée de la réalisation des actes et prestations prévus* » (régl. art.15), la convention et son règlement annexé chargent l'ANPE de l'organisation concrète du dispositif de reclassement, selon des modalités qu'il conviendra de définir par convention entre l'ANPE et l'UNEDIC. La mission de reclassement reste du ressort complet de l'agence à qui revient la mission de construire avec les intéressés les projets d'action personnalisés et de proposer des offres d'emploi ainsi que des formations en cohérence avec ceux-ci. L'UNEDIC reste donc en dehors de ce champ de compétence qui reste réservé à l'ANPE, même si information lui est donnée du déroulement de chaque projet, ce qui valut certaines interrogations syndicales au sein de l'ANPE quant à l'indépendance de l'agence vis-à-vis de ce regard de l'UNEDIC.

Mais ce qui va provoquer une forte polémique sur le nouveau rôle de l'UNEDIC tient dans la fin de ce même article 15 du règlement : l'ASSEDIC « *procède au suivi d'exécution dudit projet* ».

Le texte prévoit que « *l'ASSEDIC examine, sur la base des informations recueillies notamment auprès de l'ANPE ou en liaison avec cette dernière, les conditions de réalisation des engagements pris par l'allocataire dans le cadre du projet d'action personnalisé* » (régl. art.18). C'est sur la base de cet examen, en cas de mise en cause de la bonne volonté du demandeur d'emploi du fait d'un refus illégitime d'emploi<sup>289</sup>, que les sanctions progressives doivent s'appliquer. Le régime va-t-il s'arroger une fonction de contrôle et de sanction des demandeurs d'emploi jusqu'alors réservés aux seuls services de l'Etat (ANPE, DDTEFP) ?<sup>290</sup> Il est prévu que la mise en œuvre des sanctions fasse « *l'objet d'une convention entre l'UNEDIC et l'Etat, garant de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi, pour définir les modalités de collaboration et de délégation entre les services extérieurs du ministère chargé de l'emploi et les Assedic* » (régl.-art.19-§4). Ainsi, l'ordonnateur réel de la sanction reste encore indéfini, mais le texte de l'article utilise le terme de « délégation » qui laisse ouverte la possibilité pour l'UNEDIC de devenir le lieu de décision de la sanction à l'égard des chômeurs dont les refus seraient jugés illégitimes.

Mais au-delà de la définition de l'ordonnateur formel, il convient de savoir qui définit l'illégitimité d'un refus. Autant le refus de signer un PAP, de se présenter à un rendez-vous ou à une formation, sont des motifs de sanction peu susceptibles d'être sujets à interprétation, autant l'appréciation de la légitimité du refus d'une offre d'emploi relève pour beaucoup de la subjectivité des « juges ». Et ce d'autant plus que la qualification n'est plus une référence au bout de six mois d'ancienneté dans le chômage. A cet égard, le véritable lieu de décision en matière de sanction se trouve davantage là où est définie cette légitimité que là où se signe la décision administrative de sanction. Or, la nouvelle convention prévoit justement que l'UNEDIC devienne le lieu d'évaluation des refus opposés par des demandeurs d'emploi à certaines propositions : « *L'appréciation de la légitimité des refus s'effectue sur la base de critères et selon une procédure définie par le Groupe paritaire de suivi* » (régl.-art.19-§3). Le groupe paritaire de suivi est « *composé par les signataires du protocole du 14 juin 2000 à raison de deux représentants par organisation syndicale de salariés et un nombre égal de représentants des organisations d'employeurs et autant de suppléants* » (conv.-art.4-§2). L'Etat se retrouverait donc, au moins de fait, dépossédé de son monopole de sanction au profit de l'UNEDIC. Le régime d'indemnisation détient, selon les prescriptions de la convention, le pouvoir d'accorder et de retirer les allocations

---

<sup>289</sup> ou de tout autre injonction liée au PAP.

<sup>290</sup> Le Code du Travail prévoit que « *les opérations de contrôle de la recherche d'emploi [soient] effectuées par des agents publics relevant du ministère* » (art.L.351-18) et que ce soit « *le commissaire de la République [qui fasse] connaître à l'intéressé et aux institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage sa décision motivée de lui refuser l'attribution, le renouvellement ou le maintien du revenu de remplacement* » (art.R.351-33). De même la convention UNEDIC du 1<sup>er</sup> janvier 1997 ne donnait à l'Assedic que le pouvoir de saisir l'autorité administrative (règlement annexé, art.43), mais absolument pas de sanctionner le demandeur d'emploi.



de chacun, de manière unilatérale. Certes, le comité paritaire de suivi permet d'équilibrer les jugements prononcés puisque les syndicats y sont représentés à égalité avec le patronat, mais seules les organisations signataires sont invitées à y siéger. Autant d'éléments qui rendent compréhensible l'avis des opposants à la convention qui dénoncent le double statut de juge et partie de l'UNEDIC<sup>291</sup>.

---

<sup>291</sup> Voir notamment l'éditorial de Marc Blondel et l'article intitulé « La marche forcée du MEDEF entravée » dans FO, *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

La tradition française de la contractualisation sociale indique depuis la loi du 11 février 1950 qu'un résultat de négociation est légitime y compris si elle ne recueille l'aval que d'une minorité des organisations représentatives<sup>292</sup>. Le refus de la CGT, de FO et de la CFE-CGC de signer la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 n'invalide pas les prétentions des signataires à obtenir l'agrément du texte et l'arrêté d'extension, soit l'introduction dans le cadre législatif et réglementaire du contenu de l'accord. Il reste donc à obtenir de l'Etat son consentement. La négociation change dès lors de forme. Désormais, les deux protagonistes essentiels de la « refondation » de l'UNEDIC sont les organisations signataires d'une part, l'Etat d'autre part. Les organisations non-signataires ne forment désormais plus qu'un groupe de pression, qui va par ailleurs chercher à s'organiser pour peser, notamment sur les décisions gouvernementales. Cette confrontation des signataires à l'Etat va conduire à deux refus d'agrément et trois versions de convention que nous proposons d'observer chronologiquement.

### **3.1. Premier refus d'agrément**

L'Etat entre officiellement dans la délibération sur la convention, à partir du dépôt du projet des signataires auprès de la direction du travail. A cette étape, il a pour rôle de décider si la convention mérite ou non son agrément. Cette période va marquer le début d'un long face-à-face entre les signataires et l'Etat.

#### **3.1.1. Le premier bras de fer de la prorogation**

La convention est donc signée le 29 juin 2000. Elle doit théoriquement entrer en application le 1<sup>er</sup> juillet. A ce « détail » près que l'accord doit recevoir l'agrément gouvernemental. Or la proximité de la date d'entrée en vigueur de la convention laisse à l'évidence peu de temps aux procédures d'agrément de s'engager et aux Ministres concernés pour rendre leur avis. Les signataires décident en conséquence de proroger une nouvelle fois la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997, qui doit

---

<sup>292</sup> Cf. Marie-Laure MORIN, « Principe majoritaire et droit de la négociation collective, un regard de droit comparé », *Les notes du LIRHE*, n°324, octobre 2000.

perdre sa validité le 30 juin, jusqu'au 21 juillet 2000. La Ministre de l'emploi a donc trois semaines pour prendre sa décision.

La procédure d'agrément suppose après dépôt de la convention à la DDTEFP<sup>293</sup> de Paris et sa publication au Journal Officiel pour avis (chose faite le 7 juillet 2000), la réunion de la commission permanente du Conseil supérieur de l'emploi (CSE). Ce comité réunit les acteurs sociaux autour des représentants de l'Etat. Les organisations syndicales et patronales peuvent faire valoir à cette occasion leurs arguments auprès de l'Etat. Cette réunion du CSE doit avoir lieu le 19 juillet 2000, ce qui laisse deux jours supplémentaires à la Ministre de l'emploi pour se prononcer. Sur la base de ce constat, le gouvernement, ignorant l'accord des signataires, décide de proroger par le décret du 30 juin 2000 et *sans date limite*, la convention de 1997, afin de prendre sa décision en dehors de toute pression.

Cet épisode pourrait passer inaperçu s'il n'était le premier signe de tensions entre les signataires et l'Etat. « *La tension vient de monter d'un cran*, note la CFDT. *Jamais, jusqu'ici, la prorogation d'une convention, décidée par les gestionnaires du régime, ne s'était vue modifiée par un décret* »<sup>294</sup>. Face à ce camouflet, et compte tenu des suites de la négociation, le MEDEF et la CGPME engageront un recours devant le Conseil d'Etat contre cet arrêté de prorogation pris par le Ministère<sup>295</sup>.

### 3.1.2. Juillet 2000 : premier refus d'agrément

La convention signée le 29 juin 2000 chargée de régir l'indemnisation du chômage pour une période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2000 au 31 décembre 2003 est proposée le 30 juin 2000 à l'agrément par l'Etat. Fin juillet, la décision du gouvernement est rendue : l'agrément est refusé par le gouvernement. Cette décision sera justifiée dans une lettre adressée par Martine Aubry et Laurent Fabius aux huit organisations négociatrices de la convention<sup>296</sup>. La présentation que nous faisons

---

<sup>293</sup> Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

<sup>294</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2801, 13 juillet 2000.

<sup>295</sup> Le MEDEF et la CGPME engageront en septembre six recours devant le Conseil d'Etat. Etrangement le MEDEF annonce n'en engager que cinq (cf. la présentation commune des recours de la CGPME et du MEDEF disponible sur le site du MEDEF : [www.medef.fr](http://www.medef.fr)). Ainsi, en plus du recours contre l'arrêté de prorogation du 30 juin 2000, les deux organisations patronales engageront un recours contre la décision de refus d'agrément, et quatre autres (le MEDEF n'en annonce que trois) contre les arrêtés d'extension du 23 juillet 2000 validant les quatre avenants relatifs à l'assurance conversion et l'avenant relatif à l'ARPE.

<sup>296</sup> Lettre publiée dans *Droit Social*, n°9-10, septembre-octobre 2000 et dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.

de l'argumentaire gouvernemental ne respecte pas scrupuleusement le plan de la lettre des deux ministres, mais est conforme à son contenu.

1/ « *L'amélioration de la couverture du chômage est insuffisante* ».

2/ « *L'équilibre financier, qui est une condition de l'agrément, n'est pas assuré* » puisque « *la quasi-totalité des excédents prévisionnels (75 milliards de francs sur 2000-2003<sup>297</sup>) serait consacrée à des baisses de cotisations (71 milliards de francs sur la même période<sup>298</sup>)*. Dans ces conditions, même en utilisant les fonds de réserve accumulés ces dernières années, il ne serait pas possible d'assurer le financement du PARE, la couverture chômage et les autres dispositions prévues dans la convention ». « *Il n'est pas non plus possible d'opérer la clarification des relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC* ». Les ministres font référence à cet égard à 20 milliards de francs versés par l'Etat à l'UNEDIC en 1993 et 1994 (10 milliards par an), suite au déficit important du régime d'indemnisation du chômage<sup>299</sup>.

3/ « *Le dispositif proposé fait redouter l'émergence d'un système à double vitesse au retour à l'emploi* » : le gouvernement argue ici du fait que la convention établirait des services d'aide au retour à l'emploi qui avantageraient considérablement les chômeurs indemnisés par l'UNEDIC aux dépens des chômeurs relevant des régimes de solidarité.

4/ « *S'agissant du contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions, les dispositions proposées ne peuvent recevoir l'approbation du gouvernement* » : Martine Aubry et Laurent Fabius admettent qu'« *il est normal de sanctionner des chômeurs qui n'acceptent pas un emploi correspondant à leur qualification ou qui ne font pas de réel effort pour retrouver un emploi* », mais jugent que « *pour être impartiales, ces décisions doivent rester de la responsabilité de l'Etat et être assorties de voies de recours permettant aux chômeurs de faire valoir leurs droits* ». L'UNEDIC en s'arrogeant un droit de sanction deviendrait à la fois juge et partie, ce qui remettrait en cause l'impartialité des décisions. Les deux ministres font ici référence à l'article 18 du règlement annexé à la convention : « *L'ASSEDIC examine, sur la base des informations*

---

<sup>297</sup> 74,3 Mds de F d'après l'UNEDIC.

<sup>298</sup> 71,4 Mds de F d'après l'UNEDIC.

<sup>299</sup> Une convention financière conclue entre l'Etat et l'UNEDIC le 13 octobre 1993 prévoyait notamment la subvention de l'UNEDIC par l'Etat à hauteur de 10 milliards de francs par an pendant trois ans (cf. *Bref social* n°11542 du 15 octobre 1993). Si l'on en croit le projet de Loi de Finances 2003 statuant sur le report des remboursements de l'Etat par l'UNEDIC (art.19), les sommes réellement versées par l'Etat ne se sont élevées qu'à 2,94 milliards d'euros soit 20 milliards de francs et non pas à 30 milliards de francs comme la convention Etat-UNEDIC conclue en 1993 le prévoyait initialement.

recueillies notamment auprès de l'ANPE ou en liaison avec cette dernière, les conditions de réalisation des engagements pris par l'allocataire dans le cadre du projet d'action personnalisé. (...) Si les conclusions de l'examen sont positives, l'allocataire est invité à poursuivre son action (...). Si les conclusions de l'examen sont négatives, des conséquences en sont tirées conformément aux dispositions de l'article 19 ». Cet article 19 détaille pour sa part les motifs donnant lieu à suppression, suspension ou réduction des indemnités versées au demandeur d'emploi.

5/ Les ministres soulignent que cette compétence de sanction que l'assurance chômage veut s'accorder pose d'autant plus problème que « l'article 17 du règlement annexé met en place un mécanisme susceptible d'être utilisé pour contraindre les chômeurs à prendre des emplois ne correspondant pas à leur qualification ». Martine Aubry et Laurent Fabius relèvent que, en contradiction avec le Code du Travail dont la seule référence reste la qualification, « dès le 6<sup>ème</sup> mois de chômage, les demandeurs d'emploi seraient tenus d'accepter « les emplois qui entrent dans le champ de leurs capacités professionnelles » ». Sur la base de l'article 17, les ministres notent encore que les chômeurs auraient pour obligation d'accepter « à partir du 12<sup>ème</sup> mois, tous les emplois « correspondant à leurs aptitudes » »<sup>300</sup>. La négation de la qualification comme seule référence de l'emploi convenable constitue donc un argument supplémentaire de refus d'agrément.

6/ La suppression de l'allocation de formation reclassement (AFR) ainsi que des conventions de conversion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 apparaît « contradictoire avec l'objectif d'améliorer l'aide au retour à l'emploi ». L'AFR assure un financement jusqu'à la fin de la formation en dehors de la durée d'ouverture des droits, et permet ainsi d'offrir aux chômeurs les qualifications nécessaires au retour en emploi. Les conventions de conversion assurent des conditions d'aide au reclassement particulièrement favorables.

7/ « La convention contient des dispositions non conformes à la législation en vigueur, notamment (...) celles relatives au PARE ou à la participation du régime d'assurance chômage au financement d'aides au retour à l'emploi. (...) l'ensemble des clauses illégales de la convention du 1er juillet 2000 sont elles-mêmes indivisibles du reste de la convention car elles sont au cœur de la démarche des parties signataires. (...) Dans ces conditions, et dès lors que les clauses

---

<sup>300</sup> Comme nous l'avons souligné dans un paragraphe précédent (*Les trois étapes du PAP : répondre à l'« inemployabilité » des chômeurs*), la formulation du règlement laisse plutôt entendre qu'il n'y aurait pas deux mais une seule dégradation de la norme d'emploi.

*litigieuses sont indivisibles du reste de la convention, le ministre compétent a l'obligation de refuser d'agréer une convention comportant des clauses illégales ».*

Amélioration insuffisante de l'indemnisation, équilibre incertain du budget, traitement du chômage à deux vitesses, illégitimité de l'UNEDIC à contrôler et sanctionner les chômeurs, risque de déqualification, suppression injustifiée de l'AFR et illégalités de certaines clauses, ces sept arguments justifient donc le refus d'agrément par l'Etat de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000.

### **3.1.3. L'agrément des avenants relatifs à l'ARPE et aux conventions de conversion**

Le refus d'agrément n'est en réalité pas total. Si le ministère de l'emploi rejette l'essentiel du projet des signataires, il décide cependant d'agréer les avenants sur l'ARPE et ceux sur les conventions de conversion au travers de quatre arrêtés datés du 23 juillet 2000<sup>301</sup>. Mais loin d'être une concession faite aux signataires, cette validation partielle du texte constitue un élément supplémentaire de désaccord entre l'Etat et les organisations signataires. En effet, en procédant ainsi, la Ministre de l'emploi contrevient à l'article 17 du protocole d'accord du 14 juin 2000, qui pose le principe d'indissociabilité des parties de l'accord : « *Les dispositions du présent protocole forment un tout indissociable, la mise en oeuvre de chacune de ses dispositions étant entièrement liée à la mise en oeuvre des autres dispositions* ». La logique de « refondation sociale » voudrait en effet que l'ensemble des réformes proposées soient envisagées et traitées comme un tout cohérent et non comme une somme d'adaptations de l'existant sur de multiples points.

Désavoués par la Ministre sur l'indivisibilité du contenu de l'accord, les signataires le seront également par le Conseil d'Etat. En effet, la CGPME et le MEDEF déposeront le 29 août quatre recours contre les quatre arrêtés d'agrément relatifs à l'assurance conversion et à l'ARPE. L'arrêt du Conseil d'Etat du 4 juillet 2001, lecture du 11 juillet 2001, accompagné des conclusions du commissaire du gouvernement<sup>302</sup>, Sophie Boissard, conclut<sup>303</sup>, sur les quatre requêtes d'annulation des arrêtés d'agrément du 23 juillet 2000, au rejet de trois d'entre elles. L'annulation prononcée concerne l'arrêté d'agrément d'un avenant relatif aux anciens bénéficiaires de l'assurance conversion qui porte sur le droit aux allocations des sortants du dispositif. L'agrément des avenants directement relatifs aux conventions de conversions ne sont quant à eux pas annulés.

---

<sup>301</sup> publiés au *Journal Officiel*, n° 170, 25 juillet 2000.

<sup>302</sup> Malgré l'appellation trompeuse, le commissaire du gouvernement n'est juridiquement aucunement lié au gouvernement.

<sup>303</sup> Ces conclusions sont retranscrites dans *Droit Social*, n°9-10, septembre-octobre 2001, pp.842-852.

Ce qu'il est intéressant de noter concernant l'indivisibilité, tient dans l'argumentation menant aux conclusions de l'arrêt. Dans les moyens invoqués, le MEDEF et la CGPME font toujours appel à la clause d'indivisibilité (art. 17 de l'accord du 14 juin 2000) pour démontrer que la décision de la Ministre d'agréer une partie des accords n'était pas fondée en Droit. Or, la commissaire du gouvernement rejette cet argument dans les cas de trois arrêtés sur les quatre attaqués. Mme Boissard indique que si l'autorité administrative « *ne peut a fortiori légalement exclure une clause stipulant expressément que le contenu de l'accord à étendre ou à agréer est indivisible* »<sup>304</sup>, encore faut-il que cette clause d'indivisibilité soit légale. « *Or, poursuit Sophie Boissard, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité fait précisément valoir en défense que les clauses d'indivisibilité introduites par les parties dans les quatre avenants étaient illégales. Nous pensons que son analyse est exacte pour trois de ces accords* »<sup>305</sup>. Le commissaire du gouvernement justifie ce positionnement en faveur du gouvernement en expliquant que la demande d'agrément formulée par les signataires ne peut pas être globale : « *Il existe (...) trois catégories d'accords distinctes et, par suite, trois catégories d'agrément distinctes. Dès lors, les parties à ces accords ne pouvaient légalement établir un lien d'indivisibilité entre ces différents accords* »<sup>306</sup>.

Au-delà de l'argumentation juridique qui, du fait des délais de jugement, ne seront publiés qu'un an plus tard, alors même que la crise de l'UNEDIC aura connu une issue, les agréments séparés de l'ARPE et de l'assurance conversion en cette fin du mois de juillet 2000 constituent un élément de défiance supplémentaire entre l'Etat et les signataires.

### 3.1.4. La réponse des signataires

#### 3.1.4.1. La stratégie de l'unité

Le 24 juillet 2000, à la réception de la lettre de refus d'agrément, les signataires publient un communiqué commun dans lequel ils mentionnent que « *l'ensemble des arguments avancés pour justifier cette décision apparaissent aux organisations signataires, infondés, erronés et de mauvaise foi* »<sup>307</sup>. Au-delà des premiers contre-arguments avancés<sup>308</sup>, l'élément à retenir de ce

---

<sup>304</sup> « Le contentieux relatif au décret transitoire du 30 juin 2000 et au refus d'agréer la convention du 29 juin, Conseil d'Etat – 11 juillet 2001 – MEDEF et CGPME – conclusions du commissaire du Gouvernement Sophie Boissard », *Droit Social*, n°9/10, septembre-octobre 2001, p.850.

<sup>305</sup> *ibid.*, p.850.

<sup>306</sup> *ibid.*, p.850.

<sup>307</sup> Publié dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.

<sup>308</sup> Une lettre signée de l'ensemble des signataires, datée du 1<sup>er</sup> août 2000, développera plus en détail ces arguments.

communiqué est qu'il est signé en commun par les cinq organisations signataires : UPA, MEDEF, CGPME, CFTC et CFDT. Le patronat et les syndicats signataires forment désormais un groupe commun d'intérêts, dépassant le clivage traditionnel syndicats-patronat. Ainsi, ils décident ensemble de suspendre leur participation aux instances de l'UNEDIC. La stratégie du MEDEF, qui lie sa participation aux instances paritaires à « l'autonomie » des partenaires sociaux, est donc reprise ici par l'ensemble des signataires.

Désormais, patronat, CFTC et CFDT agiront dans l'unité pour faire reconnaître la validité de leur accord du 14 juin 2000<sup>309</sup>. Le refus d'agrément les réunit autour de cet objectif et pousse les différentes organisations signataires à refuser de renégocier sur le fond la convention traduite de l'accord.

#### 3.1.4.2. *L'argumentaire des signataires*

Cette unité d'action des signataires s'exprime à nouveau quand, le 1<sup>er</sup> août 2000, ils adressent un courrier commun à Martine Aubry et Laurent Fabius<sup>310</sup>. Cette lettre est la réponse en huit points au refus d'agrément de la nouvelle convention. Nous nous proposons de les reprendre en essayant de mesurer en quoi ils répondent aux objections du gouvernement.

Les trois premiers points sont consacrés aux questions financières. Les signataires cherchent dans le premier d'entre eux à démontrer que le budget présenté est « *équilibré* » et en mesure de couvrir les dépenses induites par la nouvelle architecture du régime. Les signataires prévoient ainsi, à l'appui des travaux menés par les services de l'UNEDIC, que les dépenses supplémentaires liées aux nouvelles missions du régime, soient financées par 74,3 milliards d'excédents prévus (à organisation constante du régime), auxquels s'ajoutent 22,9 milliards de réserves financières du régime d'ores et déjà acquises, et 15 milliards issus « *des résultats attendus de la nouvelle politique de retour à l'emploi* ». En outre, les organisations signataires précisent que la convention prévoit une clause de sauvegarde en cas de déséquilibre budgétaire. En effet, l'article 6 envisage la possibilité d'ajuster les contributions et la réintroduction de la dégressivité des allocations, en cas de déficit du régime.

---

<sup>309</sup> A l'exception du fait que la CFTC annoncera le 28 août, à l'inverse des positions de la CFDT et du patronat, son retour dans les instances de l'UNEDIC (Cf. *Liaisons sociales, Bref social*, n°13223, 30 août 2000).

<sup>310</sup> Lettre publiée dans *Droit Social*, n°9/10, septembre-octobre, pp.826-827 et dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.



Ces remarques méritent un commentaire. L'essentiel des 112,2 milliards chargés de financer les dépenses nouvelles liées à cette convention, ne sont pas véritablement assurés. Il s'agit de prévisions d'excédents ou de prévisions de sorties du régime liées au PARE. Or, comme le note Christine Daniel, « *le caractère à la fois très fluctuant et largement imprévisible des résultats financiers de l'UNEDIC est une donnée structurelle du régime d'assurance-chômage, qui le distingue assez radicalement des autres branches de la protection sociale* »<sup>311</sup>. L'auteur montre comment durant la décennie 1990, les hypothèses de dépenses et de recettes du régime UNEDIC ont été démenties dans un sens comme dans l'autre, du fait de la sensibilité du régime à la conjoncture économique. Lorsque le volume d'emploi baisse, le régime subit le double effet d'une perte de ressources (cotisations) et d'une hausse de dépenses (nouveaux entrants), ce qui a pour conséquence de provoquer des variations conjoncturelles fortes du budget. L'effet inverse est vrai. Une baisse du chômage provoque un gain substantiel dont il est difficile de juger l'ampleur. L'excédent budgétaire de l'année 2000 de 1,33 milliards d'euros<sup>312</sup> (soit environ 8,75 milliards de francs) sur un budget de 21,44 milliards d'euros est là pour le rappeler. Argumenter de l'équilibre d'un budget sur la base de prévisions qui ont montré par le passé leurs faiblesses, semble peu convaincant quant à la garantie de cet équilibre budgétaire. L'avenir montrera d'ailleurs que, malgré les aménagements à venir dans le financement du dispositif, les partenaires sociaux seront contraints le 19 juin 2002 de repousser la baisse des cotisations prévue au 1<sup>er</sup> juillet 2002, de revoir à la hausse les cotisations sociales patronales et salariales, et de reporter les remboursements à l'Etat, prévus dans le cadre de la clarification financière.

Ces incertitudes se traduisent d'ailleurs dans le chiffrage fluctuant de ces excédents potentiels. Ainsi, dans son argumentaire d'avril-mai 2000, la CFDT cite une étude de l'UNEDIC qui évalue les économies liées aux effets positifs de l'aide au retour à l'emploi à 22,4 milliards de francs<sup>313</sup> tandis que la lettre du 1<sup>er</sup> août des signataires (y compris la CFDT) les fixe à 15 milliards.

Le second point de la lettre des signataires cherche à montrer l'effort financier consacré à l'amélioration de la couverture des chômeurs. « *Les ressources dégagées par la convention permettent de mettre en œuvre des mesures en faveur des demandeurs d'emploi, à hauteur de près de 50 Mds* » avancent les signataires, alors que le gouvernement dans sa lettre de refus d'agrément reproche de n'affecter que 4 milliards de francs à l'amélioration de la couverture chômage.

---

<sup>311</sup> Christine DANIEL, *op.cit.*, 2001, p.398.

<sup>312</sup> Source : UNEDIC, *Statis*, n°162, 4<sup>ème</sup> trimestre 2001, p.17.

<sup>313</sup> Analyse du refus d'agrément par la CFDT du 25 juillet 2000, reprise dans CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000. Les prévisions de l'UNEDIC sont également retranscrites dans : Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.85.

Le calcul des ministres est, il est vrai, quelque peu sommaire. Ils considèrent l'excédent prévisible de 2000 à 2003 à 75 milliards de francs, duquel ils retranchent la baisse des contributions patronales et salariales évaluées à 71 milliards de francs. Les réserves du régime, dont il est pourtant question plus loin dans la lettre, ne sont pas prises en compte alors même que cette somme est la seule dont l'effectivité soit assurée. En outre, Martine Aubry et Laurent Fabius n'envisagent pas les effets du PARE dont ils déclarent partager la philosophie : « *Le gouvernement partage également l'objectif de développement de l'aide personnalisée aux demandeurs d'emploi* »<sup>314</sup>. Les ministres établissent dans leur courrier le lien entre le programme « nouveau-départ »<sup>315</sup> et la proposition des signataires : « *Il n'y aurait donc que des avantages à étendre une démarche de cette nature aux chômeurs qui en ont besoin et le gouvernement a accueilli favorablement l'idée qu'une partie des fonds de l'UNEDIC soit mobilisée en ce sens, dans une logique d'activation des dépenses passives* »<sup>316</sup>. Tout laisse à croire qu'ils envisagent l'« activation » des dépenses comme un moyen de réduire le chômage donc les coûts pour le régime. Pourtant, tout effet budgétaire de l'instauration du PARE est ignoré.

Ceci dit, même en additionnant les excédents réalisés et prévus (97,2 Mds d'après l'UNEDIC) et les effets du PARE (15 Mds), auxquels on retrancherait 71,4 Mds de francs correspondant aux baisses de cotisations, il ne reste que 40,8 Mds de francs pour financer l'amélioration des prestations et les PAP, et non 50 comme annoncés par les signataires.

Le troisième argument des signataires cherche à contredire le constat des ministres selon lequel la clarification des relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC ne serait pas possible. L'accord du 14 juin 2000 prévoit l'ouverture de discussions entre l'Etat et les signataires sur cette question (art.14), ce que font valoir les signataires. Pour autant, les ministres n'accusent pas les signataires de ne pas *vouloir* opérer une clarification, mais de ne pas se donner les moyens de *pouvoir* le faire. Or, l'argumentaire des signataires n'offre aucune indication sur les ressources financières qui pourraient effectivement être allouées à cette « clarification », notamment pour procéder au remboursement des prêts de l'Etat.

La position du gouvernement sur les ressources financières n'est pas sans provoquer certaines interrogations. Tout en reprenant les évaluations menées par l'UNEDIC (75 milliards d'excédents

---

<sup>314</sup> Lettre de refus d'agrément du 24 juillet 2000, publiée dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.

<sup>315</sup> Le programme « Nouveau départ » s'adresse aux jeunes entrant dans leur 6<sup>ème</sup> mois de chômage, aux adultes dans leur 12<sup>ème</sup> mois et aux publics menacés d'exclusion. Mis en place par l'ANPE, il consiste en un suivi personnalisé des publics visés. Ce programme s'inscrit dans le cadre du Plan national d'action pour l'emploi adopté en 1998 au sommet européen de Luxembourg.

<sup>316</sup> Lettre de refus d'agrément du 24 juillet 2000, *ibid.*.

prévus), elle passe sous silence d'autres éléments des prévisions de ressources (réserves du régime, effets du PARE-PAP) pour estimer la viabilité financière du projet. Si les signataires apportent quelques éclairages à même de contredire l'argumentaire de refus d'agrément signé par Martine Aubry et Laurent Fabius, en indiquant les ressources jugées disponibles oubliées par les ministres, les éléments avancés reposent sur des prévisions dont la fragilité reste forte. Enfin, la clarification financière entre le régime et l'Etat ne trouve pas, au-delà de la déclaration d'intention, d'éléments concrets qui permettraient de penser qu'elle puisse avoir lieu<sup>317</sup>.

La réponse des signataires se poursuit par un quatrième point relatif à l'accusation gouvernementale selon laquelle la convention ferait émerger un système de retour à l'emploi à deux vitesses. Les signataires répondent que le système à double vitesse a cours depuis 1982 avec la séparation du régime de solidarité et du régime conventionnel. Cet argument semble inapproprié puisque les ministres ne font pas référence aux modes d'indemnisation mais au système d'aide au retour à l'emploi. Jusqu'alors l'ANPE se devait de gérer à égalité les demandeurs d'emploi indemnisés par l'UNEDIC et ceux relevant du régime de solidarité. Le PARE introduirait une distinction dans l'aide au retour en emploi de ces deux catégories de demandeurs d'emploi.

L'incidence de la dualité indemnitaire sur le système d'aide au retour à l'emploi régi par l'ANPE ne se fait sentir que parce que la convention introduit l'« activation » des dépenses de l'UNEDIC et donc un double financement de l'aide au retour à l'emploi pour deux publics qui se différencient désormais par leur appartenance indemnitaire. Le gouvernement peut certes constater qu'il y a un risque de dualisation dans l'aide à la réinsertion professionnelle, il ne fait pourtant que l'acquiescer quand en parallèle il apporte son soutien aux signataires dans la mise en place de l'« activation » des dépenses de l'UNEDIC. A cet égard, la possibilité ouverte par la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000<sup>318</sup> d'étendre le PARE à l'ensemble des demandeurs d'emploi, constitue une réponse semble-t-il solide à l'objection des ministres. Les signataires renvoient d'une certaine manière au gouvernement la responsabilité de l'instauration d'un système à deux vitesses. Le gouvernement ne peut à la fois défendre l'activation de l'UNEDIC, et reprocher que cette activation crée une inégalité de traitement pour ceux qui ne dépendent pas de l'UNEDIC. La convention ne peut rien en elle-même sauf à renoncer à l'« activation » des dépenses.

---

<sup>317</sup> Le financement du remboursement de l'Etat n'apparaît pas dans le plan prévisionnel de financement effectué par l'UNEDIC et cité par la CFDT dans son contre argumentaire (CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000).

<sup>318</sup> L'article 2 précise que « dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, les partenaires sociaux signataires de la présente convention examineront avec l'Etat les conditions dans lesquelles cette disposition pourrait s'appliquer aux bénéficiaires du régime de solidarité dès lors qu'un financement public serait prévu à cet effet ».

En outre, l'UNEDIC, par les mesures actives du régime qui existaient avant l'introduction du PARE, avait déjà créé un système d'aide au retour à l'emploi à plusieurs vitesses. Ainsi, les conventions de conversion offrent un suivi individualisé à la seule catégorie des travailleurs victimes de licenciement économique. L'AFR est réservée aux seuls bénéficiaires du régime UNEDIC, ce qui constitue encore une différenciation entre chômeurs indemnisés ou non par l'UNEDIC dans l'aide à la réinsertion professionnelle. Or, il est justement reproché aux signataires de vouloir supprimer ces deux mesures qui pourtant génèrent une inégalité de traitement des chômeurs quant à leur aide au retour en emploi. Jacques Freyssinet<sup>319</sup> note encore que l'APEC, institution paritaire créée en 1966, constitue également un traitement différencié puisque l'organisme est réservé aux cadres et jeunes diplômés (minimum bac + 4).

L'Etat lui-même pratique des traitements différenciés d'aide à la réinsertion professionnelle, qu'il s'agisse de suivi particulier vis-à-vis de publics spécifiques (contrat d'insertion des RMIstes, accompagnement dans le cadre du programme TRACE à destination des jeunes en difficultés, programmes « Nouveau départ » à destination des jeunes, des CLD et personnes menacées d'exclusion, etc.) ou qu'il s'agisse de mesures financières destinées à faciliter l'embauche de certains publics (allègements de cotisations sociales, aides financières particulières...etc.).

L'argument des ministres selon lequel le PARE créerait un système d'aide au retour à l'emploi à double vitesse semble donc souffrir de nombreuses fragilités. Cette critique est juste mais doit alors s'appliquer plus largement, et ne peut de toute façon pas trouver de réponse par la seule transformation du texte de la convention.

Le cinquième point concerne la remise en cause de la qualification et la remise en cause du contrôle par l'Etat du respect par les chômeurs de leurs obligations.

Sur le premier aspect, les signataires font référence à la norme d'emploi convenable des six premiers mois d'indemnisation pour contredire le gouvernement sur la question de la qualification, en ne citant que le 6<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 1 de la convention : « *Dans le cadre de ses missions et du projet d'action personnalisé, l'ANPE propose au demandeur d'emploi des offres d'emploi correspondant à ses compétences professionnelles, à ses qualifications validées et rétribuées au salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* ». Ils passent sous silence la dégradation de la norme d'emploi prévue par le règlement annexé (art.17) pour les personnes qui dépassent six mois de chômage, ce qui est pourtant le nœud du problème. Les signataires ajoutent à ce sujet que « *toute modification du champ de recherche d'emploi suppose l'accord préalable du demandeur d'emploi* ». Un accord qui, cependant, reste dépendant des

---

<sup>319</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.88.

cadres légaux et réglementaires. Or, nous l'avons déjà souligné, la convention ne fait plus référence à la qualification dès lors que le demandeur d'emploi dépasse six mois d'ancienneté dans le chômage. Le pouvoir de négociation du contenu du PAP du chômeur vis-à-vis de l'ANPE, déjà dissymétrique, s'en trouve encore amoindri puisque la référence à la qualification ne semble même plus être un argument opposable pour justifier un refus d'emploi.

Quant au contrôle par l'Etat des devoirs des demandeurs d'emploi, les signataires rappellent que le règlement annexé à la convention d'aide au retour à l'emploi prévoit dans son article 19-§4 qu'une convention entre l'UNEDIC et l'Etat doit être négociée « *pour définir les modalités de collaboration et de délégation entre les services extérieurs du ministère chargé de l'emploi et les Assedic* ». Cependant, cette convention Etat-UNEDIC à venir aurait été de fait bridée par la convention UNEDIC si celle-ci avait été agréée, puisque le même article 19 du règlement, dans son troisième paragraphe, précise que « *l'appréciation de la légitimité des refus s'effectue sur la base de critères et selon une procédure définie par le Groupe paritaire de suivi* ». De même, l'article 18 indique que « *l'ASSEDIC examine, sur la base des informations recueillies notamment auprès de l'ANPE ou en liaison avec cette dernière, les conditions de réalisation des engagements pris par l'allocataire dans le cadre du projet d'action personnalisé* ». Ces éléments agréés auraient conduit à la dépossession de l'Etat au profit de l'UNEDIC d'une partie du contrôle des demandeurs d'emploi ou auraient supprimé le monopole étatique du contrôle des chômeurs. La convention Etat-UNEDIC n'est donc pas en soi une réponse à l'objection gouvernementale car cette convention à venir n'est pas censée entrer en contradiction avec la convention UNEDIC elle-même.

Le sixième point abordé par la lettre commune patronat-CFTC-CFDT, cherche à réfuter la remarque des ministres pour qui « *certaines propositions sont contradictoires avec les objectifs affichés* »<sup>320</sup>, soit l'amélioration du nombre de reclassements et de la couverture des personnes privées d'emploi. Les signataires notent que le refus d'agrément est en contradiction avec l'appréciation positive du gouvernement sur l'« activation des dépenses » pour l'aide au retour à l'emploi et son intérêt dans la lutte contre l'exclusion : « *en l'absence d'agrément de la convention, l'exclusion des demandeurs d'emploi serait prolongée* ». L'accord des ministres et des signataires sur l'opportunité de l'« activation » du régime UNEDIC ne fait pas de doute, le gouvernement l'a rappelé à plusieurs reprises, et le répète encore dans la lettre de refus d'agrément. Mais ce dernier reproche aux partenaires sociaux signataires de ne pas y affecter les

---

<sup>320</sup> Lettre de refus d'agrément du 24 juillet 2000, publiée dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.

fonds nécessaires. L'argumentaire des signataires est un jeu rhétorique qui ne répond en rien aux objections des ministres.

L'arrêt de la dégressivité comme l'élargissement de la première filière d'indemnisation sont également avancés par les signataires pour montrer l'amélioration de la situation des demandeurs d'emploi. Ces transformations des règles d'indemnisation constituent une amélioration objective de la situation des chômeurs relevant de l'UNEDIC. Le gouvernement, s'il passe sous silence la fin de la dégressivité des allocations ce qui est pour le moins étonnant, ne nie pas l'amélioration que constitue le passage à quatorze mois de la période de référence de la première filière d'indemnisation. Il reproche toutefois un financement incertain de la mesure et surtout, pour le sujet qui nous préoccupe, de n'avoir pour résultat que l'intégration de 30.000 chômeurs supplémentaires au régime conventionnel d'indemnisation du chômage.

Le sixième point de la lettre des signataires répond également au reproche de la suppression de l'AFR et des conventions de conversion. Les signataires estiment que le PARE « *conduit en réalité à élargir ou généraliser ces dispositifs* ». Cette appréciation des signataires nous semble excessivement optimiste quant à la qualité de la prise en charge de la formation qu'ils ont prévu dans la convention.

Nous l'avons déjà noté, rien n'est prévu, à cette période de la négociation, vis-à-vis des formations dont la durée excéderait celle des droits à indemnisation. Il faudra attendre la loi DDOSEC du 17 juillet 2001 pour que soit instaurée l'Allocation de Fin de Formation (AFF), remplaçante de l'AFFS (allocation de formation de fin de stage qui prenait la suite de l'AFR lorsque le chômeur avait épuisé ses droits). L'AFF sera toutefois limitée à quatre mois, contrairement au système précédent qui ne fixait pas de limites autres que celles convenues par l'AFR. A l'exception de la filière 1<sup>321</sup>, chaque demandeur d'emploi indemnisé par l'UNEDIC pouvait prétendre à une formation de un an maximum, et même au-delà s'il justifiait de trois années d'affiliation au régime. A l'évidence, la prise en charge indemnitaire de la formation, telle que prévue dans la proposition de convention, limite de fait l'accès aux formations longues aux demandeurs d'emploi ayant acquis des droits également longs. Ainsi, « paradoxalement », ce sont les demandeurs d'emploi qui ont eu les expériences professionnelles les plus durables, qui ont ainsi fait preuve de leur « employabilité », qui pourraient avoir accès aux formations longues. A l'inverse, les salariés les plus précaires (qui n'ont été affiliés que peu de temps), pour qui le besoin

---

<sup>321</sup> Les chômeurs de la première filière d'indemnisation étaient exclus du droit à l'AFR, tandis que le nouveau système de formation les prend en charge (les filières 3, 4 et 5 sont toutefois exclues du droit à l'AFF). Cet élément relativise notre propos puisque le nouveau régime offrira des possibilités supplémentaires de formation aux chômeurs de la filière 1 grâce aux possibilités de prolongation de l'indemnisation par l'AFF. Cependant à cette étape de la négociation, l'AFF n'existe encore pas.

de formation est *a priori* le plus important, ne pourraient se voir offrir que des formations de courte durée.

De manière cohérente avec ce constat de limitation des formations longues, Didier Gelot, Catherine Levy et Willy Pelletier notent que l'indemnisation du stagiaire par une allocation d'indemnisation non spécifique à son statut de stagiaire, modifie sa position au sens du Code du Travail (il relève du livre III et non plus du livre IX). « *La formation n'est plus dès lors qu'un moyen comme un autre de retour à l'emploi. Ceci tend à prouver (...) son assujettissement à l'emploi quel que soit le statut de cet emploi* »<sup>322</sup>. L'objectif de la formation dans le cadre du PARE et du PAP devient donc le retour rapide en emploi, ce qui justifie de limiter les possibilités de formations longues, et aura pour conséquence probable de négliger les besoins de qualification de la main d'œuvre à plus long terme.

Ce constat est encore appuyé par l'article 44<sup>323</sup> du règlement annexé à la convention, qui définit la possibilité d'une aide à la formation versée par l'UNEDIC et chargée de la prise en charge des frais de formation (frais de dossier et d'inscription, frais de transport et d'hébergement). Il est précisé à cet égard que « *cette aide est attribuée selon des modalités définies par le Groupe paritaire de suivi* », instances interne de l'UNEDIC. Ce rôle particulier de l'UNEDIC pousse les auteurs précédemment cités à conclure que « *ce nouveau positionnement de l'UNEDIC dans le champ de la formation entérine le passage d'une partie des missions autrefois dévolues au service public (ANPE, Afpa) à l'UNEDIC gérée paritairement et donc influencée par les pressions du patronat* »<sup>324</sup>. Les formations financées par l'UNEDIC risquent d'être soumises à la contrainte du besoin immédiat du marché du travail et de sortie la plus rapide possible des listes de demandeurs d'emploi. L'organisation concrète par la circulaire de l'UNEDIC du 22 octobre 2001<sup>325</sup> des attributions de financements de formation confirme encore le propos. Trois types de formations sont « financables » par l'UNEDIC : 1/ celles prévues par une liste de formations homologuées par chaque bureau d'Assedic, plus ou moins financées selon qu'elles sont classées prioritaires ou non ; 2/ les actions de formation liées aux besoins locaux du marché du travail ; 3/ « *les actions de formation préalables à l'embauche* » pour lesquelles, contre financement de la formation, un employeur s'engage à embaucher le stagiaire. Au regard de cette vision adéquationniste de la relation formation-emploi, « *il y a fort à craindre que la convention débouche ainsi, (...) vers des stages courts, donc très souvent non diplômants, orientés vers un retour rapide à l'emploi pour*

---

<sup>322</sup> Didier GELOT, Catherine LEVY et Willy PELLETIER, « La nouvelle convention d'assurance-chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », *Droit Social*, n°6, juin 2002, p.634.

<sup>323</sup> Il s'agit de l'art. 45 dans les deux versions ultérieures de règlement, mais les termes sont strictement identiques.

<sup>324</sup> Didier GELOT et alii, *op.cit.*, 2002, p.634.

<sup>325</sup> Circulaire n°01-09 du 22 octobre 2001 portant sur la « *mise en œuvre des aides au reclassement et à la formation dans le cadre du PARE* ». Nous nous référons plus précisément à la fiche 1 de la circulaire intitulée « *l'aide à la formation* ».

*des secteurs connaissant des pénuries d'emploi* »<sup>326</sup>. En cela on passe de la « *formation au formatage des demandeurs d'emploi* »<sup>327</sup>.

Cette politique de formation très ciblée ne sera pas sans réussite. L'UNEDIC se réjouit dans un premier bilan du PARE que « *dès le début de l'année 2002, le taux de retours à l'emploi pour les bénéficiaires de formations s'est amélioré de 8 à 10 points* », notant que le succès de reclassement vaut particulièrement pour les formations conventionnées par l'ASSEDIC (63% de taux de retour en emploi) qui « *sont en général proposées sur la base des résultats des enquêtes sur les besoins en main d'œuvre* »<sup>328</sup>. En revanche, les besoins de moyen ou long terme sont négligés. La pénurie d'infirmiers et d'infirmières subie par les hôpitaux français fut l'occasion pour les syndicats de l'ANPE, notamment le SNU<sup>329</sup>, ou les associations de chômeurs, de pointer du doigt cette inadaptation aux besoins sociaux des dispositifs de formation financables par l'UNEDIC.

Ainsi, même en mettant de côté les difficultés liées à la mise en place tardive de l'AFF en remplacement de l'AFFS, l'AFR, en disparaissant, ne se trouve pas remplacée dans les mêmes termes par le dispositif de formation de la nouvelle convention. Le sens et le but de la formation se trouvent largement modifiés par les nouveaux textes.

S'agissant des conventions de conversion réservées aux personnes victimes de licenciement économique, le suivi personnalisé qui les caractérisait se trouve élargi. Mais nous le soulignons précédemment, l'allocation de conversion présentait en outre l'avantage d'indemniser les licenciés économiques à hauteur de 70% du salaire antérieur. Ces chômeurs spécifiques retourneront de ce point de vue dans la règle commune (40,4% du salaire journalier de référence + 61,50 francs par jour (pour un temps plein) ou 57,4% du salaire).

On le voit, dans sa version du 1<sup>er</sup> juillet, l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ne correspond pas pleinement, comme le prétendent les signataires, à un élargissement ou à une généralisation de l'AFR et des conventions de conversion. De ce point de vue, les objectifs d'amélioration du retour en emploi ou de la situation des chômeurs semblent effectivement en partie contredits par la suppression des deux dispositifs AFR et conventions de conversion. L'argumentaire des ministres ne semble donc pas être véritablement mis en difficulté par la réponse des signataires.

---

<sup>326</sup> Didier GELOT et alii, *op.cit.*, 2002, p.635.

<sup>327</sup> Pour reprendre le titre de l'article précédemment cité.

<sup>328</sup> UNEDIC, *Source UNEDIC, la lettre de l'assurance chômage*, n°36, octobre 2003.

<sup>329</sup> Le SNU-ANPE (Syndicat national unitaire de l'ANPE) est né de l'opposition à la nouvelle convention. L'opposition au texte s'est essentiellement nourri de ce que les agents syndiqués dénonçaient comme une mise sous contrôle de l'ANPE par l'UNEDIC. S'est greffée ensuite à ce discours corporatif une dénonciation des conditions d'indemnisation rejoignant les positions des non-signataires. Le SNU-ANPE est principalement composé d'ancien syndicalistes de la CFDT-ANPE, fédération marquée depuis longtemps par sa contestation de la ligne confédérale. Ce nouveau grief fait à la confédération a donc provoqué la scission du syndicat.



Le septième point de la lettre des signataires se charge d'expliquer que « *l'affirmation selon laquelle « la convention fixe de façon unilatérale les rôles de l'ANPE et des Assedic » est (...) sans fondement* ». L'argument invoqué est, comme dans le cas du pouvoir de contrôle des demandeurs d'emploi, que la convention (art.1) prévoit une convention entre l'ANPE et l'UNEDIC sur le sujet. Tout comme dans le cas du contrôle des chômeurs, la convention à venir, en cas d'agrément, aurait été contrainte par le contenu de la convention et de son règlement annexé. Or, le rôle de l'ANPE dans l'élaboration et l'usage du PAP est détaillé. Il est également précisé que l'ANPE doit informer les ASSEDIC sur le déroulement de celui-ci afin qu'elle puisse évaluer le respect des engagements du demandeur d'emploi (régl.-art.18). Le contenu de la convention se serait de toute évidence imposé à une convention de partenariat entre l'ANPE et l'UNEDIC. La convention laisse certes ouvertes certaines dispositions dont elle précise que la définition relève d'une convention de partenariat à venir, mais de nombreuses mesures impliquant directement le rôle de l'ANPE sont effectivement décidées unilatéralement par la convention.

Le huitième et dernier point du courrier des signataires est relatif à l'illégalité de certaines mesures. Les signataires en conviennent mais opposent aux ministres le fait que la convention prévoit l'application de ces mesures sous réserve de modifications législatives et réglementaires. La question qui reste à trancher est alors de savoir si l'on peut agréer une convention dont certaines clauses sont illégales. Pour les ministres de l'emploi et des finances, « *le seul fait que la convention comporte des clauses illégales fait obstacle à un agrément de l'ensemble de la convention quand bien même il est prévu que ces clauses n'entreront en vigueur que « sous réserve de l'adoption à cet effet de modifications législatives et réglementaires »* »<sup>330</sup>. L'argument des ministres semble solide et s'inscrit par ailleurs comme une réaffirmation de la hiérarchie des normes juridiques dans le débat sur la primauté de la Loi sur la Contrat qui a accompagné l'initiative de « Refondation sociale ». Les signataires répondent au contraire, à propos de l'agrément « sous réserve de », que cette « *pratique est fréquente pour nombre d'autres agréments ou extensions d'accords* ». Pourtant, une telle décision revient à préjuger du choix du législateur. Or, les modifications législatives et réglementaires ne portent pas sur des détails de la convention, mais notamment sur la possibilité pour le régime d'allouer un financement à d'autres fins que l'indemnisation. Sans ces modifications légales, le PARE devient inapplicable. L'agrément « sous réserve de » prend une toute autre dimension de ce point de vue.

---

<sup>330</sup> Lettre de refus d'agrément du 24 juillet 2000, publiée dans *Liaisons sociales document*, n°63, cahier joint au n°13214, 11 août 2000.

Les contre-arguments des signataires présentent de nombreuses faiblesses. Pourtant le courrier annonce qu'ils « *semblent clairement justifier un réexamen de [la] décision de refus* ». Les signataires proposent à cet effet d'ouvrir la discussion avec les ministres sur quatre points : la clarification financière, l'extension du PARE à l'ensemble des demandeurs d'emploi, et les deux conventions de partenariats Etat-ANPE-UNEDIC et ANPE-UNEDIC. La porte reste donc ouverte à des modifications à même de répondre à certaines objections gouvernementales.

Sans que cela soit revendiqué, les signataires excluent de la discussion les organisations non-signataires puisque aucune renégociation n'est envisagée. La limitation du champ des discussions est clairement annoncée. Le souhait, émis en fin de courrier, que ces discussions aient lieu avant la réunion des *partenaires sociaux signataires* qui doit se tenir le 4 septembre 2000 confirme cette volonté des signataires de cantonner la discussion à un seul interlocuteur : l'Etat.

### **3.1.5. Vers une nouvelle rédaction de la convention**

La lettre du 1<sup>er</sup> août 2000 ne modifiera pas la position du gouvernement qui maintient son refus d'agrément dont il informe les signataires par courrier le 21 août 2000. Dans un communiqué commun du ministère de l'emploi et de la solidarité et du ministère des finances et de l'industrie, les ministres « *constatent que les signataires de la convention n'apportent pas d'éléments remettant en cause l'analyse des différents obstacles à l'agrément développée par le gouvernement* ». Toutefois, « *il devrait être possible, compte tenu d'objectifs qui devraient être partagés, de dégager un accord qui recueille l'approbation la plus large possible des partenaires sociaux* ». La lettre adressée aux signataires précise qu'un tel accord pourrait être trouvé en envisageant quatre objectifs : « *faire bénéficier de l'assurance chômage un plus grand nombre de salariés ayant travaillé et cotisé* », « *développer l'accompagnement personnalisé des chômeurs sans porter atteinte à leurs droits et aux chances de retour à l'emploi des plus en difficulté* », « *clarifier les relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC* » et « *baisser les cotisations* »<sup>331</sup>.

Cette fin de non recevoir n'entamera pas la stratégie d'unité des signataires, ni leur choix de refus de toute renégociation. Patronat, CFTC et CFDT réunis vont prendre l'initiative pour tenter une résolution de la « crise » de l'UNEDIC. Ainsi, ensemble, les signataires réitèrent par un courrier en date du 4 septembre 2000, leur volonté de rencontrer les ministres concernés mais également

---

<sup>331</sup> Lettre citée dans *Liaisons Sociales, Bref social*, n°13221, 25 août 2000.

de voir leur texte « *pris en compte par les pouvoirs publics* »<sup>332</sup>. Les signataires rencontrent en conséquence *ensemble* Martine Aubry, le 7 septembre 2000.

C'est encore par un communiqué commun que patronat, CFDT et CFTC réunis font part de leurs conclusions de « *satisfaction* », suite à l'entretien avec la Ministre de l'Emploi : « *les organisations signataires prendront les initiatives nécessaires pour dégager les conditions, et cela le plus rapidement possible, de l'agrément de la convention* ». Aucune renégociation n'est envisagée. Il s'agit d'une réécriture de certains points « *de rédaction, d'interprétation et de clarification, notamment juridiques et financières* » à la demande de la Ministre. Les non-signataires restent hors-jeu. Tout au plus les signataires indiquent qu'ils « *prendront également tout contact utile avec toutes les organisations ayant participé à la négociation* »<sup>333</sup>.

Une version remaniée de la convention est donc écrite. Les signataires invitent la CGT, FO et la CGC à venir en prendre connaissance le 22 septembre 2000 au siège du MEDEF. Cette convocation doit permettre aux non-signataires d'apposer, s'ils le souhaitent, leur signature à la nouvelle version du texte. Cette convention doit ensuite être proposée à l'agrément du gouvernement. Une négociation en tant que telle est donc exclue. Il s'agit juste, selon la lettre de convocation envoyée par les signataires, d'« *examiner les modalités d'adaptation de certaines dispositions* »<sup>334</sup>.

### 3.1.6. Quelle action des non-signataires ?

Nous l'avons déjà souligné, l'accord de juin et la convention du 1<sup>er</sup> juillet transforment les modalités de la négociation. Les non signataires (CGC, CGT et FO) se retrouvent dans la position du groupe de pression, chargé d'agir sur les protagonistes du face-à-face Etat-signataires.

#### 3.1.6.1. Le projet de socle du régime d'assurance chômage des non signataires

Pour peser sur le cours des événements, au-delà de la procédure légale d'agrément (elles exerceront leur droit d'opposition lors de la réunion du Conseil supérieur de l'emploi du 19 juillet

---

<sup>332</sup> Lettre citée dans *Liaisons Sociales, Bref social*, n°13229, 7 septembre 2000.

<sup>333</sup> Déclaration à la presse de Nicole Notat, secrétaire générale de la CFDT, au nom des cinq signataires, à la sortie de la rencontre avec la ministre de l'emploi et de la solidarité le 7 septembre 2000.

<sup>334</sup> Citée dans Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.54.

2000), ces organisations vont tenter de s'organiser entre elles. Le 19 juin, la CFE-CGC et FO envoient un courrier commun au MEDEF pour demander la poursuite des négociations, lettre qui restera sans réponse<sup>335</sup>. Cette stratégie d'union des non-signataires se constitue plus véritablement le 20 juin 2000, lorsque les trois confédérations déclarent en commun qu'elles « *proposeront (...) le socle d'un vrai régime paritaire d'Assurance chômage* ». Ainsi, le 28 juin 2000, elles se réunissent pour en définir les contours.

Le « socle » rédigé par les non-signataires est développé en trois volets : l'« *amélioration du taux de couverture de l'indemnisation* », la « *responsabilité des entreprises en amont de la rupture du contrat de travail* » et enfin, l'« *aide à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle* »<sup>336</sup>.

S'agissant de l'indemnisation, les trois organisations syndicales préconisent « *d'améliorer le taux de couverture d'indemnisation* », la « *suppression de la dégressivité* » et une « *meilleure prise en compte des salariés titulaires d'un contrat de travail précaire* ». A ces fins, les non-signataires préconisent le prélèvement de cotisations à hauteur de « *6,18 % des rémunérations. Leur répartition est de 3,97 % à la charge des employeurs et de 2,21 % pour l'ensemble des salariés* ». Les taux proposés restent donc inchangés par rapport à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997, tant dans leurs montants que dans leur répartition.

Les trois organisations font valoir, dans un second volet, la responsabilité des employeurs face au chômage : « *Il faut que les entreprises prennent toutes leurs responsabilités et toute la dimension de leur devoir d'anticipation de l'évolution de l'emploi et des qualifications* ». La CGT, FO et la CFE-CGC réclament l'ouverture de négociations interprofessionnelles sur les questions de formation (notamment continue) et sur les garanties de reclassement en cas de licenciement. Les arguments de ce second volet s'inscrivent davantage dans le débat initié par le PARE qu'ils ne constituent des éléments à part entière d'un socle d'assurance-chômage. Une pétition de principe affirmant la responsabilité patronale du chômage et un appel à négocier (et non projet) en matière de formation et de reclassement ne forment pas une base d'organisation d'un régime d'indemnisation du chômage. Les questions de formation et de reclassement sont d'ailleurs abordées dans le troisième volet du « socle ».

---

<sup>335</sup> Source : *Liaisons sociales, Bref social*, n°13186, 29 juin 2000.

<sup>336</sup> Déclaration commune des confédérations syndicales CFE-CGC, CGT-FO et CGT du 28 juin 2000, « *projet de socle du régime d'assurance chômage* ».

La politique de (ré)insertion professionnelle constitue la troisième et dernière partie de ce « *projet de socle du régime d'assurance chômage* ». La tournure des débats amène les non-signataires, bien qu'ils soient *a priori* peu enclins à s'aventurer dans cette voie, à se positionner sur ce sujet. Ainsi vont-ils revendiquer « *deux missions au sein du régime d'assurance chômage : un pôle indemnisation, mission originelle, et un pôle d'aide à la formation reclassement* ».

Cette posture surprend largement lorsqu'on lit les prises de position de Force Ouvrière contre toute « activation » des dépenses de l'UNEDIC. Pour Carole Tuchszirer et Christine Daniel<sup>337</sup> « *la CGT-FO conteste ainsi de façon globale la doctrine même fondant cette réorientation du régime paritaire* ». Le 19<sup>ème</sup> congrès de la confédération qui s'est tenu en mai 2000, s'inscrit dans la continuité du positionnement décrit par les deux auteurs. Ainsi, la résolution « Protection sociale » s'exprime en ces termes : « *Le congrès s'oppose à l'orientation dite d'activation des dépenses passives* »<sup>338</sup>. De même, dans l'éditorial de *FO Hebdo* du 17 mai 2000, Marc Blondel dénonce dans le projet de Care la « *confusion entre le régime d'assurance-chômage, l'ANPE et l'AFPA* », soit la confusion entre le rôle d'indemnisation et de reclassement.

Si, pour sa part, la CGT revendique depuis le début de la négociation « *le développement de l'aide aux chômeurs en matière d'aide à la recherche d'emploi et d'insertion* »<sup>339</sup>, il n'en reste pas moins que pour la centrale syndicale, « *la première des dépenses actives, efficace, doit (...) être d'indemniser mieux et plus de chômeurs* »<sup>340</sup>. La CGT n'a jamais fait sienne la revendication d'une mission « reclassement » en tant que telle pour le régime UNEDIC mais, au contraire, « *se retrouve sur des positions relativement similaires à celles de Force Ouvrière* »<sup>341</sup>.

La position de la CGC est plus conforme à l'optique empruntée par le « socle ». La confédération « *avant l'ouverture des négociations avait surtout manifesté son attachement à l'ARPE, aux conventions de coopération et aux conventions de conversion ainsi que le souhait d'une réduction voire d'une suppression de la surcotisation cadre* » explique Jacques Freyssinet<sup>342</sup>. Le doigt mis sur les conventions de coopération et de conversion indique une certaine sensibilité de cette confédération aux questions de la participation de l'UNEDIC à une politique de reclassement. Ce point de vue est confirmé par l'adhésion de la centrale aux positions de la CFDT, fer de lance de la promotion des dispositifs d'« activation » de l'UNEDIC depuis vingt ans. Toutefois, la CGC s'adresse à un public (les cadres) pour lequel les problématiques du chômage et surtout de l'insertion sont à bien des égards spécifiques. De ce point de vue, elle n'a jamais constitué l'avant

---

<sup>337</sup> Carole TUCHSZIRER et Christine DANIEL, *op.cit.*, 1999, p.322.

<sup>338</sup> Parue dans le supplément à *FO Hebdo*, n°2475, 3 mai 2000.

<sup>339</sup> Voir la déclaration de la CGT du 16 mars 2000, parue dans *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000 ; ou encore l'article « *négociations sous surveillance* » paru dans *CGT, L'Hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

<sup>340</sup> Jacqueline Lazarre cité dans *CGT, L'hebdo VO*, n°2912, 16 juin 2000.

<sup>341</sup> Carole TUCHSZIRER et Christine DANIEL, *ibid.*, p.322.

<sup>342</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002.

garde des promoteurs de « l'activation de l'UNEDIC », même si elle s'est toujours prononcée en sa faveur.

Les non-signataires s'inscrivent donc malgré tout dans le débat du retour à l'emploi. Ils insistent sur « *la responsabilité du service public de l'emploi ANPE* » dans le rôle de reclassement, et sur le *volontariat* comme principe d'entrée dans les dispositifs d'aide au retour à l'emploi. Sur ce dernier aspect, l'action d'insertion ne peut conditionner l'indemnisation qui reste « *dans une logique d'assurance en cas de perte d'emploi totale ou ponctuelle* ». Les trois syndicats préconisent donc l'« *extension à l'ensemble des demandeurs d'emploi de dispositifs de type convention de conversion ou AFR* », de « *mener une réflexion sur la pertinence des formations suivies* » dénonçant « *les stages parking ou de remplissage pour rentabiliser les prestations d'un centre de formation* », et recommandent également de « *renforcer l'implication des partenaires sociaux dans les partenariats avec les centres de formation publics et privés tant sur le plan des contenus que sur le plan financier, ainsi que dans les entreprises et les branches professionnelles* ». On notera, à travers ces trois propositions, que la mission « reclassement » de l'UNEDIC reste extrêmement modeste dans le projet des non-signataires, ce qui semble plus conforme aux convictions qu'ils ont l'habitude de développer. Il semble que les organisations non-signataires cherchent avant tout, dans cette manière de présenter les choses, un consensus rhétorique avec les signataires, afin d'aménager une voie possible de renégociation.

Ainsi se dégagent de larges principes qui, s'ils sont alternatifs à la proposition des signataires, s'inscrivent dans la continuité de l'existant. Les différences de conception du régime, les différences d'appréciation de ce qui constitue l'indemnisation légitime des chômeurs<sup>343</sup>, entre les non-signataires, et la recherche d'ouverture vis-à-vis des signataires ne semblent pas permettre d'aller plus loin que ce compromis qui a les allures d'un *statu quo*. Le projet rédigé paraît donc peu conforme à l'idée d'une « refondation » du régime UNEDIC dans laquelle toutes les organisations s'étaient engagées le 3 février 2000. L'ambition initiale de la CGT d'instaurer un « nouveau système d'indemnisation »<sup>344</sup>, à l'évidence, ne trouve pas ici de débouché.

### 3.1.6.2. Les appels à la réouverture des négociations

Le refus d'agrément, attendu par les non-signataires, constitue pour eux une victoire. Malgré la stratégie des signataires, l'ouverture de nouvelles négociations apparaît comme une voie possible

---

<sup>343</sup> Voir l'analyse des discours de chacune des organisations (2<sup>ème</sup> partie).

<sup>344</sup> Voir le chapitre 6 consacré à la CGT.

de résolution de la crise née du refus d'agrément, alors que plane la « menace » d'une reprise en main du régime par l'Etat. A cet effet, le 28 août, la CGT, la CGC et FO adressent une lettre ouverte aux organisations signataires. Elles y déclarent que seules des considérations « *de nature idéologique* », notamment de la part du patronat, peuvent « *expliquer qu'un large accord n'ait pu voir le jour alors que les conditions financières et économiques étaient réunies pour faciliter son aboutissement* ». Les organisations non-signataires appellent donc à dépasser ces considérations, « *les désaccords qui se sont exprimés ces derniers mois ne sauraient constituer des obstacles pour rouvrir un dialogue social et une négociation digne des enjeux* ».

La lettre note, en outre, cinq objectifs à concilier dans la lignée du projet de « socle » rédigé un mois plus tôt par les mêmes organisations : « *agir de manière préventive, ce qui nécessite un examen attentif des questions liées à la formation professionnelle promotionnelle et aux besoins à court et moyen termes en matière d'emploi et de qualification* », « *améliorer le taux de couverture du régime* », « *améliorer le niveau et les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi* », « *faciliter le retour à l'emploi des personnes victimes du chômage en respectant le caractère d'assurance collective du régime, et en favorisant l'engagement volontaire des demandeurs d'emploi* » et enfin « *clarifier les responsabilités et relations réciproques entre le régime d'assurance-chômage et l'État* ». Cet appel sera sans effet sur la stratégie des signataires.

Les non-signataires ne peuvent que constater l'échec de leurs initiatives d'immixtion dans le face-à-face Etat-signataires. Les trois confédérations semblent alors vouloir emprunter une voie différente. La CGT, la CGC et FO se rencontrent le 11 septembre 2000 dans le but de rédiger une proposition de convention alternative à celle des signataires. Toutefois, celle-ci ne verra jamais le jour. Par contre, le 18 septembre, lors d'une nouvelle réunion des représentants de la CGT, de FO et de la CGC, un nouveau courrier commun à destination des signataires est élaboré. Les non-signataires reviennent à la stratégie première d'appel à l'ouverture de négociations. Ils réclament une rencontre « *au plus tard le 25 septembre* »<sup>345</sup> qui « *serait placée sous le signe de la bonne foi, de l'égalité des contractants et d'un ordre du jour libre* »<sup>346</sup>.

Toutes ces initiatives ne marqueront pas profondément la négociation. La « convocation » par les signataires à discuter le 22 septembre un texte élaboré sans la participation de la CGT, de FO et de la CGC, traduit cet état de fait. Les non-signataires sont restés prisonniers de la stratégie de refus de renégociation des signataires, stratégie qu'ils n'ont pu infléchir. De même, le gouvernement, tout en appelant à trouver un accord recueillant une approbation plus large, en émettant le souhait

---

<sup>345</sup> Communiqué commun de la CGT, CGT-FO et de la CFE-CGC du 18 septembre 2000.

<sup>346</sup> Lettre citée dans *Liaisons sociales, Bref social*, n°13238, 20 septembre 2000.

d'une rediscussion du projet entre les partenaires sociaux, n'a jamais soutenu la renégociation de l'accord du 14 juin 2000 dont il partage l'essentiel de la philosophie, laissant ainsi les non-signataires dans une situation de faiblesse. Le face-à-face Etat-signataires n'étant pas dépassé, la CGT, la CFE-CGC et Force Ouvrière sont restées hors jeu, et n'ont pu dépasser leur rôle subalterne de groupe de pression, presque au même titre que les organisations de chômeurs ou que les partis de gauche qui se sont également mobilisés contre le projet patronal. Car le débat est loin d'être cantonné aux seules organisations syndicales. Le 8 août 2000, un « *appel pour une refondation de l'UNEDIC – des états généraux pour sécuriser et non précariser* » est lancé, signé par des intellectuels, des syndicalistes (on note la présence de représentants de la CFDT-ANPE et de la CGT notamment), des responsables d'associations de chômeurs...etc. Les organisations de chômeurs appellent le 1<sup>er</sup> septembre à « *une table ronde pour l'indemnisation de tous les chômages* ». Elles seront par ailleurs reçues par Martine Aubry le 8 septembre 2000. Les partis politiques de gauche vont également multiplier les prises de position. Les syndicats non-signataires se révèlent aussi incapables de peser sur l'issue des événements que la nébuleuse d'organisations qui prennent position ou s'active autour des négociations.

### **3.2. La version de la Convention signée le 23 septembre 2000**

Les signataires ayant essuyé le refus d'agrément par l'Etat sont amenés à modifier certains aspects de la convention UNEDIC. Nous proposons de détailler dans un premier temps les modifications apportées au texte, puis d'observer les suites données à cette nouvelle proposition de convention.

#### **3.2.1. Les modifications apportées**

Notre analyse du texte porte uniquement sur les éléments nouveaux de la proposition de convention désormais datée du 1<sup>er</sup> janvier 2001, nouveaux par rapport à la version signée le 28 juin 2000. Nous dénombrons ainsi cinq catégories de modifications.

##### *3.2.1.1. Sur le financement*

Les signataires décident dans cette version remaniée du texte de reporter la baisse des cotisations de 6 mois, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2001 au lieu du 1<sup>er</sup> juillet 2000, la première baisse de cotisations. Il



en est de même pour les deux autres réductions qui des 1<sup>ers</sup> juillet 2001 et 2002 passent aux 1<sup>ers</sup> janvier 2002 et 2003. A l'équivalent, la surcotisation cadre dont la suppression était prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2001 dans la première version de la convention, sera désormais effective jusqu'au 30 juin 2001 inclus.

Le fait de retarder les baisses de cotisations devrait avoir pour effet, selon les signataires, de réduire le montant consacré à ce poste à 56,2 milliards de francs, contre 71,4 milliards précédemment<sup>347</sup>, sur les 97,2 milliards d'excédents du régime prévus (dont 22,9 déjà acquis). La nouvelle convention, par ce report des réductions de contributions, dégagerait 15,2 milliards de francs supplémentaires que le régime verserait à l'Etat au titre de la clarification des relations financières, soit le remboursement de l'emprunt datant de 1993<sup>348</sup>. Les signataires émettent par ailleurs le souhait que « *cette ressource soit consacrée à l'amélioration de la situation des bénéficiaires relevant du régime de solidarité* » (Conv.-art.9.).

Par ailleurs, une somme de 15 milliards de francs est prévue dans le budget prévisionnel afin de financer les nouvelles prestations liées à la mise en place du PAP : « *pour les bilans de compétence, la formation, les coûts de gestions assurés par l'ANPE* »<sup>349</sup>.

Indéniablement, les signataires tentent d'apporter une réponse aux reproches d'ordre budgétaire exprimés par Martine Aubry et Laurent Fabius dans leur courrier du 24 juillet 2000. Par les reports des baisses successives des contributions patronales et salariales, les signataires dégagent des marges financières supplémentaires pour financer les coûts liés à la nouvelle convention. De même, les 15 milliards de francs alloués au financement des actions du PAP sont budgétisés pour répondre à l'argument des ministres d'une carence de financement du PARE. Cependant, il faut noter que ces 15 milliards ne sont pas des crédits supplémentaires par rapport à la version précédente de la convention, il s'agit uniquement d'une ligne budgétaire qui est mise en exergue dans le but de rendre lisible la participation du régime UNEDIC aux actions liées à l'instauration du système d'aide au retour à l'emploi.

Si l'on note un effort quant au financement du PARE et du PAP, la seule marge de manœuvre financière nouvelle est toutefois issue du report des baisses de cotisations. Les 15,2 milliards ainsi dégagés doivent servir à clarifier les relations financières entre l'UNEDIC et l'Etat (remboursement du prêt de l'Etat). Cet effort sera-t-il suffisant aux yeux de l'Etat qui reprochait au plan de financement précédent, non seulement d'empêcher toute clarification, mais de ne pas être équilibré ? On peut notamment s'interroger sur le fait qu'une part des 15,2 Mds de francs

---

<sup>347</sup> Estimation UNEDIC.

<sup>348</sup> Les chiffres sont tirés de *Liaisons sociales, Bref social*, n°13242, 26 septembre 2000.

<sup>349</sup> CFTD, *Syndicalisme Hebdo*, n°2808, 28 septembre 2000.

économisés sur les baisses de cotisations ne viennent pas compléter le budget de l'indemnisation alors même que la première filière voit sa période de référence élargie (18 mois au lieu de 14 précédemment) ce qui devrait augmenter le nombre de chômeurs indemnisés.

Enfin, la fragilité des prévisions, que nous avons notée à propos de la première proposition de convention, demeure. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi reste une inconnue de taille qui peut très facilement remettre en cause les estimations produites par les services de l'UNEDIC. C'est d'ailleurs ce qui se produira avec une remontée non prévue du taux de chômage à partir de mai 2001.

### *3.2.1.2. Sur le contrôle et les sanctions*

Avant toute chose, il est nécessaire de préciser, malgré l'amalgame entre les modifications des pouvoirs de sanction et ceux de contrôle qui est couramment fait dans les discours sur la négociation 2000 de l'UNEDIC, que seul le pouvoir de sanction est effectivement en cause dans l'élaboration de la nouvelle convention. Le contrôle exercé par l'UNEDIC sur le respect des engagements des demandeurs d'emploi ne trouve aucune modification dans cette nouvelle version de la convention, de même qu'il n'a pas fondamentalement évolué depuis la convention de 1997 qui prévoyait également le contrôle par les Assedic de l'effectivité de la recherche d'emploi, le recours à l'information auprès de l'ANPE, le recueil de pièces justificatives des efforts de recherche...etc. Toutefois, dans les faits, ce pouvoir de contrôle des Assedic ne peut être apprécié que dans son lien à la sanction. Le contrôle n'a pas la même valeur selon qu'il conduit ou non au pouvoir de sanction et selon l'étendue et les formes de la sanction. De ce point de vue, les modifications du pouvoir de sanction sont doublement déterminantes : déterminantes en elles-mêmes et déterminantes sur la nature et le sens du pouvoir de contrôle. Pour autant, formellement, seul le pouvoir de sanction a été réduit dans cette version remaniée du texte.

Ainsi, deux catégories de manquements du demandeur d'emploi à ses engagements sont prévues par la convention signée le 23 septembre, donnant lieu à deux procédures distinctes de sanctions. La première catégorie de manquements est décrite par le premier paragraphe de l'article 19 du règlement annexé à la convention. Est ainsi concerné tout demandeur d'emploi qui « *oppose, sans motif légitime, un des refus prévus aux articles L. 351-17 et R. 351-28 du code du travail* », soit le refus « *d'accepter un emploi, quelle que soit la durée du contrat de travail offert, compatible avec sa spécialité ou sa formation antérieure, ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale, et rétribué à un taux de salaire normalement*

*pratique dans la profession et la région* », le refus « *de suivre une action de formation (...) de répondre aux convocations des services ou organismes compétents ou de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi* »<sup>350</sup>. Est également concerné par cette première catégorie de manquements à ses obligations tout demandeur d'emploi qui « *ne justifie pas de l'accomplissement d'actes positifs de recherche d'emploi* », ou qui « *a fait des déclarations inexactes ou présenté des attestations mensongères* »<sup>351</sup>. Les personnes visées par le §1 de l'article 19 du règlement sont celles qui ne respectent pas les obligations dictées par le Code du Travail.

Ces demandeurs d'emploi relèvent d'un dispositif de sanction qui prévoit l'instruction par l'ASSEDIC du dossier, qui ensuite « *propose à l'autorité administrative l'exclusion temporaire ou définitive du revenu de remplacement* » (Régl.-art.20-§1). L'administration est donc seule à décider des sanctions pour cette catégorie particulière de demandeurs d'emploi contrevenant à leurs engagements prévus par le Code du travail. Il est toutefois précisé que « *le silence gardé pendant plus de un mois par l'autorité administrative sur la proposition de l'ASSEDIC vaut décision d'acceptation* ». Ce délai d'un mois laissé à l'administration est une nouveauté au regard de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 mais également au regard de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997 et des précédentes. Les signataires cherchent à utiliser au profit de l'UNEDIC, l'article 22 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Mais une étrange lecture de la loi que celle des signataires puisque celle-ci précise que « *le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'Etat* »<sup>352</sup>. C'est donc un délai de deux mois et non de un mois qui vaut décision d'acceptation.

La seconde catégorie de chômeurs contrevenant à leurs obligations, concerne tout demandeur d'emploi qui « *refuse, sans motif légitime, de s'engager dans un projet d'action personnalisé* », « *ne se présente pas, sans motif légitime, à l'examen visant à évaluer l'ensemble de ses capacités professionnelles auquel il a été convoqué* » et/ou « *ne suit pas avec assiduité, sans motif légitime, une formation, qui lui est proposée par l'ANPE à l'issue de l'examen de ses capacités professionnelles, pour lui ouvrir l'accès à l'emploi* » (Régl.-art.19-§2). Les personnes visées par ce second paragraphe de l'article 19 sont celles qui ne respectent pas les engagements liés au PAP.

---

<sup>350</sup> Art. L.351-17 du Code du Travail. On retrouve dans l'art. R.351-28, les mêmes obligations du chômeur.

<sup>351</sup> Régl. art. 19 §1, qui reprend les termes de l'art. R.351-28 du Code du Travail.

<sup>352</sup> loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 - art.22.

Pour les demandeurs d'emploi relevant de cette catégorie, l'ASSEDIC décide de son propre chef de la suspension du versement de ses allocations. Si, au bout d'un mois, la situation du demandeur d'emploi n'est pas régularisée, ou si le chômeur fait appel auprès de la commission paritaire et que celle-ci confirme la décision de suspension, « *l'ASSEDIC transmet le dossier à l'autorité administrative avec une proposition d'exclusion temporaire ou définitive du revenu de remplacement* » (Règl.-art.20-§2).

Dans cette version remaniée de la convention, l'ASSEDIC perd donc tout pouvoir de *suppression* des allocations. Quelle que soit la « catégorie » de contravention aux obligations dont le chômeur se rend « coupable », seule l'autorité administrative détient ce pouvoir. Notons que cette suppression peut être définitive ou temporaire, la différence entre suspension et suppression temporaire étant que lors d'une suspension, lorsque la situation est régularisée, les droits reprennent à compter de la date de suspension.

De même, le texte remanié prévoit que le pouvoir de suspension des allocations par les Assedic est limité aux demandeurs d'emploi qui contreviennent à leurs obligations dans les termes de l'article 19 §2 du règlement annexé (liées au PAP). La version précédente de la nouvelle convention UNEDIC prévoyait un pouvoir de suspension pour l'ensemble des chômeurs contrevenant à leurs obligations, que celles-ci résultent de la loi ou de la signature d'un PAP.

On retrouve donc dans cette version remaniée de la convention des modalités de sanction proches dans leur structure de celles en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997. La convention de 1997 prévoit bien que « *le défaut de réponse au questionnaire, comme le non renvoi de pièces justificatives, dans un délai de quinze jours* », c'est à dire les obligations relatives à l'application par l'UNEDIC de la procédure d'attribution des droits, « *entraîne la suspension du paiement des allocations* » par les Assedic, et ce de manière unilatérale (régl.1997-art.42). Cette même convention de 1997, prévoit comme cette deuxième version de la nouvelle convention que « *en cas de doute sur la réalité de la recherche d'emploi ou sur la volonté de l'allocataire de suivre une formation* », c'est à dire les obligations dictées par le Code du Travail, « *l'ASSEDIC [saisisse] l'autorité administrative compétente* » (régl.1997-art.43).

La structure des types de contraventions aux obligations et le pouvoir de sanction associé retrouve, dans la seconde version de la convention 2000, ses formes de 1997. Néanmoins, il ne faut pas ignorer que l'introduction du PAP produit des règles supplémentaires (obligation de signer, obligation de se rendre à l'examen des compétences professionnelles, de suivre la formation éventuelle qui en découle) qui sont autant de motifs supplémentaires de suspension du versement des allocations en cas de non respect de ces règles. Le refus constaté de suivre une

formation change ainsi de statut dans la classification des types de non respect des obligations du demandeur d'emploi. Dans le cadre conventionnel de 1997, l'autorité administrative était saisie, la nouvelle convention remaniée propose le droit de suspension considérant cette contravention aux engagements comme relevant des règles internes de l'UNEDIC, du fait même de l'introduction du PAP.

En résumé, dans cette version remaniée de la convention, le seul pouvoir qui revient à l'ASSEDIC est un pouvoir de suspension des versements, ce qui était déjà le cas dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997. Et ce pouvoir concerne non pas les infractions aux obligations du Code du Travail, mais celles relatives aux règles internes du fonctionnement de l'UNEDIC, ce qui là encore n'est pas une nouveauté en comparaison avec la convention de 1997. Cependant, il faut convenir que le PAP change le champ et l'étendue de ces règles internes. Si bien que, à compétences de sanction équivalentes entre la convention de 1997 et celle proposée en septembre 2000, le système de sanction est tout de même renforcé.

Nous avons jusqu'ici comparé le régime de sanction de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997 et celui prévu par le texte signé le 23 septembre 2000, montrant que ces deux versions étaient relativement proches. Afin d'être complet dans l'analyse, il nous faut nous demander si en revenant peu ou prou aux conditions de contrôle et de sanction de 1997, nous revenons de ce même mouvement aux conditions dictées par le Code du travail. Or, à cet égard, nous ne pouvons que constater que le code du travail n'établit pas le droit à une Assedic de suspendre les versements des allocations d'un demandeur d'emploi. Ce droit de suspension sera d'ailleurs attaqué par les non signataires et les associations de chômeurs dans un recours auprès du tribunal de grande instance (TGI) de Paris et les plaignants obtiendront gain de cause. Le Tribunal explique en effet que la suspension des versements « *dans la mesure où elle prive, ne serait-ce que provisoirement l'allocataire de son revenu de remplacement, est de nature à remettre en cause les droits que ce dernier tient de la loi et ne peut qu'être considérée comme une sanction et non comme une simple mesure de gestion (...) l'article R 351-33 du Code du Travail attribue au seul préfet compétence pour refuser au travailleur privé d'emploi l'attribution, le renouvellement ou le maintien du revenu de remplacement (...) il s'agit là, d'une compétence exclusive dont les partenaires sociaux ne sauraient disposer de leur propre initiative (...) il apparaît, dès lors, que ceux-ci en confiant cette faculté de suspension à l'ASSEDIC, ont méconnu les dispositions légales* » (jugement du 2 juillet 2002). Ainsi, le retour aux formes de sanctions prévues par la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997 ne peut être considéré comme un retour aux prescriptions du code du travail puisque cette convention de 1997 était en fait elle-même non conforme à la législation.

### 3.2.1.3. Sur le caractère obligatoire du PAP

Les pouvoirs de contrôle et de sanction prennent leur dimension à l'aune de l'obligation du PAP. Or, dans cette seconde version de la convention, il est prévu que, désormais, « *le projet d'action personnalisé [tienne] compte du degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche* » (régl.-art.15). Il est certain que cette mesure contribue à atténuer le caractère obligatoire du PAP. Toutefois, l'évaluation par les agents ANPE de ce degré d'autonomie sera nécessairement une source supplémentaire d'inégalité de traitement entre demandeurs d'emploi. D'une part, l'arbitrage par les agents créera, à situation égale, des évaluations différentes, et ce d'autant plus qu'aucun critère n'est et ne sera arrêté pour objectiver cet arbitrage<sup>353</sup>. D'autre part, les moins qualifiés devront définir précisément leurs engagements dans le PAP et feront l'objet d'un contrôle rigoureux lié aux obligations du Code du Travail mais aussi à celles du PAP, tandis que les plus qualifiés seront libres dans leurs recherches et n'auront à subir que les contrôles liés aux obligations du Code du Travail.

### 3.2.1.4. Sur la norme d'emploi convenable

Il était reproché à la première version du texte de supprimer la référence à la qualification de la norme d'emploi convenable pour les demandeurs d'emploi dépassant six mois d'ancienneté dans le chômage. Dans la version remaniée du texte, au-delà de six mois de chômage, « *le salarié privé d'emploi doit répondre aux propositions d'embauche qui entrent dans le champ de ses capacités professionnelles, de ses qualifications validées et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région, conformément au projet d'action personnalisé, ainsi qu'à toute action de formation, de reconversion, de qualification, préconisée lors de l'actualisation du projet d'action personnalisé* » (régl.-art.17-§2). Lorsque le chômeur dépasse douze mois d'ancienneté dans le chômage, les efforts de reclassement doivent aboutir à une « *embauche*

---

<sup>353</sup> Les conventions Etat-ANPE-UNEDIC et ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001 chargées notamment de définir de manière opérationnelle les contributions de l'ANPE et de l'UNEDIC et de l'Etat, ne précisent en rien les modes d'évaluation du degré d'autonomie du demandeur d'emploi. L'article 5 de la convention ANPE-UNEDIC et l'article 3 de la convention Etat-ANPE-UNEDIC en restent à des formulations dont l'interprétation reste large : l'élaboration du PAP « *tient compte du marché du travail et du degré d'autonomie du demandeur d'emploi* », « *en tenant compte de son degré d'autonomie* ».

*compatible avec son niveau de qualification professionnelle, sa formation antérieure ou son projet de reconversion. Cet emploi est normalement rétribué »* (régl.-art.17-§3).

La convention réintègre donc les qualifications du salarié privé d'emploi ainsi que le niveau de salaire dans la définition de l'emploi convenable, quelle que soit l'ancienneté dans le chômage. Toutefois la référence au « *champ des capacités professionnelles* » du demandeur d'emploi pour les personnes au chômage depuis plus de six mois paraît peu appropriée lorsque le texte fait également référence à ses qualifications. Si la rédaction du texte semble donc protéger le demandeur d'emploi de toute obligation de déqualification ou de reconversion non volontaire, il contient toutefois deux injonctions paradoxales : celle d'accepter des emplois entrant dans le champ de ses « *capacités professionnelles* », et celle d'accepter les emplois correspondant à leurs « *qualifications validées* ». Seule une jurisprudence pourrait nous permettre d'affirmer laquelle de ces normes prévaut juridiquement. Enfin, il s'agit ici d'une lecture juridique. La mention des capacités professionnelles continue de constituer une injonction symbolique à l'égard des chômeurs comme des intermédiaires de l'emploi.

### *3.2.1.5. Sur la couverture du chômage*

L'amélioration de la couverture du chômage, à propos de laquelle la première convention avait été estimée insuffisante par le gouvernement, se voit amplifiée sur un point. Désormais, pour accéder à la première filière d'indemnisation, les 4 mois d'affiliation nécessaires au régime seront recherchés dans les 18 derniers mois et non plus dans les 14 derniers mois comme le prévoyait la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Cette mesure vise à élargir à davantage de salariés précaires l'accès à l'indemnisation. L'application de ces nouvelles règles montrera toutefois ses limites, puisque, nous l'évoquions précédemment, en 2001, seuls 34600 demandeurs d'emplois supplémentaires ont pu recevoir des indemnités grâce à cette mesure<sup>354</sup>.

Un certain nombre de modifications, directement liées aux reproches exprimés par le gouvernement sont donc introduites dans cette nouvelle version de la convention. Le vendredi 29 septembre 2000, cette proposition est donc déposée auprès des autorités administratives concernées. Selon la CFDT, « *tous les points d'achoppement ont été corrigés. Rien ne s'oppose*

---

<sup>354</sup> UNEDIC, « Convention 2001, effet de l'extension de la filière 1 », *Statis*, n°163, 1<sup>er</sup> trimestre 2002, p.147.

dans les faits à l'agrément ministériel »<sup>355</sup>. Mais alors que les modifications semblent avant tout s'adresser à l'Etat, c'est la CFE-CGC qui va répondre positivement à la nouvelle proposition des signataires.

### 3.2.2. Le ralliement de la CFE-CGC aux signataires

Le rejet de l'accord du 14 juin 2000 par la CFE-CGC avait été jugé comme une surprise par nombre d'observateurs. Le ralliement de la confédération à la liste des signataires le 23 septembre 2000 vient clore cet épisode. Le négociateur de l'organisation, Jean-Marc Icard, a jugé suffisantes les avancées de la nouvelle mouture de la convention, alors même que la CGT et FO claquaient la porte. La CGT dénonce une « *parodie de négociation* »<sup>356</sup>. Force Ouvrière constate pour sa part que « *la négociation de type commercial se substitue ainsi à la négociation sociale collective* », dénonçant le « *conglomérat des organisations signataires* » qui ne propose que des ajustements « *à la marge en vue d'obtenir l'agrément du Ministère, notamment par un retour financier non négligeable* »<sup>357</sup>. Le choix de la CGC peut donc surprendre. Cependant, compte tenu de son discours sur l'indemnisation légitime du chômage, son ralliement paraît conforme à sa tradition revendicative en la matière

Pour Jean-Marc Icard, « *il y a eu une vraie négociation* »<sup>358</sup>. Dans une lettre datée du 25 septembre 2000, Jean-Luc Cazettes, président de la CFE-CGC confirme « *qu'il s'agit (...) d'une nouvelle convention et d'un nouveau règlement qui tiennent compte de [leurs] propositions et qui annulent les éléments négatifs qui [les] avaient conduits à refuser [leur] accord le 13 juin dernier* »<sup>359</sup>.

Ainsi, la CGC a obtenu une application « *à géométrie variable* » du PAP qui « *s'adaptera à la capacité des demandeurs d'emploi, notamment les cadres, à se recaser seuls en fonction de leurs qualifications et de leurs aptitudes* »<sup>360</sup>. Ce que l'article 15 du nouveau règlement annexé à la convention exprime en ces termes : « *Le projet d'action personnalisé tient compte du degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche* ». Jean-Luc Cazettes ajoute que cette

---

<sup>355</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2808, 28 septembre 2000.

<sup>356</sup> Déclaration du bureau confédéral de la CGT du 23 septembre 2000 parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, 25 octobre 2000.

<sup>357</sup> Déclaration de FO du 23 septembre 2000.

<sup>358</sup> Source : *Liaisons sociales, Bref social*, n°13242, 26 septembre 2000.

<sup>359</sup> Jean-Luc CAZETTES, *Information générale sur l'accord UNEDIC*, 25 septembre 2000.

<sup>360</sup> Source : *Liaisons sociales, Bref social*, n°13242, 26 septembre 2000.



rédaction était celle « *proposée par la CFE-CGC et qui ouvre la brèche dans le caractère obligatoire du PARE* »<sup>361</sup>. Cette modification du texte a été déterminante pour le ralliement de la CFE-CGC aux rangs des signataires<sup>362</sup>.

Le deuxième argument évoqué par Jean-Luc Cazettes est le retour de la qualification comme référence de la norme d'emploi convenable. Le président de la CGC indique que les propositions d'emplois faites à un chômeur « *devront correspondre à ses capacités professionnelles, à ses qualifications validées et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* ».

Concernant les sanctions, Jean-Marc Icard note qu'avec cette version remaniée de la Convention, « *nous revenons au Code du travail et la sanction reste à l'administration* »<sup>363</sup>. Jean-Luc Cazettes explique en effet que « *les sanctions prévues par l'UNEDIC sont annulées (...) c'est aux pouvoirs publics qu'il appartiendra de prononcer éventuellement les sanctions* »<sup>364</sup>. Nous avons précédemment vu en quoi le Code du Travail n'était dans les faits pas respecté par cette nouvelle convention.

La lettre du Président de la CGC précise encore que « *la notion d'emploi disponible qui devait servir à justifier les formations qui avait pour conséquence d'obliger à des reconversions non voulues (...) a été supprimée* ».

En outre, « *le nombre de chômeurs indemnisés est augmenté* » grâce à l'élargissement à 18 mois de la période de référence d'accès à la première filière d'indemnisation.

Enfin, Jean-Luc Cazettes estime que « *les aides au retour à l'emploi sont maintenant financées puisque le report au 1<sup>er</sup> janvier 2001 permet de dégager 15 milliards qui y seront affectés* ».

La CFE-CGC estime donc avoir obtenu les garanties nécessaires à sa signature : « *c'est plus de 80% des modifications que la CFE-CGC avaient proposées qui ont été acceptées sur la base de nos rédactions* ». Retour dans le giron de l'Etat du pouvoir de contrôle et de sanctions, retour au Code du Travail quant à la définition de la norme d'emploi, atténuation de l'obligation du PAP par l'évaluation du degré d'autonomie du chômeur dans sa recherche d'emploi, ce sont ces trois points et particulièrement le dernier compte tenu de la nature des mandats de la CGC, qui ont, selon Jacques Freyssinet<sup>365</sup>, fait basculer l'organisation dans le « camp » des signataires. Le maintien du PARE n'était pas un obstacle à la signature de cette confédération puisque « *depuis toujours la CFE-CGC s'est prononcée en faveur de l'activation des dépenses* ». Pour autant, Jean-

---

<sup>361</sup> Jean-Luc CAZETTES, *Information générale sur l'accord UNEDIC*, 25 septembre 2000.

<sup>362</sup> Cf. Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, p.55.

<sup>363</sup> Source : *Liaisons sociales, Bref social*, n°13242, 26 septembre 2000.

<sup>364</sup> Jean-Luc CAZETTES, *ibid.*

<sup>365</sup> Jacques FREYSSINET, *ibid.*, p.55.

Luc Cazettes précise que son organisation n'est toujours pas signataire du protocole d'accord du 14 juin 2000, et qu'à cet égard ils ne soutiennent pas « *les nouveaux contrats de travail à 3 ou 5 ans susceptibles de remettre en cause le CDI* »<sup>366</sup>.

Il reste donc à savoir à cette étape si le gouvernement, qui faisait à bien des égards des reproches de même nature que la CGC à la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000, fera la même analyse des modifications apportées que cette organisation. Nous allons tenter d'éclairer en quoi les transformations apportées par cette version remaniée de la convention UNEDIC apportent ou non des réponses aux objections des ministres de l'emploi et des finances et par là même en quoi le ralliement de la CGC paraît justifié.

### 3.2.3. Nouveau refus d'agrément

C'est par un nouveau refus que le gouvernement accueille la nouvelle proposition de convention. Ce rejet de cette nouvelle proposition était prévisible au regard des commentaires du Premier Ministre Lionel Jospin le 26 septembre 2000<sup>367</sup>. Le 2 octobre, le gouvernement fait une communication qui annonce et argumente son jugement sur la nouvelle proposition de convention<sup>368</sup>. Si elle est l'expression du désaccord du gouvernement avec certains points du texte remanié, la communication du gouvernement n'est pas formellement un refus d'agrément à proprement parler. Le gouvernement relève en effet que les signataires ont déposé le texte de la convention « *sans qu'il ne soit toutefois accompagné d'une demande d'agrément* », ce qui justifie que la procédure légale n'ait pas été mise en place avant ce verdict gouvernemental. Le résultat est toutefois identique, pour espérer être agréée, la convention doit être réécrite.

Le gouvernement est cependant beaucoup moins critique vis-à-vis de cette proposition que vis-à-vis de la précédente. A la lecture de la communication du 2 octobre 2000, seuls deux thèmes nourrissent encore le désaccord entre gouvernement et signataires : les sanctions et le financement.

---

<sup>366</sup> Jean Luc CAZETTES, *Information générale sur l'accord UNEDIC*, 25 septembre 2000.

<sup>367</sup> Cf. *Liaisons sociales, Bref social*, n°13244, 28 septembre 2000 : « *Le premier ministre a estimé mardi [26 septembre 2000] à Lyon que la nouvelle convention d'assurance chômage modifiée et signée le 23 septembre (...) "n'a pas apporté, semble-t-il, de réponses véritables (aux) objections"* ».

<sup>368</sup> Communication retranscrite dans *Liaisons sociales document*, n°83/2000, cahier joint au n°13251, 9 octobre 2000, pp.17-18.

### 3.2.3.1. Sur les sanctions

Sur ce sujet, le gouvernement réitère ses reproches à la convention : « *le texte de l'accord prévoit de durcir les sanctions et de contraindre les chômeurs à accepter des emplois qui ne correspondent pas à leurs qualifications* ». Le gouvernement relève à ce propos deux points de la convention.

Le premier point concerne ce que le gouvernement dénonce comme « *de nouveaux motifs de sanctions* ». L'article 17 du règlement prévoit que « *après six mois sans emploi, les chômeurs devraient en effet, sous peine de se voir supprimer leur allocation, accepter tous les emplois correspondant à leurs capacités professionnelles* ». Nous avons vu précédemment le paradoxe de l'utilisation simultanée de la référence à la qualification et aux capacités professionnelles dans la définition de la norme d'emploi convenable. Toutefois, préjuger comme le fait le gouvernement, que le champ des capacités professionnelles prévaut sur les qualifications dans les emplois proposés, apparaît comme une lecture pour le moins incertaine du texte.

D'autre part, la communication ajoute que, « *toujours après six mois de chômage, les chômeurs pourraient être contraints à accepter une mobilité géographique* ». Notre lecture de la convention et de son règlement ne permet absolument pas de confirmer cette analyse, puisque la convention du 23 septembre précise que l'aide à la mobilité sera attribuée « *à la demande du demandeur d'emploi* » (art.1<sup>er</sup>-§3) et que ni la convention ni le règlement ne mentionne un seuil de six mois de chômage à partir duquel la mobilité deviendrait obligatoire.

Le second point soulevé par le gouvernement est relatif aux pouvoirs de contrôle et de sanction des Assedic. « *Celles-ci seraient désormais non seulement chargées de l'ensemble du suivi et du contrôle (art.18), mais également dotées d'un pouvoir de sanction* » déclare le communiqué gouvernemental.

S'agissant du pouvoir de contrôle, celui-ci ne semble pas plus large dans cette proposition de convention que dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997. Rappelons que cette dernière prévoyait le contrôle des demandeurs d'emploi dans les termes suivants : « *Les services de l'ASSEDIC procèdent aux vérifications nécessaires et interrogent en tant que de besoin les services de l'Agence nationale pour l'emploi* » (régl.1997-art. 41). Ce pouvoir de contrôle des Assedic est d'ailleurs effectif depuis 1992. La proposition de convention du 23 septembre 2000 prévoit que « *l'ASSEDIC examine, sur la base des informations recueillies notamment auprès de l'ANPE ou en liaison avec cette dernière, les conditions de réalisation des engagements pris par l'allocataire dans le cadre du projet d'action personnalisé* » (régl.2001-art.18). Ces deux formulations ne

divergent pas profondément sur le fond. Seule l'introduction du PAP modifie la nature du contrôle, parce que la « recherche effective d'emploi » prendra également la forme d'engagements précis du demandeur d'emploi dans le cadre de son projet d'action personnalisé.

Quant au nouveau pouvoir de sanction que l'ASSEDIC obtiendrait par le biais de cette nouvelle convention, nous avons montré qu'il a été revu à la baisse par rapport à la première proposition de convention et qu'il a réintégré des formes proches de celles de la convention de 1997. La nuance à apporter reste que le PAP implique de nouvelles obligations qui peuvent donner lieu, en cas d'irrespect de celles-ci, à des suspensions de versements.

### 3.2.3.2. *Sur le financement*

Le verdict gouvernemental est de nouveau sans appel sur le sujet : « *l'accord présente un lourd déséquilibre financier (...). Ce n'est pas en décalant le démarrage du dispositif de six mois que l'on règle quoi que ce soit* ». Pour le gouvernement, en « *année de croisière* », c'est à dire en 2003, tous les excédents prévisibles seraient absorbés par les baisses de cotisations (30 milliards de francs), rendant impossible le financement du PAP, de la suppression de la dégressivité ou de l'élargissement de la première filière d'indemnisation.

Le chiffrage ministériel récuse de fait les marges de manœuvre financières dédiées à la clarification financière, tout comme la méthode : « *Il ne s'agit pas de faire un chèque à l'Etat comme le propose le MEDEF, mais de redéfinir des frontières claires entre le régime d'assurance chômage et le régime de solidarité* ».

Enfin, le gouvernement, tout en rappelant « *son accord au développement de l'accompagnement personnalisé des chômeurs vers l'emploi* », affirme que les 15 milliards de francs prévus pour financer ne suffiront pas à couvrir les frais y afférant. Il estime qu'une moyenne de 3000 F par chômeur et par an ne suffit pas à garantir les objectifs affichés en matière de suivi. Sur ce constat, la communication précise : « *nous ne pouvons laisser entendre que tous les demandeurs d'emploi vont dès demain bénéficier des offres d'emploi qu'ils attendent, de bilans de compétence, d'un bilan et d'un suivi personnalisé par un conseiller de l'ANPE* ». Mais au lieu de demander aux signataires d'allouer des ressources supplémentaires au financement de l'accompagnement personnalisé des chômeurs, le gouvernement propose de se mettre d'accord « *pour cibler les moyens sur les personnes qui en ont le plus besoin* ».

Nous ne reviendrons pas sur les estimations financières dont nous avons exposé la fragilité intrinsèque à la nature de l'UNEDIC. Toutefois le dernier argument mérite qu'on s'y arrête. 15

milliards de francs suffiront-ils à couvrir les frais liés au PAP ? La réponse négative du gouvernement à cette question a suscité le commentaire suivant de la CFDT : « *Cet argument repose sur un raisonnement qui consiste à multiplier le nombre de demandeurs d'emplois par le coût moyen d'une formation ou d'un bilan de compétences. Mais le plan d'action personnalisé est différent selon chaque situation. De la simple présentation d'offres d'emplois pour un salarié très qualifié au bilan de compétences pour un jeune sans projet professionnel, son coût ne sera pas le même* »<sup>369</sup>. La remarque cédétiste n'est pas sans fondement, mais n'apporte pas plus d'informations sur une estimation du coût du PAP. L'évaluation des besoins en formation, en bilans de compétences...etc., reste à faire pour mesurer si l'estimation gouvernementale d'une formation ou d'un bilan par personne et par an est excessive. Or, selon les données de l'UNEDIC, les ouvriers et employés non-qualifiés représentent 4 chômeurs indemnisés par le régime sur 10<sup>370</sup>. Si l'on convient que les « non-qualifiés » sont les premiers visés par les dispositifs financièrement lourds, leur importante proportion parmi les chômeurs indemnisés laisse présager des dépenses importantes.

La communication du gouvernement s'achève sur une déclaration d'optimisme quant aux possibilités d'aboutir à une convention qui réponde aux remarques gouvernementales, tout en respectant les volontés de réforme des signataires. A cet effet, le gouvernement annonce son souhait de rencontrer l'ensemble des organisations syndicales et patronales.

#### **3.2.4. Un nouveau refus d'agrément mais peu de polémiques**

Le nouveau rejet gouvernemental de la convention UNEDIC aurait pu provoquer à nouveau un débat enflammé entre les protagonistes. Ce refus est un nouveau camouflet pour l'autonomie des partenaires sociaux réclamée par le MEDEF dans son projet de « refondation sociale », soutenu en cela par le reste du patronat et, du côté syndical, principalement par la CFDT. Pourtant, les réactions qui suivront seront moins virulentes que durant l'été 2000.

---

<sup>369</sup> CFDT, « Réponses à des contre-vérités du gouvernement », *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 6 octobre 2000.

<sup>370</sup> Source : UNEDIC, *Bénéficiaires en fin d'année par qualification*, données de 1997 à 2001, disponible sur [www.unedic.fr](http://www.unedic.fr)

### 3.2.4.1. Du côté des signataires

Sans doute l'ouverture affichée par le gouvernement, la possibilité (perçue comme un risque) d'un règlement par décret du conflit, comme le faible nombre de blocages restant à dépasser, ont-ils amené les signataires sur une position mesurée, loin des vives réactions qui avaient suivi le premier refus d'agrément en juillet.

En premier lieu, l'unité des signataires n'est plus de mise. Les communiqués communs sont abandonnés, chacune des organisations reprenant son autonomie d'expression. De même, les rencontres au ministère de l'Emploi ne se feront pas dans l'unité, contrairement à ce qui s'était passé après le premier refus d'agrément. Ainsi, les trois organisations représentatives du patronat sont reçues ensemble par Martine Aubry, un second groupe de signataires composé de la CFTC et de la CFE-CGC est reçu le lendemain, tandis que la CFDT se rend seule, le surlendemain, au ministère de l'emploi. L'unité stratégique des signataires a vécu.

En second lieu, les rencontres avec la ministre de l'emploi laissent entrevoir une issue d'agrément possible. Ainsi, Ernest-Antoine Seillière déclare à la sortie du ministère qu'« *il y a encore un faible espoir que [la] convention puisse être agréée* »<sup>371</sup>. La CFTC est prête à faire quelques « *retouches sur la convention remaniée, qui permettront à la ministre de l'agrée* ». Pour Nicole Notat, il est « *possible de trouver les voies d'un compromis* »<sup>372</sup>. Seule la CGC se montre plus sceptique.

### 3.2.4.2. Du côté des non-signataires

Malgré le second refus d'agrément, la CGT et FO se retrouvent isolées. Le départ de la CFE-CGC, en plus d'affaiblir l'opposition au texte des signataires, a détruit simultanément la stratégie d'unité échafaudée jusqu'alors par les non-signataires. Le compromis unitaire, dont l'équilibre avait été trouvé avec la CGC, tombe en désuétude, et ce d'autant plus que la CGT va rompre avec les positions qui avaient permis ce consensus.

En effet, la CGT opère des choix revendicatifs incompatibles avec les conceptions de FO et incompatibles avec le « socle » commun établi le 28 juin 2000 (avec la CGC). La centrale de

---

<sup>371</sup> *Liaisons sociales, Bref social*, n°13249, 5 octobre 2000.

<sup>372</sup> *Liaisons sociales, Bref social*, n°13251, 9 octobre 2000.

Bernard Thibault demande « *des mesures urgentes (...) nécessaires sur deux aspects complémentaires* ».

Le premier aspect concerne des « *mesures applicables dès le premier janvier pour améliorer la qualité de l'indemnisation du chômage* »<sup>373</sup>. Ceci fait appel nécessairement à un décret du gouvernement, ce que FO refuse d'envisager car elle est une partisane inconditionnelle du paritarisme et dénonce tout décret comme un risque d'étatisation du régime. A l'inverse, la CGT est plutôt critique vis-à-vis de la gestion paritaire qu'elle considère trop favorable au patronat et soutient plus volontiers le tripartisme<sup>374</sup>.

Le deuxième aspect des mesures évoquées par la CGT concerne « *l'ouverture immédiate d'une réflexion sur la mise en place d'un système unique d'indemnisation pour tous les demandeurs d'emploi, et une meilleure coordination des dispositifs pour l'accès ou le retour à l'emploi, sous l'égide du service public* »<sup>375</sup>. Là encore, Force Ouvrière dont nous verrons l'attachement à la logique de contributivité entre cotisations et prestations, paraît tout à fait éloignée de cette préoccupation de la CGT d'instaurer un système unique d'indemnisation du chômage qui, de fait, ferait disparaître le caractère contributif du système.

Alors que les conditions d'un agrément d'un texte des signataires semblait finalement très proches, la CGT fait le choix d'en appeler à un décret<sup>376</sup> et à un débat plus large sur l'indemnisation du chômage. Force Ouvrière reste, pour sa part et dans un premier temps<sup>377</sup> sur une stratégie de recherche d'un accord entre partenaires sociaux, même si cela doit passer par la médiation de Martine Aubry<sup>378</sup>. Au regard de ces éléments, bien qu'une rencontre entre les deux leaders syndicaux de chacune des deux confédérations le mardi 3 octobre 2000 tente d'afficher des préoccupations communes, l'unité stratégique des non-signataires connaît le même destin que celle des signataires.

---

<sup>373</sup> *Liaisons sociales, Bref social*, n°13249, 5 octobre 2000.

<sup>374</sup> Dans *Le Monde* du 6 octobre 2000, Bernard Thibault déclare ne pas être contrarié par les interventions du gouvernement : « *je ne m'inscris pas dans cette conception où l'on demande juste à l'Etat d'apporter un coup de tampon administratif pour valider une négociation* », cité dans *Liaisons sociales, Bref social*, n°13251, 9 octobre 2000.

<sup>375</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre du 2 octobre 2000, parue dans *Le Peuple*, n°1533, Hors-série, 15 novembre 2000. Mais ces mêmes préoccupations apparaissent dans une déclaration du 26 septembre 2000, ou dans la déclaration de Bernard Thibault suite à sa rencontre avec Martine Aubry (cf. *Liaisons sociales, Bref social*, n°13248, 4 octobre 2000).

<sup>376</sup> « *La CGT avait exhorté une nouvelle fois le gouvernement à « prendre ses responsabilités » en publiant un décret pour régler le sort de l'assurance chômage* » (*Liaisons sociales, Bref social*, n°13257, 17 octobre 2000).

<sup>377</sup> Le 13 octobre, Marc Blondel se rallie à la position cégétiste, demandant « *une initiative temporaire qui ne saurait être une étatisation* » afin « *de donner une respiration à la négociation afin que celle-ci puisse reprendre dans des conditions sereines* » (cité par *Liaisons sociales, Bref social*, n°13257, 17 octobre 2000).

<sup>378</sup> « *Marc Blondel a estimé (...) que Martine Aubry pourrait proposer une voie moyenne susceptible de satisfaire les partenaires sociaux* » (*Liaisons sociales, Bref social*, n°13249, 5 octobre 2000).

Alors que le départ de Martine Aubry de son poste de ministre de l'emploi est annoncé pour le 19 octobre 2000, l'heure est donc au compromis. Les signataires ne cherchent plus le rapport de force avec le gouvernement, mais un accord qui puisse obtenir l'agrément ministériel. C'est pour leur projet la seule issue possible, s'ils ne veulent pas laisser le gouvernement trancher par décret. De leur côté, les non-signataires sont plus que jamais hors jeu, du fait que gouvernement et signataires cherchent une entente. Le choix de la CGT de pousser le gouvernement au décret apparaît comme l'option stratégique la plus à même de contrer l'agrément probable : faute de pouvoir négocier dans le cadre paritaire, il cherche à renvoyer à une négociation avec l'Etat.

Dans les faits, FO et la CGT vont devenir les spectateurs impuissants de la renégociation du texte entre les signataires et le gouvernement. Le ministère de l'emploi décide cette fois de s'impliquer, ne se contentant plus d'attendre une version définitive du texte auquel il doit dire oui ou non. Cette implication active de Martine Aubry, mais également du Premier ministre Lionel Jospin, sonne comme un désaveu de fait du rôle de la CGT et de Force Ouvrière dans les négociations. Les organisations non-signataires se retrouvent ainsi complètement marginalisées.

### **3.2.5. Vers une nouvelle proposition de convention**

Les signataires entament donc à partir du 6 octobre 2000 une série de réunions, entre eux et avec le ministère de l'Emploi. Si la question du pouvoir de sanction des Assedic est vite réglée, les désaccords perdurent avec le MEDEF sur les questions financières. L'hypothèse d'un décret devient de plus en plus crédible : en l'absence d'accord le lundi 16 octobre, il est prévu au ministère de l'emploi que les règles de l'UNEDIC soient dictées par décret<sup>379</sup>. La situation se débloque cependant par un compromis sur les baisses de cotisations, trouvé entre Lionel Jospin, qui s'implique donc personnellement, et Ernest-Antoine Seillière, dans la nuit du dimanche 15 au lundi 16 octobre 2000.

Une version définitive du texte trouvée, les signataires convoquent les organisations non-signataires pour le mardi 17 octobre, comme cela avait été le cas pour la deuxième version du texte. La CGT et FO vont toutefois décliner l'invitation, chacune de leur côté. Chacune des organisations répond par communiqué aux signataires qu'elle n'a pas eu communication du texte sur lequel elle doit se prononcer. Mais surtout les non-signataires dénoncent l'exclusion des négociations dont elles ont été victimes et le rôle de négociateur pris par le gouvernement : « *La*

---

<sup>379</sup> Source : *Liaisons sociales, Bref social*, n°13257, 17 octobre 2000.



*Confédération Générale du Travail Force Ouvrière tient à préciser qu'elle n'avait donné aucun mandat au Premier ministre pour la représenter* »<sup>380</sup> ; « *le gouvernement doit prendre clairement ses responsabilités, sachant que son rôle est d'agréer ou non une convention, non de la négocier* »<sup>381</sup>

Malgré ce pré-accord entre Lionel Jospin et Ernest-Antoine Seillière, le gouvernement va insister sur la nécessité d'une négociation associant tous les partenaires sociaux<sup>382</sup>. Une nouvelle réunion des partenaires sociaux est donc programmée le jeudi 19 octobre 2000. Mais de nouveau, Marc Blondel et Bernard Thibault annoncent leur refus d'y participer. Pour le secrétaire général de la CGT, « *il ne s'agit pas d'une négociation en bonne et due forme afin de parvenir à des dispositions nouvelles répondant aux besoins des chômeurs, mais d'une parodie de négociation* »<sup>383</sup>. L'organisation considère que « *le gouvernement peut encore adopter un décret allant dans le sens d'une plus grande justice sociale* »<sup>384</sup>. Force Ouvrière rejoint désormais la CGT. Pour Marc Blondel, qui opère là un revirement, « *plus on regarde le texte, moins on comprend à quelle sauce les chômeurs vont être mangés. Je prends le parti de ceux qui voulaient un décret, c'était la seule solution* »<sup>385</sup>.

Les signataires choisissent de maintenir la réunion du 19 octobre 2000, malgré l'absence annoncée de deux confédérations, afin que s'engage la procédure d'agrément. Mais au lieu de suivre son cours normal, la procédure va être retardée. La CGT et FO réclament en effet auprès du gouvernement une réunion tripartite « de clarification ». Pour les deux confédérations non-signataires, les transformations de la convention ne sont pas en mesure d'apporter les réponses aux objections du gouvernement exprimées dans la lettre du 24 juillet 2000 : « *aucune des objections de fond formulées par les non-signataires ou le gouvernement n'est levée* »<sup>386</sup>. Cette réunion doit donc permettre de confronter l'interprétation du texte faite par les signataires et celle faite par le gouvernement, « *permettre une véritable compréhension des buts d'un texte confus. Les réponses données par les uns et les autres devront être actées* »<sup>387</sup>. Un point notamment fait l'objet d'une interprétation divergente entre les signataires et le gouvernement : celui de

---

<sup>380</sup> Déclaration de FO du 17 octobre 2000.

<sup>381</sup> Déclaration de FO du 16 octobre 2000.

<sup>382</sup> « *c'est l'ensemble des organisations syndicales et professionnelles qui doit être réuni pour en discuter* » : allocution de Lionel Jospin lors des questions d'actualités à l'Assemblée nationale du 17 octobre 2000 - Réponse à une question de F. Liberti (PC), au sujet de la réforme de l'assurance-chômage.

<sup>383</sup> Déclaration du mercredi 18 octobre 2000 parue dans *Le Peuple* n°1533 Hors série 15 novembre 2000

<sup>384</sup> Editorial de Jean-Philippe Martinez, *L'hebdo VO*, n°2930, 20 octobre 2000.

<sup>385</sup> Marc Blondel à l'AFP, cité dans le supplément à *FO Hebdo* n°2495, 2 novembre 2000.

<sup>386</sup> CGT, *L'Hebdo VO*, n°2930, 20 octobre 2000.

<sup>387</sup> Déclaration de FO du 24 octobre 2000.

l'obligation du PARE et du PAP. L'accès à l'indemnisation est-il ouvert par les seuls droits acquis par cotisation, ce qui correspond à l'interprétation du texte par le gouvernement en conformité avec le Droit du Travail<sup>388</sup>, ou la signature du PARE et du PAP est-elle un élément supplémentaire exigible pour l'ouverture des droits, interprétation défendue par les signataires ? La CGT et Force Ouvrière, tout en la dénonçant, rejoignent l'interprétation du texte défendue par les signataires. A cet égard, les deux confédérations espèrent bien montrer que les dangers du texte demeurent, et d'une certaine manière, que le « *préjugé favorable* »<sup>389</sup> exprimé par Lionel Jospin à cette troisième version de la convention n'est pas motivé par une transformation réelle du texte : « *les chômeurs font les frais d'une conjonction entre l'idéologie libérale et la real-politik (...) les signataires font un cadeau royal de 30 milliards à l'État, prix de l'acceptation de la mécanique culpabilisatrice du PARE* »<sup>390</sup>.

La réunion de clarification est donc programmée le 26 octobre 2000. Les trois organisations patronales, jugeant « *sans ambiguïté* » le texte, décident de boycotter la rencontre. La lecture gouvernementale de la convention sera donc exposée aux seules organisations syndicales. Si cette réunion n'est pas officielle dans le processus d'agrément, elle est en fait la première étape de celui-ci, car elle est l'occasion d'exposer l'argumentaire gouvernemental justifiant son agrément futur de la convention.

### **3.3. La version de la Convention signée le 19 octobre 2000**

La troisième mouture du texte sera la dernière. Mais cette version répond-elle à l'ensemble des objections formulées par le gouvernement dans le courrier du 24 avril 2000 ? Comment interpréter cette issue du rapport signataires-Etat-non signataires au regard du contenu de la convention UNEDIC du 19 octobre ?

#### **3.3.1. Les motifs du « préjugé favorable » du gouvernement**

Les raisons invoquées par le gouvernement pour justifier son « préjugé favorable » sur la

---

<sup>388</sup> « *il doit être clair que le refus de signer tel ou tel document ne saurait constituer en soi un motif de suppression des allocations* » : allocution de Lionel Jospin lors des questions d'actualités à l'Assemblée nationale du 17 octobre 2000 - Réponse à une question de F. Liberti (PCF), au sujet de la réforme de l'assurance-chômage.

<sup>389</sup> Terme utilisé par le Premier ministre lors d'une interview télévisée sur TF1, le 19 octobre 2000.

<sup>390</sup> Déclaration de FO du 20 octobre 2000.

troisième version de la convention, sont exposées en réunion de clarification le 26 octobre 2000, et retranscrites dans un communiqué du cabinet du ministre de l'emploi<sup>391</sup> daté du même jour<sup>392</sup>. Nous en proposons une lecture en cinq points.

### 3.3.1.1. Sur les sanctions

« *Le nouveau texte écarte tout durcissement du système actuel de sanction (...). Celles-ci resteront du ressort exclusif du service public de l'emploi* ». Nous avons vu que du point de vue strict de la sanction, la version de la convention signée le 23 septembre rétablissait déjà l'équilibre précédent des pouvoirs. Seule l'autorité administrative avait le droit de supprimer les allocations. Le problème du point de vue des sanctions ne se posait donc déjà plus dans les termes de la répartition du pouvoir entre l'ASSEDIC et le service public de l'emploi. Par contre l'étendue des causes possibles de suspension des allocations par l'ASSEDIC était élargie avec l'instauration du PAP ce qui correspondait nécessairement à un durcissement du système de sanctions. C'est bien sur cette deuxième dimension que la troisième version du texte apporte des réponses : le pouvoir de suspension par les Assedic retrouve les modalités exactes de la convention de 1997. Seuls la non présentation à un entretien et le non-renvoi de pièces justificatives peuvent donner lieu à une suspension par les Assedic. L'introduction du PAP n'entraîne aucune nouvelle obligation, donc aucune nouvelle sanction possible, y compris s'agissant du suivi des formations inscrites au PAP. Cela n'empêche pas cette nouvelle convention comme celle de 1997 d'être en contradiction avec le Code du travail (voir plus haut).

Le délai laissé à l'administration pour rendre sa décision lorsqu'elle est saisie par l'ASSEDIC était fixé à un mois dans la version de septembre. Le nouveau texte n'y fait plus référence. L'ensemble des conditions de participation des Assedic à l'instruction des dossiers est renvoyé à une convention ultérieure de partenariat entre l'Etat, l'UNEDIC et l'ANPE : « *Le délai selon lequel l'autorité administrative statue et transmet sa décision à l'ASSEDIC sera fixé par la convention* » (RégI.-art.20-§3).

---

<sup>391</sup> Poste occupé désormais par Elisabeth Guigou.

<sup>392</sup> L'argumentaire gouvernemental restera identique jusqu'à la fin de la négociation : voir, le rapport d'agrément publié au *Journal Officiel*, n°282, 6 décembre 2000, p.19339 ; *La lettre du gouvernement*, n°97, 9 novembre 2000 ; ou encore le communiqué daté du 30 novembre 2000 du Cabinet de la Ministre de l'Emploi, Elisabeth Guigou.

Malgré le reproche fait aux signataires par le gouvernement, dans son communiqué du 2 octobre 2000, de vouloir contraindre les demandeurs d'emploi de plus de six mois, « *sous peine de se voir supprimer leur allocation, [à] accepter tous les emplois correspondant à leurs capacités professionnelles* », la formulation de la nouvelle version de la convention n'a guère été modifiée sur ce point. La version du 23 septembre 2000 prévoyait pour le chômeur de plus de six mois l'obligation de « *répondre aux propositions d'embauche qui entrent dans le champ de ses capacités professionnelles, de ses qualifications validées et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* » (régl.-art.17-§2). Au-delà de douze mois de chômage, selon cette même version du texte, l'obligation concerne toute « *embauche compatible avec son niveau de qualification professionnelle, sa formation antérieure ou son projet de reconversion* » et « *normalement rétribué* » (régl.-art.17-§3). Le texte de la troisième version de la convention reste identique à un seul point près : « *qualifications validées* » devient « *qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle* ». Le reproche fait par le gouvernement aux signataires, de se référer aux « *capacités professionnelles* » ne trouve donc aucune réponse, puisque le terme reste inscrit dans les mêmes conditions dans cette nouvelle version du texte. Nous avons expliqué en quoi nous doutions de la validité du reproche gouvernemental sur le sujet dans le communiqué du 2 octobre 2000. Il nous semble en effet inexact de présumer le primat des « *capacités professionnelles* » sur les qualifications, tant dans les pratiques des intermédiaires de l'emploi qui trouvent dans la qualification un point d'appui objectif pour leur pratique professionnelle, que dans les jugements en cas de contentieux sur le sujet. Il semble que l'interprétation que nous donnions déjà de la seconde version de la convention l'ait finalement emportée puisque le maintien du terme même de « *capacités professionnelles* » n'entraîne plus de reproches de la part du gouvernement : les mêmes causes ne produisent plus les mêmes effets.

Le système de contrôle et de sanction redevient donc en tout point conforme à ce qu'il était dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 1997. Et la disparition de toute forme de sanctions associées aux prescriptions du PAP éclaire sous un autre jour la question de l'obligation du dispositif PARE-PAP.

### 3.3.1.2. Sur l'obligation du Pare et du Pap

Le communiqué du cabinet du ministre de l'emploi, déclare que « *les conditions pour percevoir les allocations de chômage restent celles prévues par le code du travail. Le refus du demandeur*

*d'emploi de signer ces documents [PARE et PAP, ndlr] ne constitue pas, en soi, un motif de refus ou de suppression des allocations de chômage dès lors que les conditions d'accès à l'indemnisation sont remplies* ». Certes, le refus de signer un PAP a disparu, nous l'avons vu, des causes de suspension ou de suppression des allocations. Mais qu'en est-il du PARE ?

Les versions successives de conventions ont en commun dans leur article 1<sup>er</sup> de préciser que : *« indemnisation et aide au retour à l'emploi sont liées, chaque salarié privé d'emploi étant, à cet égard, engagé dans un plan d'aide au retour à l'emploi »*. De même le troisième paragraphe du 1<sup>er</sup> article du règlement annexé à la convention annonce clairement : *« Le versement des allocations et l'accès aux services prévus par le présent règlement sont consécutifs à la signature du plan d'aide au retour à l'emploi »*. Le PARE sera fonction du degré d'autonomie du chômeur (aménagement acquis dès la seconde version du texte), mais, contrairement à ce qu'avance le gouvernement, il est bien obligatoire.

Cette question de l'obligation du PARE, nous le verrons, a cristallisé les débats. Pourtant, si l'on se penche sur les évolutions successives de la définition du PARE, l'enjeu semble faible sur cette question. Dans la version du 1<sup>er</sup> juillet 2000 de la convention, il est écrit que *« le plan d'aide au retour à l'emploi définit les engagements réciproques du régime d'indemnisation et du demandeur d'emploi éligible à l'indemnisation »* (Conv.-art.1<sup>er</sup>-§1). Dans une seconde version très proche (23 septembre 2000), *« le plan d'aide au retour à l'emploi définit les droits et devoirs des demandeurs d'emploi éligibles à l'indemnisation, ainsi que les engagements de l'ANPE et de l'UNEDIC »* (Conv.-art.1<sup>er</sup>-§1). Finalement, la dernière version du texte explique que *« le plan d'aide au retour à l'emploi rappelle les droits et obligations des demandeurs d'emploi éligibles à l'indemnisation résultant des dispositions légales et réglementaires, ainsi que les engagements de l'ANPE et de l'UNEDIC »* (Conv.-art.1<sup>er</sup>-§1).

L'évolution de la définition du PARE suit en fait les évolutions liées au PAP et les sanctions qui en découlent. L'intégration de la référence au Code du travail comme unique source d'engagements du demandeur d'emploi est l'élément crucial de l'évolution de la définition du PARE. L'obligation de signer le PARE est un enjeu important dès lors que cela peut avoir une incidence sur le demandeur d'emploi. Or, les droits et devoirs du chômeur sont ici ceux du Code du travail, qui s'appliquent de toute façon, avec ou sans signature du document PARE. Cette interprétation sera confirmée par le TGI de Paris qui, à un recours formulé par la CGT, AC !, l'APEIS et le MNCP, ainsi que des personnes individuelles, se prononcera en la matière : *« la signature d'un tel document ne peut être considérée comme une contractualisation des rapports entre l'allocataire et l'ASSEDIC et l'ANPE, les engagements pris à cette occasion, n'étant que le rappel des obligations voulues par le législateur »* (jugement rendu le 2 juillet 2002). Ce jugement

reconnait le caractère obligatoire du PARE, en contradiction avec l'interprétation gouvernementale<sup>393</sup>.

L'analyse des textes, et de leurs conséquences juridiques ne suffit pas à décréter comme étant « sans incidence » la signature du PARE. Les représentations du demandeur d'emploi de ses droits et devoirs, comme celles des intermédiaires de l'emploi, peuvent s'en trouver modifiées, avec les conséquences pratiques qui peuvent en découler. Pour autant, formellement, la signature du PARE, tout en étant obligatoire, contrairement à ce que le gouvernement avance, n'est pas un enjeu fort du point de vue des droits et devoirs du demandeur d'emploi.

### 3.3.1.3. *Sur l'amélioration de l'indemnisation*

D'après le communiqué gouvernemental du 26 octobre 2000, l'élargissement de la première filière d'indemnisation « *pourrait concerner de 50 000 à plus de 100 000 personnes supplémentaires chaque année, selon les estimations* ». La CFDT déclare pour sa part que la déléguée générale à l'emploi parlait de 130 000 personnes<sup>394</sup>. Ces prévisions se révéleront bien généreuses. Nous l'avons déjà souligné, les faits montreront que moins de 35 000 personnes bénéficieront de l'élargissement à 18 mois de la période de référence de la première filière pour justifier de 4 mois d'affiliation au régime.

A cette première mesure sur-estimée dans ses conséquences « bienfaitrices », vient s'ajouter la fin de la dégressivité des allocations déjà acquise depuis la première proposition de convention. Ces deux mesures, malgré la stagnation du montant des indemnités, apparaissent désormais comme des améliorations suffisantes pour le gouvernement.

Pourtant force est de constater que, d'après les évaluations de l'UNEDIC, dans la convention du 28 juin 2000, le montant consacré à l'amélioration de l'indemnisation s'élevait à 28,8 milliards pour se retrouver en octobre réduit à 19,9 milliards, alors même que le taux de couverture de la première filière d'indemnisation est élargi<sup>395</sup>. Un chiffrage qui laisse pour le moins perplexe, puisque que cette convention prévoit de couvrir plus de chômeurs avec moins de budget, mais sur lequel le gouvernement restera silencieux.

---

<sup>393</sup> Pour information, le recours auprès du conseil d'Etat n'avait pas donné lieu à une affirmation claire sur le sujet. L'avocat des organisations de chômeurs, Arnaud Lyon-Caen s'exprime d'ailleurs en ces termes : « *Il subsiste (...) une incertitude sur le point de savoir si la signature du PARE et du PAP est obligatoire pour prétendre au versement des indemnités non dégressives dès l'inscription à l'ANPE* » (Commentaire disponible sur le site [www.ac.eu.org](http://www.ac.eu.org)). Il nous semble toutefois que l'arrêt ne peut laisser entendre que la signature du PARE est facultative.

<sup>394</sup> Compte rendu CFDT de la réunion de clarification du 28 octobre 2000.

<sup>395</sup> Tableau retranscrit dans Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002, pp.85-86 .

#### 3.3.1.4. Sur l'activation de l'UNEDIC

*« La nouvelle convention apporte également un soutien à l'accompagnement personnalisé vers l'emploi -les " projets d'action personnalisés " avec l'ANPE prévus par la convention- notamment par la participation de l'UNEDIC au financement de bilans de compétences, de formations et d'aides à la mobilité. Le Gouvernement a toujours marqué son accord avec ce développement de l'accompagnement personnalisé ».*

La déclaration du Ministère de l'emploi est effectivement dans la droite ligne de ses déclarations précédentes, tout comme de son action, notamment vis-à-vis des jeunes en difficulté (programme TRACE) ou des chômeurs de longue durée (programme « Nouveau départ »). Les refus d'agrément précédents n'ont jamais été argumentés sur le thème de l'opposition à l'« activation » comme le faisaient la CGT ou Force Ouvrière. Au contraire, chaque argumentaire de refus précisait l'attachement du gouvernement aux objectifs d'activation du régime d'indemnisation. L'argumentation de l'agrément sur l'accord du gouvernement avec la mise en place d'une « activation » des dépenses de l'UNEDIC n'est donc pas une surprise. Toutefois, la référence à un ciblage des mesures sur les publics les plus éloignés de l'emploi a disparu de la rhétorique gouvernementale.

#### 3.3.1.5. Sur les questions de financement

*« La baisse des cotisations, mesurée et progressive, permet de garantir l'équilibre financier du régime, à court et à moyen termes ».* En effet, le texte prévoit des baisses de cotisation minorées par comparaison avec les versions précédentes de la convention. Les contributions sont fixées comme suit<sup>396</sup> : 5,80% à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, 5,60% au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et 5,40% à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002, quand la version précédente prévoyait que la seconde baisse porte le taux de cotisation à 5,40% au 1<sup>er</sup> janvier 2002, et la troisième à 4,90 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

En outre, l'article 6 de la convention prévoit, comme dans les deux versions précédentes, des mesures de sauvegarde : *« ces mesures porteront sur un réajustement des contributions et sur le*

---

<sup>396</sup> Les contributions lors des négociations s'élèvent alors à 6,18% (convention de 1997).

*rétablissement d'une dégressivité des allocations ou sur toute autre disposition permettant d'assurer le rééquilibrage financier* ». Sur le sujet, la nouveauté du texte tient à l'inscription dans la convention de rencontres entre signataires, afin de vérifier la santé financière du régime : « *les partenaires sociaux signataires de la convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1<sup>er</sup> janvier 2001 se réuniront avant le 31 décembre 2001 et avant le 30 juin 2002 afin de vérifier, en considération des premiers résultats de la mise en œuvre des nouvelles dispositions, si l'équilibre financier du régime d'assurance chômage est assuré* » (Conv.-art.6). Cette modification permet au Cabinet du ministre de l'emploi de conclure que « *seule est inscrite à titre définitif la première baisse de cotisation de 0,38 point au 1er janvier 2001. Les baisses de 0,2 point, prévues au 1er janvier et au 1er juillet 2002, sont quant à elles conditionnées par un bilan des possibilités financières de l'UNEDIC fin 2001 et mi 2002. Ainsi, elles ne pourront intervenir que dans la mesure où elles ne mettent pas en péril l'équilibre financier du régime* ». On pourrait toutefois rétorquer que la première mouture du texte prévoyait déjà les clauses de sauvegarde et que l'inscription de date limite de réunion change peu de choses sur le fond. En outre, l'interprétation stricte du texte n'écarte pas la possibilité, en cas de déséquilibre du régime, de recourir à la réintroduction de la dégressivité plutôt qu'au réajustement des taux de cotisation. Les faits montreront toutefois que les organisations syndicales et patronales, face aux difficultés financières qui se manifesteront en 2002 et conformément à « l'intuition » du ministère de l'emploi, préféreront effectivement l'ajustement des contributions à la réintroduction de la dégressivité ou à toute autre mesure. En effet, après avoir entériné la seconde baisse de cotisations en commission paritaire le 14 décembre 2001, les partenaires sociaux<sup>397</sup> décideront le 19 juin 2002 de réaugmenter (provisoirement<sup>398</sup>) les contributions, qui retrouveront ainsi leur taux d'avant la seconde baisse. D'autres mesures décidées ce même jour viendront par ailleurs aider le budget de l'UNEDIC : le report en 2003 des remboursements des dettes à l'Etat et l'allongement du différé d'indemnisation de sept à huit jours (soit un retour à la situation de la convention de 1997).

D'autre part, pour le gouvernement, « *le texte prévoit enfin des moyens pour une clarification des relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC* ». L'article 9 de la convention, devenu très précis contrairement à la version précédente<sup>399</sup>, décide d'allouer à l'Etat « *une somme de 15 milliards de*

---

<sup>397</sup> Nous verrons que les non-signataires seront réintégrés par une « convention de gestion » à la commission paritaire nationale, qui ne sera ainsi plus réservée aux seuls signataires.

<sup>398</sup> Du 1<sup>er</sup> juillet 2002 jusqu'au 31 décembre 2002, mais cette hausse sera confirmée dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>399</sup> « *les partenaires sociaux signataires de la présente convention se déclarent prêts à dégager, à titre exceptionnel, une somme réservée à l'Etat dans le strict respect de l'équilibre financier de la présente convention* » (Conv.23 sept.-art.9).



*francs répartis comme suit : 7 milliards de F. en 2001 et 8 milliards de F. en 2002* ». Le montant de l'enveloppe, s'il est désormais clairement inscrit dans la convention, se trouve inchangé par rapport aux annonces précédentes des signataires sur le sujet. L'augmentation de cette enveloppe résulte du fait que les signataires « *décident de renoncer au versement par l'Etat, prévu en octobre 2002, de la subvention à l'UNEDIC de 5 milliards de F. résultant de l'avenant du 5 octobre 1995 à la convention financière Etat-UNEDIC du 13 octobre 1993*<sup>400</sup> » (Conv.-art.9). Enfin, les réductions et reports des baisses de cotisations, en assurant aux yeux du ministère de l'emploi l'équilibre financier du régime, rendent crédible cette clarification financière.

Ces remarques appellent deux commentaires. Nous avons vu dans le paragraphe précédent que les partenaires sociaux se résoudront à reporter le deuxième remboursement à l'Etat suite au déficit de l'UNEDIC. L'optimisme gouvernemental a donc été contredit par les faits. Le second commentaire renvoie au second refus d'agrément. Le ministère de l'emploi dans son communiqué du 2 octobre 2000 expliquait que la clarification financière ne consistait pas à faire un « chèque » à l'Etat. Cette nouvelle version de la convention qui « *prévoit enfin des moyens pour une clarification des relations financières* » n'apporte pourtant pas d'autre réponse qu'un « chèque », la seule modification apportée étant que la somme revenant à l'Etat est plus importante que dans la version du texte du 23 septembre 2000.

Au regard de l'ensemble des mesures concernant les choix financiers relatifs à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001, le ministère de l'emploi apparaît donc satisfait de l'équilibre trouvé dans la répartition des excédents obtenus ou prévus, entre les mesures au bénéfice des demandeurs d'emploi et les baisses de cotisation : « *Sur trois ans, les mesures en faveur des chômeurs d'amélioration de l'indemnisation et d'aide au retour à l'emploi représenteront environ 45 milliards de francs, et la baisse acquise des cotisations des salariés et des employeurs (0,38 point au 1er janvier 2001) 28 milliards de francs sur la durée de la convention* ». La formulation est toutefois quelque peu trompeuse en ne mentionnant que les 28 milliards de baisses acquises alors que rien ne dit en ce mois d'octobre 2000 que les deux autres baisses ne suivront pas.

L'argumentaire gouvernemental est donc, dès la réunion de clarification, tout trouvé. Il tranche certaines questions, notamment celle de l'obligation du PARE, de manière étonnante, mais

---

<sup>400</sup> Cette somme correspond au « *remboursement de 5 milliards de F correspondant pour partie à la deuxième tranche de l'emprunt qui vient à échéance en 2002* » (avenant du 5 octobre 1995 à la convention du 13 octobre 1993, cité dans *Bref Social*, n°12027, 10 octobre 1995). L'emprunt de l'UNEDIC avait été convenu dès 1993 dans la convention financière du 13 octobre entre l'Etat et l'UNEDIC.

l'ensemble des arguments est ainsi réuni pour justifier l'agrément à venir de cette troisième et par conséquent dernière version de la convention.

### **3.3.2. La nouvelle proposition de convention au regard du premier refus d'agrément**

Pour mesurer comment le gouvernement, par ses deux refus successifs, mais aussi par son implication dans la négociation, a réussi à infléchir le texte selon ses vœux, il nous faut revenir à la liste des critiques établies par le gouvernement dans la lettre du 24 juillet 2000 signifiant le premier refus d'agrément la convention. Les ministres signataires de la lettre soulevaient, selon la présentation que nous avons faite de leur courrier, sept points.

Le premier concernait l'insuffisance de l'amélioration de la couverture du chômage. La seule modification apportée a été l'élargissement de la première filière d'indemnisation, en passant la période de référence de 14 à 18 mois. Si cette mesure se révélera être un bien maigre progrès à l'épreuve des faits, cela constitue néanmoins une réponse à cette première critique gouvernementale.

Le second point du courrier de Martine Aubry et Laurent Fabius critiquait la mise en péril de l'équilibre financier de l'UNEDIC. Le gouvernement a de ce point de vue obtenu une minoration et un report de six mois des baisses de cotisation, ainsi qu'une mise sous condition de « bonne santé » financière du régime, des deuxième et troisième baisses de contributions. Le gouvernement est également parvenu à ce qu'une enveloppe de 20 milliards de francs soit dégagée pour la clarification financière avec l'Etat.

Le troisième point de la lettre des ministres accusait la convention de provoquer l'émergence d'un système d'aide au retour à l'emploi à deux vitesses. En la matière, rien n'a changé dans les textes et la critique aurait pu être maintenue pour chacune des versions de la convention. Cependant, nous avons noté que le contenu de la convention ne pouvait rien résoudre, à moins d'abandonner le principe d'« activation », ce que ne souhaitait pas le gouvernement, bien au contraire. La dualité du système de prise en charge des demandeurs d'emploi s'imposait quel que soit le contenu des décisions prises par les partenaires sociaux. Le maintien d'un système unique d'aide au retour à l'emploi nécessite une harmonisation entre l'Etat et l'UNEDIC des mesures qu'ils financent séparément, dès lors qu'il y a « activation » des dépenses de l'UNEDIC. C'est ce que la fusion du programme « Nouveau départ » dépendant de l'Etat et du dispositif PAP financé par

l'UNEDIC, créant ainsi le PAP-ND<sup>401</sup> (applicable à tous les demandeurs d'emploi), permettra de faire. C'est par cette harmonisation que l'égalité des chômeurs face au système d'aide au retour à l'emploi sera rétablie et non par une modification du contenu de la convention, mais le problème soulevé par le gouvernement trouve toutefois sa solution.

Les points 4 et 5 soulevés par la lettre du 24 juillet 2000 étaient relatifs au contrôle des demandeurs d'emploi et au système de sanctions, et reprochaient à l'ASSEDIC de s'approprier un rôle jusqu'alors dévolu exclusivement à l'autorité administrative. Nous nous sommes suffisamment penchés sur le sujet pour n'avoir à rappeler que le constat final : le gouvernement a obtenu que les pouvoirs de contrôle et de sanction restent, dans la dernière version du texte, strictement identiques à ce qu'ils étaient dans la convention de 1997.

Le sixième point dénonçait le paradoxe entre la suppression de l'AFR et des conventions de conversion et la volonté affichée d'améliorer l'aide au retour à l'emploi et la couverture du chômage. La critique sera oubliée sans que les signataires y répondent. L'AFR et les conventions de conversion prendront donc fin à compter du 30 juin 2001<sup>402</sup>. Nous avons vu que le remplacement par le PAP de ces deux mesures constitue bien une régression d'un point de vue indemnitaire s'agissant de la suppression des conventions de conversion, et du point de vue de la qualité de la formation s'agissant de la fin de l'AFR. Le PARE et le PAP n'ont pas connu d'évolutions susceptibles de convaincre le gouvernement qu'ils pourraient s'acquitter du rôle des conventions de conversion et de l'AFR. Pourtant le gouvernement ne mentionnera plus la disparition des deux dispositifs comme un problème. Dans le rapport d'agrément, le gouvernement précise au contraire : « *une prise en charge des demandeurs d'emploi en formation est inscrite dans la convention, complétée par une nouvelle aide à la formation*<sup>403</sup>. *Les demandeurs d'emploi pourront se voir proposer une formation, dont la nature et la durée correspondront à leurs besoins* »<sup>404</sup>.

Le dernier point de justification du refus d'agrément au mois de juillet 2000 concerne l'illégalité de certaines clauses. Alors que celle-ci, y compris avec la mention « *sous réserve de modifications législatives et réglementaires* », empêchait tout agrément en juillet, il semble qu'en octobre l'argument ne tienne plus. Certaines clauses restent illégales dans cette dernière mouture de la

---

<sup>401</sup> « Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ ».

<sup>402</sup> C'est six mois plus tard que dans la 1<sup>ère</sup> version du texte car l'entrée en vigueur de la convention prévue au 1<sup>er</sup> juillet 2000 sera reportée de six mois dans la 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> version : on parle dès lors de convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

<sup>403</sup> Ce complément correspond à la future allocation de fin de formation (AFF) qui sera délivrée par l'Etat.

<sup>404</sup> Rapport d'agrément, *Journal Officiel*, n°282, 6 décembre 2000.

convention et nécessitent donc une modification de la loi. Néanmoins un agrément semble désormais possible sans attendre cette modification de la législation. C'est ce que stipule le rapport d'agrément que le gouvernement produira : « *l'agrément de la convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage et de son règlement annexé est juridiquement possible* »<sup>405</sup>. Il est simplement précisé, concernant les mesures illégales en l'état, que « *l'arrêté d'agrément de la ministre de l'emploi et de la solidarité réservera les dispositions en question* ». Ainsi en est-il de l'utilisation des cotisations d'assurance chômage à d'autres fins que l'indemnisation et du versement à l'Etat de 15 Mds de francs au titre de la « *clarification financière* ».

A cet égard, le Conseil d'Etat ne souscrira pas totalement à cette seconde position gouvernementale lors de sa séance du 4 juillet 2001 : « *si rien n'interdit aux partenaires sociaux d'insérer dans la convention, comme ils l'ont fait, des stipulations incompatibles avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur à la date de signature de l'accord, dès lors qu'ils subordonnent l'entrée en vigueur de ces stipulations à l'intervention des modifications législatives ou réglementaires nécessaires, le ministre chargé du travail ne peut, sans excéder les compétences qu'il tient des dispositions de l'article L.352-2 du code du travail, agréer ces stipulations avant l'entrée en vigueur de ces modifications* ». Si l'interprétation est différente les conséquences seront nulles. Le Conseil d'Etat procédera certes à l'annulation des articles concernés par l'illégalité de leur contenu. En lieu et place des articles agréés et mis sous réserve, mais désormais annulés, l'Etat devra en effet prendre de nouveaux arrêtés d'agréments spécifiques, une fois les modifications législatives et réglementaires prises. Mais ceci n'a aucune incidence pratique sur l'application de la convention, puisque celle-ci prévoit une mise en application par étape de ses dispositions. Ainsi, bien que la convention soit conclue pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 31 décembre 2003, la participation du régime d'assurance chômage au financement de mesures nouvelles d'aide au retour à l'emploi, sous réserve de modifications législatives et réglementaires (conv 19 oct.-art.5-§3), comme la mise en place du PARE, ne seront effectives qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2001 (conv 19 oct.-art.10-§2). Dès lors que le gouvernement est en accord sur le fond avec le contenu de la convention, il ne semble plus s'embarrasser des formes : préjuger de la position du législateur n'apparaît plus comme un obstacle à l'agrément. L'argument de l'illégalité de certaines clauses de la lettre du 24 juillet 2000 paraît à cet égard être un simple argument de circonstance.

---

<sup>405</sup> Rapport d'agrément, *Journal Officiel*, n°282, 6 décembre 2000.

Cet agrément va évidemment recevoir les critiques de FO et de la CGT. Pour Force Ouvrière, « *du point de vue gouvernemental, les intérêts des chômeurs et des salariés sont oubliés au profit de considérations de caractère politique* »<sup>406</sup>. L'accord d'agrément relève d'un « *deal* » financier : l'agrément contre 20 milliards de francs pour l'Etat. La CGT dénonce également « *cette « vraie fausse » nouvelle mouture* » dont le seul résultat « *porte sur le partage de la cagnotte* »<sup>407</sup>. Il est incontestable que, d'un point de vue budgétaire, entre la première et la troisième proposition, la véritable modification porte sur le dégagement d'une enveloppe financière pour l'Etat permis par le report des baisses de cotisations. Il semble pourtant réducteur de limiter l'accord d'agrément au seul arrangement financier, car des transformations majeures ont eu lieu. C'est le cas de la réintroduction de la qualification comme référence « universelle » de l'emploi convenable<sup>408</sup>. C'est encore le cas du dispositif de contrôle et de sanction qui a considérablement été modifié entre juin et octobre, de l'élargissement de la première filière, qui reste, quelle que soit sa prise en considération budgétaire, un acquis permis par le double refus d'agrément. Enfin, si la baisse des cotisations reste un élément de la convention, l'Etat a permis de rééquilibrer la répartition des excédents du régime en en réduisant l'importance. Somme toute, l'Etat a réussi à imposer les transformations du texte qui l'intéressaient, à l'exception notable de la disparition des conventions de conversion et de l'AFR, qui contraindra l'Etat, dans le second cas, à pallier les nouvelles carences qui en découlent en termes de financement des formations par l'instauration de l'AFF (allocation de fin de formation)<sup>409</sup>.

### 3.3.3. La procédure d'agrément...

La réunion de clarification passée, la procédure d'agrément suit son cours. Le texte est publié au Journal Officiel le 28 octobre 2000. S'en suivent quinze jours de délai légal minimum avant de réunir le Conseil Supérieur de l'Emploi, institution uniquement consultative. Ce dernier se réunit ainsi le 15 novembre, afin de recevoir les observations des organisations syndicales et patronales. Sans surprise, la CGT et Force Ouvrière font valoir leur droit d'opposition, revenant sur le caractère obligatoire du dispositif et sur la faiblesse de l'amélioration de l'indemnisation. Il en

---

<sup>406</sup> Communiqué de FO du 26 octobre 2000.

<sup>407</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2930, 20 octobre 2000.

<sup>408</sup> Toujours à cette nuance près de la différence entre le contenu des textes et les pratiques réelles de l'ANPE, de l'Assedic, des services de l'Etat et des chômeurs eux-mêmes sur la norme d'emploi acceptable.

<sup>409</sup> Instaurée par la loi DDOSEC du 17 juillet 2001, l'AFF (allocation de fin de formation) permet de continuer à rémunérer le demandeur d'emploi lorsque la formation qu'il suit excède la durée de ses droits à indemnisation du chômage. Elle ne concerne toutefois, sauf dérogation, que les demandeurs d'emploi dont les droits n'excèdent pas 7 mois et se limite à 4 mois maximum.

résulte que le gouvernement doit justifier sa décision d'agréer. Le gouvernement publie à cet effet un rapport<sup>410</sup> qui reprend en détail les arguments du communiqué du 26 octobre :

- Le PAP conforte la démarche d'accompagnement initiée par le gouvernement (TRACE, Nouveau départ)
- « *La signature du Pare ne constitue (...) pas une condition supplémentaire de versement des allocations d'assurance-chômage* »
- « *Les motifs de sanctions (...) sont strictement conformes à ceux définis dans le code du travail* » et « *les règles d'organisation du contrôle de la recherche d'emploi et de mise en œuvre des sanctions ne sont pas modifiées* »
- Le budget est équilibré et une clause de sauvegarde permet des ajustements
- « *le dispositif prévu améliore tant le niveau de l'indemnisation que le taux de couverture par le régime d'assurance* »
- L'ANPE a le contrôle complet du contenu du PAP

Le rapport d'agrément soulève toutefois un sujet non mentionné par le communiqué gouvernemental du 26 octobre 2000 : celui de la participation des organisations non-signataires aux instances paritaires de l'UNEDIC. Nous n'avons pas abordé ce point jusqu'à présent, concentrant notre propos sur les conditions d'indemnisation. Cependant, toutes les moutures de la convention prévoient dans leur article 4, §1 et 2, que la commission nationale paritaire chargée de délibérer « *sur les questions relatives à l'interprétation du règlement et à son champ d'application* », ainsi que le groupe paritaire de suivi chargé de veiller « *à la mise en œuvre de la présente convention, aux modalités opérationnelles, aux partenariats nécessaires et au respect des enveloppes financières* », ne soit composés que de représentants des organisations signataires. FO et la CGT se sont naturellement élevées contre leur exclusion de ces instances de gestion de l'UNEDIC. Le gouvernement leur répond en ces termes dans le rapport d'agrément s'agissant du groupe paritaire de suivi<sup>411</sup> : « *Dans la mesure où les organisations non signataires ont la faculté d'adhérer à la convention après son agrément, elles pourront dans ce cas siéger au sein du groupe paritaire de suivi* ». Nous verrons que les FO et la CGT trouveront finalement leur place dans les instances par signature d'une convention de gestion.

---

<sup>410</sup> publié au *Journal Officiel*, n°282, 6 décembre 2000, p. 19339.

<sup>411</sup> Etrangement, le gouvernement ne présente son avis que sur le groupe paritaire de suivi, alors que la commission nationale paritaire exclut également les organisations non-signataires de ses rangs. Pourtant la CGT a formulé son opposition lors de la réunion de clarification en ces termes : « *l'architecture proposée exclut des instances de suivi de la convention et des instances de gestion de l'UNEDIC et des ASSEDIC, les organisations qui refusent de signer le texte* » (Déclaration de Jacqueline Lazarre à la réunion du 26 octobre 2000).

Le rapport remis aux organisations, le gouvernement convoque une nouvelle fois le Conseil supérieur de l'emploi le 30 novembre 2000. De nouveau, il devient le théâtre du désaccord entre le patronat et le gouvernement sur l'interprétation du caractère obligatoire ou non du PARE. L'Etat décide en tout état de cause d'agréer la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Sept arrêtés relatifs à l'agrément des dispositions de la convention et de son règlement annexé sont publiés le 6 décembre 2000 au *Journal Officiel*. Il est à noter que « *l'agrément de la présente convention n'a pas pour effet d'agréer le protocole d'accord du 14 juin 2000* »<sup>412</sup>, ce qui exclut notamment de l'agrément la proposition de nouveaux contrats de travail.

Ainsi se referment neuf mois de négociations.

### 3.3.4. ... et quelques unes de ses suites

L'agrément acquis, l'histoire de la nouvelle convention n'est pas close. Nous voulons à ce titre donner quelques éléments des suites de l'agrément, qui vont occuper le débat public encore en 2001 et 2002.

#### 3.3.4.1. Les conventions ANPE-UNEDIC et Etat-ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001

La mise en place du PARE et du PAP reste conditionnée, au sortir de la négociation de l'année 2000, à la signature d'une convention de partenariat entre l'UNEDIC et l'ANPE et d'une autre convention entre l'Etat, l'ANPE et l'UNEDIC.

Ces deux conventions seront conclues le 13 juin 2001. La convention ANPE-UNEDIC a pour objet la définition des conditions de participation de chacune des institutions à la mise en œuvre, au suivi et au financement du PARE et du PAP.

La convention Etat-ANPE-UNEDIC est chargée de rendre opérationnelles les mesures de contrôles et de sanctions à l'égard des demandeurs d'emploi et fixe notamment les conditions d'échange des informations nécessaires à chacune des institutions<sup>413</sup>. Elle régit en outre les conditions de rémunération et d'aide à la formation des chômeurs.

---

<sup>412</sup> Rapport d'agrément, *Journal Officiel*, n°282, 6 décembre 2000.

<sup>413</sup> Notons à cet égard que les articles 6, 7 et 8 relatifs aux suspensions des versements des allocations par l'Assedic deviennent caduques avec la décision du TGI du 2 juillet 2002 qui retire ce pouvoir de suspension des allocations aux Assedic (voir la partie suivante consacrée aux recours en justice).

Ces conventions ne font, dans les faits, que mettre officiellement en accord l'ANPE et l'Etat avec les engagements que les signataires de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 leur avaient fait prendre *de facto* dans le texte de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et de son règlement annexé.

Ainsi, l'ASSEDIC finance<sup>414</sup> et l'ANPE met en œuvre le PAP. Ce partage des rôles n'est pas sans soulever, au-delà de la question récurrente de l'utilisation de cotisations à un usage autre que l'indemnisation, la question de la dépendance de l'ANPE vis-à-vis de l'UNEDIC. L'annexe 2 de la convention ANPE-UNEDIC prévoit une participation financière aux frais de l'ANPE qui rend budgétairement dépendante l'ANPE vis-à-vis de l'UNEDIC. En effet l'UNEDIC prévoit de financer, d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2002, 3650 emplois d'agents<sup>415</sup>, à raison de 4725 € par mois et par agent. Ce forfait (revalorisé chaque année selon un calcul pré-établi<sup>416</sup>) est chargé de financer le salaire de l'agent, ses frais informatiques, de locaux et autres. De plus, l'UNEDIC se charge de financer également les frais de sous-traitance de tâches relatifs aux PAP (bilans de compétences, examens de capacités professionnelles...). L'ANPE se trouve de fait dans une situation de sous-traitante vis-à-vis de l'UNEDIC. Selon les auteurs de la *Note de la Fondation Copernic* titrée *Pour un « Grenelle de l'UNEDIC »*, en 2003, 26% du budget de l'ANPE provenait de financements de l'UNEDIC<sup>417</sup>. Comme le soulignent Didier Gelot, Catherine Levy et Willy Pelletier, « *le danger d'une mise sous tutelle financière de l'ANPE par l'UNEDIC n'est pas totalement écarté étant donné la dépendance qui s'instaure entre ces deux institutions* »<sup>418</sup>. De fait, une partie non négligeable de l'activité de l'ANPE, comme le sort de plusieurs milliers de ses agents, est sous la dépendance financière de l'UNEDIC. Comment garantir dans ces conditions l'indépendance de l'ANPE dans sa politique de gestion du retour en emploi ? L'UNEDIC dispose d'un outil de pression majeur sur l'ANPE pour la plier à ses exigences de placement. Le dispositif de sanction prévu dans la première version de la convention avait été dénoncé par le gouvernement et les non-signataires comme mettant l'UNEDIC en situation de juge et partie. L'implication financière du régime dans le financement de l'ANPE le met dans une situation relativement similaire. Comment éviter que le financeur ne devienne pas donneur d'ordre ? Un autre élément doit être relevé à l'égard de cette dépendance financière de l'ANPE vis-à-vis de l'UNEDIC. Le sort de 3650 agents est désormais soumis au maintien d'une politique d'activation

---

<sup>414</sup> « *Les frais engagés par l'ANPE pour assurer les entretiens, évaluations et actions prévus [par la convention] (...) sont prise en charge par le régime d'assurance-chômage* » (art.17 de la convention ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001).

<sup>415</sup> A titre de comparaison en 2000, l'ANPE comptait 18234 agents.

<sup>416</sup> Annexe 2, chapitre 3 de la convention ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001.

<sup>417</sup> Robert CREMIEUX, Didier GELOT, Christine LANOIZELEZ, Dominique MEZZI, Marc MOREAU, Willy PELLETIER, Claire VILLIERS, Malika ZEDIRI, *Pour un « Grenelle de l'UNEDIC »*, *Les Notes de la Fondation Copernic*, Syllepse, 2003, p 122.

<sup>418</sup> Didier GELOT et alii., *op.cit.*, 2002, p.632.



des dépenses de l'UNEDIC. La remise en cause éventuelle du PARE, si les positions de la CGT ou de FO venaient à l'emporter dans de futures négociations, doit désormais inclure cet élément. S'agissant des frais impliqués par les injonctions de la convention, la question ne se pose pas, ces frais disparaissant avec la politique d'« activation ». Cependant, l'ANPE (et donc l'Etat qui possède le pouvoir d'agrément des conventions) pourra-t-elle accepter à l'avenir que la prise en charge par l'UNEDIC d'une partie de ses agents lui fasse défaut ? Cette convention de partenariat entre l'ANPE et l'UNEDIC introduit d'une certaine manière les conditions de sa reconduction.

### *3.3.4.2. Les recours en justice*

Deux types de recours juridiques ont fait suite à l'arrêté d'agrément. En premier lieu, différents recours sont constitués auprès du Conseil d'Etat par la CGT et FO, mais aussi par certains syndicats SUD ou encore les trois associations de chômeurs, AC !, MNCP et APEIS. Ces recours demandent l'annulation de l'arrêté du 4 décembre 2000 relatif à l'agrément de la convention UNEDIC du 1<sup>er</sup> janvier 2001 pour excès de pouvoir. Ils viennent s'ajouter aux six recours en annulation déposés en août par le MEDEF et la CGPME à l'encontre des arrêtés ministériels du 30 juin et du 23 juillet 2000. En second lieu, un recours est déposé auprès du TGI de Paris par la CGT, AC !, le MNCP, l'APEIS, et des personnes en leur nom propre. Nous proposons ici une lecture rapide des conséquences des décisions du conseil d'Etat et du TGI de Paris.

L'ensemble des recours auprès du conseil d'Etat sont traités par deux arrêts, tous deux datés du 4 juillet 2001. Le premier concerne les recours du MEDEF et de la CGPME pour lesquels nous avons vu que les deux organisations patronales n'avaient obtenu gain de cause que sur l'annulation de l'arrêté d'agrément d'un avenant relatif aux anciens bénéficiaires de l'assurance conversion portant sur le droit aux allocations des sortants du dispositif. L'avenant sera réintégré dans les arrêtés d'agrément lorsque sera agréée l'ensemble de la convention en décembre 2000<sup>419</sup>, puisque ce qui entachait d'illégalité la décision du gouvernement à l'époque, à savoir l'agrément d'une disposition non distincte du régime d'assurance-chômage lui-même non agréé, n'a plus lieu. S'agissant du recours des différentes organisations représentant les intérêts des demandeurs d'emploi, syndicats et associations, l'excès de pouvoir est reconnu par le conseil d'Etat à propos de certains articles concernant trois domaines : les différentes aides financières (à l'embauche, au reclassement, à la mobilité géographique...), les stipulations de la convention qui réservent aux

---

<sup>419</sup> *Journal Officiel*, n° 282, 6 décembre 2000, p.19356, avenant n°3 du 23 septembre relatif au financement de l'assurance conversion par l'assurance chômage.

seules organisations signataires la possibilité de conclure des avenants pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire (retour à la dégressivité, réajustement des contributions ou autre) et des conventions pour des catégories professionnelles particulières, et enfin certains articles faisant état des délais de prescription. L'arrêt annule donc partiellement l'arrêté d'agrément de la convention et de son règlement annexé. Ce qui ne bouleverse cependant pas la donne sur le fond de la convention. En effet, concernant le premier et le troisième type d'articles jugés illicites, une base légale aux différentes aides est déjà presque constituée lorsque que le Conseil d'Etat se prononce<sup>420</sup>. Concernant le second type d'articles illicites, lorsque le jugement est rendu, un accord de gestion a d'ores et déjà été trouvé entre les organisations représentatives pour permettre à la CGT et FO, non signataires de la convention, de poursuivre leur participation aux instances de l'UNEDIC et des Assedic (voir section suivante). En outre la mise en place progressive des dispositifs de la convention laisse tout le temps au législateur d'adapter le cadre légal et réglementaire, sans ralentir le calendrier établi dans la convention dès le 19 octobre 2000. L'arrêt du conseil d'Etat est donc sans incidence pratique notable.

Le jugement du TGI de Paris est davantage porteur de transformations concrètes. Rappelons que si les recours au Conseil d'Etat portent sur l'annulation des arrêtés d'agrément, celui du TGI porte sur le texte de la convention elle-même. Nous l'avons déjà souligné, le TGI considère, dans son jugement du 2 juillet 2002, que la suspension des allocations « *ne peut qu'être considérée comme une sanction et non comme une simple mesure de gestion* » et ne peut donc relever que de l'autorité administrative, ce qui supprime donc le droit aux Assedic de suspendre les allocations d'un demandeur d'emploi. D'autre part, le TGI réduit les pouvoirs de la commission nationale paritaire considérant que certaines de ses prérogatives ne peuvent relever que de la négociation interprofessionnelle avec agrément gouvernemental (par exemple sur les conditions d'attribution des aides aux employeurs, ou celles d'indemnisation de certaines catégories de chômeurs<sup>421</sup>). La réintégration de la CGT et de FO dans les instances de l'UNEDIC par une convention de gestion permettait déjà à l'ensemble des organisations représentatives de participer à l'élaboration des décisions sur ces prérogatives ; le jugement modifie donc essentiellement les données par la, désormais nécessaire, approbation de l'Etat de ces accords négociés.

Notons que ni l'arrêt du Conseil d'Etat, ni le jugement au TGI, ne se prononcent clairement sur le caractère obligatoire ou non du PARE et du PAP. Les deux décisions considèrent que le cadre légal et réglementaire n'est pas remis en cause par l'introduction du PARE et du PAP, et le

---

<sup>420</sup> La loi DDOSEC du 17 juillet 2001 viendra en effet donner le cadre légal à ces articles jusqu'alors illicites.

<sup>421</sup> Décision sur laquelle le Conseil d'Etat s'était sursis à statuer le 4 juillet 2001.

valident de fait. Mais les décisions ne statuent pas directement sur le fait que le PARE soit obligatoire ou non, alors même que ce sujet est objet de polémique entre le gouvernement, qui affirme qu'aucune obligation nouvelle n'est introduite pour l'accès à l'indemnisation, et le MEDEF qui affirme le contraire. A cet égard, dans la pratique, le formulaire d'inscription à l'ASSEDIC implique l'adhésion au PARE<sup>422</sup>, ce qui, de fait, rend obligatoire celui-ci. Le TGI de Marseille, saisi en référé par une demandeuse d'emploi qui s'était vue privée de ses droits parce qu'elle avait refusé de signer l'imprimé d'inscription stipulant son adhésion au PARE, a rejeté le 9 novembre 2001 sa requête selon laquelle soit ordonné le retrait de l'imprimé d'inscription. Ce rejet a pour cause l'incompétence du juge des référés en la matière. Cependant, l'argumentation qui accompagne la décision déclare que « *le trouble manifestement illicite* » n'est pas constitué. Le tribunal considère en effet que les obligations induites par le formulaire d'inscription, et donc l'adhésion au PARE, n'outrepassent pas les obligations du Code du Travail et que les propos de ministres affirmant le caractère non obligatoire du dispositif n'ont pas de valeur normative, alors que pour sa part le Conseil d'Etat a validé le PARE<sup>423</sup>. Le même TGI, également saisi en référé, a débouté une autre chômeuse, le 18 janvier 2002, de sa demande de condamnation de l'ASSEDIC des Bouches-du-Rhône au paiement des allocations suite à son refus d'adhérer au PARE<sup>424</sup>. Ce second jugement affirme le lien entre indemnisation et retour à l'emploi stipulé dans le règlement annexé à la convention et contredit ainsi l'affirmation d'Elisabeth Guigou selon laquelle le PARE n'implique aucune obligation nouvelle. Toutefois, seul le juge de fond du litige, et non le juge en référé, peut de manière valide rendre une décision sur le caractère obligatoire ou non du PARE et du PAP, ce qui n'a pas encore été fait.

Les recours en justice n'ont donc pas permis aux opposants à la nouvelle convention d'apporter des transformations substantielles aux textes en vigueur, à l'exception du droit pour les Assedic de suspendre les allocations qui leur a donc été retiré par le TGI de Paris. Ainsi, le PARE et le PAP s'appliquent avec la « bénédiction » des institutions judiciaires, et ils restent obligatoires de fait.

---

<sup>422</sup> La convention de partenariat entre l'ANPE et l'UNEDIC du 13 juin 2001 stipule en effet dans son second article : « *L'Assedic remet à l'intéressé, lors des démarches accomplies en vue de son inscription comme demandeur d'emploi, un formulaire de demande d'inscription et d'allocations (dit « dossier unique »), comprenant le rappel des droits et obligations résultant des dispositions du code du travail en matière de recherche d'emploi et contenant les engagements de l'Assedic et du demandeur d'emploi qui en découlent* », ces engagements qui découlent du Code du travail étant le PARE.

<sup>423</sup> Cf. *Bref Social*, n°13521, mercredi 14 novembre 2001 et *Social Pratique*, n°355, 25 novembre 2001.

<sup>424</sup> Cf. *Bref Social*, n°13568, mardi 22 janvier 2002.

### 3.3.4.3. Une convention de gestion pour FO et la CGT

La réponse gouvernementale sur la possibilité d'adhésion de la CGT et FO à la convention après l'agrément de celle-ci ne résout pas le problème de la participation effective des deux confédérations aux instances de l'UNEDIC. Une rencontre patronat-syndicats est programmée sur le sujet le 21 mars 2001. L'accord trouvé prévoit que les organisations syndicales pourront être membres des instances de gestion des Assedic et de l'UNEDIC, sans pour autant adhérer à la convention d'assurance chômage, par simple signature d'une convention de gestion des institutions de l'UNEDIC et des Assedic. Force Ouvrière appose dans la foulée de l'accord sa signature aux côtés de la CFTC, CFDT, UPA, MEDEF et CGPME, tandis que la CGT réserve sa position, préférant consulter ses organisations et ses instances. L'adhésion de la CGT sera retardée par une polémique entre le MEDEF et les deux organisations non-signataires de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001. La convention de gestion prévoit que ses signataires soient « *réputés adhérents à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001* », ce qui pour le MEDEF « *prive de leur objet les recours ayant pu être engagés par certains signataires contre cette convention* »<sup>425</sup>. Nous avons vu que FO et la CGT ont en effet engagé un recours auprès du conseil d'Etat contre l'arrêté d'agrément de la convention et s'agissant de la CGT, un recours devant le TGI de Paris contre des points de la convention. Finalement, la CGT et Force Ouvrière maintiennent leur recours, et la CGT rejoint la liste des signataires de la convention de gestion le mardi 3 avril 2001. Cette décision n'aura pas de conséquence sur la validité des recours, le Conseil d'Etat confirmant notamment dans sa décision du 4 juillet 2001 que « *une convention destinée à permettre aux institutions gestionnaires de l'assurance chômage de poursuivre la gestion du régime, dans laquelle il est stipulé que les organisations signataires "sont réputées adhérentes à la convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage", n'est pas de nature à la priver [la CGT] de cet intérêt [à agir auprès du Conseil d'Etat, ndlr] qu'ainsi son intervention est recevable* ». Un article identique sur le fond confirme également pour les mêmes motifs la recevabilité de la requête de Force Ouvrière au Conseil d'Etat.

Ainsi, c'est bien l'ensemble des organisations syndicales et patronales représentatives au sens de la loi, et non les seuls signataires de la convention, qui est représenté à tous les niveaux de gestion et de décision de l'UNEDIC et des Assedic.

---

<sup>425</sup> Communiqué du MEDEF du 22 mars 2001.

#### 3.3.4.4. *La loi DDOSEC : légalisation du PARE*

L'illégalité de certaines clauses des conventions successives et de leur règlement annexé a animé la négociation de l'année 2000, comme les recours en justice qui ont suivi l'agrément du 4 décembre 2000. L'adoption de la loi DDOSEC qui consacre son titre 1<sup>er</sup> à l'indemnisation du chômage et aux mesures d'aide au retour à l'emploi vient clore la plupart des incertitudes sur le sujet, en encadrant légalement l'ensemble des dispositions litigieuses dénoncées par les opposants à la convention (à l'exception de celles relevées par le jugement du TGI de Paris du 2 juillet 2002). La promulgation de cette loi correspond en fait à la « touche finale » qui va permettre à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 de se mettre en œuvre dans sa globalité.

## Conclusion

Le MEDEF peut se prévaloir au sortir de cette longue négociation à rebondissement d'avoir abouti à un accord sur le régime UNEDIC : « *ce succès sur le dossier de l'assurance-chômage, négocié par Denis Kessler, est une étape fondamentale pour la poursuite de l'ambitieux projet de Refondation sociale* »<sup>426</sup>. Certes l'accord est obtenu, nous verrons plus loin en quoi il correspond ou diverge des attentes initiales de l'organisation patronale. Cependant, au-delà de l'accord, un point primordial doit être relevé. Comme à son habitude depuis la création de l'UNEDIC en 1958, l'Etat a joué un rôle important dans la négociation de la convention<sup>427</sup>. La marque de l'Etat dans le déroulement et le résultat de la négociation de l'année 2000 n'a sans doute jamais été aussi forte depuis 1982. Le gouvernement a obtenu, nous l'avons vu, bon nombre de modifications contre l'avis du patronat et des syndicats signataires de la convention. Le processus de « refondation sociale » n'a par conséquent en rien permis de s'opposer à ce qui pourtant le fonde : mettre un terme à « *l'interventionnisme archaïque de l'Etat* » dénoncé par le MEDEF. Ernest-Antoine Seillière le reconnaît *de facto* dans son discours du 4 décembre 2001 à Nantes introductif au Forum « *Approfondir la démocratie sociale* »<sup>428</sup> : « *Il est proprement scandaleux que l'Etat cherche par tous les moyens à empêcher la signature par les organisations syndicales d'un accord, comme cela a été le cas pour l'assurance chômage ou pour les retraites. Il n'est pas admissible, dans un Etat démocratique, que sous des prétextes divers, un gouvernement remette en cause telle ou telle disposition d'un accord conclu, et pose comme condition de son agrément le versement d'un chèque (...) que contre toute la volonté des partenaires sociaux (...) un gouvernement s'entête à répéter que la signature du PARE (...) n'est pas obligatoire* ». La nouvelle convention n'a donc que peu à voir avec la mise en application de « *la nouvelle constitution sociale* » défendue par le patronat. Elle s'inscrit au contraire dans la continuité de l'histoire de l'Unedic, de tout temps fortement marquée par l'initiative étatique, et dans le prolongement de l'évolution des relations professionnelles de ces quinze dernières années, dans laquelle, comme le rappelle Jacques Freyssinet, loin du « *diagnostic et [de] la préconisation dominants, à la fin de la décennie 1980 (...) [de] l'allègement voire l'effacement des régulations publiques et [de] l'accroissement de l'autonomie d'une négociation collective décentralisé (...), les régulations tripartites ont retrouvé leur vigueur tandis que la loi et l'accord collectif*

---

<sup>426</sup> MEDEF, *Flash Info*, 20 octobre 2000.

<sup>427</sup> Cf. Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999.

<sup>428</sup> Forum de Nantes, mardi 4 décembre 2001.

*apparaiss[ent] plus comme des modes combinés que comme des modes concurrentiels de production des normes »<sup>429</sup>.*

Si ses ambitions sont loin d'avoir trouvé satisfaction dans ce premier chantier de la « refondation sociale », le patronat peut au moins se prévaloir d'avoir permis une « refondation » du régime UNEDIC. Le terme « refondation » peut toutefois paraître inapproprié tant il est également vrai que la réforme du régime s'inscrit dans la direction prise depuis le milieu des années 1980 par le régime lui-même au travers de différentes mesures d'activation et d'incitation<sup>430</sup>, mais surtout dans la lignée des mesures et programmes pour l'emploi initiés par l'Etat depuis le début des années 1980, ainsi que des voies empruntées par le régime de solidarité : « activation des dépenses », mesures incitatives, accompagnement personnalisé et contrôle<sup>431</sup>. On mesure donc également avec Emanuèle Reynaud qui, reprenant les catégories de Jean-Daniel Reynaud, mesure que la mise en œuvre du PARE et « *la tentative d'établissement d'une régulation autonome nouvelle émanant davantage des acteurs sociaux* » est également un échec partiel s'agissant du contenu de l'accord Unedic de 2000 : « *le contrat<sup>432</sup> est devenu un plan, son caractère contraignant est limité aux conditions antérieures fixées par le droit du travail et la responsabilité des radiations est toujours exercée par les services extérieurs de l'emploi* »<sup>433</sup>.

Il y a bien eu « refondation-réforme » de l'UNEDIC sur la base des propositions des signataires, mais son contenu doit pour beaucoup à l'accord du gouvernement avec les principes fondateurs qui guident cette « refondation ». Le conflit a bien davantage porté sur la répartition des pouvoirs entre Etat et partenaires sociaux que sur le fond des réformes préconisées par les signataires sur lequel, pour l'essentiel, les deux parties se trouvaient en harmonie. Et à ce jeu l'Etat l'a emporté en affirmant largement son autorité, notamment par deux refus d'agrément successifs. En ce sens, la « refondation sociale » souhaitée par le MEDEF reste entièrement à construire. La Loi l'emporte toujours sur le Contrat, l'ordre public social prévaut toujours, la négociation UNEDIC de l'année 2000 en est la démonstration.

---

<sup>429</sup> Jacques FREYSSINET, « *Ruptures dans la régulation des systèmes de relations professionnelles : diagnostics et prédictions* », in Gilbert de TERSSAC, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, débats et prolongements*, La découverte, 2003, p.159.

<sup>430</sup> 1986 : mécanisme des activités réduites ; 1988 : convention de conversion et AFR ; 1992 : dégressivité des allocations ; 1994 : convention de coopération.

<sup>431</sup> Voir le chapitre 11

<sup>432</sup> Sous-entendu le contrat d'aide au retour à l'emploi (CARE)

<sup>433</sup> Emanuèle REYNAUD, *Les règles de l'emploi*, in Gilbert de TERSSAC, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, débats et prolongements*, La découverte, 2003, p.152.

Si le MEDEF subit un revers de ce point de vue, l'omniprésence du partage des pouvoirs, du thème de l'ordre public social dans les négociations, traduit également l'incapacité de la CGT et de FO à porter le débat sur le fond de l'accord : « activation », contrôle, niveau des prestations... Mises à l'écart, les deux organisations non-signataires n'ont été, sur le fond, qu'une force d'appoint de l'Etat, et n'ont pu peser sur les points de désaccords qu'elles avaient avec le gouvernement. L'ordre public social a donc marqué son ancrage, certes, mais tout en accompagnant l'essentiel du projet des signataires avec lequel l'Etat était en accord, contrairement à la CGT et FO.

Outre le jeu d'acteurs qui accompagne cette réforme, la convention UNEDIC 2001 marque de manière particulière l'histoire du droit au salaire. Elle est, à notre sens, une nouvelle rupture dans cette histoire du droit au salaire des chômeurs. D'une part elle l'améliore, et d'autre part, elle le détourne.

En effet, la mise en œuvre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) met fin à neuf années d'un régime de dégressivité des allocations (AUD). Cette dégradation progressive du droit au salaire, avec le temps de chômage, est donc remise au rang de l'histoire du régime. L'ARE réinstitue un droit continu au salaire durant toute la période où les droits à indemnisation sont ouverts. A cet élargissement (en montant) du droit au salaire, s'ajoute celui de l'étendue du champ du salaire indirect des chômeurs. La convention UNEDIC 2001 améliore, de manière certes modeste, la couverture des chômeurs par le régime salarial *via* l'assouplissement des conditions d'entrée dans la première filière d'indemnisation. L'abandon des conventions de conversion et de leurs modalités d'indemnisation avantageuses (remplacement à 70% du salaire) contredit quelque peu ce mouvement d'amélioration de l'indemnisation. De même, les taux de remplacement ou la logique « rentière » des filières d'indemnisation restent d'actualité. Le choix de la baisse des cotisations sociales plutôt que de l'amélioration plus nette encore des salaires indirects a, il est vrai, contenu l'extension du droit au salaire des chômeurs. Néanmoins, dans l'ensemble, la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 améliore ce droit.

Cette amélioration des droits individuels relevés, il nous faut convenir que l'élément majeur de la convention 2001 reste le dispositif d'« activation » à grande échelle des dépenses de l'UNEDIC. L'ensemble des dispositions prises en vue de faciliter le retour en emploi des chômeurs, institue un dévoiement massif de la cotisation sociale. Détournée de sa fonction de rémunération des salariés hors de l'emploi, une part grandissante des cotisations sociales vient financer la formation des chômeurs, le service public de l'emploi, ou des aides à l'employeurs. L'« activation » des dépenses de l'UNEDIC, par définition, remet en cause l'étendue du salaire. La convention réaffecte à grande ampleur la cotisation sociale à d'autres missions que l'indemnisation, et de ce



fait, dénature la cotisation sociale en lui ôtant, d'un certain point de vue, son caractère salarial. L'« activation » des dépenses de l'UNEDIC provoque, directement (aides à l'employeur) ou indirectement (en suppléant aux missions de l'impôt), un retour au capital d'une partie du salaire<sup>434</sup>. A cet égard, la convention de 2001 est une remise en cause du salaire, non comme droit individuel des chômeurs, mais dans son étendue dans la répartition des richesses. Les conventions UNEDIC sont une des composantes de la délibération politique sur le partage des richesses, aussi, l'amélioration du droit au salaire de chaque chômeur ne doit pas nous faire oublier les conséquences macroéconomique sur l'affectation des richesses entre capital et travail des dispositions de la convention de 2001. Les baisses de cotisations sociales comme le dévoiement des cotisations sociales par l'« activation » sont à ce titre une remise en cause du salaire.

La convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 est donc prise dans le mouvement contradictoire d'une amélioration du droit individuel au salaire des chômeurs et d'une mise en cause du salaire à travers le renforcement de l'« activation » des dépenses et les baisses de cotisations. Cette convention correspond au compromis de trois acteurs majeurs, l'Etat, le MEDEF et la CFDT (FO et CGT étant marginalisées). Ce sont à ces acteurs que nous voudrions maintenant nous intéresser pour commencer à dénouer les fils de ce compromis d'une part, et du jeu entre signataires, non-signataires et Etat d'autre part.

---

<sup>434</sup> Nous proposerons au chapitre 11 une typologie de l' « activation » des dépenses.

Nous proposons dans les pages qui suivent des résumés d'éléments factuels de la négociation auxquels le lecteur pourra éventuellement se référer dans la suite de sa lecture.

**Tableau 1. Résumé de l'évolution des conventions**

domaines version de la convention	Indemnisation	Financement	Norme d'emploi convenable	Sanctions
Convention du 1 <sup>er</sup> janvier 1997	<p><b>Montant :</b> 57,4% du salaire de référence ou 40,4%+61,50 francs par jour. Dégressivité du montant de 8, 13 ou 15% par tranche de 4 ou 6 mois. L'allocation plancher est à 149,94 francs par jour à condition de ne pas excéder 75% du salaire de référence.</p> <p><b>Durée : 5 filières d'indemnisation :</b> - 4 mois dans les 8 mois : 4 mois - 6 mois dans les 12 mois : 7 mois - 8 mois dans les 12 mois : 15 mois (21 mois pour les plus de 50 ans) - 14 mois dans les 24 mois : 30 mois (45 mois pour les plus de 50 ans) - 27 mois dans les 36 mois : 45 mois pour les 50-55 ans et 60 mois pour les plus de 55 ans</p>	<p><b>Taux de cotisation :</b> 6,18%</p> <p>Surcotisation de 0,5% à la charge du salarié sur la tranche de rémunération supérieure au plafond de Sécurité sociale et jusqu'à 4 fois ce plafond (« <i>surcotisation cadre</i> »).</p>	<p><b>Référence, le Code du Travail :</b> L'emploi convenable pour un demandeur d'emploi est entendu comme un « <i>emploi, quelle que soit la durée du contrat offert, compatible avec sa spécialité ou sa formation antérieure, ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation familiale, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région</i> » (art. L.351-17). En somme la norme d'emploi est conditionnée à une correspondance de la qualification de la personne et du poste.</p>	<p><b>Compétences de sanctions des Assedic :</b> <i>Possibilité de suspension des prestations</i> en cas de non présentation à un entretien et/ou de non-renvoi de pièces justificatives</p> <p>Les sanctions relèvent de l'autorité administrative (ANPE et DDTEFP), que l'ASSEDIC peut saisir en cas de doute sur la légitimité d'un bénéficiaire à percevoir une allocation.</p>
Proposition de convention du 28 juin 2000	<p><b>Amélioration relative :</b> Sur le montant des indemnités : Suppression de la dégressivité.  Sur la durée de versement : Elargissement de la 1<sup>ère</sup> filière : 4 mois dans les 14 mois (au lieu de 8).</p>	<p><b>Baisse des cotisations :</b> <i>Réduction étalée sur 3 ans :</i> - au 01/07/00 : 5,80% (3,70% patronal et 2,10% salarial) - au 01/07/01 : 5,40% (3,50% patronal et 1,90% salarial) - au 01/07/02 : 4,90% (3,23% patronal et 1,67% salarial)</p> <p>Suppression de la « surcotisation cadre »</p>	<p><b>Norme d'emploi dégressive :</b> - 0-6 mois de chômage : idem 1997 - 6-12 mois : les « <i>capacités professionnelles</i> » remplace la qualification - au-delà de 12 mois : « <i>capacités professionnelles</i> » mais désignées par le terme « <i>aptitudes</i> »</p>	<p><b>Compétences de sanctions des Assedic étendues :</b> - La <i>possibilité de suspension des prestations</i> est étendue au refus de s'engager dans un PAP et au refus de se présenter à l'évaluation des capacités professionnelles ou à une formation - réduction des indemnités en cas de refus d'emploi : -20% au second refus et suspension de l'allocation au troisième refus - suppression des indemnités au quatrième refus (droit de suppression jusqu'alors réservé aux autorités administratives)</p>

	<b>Indemnisation</b>	<b>Financement</b>	<b>Norme d'emploi convenable</b>	<b>Sanctions</b>
Proposition de convention du 23 septembre 2000	<p><b>Nouvel élargissement de la filière 1 :</b> Elargissement de la 1<sup>ère</sup> filière : 4 mois dans les 18 derniers mois (ce qui permettra l'indemnisation de 34600 chômeurs supplémentaires en 2001)</p>	<p><b>Report des baisses de cotisations :</b> Report de 6 mois des baisses de cotisations des trois baisses prévues dans la version du 23 juin 2000 de la convention.</p> <p>Ce report générerait selon l'UNEDIC une économie de 15,2 milliards de francs qui seraient reversés à l'Etat pour remboursement d'un prêt de l'UNEDIC de 20 milliards contracté auprès de l'Etat en 1993 (« clarification financière »).</p>	<p><b>Retour de la qualification :</b> La qualification revient au cœur de la norme d'emploi convenable quelle que soit la durée de chômage (malgré la référence aux « capacités professionnelles » au côtés des qualifications que le gouvernement mobilisera dans son explication de refus d'agrément).</p>	<p><b>Recus sur le pouvoir de sanction des Assedic :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le pouvoir de suppression redevient un monopole de l'Etat</li> <li>- La dégressivité des allocations pour cause de refus d'emploi est abandonnée</li> <li>- Le pouvoir de suspension reste toutefois élargi par rapport à la convention de 1997 du fait des obligations liées au PAP dont le non-respect peuvent mener à une suspension des allocations.</li> </ul> <p>Notons que suite aux débats sur le caractère obligatoire du PARE, il est désormais précisé que le PAP tient compte du degré d'autonomie du demandeur d'emploi, ce qui tend à réduire le nombre des personnes touchées par les obligations liées au PAP : 46,4% des DE relèvent du « libre service » après leur 1<sup>er</sup> entretien (moyenne de janvier 2001 à avril 2003 publiée par l'UNEDIC).</p>
Proposition de convention du 19 octobre 2000 (convention du 1 <sup>er</sup> janvier 2001)	Aucune modification	<p><b>Baisses de cotisations minorées :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- au 01/01/01 : 5,80%</li> <li>- au 01/01/02 : 5,60% (au lieu de 5,40%)</li> <li>- au 01/07/02 : 5,40% (au lieu de 4,90%)</li> </ul> <p>De plus une réunion préalable à chaque baisse (sauf la 1<sup>ère</sup>) est inscrite dans la convention, pour juger de la santé financière du régime. Ces réunions conduiront d'ailleurs à l'annulation des baisses et même à la réaumentation des taux de cotisation.</p> <p>Par ailleurs, le gouvernement obtient 20 milliards de francs au titre de la « clarification financière » (dont 5 correspondant à un effacement de dette de l'Etat envers l'UNEDIC).</p>	Aucune modification substantielle	<p><b>Retour aux modalités de 1997</b></p> <p>Le pouvoir de sanctions retrouve les modalités exactes de la conventions de 1997 : le pouvoir de suspension est limité au refus de se présenter à un entretien ou de renvoyer les pièces justificatives. Le PAP n'est plus facteurs de nouvelles obligations susceptibles de sanctions.</p> <p>Toutefois, le TGI de Paris, suite à un recours des non-signataires et organisations de chômeurs, déclarera illégale tout droit de suspension, y compris dans les modalités de la convention de 1997 (jugement du 02/07/02).</p> <p>Le PARE est obligatoire de fait malgré l'affirmation contraire du gouvernement.</p>

Nous proposons ici un récapitulatif des éléments financiers qui ont nourri la controverse sur la viabilité financière des différents projets de convention. Notons toutefois que les chiffres sont fluctuants à la marge (les signataires évoquent une économie de 15 Mds de F du fait de la nouvelle politique de retour à l'emploi quand l'UNEDIC chiffre cette économie à 22,4 Mds de F, cf. tableau 3 page suiv.). Nous avons privilégié dans ce tableau 2 les chiffres utilisés par les signataires et le gouvernement, principaux acteurs de la controverse sur le financement, car l'objectif est de récapituler les éléments du débat plutôt que d'avoir un chiffre précis qui sera de toute façon remis en cause avec l'abandon des deuxième et troisième baisses de cotisations et la réaffectation des taux de cotisations en 2002. Enfin certains éléments ne sont pas clairement affichés et nous avons du recouper l'information de l'UNEDIC avec certains éléments de débats, notamment dans la proposition de convention du 19 octobre.

<b>Tableau 2. Budgets prévisionnels des réformes de l'UNEDIC</b>		
<b>Proposition de convention du 28 juin</b>	<b>Proposition de convention du 23 septembre</b>	<b>Proposition de convention du 19 octobre</b>
<p><b>Ressources : 112,2 milliards de F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Excédents : 97,2 Mds de F</li> <li>  dont -réalisés : 22,9 Mds de F</li> <li>          -prévus : 74,3 Mds de F</li> <li>- Economie liée aux résultats du PAP : 15 Mds de F</li> </ul> <p><b>Dépenses : 112,2 milliards de F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baisse de cotisations : 71,4 Mds de F</li> <li>- Reste : 40,8 Mds de F pour financer l'amélioration de l'indemnisation (suppression de la dégressivité, élargissement de la filière 1, ARPE 1942), les prestations du PAP et la « clarification financière » (c'est à dire le remboursement de l'emprunt contracté en 1993 par l'UNEDIC auprès de l'Etat)</li> </ul>	<p><b>Ressources : 112,2 milliards de F</b></p> <p><i>idem</i></p> <p><b>Dépenses : 112,2 milliards de F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baisse de cotisations : 56,2 Mds de F (suite au report de 6 mois des baisses) soit une baisse de 15,2 Mds de F consacrés à ce poste.</li> <li>- Financement des PAP : 15 Mds de F</li> <li>- Clarification financière : 15,2 Mds de F</li> <li>- Amélioration de l'indemnisation : 25,8 Mds de F</li> </ul>	<p><b>Ressources : 112,2 milliards de F</b></p> <p><i>idem</i></p> <p><b>Dépenses : 112,2 milliards de F</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baisse de cotisations : 43,5 Mds de F d'après l'UNEDIC dont première baisse acquise : 28 Mds de F.</li> <li>- Clarification financière : 20 Mds de F dont 5 Mds d'effacement d'une dette de l'Etat envers l'UNEDIC</li> <li>- Amélioration de l'indemnisation et financement des PAP : 48,7 Mds de F environ d'après le gouvernement</li> </ul>

Pour information nous retranscrivons le budget prévisionnel des réformes prévues dans la proposition de convention du 28 juin tel qu'établi par l'UNEDIC (repris dans Freyssinet, 2001, p.85). Les différences d'évaluation de l'effet des PAP sur l'emploi entre l'UNEDIC (22,4 Mds de F) et l'annonce par les signataires (15 Mds de F), explique la différence du budget total (119,6 Mds de F pour l'UNEDIC contre 112,2 Mds de F pour les signataires).

<b>Tableau 3. Equilibre financier de la proposition de convention du 28 juin 2000</b>		
<b>Coût des mesures</b>		<b>Financement</b>
Baisse des taux de cotisations	71,4 Mds de F	Effet PARE sur l'emploi 22,4 Mds de F
Amélioration des prestations	48,2 Mds de F	Excédents (à réglementation constante) 97,2 Mds de F
dont :		dont :
- bilans, formations, coût de gestion	18,3 Mds de F	- excédents réalisés au 31-12-1999
- suppression de la dégressivité	20,2 Mds de F	- excédents prévisionnels 2000-2003
- amélioration de l'indemnisation	8,6 Mds de F	
- ARPE financement de la génération 1942	1,1 Mds de F	
<b>Total</b>	<b>119,6 Mds de F</b>	<b>119,6 Mds de F</b>



**2<sup>ème</sup> partie**

# **Le discours des organisations**

**lors de la négociation UNEDIC 2000**

L'histoire de la négociation UNEDIC de l'année 2000 fait ressortir deux niveaux distincts de débats. Le premier d'entre eux porte évidemment sur la détermination des formes légitimes de l'indemnisation du chômage dont nous avons vu qu'elles se trouvaient modifiées par la nouvelle convention : activation des dépenses à grande échelle, contractualisation du droit à indemnisation, etc. Mais un second thème transparait, celui des formes et de l'espace légitime de la décision sur cette indemnisation. Quelle est la frontière entre la compétence de l'Etat et celle des partenaires sociaux ? Entre le service public de l'emploi et le régime paritaire d'assurance-chômage ? Quel agencement de la loi et du contrat ?

Ces deux dimensions sont au cœur du processus de « refondation sociale » qui interroge à la fois les formes légitimes de la protection sociale et les rôles de chacun (Etat, syndicats, patronat) dans la détermination des choix collectifs. En cela, la négociation est baignée du contexte de « refondation sociale », même si toute négociation, particulièrement à l'UNEDIC, est toujours marquée de ces deux dimensions. Nous voudrions maintenant montrer comment les acteurs de cette négociation se saisissent de cette double thématique.

Nous avons vu que très tôt dans la négociation, dès l'exposé du projet de contrat d'aide au retour à l'emploi par le MEDEF, deux « camps » se sont dessinés. Ils se sont ensuite affirmés et constitués en deux groupes adversaires et non plus partenaires, les « signataires » d'une part et les « non-signataires » d'autre part. Sur quelles bases ces associations se fondent-elles ? Sur quels arguments et quelles justifications, aussi bien sur les modes d'indemnisation que sur les espaces légitimes de la décision, s'est nouée l'union des signataires d'une part, et des non-signataires d'autre part ? Quelles sont les positions et justifications qui ont nourri les pratiques des protagonistes syndicaux et patronaux, et les ont mené à conclure ou rejeter un accord puis trois conventions ? Nous nous proposons de retracer de manière compréhensive les discours des quatre organisations les plus importantes et déterminantes de la négociation - la CFDT, la CGT, Force Ouvrière et le MEDEF - afin d'expliquer plus en détail les postures de chacune d'entre elles au cours de cette négociation.

Nous allons tenter de montrer que du côté syndical, CFDT, CGT et FO développent trois conceptions différentes des formes légitimes du traitement social du chômage et de la place du régime paritaire et donc des partenaires sociaux dans celui-ci. Les proximités discursives se trouvent en fait là où on ne les attend guère, puisque, alors que les trois organisations syndicales qui défendent toutes trois les intérêts des salariés divergent et même s'opposent, la CFDT partage bon nombre d'analyses et de revendications avec le MEDEF, représentant les intérêts patronaux.



## Chapitre 4

# L'analyse des discours : éléments de méthodologie

La seconde partie de cette thèse cherche à relater les discours des organisations lors de cette négociation UNEDIC de l'année 2000. L'objectif est de développer le point de vue des principaux protagonistes pour apporter des éléments de réponse aux deux questions qui marquent cette négociation : comment se construisent les formes légitimes d'indemnisation du chômage et comment se construisent les formes légitimes de délibération politique sur cette indemnisation du chômage ? Sur ces deux questions, cette partie de notre travail cherche à décrire ce que donnent à voir les organisations de leurs positions.

Nous proposons donc d'étudier les discours de la CFDT, de la CGT, de Force Ouvrière et du MEDEF sur la négociation UNEDIC 2000. Ces organisations ont été choisies au titre de leur représentativité. Au regard des résultats aux dernières élections prud'homales avant la négociation<sup>435</sup>, CGT, CFDT et FO sont les trois organisations les plus représentatives des salariés. Le CNPF est pour sa part l'organisation la plus représentative des employeurs à ce même suffrage. Le MEDEF en tant qu'organisation continuatrice du CNPF est donc l'organisation patronale qui a retenu notre attention.

Pour procéder à l'analyse de contenu de la production discursive de ces quatre organisations, nous avons rassemblé, pour chacune d'entre elles, un corpus de textes (4.1) publiés par les différentes organisations, sur chacun desquels nous proposons de mener une lecture compréhensive appuyée sur une analyse lexicométrique (4.2.).

### **4.1. Constitution des corpus**

Chaque corpus de texte a pour mission de traduire le discours d'une organisation sur la négociation UNEDIC 2000. Nous y reviendrons lorsque nous détaillerons l'usage de la lexicométrie, mais notons d'ores et déjà que cet outil méthodologique nécessite un corpus statistiquement représentatif du discours de l'organisation pour prétendre éclairer le sens de ce discours. Ce qui signifie qu'il faut le construire, choisir les textes qui vont le constituer, en ayant le souci que la fréquence des thèmes, des lexiques utilisés, ne trahisse pas le contenu du discours

---

<sup>435</sup> Les dernières élections remontent à 1997 lorsque les négociations UNEDIC 2000 s'engagent.

de l'organisation. Il faut pouvoir tirer du corpus la moyenne statistique du discours des organisations étudiées, ce qui conduit à opérer certains choix méthodologiques.

Le premier choix que nous avons fait est de limiter les textes à la production écrite et publiée par l'organisation. Ce double choix de l'écrit d'une part, et de la publication par l'organisation elle-même d'autre part, répond à un même impératif : le corpus doit se limiter aux productions discursives dont l'organisation maîtrise entièrement le contenu. L'exclusivité du support écrit permet de garantir un discours réfléchi, notamment s'agissant du choix des termes, tandis que l'expression orale ouvre à certaines approximations. La limitation des textes aux publications de l'organisation permet là également de s'assurer que les thèmes et les termes sont ceux choisis en connaissance de cause par l'organisation et non ceux induits, par exemple, par un journaliste lors d'une interview. De même, nous n'avons retenu que les productions autonomes des organisations, les communiqués communs à plusieurs organisations sont par exemple écartés des corpus. La significativité lexicométrique nécessite que le corpus se limite aux textes dont les organisations possèdent l'entière maîtrise de conception : presse syndicale, communiqués de presse, comptes rendus internes de négociation, tracts. Seul le discours raisonné nous importe.

Notre second choix, quant à la constitution des corpus, est de les limiter aux productions publiées et diffusées par les *confédérations*. C'est au niveau confédéral que la négociation se joue. Ce sont les confédérations interprofessionnelles et nationales qui sont invitées à négocier. C'est donc aux publications confédérales nationales que nous nous intéressons<sup>436</sup>. L'expression des fédérations ou des unions territoriales est écartée. Nous ignorons volontairement dans le corpus les éléments qui permettraient, par exemple, de déceler les tensions internes aux organisations. Ce sont les positions « officielles » des confédérations que nous cherchons à traduire, celles qui sont censées guider les délégations lors des séances de négociation.

Par application de ces discriminations dans la production discursive des organisations, nous avons réuni, de la manière la plus exhaustive possible, les textes portant strictement sur la négociation UNEDIC de 2000, de sa première évocation jusqu'à l'agrément final de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001.

---

<sup>436</sup> A une exception près, celle d'une lettre ouverte de la Fédération *Protection sociale, travail et emploi* de la CFDT qui est assimilable à une production confédérale (d'ailleurs mobilisée par la confédération).

Quatre corpus ont donc été constitués des éléments suivants :

- Corpus CFDT : 37781 occurrences soit 38 articles de presse confédérale issus de *Syndicalisme Hebdo* et de *CFDT Magazine*, 4 tracts, 8 déclarations-communiqués, 5 comptes rendus de négociations et 4 argumentaires ;
- Corpus CGT : 56051 occurrences soit 41 articles issus de *L'Hebdo-VO* et du *Peuple*, 3 tracts, 33 déclarations, 1 compte rendu et 4 argumentaires ;
- Corpus FO : 44662 occurrences soit 52 articles issus de *Force Ouvrière Hebdo*, 3 tracts et 33 déclarations ;
- Corpus MEDEF : 16739 occurrences soit 8 articles issus de *La revue des entreprises*, 11 déclarations et 3 argumentaires et documents de travail.

Enfin, un cinquième corpus, fait de l'addition des quatre corpus d'organisation, nous sera également utile pour comparer les organisations entre elles.

#### **4.2. L'analyse de contenu et la lexicométrie<sup>437</sup>**

La lexicométrie consiste à mesurer la fréquence des termes (les formes lexicales) utilisés dans un corpus. Cet outil méthodologique peut trouver des usages dans la linguistique et servir des approches très différentes de la langue (lexicologie, syntaxe, études des morphèmes, phonétique...). Dans une approche sociologique, l'outil doit nous servir d'un point de vue sémantique : quelle est la signification, le contenu du message ? A cet égard, l'utilisation de la lexicométrie repose sur le postulat selon lequel les fréquences des termes sont porteuses de sens quant aux contenus des discours. En somme, pour mieux saisir le sens des propos, nous proposons d'observer les textes d'un point de vue quantitatif.

La statistique textuelle répond aux exigences courantes de l'analyse statistique. La population, soit l'ensemble des formes lexicales (les mots) du corpus étudié, doit notamment être suffisamment large pour être exploitable. Mais la statistique de lexique a cela de particulier que les formes lexicales les plus fréquentes ne sont jamais les plus intéressantes du point de vue du sens. Les formes telles que « de », « à », « la », « le », etc., sont toujours les plus nombreuses dans un corpus mais n'apportent pas d'information sur le fond du propos. D'un point de vue sémantique, seuls les

---

<sup>437</sup> Pour une approche de la lexicométrie nous renvoyons aux ouvrages suivants : Philippe CIBOIS, *L'analyse des données en sociologie*, PUF, 1990 ; Philippe CIBOIS, *L'analyse factorielle*, PUF, 2000 ; Brigitte ESCOFIER et Jérôme PAGES, *Analyses factorielles simples et multiples : objectifs, méthodes et interprétation*, Dunod, 1990 ; Ludovic LEBART et André SALEM, *Statistique textuelle*, Dunod, 1994 et la revue *Lexicometrica*.

« mots pleins » sont porteurs de sens. Ce sont donc les fréquences de ces mots pleins qui comptent plus que le nombre total d'occurrences du corpus, même si les deux vont souvent de pair. L'usage de la lexicométrie suppose par conséquent une précaution lors de la constitution des corpus : l'occasion de la répétition des mots pleins doit être fournie pour que l'analyse quantitative des textes ait un sens. A ce titre, les textes d'organisations syndicales, et plus généralement des organisations militantes qui mènent un travail de diffusion de convictions, sont particulièrement adaptés à l'analyse lexicométrique. Ayant vocation à convaincre le plus grand nombre, la répétition est caractéristique de leurs productions discursives. Les slogans, les mots d'ordre, les revendications sont répétés et leur mesure quantitative révèle les priorités revendicatives. Les corpus que nous avons constitués, réunissant divers textes autonomes sur un même sujet, offrent les conditions de répétition de formes lexicales, conditions particulièrement fécondes pour la statistique textuelle, y compris sur des corpus dont le nombre d'occurrences peut paraître relativement restreint.

En soi, un relevé d'occurrences n'est pas très significatif. L'intérêt de la lexicométrie est de pouvoir opérer des comparaisons entre divers segments d'un corpus. Nous avons donc choisi, pour chaque organisation, de procéder à un découpage chronologique de leur corpus en segments mensuels. Nous observerons ainsi l'évolution des fréquences lexicales mois après mois tout au long de la négociation. S'agissant du corpus global réunissant l'ensemble des quatre corpus d'organisation, nous cherchons à y comparer les discours entre eux, aussi le corpus est segmenté par organisation.

Notre usage de la lexicométrie se veut avant tout une aide à la lecture compréhensive des corpus. Notre étude repose pour beaucoup sur une analyse compréhensive des contenus des discours. La statistique textuelle a pour mission première de confirmer (ou non) l'approche compréhensive par l'observation des fréquences de termes. Il s'agit en somme d'objectiver notre observation qualitative des discours avec la mesure quantitative des lexiques.

La lexicométrie permet également de guider la lecture compréhensive en mettant en évidence certaines formes lexicales dont les fréquences élevées en font potentiellement des mots clés. Elle offre donc certaines entrées dans les textes qui permettent d'échapper à la seule lecture linéaire des textes.

Enfin, un des usages les plus précieux de la lexicométrie tient sans doute dans l'analyse factorielle des correspondances lexicales (AFC). L'AFC est un outil de comparaison des segments entre eux, car elle permet de représenter graphiquement par un point le lexique de chaque segment par rapport aux autres : elle offre une lecture simple de données multiples. Cela offre la possibilité,

dans le cas de la segmentation chronologique, de lire les ruptures ou les continuités lexicométriques tout au long de la négociation, ou dans le cas de la comparaison des corpus d'organisations, de lire ces proximités ou divergences lexicométriques entre organisations. En ce sens elle est un élément extrêmement utile de cadrage et d'objectivation de la lecture compréhensive.

L'usage de la lexicométrie nous a amené à construire des corpus selon des critères particuliers. Mais notre analyse des discours ne se limite pas aux seuls corpus. D'autres sources ont été mobilisées pour compléter notre regard sur le discours de chaque organisation sur la négociation. Les interventions dans les médias, tout particulièrement pour le MEDEF qui, nous le verrons, est peu loquace (en tant qu'organisation) dans la seconde partie de la négociation qui oppose signataires et Etat, vont également nourrir l'analyse. Nous avons fait par ailleurs un entretien avec Michel Mersenne, secrétaire confédéral de la CFDT et membre de la délégation cédétiste aux négociations UNEDIC 2000. D'autres publications syndicales (non confédérales) ont été également mobilisées pour compléter l'analyse. Le cœur du discours, constitué par le corpus raisonné des textes des organisations, est donc complété par d'autres éléments de discours.

Sur ces bases méthodologiques, nous proposons de dégager successivement les grands traits discursifs de la CFDT, de la CGT, de FO puis du MEDEF.

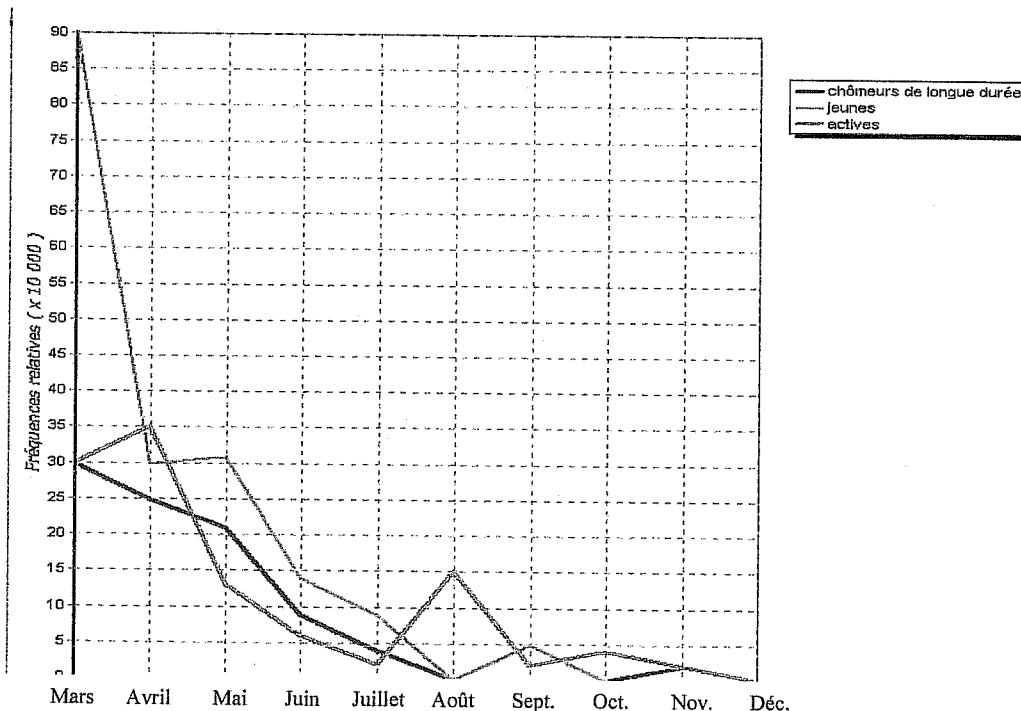
## Chapitre 5

# Le discours de la CFDT sur l'indemnisation du chômage

à travers la négociation de la convention UNEDIC 2000

### 5.1. De la présentation de son programme pour l'UNEDIC...

Les deux premiers mois où la presse CFDT commence à porter son attention sur la renégociation de la convention d'assurance chômage (mars et avril 2000), la statistique textuelle nous indique une prégnance de termes dont la caractéristique est de traduire les propositions cédétistes en matière d'assurance-chômage. On note, au cours de cette première période, une spécificité (en fréquence relative) des termes *politiques actives*, *mesures actives*, *jeunes*, *chômeurs de longue durée*, *précarité* (lutte/lutter contre, faire reculer...), *priorités*, *formation* et *compétence*. Ces termes correspondent à la présentation du « programme CFDT » pour ces négociations UNEDIC.



Une lecture compréhensive du discours de la CFDT appuie cette observation lexicométrique. Ces deux premiers mois posent les bases sur lesquelles la CFDT va engager la négociation. En l'occurrence, l'organisation « met en avant deux priorités dans le cadre de cette négociation : 1/ améliorer les interventions du régime d'assurance chômage en direction des catégories les plus

*fragilisées par l'évolution du marché du travail, en particulier les jeunes, les travailleurs précaires et à temps partiel ; 2/ consolider les politiques actives pour l'emploi et la formation »*<sup>438</sup>.

### **5.1.1. Améliorer l'indemnisation**

La négociation qui s'engage doit être, pour la CFDT, marquée par une « *priorité : les précaires, les jeunes, les temps partiels et les chômeurs de longue durée* », c'est à dire « *les catégories les plus exposées [au chômage, ndlr] qui illustrent le nouveau profil du chômage* »<sup>439</sup>. La fréquence d'emploi des termes de *priorité*, *chômeurs de longue durée*, de *jeunes*, et de *précarités* et *précaires*, traduit statistiquement cette préoccupation de la centrale syndicale.

Pour remédier aux difficultés d'accès aux droits et à la faiblesse de l'indemnisation des ces publics *prioritaires*, la CFDT avance deux propositions. La première consiste à assouplir les exigences d'affiliation conditionnelle à l'ouverture des droits, afin de couvrir plus largement les chômeurs. La CFDT propose de passer de l'obligation en vigueur de cotiser 4 mois dans les 8 derniers mois précédant l'entrée dans le chômage, à celle de 4 mois dans les 18 derniers mois. En second lieu, l'organisation syndicale revendique « *la création d'un taux d'indemnisation incompressible* »<sup>440</sup>.

La volonté cédétiste première, en matière d'amélioration de l'indemnisation, est donc avant tout ciblée sur certains publics : jeunes, précaires et chômeurs de longue durée. Toutefois, outre ces publics prioritaires, Michel Mersenne, membre de la délégation CFDT dans ces négociations, va avancer un autre élément d'amélioration des conditions d'indemnisation. Il s'interroge sur la possibilité d'en finir avec la dégressivité des allocations instaurée en 1992 - « *pourquoi ne pas revoir la dégressivité ?* »<sup>441</sup> - dans un contexte rénové d'accompagnement des chômeurs et d'aide au retour à l'emploi. Ce nouveau contexte passe par le second volet de réforme qu'entend promouvoir la CFDT : « l'activation » des dépenses.

---

<sup>438</sup> Compte rendu CFDT de la 1<sup>ère</sup> rencontre du 17 mars entre partenaires sociaux.

<sup>439</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2788, 13 avril 2000.

<sup>440</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2788, 13 avril 2000.

<sup>441</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2788, 13 avril 2000.

### 5.1.2. « Activer » les dépenses de l'UNEDIC pour aider au retour à l'emploi

« Activer les dépenses d'assurance-chômage, la CFDT défend cette orientation depuis déjà plusieurs années »<sup>442</sup>. L'organisation veut donc faire de cet axe de réforme du régime UNEDIC, la seconde priorité des négociations de l'année 2000. Il est vrai que l'« activation » des dépenses d'indemnisation est un thème qui a pris de l'ampleur dans la décennie 1990 au sein de la confédération, nous y reviendrons.

Ainsi, la CFDT préconise de « créer des parcours individualisés de retour vers l'emploi qui prennent en compte la situation réelle des demandeurs d'emploi »<sup>443</sup>. « Formation, entretiens, bilans de compétence, recherche d'emploi... bref, un vrai parcours personnalisé », les propositions de la CFDT se fondent sur la volonté d'adapter la prise en charge des demandeurs d'emploi par l'UNEDIC, sur la base de la « situation réelle » et personnelle de chacun d'entre eux, afin de redonner à tous les compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle<sup>444</sup>.

Pour les jeunes et les précaires, la CFDT propose, au-delà d'une individualisation de la prise en charge, de « favoriser l'accès à un premier emploi en articulant formation et travail dans le cadre d'un dispositif nouveau auquel l'assurance-chômage, dans le cadre des interventions actives, apporterait une contribution financière à la rémunération ». De même, à l'instar du régime public, la CFDT, soucieuse de « favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée », préconise de « créer un nouveau dispositif permettant le cumul du revenu de remplacement avec une activité professionnelle »<sup>445</sup>.

On peut résumer les propositions de la CFDT, sur cette question de l'« activation des dépenses » de l'UNEDIC, à trois axes : l'accompagnement, la formation, le soutien financier à la rémunération vis-à-vis, là encore, de publics cibles, qui constituent pour la CFDT les « demandeurs d'emploi les plus fragiles », à savoir, les jeunes et chômeurs de longue durée ainsi que les précaires, qui constituent par conséquent une priorité (spécificités lexicométriques positives).

L'objectif affiché de la confédération lors de ces négociations est donc de « regarder comment on peut conjuguer avec une nouvelle efficacité le droit à indemnisation et les mesures actives pour

---

<sup>442</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2785, 23 mars 2000.

<sup>443</sup> Compte rendu CFDT de la négociation du 4 avril 2000.

<sup>444</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2788, 13 avril 2000.

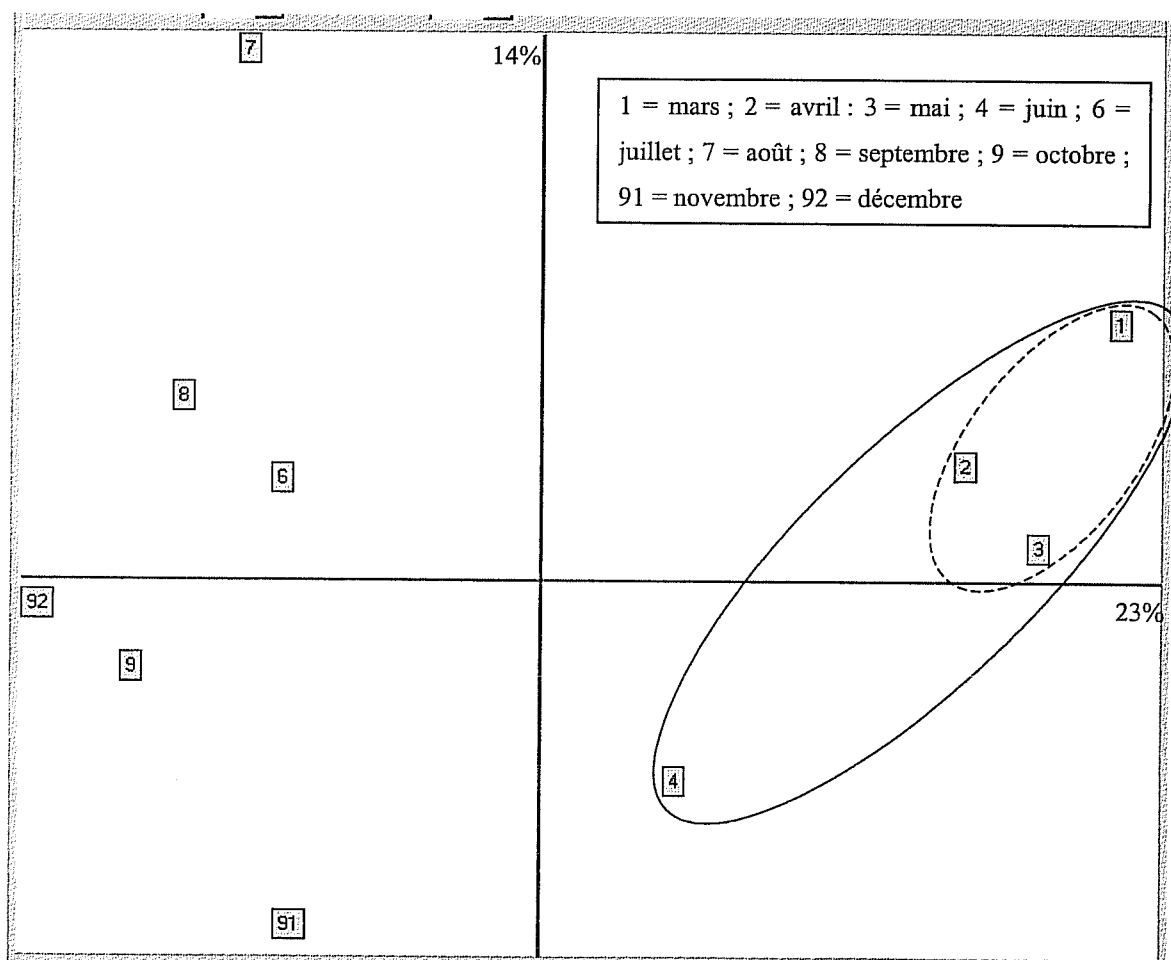
<sup>445</sup> Compte rendu CFDT de la négociation du 17 mars 2000.



*l'emploi* »<sup>446</sup>. Ce second volet, l'« activation » des dépenses, va trouver des échos dans les propositions patronales et permettre ainsi un rapprochement de la CFDT et du patronat, qui va nettement marquer la suite des négociations.

## 5.2. ... à la justification de ses positions

Les deux premiers mois sont donc consacrés à une mise à plat des propositions de chacun des acteurs de la négociation. La CFDT ne déroge pas à la règle, son « programme » que nous venons de décrire constitue l'essentiel de son propos sur le sujet sur les mois de mars et d'avril. Une première transformation du lexique utilisé par la CFDT apparaît au mois de mai 2000. Cette transformation n'est cependant pas facilement lisible statistiquement. Nous n'assistons pas à une rupture du vocabulaire employé comparativement aux deux mois précédents : le vocabulaire attaché à l'indemnisation, à l'emploi, aux publics cibles, ... etc., reste très présent. Cette caractéristique est largement observable par l'intermédiaire de l'analyse factorielle des correspondances (AFC). Celle-ci révèle l'unité lexicale des quatre premiers mois.

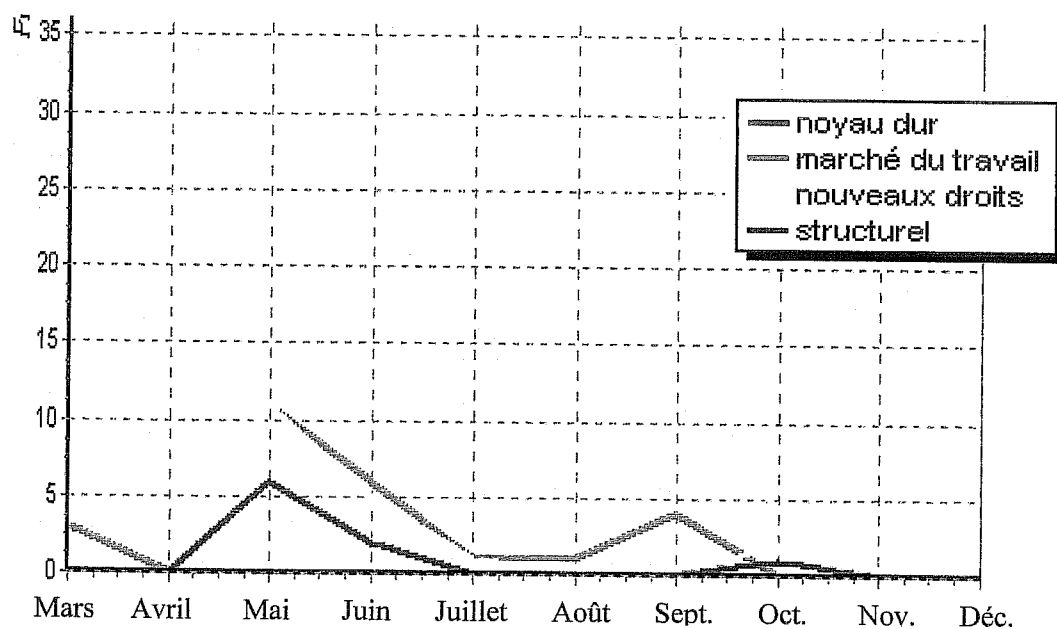


<sup>446</sup> Compte rendu CFDT de la négociation du 4 avril 2000.

Ainsi, le positionnement graphique des différents sous-corpus, résultant de la division mensuelle de la production textuelle de la CFDT, montre une nette séparation entre les quatre premiers mois et les suivants. On notera cependant le cas du mois de juin qui, en s'approchant du centre du graphique, montre une plus forte proximité de la moyenne lexicométrique de l'ensemble du corpus. Cette position graphique s'explique par le fait que la rupture lexicométrique visible graphiquement à partir du mois de juillet s'opère en réalité à la fin du mois de juin, ce qui attire donc le point n°4 (juin) vers la gauche du graphique.

Cependant, s'il n'y a pas rupture lexicométrique, le relevé des fréquences relatives montre une montée en charge de termes tels que, *nouveaux droits*, *chômage structurel*, *noyau dur* ou *marché du travail*. Ce qui frappe, ce n'est pas tant le nombre d'occurrences de ces formes ou segments particuliers, puisque les fréquences absolues avoisinent la dizaine ou la vingtaine d'occurrences pour les termes ou segments en question. Il est vrai que la taille du corpus concerné reste modeste du fait de la limitation dans le temps et dans l'objet de la production des textes analysés, ainsi, ces contraintes ne permettent pas d'obtenir des moyennes d'occurrences extrêmement élevées. Pour autant, l'élément lexicométrique qui attire l'attention quant à l'utilisation de ces termes, est le synchronisme des variations de leur utilisation sur la période retenue. Ces régularités observées sur plusieurs formes lexicales ou segments répétés nous permettent d'affirmer une réalité lexicométrique significative sur des occurrences parfois peu élevées.

**Tableau de fréquences absolues**



La courbe rouge de la forme lexicale « noyau dur » se confond avec la bleu de la forme lexicale « structurel » (dont la lecture des concordances montre qu'il est toujours attaché à la forme lexicale « chômage », ainsi la fréquence du terme « structurel » se confond avec la fréquence du segment « chômage structurel »)

Le développement de ce vocabulaire nouveau trouve son origine dans la nécessité pour la CFDT de justifier ses positionnements, justifier « *pourquoi la CFDT est pour l'accord ?* »<sup>447</sup>. En effet, le mois de mai constitue le moment où la CFDT va dire « *Chiche !* » à la proposition patronale de mettre en place le contrat d'aide au retour à l'emploi (CARE). La centrale syndicale se démarque, par ce mot d'ordre, des positions de la CGT, de Force Ouvrière, ainsi que de celles d'acteurs sociaux concernés par l'événement comme les organisations de chômeurs (AC !, le MNCP et l'APEIS) ou des partis politiques de gauche. Ce travail de justification présume en fait déjà la signature par la CFDT du protocole d'accord du 14 juin 2000 et des conventions ultérieures.

Sur la base des réactions souvent hostiles dont elle sera l'objet, la CFDT va donc, à partir du mois de mai, développer un discours d'explication, certes, mais surtout de justification de son positionnement. L'analyse de contenu nous permet en effet de relever en mai et en juin, une attention toute particulière de l'organisation à justifier ses positions, et particulièrement celle qui fait le plus débat entre les organisations syndicales et dans la presse : l'« activation » des dépenses de l'UNEDIC. Nous proposons donc de détailler cette rhétorique justificatrice.

### 5.2.1. Rhétorique du chômage structurel

Au regard d'une situation « paradoxale » où « *des pénuries de main d'œuvre apparaissent déjà alors qu'il reste 2,4 millions de chômeurs, dont 900 000 de longue durée* », la CFDT émet la crainte « *qu'un noyau dur de chômeurs subsiste, comme un kyste dans une société où le " plein emploi " serait un leurre* »<sup>448</sup>. Annie Thomas<sup>449</sup> exprime dans un communiqué de presse en date du 31 mai 2000 qu'« *il faut rester lucide : la croissance ne suffira pas à vaincre le chômage et la précarité* ». C'est ainsi que « *d'un chômage de masse, et son corollaire, une indemnisation de masse, on s'oriente donc vers un chômage structurel. La solution ? Relancer plus que jamais les politiques actives* »<sup>450</sup>.

L'hebdomadaire de l'organisation est encore plus affirmatif : « *On le sait aujourd'hui, si le chômage finit par devenir structurel, les plus pénalisés seront les moins formés, les plus exclus seront les moins aidés (...). Face à cette évolution du marché du travail, persévérer dans la seule*

---

<sup>447</sup> Titre de l'argumentaire CFDT daté du 16 juin 2000.

<sup>448</sup> Dossier de presse CFDT du 18 mai 2000.

<sup>449</sup> Secrétaire confédérale de la CFDT et membre de la délégation cédétiste aux négociations UNEDIC.

<sup>450</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2794, 25 mai 2000

*logique d'indemnisation conduirait à laisser de côté un noyau dur de demandeurs d'emplois, dont nul, au vu des statistiques de baisse du chômage, ne se soucierait »<sup>451</sup>.*

Sur la base de ce constat, la CFDT déclare au contraire refuser de « *prendre son parti de ces exclus de la croissance* ». Cela amène ses dirigeants à avancer des propositions de mutation de l'UNEDIC vers des objectifs d'adaptation aux exigences du marché du travail. « *Le monde du travail change. Celui du chômage aussi. La nouvelle convention UNEDIC doit permettre de s'adapter à ces nouvelles réalités* »<sup>452</sup>. « *C'est tout l'enjeu des propositions de la CFDT dans le cadre de la négociation UNEDIC. Il faut développer les politiques de retour à l'emploi à grande échelle pour que le maximum de chômeurs puisse en bénéficier. C'est un espoir pour tous les chômeurs qui attendent encore...* »<sup>453</sup>. Aussi, lorsque la CFDT annonce le 14 juin, par communiqué, qu'elle va signer l'accord UNEDIC, son bureau national justifie notamment ce choix par le fait que celui-ci avancement des mesures qui « *s'attaquent au chômage structurel* ».

C'est donc pour éviter la persistance d'une frange de chômeurs, d'exclus, que la CFDT compte défendre au cours de cette négociation l'« activation » des dépenses de l'UNEDIC, « activation » destinée à mettre en place les outils du retour en emploi de tous. Bien que n'utilisant pas ce terme, le discours de la CFDT rappelle la problématique de l'« inemployabilité » de certaines populations de chômeurs. Ce « noyau dur des chômeurs » évoqué dans divers documents, nous priverait du plein emploi, alors même que les conditions du marché du travail requises pour l'atteindre seraient en place. Ce « noyau dur » mis en parallèle, dans le discours cédétiste, de la pénurie d'emplois dans certains secteurs d'activité, a tout lieu de nous faire penser qu'il y a, selon la CFDT, une inadaptation aux exigences du marché de la part de certains demandeurs d'emploi. Les propos tenus ont toutes les allures de la rhétorique de l'« inemployabilité »<sup>454</sup>.

### **5.2.2. Justification par l'existant**

Cependant, l'exercice de justification ne s'achève pas sur l'analyse selon laquelle un risque de « *chômage structurel* » menacerait. Il va également s'appuyer sur l'existant en matière de « politiques actives ». L'absence de nouveauté dans les propositions annoncées doivent ainsi justifier qu'il n'y a pas lieu de s'alarmer et à l'inverse montrer l'efficacité des mesures

---

<sup>451</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>452</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>453</sup> Déclaration d'Annie Thomas du 31 mai 2000.

<sup>454</sup> Nous aurons l'occasion de revenir sur le sujet.

préconisées : « *Les politiques actives engagées depuis plus de dix ans montrent la voie : elles ont obtenu des résultats !* »<sup>455</sup>.

La CFDT s'attèle donc à répéter que des mesures de politiques « actives » existent déjà au sein même du régime d'assurance-chômage : l'Allocation Formation Reclassement (AFR), les conventions de conversion, les conventions de coopération, l'ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi)<sup>456</sup>...etc. Et de rappeler que « *la mission "emploi" de l'assurance chômage a été introduite dès sa fondation* » en 1958<sup>457</sup>.

Comme pour contrer les réticences gouvernementales qui se font jour, la CFDT ajoute même que « *cet accord et ces conventions viennent en complémentarité avec les actions conduites par le ministère de l'emploi dans le cadre des politiques publiques de l'emploi* » et « *s'inscrivent également dans les recommandations de la commission européenne formulées dans les lignes directrices : s'attaquer au chômage de longue durée ; traiter ces problèmes par le dialogue social. Recommandations auxquelles le gouvernement français a souscrit* ». Pour rompre symboliquement son isolement dans le paysage syndical, la centrale rappelle que, au niveau européen, ces « *recommandations [sont] admises dans la déclaration commune des organisations syndicales dans le cadre du PNA<sup>458</sup> 2000* »<sup>459</sup>.

Une deuxième référence utilisée, pour « prouver » le bien-fondé des politiques actives en général et du dispositif CARE/PARE en particulier, tient dans la comparaison avec les politiques menées dans d'autres pays européens. « *Amplifier et systématiser les actions personnalisées d'aide au retour à l'emploi permettrait de hisser la France au niveau des interventions offertes aujourd'hui par la plupart des grands pays de l'Union Européenne* ». La CFDT fait notamment référence à deux pays qui ont mis en place des politiques « actives » : « *Aux Pays Bas, un plan d'action personnalisé pour tous ceux qui ne sont pas capables de se reclasser seuls* »<sup>460</sup> a été mis en place. Au Royaume-Uni, « *le demandeur d'emploi doit passer un jobseeker'agreement (contrat) qui rassemble les démarches qu'il s'engage à mener en fonction de son profil personnel et professionnel. Le demandeur d'emploi participe à des entretiens-conseils tous les 15 jours* ». Le

---

<sup>455</sup> Dossier de presse CFDT du 18 mai 2000.

<sup>456</sup> Nous verrons par la suite que le classement de l'ARPE dans les politiques actives est contestable.

<sup>457</sup> Dossier de presse CFDT du 18 mai 2000.

<sup>458</sup> Plan national d'actions (pour l'emploi).

<sup>459</sup> CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000.

<sup>460</sup> Le modèle hollandais sera par ailleurs décrit dans un article de CFDT, *Social Actualité*, n°151, juillet-octobre 2000.

syndicat précise que « *ces dispositifs sont sans doute discutables. Mais ce qui est important, c'est qu'il ne laisse pas les chômeurs seuls face au marché du travail* »<sup>461</sup>.

La production discursive de mai et juin 2000 est également l'occasion, pour la CFDT, de se justifier quant aux sanctions attachées au PARE. La fréquence d'utilisation sur cette période du terme *code du travail* (20 occurrences), est caractéristique de cet état de fait. Ainsi, le syndicat s'étonne du débat autour du CARE (qui deviendra PARE lors de la négociation du 5 juin 2000) qui « *a donné l'impression - surréaliste - que la négociation UNEDIC avait comme objectif principal de faire peser sur tous les chômeurs un soupçon sur la "recherche effective d'un emploi"* »<sup>462</sup>. Selon la CFDT, c'est un débat qui n'a pas lieu d'être puisque « *si les chômeurs ont des obligations, ce sont celles qui existent déjà. S'inscrire dans une démarche de « recherche active d'emploi », est un devoir établi dans l'actuel règlement de l'assurance-chômage et le Code du travail* »<sup>463</sup>. Jean-Claude Meynet, secrétaire confédéral, explique même que le Code du travail est à cet égard « *bien plus sévère dans les sanctions que ce que prévoit le texte des partenaires sociaux* ». Pour Michel Mersenne, c'est bien le Code du Travail qui est au contraire « *trop radical, puisque c'est la suppression [des allocations] ou rien* »<sup>464</sup>. Les signataires proposent, au contraire, une progressivité de la sanction. La référence au Code du travail aujourd'hui en vigueur, aux obligations qu'il ordonne aux demandeurs d'emploi comme aux sanctions qu'il édicte en cas du non respect de ses règles, est donc également un leitmotiv de ces deux mois qui précèdent le premier refus d'agrément par le gouvernement.

### 5.2.3. « Infos et Intox »

Alors que « *les déclarations des opposants à la nouvelle convention UNEDIC ont fait circuler les bruits les plus alarmistes* », la CFDT va s'efforcer de séparer « *infos et intox* ». On retrouve naturellement le discours sur les sanctions que nous venons d'évoquer. Mais le syndicat dénonce également l'idée selon laquelle « *l'accord conduit à la régression sociale* » ou encore que « *ce dispositif rend responsable le chômeur de sa situation et le culpabilise* »<sup>465</sup>. L'organisation syndicale ajoute que « *contrairement à ce qu'affirment certaines organisations, il n'y a aucune*

---

<sup>461</sup> Dossier de presse CFDT du 18 mai 2000.

<sup>462</sup> Dossier de presse CFDT du 18 mai 2000.

<sup>463</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2794, 25 mai 2000.

<sup>464</sup> Entretien avec l'auteur.

<sup>465</sup> CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000.

*obligation ni légale, ni conventionnelle à accepter n'importe quel emploi et n'importe où* »<sup>466</sup>. La CFDT précise encore, pour ceux qui croient que « *l'UNEDIC veut se substituer aux opérateurs actuels et spécifiquement au service public de l'emploi : ANPE, Afp...* », que telle n'est pas l'intention des signataires<sup>467</sup>. Au contraire, « *conformément aux pratiques déjà en vigueur, la signature de conventions entre l'ANPE et l'UNEDIC renforcera la complémentarité entre les deux institutions qui gagneront en efficacité dans la lutte contre l'exclusion et le chômage, pour l'emploi, dans l'intérêt des chômeurs* »<sup>468</sup>.

En contrepoint, la CFDT énonce sur le fond « *ce qui va vraiment changer* »<sup>469</sup>. Sur l'indemnisation, « *la dégressivité de l'indemnisation sera supprimée (...) L'indemnisation interviendra plus facilement, après 4 mois de cotisation sur les 14 derniers mois (et non plus sur les 8 derniers) (...) les chômeurs créateurs d'entreprise seront indemnisés en cas d'échec* ». Quant au PARE, le syndicat le présente comme « *une aide " sur mesure " pour donner à chacun les meilleures chances de retrouver un emploi* », grâce à la mise en place de « *services qui augmentent les chances de retrouver un emploi* ». « *L'objectif est de ne plus laisser personne seul face au marché du travail* » avec, comme on l'a déjà souligné, une attention particulière pour « *ceux qui rencontrent le plus de difficultés* » (jeunes et chômeurs de longue durée). En effet, « *l'accord prévoit la mise en place de moyens supplémentaires pour favoriser une insertion durable de ceux et celles qui sont depuis trop longtemps les exclus du travail* »<sup>470</sup>.

#### **5.2.4. Des droits nouveaux contre le tout-libéral**

La CFDT tente donc de s'opposer aux voix qui s'élèvent dans les débats et qui associent le PARE au recul social et à une dérive libérale, en proposant une « contre argumentation ». Mais elle s'y attelle également en avançant un « contre-vocabulaire ». Il s'agit en effet d'associer au nouvel accord le terme positif de *droit(s) nouveau(x)*, relevé par l'analyse des spécificités lexicales des différentes parties du corpus, ou de *droits collectifs*, et de rejeter la caractérisation de *libéral* du CARE/PARE.

---

<sup>466</sup> Argumentaire CFDT du 16 juin 2000.

<sup>467</sup> CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000.

<sup>468</sup> Communiqué de presse du 28 juin 2000 de Michel Jalmain, en commun avec Michel Coquillon de la CFTC.

<sup>469</sup> CFDT, tract confédéral national de juin 2000.

<sup>470</sup> CFDT, tract confédéral national de juin 2000.

Ainsi, la CFDT va défendre l'accord contre ses accusateurs qui en dénoncent une teneur libérale : « *n'en déplaise à certains commentateurs, au fil des négociations, nous avons bel et bien fait reculer les tentations ultra-libérales d'une partie du patronat* ». En effet, Nicole Notat, interviewée le 19 juin 2000 dans le *Figaro*, se demande « *pourquoi cet accord est-il suspect de libéralisme ?* » considérant au contraire que « *cet accord est un contre-feu à la logique libérale en ce sens qu'il garantit des droits collectifs, que l'on se propose de mettre en application en faisant du "sur-mesure"* ». Michel Jalmain, négociateur CFDT, nourrit le contre-feu en réaffirmant que « *ce qu'il y a de pire pour un chômeur, c'est d'être seul face au marché du travail. C'est cela le libéralisme, chacun se débrouille* »<sup>471</sup>. Ainsi, dans le discours de la CFDT, le libéralisme, c'est l'absence d'intervention, à laquelle l'organisation s'oppose en proposant un droit collectif à l'accompagnement individualisé. Parce que « *indemniser, c'est bien, aider à retrouver un emploi, c'est mieux* »<sup>472</sup>, il s'agit de « *passer d'une seule logique d'indemnisation des chômeurs à la satisfaction d'une revendication fondamentale. Le droit au travail* »<sup>473</sup>.

Un nouveau droit individualisé pour tous, et « *un plus pour l'indemnisation des chômeurs* »<sup>474</sup> : la CFDT peut « *être fière de l'accord conclu* » car « *les résultats sont là* ». Cet accord « *fournit l'occasion inespérée de donner un contenu concret à la refondation d'un contrat social plus juste et plus solidaire* »<sup>475</sup>.

Depuis les premières réticences gouvernementales, syndicales ou politiques, jusqu'à l'annonce du refus de convention, la CFDT s'est en quelque sorte efforcée de répondre aux « *inquiétudes de ceux qui imaginaient une remise en cause du rôle de l'ANPE et de ses missions, l'instauration d'un système à deux vitesses et l'obligation pour les chômeurs d'accepter n'importe quel emploi* »<sup>476</sup>. Jusqu'au bout, la CFDT va s'efforcer de justifier ses positions, de contrecarrer les détracteurs de l'accord. Mais le refus d'agrément de la première proposition de convention par Martine Aubry et Laurent Fabius au nom du gouvernement, va changer la donne et en conséquence, le discours cédétiste.

---

<sup>471</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>472</sup> CFDT, tract confédéral national de juin 2000.

<sup>473</sup> Michel Jalmain dans *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>474</sup> déclaration du bureau national de la CFDT du 14 juin 2000.

<sup>475</sup> Michel Jalmain dans *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>476</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2800, 6 juillet 2000.



### 5.3. Imposer l'accord

En effet, une transformation lexicométrique s'opère à partir du refus d'agrément prononcé fin juillet 2000. Il s'agit d'une véritable rupture dans le vocabulaire utilisé, comme nous l'avons déjà noté à partir de l'observation de l'analyse factorielle des correspondances (AFC). Nous avons déjà précisé que la tendance démarre en réalité à partir de la mi-juin, au moment où la CFDT annonce, sans surprise, sa signature, et où dès lors, la question de l'agrément gouvernemental devient un enjeu. Mais c'est au moment où la convention est finalisée « *dans le droit fil de l'accord* », soit le 29 juin 2000, que la rupture lexicométrique va s'affirmer. Les termes qui passent au premier plan désormais, et ce jusqu'à la fin du « feuilleton » UNEDIC, s'intéressent non plus à l'accord dans son contenu, mais sur la « forme ». Les termes significatifs (mots pleins) fréquents sont *agrément, gouvernement, accord, convention, Etat, signataires, bureau national*, alors qu'à l'inverse la statistique textuelle relève une spécificité négative au cours de la période sur les termes *emploi, retour à l'emploi, chômeur, indemnisation, chômeur de longue durée*. On a donc un renversement de tendance du point de vue du lexique. Il ne s'agit plus de convaincre du bien fondé du contenu de l'accord, de la pertinence du principe selon lequel il faut « *indemniser le retour à l'emploi* »<sup>477</sup> plutôt que l'absence d'emploi, il s'agit désormais d'imposer la convention qui le concrétisera : « *Avec la CFDT, obtenons l'application de l'accord !* »<sup>478</sup>.

Cette tendance statistique, qui divise le corpus CFDT en deux temps autour de l'accord du 14 juin et de la première proposition de convention, peut être affinée. Il est possible de rentrer un peu plus dans le détail de la période qui s'étale de juillet à décembre, et d'observer, dans l'AFC, ce qui justifie les répartitions graphiques des différents mois, et tout particulièrement les positionnements originaux d'août et de novembre.

#### 5.3.1. Attente d'agrément sous tension

Dans la première partie du mois de juillet « *la balle est maintenant dans le camp du gouvernement* »<sup>479</sup>. Si cette période est une période d'attente d'agrément, celle-ci n'est pas sans remous. « *La tension vient de monter d'un cran* » note *Syndicalisme Hebdo*<sup>480</sup>, à l'annonce de la

---

<sup>477</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>478</sup> CFDT, tract confédéral, *C'est l'intérêt des chômeurs : l'accord UNEDIC doit s'appliquer!*, juillet 2000.

<sup>479</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2800, 6 juillet 2000.

<sup>480</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2801, 13 juillet 2000.

décision gouvernementale de proroger sans date butoir la convention en vigueur, alors que les partenaires sociaux avaient conventionnellement limité au 21 juillet la prolongation de l'accord. La CFDT, en effet, s'insurge sur le fait « *que le ministère de l'Emploi prenne les chômeurs en otage* »<sup>481</sup>. Car pendant que « *le gouvernement joue les prolongations* »<sup>482</sup>, ces « *retards d'agrément pénalisent les chômeurs* ». Par conséquent, « *les chômeurs devront s'armer de patience pour bénéficier des améliorations prévues à l'accord* ». Mais déjà la CFDT craint que « *le ministère de l'Emploi cherche à gagner du temps pour refuser l'agrément* »<sup>483</sup>.

### 5.3.2. « coup de tonnerre »

Le « *coup de tonnerre* » dans le ciel des relations entre l'Etat et les partenaires sociaux, c'est ainsi que *Syndicalisme Hebdo*<sup>484</sup> décrit le refus d'agrément. Les craintes de la CFDT sur les intentions gouvernementales se sont avérées justifiées. Réponse immédiate des organisations signataires en représaille : elles annoncent, par un communiqué commun le 24 juillet 2000, la suspension de leur participation au conseil d'administration et au bureau de l'UNEDIC.

Le refus d'agrément va bien évidemment provoquer les foudres cédétistes sur le gouvernement et ses deux ministres à l'origine du refus. « *Les ministres signataires de la lettre, Fabius-Aubry, se livrent point par point à une dénonciation de l'accord sans motif réel et sérieux, à partir d'arguments non fondés et arbitraires* »<sup>485</sup>. « *Les arguments utilisés par les pouvoirs publics relèvent d'une étonnante mauvaise foi* » et se font « *sur la base d'arguments «infondés et erronés»* ». « *Argument totalement arbitraire* », « *argument injustifié* », « *comble de la mauvaise foi* », « *un abus de droit* », les commentaires sur les motifs de refus sont sans appel<sup>486</sup>. Tout ceci tend à prouver pour la CFDT, que le gouvernement « *fait l'objet d'une lecture orientée du texte* » et révèlent « *une présentation partisane et caricaturale des accords* »<sup>487</sup>. Michel Mersenne, revenant sur le refus d'agrément lors d'un entretien, confirme l'analyse selon laquelle c'est une lecture « *politicienne* » et non sur le fond des accords qui a guidé la décision gouvernementale : « *Pour Martine Aubry et Jospin (...) le CARE ça venait du patronat donc c'était mauvais, ça*

---

<sup>481</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2801, 13 juillet 2000.

<sup>482</sup> CFDT, *Social Actualité*, n°151, avril-juin 2000.

<sup>483</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2801, 13 juillet 2000.

<sup>484</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2803, 27 juillet 2000.

<sup>485</sup> Communiqué commun CFDT-CFTC-MEDEF-CGPME-UPA du 24 juillet 2004.

<sup>486</sup> CFDT, analyse du refus d'agrément, 25 juillet 2000, publié dans *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>487</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2803, 27 juillet 2000.

*cachait d'autres intentions : baisser les allocations, radiers les chômeurs... »*<sup>488</sup>, même si le gouvernement partageait l'orientation politique d'une activation renforcée de l'UNEDIC.

Ainsi, pour la CFDT, « *la lettre du 24 juillet signée par M. FABIOUS et Mme AUBRY fonde le refus d'agrément sur treize arguments dont aucun n'est recevable* »<sup>489</sup>. La preuve par l'argumentation : l'organisation syndicale va répondre point par point aux arguments avancés par les ministres.

Outre le document interne d'analyse sur chacun des arguments, c'est un tract<sup>490</sup> qui se charge de rendre publiques les principales contradictions aux arguments des ministres en question. Ce tract rappelle qu'« *avec la nouvelle convention, les chômeurs ont gagné de nouveaux droits* » et une meilleure indemnisation, et revient, pour les dénoncer, sur trois motifs de refus<sup>491</sup>. A l'argument gouvernemental selon lequel « *le dispositif proposé fait redouter l'émergence d'un système à double vitesse d'aide au retour à l'emploi* » (lettre de M. Aubry et L. Fabius), la CFDT répond que « *tous les chômeurs peuvent avoir accès au Pare* ». Autre argument des ministres relevé par le syndicat, « *la convention fixe de manière unilatérale les rôles respectifs de l'ANPE et des ASSEDIC* ». Le tract explique au contraire que « *le rôle de l'ANPE et des directions du Travail est garanti. Rien dans l'accord UNEDIC ne le remet en cause. Normal ! La CFDT est très attachée aux missions du service public* ». Le document d'analyse détaillée des motifs de refus argue même que « *la convention prévoit au contraire qu' " une convention de partenariat signée entre ANPE et UNEDIC fixe les modalités de mise en oeuvre du dispositif " »*<sup>492</sup>. Enfin, dernier argument gouvernemental sur lequel la centrale choisit de revenir, le problème du financement, qui regroupe en réalité trois arguments motivant le refus (si l'on s'en tient au découpage en treize arguments proposé par la CFDT. Il s'agit de la question du financement du PARE, de la clarification des relations financières entre l'Etat et l'UNEDIC et troisièmement du déséquilibre dans le schéma de financement proposé par la convention. A tout cela, la CFDT répond qu'elle « *est prête à discuter avec le gouvernement des questions financières* »<sup>493</sup>.

Il est intéressant de voir que dans son tract « grand public », alors que Martine Aubry et Laurent Fabius interpellent les signataires de la convention sur le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions, la CFDT ne mentionne pas cette question. Il semble que la CFDT ne pense pas alors

---

<sup>488</sup> entretien avec l'auteur.

<sup>489</sup> CFDT, analyse du refus d'agrément, 25 juillet 2000, publié dans *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>490</sup> dont le ton est cependant nettement moins virulent.

<sup>491</sup> En outre, le tract énonce les points d'amélioration de l'indemnisation (suppression de la dégressivité, hausse de 2% des allocations et élargissement de la période de référence pour l'ouverture des droits), ce qui est déjà en soi une réponse à un motif de refus, celui selon lequel la couverture chômage serait insuffisamment améliorée.

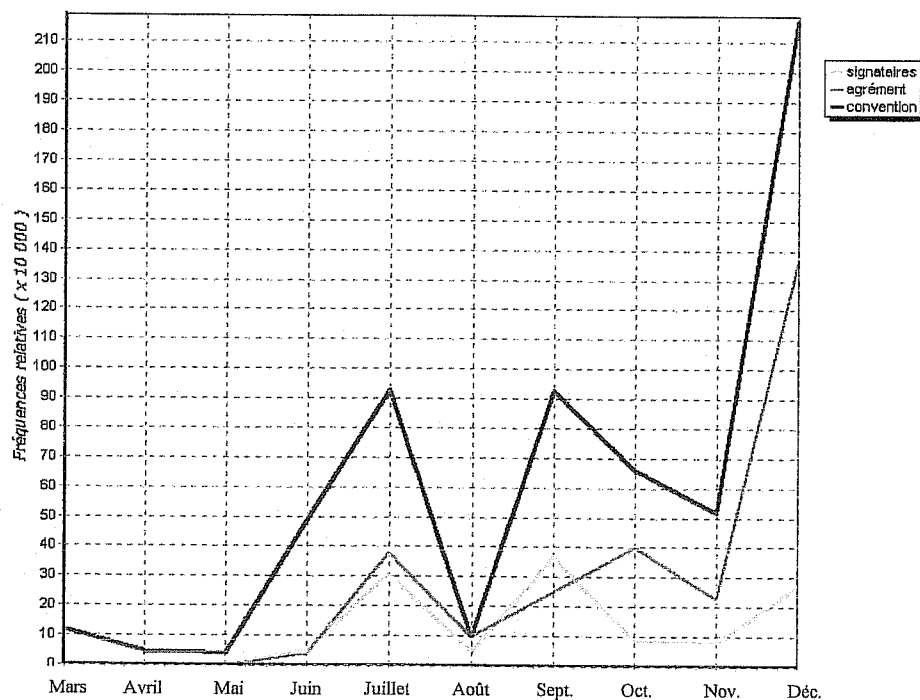
<sup>492</sup> CFDT, analyse du refus d'agrément, 25 juillet 2000, publié dans *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>493</sup> CFDT, tract confédéral, *C'est l'intérêt des chômeurs : l'accord UNEDIC doit s'appliquer!*, juillet 2000.

utile de se justifier sur cette question particulière. Cette impression est confirmée par la vidéo qu'elle produira au mois de novembre dans laquelle elle explique que « *le débat sur les sanctions n'est pas la première préoccupation des chômeurs* », qu'il s'agit d'« *un faux débat qui a masqué les vraies questions* ».

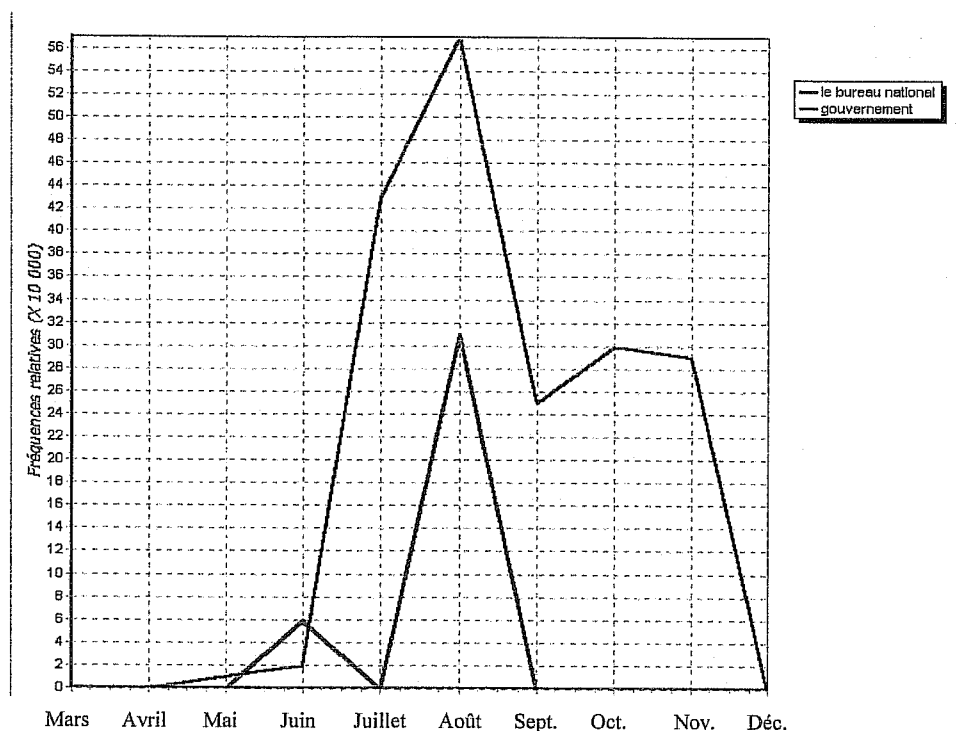
La CFDT reproche encore au gouvernement de « *faire son marché* » dans l'accord « *en décidant d'agréer séparément les avenants sur l'Arpe et les conventions de conversion* » tout en rejetant le reste de la convention. A travers cette « *véritable mise sous tutelle de l'Etat des accords signés par les partenaires sociaux et de l'UNEDIC* », le gouvernement « *bafoue un peu plus les règles élémentaires de la négociation collective* »<sup>494</sup>.

Ces préoccupations et ces analyses exprimées par la CFDT vont avoir une traduction du point de vue de la statistique textuelle. En effet, les termes *agrément*, *convention* ou *signataires* voient leur fréquence relative chuter simultanément sur le mois d'août. Ainsi, si sur la longue période qui court de juillet 2000 à décembre 2001, ces termes constituent une spécificité lexicale positive, le détail du mois d'août est révélateur du fait que la CFDT détourne son attention de cette question de la signature de la convention sur ce mois précis.



<sup>494</sup> CFDT, Communiqué du 24 juillet 2000.

A l'inverse les formes lexicales *gouvernement* et *bureau national* voient leur fréquence relative marquer un pic sur ce même mois d'août.



Le positionnement graphique dans l'AFC (analyse factorielle des correspondances) du mois d'août s'explique par cette spécificité. Tout en conservant des traits communs avec les autres mois qui suivent la rupture lexicale de juillet (spécificité négative confirmée sur les formes « emploi » ou « indemnisation », spécificité positives communes -même si elles sont davantage marquées- sur les termes « gouvernement » ou « bureau national »...), le mois d'août se démarque par quelques traits lexicométriques.

L'analyse du lexique employé est bien révélatrice de la concentration de la production textuelle cédétiste du mois d'août sur l'opposition entre le gouvernement et la CFDT (et tout particulièrement son *bureau national*). Ce constat reste toutefois à nuancer étant donné la faible taille du sous-corpus « août » (1917 occurrences soit un communiqué du Bureau national et un article de *Syndicalisme Hebdo*), qui s'explique par les vacances d'été.

Une courte trêve estivale va semble-t-il laisser s'éloigner quelque peu « l'orage ». Les esprits de la CFDT, échauffés fin juillet, se sont semble-t-il apaisés durant les trois premières semaines d'août de vacances syndicales, même si l'argumentation cédétiste reste fondamentalement fidèle aux premières réactions qui ont suivies immédiatement l'avis de refus d'agrément.

### 5.3.3. Dépassionner le débat

La CFDT réunit un bureau national extraordinaire le 23 août 2000. Le lendemain, l'organisation signataire publie une long déclaration<sup>495</sup> qui énonce la position adoptée par la confédération suite au refus gouvernemental d'agréer la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000.

Réaffirmant le soutien de la CFDT à l'accord signé avec le patronat, la déclaration refuse de présenter la position cédétiste, là encore, comme une position minoritaire, et tente au contraire de montrer que le refus d'agrément par le gouvernement n'a rien à voir avec une marginalisation des positions de la CFDT. Ainsi, il est souligné que « *la décision du gouvernement provoque, dans la CFDT, une incompréhension* ». En effet, rappelant que « *le gouvernement dit partager les objectifs de l'accord* », le syndicat explique que « *les raisons invoquées pour refuser l'agrément relèvent de questions juridiques, administratives ou financières* ». Le désaccord est donc, pour une grande part, attribué au mauvais ajustement des dispositions techniques.

D'autre part, l'organisation présente le refus d'agrément comme le résultat d'un jeu "politicien", qu'elle rejette vivement. La CFDT, « *affichant sa volonté de donner à la politique contractuelle et à la démocratie sociale une consistance plus grande* », a su garder la « tête froide » et jouer son rôle « *d'interlocuteur syndical autonome porteur des positions qui sont les siennes, refusant d'être instrumentalisé par qui que ce soit* ». Au contraire, le fait que les débats se soient engagés « *sur fond d'hostilité patronale* » et sur « *l'idée que le patronat mène une offensive antigouvernementale et libérale, a influencé ou structuré les positions et les comportements de certains acteurs, y compris politiques* ». Aussi, au lieu de se positionner sur le fond de l'accord, et même si certains « *partenaires syndicaux (...) expriment des approches et des positions différentes* »<sup>496</sup>, les déclarations des acteurs concernés se sont le plus souvent faites de manière "affective". Pourtant, « *la confrontation à laquelle nous assistons dépasse de très loin l'image réductrice d'un MEDEF allié de la droite contre le gouvernement* »<sup>497</sup>.

« *Il est maintenant nécessaire que confrontations et débats puissent se dérouler de façon sereine, sans caricature ni suspicion* ». La CFDT sous-entend en quelque sorte que la décision gouvernementale relève avant tout du positionnement vis-à-vis du MEDEF plus que d'un

---

<sup>495</sup> Publié dans CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>496</sup> Déclaration du BN de la CFDT du 24 août 2000, parue dans CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>497</sup> Gerard Lopez, membre du bureau national de la CFDT, cité dans *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

jugement du contenu de l'accord. Ainsi, puisque sur le fond, gouvernement et signataires seraient finalement en accord, « *une discussion sérieuse permettrait de déboucher sur des positions satisfaisantes et conformes aux préoccupations des uns et des autres* »<sup>498</sup>.

Le message, loin d'être véritablement virulent comme lors du mois de juillet, cherche au contraire, par le ton qu'il adopte, à créer les conditions pour dépassionner le débat. La CFDT reconnaît les désaccords avec la CGT et FO (et la CGC) mais « *n'entend ni les éluder ni les dramatiser* ». La CFDT « *invite avec force le gouvernement au dialogue et à la confrontation constructive* » pour « *élucider les questions à traiter, lever les malentendus et parvenir à une solution concertée* », car, comme le précise François Chérèque qui dirigeait à l'époque la fédération Santé-sociaux, « *un texte se juge à son contenu, et pas selon le positionnement de la gauche ou de la droite* »<sup>499</sup>.

Enfin, la déclaration du 24 août 2000 abonde dans le sens d'un apaisement, en temporisant la décision des signataires de boycotter les instances de l'UNEDIC en réponse au refus d'agrément : cette décision « *revêt en tout état de cause un caractère provisoire* ». Le message de la CFDT est donc, en résumé, le suivant : « *stoppons la mauvaise foi et le jeu politicien, faites comme la CFDT, jugez la convention sur le fond, et on trouvera un accord* ».

Si certains responsables cégétistes gardent la « dent dure » à l'égard de « *l'indigence de la pensée politique* » ou contre les positionnements gouvernementaux « *pour des questions d'affichage politique* », l'hebdomadaire de la Confédération précise que « *pour la suite, les avis sont unanimes : pas question d'entrer dans une guerre de tranchées avec le gouvernement* »<sup>500</sup>. Aussi, face à un pouvoir politique « *qui campe sur ses positions* », qui va jusqu'à expliquer « *le contraire de ce qui est écrit noir sur blanc* », « *les signataires ont préféré détendre l'atmosphère* »<sup>501</sup>. Ces derniers appellent à l'ouverture de discussions avec le gouvernement, comme avec les organisations non-signataires, pour clarifier les points qui font obstacle à l'agrément.

---

<sup>498</sup> Déclaration du BN de la CFDT du 24 août 2000, parue dans CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>499</sup> Cité dans CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>500</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2804, 31 août 2000.

<sup>501</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2805, 7 septembre 2000.

### 5.3.4. Ajuster

Cette discussion est ouverte le 7 septembre 2000 : la ministre de l'emploi, Martine Aubry, reçoit les signataires. Cette rencontre « *permet d'envisager, à moyen terme, un règlement du différent* » estime-t-on à la CFDT. En accord sur les principes, le gouvernement « *attend une réécriture* »<sup>502</sup> pour des clarifications techniques.

« *Il s'agit avant tout d'argent* » selon *Syndicalisme Hebdo*, soit la précision du financement du PARE et la clarification des relations financières entre Etat et UNEDIC. La « *deuxième réserve* » porte sur les sanctions, « *mais là encore, pour la CFDT, le désaccord est "symbolique" et des "ajustements à la convention" devraient permettre d'aboutir à un agrément* »<sup>503</sup>.

Ainsi, la nouvelle proposition de convention du 23 septembre 2000, qui reçoit une signature de plus, celle de la CGC, va apporter toutes ces clarifications. Sur le financement du PARE, quinze milliards sont dégagés. Sur les relations financières Etat-UNEDIC, quinze milliards de francs sont versés « à titre exceptionnel » à l'Etat. Sur les sanctions, le texte de l'accord précise qu'elles relèvent, à l'exception de la suspension provisoire des allocations Assedic « *pour des situations clairement identifiées* », de la compétence de l'Etat. La CFDT ajoute que « *le réaménagement [du texte] a été fait en référence au Code du travail* »<sup>504</sup> dont la convention reprend les termes. « *Ainsi, les emplois proposés aux chômeurs devront correspondre à leurs "capacités professionnelles, à leurs qualifications validées et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région"* »<sup>505</sup>. Michel Jalmain souligne encore que la convention réécrite « *élargit encore un peu la couverture chômage aux jeunes et aux précaires* »<sup>506</sup> en amenant la période de référence pour l'accès au droit à indemnisation à 18 mois (8 mois dans la convention de 1997 et 14 mois dans la proposition de convention précédente).

« *Le gouvernement attendait des réponses (...) C'est chose faite ! Il n'a plus de raisons d'en refuser l'agrément* »<sup>507</sup>. « *À moins que des considérations - autres que le traitement du chômage - n'entrent en jeu...* »<sup>508</sup>.

---

<sup>502</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2806, 14 septembre 2000.

<sup>503</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2806, 14 septembre 2000.

<sup>504</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2808, 28 septembre 2000.

<sup>505</sup> CFDT, tract confédéral, *La convention améliorée doit être agréée*, septembre 2000.

<sup>506</sup> Editorial de Michel Jalmain, *Syndicalisme Hebdo*, n°2808, 28 septembre 2000.

<sup>507</sup> CFDT, tract confédéral, *La convention améliorée doit être agréée*, septembre 2000.

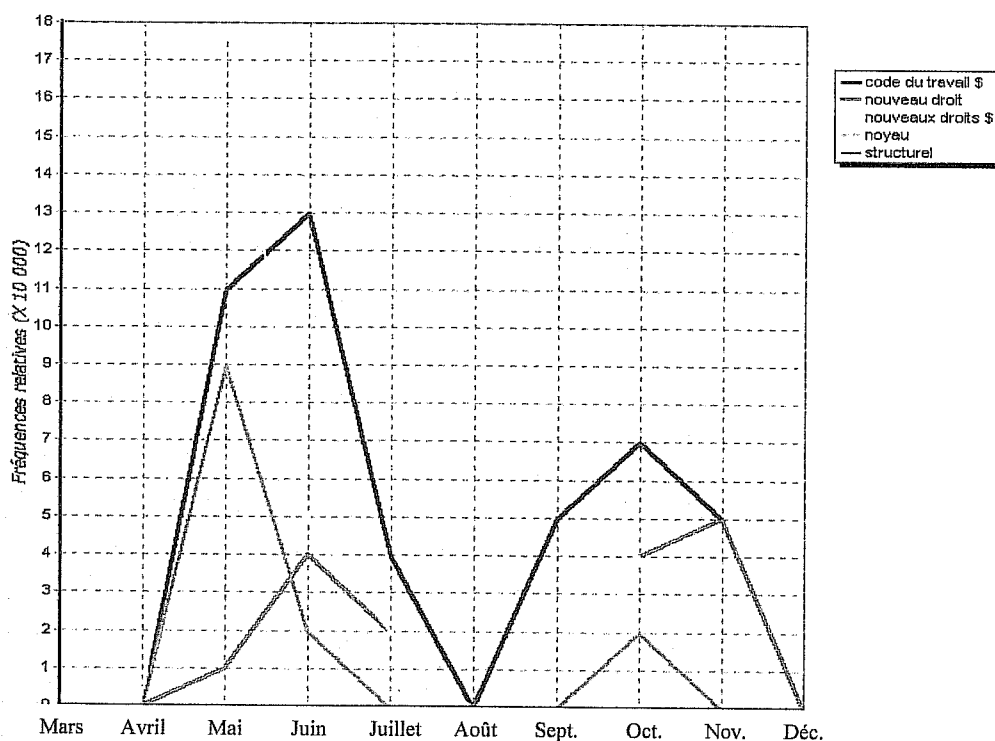
<sup>508</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2808, 28 septembre 2000.



### 5.3.5. Nouveau refus d'agrément : cent fois sur le métier remettez votre ouvrage

« *Tout cela devient hallucinant et grotesque* », telle est la réaction de Nicole Notat à l'annonce en ce début du mois d'octobre 2000 du second refus d'agrément de la convention. Dès lors, la production textuelle de l'organisation syndicale qui va suivre ce second « coup de tonnerre » a un air de « déjà vu ».

Déjà vue la série de « *réponses à des contrevérités du gouvernement* ». La CFDT se réemploie à justifier le bien fondé de l'accord. On voit resurgir le vocabulaire associé à ce souci, déjà observé lors du mois de mai : *noyau dur*, *chômage structurel*, *nouveaux droits*, *code du travail*.



Précisons pour la lecture du graphique, que les segments *noyau dur* et *chômage structurel* suivent exactement la même courbe (la rose).

Sur le fond du propos de la CFDT, on retrouve donc une répétition mise en évidence par la lexicométrie : « *La convention UNEDIC contraindrait les chômeurs à accepter n'importe quel emploi. Faux. Les emplois proposés aux chômeurs devront correspondre à « leurs capacités professionnelles, à leurs qualifications validées et rétribuées à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région.»*<sup>509</sup> ; « *Les sanctions ? Elles figurent au Code du*

<sup>509</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 5 octobre 2000.

travail<sup>510</sup>»<sup>511</sup>. « Les ASSEDIC instruiront les dossiers (ce qu'elles font depuis 1992) mais ce sont les directions départementales du travail (DDTE) qui, dans tous les cas, prendront les décisions en dernier ressort »<sup>512</sup>; « Le financement du Pare ? Il a été intégré à la convention pour un montant de quinze milliards de francs »<sup>513</sup>. L'insuffisance des moyens invoquée par le gouvernement pour justifier son nouveau refus repose sur un raisonnement erroné, « qui consiste à multiplier le nombre de demandeurs d'emplois par le coût moyen d'une formation ou d'un bilan de compétences », alors que « le plan d'action personnalisé est différent selon chaque situation » et par conséquent « son coût ne sera pas le même »<sup>514</sup>.

L'air de « déjà vu » se poursuit avec la rencontre entre Martine Aubry et la CFDT, qui vérifie, de nouveau, que les deux parties sont « d'accord sur le fond, sur le plan d'aide au retour à l'emploi » autant que sur le fait « que l'activation des dépenses et le retour à l'emploi soient une pleine mission de l'assurance chômage, à côté de la mission de l'indemnisation »<sup>515</sup>.

Déjà vue également la suspicion cédétiste selon laquelle « le contenu réel de l'accord soit finalement secondaire face à des préoccupations politiques d'un tout autre niveau »<sup>516</sup>.

Déjà vue, la rhétorique de l'attente des nouveaux droits, de la prise en otage des chômeurs : « le gouvernement joue la montre sur l'assurance chômage », « retardant d'autant une réforme en faveur des demandeurs d'emplois »<sup>517</sup>. Nous avons d'ailleurs déjà souligné que la lexicométrie montre cette réémergence du segment « nouveau droit », au singulier comme au pluriel.

Mais si le discours se répète, le ton n'est pas celui du mois de juillet. Bien plus que la colère, c'est l'exaspération qui ressort des documents publiés par la CFDT lors du mois d'octobre. Nicole Notat qualifiait de « grotesque » et d'« hallucinant » cet énième rebondissement du « feuilleton de l'assurance chômage ». « La négociation d'une convention d'assurance-chômage n'a jamais été une partie de plaisir. Mais celle-ci dépasse l'entendement » renchérit Michel Jalmain<sup>518</sup>.

---

<sup>510</sup> C'est d'ailleurs de ce point de vue que le segment *code du travail* connaît un sursaut lexicométrique, dans le corpus CFDT, de fin septembre à novembre 2000, marquant un sommet en octobre.

<sup>511</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 5 octobre 2000.

<sup>512</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 5 octobre 2000.

<sup>513</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 5 octobre 2000.

<sup>514</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 5 octobre 2000.

<sup>515</sup> Communiqué de la CFDT du 6 octobre 2000.

<sup>516</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2809, 5 octobre 2000.

<sup>517</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2811, 19 octobre 2000.

<sup>518</sup> Editorial de Michel Jalmain, *Syndicalisme Hebdo*, n°2811, 19 octobre 2000.

L'hebdomadaire de la CFDT, pour sa part, commente de la manière suivante : « *L'affaire tourne au mauvais vaudeville* »<sup>519</sup>.

### 5.3.6. « Le dénouement, enfin »<sup>520</sup>

Une troisième version de la convention qui intègre les remarques gouvernementales est rédigée par les organisations signataires. Cette nouvelle « *version du texte est revenue principalement sur deux points : le lien entre acceptation du PAP (projet d'action personnalisé) et sanctions d'une part, et sur la deuxième année de baisse de cotisations, d'autre part* »<sup>521</sup>. Cette nouvelle version signée le 19 octobre 2000 par les mêmes partenaires sera finalement "la bonne".

C'est donc pour la CFDT « *un retour à la normale dans les procédures d'agrément des accords sur l'assurance-chômage* » et encore « *le signe d'une normalisation des relations du gouvernement avec les acteurs sociaux* »<sup>522</sup>. Une réunion de clarification réclamée par la CGT et FO est encore l'occasion de développer quelques arguments sur le fond<sup>523</sup>. Mais « les jeux sont faits », la nouvelle convention de retour à l'emploi va être agréée. Elle porte en elle nombre de principes que la CFDT défend depuis longtemps.

Aussi, la CFDT compte bien faire la publicité de ce qui indéniablement représente une victoire de ses positions syndicales. Michel Jalmain invite dès le 17 novembre les militants et les sympathisants de la CFDT à « *relayer le Pare sur le terrain* ». En effet, « *cette issue heureuse marque aussi le début d'une nouvelle étape de l'action de la CFDT. Pour faire gagner l'emploi, il faut maintenant faire vivre le Pare* »<sup>524</sup>.

La CFDT a tenu ses positions tout au long de la négociation et a incontestablement réussi à mettre en œuvre ses revendications sur le traitement légitime du chômage. Ses propositions, originales comparées à celles de FO ou de la CGT, faisant de l'« activation » des dépenses de l'UNEDIC un élément phare d'une réforme du régime, est assurément une victoire pour la centrale syndicale. La CFDT est sur le fond, la grande gagnante de cette négociation. Elle n'a pas accompagné la

---

<sup>519</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2811, 19 octobre 2000.

<sup>520</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2812, 26 octobre 2000.

<sup>521</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2810, 12 octobre 2000.

<sup>522</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2810, 12 octobre 2000. L'article est toutefois encore au conditionnel.

<sup>523</sup> Cf. compte rendu CFDT de la rencontre

<sup>524</sup> Déclaration de Michel Jalmain du 17 novembre 2000.

démarche patronale mais s'y est inscrite sur le fond, au nom de ses convictions sur l'indemnisation et le retour en emploi des chômeurs.

Le paradoxe du « feuilleton UNEDIC » tient sans doute dans le fait que la dernière proposition de convention est certainement plus en adéquation avec les convictions syndicales de la CFDT que ne l'était la première. Le refus d'agrément prononcé par le gouvernement Jospin a permis de revenir sur la mise à mal des niveaux de qualifications comme critère de définition de l'emploi convenable. De même, les modalités d'accès à l'indemnisation seront améliorées et les rôles respectifs de l'Etat et de ses services et de l'institution paritaire seront encadrés, même si dès le premier jet, il était précisé qu'une négociation de convention devait avoir lieu sur le sujet entre l'UNEDIC, l'ANPE et l'Etat. Nul doute que, sur ces sujets, la CFDT ne peut que se satisfaire des transformations opérées dans la proposition finale de convention. Et la CFDT garde l'essentiel de ce qui avait motivé sa signature dès le 14 juin 2000 : l'« activation » des dépenses par la mise en place du PARE.

Au final, même si, d'une certaine manière, l'intervention de l'Etat est en contradiction avec son attachement à l'autonomie contractuelle et à la responsabilité des partenaires sociaux, le « feuilleton UNEDIC » marque la victoire des positions de la CFDT, notamment grâce aux modifications successives de la convention imposées par l'intervention gouvernementale. La remise en cause de la qualification aurait constitué une victoire patronale importante, mais le MEDEF n'a pas abouti sur le sujet du fait du premier refus d'agrément. La CFDT a gagné sur le fond de l'accord grâce à l'Etat, mais a d'une certaine manière échoué à démontrer la supériorité de la négociation pour défendre y compris ses propres positions.

## Chapitre 6

# Le discours de la CGT sur l'indemnisation du chômage

à travers la négociation de la convention UNEDIC 2000

### 6.1. Programme pour l'UNEDIC : les exigences ambitieuses de la CGT...

#### 6.1.1. « Reconstruire un autre système d'indemnisation »

La première évocation de la renégociation de la convention d'assurance-chômage, et des revendications cégétistes à son égard, a lieu dès le mois de décembre 1999, date à laquelle un premier rendez-vous de renégociation fût fixé entre organisations syndicales et patronales. L'interview de Maurice Lamoot, administrateur CGT de l'UNEDIC, dans *l'hebdo V.O.* n° 2887 du 24 décembre 1999 est une esquisse du « programme » de sa confédération pour l'UNEDIC. Ainsi, le texte souligne déjà certains traits caractéristiques du discours que le syndicat va porter dans les mois à venir. Le dirigeant rappelle que « *la baisse de l'indemnisation du chômage a pesé en faveur des entreprises que l'on pense au prix de la force de travail ou à l'usage des formes d'emplois précaires* », aussi se prononce-t-il pour « *une mise à plat du système d'indemnisation* ». M. Lamoot, rappelant la proportion de 4 chômeurs sur 10 indemnisés par l'UNEDIC, « *pose l'exigence de reconstruction d'une véritable protection sociale des chômeurs* » qui prennent en compte davantage de demandeurs d'emploi. La nécessité d'une revalorisation des montants et la suppression de la dégressivité, « *instrument dramatique d'enfoncement des chômeurs dans l'exclusion* », sont également pointées du doigt.

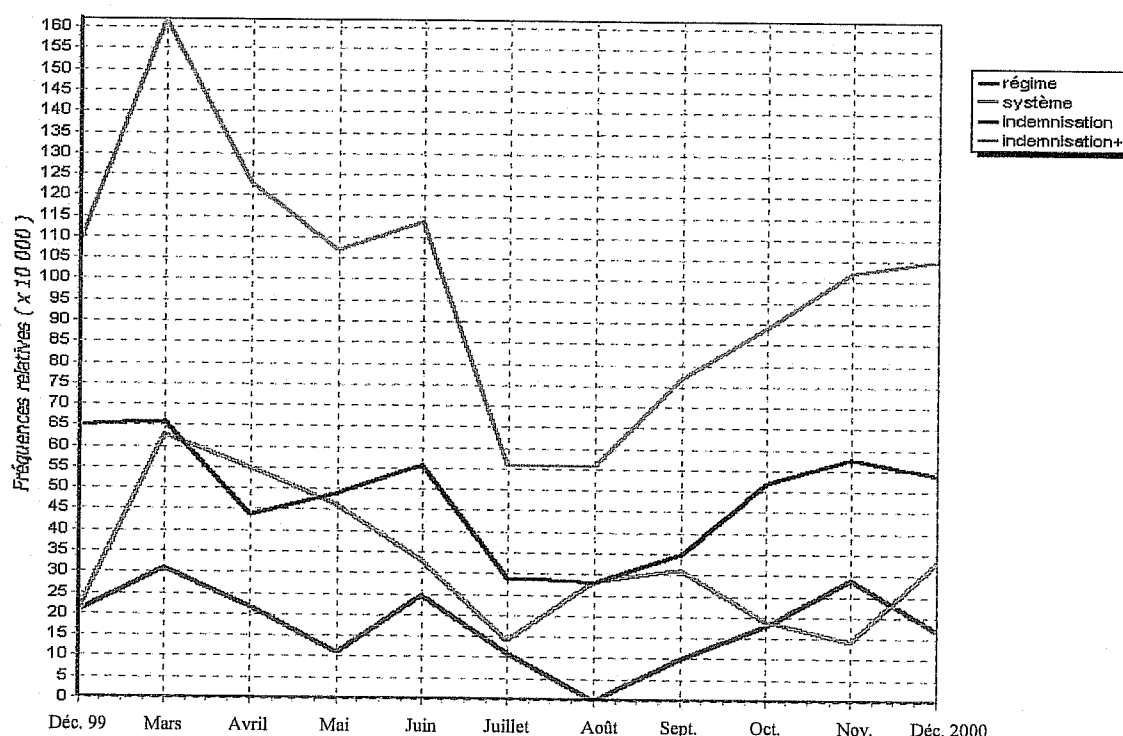
Ces positionnements en préambule de la négociation s'affirment et se précisent en mars, lorsque les rencontres entre le patronat et les syndicats s'engagent. Un point caractéristique du discours cégétiste revient avec récurrence en ce début de négociations : « *Pour la CGT, le cœur de la négociation doit être l'amélioration de la situation des privés d'emploi par la reconstruction du système d'indemnisation* »<sup>525</sup>. Ambitieux dans ses projets, « *pour la CGT, l'amélioration de la situation des chômeurs passe par la mise sur pied d'un autre système d'indemnisation, unique et solidaire* »<sup>526</sup>. Il s'agit bien d'une « refondation » du régime d'indemnisation du chômage qui

<sup>525</sup> Déclaration de la CGT du 16 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000.

<sup>526</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

romprait avec le dualisme des « régimes actuels, celui dit de solidarité et celui de l'assurance »<sup>527</sup>. Cette revendication d'un nouveau système, unique, d'indemnisation du chômage, constitue une spécificité de l'organisation qui traduit une vision originale de l'indemnisation des chômeurs, sur laquelle nous reviendrons plus loin dans le texte.

Notons que les ruptures lexicales du corpus de la CGT ne sont pas extrêmement marquées, si l'on regarde mois par mois ses évolutions. Il est toutefois possible d'appuyer la lecture compréhensive des publications cégétistes par association de formes lexicales. Ainsi, si l'on associe les mots caractéristiques du discours de l'organisation (régime, système, indemnisation), on voit nettement se dessiner une association claire de ces termes sur le mois de mars. Ainsi, l'importance accordée à la nécessité d'une refonte globale du système d'indemnisation, que nous avons repérée par lecture compréhensive du corpus, peut également être mise en évidence par le biais de la statistique textuelle.



La ligne bleu (*indemnisation+*) associe les trois formes lexicales « régime », « système » et « indemnisation » en cumulant leurs fréquences relatives. Précisons que les termes « régime » et « système » sont, à quelques rares exceptions près, toujours associés à l'indemnisation du chômage. Si nous avons isolé les termes de leur complément, c'est à la fois pour faciliter la lecture graphique et en raison des limites du logiciel utilisé (Lexico 3) qui ne peut représenter des fréquences associées de formes simples (un mot) et de segments lexicaux (suites de mots), et se limite ainsi à l'association de formes lexicales simples.

Une lecture statistique de chaque forme lexicale ne permet pas une mise en évidence très lisible des caractéristiques lexicométriques du corpus de textes du mois de mars. Il est toutefois possible

<sup>527</sup> Déclaration de la CGT du 16 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000.

de constater que sur cette période, chacune des formes lexicales sélectionnées est à son sommet de fréquences relatives. L'association des fréquences de ces trois formes lexicales rend, en revanche, parfaitement lisible cette caractéristique statistique, et illustre ainsi sans équivoque le fait que le régime d'indemnisation en tant que système constitue une préoccupation discursive particulière de la CGT au cours de ce mois de mars 2000.

### 6.1.2. L'amélioration de l'indemnisation au cœur des revendications

Plus précisément, la CGT avance à plusieurs reprises six points précis de revendication. Le premier tient dans « *l'abandon des notions de droits liés à la durée du travail* » afin de permettre l'« *accès aux droits pour les précaires et les primo demandeurs d'emploi* ». Le second point demande « *la suppression de la dégressivité des allocations* »<sup>528</sup>. Une troisième revendication exige « *la réintégration des fonds sociaux dans les ASSEDIC* ». Pour ce qui concerne les niveaux d'indemnisation, la centrale syndicale réclame « *la garantie d'un revenu décent de ressources sur la base de 80% du salaire brut d'activité, avec la référence du SMIC comme garantie minimale : SMIC revendiqué par la CGT à 8 500 francs, et cela pendant toute la durée du chômage* ». En dernier lieu, « *le développement de l'aide aux chômeurs en matière de recherche d'emploi et d'insertion* », ainsi que « *le renforcement et l'amélioration du dispositif de l'ARPE*<sup>529</sup> » complètent les principales exigences portées par l'organisation<sup>530</sup>.

L'application des revendications de la confédération conduirait nécessairement à l'abandon du principe de contrepartie dans l'attribution d'un revenu de remplacement. L'ouverture d'un droit identique aux primo-demandeurs d'emploi et aux personnes ayant perdu leur emploi, comme l'indemnisation sur toute la durée de chômage des personnes privées d'emploi, reviendrait à écarter la logique d'assurance du régime UNEDIC, pour unir dans une même prestation le régime contributif actuel, le régime de solidarité et les minima sociaux. La cotisation préalable ne serait plus la condition *sine qua non* à l'accès aux prestations d'indemnisation du chômage. La durée de cotisation n'aurait plus de rôle dans la définition de la durée d'indemnisation, puisque les droits seraient ouverts, selon les souhaits de la CGT, durant toute la durée de chômage. Cette position va

---

<sup>528</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

<sup>529</sup> L'ARPE (Allocation de Remplacement Pour l'Emploi) est un dispositif de préretraite qui permet, sous certaines conditions de durée d'affiliation et de remplacement par une embauche, de verser aux salariés âgés de 58 à 60 ans « ayant cotisé 40 ans », une allocation s'élevant à 65% de leur salaire brut, jusqu'à ouverture de leurs droits à une pension de retraite.

<sup>530</sup> Déclaration de la CGT du 16 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000.

tantôt s'affirmer au long du corpus, tantôt subir le retour en force de l'analyse de la protection sociale en général et du régime conventionnel d'indemnisation du chômage en particulier dans les termes de l'assurance (prestation contrepartie d'une cotisation préalable).

Le financement de ces mesures doit être rendu possible par un certain nombre de dispositions préconisées par la centrale syndicale. Il s'agit premièrement de moduler « *l'assiette de cotisations sociales* [en vue d'y] *intégrer les résultats économiques dégagés, tels les profits financiers* ». La CGT recommande également l' « *instauration d'une surcontribution pour les entreprises usant et abusant d'emplois précaires, d'intérim de CDD, d'heures supplémentaires* ». Enfin, selon la confédération, « *les aides publiques et allègements de cotisations patronales doivent être liés aux créations de CDI à temps complet* »<sup>531</sup>.

Ainsi, la question de la renégociation de la convention d'assurance-chômage est avant tout avancée dans les termes de la qualité de l'indemnisation, avant celle, par exemple, de la réinsertion dans l'emploi. La CGT n'a de cesse de vouloir « *mettre au cœur de la négociation l'amélioration du système d'indemnisation du chômage, tant par le nombre de chômeurs indemnisés que sur le niveau de l'indemnisation* »<sup>532</sup>. Les négociateurs voient dans les propositions du MEDEF, axées sur l'aide au retour à l'emploi, une manière de « *noyer le poisson* » car « *le MEDEF ne veut pas améliorer le système d'indemnisation* » mais souhaite au contraire « *le refonder pour le réduire davantage encore* »<sup>533</sup>. Il cherche ainsi « *sous couvert d'insertion des jeunes, [à détruire] toute l'architecture du contrat de travail et de notre système d'indemnisation* ». Même si « *l'emploi, bien évidemment n'est pas coupé de la question de l'assurance chômage* », la CGT tient avant tout à traiter des conditions d'indemnisation.

Notons que l'insistance du discours cégétiste sur la mise au cœur des discussions de la question de l'indemnisation a en partie pour origine la nature des débats de la première journée de négociation entre les organisations syndicales et patronales. La stratégie patronale de refondation a mené le MEDEF à réunir dans ce groupe de travail de manière large « *assurance chômage, lutte contre la précarité et insertion des jeunes* » (intitulé du groupe de travail). Ainsi, face à une CGT souhaitant négocier les conditions d'indemnisation, le patronat (MEDEF, CGPME, UPA) avance une série de propositions telles le Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi (CARE) ou les contrats de mission allant jusqu'à 5 ans. La dimension indemnitaire du discours cégétiste se trouve renforcée par la

---

<sup>531</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

<sup>532</sup> Déclaration de la CGT du 17 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000.

<sup>533</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.



nécessité d'opposition à la tournure donnée aux négociations par le camp patronal qui oublie que *« pour la CGT, comme pour les autres Confédérations, le thème central de la négociation doit porter sur la Convention d'Assurance-Chômage »*<sup>534</sup>. Toutefois, ainsi que nous avons commencé à le voir, la confédération syndicale avait déjà axé presque exclusivement ses exigences sur cette question spécifique de l'indemnisation. Le contenu des premières négociations n'a fait qu'appuyer un trait déjà fortement marqué.

Par ailleurs, dans le discours de l'organisation, et bien que cette exigence n'apparaisse pas en tant que telle dans l'énumération revendicative que l'on peut lire à plusieurs reprises dans les publications de la centrale syndicale, *« il y a une vraie question concernant les jeunes »*<sup>535</sup>. Leur indemnisation constitue ainsi une préoccupation spécifique de la CGT. Le dénombrement lexicométrique révèle d'ailleurs une originalité du mois de mars quant à la fréquence d'utilisation de la forme lexicale « jeunes ». En effet, 33 % des occurrences de cette forme lexicale se retrouve dans le « sous-corpus » du mois de mars, bien que celui-ci ne représente qu'à peine 5,6 % du corpus global. Il convient toutefois de relativiser l'observation de cette spécificité étant donné le nombre peu élevé d'occurrences de ce terme (39), ainsi que son emploi, pour partie, par compte rendu des propos des organisations patronales. Pour autant les polygones de fréquences, tant absolues que relatives, présentent des profils similaires, et l'analyse des concordances (le retour dans le texte) montre que cette spécificité lexicométrique est, sans nul doute, porteuse de sens.

Cette particularité statistique trouve son fondement, sur le fond du sujet, dans le fait que la CGT dénonce *« les conditions d'accès notamment pour les jeunes »*, au régime UNEDIC, qui *« ont évolué de façon très restrictive »*<sup>536</sup>. Elle constate que les jeunes *« sont totalement exclus tant du régime d'assurance chômage, que du régime dit de solidarité »*. La revendication visant à désolidariser l'ouverture des droits et la durée de cotisation, et de réunir en un système unique d'indemnisation les deux régimes actuels (UNEDIC et Etat), est la réponse portée par la CGT au fait que *« les jeunes de moins de 25 ans n'ayant jamais pu travailler ne touchent aucune prestation »*<sup>537</sup> ou au fait que ceux-ci *« vivent la précarité [que] et celle-ci les exclut de l'assurance chômage »*. Ainsi, la position de cette confédération syndicale est claire : *« quels que soient la situation et l'âge du privé d'emploi, tous doivent bénéficier du régime de l'assurance chômage »*<sup>538</sup>.

---

<sup>534</sup> Compte rendu CGT de la négociation du 17 mars 2000.

<sup>535</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

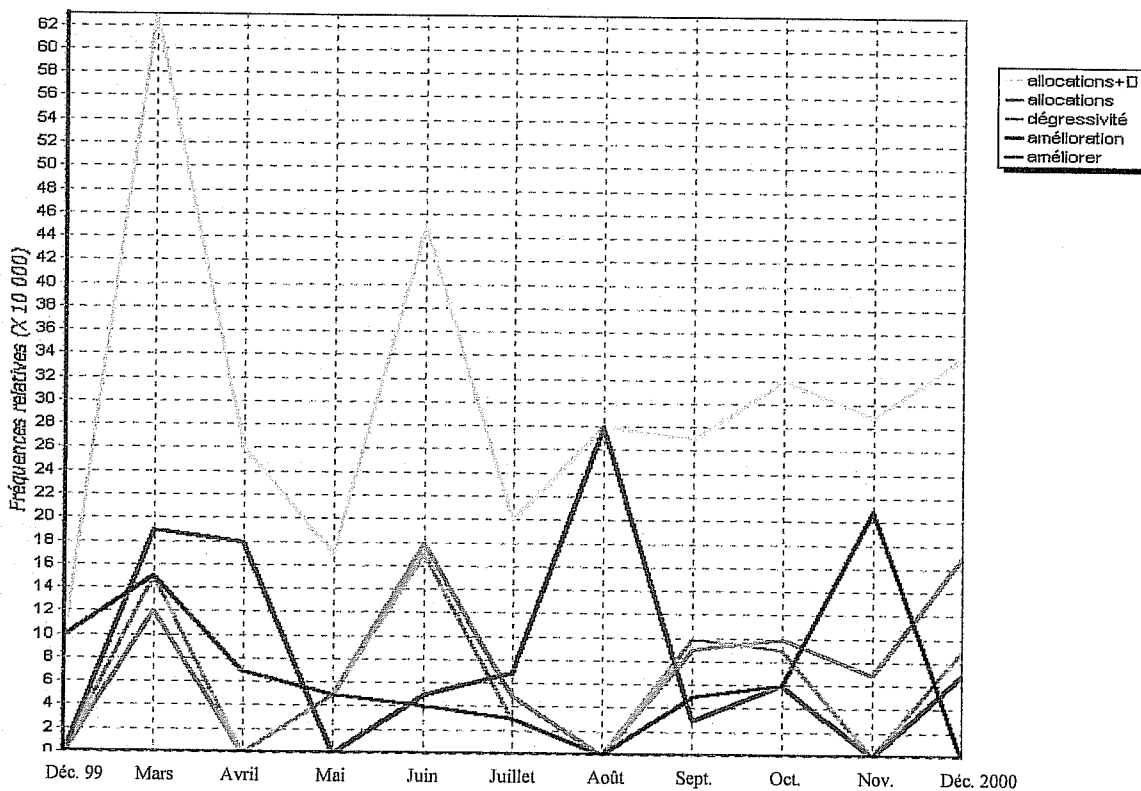
<sup>536</sup> Déclaration de la CGT du 16 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000.

<sup>537</sup> Déclaration de la CGT du 30 mars 2000 parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000

<sup>538</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

Soulignons en dernier lieu à ce sujet, que cette question de la situation faite aux jeunes ne déroge pas à la « règle générale » de priorité revendicative de la confédération. Il s'agit encore à leur propos de préoccupations sur leur indemnisation et non, par exemple, d'aide à l'insertion professionnelle, comme c'est fréquemment le cas lorsque est abordée la question du chômage des jeunes et de ses solutions. Cette approche du chômage des jeunes renforce par conséquent notre observation d'un discours cégétiste ancré sur l'amélioration des conditions d'indemnisation.

Pour appuyer notre propos, nous utiliserons une nouvelle fois les fréquences de termes associés, afin de mettre en évidence le faisceau de formes lexicales qui montre l'insistance discursive de l'organisation sur les questions d'indemnisation, tout au long du mois de mars. Nous pouvons ainsi observer grâce au graphique ci-dessous que la statistique textuelle appuie notre lecture « intuitive » selon laquelle la CGT insiste particulièrement, lors du mois de mars, sur sa revendication d'améliorer le niveau des allocations, cette amélioration devant notamment se traduire par la suppression de la dégressivité des allocations versées par l'UNEDIC.



La ligne jaune (*allocations+*) est le polygone des fréquences additionnées des autres formes lexicales représentée une à une sur le graphique.

Cette caractéristique de ce premier mois de négociation est marquée de la même manière si l'on associe aux termes déjà représenté graphiquement d'autres termes gravitant autour de ces

préoccupations d'indemnisation tels que « précarité », « précaires », « solidarité »... Cela tend à confirmer l'interprétation de notre observation statistique, mais nous avons choisi de les écarter de la représentation graphique proposée ci-dessus, car ces termes ne sont pas systématiquement associés à l'indemnisation *stricto sensu*.

La volonté de reconstruire un système unique d'indemnisation, le refus d'associer la durée d'indemnisation à la durée de cotisation, l'insistance sur le niveau de revenu des chômeurs plutôt que sur les conditions de retour en emploi, tous ces éléments tranchent avec les formes dominantes du discours sur le traitement social du chômage. A l'opposé de la conception habituelle qui fait de l'indemnisation la contrepartie des cotisations versées ou de l'insistance sur les moyens du retour en emploi, la CGT développe à certains égards un discours traversé par une approche de l'assurance-chômage dans les termes du salaire socialisé.

Le droit au revenu, si ce n'est le droit au salaire, structure le programme cégétiste pour la négociation UNEDIC de l'année 2000. Toutefois l'évolution de la négociation va conduire la CGT à revoir à la baisse ses ambitions de transformation radicale du régime d'indemnisation et à concentrer son action sur l'opposition aux projets patronaux de « refondation » du régime UNEDIC.

## **6.2. ...confrontés aux projets patronaux**

La présentation du « programme » de la CGT va rapidement laisser place à un plaidoyer défensif de l'organisation. La centrale syndicale n'abandonne pas ses thèmes de prédilections du mois de mars -l'analyse lexicométrique montre l'intérêt toujours vif de la CGT pour le thème du *système d'indemnisation* du chômage au cours des mois suivants (cf. premier graphique)- mais la lecture des textes syndicaux révèle une transformation du ton pour les aborder. Le syndicat va en effet se lancer dans une argumentation de ses positions, tenter d'en justifier les fondements.

### **6.2.1. La CGT sur la défensive : le réalisme et la modernité cégétiste...**

Comme pour faire écho à l'ambition de son programme, la CGT argumente sur le *réalisme* de ses propositions. La publication des excédents budgétaires de l'UNEDIC va être un point d'appui à son argumentation. En effet, l'organisme d'indemnisation du chômage présente des excédents

importants. « Au lieu du 1,8 milliard de francs prévu pour l'année 2000, ce sont 6,4 milliards de francs que l'organisme va engranger et, pour 2001, il escompte sur un plus de 14 milliards de francs »<sup>539</sup>.

C'est l'occasion pour la CGT de trouver l'appui de ses ambitions pour l'UNEDIC. « Les excédents assis sur une croissance qu'il faut consolider, devraient permettre de rompre avec la précarité et l'exclusion par la mise en place d'un système unique d'indemnisation de tous les privés d'emploi »<sup>540</sup>. Ainsi « La CGT proposait de se saisir de la dynamique économique et des excédents annoncés à l'UNEDIC, pour améliorer de façon sensible la vie des millions d'hommes et de femmes en situation de privés d'emploi ou de précarité » et « de rompre avec ce chiffre épouvantable de 4 chômeurs indemnisés sur 10 »<sup>541</sup>. C'est bien pour pallier les manquements de l'assurance-chômage à ses missions, que l'organisation syndicale « propose que les six milliards d'excédents soient immédiatement consacrés à ces objectifs-là »<sup>542</sup>.

Ainsi, « il est possible au regard de la réalité des chiffres du chômage ainsi que de ceux de l'UNEDIC, d'améliorer durablement la situation des millions d'hommes et de femmes, privés d'emplois, et en situation de précarité ». Mais la CGT ajuste encore son argumentaire en affirmant à plusieurs reprises que « tout cela est possible, réaliste, moderne »<sup>543</sup>. L'organisation prend à son compte les thèmes du réalisme et de la modernité, comme pour se préserver d'une image accrochée à une idéologie d'un autre temps, dont elle est souvent accusée par ses opposants. Face à la rhétorique récurrente des milieux patronaux, qui font valoir la nécessité de changement face « aux réalités du monde moderne », à « la mondialisation des échanges », on a le sentiment que la CGT se refuse à apparaître comme passéiste, et initie ce slogan à cet effet..

### 6.2.2. ...face à « l'archaïsme » patronal

La CGT consacre une grande part de ses écrits des premiers mois à dénoncer les projets patronaux. La traduction lexicométrique de cet intérêt pour le discours patronal est une fréquence relative d'utilisation du terme « MEDEF » forte, sur la période qui précède le premier projet de convention proposé à l'agrément gouvernemental à la fin du mois de juin. Notons que le patronat

---

<sup>539</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2902, 7 avril 2000.

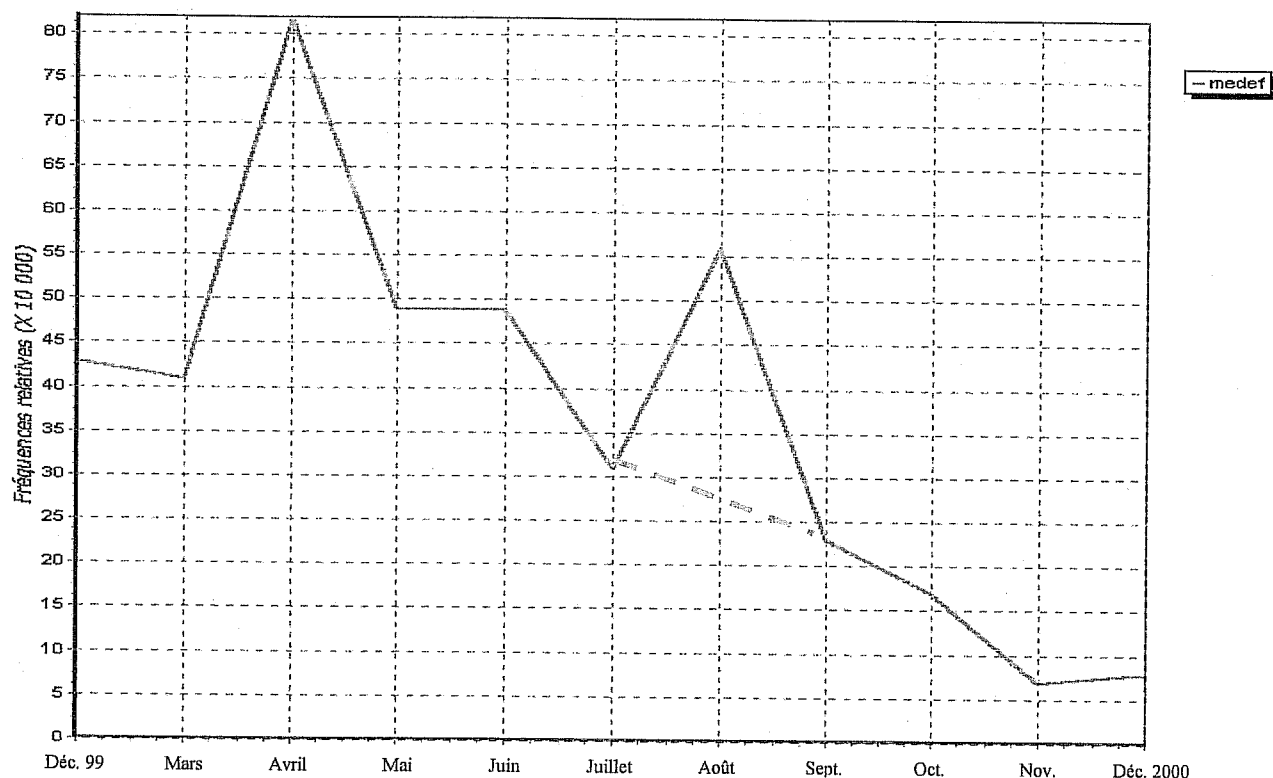
<sup>540</sup> CGT, *ibid.*

<sup>541</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

<sup>542</sup> Déclaration du 4 mai 2000 parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1528, 31 mai 2000.

<sup>543</sup> Déclaration de la CGT du 31 mars 2000 parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000.

est dans le discours de la CGT, à quelques rares exceptions près, réduit à cette seule organisation patronale, qui il est vrai est majoritaire dans le patronat français.



*Le pic que l'on observe sur le mois d'août n'est absolument pas significatif. C'est la faiblesse en taille du sous-corpus du mois d'août –soit seulement 356 occurrences toutes formes lexicales cumulées- qui provoque une surévaluation extrême de l'utilisation de la forme lexicale « MEDEF » qui ne compte pourtant que deux occurrences. Il convient par conséquent d'ignorer les données du mois d'août en suivant la ligne pointillée.*

Ainsi, à l'inverse du « réalisme » et de la « modernité » des propositions cégétistes, « *les intentions patronales sont en décalage avec la réalité des chiffres et des fortes aspirations et revendications des millions d'hommes et de femmes* »<sup>544</sup>. L'argument de l'archaïsme, dont il fût souvent la cible est retourné contre « l'adversaire » par le syndicat : « *En proposant un contrat individualisé, contraignant chaque chômeur aux seuls besoins du patronat, ce dernier fait preuve d'archaïsme, il s'inscrit dans le recul social* », et l'organisation d'accuser le patronat de « *nier le réel* »<sup>545</sup>.

Au fur et à mesure que le temps s'écoule et que le projet patronal pour l'UNEDIC s'affine, la CGT devient de plus en plus sévère avec l'organisation patronale majoritaire. « *Immoral, insupportable, porteur de régression sociale, voilà les qualificatifs qui imagent le projet du Médef. La logique patronale d'exclusion, de sanction, de répression est poussée au bout de*

<sup>544</sup> Déclaration de la CGT du 31 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000.

<sup>545</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

*l'inacceptable* ». La CGT s'interroge encore sur « *quel droit divin permettrait au Médef de décider la fin du régime actuel d'assurance chômage, de s'octroyer l'Unédic au seul service de sa politique d'emploi* »<sup>546</sup>.

Pour compléter le portrait du MEDEF, dans cette période qui précède le premier accord présenté à l'agrément, François Desanti, leader des comités de chômeurs CGT mais qui participe aux négociations au titre de la confédération, confie que « *le patronat fait preuve d'une arrogance stupéfiante* »<sup>547</sup>. Son organisation fustige encore « *l'autoritarisme du patronat français* » dans sa déclaration du 14 juin 2000.

### 6.2.3. Responsables et coupables

La dénonciation virulente par la CGT des positions et des comportements patronaux, se comprend d'autant plus nettement qu'elle juge le patronat responsable direct du chômage. « *Tant dans la dégradation de la situation de l'emploi que de celle des chômeurs, la responsabilité des entreprises doit être démontrée et davantage pointée du doigt* », souligne Jacqueline Lazarre, qui dirige la délégation CGT dans ces négociations<sup>548</sup>. Les revendications cégétistes pour le régime d'assurance-chômage ne se comprennent dans leur essence qu'au regard de cette analyse : « *nous souhaitons un système unique de retour à l'entreprise financé par les richesses produites par l'entreprise. Il est anormal que ce soit les contribuables qui payent le chômage. À ma connaissance, ce ne sont pas les salariés qui licencient, mais bien les patrons* » note encore François Desanti<sup>549</sup>. Le mot d'ordre est donc clair, « *le patronat fabrique le chômage, il doit payer!* ». En ce sens, la dualité assurance/solidarité n'a pas lieu d'être dans cette conception de la perte ou de l'absence d'emploi, dont la responsabilité revient (quasi) exclusivement au patronat. A la lumière de ce positionnement, le terme *privé d'emploi*, dont on note 99 occurrences dans le corpus (singulier et pluriel), prend tout son sens.

Mais comble de l'injustice aux yeux de la CGT, alors que la responsabilité patronale est entière dans l'existence du chômage, dans les propositions du MEDEF, « *les chômeurs sont considérés a*

---

<sup>546</sup> Déclaration de la CGT du 14 juin 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1530, 28 juin 2000.

<sup>547</sup> CGT, *L'hebdo V0*, n°2904, 21 avril 2000.

<sup>548</sup> CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000.

<sup>549</sup> CGT, *L'hebdo V0*, n°2904, 21 avril 2000.

*priori coupables de leur état* ». Le syndicat est résolu à s'y opposer « *en démontrant que les privés d'emploi ne sont en rien responsables de la situation de l'emploi dans le pays* »<sup>550</sup>.

Sur la base de cette analyse selon laquelle « *les chômeurs ne sont pas responsables et encore moins coupables de la situation qui leur est faite* »<sup>551</sup>, les propositions patronales apparaissent, pour la centrale, comme une véritable provocation.

#### **6.2.4. Le dispositif patronal contraignant de retour au travail**

Ainsi, « *le patronat tente de transformer le système d'assurance chômage, en instrument au service de sa politique d'emploi, lui permettant de gérer "un stock humain" à "flux tendu", une main d'œuvre, jeune, en bonne santé, qualifiée, adaptable. Quel archaïsme !* »<sup>552</sup>. « *Actuellement, la cotisation des salariés leur ouvre des droits à l'assurance-chômage, dont la gestion est assurée par l'UNEDIC. Avec les propositions patronales, le demandeur d'emploi doit souscrire aux obligations du Care pour toucher ses allocations* », explique la secrétaire confédérale Françoise Daphnis, citée dans *L'hebdo VO* du 9 juin 2000. Le projet du MEDEF consiste à « *passer quasiment avec chaque salarié un contrat de gré à gré en dehors de tout espace conventionnel, de toutes garanties collectives* »<sup>553</sup>.

Ainsi, « *ce contrat individuel d'aide au retour à l'emploi contraint chaque chômeur à accepter toute une série d'engagements* »<sup>554</sup>. « *Le chômeur devra accepter n'importe quel emploi* » prédit Françoise Daphnis<sup>555</sup>. « *Le maître mot, dans tout cela, est « employabilité » : exit l'emploi durable et un vrai statut du salarié* »<sup>556</sup>. « *En clair, qu'il soit actif ou privé d'emploi, le salarié doit, toute sa vie, faire la preuve de son employabilité. On peut imaginer sans mal ce qu'il adviendrait des « trop vieux », « trop malades », « trop peu qualifiés », « trop handicapés », « trop accidentés du travail », etc.* »<sup>557</sup>. Par conséquent, « *il ne s'agit pas d'un dispositif d'insertion, il est*

---

<sup>550</sup> CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000.

<sup>551</sup> Intervention de Jacqueline Lazzarè liminaire à la négociation du 24 mai 2000.

<sup>552</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

<sup>553</sup> Bernard Thibaut dans *Libération* du 2 mai 2000, cité in CGT, *L'hebdo VO*, n°2907, 12 mai 2000.

<sup>554</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

<sup>555</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2911, 9 juin 2000.

<sup>556</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2907, 12 mai 2000.

<sup>557</sup> CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000.

*question d'un dispositif de sélection, d'exclusion* »<sup>558</sup>. « *Le MEDEF parle d'employabilité, lorsque nous parlons emploi* » déplore François Desanti<sup>559</sup>.

La logique de « l'employabilité » va donc de pair avec celle de contractualisation. « *Ceux qui n'accepteraient pas les emplois proposés, les formations imposées, le nouveau contrat de chômeurs et le nouveau contrat de travail, seraient donc les inemployables patents, les inadaptables de la société, les irrécupérables* ». Ainsi, le contrat d'aide au retour à l'emploi, « *construit autour de la politique patronale de gestion de la main-d'œuvre, deviendrait un outil d'exclusion, de contrôle strict, rejetant hors du système tout salarié refusant une fonction ou un nouveau contrat* ». Dans la logique patronale décryptée par la CGT, « *il appartiendrait donc à l'Etat de jouer un rôle de Samu social, de renvoyer sur la collectivité les « abîmés » par l'entreprise. Le patronat se dégagerait presque totalement de ses responsabilités, notamment celle, fondamentale, des cotisations patronales qui devraient au contraire tenir compte des richesses produites dans l'entreprise* »<sup>560</sup>.

#### **6.2.5. Le retour à l'emploi est aussi une question d'indemnisation**

Lorsque la CGT milite pour une amélioration du système d'indemnisation de la perte ou de l'absence d'emploi, c'est au nom de la responsabilité patronale sur le sort des salariés privés d'emploi, mais c'est également au nom de l'insertion, du retour en emploi des chômeurs. L'organisation s'en remet aux analyses des rapports Join-Lambert et Bellorgey qui « *ont montré la spirale de l'exclusion, l'inefficacité de la séparation entre le régime d'assurance et le régime dit de solidarité* »<sup>561</sup>. « *Depuis des années, déclare Jacqueline Lazarre, la démonstration est faite que moins les chômeurs sont indemnisés, plus ils sont dans l'exclusion et moins ils sont en situation de retrouver du travail. La première des dépenses actives, efficace, doit donc être d'indemniser mieux et plus de chômeurs* »<sup>562</sup>. Sur la base de ce constat, « *comment déconnecter l'insertion d'un niveau décent d'indemnisation. Comment en effet s'insérer quand le minimum vital n'est pas assuré ?* »<sup>563</sup>.

François Desanti confirme encore les propos de la secrétaire confédérale. Evoquant les régimes

---

<sup>558</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

<sup>559</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2904, 21 avril 2000.

<sup>560</sup> CGT, *Le Peuple*, n°1525, 19 avril 2000.

<sup>561</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

<sup>562</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2912, 16 juin 2000.

<sup>563</sup> Intervention de Jacqueline Lazarre liminaire à la négociation du 24 mai 2000.



UNEDIC et « de solidarité », il déclare que « *ces deux systèmes sont des paradoxes, au lieu de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs, ils fabriquent le contraire, ce sont des machines à exclure. Les niveaux d'indemnisations sont trop bas, les conditions d'entrée sont trop draconiennes et le règlement intérieur est trop policier. Aujourd'hui un budget de RMIste ne permet pas la recherche d'emploi* »<sup>564</sup>.

Si la faiblesse d'indemnisation est un frein à l'insertion professionnelle, « *donnons leur tous les moyens pour le faire et les résultats seront patents* »<sup>565</sup>.

Cette dimension du discours de la confédération syndicale, projette la revendication d'amélioration de l'indemnisation du chômage, au-delà de la simple revendication sectorielle, corporatiste. Il ne s'agit plus de répondre à des intérêts particuliers mais de faire de l'augmentation des revenus de remplacement des personnes privées d'emploi un outil d'amélioration du retour en emploi des chômeurs, ce qui est *a priori* l'objectif de tous (en tout cas parmi les négociateurs de l'assurance-chômage).

#### **6.2.6. Le retour en emploi, mais pas n'importe lequel**

Quand elle aborde la question des dispositifs d'insertion, la CGT précise qu'elle parle « *de l'intégration dans de véritables emplois* », et par conséquent, une « *insertion débouchant sur un contrat à durée indéterminée* ». « *Il ne saurait être question que les dispositifs d'insertion soient utilisés comme des contrats de travail, plaçant les personnes concernées en situation de main-d'œuvre bon marché* ».

Pour la confédération les dispositifs d'insertion actuels ne sont pas véritablement défailants. Elle appelle à « *créer les conditions d'insertion, en prenant appui sur les dispositifs existant : insertion par l'économie, AFPA, GRETA, écoles de formation des branches patronales, formation à l'entreprise...* » Elle préconise toutefois de « *mettre en place un véritable service public de l'emploi, en modernisant et revalorisant l'ANPE* », précisant que « *ses missions doivent être revitalisées : accueil, suivi personnalisé, orientation, formation, emploi* ». Le syndicat souhaite par ailleurs s'assurer d'un fonctionnement satisfaisant par la « *mise en place d'un contrôle tripartite à tous les niveaux* », les trois parties étant l'Etat, les syndicats et le patronat<sup>566</sup>.

---

<sup>564</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2904, 21 avril 2000.

<sup>565</sup> Intervention de Jacqueline Lazarre liminaire à la négociation du 31 mai 2000.

<sup>566</sup> Intervention de Jacqueline Lazarre liminaire à la négociation du 24 mai 2000.

Toutefois, l'expression de la CGT sur la question du retour à l'emploi relève purement du contexte de la négociation, et singulièrement de la proposition patronale du CARE. Car, comme le rappelle Jacqueline Lazarre, « nous ne voulons pas que soit transformée fondamentalement la mission publique d'indemnisation du chômage qu'a l'UNEDIC (...) nous pensons que l'ANPE doit être l'élément central du service public de l'emploi »<sup>567</sup>. Indemnisation et insertion professionnelle ne doivent pas être liées selon la CGT. Chaque structure doit assumer et améliorer ses missions sans les mêler.

### 6.2.7. Contrer par la lutte (des classes)

« A l'image de toutes les discussions entre les organisations syndicales et patronales, celle qui concerne l'assurance chômage confronte les exigences des salariés aux appétits patronaux »<sup>568</sup>. Réaffirmant implicitement l'idée de l'opposition d'intérêts intrinsèque au fonctionnement capitaliste, l'hebdomadaire de la CGT rappelle que « les visées patronales et syndicales, on s'en doute, divergent fortement »<sup>569</sup>. L'analyse classique de la CGT, empreinte de marxisme, pose le débat sur le thème de l'opposition entre syndicats et patronat. Face aux prétentions patronales, c'est donc à l'unité salariale, bien au-delà des privés d'emplois, que la CGT fait appel : « plus que jamais la nécessité d'une lutte convergente privés d'emploi/salariés actifs se pose, l'enjeu concerne les salariés du privé et du public »<sup>570</sup>. « Le MEDEF tente de reprendre la main, l'intervention des salariés unis est déterminante »<sup>571</sup>. Il est d'ailleurs caractéristique de relever à plusieurs reprises dans le corpus l'utilisation du terme « salarié » pour désigner les salariés privés d'emploi, sans différencier par leur dénomination leur situation particulière de chômeur. Seul le contexte permet de comprendre que derrière le terme « salarié » est désigné un chômeur.

Rien d'étonnant que l'outil privilégié, dès lors, pour modifier le rapport de forces entre les deux camps ainsi désignés, ne soit l'appel à la mobilisation des salariés, qu'ils soient en activité ou privés d'emploi. Jacqueline Lazarre affirme ainsi que « pour peu que l'on parvienne à des rassemblements de salariés, actifs, chômeurs, on peut avancer (...). La notion de « mise sous sur-

---

<sup>567</sup> Intervention de Jacqueline Lazarre liminaire à la négociation du 24 mai 2000.

<sup>568</sup> CGT, *Le Peuple*, n° 1525, 19 avril 2000.

<sup>569</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2907, 12 mai 2000.

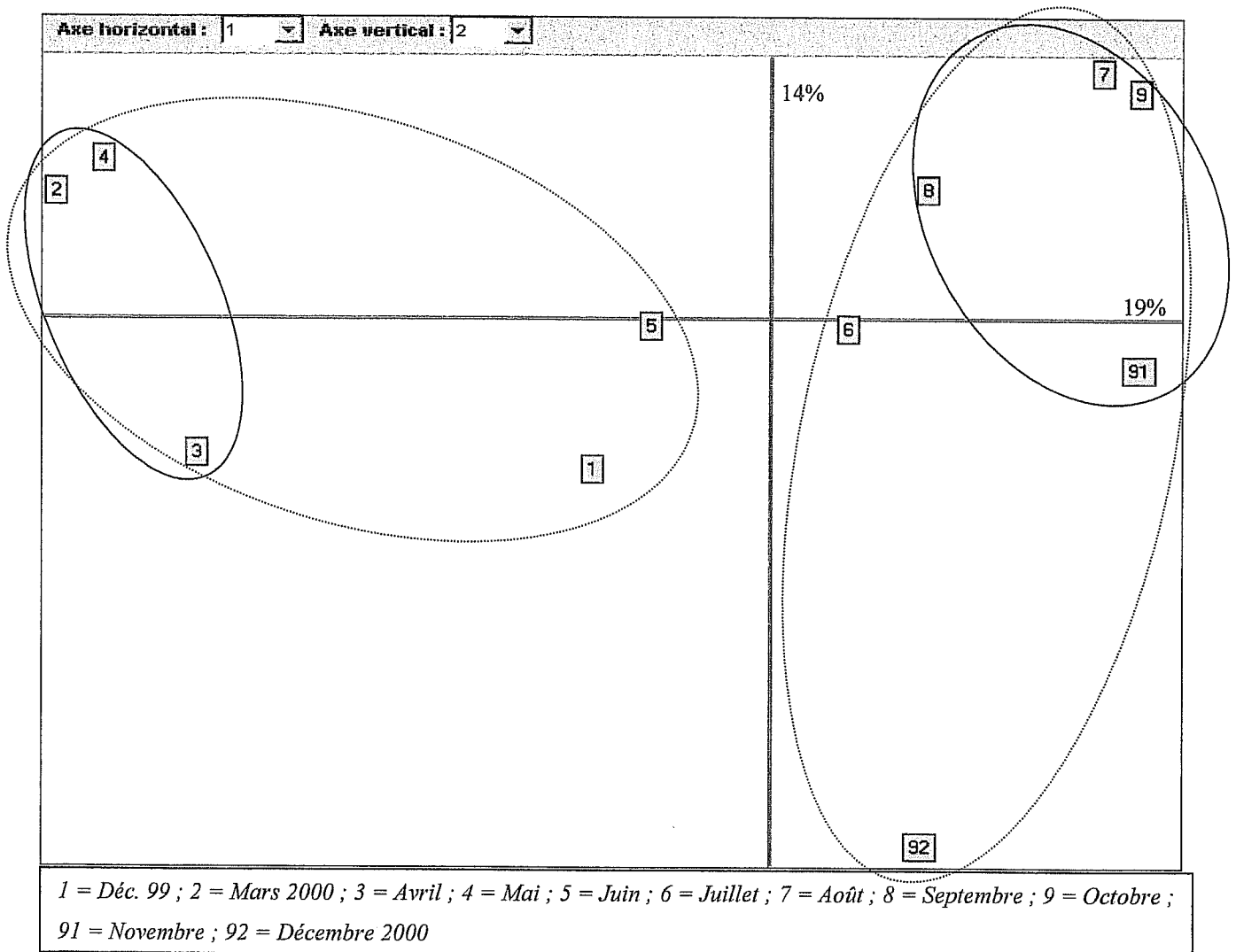
<sup>570</sup> Déclaration de la CGT du 17 mars 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1524, 5 avril 2000.

<sup>571</sup> Déclaration de la CGT du 10 avril 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1526/1527, 10 mai 2000.

veillance » rejoint notre conception de la négociation. Nous voulons mettre la pression et en même temps que les débats se fassent en direct, transparents »<sup>572</sup>.

### 6.3. Le tournant discursif de la CGT

L'analyse factorielle des correspondances permet de mesurer les écarts et les ressemblances des sous corpus.



Nous pouvons observer une césure lexicométrique nette entre les mois de mars, avril et mai et ceux de août, septembre, octobre et novembre. Le positionnement graphique de quatre mois pose toutefois question car ils ne s'inscrivent pas complètement dans cette fracture statistique. Nous pouvons tenter d'élucider leurs positions, ou tout au moins poser certaines hypothèses, avant de nous préoccuper de la nature sémantique de la fracture entre les premiers et les derniers mois.

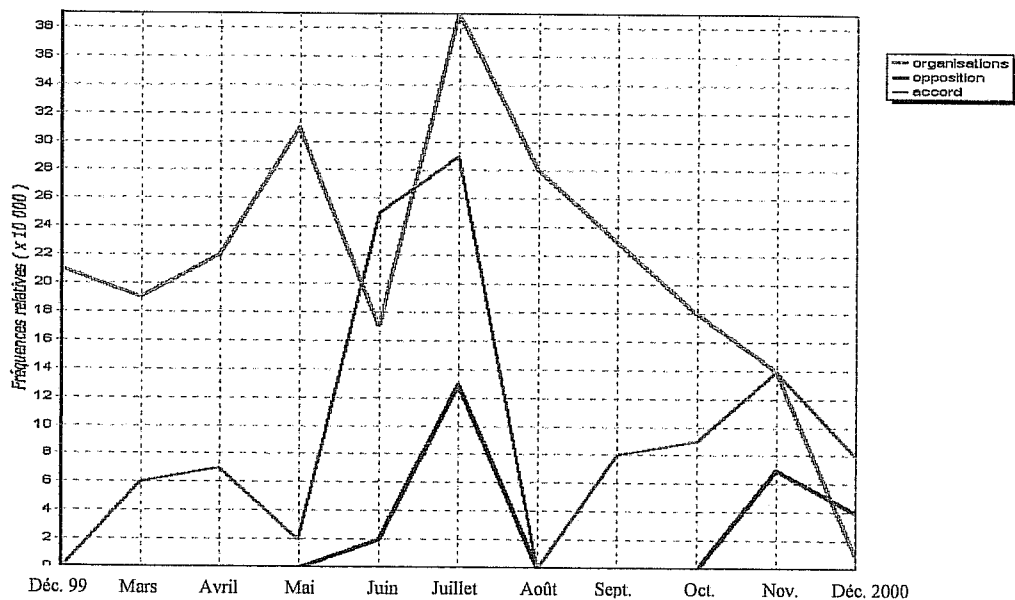
<sup>572</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

En ce qui concerne le mois de décembre 1999 (1), comme nous l'avons indiqué, il n'a pas de véritable poids lexicométrique dans l'analyse du discours de la CGT. Il n'est composé que d'un article, soit à peine 913 occurrences, toutes formes lexicales confondues. Mais surtout, du point de vue de la lecture évolutive du discours tout au long de la négociation, cet article n'est pas intégré dans un contexte de négociation, où les événements viendraient le moduler. En cela il nous sera utile lorsqu'il s'agira de comparer les discours entre syndicats, mais n'apporte ici guère d'informations. Notons que sa position l'oppose tout de même aux mois d'août à octobre. Comme nous allons le voir par la suite, ces mois sont marqués par une forte préoccupation sur les questions d'agrément, de procédures...etc., tandis que les mois de mars à mai sont nettement plus axés sur des propositions programmatiques. Il est donc logique qu'un article « de fond », qui introduit la négociation future sans être contraint par elle, soit plus proche des premiers mois que des derniers. Nous pouvons même ajouter que, si les mois de mars à avril ne se situent pas graphiquement à l'opposé strict des mois de août à novembre, c'est certainement parce que, inscrits dans un contexte de négociations, tout programmatiques que soient ces premiers mois de production discursive, ils n'en intègrent pas moins des dimensions « procédurales ».

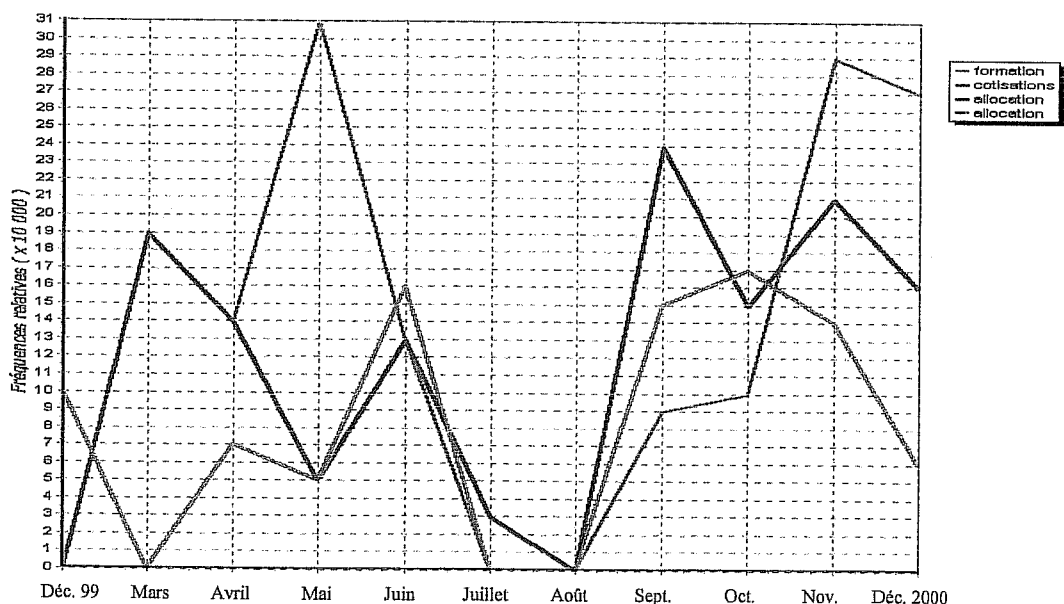
Le mois de juin se situe à proximité de l'origine du graphique. Nous pouvons faire l'hypothèse que cette position « moyenne » tire son origine dans le fait que le mois de juin est celui de la rupture lexicométrique. En effet, c'est le mois de la signature du premier accord entre le MEDEF, la CFDT et la CFTC (accord du 14 juin puis convention du 1<sup>er</sup> juillet). Il relève donc à la fois du groupe lexicométrique des premiers mois, en développant des arguments programmatiques, et du groupe lexicométrique des derniers mois, plus concentrés sur la « procédure ». Cette double appartenance tirerait dans les deux sens le sous-corpus du mois de juin, pour l'emmener à proximité de l'indépendance lexicométrique vis-à-vis de l'ensemble des autres sous-corpus.

La représentation factorielle du mois de juillet est, pour sa part, plus énigmatique. Pour autant, sa position ne traduit pas de contradiction avec le constat de rupture en deux phases lexicométriques distinctes, de la période de négociation. Seul un regard plus approfondi des spécificités lexicométriques peut nous amener à comprendre ce positionnement en léger décalage avec ce que l'on aurait pu attendre de la production de discours succédant au premier accord entre la CFDT, la CFTC et le patronat. Or, cette observation nous montre que le profil du sous-corpus de juillet doit notamment sa spécificité à des termes tels que « organisations », « opposition » ou « accord » (relevé des spécificités sous le logiciel *Lexico 3*). Ces termes, tout en étant originaux par leurs fréquences élevées dans le sous-corpus de juillet (cf. graphique page suivante), traduisent néanmoins cette même préoccupation liée à la « procédure ». En effet, un retour compréhensif

dans le corpus nous apprend que le terme « opposition » connaît une poussée statistique liée à l'exercice par la CGT, FO et la CGC de leur droit d'*opposition* au Conseil Supérieur de l'Emploi en ce mois de juillet 2000. Le terme « organisations » est pour sa part, sans exception, attaché aux syndicats ou au patronat, pour les désigner en tant que structure collective, acteurs de la négociation. Enfin, le pic statistique du terme « accord », sur les mois de juin et de juillet, tient dans le fait que juin est le mois de la signature d'un *accord* par la CFDT, la CFTC et le patronat, contesté par la CGT, FO et la CGC, *accord* qui sera ensuite décliné en convention le 29 juin. Cet *accord* est un élément moteur de la production discursive de la CGT jusqu'en juillet et au-delà.



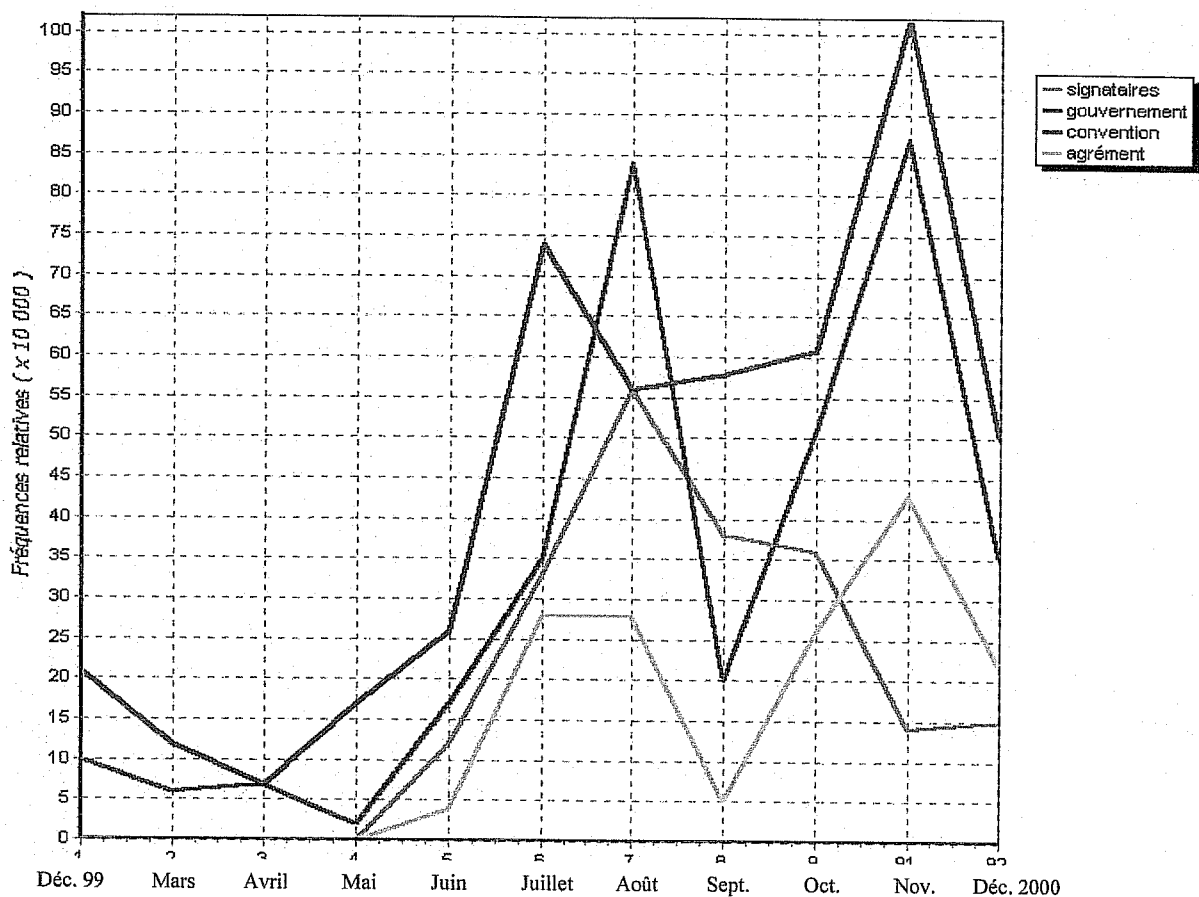
Le profil de juillet est également affecté par ses spécificités lexicométriques négatives. *Lexico 3* nous montre que les formes lexicales (qui font sens) les plus sous-représentées en comparaison proportionnelle à l'ensemble du corpus sont « formation », « cotisation » et « allocation ».



Ces trois termes ne suffisent pas expliquer seuls la position en décalage du mois de juillet dans l'analyse factorielle des correspondances. Pour autant, le fait que, sans remettre en cause la césure en deux parties du corpus sur le fond et même en la confortant, ils participent à différencier le profil de juillet par rapport aux mois suivants, relativise ce positionnement graphique plutôt inattendu. Des différences à la marge de profils lexicométriques en AFC sont toujours à attendre, sans que pour autant elles n'aient de significations réelles au niveau du sens. Pour exemple, le mot « juillet » va déformer le profil statistique du sous corpus du fait de l'introduction des dates d'article et autres textes dans le corpus). Ce risque est encore plus marqué sur des corpus relativement réduits comme celui sur lequel nous travaillons. Nous pouvons au vu de ces éléments conclure sans risquer l'inexactitude que le positionnement du mois de juillet dans la représentation graphique de l'analyse factorielle des correspondances n'est absolument pas en contradiction avec notre observation de rupture en deux parties du corpus.

Nous pouvons tenir les mêmes propos s'agissant du mois de décembre 2000 (92), dont l'éloignement graphique ne trouve pas, sans un regard spécifique du corpus, d'hypothèses explicatives.

L'analyse compréhensive du corpus doit ainsi se mener à la lumière de la césure lexicométrique que l'analyse factorielle nous montre. L'analyse des spécificités statistiques nous aide à en comprendre la nature. Ainsi, les spécificités lexicométriques (notamment évolutives) que nous avons pu relever, traduites sur le graphique page suivante, montrent un intérêt tout particulier à partir du mois de juin pour les termes « *convention* », « *gouvernement* », « *agrément* » ou « *signataires* ». Certes, on observe quelques pointes de fréquences relatives sur les mois de juillet et surtout de novembre pour les deux premières formes et un essoufflement de fréquences pour le terme « *signataires* » de août à novembre, sur lesquels nous pourrions revenir au cours de l'analyse compréhensive. Cependant, si l'on mène une observation globale, ces termes, statistiquement davantage marqués à partir de juin traduisent une évolution certaine des préoccupations discursives de l'organisation.



Lorsque cet accord est trouvé, la CGT reprend la dénonciation qu'elle mène depuis mars contre les propositions patronales. On peut découvrir à la lecture du corpus, sans surprise, que la discussion « de fond » est essentiellement une argumentation *contre* l'accord du 14 juin 2000, puis *contre* la convention du 1<sup>er</sup> juillet. Mais la lecture compréhensive du corpus révèle une tournure différente de l'argumentaire d'opposition au discours patronal, discours réapproprié par l'ensemble des signataires.

Les objections sont notamment avancées dans un long argumentaire paru dans *l'hebdo VO* du 23 juin 2000 à l'occasion de la signature de cet accord. « *Le concept d'assurance qui est destiné à garantir, en contrepartie de cotisations versées, un droit automatique à des prestations en cas de réalisation d'un risque - ici la perte involontaire d'emploi - est remis en cause. Le chômeur, qui a pourtant acquis des droits aux allocations ne pourra les percevoir qu'à la condition de signer un PARE au moment de son inscription comme demandeur d'emploi* ». Le syndicat y voit un remplacement du *droit* par le *contrat* : « *le chômeur devrait signer un contrat l'engageant à accepter toute proposition d'emploi (quels qu'en soient le lieu, les conditions, le salaire) faute de*

*quoi, il perdrait tout droit à indemnisation* »<sup>573</sup>. L'argument autour de la remise en cause du principe d'assurance, autour du droit acquis par les cotisations antérieures, sonne comme un revirement de la CGT par rapport aux discours jusqu'alors développés. Au contraire, les revendications portées avant cet accord du 14 juin rompaient avec le principe de l'assurance pour revendiquer un traitement égal de toutes les situations de chômage, quelle que soit la situation de l'individu quant à d'éventuelles cotisations préalables. A partir de juin, la production discursive cégétiste sera prise en tension entre une conception « universaliste » du droit à indemnisation en cas de chômage, et une conception contributive de ce droit.

Mais l'argumentation d'opposition à l'accord, puis à la première convention qui en sera la traduction, ne s'arrête pas à la seule mise en cause du droit acquis en contrepartie de cotisations. La CGT développe un certain nombre de critiques en continuité avec l'argumentaire des mois passés. « *Peu de droits, beaucoup d'obligations* » analyse encore la CGT, dénonçant le faible avantage des chômeurs -un suivi individualisé « *qui permettra surtout aux employeurs de déterminer les catégories d'emplois qui correspondent aux compétences de l'intéressé* »- face aux dangers de son engagement contractuel assorti d'un régime de sanctions contraignant (réduction, suspension et suppression des allocations au fur et à mesure des refus d'emploi). « *Contraint d'accepter et ensuite sanctionnable en cas d'échec : il s'agit donc d'une logique de sélection, d'exclusion et non de mise en situation d'insertion* »<sup>574</sup>.

Pour une organisation qui voulait transformer radicalement les conditions d'indemnisation, cet accord, dans lequel « *les conditions d'indemnisation des bénéficiaires du Pare sont celles prévues par la convention d'assurance-chômage du 1<sup>er</sup> janvier 1997* », a un goût amer. Les seules améliorations à mettre à l'actif de l'accord tiennent dans le fait que « *la dégressivité sera supprimée pour les bénéficiaires du Pare* » et que « *la durée d'affiliation de 4 mois exigée pour ouvrir droit à l'indemnisation sera appréciée dans le cadre des 14 derniers mois précédant la fin du contrat de travail* ». Cependant « *la dégressivité octroyée si généreusement par le texte patronal risque d'être remise en cause, à tout moment, en cas de déséquilibre financier du régime d'indemnisation* »<sup>575</sup>, le texte de l'accord précisant cette condition comme étant *sine qua non* au maintien de ces améliorations des conditions d'indemnisation.

---

<sup>573</sup> CFDT, tract confédéral, juin 2000.

<sup>574</sup> Avis d'opposition de la CGT au Conseil Supérieur de l'Emploi du 19 juillet 2000 (daté du 17 juillet 2000).

<sup>575</sup> CGT, *L'hebo VO*, n°2913, 23 juin 2000.



La CGT s'offusque encore du bénéfice que le patronat, au contraire des salariés, tire de cet accord, car « *ceux qui créent le risque, -les employeurs qui licencient-, ne sont pas sanctionnés par une hausse de leurs cotisations. Au contraire, l'article 10 programme leur baisse sur 3 ans* ». De plus, une « *nouvelle aide aux patrons* », dégressive, versée à l'employeur pour l'embauche d'un chômeur de longue durée est créée<sup>576</sup>.

De manière marginale en comparaison avec la somme de discours consacrés aux conditions mêmes de l'indemnisation de la situation de chômage, la CGT s'inquiète sur ce « *que devient le rôle de l'ANPE* » dans cette convention qui met pourtant le retour à l'emploi au cœur de ses prétentions jusque dans son intitulé.

« *En résumé, des contraintes et des sanctions pour les salariés et les chômeurs. Aucune pour les entreprises qui licencient ou qui refusent d'embaucher* »<sup>577</sup>. Pour autant, l'organisation se veut optimiste sur la suite des événements.

#### **6.4.2. Une convention « mort-née »**

« *Signé mais pas joué* » annonce en titre *L'hebdo V.O.* du 23 juin 2000. La CGT insiste sur le problème de légitimité d'un tel accord. « *Seuls deux syndicats ne représentant que 30% des salariés ont apporté leur soutien à ce projet, qui n'a trouvé de zéloteurs que dans les milieux politiques de droite* »<sup>578</sup>. *L'hebdo V.O.* du 30 juin 2000 relate les nombreuses prises de positions contre l'accord. « *Quand la majorité des organisations syndicales s'oppose à cette convention, quand toutes les associations de chômeurs la combattent, quand les associations proches des plus démunis émettent des doutes, voire des désaccords, quand les partis de la gauche plurielle ne partagent pas ce qui est proposé, alors le bon sens doit l'emporter et les négociations doivent reprendre* »<sup>579</sup>.

Aussi la CGT prête-t-elle une attention particulière à la position de la Ministre de l'Emploi, Martine Aubry, qui a rappelé à plusieurs reprises les risques d'instauration d'un système à deux

---

<sup>576</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2913, 23 juin 2000.

<sup>577</sup> CGT, tract confédéral, *Négociations assurance-chômage, besoin de nouvelles garanties sociales*, juin 2000.

<sup>578</sup> CGT, *ibid.*

<sup>579</sup> Déclaration de la CGT du 30 juin 2000, parue dans *Le Peuple*, n°1531, 20 septembre 2000.

vitesses. La CGT compte bien sur le refus d'agrément gouvernemental : « *le gouvernement peut et doit faire barrage aux prétentions illégitimes du MEDEF* »<sup>580</sup>.

Le mouvement de réprobation de la convention signée le 29 juin donne des appuis à l'organisation, et permet même à Jacqueline Lazarre de déclarer le 7 juillet que « *la convention d'assurance chômage du 29 juin est, virtuellement, politiquement mort-née* »<sup>581</sup>. Quelle que soit la position gouvernementale vis-à-vis du texte signé, le mouvement de rejet de son contenu de la part des acteurs concernés par sa mise en œuvre et l'unité des organisations non-signataires (CGT, FO, CGC) semble constituer pour la CGT son glas, avant même sa mise en œuvre éventuelle : « *la majorité des organisations syndicales, les associations de chômeurs, celles intervenant auprès des plus démunis et bien d'autres ont, par leurs prises de positions, rendu impossible l'application de telles mesures porteuses de recul social* »<sup>582</sup>.

Il faut ajouter à ces éléments, que tout agrément doit être précédé de l'avis de la commission supérieure de l'emploi, et lors de sa réunion, « *la CGT, FO, CFE-CGC utiliseront leur droit d'opposition. Or, deux « non » suffisent pour suspendre l'agrément* ». Un élément supplémentaire à ajouter au bénéfice des opposants à l'accord, dans le rapport de force contre l'agrément<sup>583</sup>.

L'ensemble de ces données conforte le syndicat dans son analyse de la situation. Aussi, sans plus attendre, « *la CGT considère que l'ordre du jour est d'ores et déjà à la réouverture des négociations* »<sup>584</sup>.

### 6.4.3. Le chantage des signataires

A l'opposition de fond qui sépare la CGT, et les non signataires, des signataires du protocole d'accord puis de la convention du 1<sup>er</sup> juillet, s'ajoute une opposition de forme.

D'une part, « *les non-signataires se verront écartés de la gestion et du suivi du dispositif* »<sup>585</sup>, ce qui signifie que la CGT, Force Ouvrière et la CFE-CGC n'auraient plus leur place dans les

---

<sup>580</sup> CGT, tract confédéral, *Négociations assurance-chômage, besoin de nouvelles garanties sociales*, juin 2000.

<sup>581</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre du 7 juillet 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1531, 20 septembre 2000.

<sup>582</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre du 7 juillet 2000, *ibid.*

<sup>583</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n° 2915, 7 juillet 2000.

<sup>584</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre du 7 juillet 2000, *ibid.*

<sup>585</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n° 2912, 16 juin 2000.

instances de l'UNEDIC et dans celles des ASSEDIC.

D'autre part, l'arrivée à échéance de la fin de la convention de 1997, ou plutôt de la prorogation de celle-ci, est l'occasion pour les signataires d'exiger l'agrément, sans quoi les chômeurs perdraient leur droit à indemnisation face au vide juridique. Selon le MEDEF, « *le gouvernement n'aurait plus qu'à donner son agrément, sauf à trahir « la tradition républicaine », pas moins* ». Cette tradition voudrait que la contractualisation des partenaires sociaux donne toujours lieu à agrément<sup>586</sup>.

Enfin, s'agissant de l'ARPE, « *le MEDEF et les signataires se sont battus pour que l'avenant ne soit pas applicable indépendamment de l'ensemble de la convention* »<sup>587</sup>. Ainsi, « *la possibilité, pour l'Etat, de donner son agrément, immédiatement et de manière séparée, à la pérennisation de l'ARPE au 1er juillet, a été supprimée durant la discussion, patronat et signataires poursuivant dans la logique du tout ou rien (ou tout le texte est agréé ou bien rien ne sera possible)* »<sup>588</sup>.

Ainsi, le MEDEF « *tente le tout à la hussarde* », mais ses prétentions seront stoppées : « *le décret conservatoire, annoncé par la Ministre de l'Emploi, ne permet plus au patronat de prendre en otage les chômeurs par la menace du non-versement des prestations à partir du 1er juillet* »<sup>589</sup>.

#### 6.4.4. Renégociation sur les mêmes propositions

Si l'opposition aux projets patronaux, devenus projets des signataires, constitue la majorité de l'argumentation, la CGT continue malgré tout de rappeler ses revendications pour l'assurance-chômage, sa volonté de voir se « *construire un système solidaire, moderne et efficace d'assurance chômage* »<sup>590</sup>, afin de « *garantir à tous les privés d'emploi, un revenu décent, durant toute la période de chômage* ». Mais son souci est également de « *bâtir un véritable outil pour la formation et l'accès à l'emploi, à partir des institutions publiques* », donc sous contrôle exclusif de l'Etat. Et enfin, « *dégager de nouveaux moyens de financement* »<sup>591</sup>, formule englobant l'élargissement de l'assiette des cotisations aux bénéficiaires des entreprises, les surcotisations pour les entreprises ayant

---

<sup>586</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n° 2914, 30 juin 2000.

<sup>587</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2915, 7 juillet 2000.

<sup>588</sup> Déclaration de la CGT du 30 juin 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1531, 20 septembre 2000.

<sup>589</sup> *Ibid.*

<sup>590</sup> Avis d'opposition de la CGT au Conseil Supérieur de l'Emploi du 19 juillet 2000 (daté du 17 juillet 2000).

<sup>591</sup> CGT, tract confédéral, *Négociations assurance-chômage, besoin de nouvelles garanties sociales*, juin 2000.

un recours abusif à la précarité, et le contrôle de l'utilisation des subventions publiques aux entreprises.

C'est également en association avec les deux autres syndicats non-signataires, FO et la CGC, que la CGT va réitérer ses exigences immédiates. A la suite de l'accord du 14 juin, ces organisations ont travaillé à élaborer ensemble le « *socle d'un vrai régime paritaire d'assurance-chômage* », selon les termes mêmes de ces trois syndicats. Il s'agit avant tout d'une contre-proposition à apporter aux signataires lors de la réunion de négociation du 29 juin, qui doit voir la signature de la convention issue du protocole d'accord. Comme nous l'avons vu, « *ce socle, préconise [notamment] des mesures applicables immédiatement, visant à, l'amélioration du taux de couverture de l'Assurance Chômage, la suppression de la dégressivité des allocations, la meilleure indemnisation des salariés précaires, la prise de dispositions particulières en faveur des salariés âgés (ARPE et ACA), l'aide à l'insertion et la réinsertion des demandeurs d'emploi par la généralisation de dispositifs de type convention de conversion* »<sup>592</sup>.

Dans sa déclaration du 30 juin, l'argumentation est reprise par la CGT : « *22 milliards sont à ce jour disponibles pour prendre des mesures immédiates. Ils permettraient à des milliers de salariés, actuellement exclus du régime, d'être indemnisés, de supprimer la dégressivité et d'améliorer le niveau des prestations* »<sup>593</sup>.

#### **6.4.5. Rénover la négociation sociale**

La CGT, sans avoir jusque là insisté de façon majeure sur ce point, considère depuis le début de ces négociations sur l'UNEDIC que l'absence de représentants de l'Etat constitue un obstacle à une rénovation du régime d'indemnisation du chômage en France. En effet, comme l'explique Jacqueline Lazarre, « *on ne peut reconstruire un régime d'assurance chômage sans réintégrer totalement les questions de solidarité (minima sociaux, etc.) dans le régime d'assurance. Or, les règles et le financement des régimes de solidarité relèvent du gouvernement* »<sup>594</sup>. Réaffirmant l'idée que l'indemnisation de toutes les formes de chômage doit être traitée comme un tout, refusant les filières d'indemnisations entre cotisants et non-cotisants d'une part, et entre cotisants en fonction de leur durée d'indemnisation d'autre part, la CGT tire les conséquences d'un tel

---

<sup>592</sup> Déclaration commune des trois confédérations FO, CFE-CGC et CGT du 17 juillet 2001.

<sup>593</sup> Déclaration de la CGT du 30 juin 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1531, 20 septembre 2000.

<sup>594</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2899, 17 mars 2000.

positionnement sur les formes de la négociation collective. L'Etat a en gestion une partie de l'indemnisation du chômage, la majorité des situations dans les faits puisque seuls 40% des chômeurs sont indemnisés par le régime conventionnel. Cette indemnisation étatique est soit reconnue en tant que telle par le biais de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS), accordée en fonction d'une durée de cotisation préalable sur le principe de l'assurance (5 ans dans les 10 dernières années), soit accordée sous l'angle de la lutte contre la pauvreté ou l'exclusion, à travers le dispositif du RMI ou d'autres minima sociaux. Ce rôle de l'Etat dans le domaine de l'indemnisation légitime sa participation active dans les négociations de renouvellement du régime conventionnel. Et ce à double titre. Premièrement, parce que la définition même des populations de chômeurs qui ne relèvent pas du régime d'assurance-chômage définit le volume des personnes que l'Etat se doit d'indemniser par un biais ou un autre. Deuxièmement, parce que le sens dans lequel la CGT désire tirer la négociation à cette période, à savoir vers une conception élargie de l'indemnisation au-delà de la contrepartie d'un travail passé, redéfinit entièrement les frontières des responsabilités de l'Etat et des partenaires sociaux telle qu'elles sont aujourd'hui tracées.

Cette préoccupation d'élargir les rangs des protagonistes de la négociation à d'autres acteurs sociaux ne prend toutefois une importance certaine, dans la production discursive de la confédération, qu'à la suite du premier accord trouvé entre la CFDT, la CFTC et les trois organisations patronales, puis de son rejet par le gouvernement.

Le tract de la fin du mois de juin est l'occasion d'affirmer la volonté cégétiste de voir se « *tenir une réunion tripartite, Etat, syndicats, patronat, pour construire un véritable système de protection du salarié, face au risque de perte ou d'absence d'emploi* ». Mais le nombre de voix qui s'élèvent contre le contenu de l'accord de juin, les perspectives réelles de non agrément par le gouvernement de la convention, offrent des perspectives à la CGT. Le rejet de cette première proposition de convention peut être lu comme un désaveu du fonctionnement de la démocratie sociale tel qu'elle est institutionnellement reconnue aujourd'hui. L'appel à la rénovation de la négociation sociale prend alors un autre écho. « *Pour cela, trouvons de nouvelles formes de discussion, faisons preuve de créativité. Face à cette impasse, pour construire un système unique, solidaire et moderne de protection contre le risque de perte ou d'absence d'emploi et pour favoriser l'insertion, il n'y a pas d'autres choix que de créer les conditions d'un vaste débat public associant l'ensemble des acteurs de la vie sociale et économique, notamment les associations de*

*chômeurs, les associations d'insertion ou d'aide au quart-monde* »<sup>595</sup>. Sans exagérer l'intérêt de l'organisation pour cette question, la CGT a toujours été favorable à l'association des organisations spécifiques de chômeurs aux discussions concernant les personnes privées d'emploi. François Desanti qui dirige les comités de chômeurs CGT est à cet égard membre de la délégation CGT dans les négociations. La CGT est d'ailleurs la seule « grande » organisation syndicale à accorder un crédit de représentativité aux associations spécifiques de chômeurs (AC !, APEIS, MNCP). Si l'on retourne quelques années en arrière, l'émergence sur la scène publique du « mouvement des chômeurs » et de ses organisations, fut l'occasion d'un débat sur la représentativité des associations de chômeurs. Ce débat s'est imposé lorsque les associations, aux côtés des structures CGT de privés d'emploi, sont parvenues à structurer un mouvement massif de chômeurs lors de l'hiver 1997-98 et à s'imposer, de fait, comme les représentants des chômeurs au détriment des acteurs traditionnels de représentation de ces populations que sont les syndicats. Cette question de la légitimité et de la représentativité ne manqua pas d'être renouvelée à une moindre échelle et de manière nettement moins publique, à l'occasion de la mise en place des « comités de liaison » dans les différents services publics de l'emploi<sup>596</sup>. Si la CFDT et Force Ouvrière ont tout de suite marqué une réticence nette vis-à-vis de la reconnaissance de ces organisations, la CGT s'est différenciée par son choix de les associer aux débats concernant le sort des chômeurs. Les comités de chômeurs de la CGT travaillent d'ailleurs très régulièrement avec ces organisations autonomes.

Le fond et la méthode « ancienne » -une discussion limitée à cinq organisations syndicales et trois organisations patronales bénéficiant d'une présomption légale de représentativité- ayant en quelque sorte échoué, « *il faut, maintenant, construire quelque chose de neuf, de plus solidaire. Pour cela, il faut la réunion tripartite que nous réclamons, mais aussi un contact plus large avec le monde des plus démunis : associations, comités de chômeurs, etc.* »<sup>597</sup>. La CGT développe donc une position originale dans le consensus général sur le bien-fondé du paritarisme et d'un espace autonome des partenaires sociaux.

---

<sup>595</sup> Déclaration de la CGT du 30 juin 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1531, 20 septembre 2000.

<sup>596</sup> Pour plus de détails voir Gilles BODINEAU et alii, *La mise en œuvre des comités de liaison et d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le service public de l'emploi en Lorraine*, DARES, ILSTEF, 2001 ou Ali BOULAYOUNE et Jean-Pascal HIGELE, « Du mouvement des chômeurs aux « comités de liaison » : analyse et perspectives », *Regards sociologiques*, n°24, 2003.

<sup>597</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2915, 7 juillet 2000.

#### 6.4.6. Refus d'agrément

Le lundi 24 juillet 2000, c'est donc sans réelle surprise semble-t-il dans les rangs cégétistes que le gouvernement annonce son refus d'agrément de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000 : « *Cette décision était attendue depuis plusieurs jours et lundi, dans une lettre adressée aux partenaires sociaux, Martine Aubry l'a confirmé : le PARE (Plan d'aide au retour à l'emploi) doit être renégocié* »<sup>598</sup>. Philippe Detrez, secrétaire de la CGT, voit dans la décision du gouvernement « *une décision logique, responsable et juste* » qui ne peut provoquer la surprise car elle s'inscrit « *dans le droit fil des différentes déclarations du gouvernement depuis le moment où est connue la philosophie de la nouvelle convention que le MEDEF voulait obtenir* »<sup>599</sup>.

Ainsi, « *la raison l'emporte* » déclare la CGT ce 24 juillet 2000, « *la démocratie vient de remporter une victoire. (...) Les chômeurs, les salariés, sont plus forts aujourd'hui pour faire entendre leurs exigences de justice sociale et de droits collectifs face à l'arrogance patronale* ». Il s'affirme à ce moment dans le discours cégétiste ce que nous avons déjà pu observer lorsque l'organisation ne faisait que pressentir le sort de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000. « *La CGT trouve dans ce qui vient de se passer un encouragement à poursuivre avec détermination la démarche qu'elle a engagée pour favoriser l'unité et le rassemblement des chômeurs, des salariés, des organisations syndicales et des associations qui le souhaitent, pour que dans la future convention renégociée, chaque chômeur ait droit à un revenu de remplacement décent, obtienne toutes les aides nécessaires lui permettant un véritable accès ou retour à un emploi stable* »<sup>600</sup>.

Le contexte semble donc donner raison à la CGT et avec elle, à tous ceux qui ont refusé la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000, FO et CGC en tête. C'est fort de ce nouvelle situation, « *inedite* », puisque jamais depuis la création de l'UNEDIC en 1958 une proposition de convention n'a été rejetée par le gouvernement en place, que le syndicat peut déclarer que l'ordre du jour est plus que jamais à « *l'ouverture de nouvelles négociations, afin de permettre à tous les salariés privés d'emploi d'être indemnisés dans des conditions permettant de retrouver un travail* »<sup>601</sup>. Une pétition sera d'ailleurs lancée par la confédération pour exiger ce retour aux négociations.

---

<sup>598</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2918, 28 juillet 2000.

<sup>599</sup> Introduction à la conférence de presse de la CGT du 25 juillet 2000

<sup>600</sup> Déclaration de la CGT du 24 juillet 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1531, 20 septembre 2000.

<sup>601</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2919, 4 août 2000.

Depuis le début de la négociation, la CGT s'évertue à montrer le caractère minoritaire de la position des signataires, en appelant à la mobilisation des salariés, certes, mais aussi en mettant en exergue toutes les oppositions aux projets patronaux puis ceux de l'ensemble des signataires. Le syndicat continue de suivre cette ligne de conduite stratégique, en soulignant la manière dont il est entouré dans son combat par « *une cinquantaine de personnalités (syndicalistes, responsables politiques de gauche, universitaires, etc.) [qui] ont lancé un appel pour une refondation du système d'assurance-chômage en proposant l'organisation d'états généraux* »<sup>602</sup>. Mais plus qu'un élément censé justifier le bien-fondé de la position cégétiste, il faut également comprendre ces références à l'appel « *Pour une refondation de progrès social de l'UNEDIC* », comme aux réactions d'opposition ayant suivi le premier accord comme un élément supplémentaire dans la construction d'un rapport de force.

Toutefois ce contexte, visiblement à l'avantage de la CGT et de ses partenaires qui se sont opposés à l'accord et à la convention de juin, tout particulièrement grâce au refus d'agrément du gouvernement, n'entraînera pas un retour des protagonistes à la table des négociations à proprement parler.

#### **6.4.7. Négociations bloquées**

L'évidence exprimée par la CGT depuis juillet, d'un retour à la négociation sur de nouvelles bases, élargie à d'autres acteurs dont l'Etat, est évidemment exclue pour les signataires. C'est un front uni de la CFTC, de la CFDT et du patronat qui répond au refus d'agrément par le gouvernement de leur proposition de convention. Tout d'abord, « *dans la soirée [suivant l'annonce gouvernementale], le MEDEF, la CFDT et la CFTC décidaient de suspendre immédiatement leur participation aux instances de l'UNEDIC* ». Cette décision a d'ailleurs été annoncée lors d'une conférence commune, ce qui fit réagir la CGT pour qui l'événement était « *pour le moins inédit, voire insolite (...) une sorte de première* »<sup>603</sup>. C'est encore d'une même voix que les signataires ont répondu à la lettre de refus d'agrément signée par Martine Aubry et Laurent Fabius. Dans cette réponse, « *ils demandent au gouvernement de reconsidérer sa position, en proposant d' « ouvrir la discussion »* » sur quelques points. Mais la CGT s'empresse

---

<sup>602</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2920, 11 août 2000.

<sup>603</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2918, 28 juillet 2000.



de noter que selon le MEDEF, « *cette offre de dialogue n'est surtout pas une négociation* ». Laurent Mossino résume ainsi la position des signataires : « *discuter sans négocier* »<sup>604</sup>.

Malgré l'appel des organisations non-signataires à la reprise des négociations, estimant dans une lettre commune adressée aux signataires que « *les désaccords qui se sont exprimés ces derniers mois ne sauraient constituer des obstacles pour rouvrir un dialogue social et une négociation digne des enjeux que nous avons devant nous* »<sup>605</sup>, la situation reste bloquée. Bien que la CGT, FO et la CGC n'aient « *de cesse, depuis des mois, d'inciter tous les acteurs de la discussion à construire ensemble des solutions neuves* »<sup>606</sup>, tout au plus, la CFDT envisage-t-elle « *des ajustements à la convention susceptibles de permettre l'agrément du gouvernement* »<sup>607</sup>. Bernard Thibault s'inquiète d'ailleurs auprès de Martine Aubry que « *les seules possibilités de dialogue qui se dessinent auraient pour objectif de discuter des modalités d'application d'une réforme contestée sur ses principes fondamentaux* », et prévient que la CGT et ses militants ne « *s'inscriront pas dans un tel schéma* »<sup>608</sup>. Jacqueline Lazarre confirme que « *la convention et l'accord sont un tout qui n'est pas amendable. La réécriture n'a, donc, pas de sens* »<sup>609</sup>. C'est donc un appel au gouvernement à « *rompre avec un système qui ne tient plus compte des réels intérêts de ceux qu'il est censé servir* » et à définir par décret des « *solutions nouvelles et efficaces pour répondre de façon durable aux besoins des chômeurs* », que lance le syndicat<sup>610</sup>. « *Pour la CGT, seule la renégociation sur le fond permettra de sortir de l'impasse* »<sup>611</sup>.

Cet appel à l'Etat, par lequel la CGT cherche à sortir ses positions de l'impasse, traduit encore la faible attachement de la centrale à la forme paritaire. L'organisation fait peu de cas du paritarisme et de l'autonomie des partenaires sociaux, qui sont au cœur de la démarche de refondation sociale et défendue depuis longtemps par la CFDT mais aussi par FO. Pour cause, selon la CGT, « *les 50% patronat, 50% syndicats sont un leurre. Dans les faits, cela oblige certaines organisations syndicales à se positionner, non pas du point de vue des besoins des salariés, mais en fonction du positionnement patronal et, ce sont, trop souvent, les orientations de celui-ci qui sont adoptées. Il faut donner la majorité aux organisations syndicales. Le patronat doit avoir sa place, mais rien*

---

<sup>604</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2920, 11 août 2000.

<sup>605</sup> Cité dans CGT, *L'hebdo VO*, n°2923, 1er septembre 2000.

<sup>606</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre du 21 septembre 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, 25 octobre 2000.

<sup>607</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2923, 1er septembre 2000.

<sup>608</sup> Lettre de Bernard Thibault à la Ministre de l'emploi, Martine Aubry, datée du 5 septembre 2000.

<sup>609</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2925, 15 septembre 2000.

<sup>610</sup> Lettre de Bernard Thibault à la Ministre de l'emploi, Martine Aubry, datée du 5 septembre 2000.

<sup>611</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2925, 15 septembre 2000.

que sa place »<sup>612</sup>. La CGT n'a donc pas la « religion » du paritarisme, aussi en l'espèce en appeler à l'Etat pour améliorer la situation des chômeurs ne peut pas faire figure de « blasphème ».

#### 6.4.8. « Nouvelle » convention

Les signataires de la convention persistent cependant dans leur intransigeance. Si le 22 septembre, « la CGT, FO et la CFE-CGC ont été convoqués, assez cavalièrement, par les signataires de la convention de juillet (MEDEF, CFDT, CFTC), à une rencontre » au siège du MEDEF<sup>613</sup>, on peut relever que « le dédain avec lequel ils l'ont fait en dit long sur leur incapacité à vouloir sortir de leur projet et sur leur conception de la discussion ». D'autant que, conformément aux inquiétudes émises par les responsables de la CGT, seules quelques modalités d'adaptation de certaines dispositions de la convention doivent y être discutées. Pourtant, le gouvernement a explicitement demandé aux signataires de revoir leur copie, alors, « de qui se moque-t-on ? »<sup>614</sup>.

Le résultat de cette « parodie de discussions » du 22 septembre était d'ailleurs à prévoir : « aucune modification fondamentale n'a été apportée à la convention initiale (...). La seule nouveauté réside dans le fait que la fin de la dégressivité est reportée au 1er juillet 2001 », pour parer à la critique gouvernementale de la fragilité financière du dispositif. Mais la CGT y voit surtout une disposition permettant que « les milliards [tombent] dans les poches patronales par l'entremise des baisses de cotisations »<sup>615</sup>.

Le système d'obligations et de sanctions, l'absence d'amélioration réelle de l'indemnisation, comme le « racket patronal » sont confirmés. Pourtant, la CGC a rejoint les rangs des signataires, ce qui est « incompréhensible au seul examen comparatif entre les deux conventions »<sup>616</sup>.

Mais au-delà du fond de la « nouvelle » convention, c'est encore la forme que la CGT dénonce. « Les signataires estiment disposer de 16 milliards de francs qu'ils proposent de transférer à l'Etat (pour acheter l'agrément de leur convention !). Poussant le cynisme à son comble, ils se permettent d'indiquer à l'Etat qu'il serait judicieux que celui-ci s'en serve pour améliorer la situation des chômeurs que l'UNEDIC n'indemnise pas ».

---

<sup>612</sup> Jacqueline Lazarre citée dans CGT, *L'hebdo VO*, n°2925, 15 septembre 2000

<sup>613</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2927, 29 septembre 2000.

<sup>614</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre du 21 septembre 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, 25 octobre 2000.

<sup>615</sup> Déclaration du Bureau confédéral du 23 septembre 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, 25 octobre 2000.

<sup>616</sup> Argumentaire CGT du 25 septembre 2000.

Quels que soient les quelques ajustements que l'on peut relever dans cette nouvelle version mise au point le 23 septembre, « *la philosophie de la convention majoritairement rejetée le 1<sup>er</sup> juillet (...) demeure* ». Et ce notamment parce que « *le protocole d'accord du 14 juin sur les voies et moyens favorisant le retour à l'emploi, contenant à la fois la fin de l'assurance et les nouveaux contrats de travail, reste le cadre de la nouvelle convention* »<sup>617</sup>.

Et la CGT de conclure : « *Pas plus que le texte précédent, le Gouvernement ne peut agréer celui-ci* »<sup>618</sup>. La confédération en appelle donc à « *la mobilisation des salariés, des chômeurs [qui] à cette occasion sera essentielle pour qu'enfin des décisions concrètes répondent aux besoins de tous les demandeurs d'emploi* »<sup>619</sup>. Le rapport de force continue également de se construire par la voix des personnalités déjà invoquée au cours du mois d'août. « *Ce 30 septembre, les signataires de l'Appel du 7 août « Pour une refondation de l'UNEDIC... » organisaient un forum à la Sorbonne. L'exigence d'un véritable progrès social pour l'assurance chômage y a gagné en ampleur* » annonce l'*hebdo VO* du 6 octobre 2000 (n°2928).

#### **6.4.9. Un nouveau refus d'agrément qui n'a pas le goût de la « victoire »**

Etrangement, la production textuelle de la CGT ne s'arrête pas, comme la première fois, sur le second refus d'agrément opposé aux signataires par Martine Aubry et Laurent Fabius. Si l'*Hebdo VO* du 13 octobre 2000 s'arrête le temps d'un paragraphe sur le comportement des signataires face à ce nouveau revers, paraphrasant ce qui fut déjà écrit à l'occasion du précédent refus d'agrément, c'est surtout l'agacement et l'appel à l'urgence qui guident le discours cégétiste de ce début du mois d'octobre 2000.

Jacqueline Lazarre fait une déclaration le 2 octobre dans laquelle elle réclame des « *mesures urgentes (...) sur deux aspects complémentaires : 1/ Des mesures applicables dès le premier janvier pour améliorer la qualité de l'indemnisation du chômage (60% des privés d'emploi ne sont pas indemnisés) ; 2/ L'ouverture immédiate d'une réflexion sur la mise en place d'un système unique d'indemnisation pour tous les demandeurs d'emploi, et une meilleure coordination des*

---

<sup>617</sup> Note d'accompagnement de l'argumentaire CGT du 25 septembre 2000.

<sup>618</sup> Déclaration du Bureau confédéral du 23 septembre 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, 25 octobre 2000.

<sup>619</sup> Déclaration de Bernard Thibault du 26 septembre 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, 25 octobre 2000.

*dispositifs pour l'accès ou le retour à l'emploi, sous l'égide du service public* »<sup>620</sup>. C'est en rappelant la masse d'excédents présents et prévus par les services de l'UNEDIC pour les années à venir, que la secrétaire de la CGT réitère les revendications de son organisation.

Le rejet dans l'argumentaire CGT du 25 septembre de la nouvelle convention sur le principe que sa philosophie rompt avec le modèle de l'assurance d'un côté et la déclaration sept jours plus tard par Jacqueline Lazarre demandant un système unique d'indemnisation d'un autre côté, montrent la tension paradoxale qui traverse l'analyse de la CGT, réclamant l'abandon du principe de la contrepartie tout en réfutant le projet des signataires sur l'argument selon lequel ce même principe est abandonné. Certes, l'idée d'abandon du principe de contributivité ne prend pas le même sens dans les deux cas, -dans le cas de la convention proposée il se fait au profit d'une contractualisation du droit à indemnisation, tandis que dans le projet cégétiste l'abandon est réclamée au titre de l'universalisation du droit à prestation- pour autant, le paradoxe reste présent dans le discours de la confédération.

Un sentiment d'exaspération se traduit le 11 octobre 2000, lorsque Jacqueline Lazarre lance un « *ça suffit !* », face au comportement des signataires qui continuent de « *tergiverser et faire traîner une situation qui n'a que trop duré !* ». Elle pointe encore du doigt « *les fausses négociations où rien ne bouge, les discussions clandestines* » où l'on parle « *avant tout, du mode de gestion de l'assurance chômage (le paritarisme)* », oubliant « *le sort de 4 millions de personnes, dont 2 400 000 qui ne touchent aucune indemnité du régime* ».

Le discours suivant le second refus atteste que le rejet gouvernemental n'est pas véritablement ressenti comme une victoire. Autant, la revendication unique de la CGT vis-à-vis du gouvernement fin juin début juillet était d'appeler au refus d'agrément de la convention des signataires, autant, en octobre, l'exigence cégétiste dépasse ce simple appel à une décision qui ne fait que repousser les échéances, sans résoudre le problème. Désormais, « *le gouvernement doit prendre ses responsabilités et décider des mesures immédiates pour améliorer le nombre de chômeurs indemnisés par le régime et le niveau de l'indemnisation* »<sup>621</sup>.

---

<sup>620</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, Hors-série, 15 novembre 2000.

<sup>621</sup> *Ibid.*.

#### 6.4.10. Vers un agrément « indigne des attentes sociales »

Le 16 octobre, Bernard Thibault s'inquiète que « *le gouvernement [soit] en passe de concéder son agrément à un énième projet de convention UNEDIC* ». Une nouvelle version de convention dans laquelle le patronat, au cours de « *tractations nocturnes* » entre le Premier Ministre et Ernest-Antoine Sellière, « *aura lâché sur ses prétentions initiales pour se contenter de protéger la "cagnotte" qu'il veut empêcher avec la réduction des cotisations patronales* ». Mais ce « *repli stratégique des patrons moyennant rançon et une démission politique, apparaîtrait comme une mascarade indigne des attentes sociales !* »<sup>622</sup>. Notons que cette déclaration, qui sous-entend que le patronat a lâché prise sur un certain nombre de points est quelque peu en décalage avec l'analyse transcrite dans le reste de la production discursive de ce mois d'octobre. L'analyse tend plutôt à démontrer que les changements restent marginaux entre cette nouvelle version et les deux précédentes. L'opposition de la CGT à cette convention lui dicte naturellement d'emprunter une voie stratégique visant à démontrer que l'agrément ne peut être donné car les évolutions ne seraient que marginales. Aussi, dans ce contexte, ce décalage entre le discours global et cette phrase de Bernard Thibault semble montrer que, malgré son positionnement, l'organisation aurait conscience des évolutions entre les versions, notamment du point de vue des sanctions, du rôle de l'Etat et de l'ANPE, qui seraient ainsi plus que « *marginales* ».

Cependant la CGT refuse de se résigner. Balayant l'idée pourtant clairement exprimée d'un accord de fond du gouvernement socialiste avec la philosophie générale du projet des signataires autour de l'activation des dépenses et des chômeurs, la CGT défend l'idée selon laquelle « *le gouvernement doit avoir le courage de prendre un décret traduisant une plus grande justice sociale, en permettant à plus de chômeurs d'être indemnisés et d'être aidés concrètement à l'accès et au retour à l'emploi* ». En tous les cas, paraphrasant son argumentaire de juin et juillet, la CGT, autour des constats du nombre et du niveau d'indemnisation, comme de la contractualisation induite par le PARE ou du « racket » patronal, défend l'idée selon laquelle « *plus que jamais, l'heure est au non-agrément* »<sup>623</sup>.

Le mois d'octobre, avec une production textuelle qui atteint presque 20% de l'ensemble du corpus de textes de la CGT, va voir se multiplier les interventions de l'organisation pour que la 3<sup>ème</sup> proposition de convention ne s'impose pas. Une telle « productivité » tient certainement ses

---

<sup>622</sup> Déclaration de Bernard Thibault du 16 octobre 2000, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, Hors-série, 25 octobre 2000.

<sup>623</sup> Déclaration de la CGT du 17 octobre, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, Hors-série, 25 octobre 2000.

origines dans la conviction grandissante de tous les commentateurs des négociations, d'un agrément de cette nouvelle version du texte, par le gouvernement et sa nouvelle ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Elisabeth Guigou. Le syndicat ne ménage pas sa peine pour convaincre que la convention proposée par les signataires reste inacceptable. « *La nouvelle mouture, troisième du nom, du texte de la nouvelle convention utilise, une fois de plus, le trompe l'œil. Aucune des objections de fond formulées par les non-signataires ou le gouvernement n'est levée* »<sup>624</sup>. « *Au regard des observations qui avaient amené le gouvernement à refuser les deux premiers textes, il n'y a aucune raison pour que l'agrément soit donné à cette nouvelle version* »<sup>625</sup>, « *en cas contraire, il s'agirait d'un revirement de positions antérieures* »<sup>626</sup>. Cette lecture de la CGT paraît erronée, étant donné que le gouvernement a obtenu dans cette troisième mouture de la convention un certain nombre de modifications conformes à ses souhaits. La réduction des baisses de cotisations sociales qui permet donc d'avancer quelques garanties de financement du régime et plus particulièrement des actions liées aux PAP d'une part, et un pouvoir de sanction des Assedic réduit à ce qu'il était dans la convention précédente d'autre part, sont deux éléments primordiaux pour le gouvernement qui sont des acquis de cette troisième version. Cette manière que la CGT a d'assimiler les positions du gouvernement à celle des syndicats non-signataires cache mal le fait que leurs oppositions ne s'appuient pas toujours sur les mêmes arguments, notamment s'agissant de l'« activation des dépenses ». Le « revirement » gouvernemental, que la CGT dénonce préventivement, n'en est pas un, et la déclaration du 16 octobre de Bernard Thibault dénonçant le « *repli stratégique des patrons* » montre bien que la CGT a conscience des avancées gouvernementales. Pour autant, la CGT choisit, avec une certaine mauvaise foi, de présenter l'agrément logique du gouvernement comme une lâcheté.

Les causes de ce faux « revirement » du gouvernement, sont toutes trouvées dans le discours de la CGT. « *En fait, le principal accord entre le patronat et le chef du gouvernement porte sur le partage de la « cagnotte ». « À moi, l'essentiel des 43 milliards de réduction de cotisation », pouvait déjà se réjouir le MEDEF, et « à toi, 20 milliards de francs versés par l'UNEDIC à l'État »* ». Dans cette négociation « *de l'ombre* », « *il n'est guère besoin d'être grand clerc pour savoir qui sont les perdants* » : les privés d'emplois, qui ne seront pas, ou pas mieux, indemnisés<sup>627</sup>.

---

<sup>624</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2930, 20 octobre 2000.

<sup>625</sup> Déclaration de la CGT du 17 octobre, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, Hors-série, 25 octobre 2000.

<sup>626</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre à la réunion de clarification du 26 octobre 2000.

<sup>627</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2930, 20 octobre 2000.

Cherchant à conduire « *les uns et les autres à se ressaisir* »<sup>628</sup>, « *la CGT appelle l'ensemble des salariés, des privés d'emploi à manifester leur mécontentement, à exiger du gouvernement le refus d'agrément pour permettre une véritable négociation débouchant sur une réelle réforme de l'assurance chômage* »<sup>629</sup>. Mais cet appel ressemble de plus en plus à un baroud d'honneur face à un patronat « *qui a laissé éclater sa joie avant même la fin du match qui se déroule depuis sept mois sur le terrain de l'assurance chômage* » déclare Jean-Philippe Martinez<sup>630</sup>. Certes, pour lui, « *le MEDEF a crié victoire trop tôt* », mais le temps montrera que la seule demande, dont la CGT (avec FO) pourra se prévaloir d'avoir obtenu satisfaction, est une simple « *réunion de clarification* » pour « *mettre fin aux interprétations, contrevérités exprimées par les signataires pour obtenir l'agrément, permettre de faire la démonstration que cette convention n'améliore en rien la situation faite aux chômeurs, voire l'aggrave dans bien des domaines* »<sup>631</sup>.

Pour autant, cette nouvelle réunion se révèle n'être qu'une énième occasion pour la CGT de rappeler ses positions et d'affirmer que « *quelle que soit la position du gouvernement, la CGT prendra ses responsabilités et mettra tout en œuvre juridiquement et politiquement pour rendre cette convention inapplicable* »<sup>632</sup>. Au sortir de cette rencontre, la négociatrice CGT compare cette réunion à une « *séance de palabres, d'interprétations fumeuses, de non réponse tant sur les aspects juridiques que politiques contenus dans la convention d'assurance chômage et dans le règlement annexé* ». Elle dénonce une attitude peu courageuse de la délégation générale à l'emploi qui « *s'est efforcée en parole de ménager les signataires et les non-signataires* ». Les représentants de l'Etat, refusant la lecture des textes proposée par les signataires, notamment sur le caractère obligatoire du PARE, finissent par « *tricher avec la vérité* » contenue dans les textes<sup>633</sup>. « *Nous nous trouvons désormais devant un scénario surréaliste dans lequel le gouvernement, pour justifier sa position, accorde certaines vertus à la convention que les signataires contestent eux-mêmes. Il en va ainsi à propos du caractère obligatoire du PARE, de la diminution des cotisations sociales, de l'équilibre financier du régime...* »<sup>634</sup>.

Cette lecture gouvernementale de la convention est répétée lors de la nouvelle séance du Conseil Supérieur de l'Emploi dans l'avis gouvernemental, mais la CGT n'est « *pas dupe de la pirouette du gouvernement. Les contradictions demeurent immenses entre le contenu de l'agrément et celui de la convention d'assurance chômage* ».

---

<sup>628</sup> Déclaration de Bernard Thibault du 16 octobre, parue dans CGT, *Le Peuple*, n°1533, Hors-série, 25 octobre 2000.

<sup>629</sup> CGT, tract confédéral, *Assurance chômage : la réalité*, 20 octobre 2000.

<sup>630</sup> Editorial de de Jean-Philippe Martinez, rédacteur en chef, *L'hebdo VO*, n°2930, 20 octobre 2000.

<sup>631</sup> Déclaration du CCN du 24 octobre 2000.

<sup>632</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre à la réunion de clarification du 26 octobre 2000.

<sup>633</sup> Déclaration de Jacqueline Lazarre à la sortie la réunion de clarification, 26 octobre 2000.

<sup>634</sup> Lettre de Bernard Thibault datée du 27 octobre 2000 aux dirigeants des cinq partis de la gauche plurielle.

Cette analyse par la CGT de la position du gouvernement mérite quelques remarques. Certes le PARE, nous l'avons vu dans la première partie, reste obligatoire, et de ce point de vue l'attachement gouvernemental à affirmer le contraire, s'opposant à l'analyse des signataires (relayée principalement par le patronat) comme à celle des non-signataires paraît effectivement « *surréaliste* ». Mais l'attachement de la CGT et des autres opposants à faire reconnaître le caractère obligatoire du PARE paraît aussi « *surréaliste* » que cet acharnement du gouvernement à montrer le contraire. Le gouvernement a obtenu des signataires que le document PARE ne soit que le rappel du Code du travail, qui s'applique avec ou sans obligation de le signer le PARE, et que le PAP n'entraîne aucune possibilité de sanctions supplémentaires à celles de la convention de 1997. Le caractère obligatoire du PARE est donc secondaire, même s'il peut être jugé symbolique.

Cette cristallisation du débat sur cette question annexe écarte en fait du débat la vraie cause de la divergence d'opinion entre gouvernement et non-signataires. Ecartons d'emblée comme causes les questions de financement ou d'équilibre financier du régime, car les signataires ont réduit les baisses de cotisations et conditionné celles-ci à la santé financière du régime dans cette troisième version. Il y a donc bien eu compromis. Les sanctions ne sont pas non plus en cause, car les Assedic retrouvent leurs compétences de 1997. Ce qui sépare fondamentalement la CGT et FO du gouvernement et justifie une différence d'appréciation de cette troisième version de la convention, c'est bien toujours la politique d'activation des dépenses en lieu et place d'une amélioration de l'indemnisation. Cet élément a depuis le début de la négociation séparé la CGT et FO du gouvernement. Une fois obtenu que le contrôle et les sanctions restent un quasi-monopole d'Etat, que les conditions financières du régimes soient améliorées, que la qualification reste au cœur de la norme d'emploi, le gouvernement n'a plus de raisons majeures de s'opposer à la convention proposée. Au contraire il souhaite soutenir cette politique d'activation des dépenses et des chômeurs. Les non-signataires se retrouvent alors orphelins de cet allié essentiel qu'était l'Etat. La CGT choisit de dénoncer un « *revirement* » ou une « *pirouette* » gouvernementale imaginaires, choisit de décréter qu'il y a des « *contradictions* » entre les positions initiales du gouvernement et l'agrément final, plutôt que de mener un combat perdu d'avance contre l'« activation des dépenses », c'est à dire contre la majorité de gestion des partenaires sociaux et contre l'Etat. Le débat sans fondement véritable sur le caractère obligatoire du PARE permet de cacher la vraie cause de la divergence de point de vue entre non-signataires et Etat. Cette cause était dissimulée tant que derrière le résultat final, l'opposition aux signataires, permettait de présenter une certaine union de l'Etat et des non-signataires, mais a toujours existé. Les positions communes, sur les sanctions, le financement, la norme d'emploi et en partie sur l'amélioration de l'indemnisation, en



se résolvant peu ou prou, au fur et à mesure des versions de la convention ont laissé place à cet élément de divergence entre l'Etat et les non-signataires : l'« activation des dépenses ». Sans doute la CGT a-t-elle préféré « ne pas perdre la face » en stigmatisant une trahison du gouvernement. Car mettre le doigt sur cette divergence à propos de l'« activation des dépenses » serait mettre en exergue le fait que l'Etat a lui seul pu tenir tête aux signataires et obtenu ce qu'il voulait, et qu'au fond CGT et FO n'ont été que ses forces d'appoints sans réel poids, puisque à la première divergence, l'Etat se passe d'eux. Car au final, un avis favorable d'agrément est donné le 30 novembre à cette troisième mouture de la convention.

### **6.5. L'agrément et ses suites**

L'agrément de cette troisième version de la convention ne met pas un point final au feuillet UNEDIC. La CGT continue à s'exprimer largement sur le sujet. Après un fléchissement quantitatif du discours sur l'indemnisation du chômage au mois de novembre, la centrale syndicale reprend de plus belle sa tâche d'opposition idéologique à la nouvelle convention désormais agréée. Le poids lexicométrique de décembre est d'une importance remarquable, puisqu'il représente 16,5% de la production textuelle de la CGT de décembre 1999 à décembre 2000. On peut toutefois relativiser cette importance statistique, car le fait même que la réunion du Conseil Supérieur de l'emploi ait lieu le 30 novembre va concentrer toutes les réactions à son égard en décembre et déséquilibrer la répartition entre les sous-corpus. C'est un écueil inévitable d'un découpage chronologique du corpus, qui peut être relevé pour l'ensemble des mois, mais qui ne peut toutefois remettre en cause les grandes tendances mises à jour dans ce texte.

L'analyse du syndicat, visant à démontrer que « *l'agrément n'est pas fondé* »<sup>635</sup> - puisque les objections émises le 3 juin par les Ministres de l'Emploi et des Finances, comme celles des non-signataires, n'ont, à l'avis de la CGT, pas trouvé de réponse - est de nouveau répétée, réargumentée, redémontrée, mais aboutit toujours à la même impasse.

Au-delà de l'argumentation, c'est l'appel à poursuivre la bataille qui traverse les écrits de la CGT. L'agrément ne met pas un point final à la lutte de l'organisation contre la convention. « *A nous d'intensifier l'action, en nous appuyant sur les contradictions* »<sup>636</sup>. Car le combat va désormais

---

<sup>635</sup> CGT, *L'hebdo VO*, n°2937, 8 décembre 2000.

<sup>636</sup> Lettre de Jacqueline Lazarre aux membres du CCN, aux conseillers confédéraux et aux animateurs, datée du 1<sup>er</sup> décembre 2000.

s'engager « *au sein même des instances de l'UNEDIC et des Assedic, dans les endroits où l'on distribue l'argent et où s'exercent les pouvoirs de décision à l'égard des chômeurs. Nous allons investir les négociations qui vont s'ouvrir autour des deux conventions de partenariat, entre l'UNEDIC, l'ANPE, l'État d'une part et l'UNEDIC et l'ANPE d'autre part, figurant précisément dans la Convention de l'UNEDIC* »<sup>637</sup>.

Mais, le combat va également se mener sur le terrain juridique, même si la CGT se pose surtout en soutien d'actions intentées par d'autres. Le fait que « *le gouvernement essaie d'éviter le débat à l'assemblée nationale et les poursuites juridiques éventuelles* »<sup>638</sup>, l'oblige à se mettre en désaccord avec les interprétations des signataires-rédacteurs de la convention eux-mêmes, produit des contradictions et nécessairement des zones d'incertitudes dans l'interprétation. L'élément juridique sera donc un élément important du débat, des contentieux engagés par différentes organisations (FO, SUD, AC !, APEIS, MNCP...) vont sortir l'interprétation qu'il conviendra d'appliquer concrètement dans l'ensemble des Assedics de France.

Le corpus s'arrête en décembre au moment de l'agrément, mais le discours de la CGT ne traduit pas l'achèvement (dans la défaite) à laquelle on aurait pu s'attendre. L'organisation appelle à continuer le combat contre la convention sur la base des contradictions évidentes et des négociations à venir des conventions ANPE-UNEDIC et ANPE-UNEDIC-Etat. Toutefois, tant d'un point de vue juridique que vis-à-vis des adaptations légales nécessaires à l'application de la convention, la CGT n'arrivera pas à se faire entendre.

Cette « crise » de l'UNEDIC et ses nombreux rebondissements nous ont permis de mettre en exergue l'essentiel du discours cégétiste sur l'indemnisation et le traitement du chômage. Le droit au revenu, au salaire, sans contrepartie, que l'organisation syndicale a commencé à formuler durant cette négociation, fait l'originalité des positions de la CGT dans le paysage syndical français. Pour autant, les tensions de la négociation ont également révélé le discours cégétiste dans ses contradictions. L'argumentation dans les termes du salaire socialisé d'un droit à indemnisation sans conditions préalables de cotisations semble fragile dans ses fondements car la CGT en revient vite au discours classique d'un droit acquis par contrepartie de cotisations, d'un droit au salaire différé, lorsque le rapport de force lui est défavorable.

De même, le point de vue de la centrale sur l'espace du paritarisme fait figure d'exception parmi les grandes centrales syndicales toutes acquises à ses vertus. La remise en cause de la légitimité de

---

<sup>637</sup> Jacqueline Lazarre citée dans CGT, *L'hebdo VO*, n°2938, 15 décembre 2000.

<sup>638</sup> Commentaire de la CGT sur l'avis du gouvernement au CSE du 30 novembre 2000.

la parité de représentation entre le patronat et les syndicats, la défense d'une négociation tripartite ou plus tard l'appel fait au gouvernement d'améliorer les conditions d'indemnisation par décret montre également un point de vue original sur la conception du rôle et de la place de chacun dans l'élaboration des règles collectives.

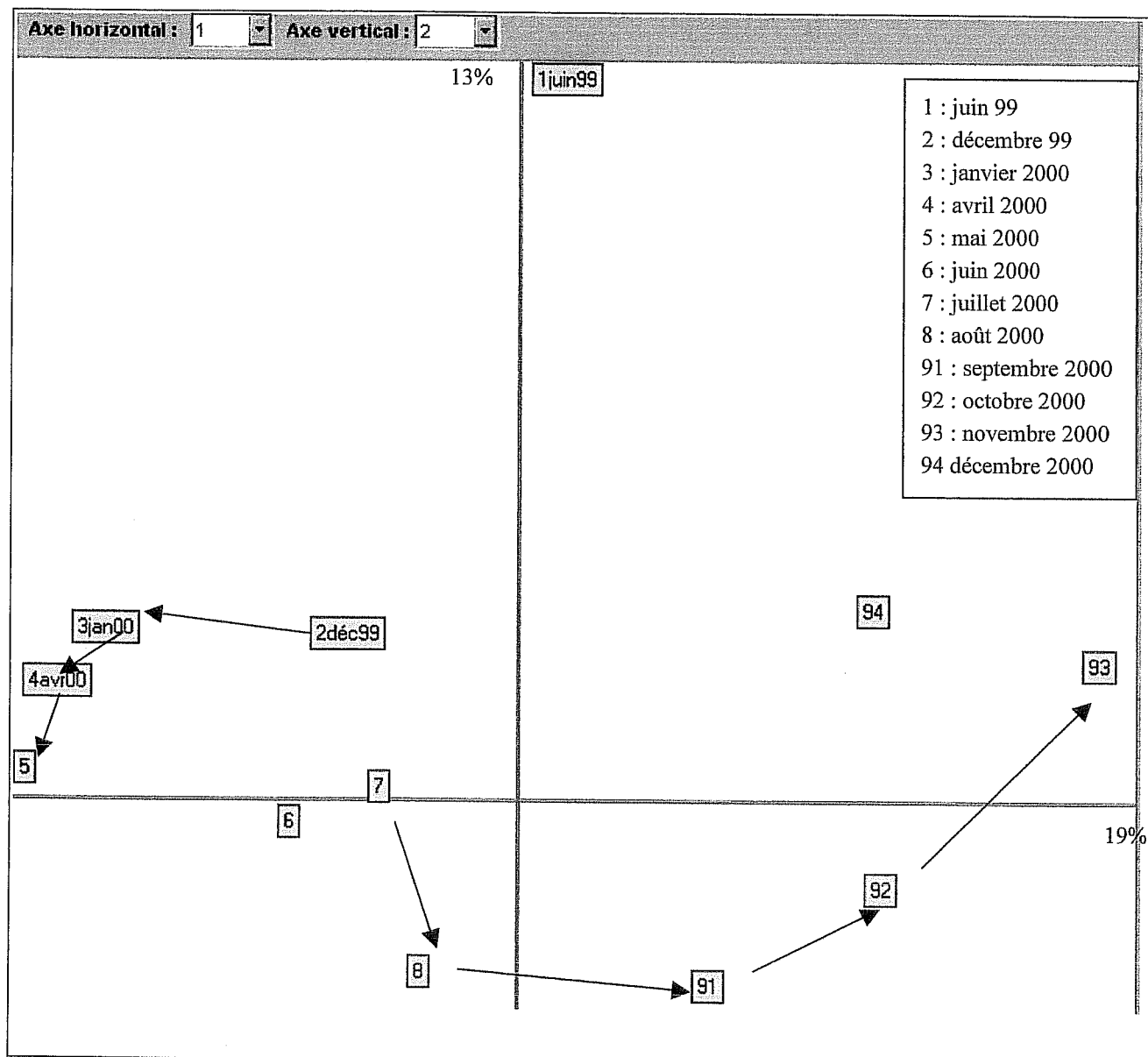
Il n'en reste pas moins que la CGT a largement échoué à imposer ses vues lors de cette négociation. Qu'il s'agisse de son projet de régime unique d'indemnisation du chômage ou de sa stratégie syndicale, la CGT s'est révélée inapte à se faire entendre. Dans le premier temps de la négociation, le thème du droit au salaire sans condition n'a pas eu d'écho, puis dans la seconde période de la négociation la centrale n'a pas pu s'immiscer dans le face à face Etat-signataires. L'essentiel de la convention s'est faite pour ainsi dire, sans la CGT.

## Chapitre 7

# Le discours de Force Ouvrière sur l'indemnisation du chômage à travers la négociation de la convention UNEDIC 2000

### 7.1. Une AFC lexicales du corpus de FO qui invite à la prudence d'analyse

#### 7.1.1. Une AFC qui ne dégage pas de séparations discursives claires



L'analyse factorielle des correspondances lexicales de la production discursive de FO sur la négociation UNEDIC 2000 présente une forme graphique particulière. Contrairement aux

discours des autres organisations syndicales étudiées, les césures sont peu nettes, et lorsqu'elles existent, leurs fondements en rapport avec les événements de la négociation ne tombent pas sous le sens. Pour la CFDT comme pour la CGT, un moment de rupture traduisant une différence de lexique apparaît assez nettement. Cette césure se situe environ en juin, soit à l'occasion de la signature du premier accord qui va séparer un premier temps discursif autour de principes sur l'indemnisation (propositions et oppositions) et un deuxième temps plus pratique sur la négociation elle-même. Un regard sur l'AFC du corpus de Force Ouvrière n'offre pas les mêmes perspectives. Il est possible de dégager des sous-groupes réunissant janvier, avril et mai 2000 ou encore de regrouper les mois de juin, juillet et août 2000. On peut également observer les groupes tels qu'ils se répartissent d'un côté et de l'autre de l'indépendance lexicométrique, les ressemblances lexicales rapprochent dans ce cas plutôt les mois de décembre 1999 à août 2000 d'une part, et plutôt les mois de septembre à décembre 2000, d'autre part<sup>639</sup>.

La particularité lexicale de FO en comparaison avec le discours cédétiste et cégétiste, son corpus ne présentant pas de césure en juin, ne s'explique pas non plus par la non significativité des sous-corpus de juillet et août, puisque avec 5157 occurrences pour l'un et 2515 occurrences pour l'autre, leurs poids quantitatifs sont loin d'être insignifiants.

Ce premier regard sur l'analyse factorielle des correspondances du lexique de Force Ouvrière laisse donc perplexe. Cependant, un autre élément peut apporter des éléments de compréhension du graphique.

### **7.1.2. Une unité discursive soumise à l'influence du temps lexical**

On peut, en effet observer que les positions des sous corpus, ou de certains d'entre eux, suivent selon des segments séparés l'évolution chronologique de la négociation (représentée par les flèches). Cette observation n'est pas sans rappeler la référence à des *temps lexicaux*. L'outil lexicométrique appliqué à des séries textuelles chronologiques doit tenir compte de l'existence de *temps lexicaux*. Ceux-ci traduisent une évolution progressive des discours liée, non pas à des

---

<sup>639</sup> Notons que la position du sous-corpus de juin 1999, si elle est singulière, reste mineure dans l'analyse quantitative. Composé d'un texte unique, soit seulement 387 occurrences, écrit comme complément d'information à l'occasion d'un dossier sur la réforme institutionnelle de l'assurance-chômage (baisse du nombre des Assedic, modification du système informatique...), publié presque 10 mois avant le début de toute négociation à l'UNEDIC, l'information qu'il contient est à mesurer avec prudence. Un regard interprétatif et compréhensif semble plus approprié pour l'étude de ce sous-corpus, seul notre souci d'exhaustivité du corpus nous a poussé à l'y intégrer.

quelques éléments liés à la temporalité du segment en question (dates, citations d'évènements précis) présenterait une représentation graphique parabolique de l'AFC. En effet, l'unité lexicométrique sur la plupart des formes lexicales reporterait sur les formes lexicales annexes (dates...) le rôle de différenciation des sous-corpus.

Notre hypothèse est que nous retrouvons ce phénomène - influence du lexique « annexe » sur les résultats statistiques - pour la plupart des segments du corpus de FO. Pour vérifier cette hypothèse, il faudrait pouvoir observer la contribution au Khi deux de chacune des formes lexicales, ce que le logiciel utilisé (*Lexico 3*) ne permet pas. Nous pouvons toutefois nous appuyer sur l'analyse des spécificités positives et négatives de chacun des sous-corpus. Par ailleurs le logiciel accrédité d'un niveau de spécificité particulier, les formes les plus spécifiques, niveau dont le rôle est identique de celui de la contribution au khi deux.

Il n'est pas aisé de mesurer si les termes peu significatifs lorsqu'il s'agit de comprendre le discours de la CGT-FO sont fortement représentés dans l'écart à l'indépendance de chacun des sous-corpus tant la subjectivité d'appréciation est forte. Pour autant, une comparaison avec les analyses de spécificités des corpus de la CFDT et de la CGT peut nous donner quelques éléments supplémentaires au moins de tendances. Il apparaît que les mots pleins et significatifs du point de vue de l'interprétation des discours sont plus présents et à des niveaux de spécificité globalement plus élevés dans les listes de formes lexicales spécifiques des sous-corpus de la CGT et de la CFDT, plutôt que dans celles de FO. Ainsi, il ressort que la différenciation entre les sous-corpus de Force Ouvrière se ferait davantage que dans le cas des deux autres organisations sur la base de formes lexicales peu porteuses de sens dans notre étude (noms des mois, chiffres se rapportant aux dates des articles, déclarations ou évènements auxquels il est fait référence, termes tels que « avec », « devant »..., déclinaisons du verbe « être » ou « avoir »...etc). Et les spécificités seraient globalement moins franches compte tenu d'un niveau plus faibles des « taux » de spécificité calculés par le logiciel.

Ces éléments, pour subjectifs qu'ils soient, nous permettent de supposer que les termes véritablement porteur de sens, contribuent moins aux écarts à l'indépendance dans le cas de FO que dans celui des deux autres organisations syndicales étudiées. On peut en conséquence émettre l'hypothèse selon laquelle les formes lexicales plus annexes d'un point de vue sémantique, notamment issues de l'actualité conjoncturelle de la négociation, vont influencer le positionnement graphique des sous-corpus mensuels. Nous ne pouvons pas l'affirmer pleinement, mais un ensemble d'éléments viennent corroborer l'idée que ces formes lexicales peu importantes du point

de vue de l'interprétation y ont un poids relativement marqué. Il faut encore nuancer par le fait que ces paraboles sont loin d'être parfaites et ne concernent pas tous les mois, certains mois s'en écartant sensiblement.

Par ailleurs, nous l'avons dit l'analyse factorielle des correspondances du corpus textuel de Force Ouvrière, telle qu'elle se présente, ne nous interdit pas d'opérer certains regroupements de sous-corpus entre eux. Mais il faut garder, en toile de fond de l'analyse, l'idée que les frontières de chaque regroupement restent floues et que les différences peuvent se jouer ailleurs que sur l'essentiel.

C'est compte tenu de l'ensemble des éléments d'appréciation de ces statistiques textuelles du corpus de Force Ouvrière que nous allons maintenant mener l'analyse compréhensive du discours de la confédération. Pour autant, les éléments de lexicométrie sont aussi à observer du point de vue du sens. Si l'on avait à construire un plan de présentation du contenu discursif du corpus de FO au seul regard de l'analyse factorielle des correspondances lexicales, il faudrait traiter d'un côté les premiers mois (juin, décembre et janvier 1999 et mars 2000, peut-être avril), qui semblent dégager un profil lexicométrique non pas en rupture avec le reste du corpus, mais présentant quelques spécificités. Puis il faudrait traiter, dans une seconde partie, le reste du corpus, soit l'essentiel, puisque l'AFC nous relate une continuité lexicométrique à partir d'avril ou mai 2000. Cependant, nous procéderons différemment car, nous semble-t-il, la rupture de sens n'est pas majeure entre les premiers mois du corpus et les premiers mois de négociations. D'ailleurs, si les positions graphiques des premiers segments du corpus dans l'analyse factorielle des correspondances ne s'inscrivent pas dans la parabole décrite par les autres segments, ces positionnements ne marquent pas, à l'exception du sous-corpus de juin 1999, une rupture lexicométrique manifeste. Il nous semble plus juste de construire notre présentation en traitant chronologiquement deux parties distinctes : les segments qui se trouvent sur la partie gauche (de décembre 1999 à août 2000) d'une part, et ceux sur la partie droite de l'axe du premier facteur (abscisse) d'autre part (de septembre à décembre 2000), le point de rupture de l'axe étant le point d'origine déterminé par le croisement de l'axe du premier facteur avec l'axe du deuxième facteur. Ce choix, pour arbitraire qu'il soit, puisque nous avons montré la continuité lexicométrique du corpus, nous permettra de montrer le sens de cette évolution de la statistique textuelle du corpus. En effet, cette mutation lexicométrique, tout continue soit-elle, n'en est pas moins une transformation, dont nous nous devons de caractériser la forme et le sens. Un traitement chronologique en deux temps du corpus nous aidera à le faire.

## 7.2. Les positions de FO sur l'UNEDIC : discours de la contrepartie...

### 7.2.1. Améliorer le régime existant

L'année 1999 constitue le premier temps d'intervention discursive de Force Ouvrière sur la question de la renégociation de la convention UNEDIC. Cette dernière doit arriver à échéance le 31 décembre 1999, et la centrale syndicale s'inquiète qu'en ce début du mois de décembre les négociations n'aient toujours pas été entamées sur le double aspect du régime d'assurance-chômage et de l'ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi).

Notons que Force Ouvrière insiste davantage que les autres organisations syndicales sur le sort réservé au dispositif de l'ARPE. D'un point de vue lexicométrique, on relève ainsi 60 occurrences du terme dans le corpus, alors que, pour comparaison, la CGT réunit dans la totalité de son corpus à peine 31 occurrences de la forme lexicale « ARPE » et la CFDT, 41 occurrences. Mais au-delà d'une récurrence du thème, c'est aussi le ton employé par Force Ouvrière à propos de l'ARPE qui montre l'attachement et l'insistance de l'organisation sur le sujet. La non-prolongation du dispositif constituerait « *un véritable casus belli* » pour le syndicat. En effet la CGT-FO insiste sur le succès de cette mesure qui avec plus de 157 000 embauches<sup>642</sup> a permis « *bien plus que les créations d'emplois dans le cadre des 35 heures* »<sup>643</sup>. Aussi, le syndicat revendique-t-il « *la reconduction du dispositif de cessation anticipée d'activité contre embauche, y compris pour les salariés ayant commencé à travailler à 14 ou 15 ans* », soit la génération de 1942<sup>644</sup>.

La pression exercée par l'ensemble des confédérations syndicales réunies permettra d'obtenir une prorogation jusqu'au 30 juin 2000 de la convention d'assurance chômage précédente comme de l'ARPE, mais aussi un rendez-vous de négociation fixé à la mi-février (il n'aura lieu dans les faits qu'à la mi-mars). « *La prolongation pour six mois de la convention d'assurance-chômage et de l'ARPE permet d'échapper au vide conventionnel qui s'apparenterait à la politique de la terre brûlée et préserve l'autonomie du régime d'assurance-chômage* »<sup>645</sup>. Si Force Ouvrière a obtenu satisfaction au côté des autres organisations syndicales, la confédération regrette tout de même

---

<sup>642</sup> Statistiques portant sur la période de septembre 1995 à Octobre 1999 publiées par l'UNEDIC et citée par Force Ouvrière dans FO, *FO Hebdo*, n°2459, 5 janvier 2000. Au 30 avril 2002, l'UNEDIC recensait depuis la mise en place du dispositif le 1<sup>er</sup> octobre 1995, 227.523 embauches compensatrices (source : UNEDIC, « ARPE, principales caractéristiques des bénéficiaires et des embauches compensatrices », *Statis*, n°164, 2<sup>ème</sup> trimestre 2002, pp.67-78).

<sup>643</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2456, 8 décembre 1999.

<sup>644</sup> FO, *FO Hebdo*, dossier sur l'assurance-chômage de juin 1999.

<sup>645</sup> Déclaration de Marc Blondel du 23 décembre 1999, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2459, 5 janvier 2000.



que « le MEDEF [ait] refusé que l'ARPE soit étendue dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000 aux salariés nés en 1942 (...), ce que revendiquait également FO »<sup>646</sup>.

Au-delà de l'épisode factuel du rapport de force entre organisations syndicales et patronales sur la prolongation du régime conventionnel d'indemnisation du chômage ou de la question plus singulière de l'ARPE, la CGT-Force Ouvrière va avancer ses premiers éléments d'analyse et ses premières revendications pour les négociations à venir de la convention UNEDIC : « Dans le cadre des négociations attendues pour renouveler la convention de l'assurance-chômage, FO tient prêtes ses revendications : limiter la dégressivité de la fameuse AUD (allocation unique dégressive), qui pénalise les allocataires du fait de la durée trop courte de l'indemnisation ou encore l'allongement de la période de référence du temps travaillé donnant droit à une allocation (actuellement quatre mois dans les huit derniers mois) » (FOH - 8 décembre 1999). A l'occasion d'un dossier sur l'assurance-chômage, consacré pour l'essentiel à la réforme institutionnelle de l'UNEDIC et des Assedic (diminution du nombre d'Assedic, transformation de la gestion informatique...), le syndicat avance un certain nombre de positions qui nous permettent de compléter les revendications sur la dégressivité ou l'élargissement de la période de référence pour l'ouverture des droits. Ainsi, constatant qu' « avec le développement du travail précaire et des contrats atypiques, l'allocation versée est bien souvent inférieure au plancher (106,14 francs/jour) », puisque l'allocation ne peut dépasser 75% du salaire de référence, la confédération propose une « révision de l'allocation plancher, dernière allocation versée avant la fin de droits », sans pour autant préciser davantage ses souhaits en la matière. De même, le syndicat déclare vouloir améliorer le taux de couverture de la population des demandeurs d'emploi qui en 1999 dépasse à peine les 40%. « Pour FO, ce pourcentage est trop faible. Une attention particulière sera portée à la situation des allocataires en fin de droits »<sup>647</sup>. Mais là encore, l'article ne fait qu'une déclaration d'intention sans décrire les paramètres précis sur lesquels l'organisation syndicale est décidée à agir afin d'améliorer effectivement ce taux de couverture des salariés privés d'emploi.

D'autres éléments peuvent être relevés dans cette première période de production de discours. Ainsi, Marc Blondel rappelle que, de l'avis de son organisation, les partenaires sociaux ne sont pas les seuls responsables face à l'indemnisation du chômage et à ses modalités : « Le régime d'assurance-chômage ne couvrant que 41 % des chômeurs, il appartient également au gouvernement de prendre ses responsabilités pour les allocations de son ressort ». Ce qui ne

---

<sup>646</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2459, 5 janvier 2000.

<sup>647</sup> FO, Dossier sur l'assurance-chômage, *FO Hebdo*, juin 1999.

l'empêche pas de réaffirmer, de manière plus ou moins paradoxale quelques lignes plus loin, qu'« *en matière de protection sociale collective, FO demeure déterminée à lutter contre le couple infernal étatisation-privatisation qui conduit à donner aux plus défavorisés des allocations, aux plus aisés des rentes* »<sup>648</sup>. Certes, le secrétaire général de FO rappelle son refus d'un système séparant d'un côté les *pauvres* bénéficiant de la solidarité nationale (étatisation-allocations) et de l'autre les *riches* percevant une rente de propriété (privatisation-rentes), mais, par le simple fait de rappeler à l'Etat son rôle de pourvoyeur d'indemnisation, Marc Blondel entretient de fait la légitimité d'un régime étatique d'allocations aux plus défavorisés. Nous verrons que tout au long de la négociation UNEDIC, le syndicat va défendre un système indemnitaire bi-polaire de fait, qui entretient certaines similitudes avec celui que la confédération syndicale dénonce : allocations d'Etat pour les pauvres et allocations d'assurance (salaire différé) sur le modèle de la rente de capitalisation pour les autres, même si le financement par répartition du régime permet à la confédération syndicale d'invoquer la solidarité comme fondement du système conventionnel d'indemnisation.

Ce « classicisme assurantiel »<sup>649</sup> va s'affiner et s'affirmer lorsque les négociations débiteront effectivement plusieurs mois plus tard : « *Pour Force Ouvrière, l'essentiel doit porter sur l'indemnisation, la convention centrale de l'assurance-chômage. Elle demande la réduction, voire la suppression de la dégressivité, un relèvement du niveau minimal des prestations, la création d'une allocation de fin de droits permettant une prolongation de ceux-ci* »<sup>650</sup>. L'amélioration du taux de couverture des chômeurs est encore à l'ordre du jour du catalogue revendicatif de FO, qui « *souhaite discuter d'une indemnisation de 60 à 70% des chômeurs, contre 40% actuellement* ». L'organisation réitère encore ses exigences vis-à-vis du dispositif ARPE, « *la mesure « active » ayant créé le plus d'emplois - 200 000 -, FO veut non seulement sa reconduction pour deux ans, mais aussi son extension aux salariés nés en 1942* »<sup>651</sup>.

L'annonce dans les premiers jours de juin du bilan financier en excédant de l'UNEDIC, comme des prévisions d'excédents pour les années à venir, va réactiver encore le discours revendicatif du syndicat autour des mêmes propositions : « *Jean-Claude Quentin, Secrétaire confédéral de FO, a expliqué que cela pouvait permettre de supprimer la dégressivité, d'étendre l'ARPE à la génération de 1942, d'indemniser plus de salariés en situation précaire (avec quatre mois de*

---

<sup>648</sup> Déclaration de Marc Blondel du 23 décembre 1999.

<sup>649</sup> Le terme *assurantiel* est ici référé à la notion d'*assurance sociale*, collective.

<sup>650</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>651</sup> FO, *ibid.*

*travail sur les douze derniers mois au lieu de huit), de relever l'allocation plancher. Bref, d'indemniser davantage de chômeurs et mieux »<sup>652</sup>.*

Les propositions de la CGT-Force Ouvrière traduisent une volonté de changement ou d'amélioration des conditions d'indemnisation avant tout *dans* les cadres du fonctionnement actuel du régime de l'UNEDIC. Il s'agit de modifier les paramètres du système mais pas d'en modifier les fondements.

### **7.2.2. « L'assurance-chômage en danger »<sup>653</sup> : défendre le régime d'assurance collective...**

La négociation autour de l'indemnisation des chômeurs s'engage sur une série de propositions patronales qui vont provoquer une levée de bouclier de la part de Force Ouvrière qui considère que « *le régime d'assurance-chômage est menacé dans son rôle et son existence* » (déclaration FO du 16 mai). En effet, « *créé il y a quarante-deux ans, sur incitation des pouvoirs publics, le régime paritaire d'assurance-chômage est un régime de solidarité dans lequel les salariés mutualisent leurs cotisations pour indemniser les travailleurs privés d'emploi (...). Ce sont les salariés qui assurent le financement du régime d'assurance-chômage directement (cotisations ouvrières) et indirectement (cotisations patronales)* »<sup>654</sup>. Et « *ce sont les cotisations qui sont constitutives du droit à indemnisation* »<sup>655</sup>.

Ce système d'assurance collective qui répond à une « *logique d'assurance-chômage, où le salarié acquiert un droit à l'indemnisation en versant des cotisations* », où le « *droit [naît] du versement de cotisations définies collectivement* »<sup>656</sup>, reste le système le plus légitime aux yeux de la confédération syndicale : « *Pour Force Ouvrière, il demeure indispensable que le régime d'Assurance-chômage, basé sur un financement collectif par cotisations, assure des droits individuels améliorés, sans discrimination et à un nombre plus important de demandeurs d'emplois* »<sup>657</sup>.

---

<sup>652</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>653</sup> Titre de l'éditorial de Marc Blondel dans FO, *FO Hebdo*, n°2477, 17 mai 2000.

<sup>654</sup> Editorial de Marc Blondel, *ibid*.

<sup>655</sup> Déclaration de Force Ouvrière du 4 mai 2000.

<sup>656</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>657</sup> Déclaration de Force Ouvrière du 6 juin 2000.

L'attachement au « régime de solidarité dans lequel les cotisations versées constituent des garanties collectives »<sup>658</sup> est la traduction même de ce que l'on peut désigner comme le discours de la contrepartie. Le droit à indemnisation est théorisé et justifié comme étant un salaire *différé* alloué en contrepartie de cotisations versées au cours de son emploi passé par le salarié qui se retrouve involontairement au chômage. Si le terme même de *salaire différé* est peu utilisé (5 occurrences dans tous le corpus), la rhétorique de la contrepartie est massivement présente dans le discours de Force Ouvrière : « *Je suis indemnisé par l'UNEDIC, sur le principe selon lequel le versement de ces cotisations est constitutif du droit à l'indemnisation* »<sup>659</sup>. Cette rhétorique est fondatrice des positions que soutient la confédération syndicale pour justifier tant son opposition aux propositions du MEDEF que les propositions d'amélioration du régime UNEDIC.

La CGT-Force Ouvrière reste donc attachée à ce mode de fonctionnement d'assurance collective du régime UNEDIC, qui associe l'automaticité du droit liée à la cotisation, et la solidarité entre salariés en activité et salariés privés d'emploi par le biais du mode de financement par répartition. Fonctionnement que les propositions du MEDEF, aux yeux de la centrale syndicale, remettent en cause.

### **7.3. ...contre la logique patronale**

#### **7.3.1. L'assurance-chômage dénaturée**

L'objectif du MEDEF est décrypté par Force Ouvrière comme cherchant à « *substituer à un système de solidarité un système assurantiel et individualisé* ». « *Pour Jean-Claude Quentin, Secrétaire confédéral FO, « on passe d'une logique d'assurance-chômage, où le salarié acquiert un droit à l'indemnisation en versant des cotisations, à une logique assurantielle de pénalité et de sanction. Ce n'est pas acceptable »* »<sup>660</sup>. Le régime d'assurance-chômage se transformerait pour ainsi dire en « *une assurance privée où le salarié paye une prime pour se couvrir et où les clauses du contrat individuel comprennent le bonus/malus et des dispositions d'exclusion* »<sup>661</sup>. Selon Marc

---

<sup>658</sup> Déclaration de Force Ouvrière du 14 juin 2000.

<sup>659</sup> Marc BLONDEL, « Lettre imaginaire d'un chômeur à Denis Kessler, en guise d'éditorial », *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>660</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2473, 12 avril 2000.

<sup>661</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2477, 17 mai 2000.

Blondel, le MEDEF « *veut en effet remettre totalement en cause les principes de solidarité ayant présidé à la mise en place de ce régime il y a quarante-deux ans* »<sup>662</sup>.

Les utilisations des termes « *assurance* », « *assurantiel* », etc., dans le discours de la CGT-FO, sont à prendre avec délicatesse puisque le syndicat les utilise pour désigner différentes notions, pour se positionner sur différents registres. C'est d'ailleurs ce qui rend difficile la démonstration lexicométrique de notre lecture compréhensive. Il faut différencier dans la production discursive du syndicat, ce qui relève de l'*assurance* sociale collective de ce qui relève de l'*assurance* privée individualisée et contractuelle. L'*assurance* collective conçue comme ouvrant un droit automatique lié au versement de cotisations préalables est défendue par FO, à l'inverse de l'*assurance* « *quasi-privée* » proposée par le MEDEF qui individualise et conditionne le droit au-delà de la condition de versement de cotisations par le passé.

L'enjeu, et le « *danger* » évoqué par la CGT-FO, tient donc dans le changement de nature du régime d'indemnisation de l'UNEDIC qui consisterait à « *remplacer un système collectif de droits individuels par un système individuel de droit assurantiel* »<sup>663</sup> « *qui transformerait les « bénéficiaires » en clients* »<sup>664</sup>. L'opposition entre le système d'*assurance* sociale et la proposition du MEDEF d'un régime sur le modèle de l'*assurance* privée se mesure à la lumière des *garanties collectives* d'accès à des *droits individuels* : « *Le texte patronal, s'il trouvait application, marquerait la fin d'un régime de solidarité dans lequel les cotisations versées constituaient des garanties collectives et des droits individuels* »<sup>665</sup>. Ce projet cherche à « *remplacer la logique de garanties collectives assurant des droits individuels par un individualisme* »<sup>666</sup>. C'est donc ce système solidaire « *basé sur des garanties collectives et assurant des droits individuels* »<sup>667</sup> que Force Ouvrière, attachée à la logique d'*assurance* sociale, tient à défendre face aux prétentions patronales.

Et cette conviction est avancée par la CGT-FO à l'aune de la proposition par le MEDEF du CARE (Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi). Elle reproche au projet « *de reléguer la question de l'indemnisation au second plan et de transformer radicalement les missions de l'assurance-*

---

<sup>662</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>663</sup> Marc BLONDEL, « Lettre imaginaire d'un chômeur à Denis Kessler, en guise d'éditorial », *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>664</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000.

<sup>665</sup> Déclaration de FO du 14 juin 2000.

<sup>666</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>667</sup> Déclaration de FO du 15 juin 2000.

*chômage* » en utilisant le régime pour le placement des demandeurs d'emploi et surtout en contractualisant le droit aux allocations, le non-respect du contrat entraînant des sanctions<sup>668</sup>.

### 7.3.2. Une confusion des rôles d'indemnisation et de reclassement

Selon l'analyse de FO, on assiste dans le projet patronal à une « *confusion entre le régime d'assurance-chômage, l'ANPE et l'AFPA* » car « *le «nouveau» régime marcherait sur les plates-bandes de l'ANPE et de l'AFPA, services publics qu'il mettrait en concurrence, considérant notamment qu'ils ne sont pas assez performants* »<sup>669</sup>. En effet, le jugement de FO est sans appel : « *les agents de l'ANPE et de l'AFPA doivent comprendre que, pour le MEDEF, ils sont inefficaces et que ces établissements publics doivent être mis en concurrence* »<sup>670</sup>. La proposition du MEDEF vise à « *instaurer un « contrôle économique » du chômage, l'UNEDIC (...) ferait concurrence à l'ANPE pour la mise en adéquation des demandes et des offres d'emploi, et à l'AFPA, qui devrait intégrer les méthodes du MEDEF en matière de formation professionnelle* »<sup>671</sup>. « *Nous n'acceptons pas l'idée d'un grand service privé de l'emploi, qui engloberait ou concurrencerait l'ANPE ou l'AFPA* »<sup>672</sup>.

Force Ouvrière s'inquiète de ce point de vue de l'impartialité du placement des chômeurs si l'institution qui indemnise le chômage devient actrice du reclassement professionnel des demandeurs d'emploi: « *Comment éviter le risque de discrimination suivant que la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, (...), se ferait en flux (nouveaux inscrits) ou en stock (chômeurs en cours d'indemnisation)? Comment éviter la discrimination entre chômeurs indemnisés (42%) et non indemnisés (58%)? Qui jugerait de la qualité et de la validité des offres d'emploi proposées?* ». La conclusion logique de ce raisonnement est que le reclassement professionnel des demandeurs d'emploi « *doit demeurer de la compétence de l'ANPE* »<sup>673</sup> de manière exclusive si l'on souhaite conserver une impartialité dans le placement. De manière générale, le service public doit conserver son indépendance face aux intérêts patronaux particuliers.

---

<sup>668</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2473, 12 avril 2000.

<sup>669</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2477, 17 mai 2000.

<sup>670</sup> Déclaration de FO du 4 mai 2000.

<sup>671</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>672</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000.

<sup>673</sup> Déclaration de FO du 22 mai 2000.

L'introduction de l'UNEDIC et des Assedic dans le jeu de reclassement et de formation des demandeurs d'emploi revêt une dimension supplémentaire au regard des possibilités de sanctions que le projet patronal prévoit à l'égard des personnes au chômage qui ne respecteraient pas les conditions du contrat d'aide au retour à l'emploi : *« non seulement le MEDEF entend faire de l'UNEDIC un relais en matière de placement des demandeurs d'emploi, mais, de surcroît, il veut doter l'institution d'une capacité de sanction à l'égard des «mauvais chômeurs» »*<sup>674</sup>. *« Actuellement, c'est l'ANPE qui, gérant la liste des demandeurs d'emploi, constate les motifs de radiation et finit par se tourner vers les DDE, lesquelles, chargées du contrôle administratif, décident. (...) Les agents publics observent des règles de déontologie protégées de tout critère financier ou économique... »*, ce qui assure une impartialité dans le jugement des chômeurs et dans l'application des sanctions<sup>675</sup>. *« Avec le « CARE », la CFDT comme le MEDEF veulent substituer à ces établissements publics d'État un organisme privé, géré paritairement par les interlocuteurs sociaux: l'UNEDIC. C'est vouloir confier à l'institution un « contrôle économique » des chômeurs et impliquer les confédérations syndicales dans une logique de sanction »*<sup>676</sup>. La CGT-Force Ouvrière dénonce ici la possibilité pour l'UNEDIC de se retrouver à la fois juge et partie vis-à-vis des litiges qui pourraient l'opposer à des demandeurs d'emplois indemnisés. La *« logique de bonus/malus »* évoquée par l'organisation rejoint cette idée de *« contrôle économique des chômeurs »*, où le droit de percevoir des indemnités de chômage est jugé par les Assedic y compris au regard *« de la bonne conduite du « bénéficiaire » dans sa recherche d'emploi comme dans sa docilité à accepter n'importe quel emploi »*, et non plus seulement sur la base unique des cotisations passées.

Ce que Force Ouvrière dénonce au travers de l'immixtion du régime d'indemnisation dans les missions qui relèvent du service public de l'emploi, c'est tout autant le danger en soi sur la mission de placement des chômeurs, que les conséquences que cela peut avoir sur l'indemnisation. Car le rapprochement institutionnel des missions d'indemnisation et de placement constitue un volet de réformes parfaitement en cohérence avec les projets de transformation des principes d'indemnisation. Le chômeur voit ses droits soumis à des contraintes individuelles établies par contrat, dont le régime ainsi reformé contrôlerait le respect, sans quoi il appliquerait des sanctions y compris en rejetant hors de l'indemnisation certains d'entre eux. C'est en ce sens que FO affirme, à l'inverse des projets patronaux, que *« le régime d'assurance-chômage n'a pas pour objet de sélectionner pour le compte des entreprises les «bons» chômeurs, et de renvoyer les*

---

<sup>674</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2473, 12 avril 2000.

<sup>675</sup> Déclaration de FO du 22 mai 2000.

<sup>676</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000

*autres à l'assistanat ou au RMI sous prétexte d'incompétence ou d'inemployabilité* »<sup>677</sup>. Or, selon FO, c'est bien la conséquence ou l'objectif caché du CARE : « *Avec un tel système, l'institution chômage deviendrait un holding assurantiel décidant des embauches, des aides, des sanctions, faisant le tri des chômeurs, gardant les «bons» pour les entreprises (à coût réduit) et renvoyant les «mauvais» au RMI* »<sup>678</sup>.

La cohérence du système aboutit donc à trier les chômeurs selon les exigences du patronat et ainsi faire pression à la baisse sur les exigences des chômeurs quand aux conditions d'emploi qu'ils sont en droit d'exiger.

### **7.3.3. Un système qui contraint les chômeurs à accepter n'importe quel emploi**

En effet, tel est sans doute le danger principal que dénonce Force Ouvrière dans ce projet de CARE : pénaliser les chômeurs « *en conditionnant leurs allocations à leur « bonne conduite » et, en définitive, en les poussant à accepter des emplois sous-payés* »<sup>679</sup>. D'après le secrétaire général de la CGT-FO, l'ensemble des contraintes et sanctions prévues dans le projet du patronat, aboutit au fait que « *si l'UNEDIC n'est pas dans la capacité de proposer un emploi, le chômeur devra accepter de baisser sa qualification, de déménager, toujours sous peine de sanction, qui plus est avec de nouveaux contrats de travail précaires que le patronat souhaite* »<sup>680</sup>.

Le syndicat n'est pas tendre dans ses conclusions, allant jusqu'à parler de STO, même si Marc Blondel tempère dans son éditorial du 31 mai 2000 : « *il n'était bien sûr pas question de faire référence à la période d'occupation nazie mais, plus simplement, de parler de travail obligatoire économiquement, ce qui a existé et existe encore dans nombre de pays* ».

La cohérence du système défendu par le patronat (contractualisation-contrôle-sanction) se confirme encore « *lorsque l'on sait que dans ce même groupe [de négociation], sur le dossier de la précarité, le MEDEF propose deux nouveaux contrats de travail, l'un dit de « mission », l'autre d'une durée maximum de cinq ans, plus précaires que les CDD car sans garanties, en cas de licenciement notamment* ». Par le biais de la contrainte, les employeurs « *veulent maintenant,*

---

<sup>677</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000.

<sup>678</sup> Marc BLONDEL, « Lettre imaginaire d'un chômeur à Denis Kessler, en guise d'éditorial », *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>679</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>680</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.



*comme ils le font de plus en plus, n'avoir à proposer que des emplois précaires »<sup>681</sup>. Et c'est ainsi qu'« en même temps qu'il crée l'obligation pour les chômeurs d'accepter des emplois qu'ils auraient pu refuser sans le PARE, le patronat met en place les contrats précaires qu'il leur destine. Ce sont ces contrats qui, dans l'esprit du patronat, sont appelés à devenir la norme »<sup>682</sup>.*

Ainsi, pour FO, le patronat multiplie les avantages : il contribue à dégrader les normes d'emploi en proposant de nouveaux types de contrats de travail précaires, contrats que les chômeurs seront contraints d'accepter, il exclut du régime ceux qui refusent de se soumettre à ce régime et individualise les droits en conformité avec « *la citation de Machiavel : diviser pour mieux régner* »<sup>683</sup>.

#### **7.3.4. Culpabilisation des chômeurs**

Mais, derrière ce jeu de sanctions, outre la logique de « *soumission individuelle* » qu'elle impliquerait si l'UNEDIC venait à se transformer selon les vœux patronaux, Force Ouvrière dénonce une logique de culpabilisation des personnes privées d'emploi. La philosophie du CARE qui conditionne le droit à certaines obligations sous peine de sanctions « *signifie que le chômeur serait non seulement responsable de sa situation, mais coupable de ne pas retrouver un emploi* »<sup>684</sup>. Marc Blondel s'exprimant devant les congressistes de l'Union Départementale Force Ouvrière du Lot-et-Garonne, le 20 mai 2000, affirme cette position : « *Je me refuse à considérer les travailleurs sans emploi comme responsables de leur état de chômeurs et, au nom de la solidarité, je refuserai qu'ils fassent l'objet de sanction* »<sup>685</sup>.

Le syndicat s'efforce au contraire de « *dénoncer le retournement d'analyse du chômage par les porte-parole des entreprises : le chômeur n'est plus victime de la situation économique -nous rappelons que pour faire valoir ses droits d'allocataire il faut être licencié-, mais il devient responsable de son état; il n'a pas su se vendre, il est donc coupable* »<sup>686</sup>. Pourtant, « *ce sont les employeurs qui embauchent et qui débauchent* »<sup>687</sup>, c'est pourquoi l'organisation syndicale dénonce la logique d'inversion des responsabilités entre salariés et employeurs dans le sort

---

<sup>681</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>682</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>683</sup> FO, *ibid.*.

<sup>684</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2477, 17 mai 2000.

<sup>685</sup> Extraits publiés sur le site internet de Force Ouvrière.

<sup>686</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000.

<sup>687</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

réservé aux demandeurs d'emploi. « *Nous refusons le procès d'intention fait aux chômeurs, leur culpabilisation et les contrats léonins de type assurantiel établis au nom d'une institution paritaire* »<sup>688</sup>. « *Pour Force Ouvrière, il convient de respecter les demandeurs d'emploi, non en les sanctionnant mais en se basant sur leur volonté de retrouver au plus vite un emploi* »<sup>689</sup>. Dans cette optique, « *FO proposerait de généraliser les conventions de conversion qui existent déjà et offrent une assistance en termes de bilan, de formation et de reclassement* »<sup>690</sup>.

### **7.3.5. La logique libérale « anti-républicaine » comme fond idéologique du projet patronal**

« *Qu'il s'agisse du CARE, des nouveaux contrats de travail précaires, de l'avenir de l'ARPE, de la confusion entre le régime d'assurance-chômage, l'ANPE et l'AFPA, les projets du MEDEF, empreints d'un libéralisme économique renforcé, sont destructeurs* »<sup>691</sup>. Force Ouvrière analyse les propositions de transformation du régime UNEDIC proposées par le MEDEF comme guidées par la volonté de libéralisation de l'économie. « *Le CARE est en tout cas un concentré de la dérive libérale anglo-saxonne du MEDEF, soutenu par la CFDT* »<sup>692</sup>.

Force Ouvrière inscrit la compréhension des revendications du patronat dans le cadre plus global de la « refondation sociale » et de ses objectifs généraux. « *Pour [le MEDEF], le contexte est marqué par une concurrence exacerbée à l'échelle mondiale et il veut créer les conditions pour que les entrepreneurs, principaux acteurs de la « mondialisation », puissent s'y épanouir le plus libéralement possible. D'où cette mise en avant d'intérêts purs et durs ne supportant plus les garanties collectives, avec un objectif, vraiment archaïque celui-là: baisser le coût du travail* »<sup>693</sup>.

Le propos de la CGT-FO est donc clair : « *ce qui est en cause c'est le libéralisme économique, son cynisme, ses inégalités, son mépris des femmes et des hommes, considérés comme des marchandises* »<sup>694</sup>. En conséquence, « *c'est la conception libérale de la loi du plus fort qu'il nous faut combattre* »<sup>695</sup>. Un avis partagé par bon nombre d'acteurs qui se sont opposés à la réforme du régime UNEDIC (syndicats, partis de gauche, associations de chômeurs...).

---

<sup>688</sup> Déclaration de FO du 2 juin 2000, parue dans, FO, *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>689</sup> Déclaration de FO du 22 mai 2000.

<sup>690</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000.

<sup>691</sup> Déclaration de FO du 16 mai 2000

<sup>692</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>693</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>694</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2482, 28 juin 2000.

<sup>695</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2483, 5 juillet 2000.

Mais Force Ouvrière dénote sur un point vis-à-vis de ses partenaires de contestation, lorsqu'elle met en opposition le libéralisme et les valeurs républicaines. Le syndicat lit dans la démarche globale de « refondation sociale », « *un engagement pour le libéralisme économique pur et dur, sur le modèle anglo-saxon et qui, au nom du «risque entrepreneurial», veut disloquer les garanties collectives et, en France, les valeurs républicaines* »<sup>696</sup>. Sur le sujet précis de l'assurance-chômage la confédération syndicale affirme qu'il « *y a une démarche antirépublicaine dans le fondement idéologique du CARE* »<sup>697</sup>. S'agissant de l'accord du 14 juin 2000, le secrétaire général du syndicat précise encore qu'« *il correspond en tous points à la logique libérale anglo-saxonne du patronat, logique par définition contradictoire avec le principe de solidarité et les valeurs républicaines* »<sup>698</sup>.

Pour Force Ouvrière les garanties collectives, productrices de droits égaux pour chacun, sont assises sur les valeurs de la République. La remise en cause de ces garanties collectives sont par conséquent une remise en cause des valeurs républicaines qui les fondent.

### 7.3.6. L'accord passe, le discours reste

Comme nous l'avons souligné par le biais de l'analyse factorielle des correspondances lexicales, contrairement aux discours de la CFDT et de la CGT, l'accord du 14 juin 2000 n'a pas provoqué de rupture lexicométrique dans le corpus de Force Ouvrière. L'analyse compréhensive du discours de la confédération confirme cette continuité discursive de la centrale syndicale. En effet, Force Ouvrière ne voit que « *quelques modifications marginales* » entre l'accord et le « *texte prévu dès le départ par le patronat* » et va ainsi maintenir sa production discursive tant d'un point de vue sémantique que lexicométrique.

Le contenu du discours, axé pour beaucoup sur le principe de l'indemnisation en contrepartie des cotisations passées et sa remise en cause par le CARE/PARE, reste identique. La signature de l'accord puis de la 1<sup>ère</sup> proposition de convention est l'occasion de réitérer que « *en lieu et place d'un droit aux allocations ouvert par des cotisations, le projet patronal d'assurance chômage entend imposer un acte juridique nouveau, par lequel le travailleur privé d'emploi, isolé, se voit contraint, sous peine de sanctions, à des procédures qui le conduisent à accepter l'emploi qui lui*

---

<sup>696</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2486, 30 août 2000.

<sup>697</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>698</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2482, 28 juin 2000.

est «proposé»<sup>699</sup>. Aussi, la confédération, s'évertue à dénoncer une fois de plus « le changement de nature que signifierait l'entrée en vigueur de la réforme, qui n'a ni la configuration ni le contenu d'une assurance-chômage ». « L'indemnisation cesse d'être un droit. Pour que les allocations leur soient versées, les travailleurs privés d'emploi sont obligés d'accomplir des «devoirs», définis dans un contrat. D'un droit né du versement de cotisations définies collectivement, on passe à des devoirs individuels ». Claude Jenet annonce donc que cet accord signe « l'acte de décès du système d'assurance-chômage (...) Et d'en indiquer la cause essentielle: « La fin d'un régime fondé sur la solidarité entre actifs et chômeurs, le seul fait de cotiser assurant des droits, remplacé par un système destiné à gérer l'emploi »<sup>700</sup>. Ainsi, « le protocole d'accord, s'il devait s'appliquer, changerait la nature même du régime en remplaçant le droit à indemnisation, ouvert en cas de perte involontaire d'emploi si on a précédemment cotisé, par un dispositif individuel d' « aide au retour à l'emploi » obligatoire et assorti de sanctions »<sup>701</sup>. La dénaturation du système d'assurance collective reste donc au cœur du discours de Force Ouvrière, avant comme après la concrétisation de l'accord du 14 juin et de la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000. Avant l'accord, FO dénonçait ce qui allait advenir, après l'accord, le syndicat dénonce ce qui est advenu.

Le caractère contraignant du CARE devenu PARE reste également un élément de discours qui ne change pas. L'accord du 14 juin reprend des dispositifs de sanctions vis-à-vis des chômeurs ainsi « obligés de choisir entre un emploi sous-payé et l'exclusion »<sup>702</sup>. En effet, « à aucun moment, et nonobstant nos positions régulièrement réitérées, (...) le caractère obligatoire du CARE, devenu PARE, n'a été remis en cause ». « Force Ouvrière continue donc à contester les notions d'obligation et de sanctions contenues dans le PARE »<sup>703</sup>. De même FO persiste sur le thème selon lequel l'accord pousse à « culpabiliser les chômeurs, les faire passer pour des paresseux ou des incompetents »<sup>704</sup>.

Le cap de la signature en juin de l'accord comme de la première convention, n'est précisément pas un cap du point de vue du discours de FO. Il n'est qu'un moment, un évènement parmi d'autres, autour duquel l'organisation continue de dérouler son discours sur les principes qui guident ou doivent guider l'indemnisation.

---

<sup>699</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>700</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>701</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2482, 28 juin 2000.

<sup>702</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>703</sup> Déclaration de FO du 1<sup>er</sup> juillet 2000.

<sup>704</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

## **7.4. Le paritarisme et la contractualisation collective comme modèle de relation sociale**

La question même du paritarisme, de la « *pratique contractuelle* » entre les partenaires sociaux, est un sujet de production de discours important dans le corpus de FO. D'un point de vue lexicométrique, on peut relever que le radical « parit » donne 58 occurrences chez FO contre 29 pour la CFDT et 34 pour la CGT. Le radical « parit » se développe en quatre formes lexicales : « *paritaire* », « *paritaires* », « *paritarisme* » et dans le corpus FO le radical se développe pour une occurrence en « *paritairement* ». L'insistance de Force Ouvrière est donc mesurable par la statistique textuelle. Toutefois, c'est avant tout l'analyse compréhensive qui nous permet de mettre largement en lumière l'attachement discursif de l'organisation syndicale à ce thème du paritarisme.

### **7.4.1. Sortir des fausses négociations**

Une partie des premières productions discursives de FO est consacrée aux problèmes de méthodes dans la négociation. Ces dernières, dénoncées par la centrale syndicale, consistent à regrouper dans un même groupe de négociation les questions d'indemnisation du chômage, de retour à l'emploi et de création de nouveaux contrat de travail. L'existence de ce groupe de travail discutant simultanément sur plusieurs thèmes est le résultat du projet patronal de « refondation sociale ». Et cette forme de négociation fait réagir Marc Blondel : « *Il va bien falloir maintenant rentrer dans le vif du sujet, selon une négociation de type traditionnel, et être précis* »<sup>705</sup>.

En effet, la question de la méthode de négociation n'est pas une affaire sans incidence. Associer dans un même groupe de travail, les négociations sur l'indemnisation du chômage, celles sur la création de nouveaux contrats de travail, ou encore sur la formation, suppose une relation logique entre ces sujets, ce que la conception de Force Ouvrière du régime UNEDIC, théorisé comme une assurance sociale, ouvrant des droits en contrepartie de cotisations, lui interdit véritablement de penser. D'autre part, unir dans un même « paquet » de négociation différents thèmes, permet également de mettre en balance les différents sujets dans l'élaboration d'un compromis. Raisonnablement, il est crédible d'imaginer que la mutualisation des sujets de compromis élargit les issues d'insatisfaction.

---

<sup>705</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2479, 31 mai 2000.

Ces éléments sont en mesure de justifier l'insistance de Force Ouvrière sur cette question de la forme des négociations. Face à cette préoccupation, la délégation de la confédération a donc proposé et obtenu l'adoption d'une « *motion de méthode* » exigeant « *que cesse cette succession sans fin des groupes de travail et que se tiennent enfin des réunions paritaires* »<sup>706</sup>, pour revenir « *à une conception normale de la négociation* »<sup>707</sup> permettant de dégager des « *thèmes de négociation, bien séparés, (...) de différencier les priorités* »<sup>708</sup>.

Les organisations syndicales ont donc finalement obtenu une transformation de la forme des négociations en revenant sur des bases « *classiques* » de négociations paritaires, dont une est entièrement consacrée à la seule négociation du régime conventionnel d'indemnisation du chômage. Le processus de « *refondation sociale* » tel qu'il a été élaboré par le patronat subit de ce point de vue une certaine modification. Au-delà, c'est toute la « *refondation sociale* » qui marquera une pause, puisque la négociation houleuse du régime conventionnel d'indemnisation du chômage provoquera une mise en sommeil pour un temps de l'ensemble des autres groupes de travail mis en place.

#### **7.4.2. Respecter l'usage et les acteurs de la négociation**

Au-delà de la forme par groupe de travail de la négociation, c'est au comportement du patronat que la CGT-FO va s'en prendre. FO part du principe qu'« *un bon accord ne peut être qu'un bon compromis, c'est-à-dire un accord où les employeurs considèrent qu'ils ont trop cédé et les travailleurs pas assez obtenu* »<sup>709</sup>. Or, constate le syndicat, « *Le MEDEF et ses représentants conditionnent la poursuite des négociations à l'acceptation de la philosophie patronale sur le retour contraint à l'emploi* »<sup>710</sup>. Force Ouvrière tente de mettre l'organisation patronale face à ses contradictions. Si le processus de « *refondation sociale* » a pour objectif de contractualiser entre partenaires sociaux en dehors de la tutelle de l'Etat, « *une réelle réappropriation du dialogue social, porteuse en la matière d'un paritarisme distinct de toute privatisation ou étatisation, exige de la part des interlocuteurs sociaux une volonté claire de négociation* »<sup>711</sup>. « *La technique du*

---

<sup>706</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2476, 10 mai 2000.

<sup>707</sup> Déclaration de FO du 4 mai 2000.

<sup>708</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2476, 10 mai 2000.

<sup>709</sup> Déclaration de FO du 2 juin 2000, parue dans FO, *FOH*, n°2480, 7 juin 2000.

<sup>710</sup> Déclaration de FO du 13 juin 2000.

<sup>711</sup> Extrait d'une lettre commune de MM. Blondel et Cazettes, cité dans FO, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

*«c'est à prendre ou à laisser» ne saurait en aucun cas être assimilée à une négociation sociale respectueuse de l'égalité de droit des interlocuteurs »<sup>712</sup>.*

On l'aura compris, Force Ouvrière accuse le patronat, et tout particulièrement sa première organisation représentative, le MEDEF, de refuser le principe même de la négociation. Par là-même, c'est le paritarisme en lui-même que le patronat remet en cause : *« entre la privatisation et l'étatisation, il y a le paritarisme, souligne Marc Blondel (...). Le patronat s'est trompé, le paritarisme c'est l'égalité de droits des interlocuteurs »<sup>713</sup>. Ainsi, pour l'organisation « nous avons l'obligation de trouver le compromis. En refusant d'assouplir sa position le MEDEF a fait de l'idéologie, à se demander s'il ne voulait pas quitter le système paritaire »<sup>714</sup>. Car, du point de vue de la CGT-FO, le patronat agit comme s'il était porteur d'un « mandat impératif, ce qui serait contraire à l'esprit et à la pratique du contrat collectif et du paritarisme »<sup>715</sup>, puisque, dès lors, aucun compromis n'est possible.*

Selon Force Ouvrière, alors même qu'il prétend défendre la voie de la contractualisation négociée face à l'étatisme, objet du processus de « refondation sociale » qu'il a initié, le patronat a des pratiques à l'opposé de ses discours. *« Si les interlocuteurs sociaux veulent être considérés comme des acteurs conséquents, ils doivent comprendre que le paritarisme ne se résout pas à des arguties juridiques et qu'il ne se pratique pas aux forceps. Dans le cas contraire, c'est la responsabilité des signataires qui est remise en cause »<sup>716</sup>. En refusant tout compromis, les seules alternatives que le patronat offre aux organisations syndicales sont l'alignement sur ses propres positions d'une part, le conflit d'autre part. Pour la CGT-FO, la première option étant à son sens exclue pour une organisation syndicale qui se prétend au service des intérêts des salariés, « il est temps que les organisations patronales comprennent que le passage en force ne peut que conduire au rapport de forces. (...) Force Ouvrière est toujours prête à négocier, à condition que les interlocuteurs patronaux soient eux aussi, enfin, dans l'esprit de négocier »<sup>717</sup>.*

---

<sup>712</sup> Déclaration de FO du 15 juin 2000

<sup>713</sup> *ibid.*

<sup>714</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

<sup>715</sup> Déclaration de FO du 13 juin 2000.

<sup>716</sup> Déclaration de FO du 6 juillet 2000.

<sup>717</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2481, 21 juin 2000.

### 7.4.3. L'attachement au paritarisme

Face à la manière dont le patronat bafoue les principes de la négociation, Force Ouvrière tient à se faire entendre sur les principes même du partenariat social : « *plus que jamais l'organisation Force Ouvrière entend marquer son attachement au paritarisme et à la gestion par les syndicats de salariés et les organisations d'employeurs du salaire différé* »<sup>718</sup>. L'organisation syndicale se veut la défenderesse « *d'une conception libre et exigeante de la pratique contractuelle* »<sup>719</sup>.

L'organisation justifie son attachement à « *la protection sociale collective et paritaire* » parce qu'elle constitue une protection vis-à-vis « *des lois du marché, mais c'est aussi parce qu'elle reconnaît, de fait, l'action des syndicats, qu'elle leur permet ainsi d'exercer la défense des intérêts particuliers des salariés dans un espace de liberté* »<sup>720</sup>. Le paritarisme selon Force Ouvrière est le mode d'organisation de la négociation qui garantit « *l'autonomie des interlocuteurs* »<sup>721</sup>.

Si le syndicat juge que « *les effets [du paritarisme] ont été profitables à tous* »<sup>722</sup>, c'est parce qu'il repose, certes sur une opposition d'intérêts, mais qui s'exprime en toute indépendance dans un cadre qui le leur garantit. Entre la mise sous tutelle par les intérêts privés d'une part, et par les intérêts de l'Etat d'autre part, il y a le compromis d'intérêts institué par le contrat collectif dans le cadre du paritarisme.

Au regard de cette analyse, le recours au rapport de force procède avant tout du refus d'une partie en présence de jouer le jeu de la négociation.

### 7.4.4. L'appel à la mobilisation des salariés

La CGT-FO tente de trouver des appuis pour ses négociateurs par le biais de la mobilisation des salariés. Il s'agit bien entendu de défendre des revendications sur l'indemnisation. L'organisation syndicale déclare ainsi qu'« *il convient maintenant que dans les semaines à venir les salariés actifs, chômeurs et retraités se mobilisent pour non seulement garantir leurs droits mais aussi les*

---

<sup>718</sup> Déclaration de FO du 24 juillet 2000.

<sup>719</sup> Déclaration de FO du 15 juin 2000.

<sup>720</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2483, 5 juillet 2000.

<sup>721</sup> Déclaration de FO du 6 juillet 2000.

<sup>722</sup> Déclaration de FO du 24 juillet 2000.



*améliorer* » au nom du principe selon lequel « *il n'y a aucune raison qu'ils soient les seuls à ne pas bénéficier de la croissance économique* »<sup>723</sup>. En ce sens, Force Ouvrière « *appelle (...) tous les salariés à la vigilance et à la nécessaire mobilisation pour défendre les droits collectifs face à la volonté d'individualisation du patronat* »<sup>724</sup>. Le syndicat appelle les salariés à se faire entendre afin de « *défendre les demandeurs d'emploi et, plus généralement, un système d'assurance-chômage fondé sur la garantie collective des salariés, (...) pour « protéger le régime des agressions patronales »* »<sup>725</sup>.

Pour autant, l'appel à la mobilisation n'a pas la même intensité, dans le discours de Force Ouvrière que dans le discours de la CGT. D'un point de vue lexicométrique, l'insistance cégétiste sur le sujet apparaît bien plus forte que dans le cas de Force Ouvrière. Si l'on regarde le nombre d'occurrences des termes issus du radical « mobilis », soit *mobilisation, mobilisations, mobiliser, mobilisée, mobilisent, mobilisons* et *mobiliserons*, la différence n'est pas flagrante puisque FO réunit 20 occurrences et la CGT, 23. Mais si on regarde les formes lexicales *luttés, lutte* et *lutter* et *luttent*, la CGT avante 27 occurrences directement liées à la mobilisation des salariés et chômeurs<sup>726</sup>. FO, pour sa part, n'utilise le terme *lutte* (dans le sens de l'action des salariés) à seulement quatre occasions, les autres déclinaisons du terme ne figurant pas dans le corpus (dans le sens précis recherché). Ajoutons que lorsque le mot *lutte* est utilisé, c'est à trois reprises pour figurer dans le segment lexical *lutte de classes*. Pour être plus juste et précis, soulignons encore que le corpus de Force Ouvrière présente 8 occurrences du radical « manifest » dans le sens de l'action collective, et la CGT seulement 5, ce qui évidemment ne remet pas en cause nos constats statistiques des comparaisons des corpus de FO et de la CGT.

Si l'appel à la mobilisation des salariés n'a pas la même intensité, elle n'a pas non plus la même « saveur ». Au-delà de la défense de revendications, c'est (avant tout) pour permettre la négociation d'avoir lieu que le syndicat appelle les salariés à se mobiliser. Déjà lorsque fin décembre face à l'inertie patronale devant la demande syndicale d'entamer la négociation sur le régime de l'UNEDIC « *Marc Blondel prévenait: « Si le MEDEF ne bouge pas, nous mobiliserons les salariés, en particulier les chômeurs chez qui la colère monte »* »<sup>727</sup>. Plus tard, la négociation entamée, « *Force Ouvrière souligne que la négociation repose sur l'égalité de droit*

---

<sup>723</sup> Déclaration de Marc Blondel du 23 décembre 1999.

<sup>724</sup> Déclaration de FO du 1<sup>er</sup> juillet 2000.

<sup>725</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>726</sup> Nous n'avons pas comptabilisé dans nos mesures statistiques toutes les occurrences du type « *lutte contre la précarité* » : la forme lexicale « *lutte* » et ses déclinaisons n'ont été comptées que lorsqu'elles se rapportaient à l'action collective des salariés et/ou chômeurs.

<sup>727</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2456, 8 décembre 1999.

*des contractants, qu'elle ne saurait tolérer les diktats du patronat et que la sauvegarde d'un régime d'allocation chômage mériterait une mobilisation et une action coordonnées des organisations syndicales* »<sup>728</sup>. « *Quand le patronat se comporte en patronat de droit divin, c'est la préparation du rapport de forces qu'il faut développer, car c'est la seule chose que celui-ci semble comprendre* »<sup>729</sup>. Ces interventions discursives de la centrale syndicale, comme l'attachement au paritarisme et à la « contractualisation » collective, laissent apparaître que la mobilisation des salariés est une sorte de « dernier recours ». C'est parce que « *c'est la seule chose que [le patronat] semble comprendre* » que l'on y a recours, lorsque la négociation et le compromis ne sont pas ou plus possibles. La mobilisation des salariés n'apparaît pas comme l'outil normal de pression sur les négociations, comme ce peut être le cas dans le discours de la CGT. L'action syndicale « normale », qui transparaît de la production discursive de Force Ouvrière, reste la négociation paritaire entre organisations représentatives des salariés et des employeurs.

### **7.5. De septembre à décembre 2000 : un discours identique mais renforcé sur les questions de négociation**

Confirmant l'analyse factorielle des correspondances lexicales, nous allons montrer que l'analyse de contenu des discours de septembre à décembre, abonde dans le sens d'une « unité discursive » sur l'ensemble du corpus. Toutefois, comme annoncé, nous souhaitons caractériser les éléments qui fondent la parabole de l'analyse factorielle des correspondances, étant acquis que la période de référence du corpus est trop réduite pour justifier une transformation de langage qui conduirait à cette représentation parabolique. Nous avons limité notre analyse aux segments qui vont d'avril à décembre 2000 et qui forment effectivement une parabole unique. Une interprétation lexicométrique globale, pour soi, nous semble relativement contestable s'agissant des trois premiers segments, étant donnée leur faiblesse en occurrences. Aussi limiterons nous nos observations aux segments qui leur succèdent dans le corpus.

---

<sup>728</sup> Déclaration de FO du 4 mai 2000.

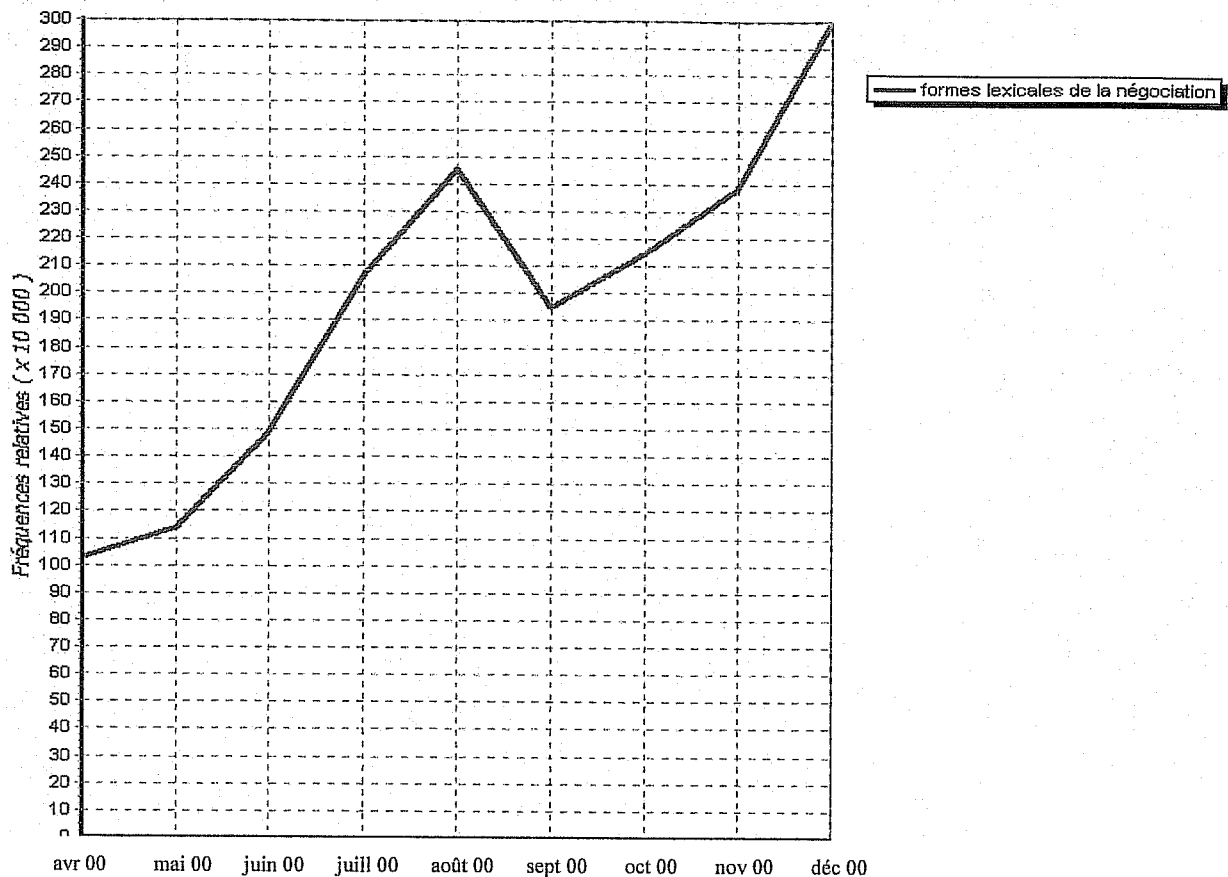
<sup>729</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2482, 28 juin 2000.

### 7.5.1. L'orientation de la continuité discursive

La rhétorique de Force Ouvrière peut se concevoir comme construite sur deux thèmes principaux : ce qui se rattache à l'indemnisation (nature de l'indemnisation, conséquences des transformations du régime) et ce qui se rattache à la forme de la négociation (déroulement des négociations, paritarisme). Ces deux thèmes, adjoints des formes lexicales qui leur correspondent, sont présents tout au long du corpus, nous y reviendrons. Cependant, il apparaît que la question de la négociation gagne en proportion au fur et à mesure que les mois de négociation se déroulent.

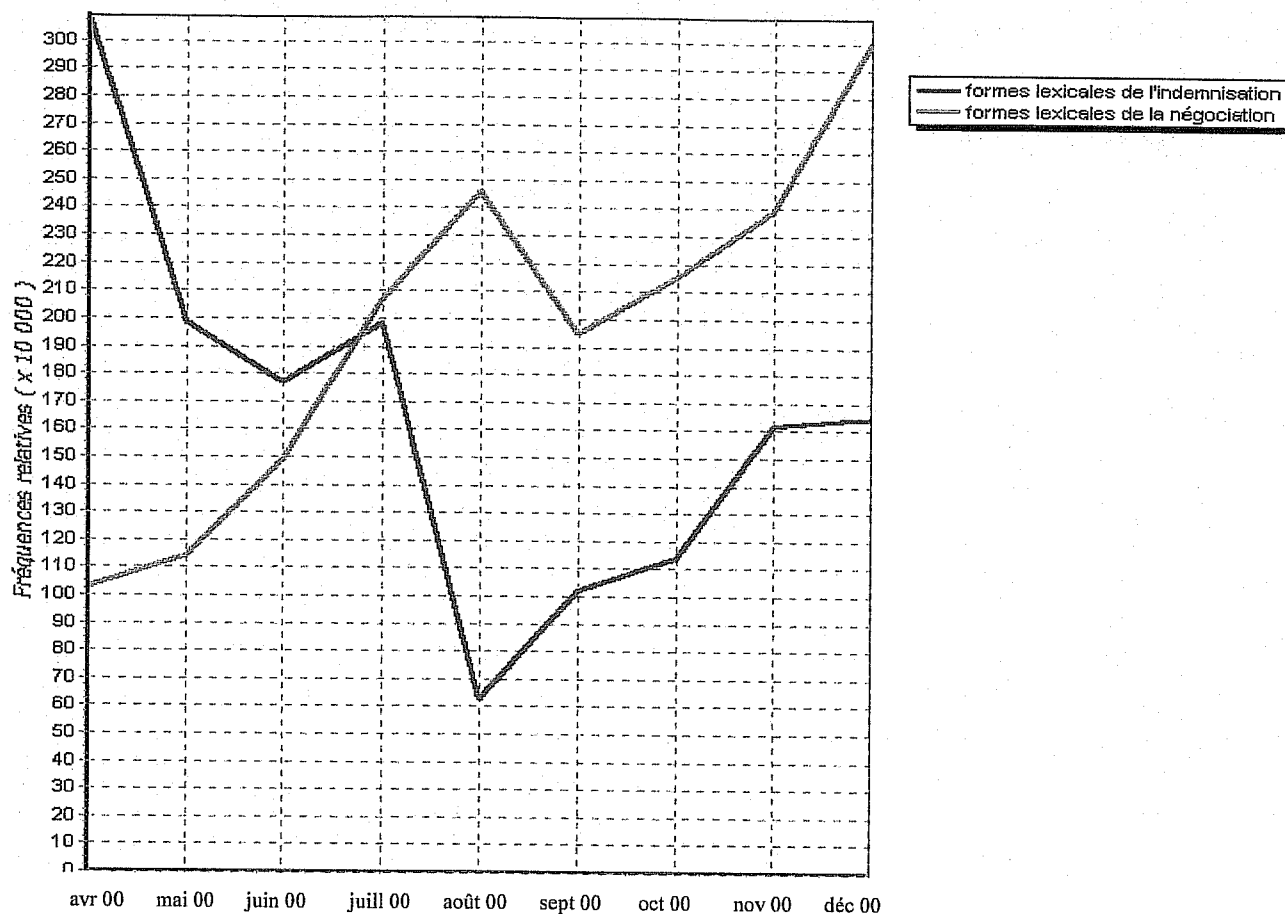
Nous avons mis en exergue dans un paragraphe précédent la continuité discursive, atypique au regard des corpus de la CFDT et de la CGT, y compris lorsque l'accord du 14 juin 2000 est conclu. Pour autant il est évident que si l'incidence lexicométrique de la succession de convention à partir de juin n'est pas aussi forte que dans le cas des discours cégétiste et cédétiste, certaines formes lexicales font leur apparition à cette période, et d'autres ont des fréquences relatives plus marquées, ce qui va nécessairement tirer dans un sens particulier l'évolution du discours, désigner une orientation à cette continuité discursive.

Nous pouvons en effet observer une montée en force des termes qui tournent autour des questions de la négociation. Nous avons, dans le graphique à la page suivante, représenté le polygone des fréquences cumulées, pondérées par la taille des segments, des formes lexicales chargées de mesurer l'importance d'occurrences des formes lexicales de la négociation suivantes : *convention, signataires, signé, gouvernement, agrément, agréer, accord, négociation, négociations, ministre, interlocuteurs, paritarisme, paritaire, opposition, propositions*. Les termes ont été choisis parmi les formes lexicales dont le nombre d'occurrences est supérieur ou égal à quinze, selon leur pertinence à représenter le discours sur la négociation, par le biais d'une observation des concordances de ces formes. Le point de vue est nécessairement subjectif puisque la sélection des termes est opérée par nos soins de manière « intuitive ».



Cette observation lexicométrique ne constitue évidemment pas une preuve absolue, surtout lorsqu'on compare les « *formes lexicales de la négociation* » avec les « *formes lexicales de l'indemnisation* », soit, pour ce dernier ensemble, les formes lexicales suivantes : *indemnisation, indemnisés, régime, contrats, droit, droits, sanctions, allocation, allocations, obligatoire, obligation, dégressivité et solidarité, individuels, individuel, garanties*. Ces formes lexicales ont été sélectionnées de la même manière que pour l'ensemble des « *formes lexicales de la négociation* ».

Pour que l'évolution lexicométrique observée dans l'AFC dépende pour une part importante des « *formes lexicales de la négociations* », il faudrait observer une stabilité des « *formes lexicales de l'indemnisation* », ou une baisse progressive de celles-ci qui accompagnerait le mouvement de transformation lexicométrique progressive. Or le graphique présenté page suivante ne traduit pas cette évolution. Au contraire à partir de septembre les deux ensembles de formes lexicales évoluent en parallèle.



La subjectivité du choix des formes lexicales sélectionnées pour caractériser le thème de la négociation et celui de l'indemnisation, leur équivoque qui peut affaiblir leur pertinence, l'hypothèse même que l'évolution lexicométrique repose fortement sur l'évolution du poids de ces deux groupes de formes<sup>730</sup>, les différences de tailles de segments qui exagèrent l'importance de termes sur les sous-corpus les plus petits, et enfin l'observation même des polygones de fréquences, tous ces éléments nous incitent à la plus grande prudence quand à notre propos. Le fait même de rechercher « l'évolution dans la continuité » pose évidemment un souci particulier d'un point de vue statistique. Pourtant, tendanciellement, les formes lexicales de l'indemnisation sont moins présentes en fin de corpus qu'en début de corpus. Inversement, les formes lexicales de la négociation s'affirment au fur et à mesure des segments du corpus. L'observation lexicométrique appuie donc notre lecture compréhensive selon laquelle les modalités pratiques de la négociation, en tant que thème discursif, prennent un poids croissant, et que ce mouvement de la statistique textuelle du corpus de Force Ouvrière, tendrait à expliquer (partiellement) le sens de

<sup>730</sup> Rappelons que nous avons observé l'incidence de formes lexicales annexes comme le nom des mois. Rappelons toutefois que l'analyse des spécificités faisaient également ressortir un certain nombre de termes liés aux deux thèmes évoqués.

la parabole formée par les mois d'avril à décembre dans l'analyse factorielle des correspondances lexicales du corpus de FO.

Toute contestable que soit cette recherche du sens de la parabole observée dans l'analyse factorielle des correspondances lexicales, elle nous semble avoir le mérite d'être une tentative d'éclaircissement supplémentaire du discours de Force Ouvrière. L'essentiel de notre propos est cependant à venir puisqu'il s'agit maintenant d'exposer à partir de l'analyse des discours des derniers mois, en quoi la production discursive de l'organisation reste fondamentalement identique d'un point de vue sémantique tout au long du corpus.

### **7.5.2. L'attachement à la négociation collective**

La contractualisation collective, le paritarisme, est un thème qui dans les discours de FO, nous avons tenté de le montrer par la statistique textuelle, s'inscrit dans la continuité de la première partie étudiée du corpus, et se renforce sur les derniers mois de la négociation.

#### *7.5.2.1. Une forme "pervertie" de la négociation paritaire*

Force Ouvrière va insister sur le fait que la négociation se fasse dans le respect des propositions de chacun. « *«La négociation collective et le paritarisme ont leurs règles et leur bonne pratique», déclare Marc Blondel. «Les négociations doivent avoir lieu publiquement et dans la transparence. Chacun est libre de son comportement »* »<sup>731</sup>. « *Nous ne répéterons jamais assez qu'un texte qui conditionne l'action paritaire et gère le mécanisme de solidarité ne peut obéir aux principes d'une seule des composantes, fût-elle patronale, du paritarisme.* »<sup>732</sup>.

La CGT-FO réaffirme donc son sentiment d'être contrainte à négocier non pas sur la base des propositions de chacun, mais sur les seules propositions patronales. Aussi à l'annonce du refus d'agrément et de la demande de réécriture de la convention de la part de la Ministre de l'Emploi Martine Aubry, « *Marc Blondel, affichant sa confiance dans une reprise des discussions, a*

---

<sup>731</sup> Déclaration de FO du 4 septembre 2000.

<sup>732</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2488, 13 septembre 2000.

*prévenu qu'elles devaient s'engager «sur un ordre du jour libre». Il a tiré la conclusion de cette journée: « Si l'on parvient à rediscuter, le paritarisme est sauvé »*<sup>733</sup>.

Il s'agit donc bien pour le syndicat de négocier la réécriture complète de la convention UNEDIC. De ce point de vue, *« la Confédération entend (...) d'ores et déjà indiquer qu'elle maintient et défendra sa plate-forme définie par le socle des organisations non signataires et qu'elle entend revendiquer un ordre du jour libre qui ne saurait se cantonner à une simple adaptation qui ne modifierait en rien le sort des allocataires et des chômeurs »*<sup>734</sup>.

La suite des négociations montrera que tel n'est pas l'intention des signataires qui n'entendent pas rediscuter sur le fond la convention, mais l'adapter aux exigences gouvernementales. Si bien que *« au plan de la méthode, la discussion/négociation n'a pas eu lieu entre les confédérations syndicales et les organisations patronales, mais entre le conglomerat des organisations signataires (patronat, CFDT, CFTC) et les organisations non signataires. La négociation de type commercial se substitue ainsi à la négociation sociale collective »*<sup>735</sup>.

Cette forme inédite de négociation amène FO à rappeler les principes qui fondent la cohérence de la négociation collective : *« conformément aux principes démocratiques de liberté d'association et de négociation, un accord collectif, dans le domaine social, est un compromis passé entre des organisations représentant des intérêts antagoniques : ceux des salariés et ceux des employeurs »*<sup>736</sup>. C'est cette opposition d'intérêts qui justifie l'existence même du paritarisme et du compromis à trouver. *« Le patronat aurait intérêt à comprendre que l'exercice de la négociation collective doit se dérouler entre interlocuteurs sociaux (organisations syndicales représentatives d'un côté, organisations patronales de l'autre). C'est en tout cas la conception de Force Ouvrière de la libre négociation en démocratie »*<sup>737</sup>.

Force Ouvrière s'inquiète en conséquence de la forme que va prendre la négociation, à l'aune de la défense même des intérêts des salariés. *« La pratique contractuelle suppose l'indépendance du syndicalisme. Sinon elle se transforme en processus d'intégration ou de subsidiarité. Ce qui s'est passé le 22 septembre sur l'assurance-chômage ne relève pas de l'accord collectif. En effet, les discussions ne se sont pas déroulées entre les organisations syndicales et les organisations*

---

<sup>733</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2488, 13 septembre 2000.

<sup>734</sup> Déclaration de FO du 20 septembre 2000.

<sup>735</sup> Déclaration de FO du 23 septembre 2000.

<sup>736</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>737</sup> Déclaration de FO du 13 octobre 2000.

*patronales, mais entre un conglomérat (Patronat-CFDT-CFTC) face à trois organisations syndicales non signataires de l'accord du 14 juin 2000 (...) On est donc loin de la négociation sociale, on est en effet plus proche d'une démarche commerciale* »<sup>738</sup>.

Cette nouvelle donne de la négociation collective, détachées de l'opposition d'intérêts collectifs particuliers qui justifiait jusqu'à présent l'existence même de la négociation paritaire, va conduire selon FO, à une exclusion de la négociation des organisations non-signataires. « *Les discussions-négociations en catimini, dans des lieux parfois tenus secrets, conduisent les signataires de la convention d'assurance-chômage à pratiquer une forme d'omerta sociale* »<sup>739</sup>. Cette situation originale amène FO à rappeler encore « *que pratique contractuelle et indépendance syndicale sont étroitement liées : une pratique contractuelle efficace suppose en particulier l'égalité de droit des contractants et des textes clairs* »<sup>740</sup>. Aussi, « *Force Ouvrière exige que toute négociation ou discussion d'un accord collectif se fasse avec l'ensemble des interlocuteurs sociaux représentatifs, et que soient régulièrement réunies les instances de gestion* »<sup>741</sup>.

La conclusion que l'organisation syndicale tire de ces observations est que « *c'est bien la nature des relations sociales qui est menacée. Pour sa part, plus que jamais, Force Ouvrière, privilégiant la négociation collective et le paritarisme, agira et se comportera en toute indépendance* »<sup>742</sup>.

#### *7.5.2.2. Un comportement des signataires qui met en danger le paritarisme*

Force Ouvrière réitère une critique déjà formulée en début de négociation : « *forcé est de constater que le MEDEF, qui faisait de la refondation sociale le moyen de se réapproprier le dialogue social, est contraint par son obstination d'en appeler au gouvernement. C'est pour le moins paradoxal* »<sup>743</sup>. « *En conclusion, la myopie patronale va conduire le gouvernement à être le maître du jeu* »<sup>744</sup>. Suite à l'épisode qui a vu l'agrément être négocié par téléphone entre le président du MEDEF, Ernest-Antoine Sellière, et le Premier Ministre, Lionel Jospin, le syndicat

---

<sup>738</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>739</sup> Déclaration de FO du 13 octobre 2000.

<sup>740</sup> Déclaration de la commission exécutive confédérale du 25 octobre 2000.

<sup>741</sup> Résolution du comité confédéral national de FO adoptée les 21 et 22 septembre 2000, parue dans FO, *FO Hebdo*, 27 septembre 2000.

<sup>742</sup> Déclaration de FO du 16 octobre 2000

<sup>743</sup> Déclaration de FO du 4 septembre 2000.

<sup>744</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.



*« constate également que le premier exemple concret de la refondation sociale, censé redorer le dialogue social, conduit à un accord entre le Premier ministre et le président du MEDEF »<sup>745</sup>.*

La confédération va même plus loin dans le raisonnement : l'affaiblissement de la négociation collective serait menée de manière consciente par le MEDEF. En effet, le secrétaire général de FO, *« en lançant que l'attitude des signataires faisait du ministre de l'Emploi l'« arbitre des élégances » sur la question, (...) a mis une nouvelle fois en doute la volonté du patronat de se réapproprier le dialogue social »<sup>746</sup>.*

Le refus du patronat de jouer le jeu des négociations et du compromis met directement en danger le paritarisme. Les syndicats signataires en acceptant de jouer la partition orchestrée par le MEDEF, et particulièrement en faisant bloc avec le patronat contre les syndicats non-signataires, contribuent à la fragilisation de la négociation collective. Car *« plus nous serons, organisations syndicales et organisations patronales, dans l'incapacité de nous accorder, plus nous laisserons le champ libre à l'intervention de l'État »<sup>747</sup>.*

#### *7.5.2.3. La nécessité de défendre le paritarisme*

Le discours de Force Ouvrière semble paradoxal. D'un côté, ce que Force Ouvrière analyse comme une trahison des principes de la négociation collective paritaire, est le fait de certains partenaires sociaux, syndicaux et patronaux. Au contraire les positions de FO trouvent, à l'exception de la question de l'activation des dépenses, un soutien du côté de l'Etat par le biais des ministres de l'emploi et des finances. Malgré ces éléments de contexte, d'un autre côté, Force ouvrière s'évertue à rappeler son attachement au paritarisme, soit la négociation entre partenaires sociaux dénuée de la tutelle de l'Etat. Force Ouvrière semble d'un point de vue strictement conjoncturel pour cette négociation, jouer en apparence contre son camp : sans cette « tutelle » de l'Etat sur la négociation, l'ensemble du projet des signataires aurait été validé. C'est sans doute ce paradoxe qui va donc pousser FO à justifier sur le fond, plus qu'elle ne l'avait fait jusqu'à présent, son attachement au paritarisme.

Ce dernier est fondé sur *« le salaire différé (...) qui justifie que les travailleurs «mettent leur nez» dans la gestion. Cela s'appelle la cogestion de la protection sociale collective. Quand l'impôt*

---

<sup>745</sup> Déclaration de la commission exécutive confédérale du 25 octobre 2000.

<sup>746</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>747</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2489, 20 septembre 2000.

*finance la protection sociale, ce droit s'estompe car l'impôt relève des pouvoirs publics* »<sup>748</sup>. En confiant la définition et la gestion de la protection sociale aux partenaires sociaux, c'est une garantie pour les salariés de voir leurs intérêts propres défendus et entendus. Au contraire des syndicats de salariés et des organisations patronales qui défendent des intérêts particuliers, « *les partis politiques, lorsqu'ils aspirent au pouvoir est bien de gérer, en démocratie, l'intérêt général qui peut être, et est parfois, différent, voire opposé aux intérêts des travailleurs* »<sup>749</sup>. Affaiblir le paritarisme, c'est affaiblir la voix des salariés. La conclusion de la négociation de la nouvelle convention donnera à la CGT-FO la confirmation que l'on ne peut céder à l'Etat le soin de négocier le sort des salariés et *a fortiori* de les représenter, puisque « *dans le lourd et symbolique dossier de l'assurance-chômage, après avoir accompagné les syndicats, en l'occurrence FO, la CGT, et la CGC dans un premier temps, puis FO et la CGT, dans notre refus de sacrifier les chômeurs à la baisse des cotisations du régime, après avoir considéré, comme nous, qu'il était anormal d'alourdir les sanctions contre les allocataires et que celles-ci devaient rester de la responsabilité de l'administration du Travail, après avoir partagé l'analyse selon laquelle l'Aide au retour à l'emploi (ou ses succédanés) était utilisée comme un système de noria pour exclure les chômeurs du régime: le Premier ministre a concilié* »<sup>750</sup>.

Cet argumentation justifie la position défendue par FO : « *nous sommes partisans du paritarisme dégagé de toute étatisation* »<sup>751</sup>. Ainsi, « *Force Ouvrière rappelle son attachement constant à la gestion paritaire de l'assurance-chômage, lié notamment à ses responsabilités historiques dans l'UNEDIC. Considérant que le respect du paritarisme est incompatible avec toute privatisation ou étatisation* »<sup>752</sup>.

Il y a donc une nécessité absolue, dans l'intérêts des salariés, y compris lorsqu'ils sont privés d'emploi, de maintenir le paritarisme de négociation et de gestion de la protection sociale. Mais « *la négociation collective et le paritarisme ont leurs règles et leur bonne pratique* »<sup>753</sup>. L'ensemble des organisations représentatives doivent être associées à la négociation, sur la forme par la participation à l'ensemble des travaux, comme sur le fond par l'examen des propositions émises par chacun et non par une seule partie en présence. Le jeu des organisations signataires unis en un « *conglomérat* » refusant la renégociation sur le fond n'est pas une négociation

---

<sup>748</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2492, 11 octobre 2000.

<sup>749</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2494, 25 octobre 2000.

<sup>750</sup> *Ibid.*

<sup>751</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2487, 6 septembre 2000.

<sup>752</sup> Résolution du comité confédéral national de FO adoptée les 21 et 22 septembre 2000, parue dans FO, *FO Hebdo*, 27 septembre 2000.

<sup>753</sup> Déclaration de FO du 4 septembre 2000.

collective paritaire au sens plein du terme. Il ne suffit pas de mettre les syndicats et le patronat autour d'une table pour se targuer d'organiser une négociation paritaire. Encore faut-il que les principes de la négociation paritaire soient eux-aussi au rendez-vous (ordre du jour libre, absence d'accords préalables entre certaines parties, liberté de proposition...). Aussi, face à la situation où les partenaires sociaux n'ont plus à cœur de respecter les principes mêmes d'une négociation collective respectueuse de ses partenaires, « *pour préserver le paritarisme et le contrat collectif auxquels, depuis le début, FO ne cesse d'affirmer son attachement, il est nécessaire de donner une respiration à la négociation afin que celle-ci puisse reprendre dans des conditions sereines. Compte tenu de ces éléments, pour FO il appartient au gouvernement de prendre une initiative visant à ramener la sérénité, initiative temporaire qui, bien entendu, ne saurait être une étatisation du régime d'assurance-chômage* »<sup>754</sup>. L'appel dénote dans le discours de Force Ouvrière, qui a plutôt tendance à rejeter l'intervention étatique dans les questions paritaires. Sans doute est-ce le résultat du paradoxe décrit plus haut. C'est finalement du côté de l'Etat que Force Ouvrière se tourne pour défendre le paritarisme. Quoiqu'il en soit cet appel ne sera pas entendu puisque, loin de relancer les discussions entre syndicats et organisations patronales, l'Etat s'emparera de la négociation, et c'est entre le Premier Ministre et le président du MEDEF que celles-ci se dérouleront « *en catimini* » par téléphone dans la nuit du 15 au 16 octobre 2000.

### **7.5.3. Conditions d'indemnisations : des revendications identiques**

Sur les conditions même de l'indemnisation définies dans les propositions patronales, que se sont appropriées l'ensemble des organisations signataires, l'analyse de Force Ouvrière reste identique tout au long du corpus : « *Nous n'avons jamais joué avec notre responsabilité et notre représentativité pour signer, d'accord lorsque les textes étaient en amélioration et refus lorsque les textes nous semblaient insuffisants ou dangereux. Insuffisants et dangereux, c'est le cas.* »<sup>755</sup>.

#### *7.5.3.1. Maintien d'une assurance sociale contre l'individualisation des droits*

Ce rejet massif des projets des signataires repose toujours sur la même idée selon laquelle la nature du régime UNEDIC est modifiée : on passe d'un droit automatique lié à la cotisation, à un droit soumis à la condition supplémentaire de s'engager dans un PARE contraignant et assorti de

---

<sup>754</sup> Déclaration de FO du 13 octobre 2000.

<sup>755</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2487, 6 septembre 2000.

sanctions. « *Il s'agit pour le MEDEF de substituer une logique individuelle à une logique collective. Le fait de cotiser n'ouvre plus des droits à indemnisation quand on perd son emploi, mais devrait obliger tout chômeur à être responsable de sa situation d'inemployabilité. Du comportement individuel du demandeur d'emploi dépendrait alors le niveau et la durée de l'indemnisation* »<sup>756</sup>. La résolution du conseil confédéral national de Force Ouvrière adoptée les 21 et 22 septembre 2000 réitère encore la position du syndicat : « *la fonction première et quasi exclusive de l'UNEDIC, dont l'objet est d'élaborer des garanties collectives, porteuses de droits individuels, demeure l'indemnisation des chômeurs à partir de cotisations prélevées sur le salaire, et que ce droit ne saurait dépendre d'une obligation d'adhérer au PARE, dont la mise en oeuvre repose sur des dispositions aléatoires, contraignantes, culpabilisantes et, de ce fait, fatalement inégalitaires* »<sup>757</sup>.

La nouvelle proposition de convention, faisant suite au premier refus d'agrément par le gouvernement, ne satisfait toujours pas la CGT-FO sur ce principe. « *Malgré les artifices de langage, le Pare reste obligatoire et assorti de sanctions (...) La nouvelle CARE, dont la mise en application est repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2001, impose toujours de signer un PARE pour pouvoir être indemnisé. Puis il faut signer un PAP, qui « définit les mesures d'accompagnement individualisées qui permettront (à l'intéressé) de retrouver un emploi ». Et refuser un PAP « entraîne la suspension du versement des allocations par l'ASSEDIC » ». L'obligation sous peine de sanctions de signer et de respecter le PARE et le PAP pour accéder à l'indemnisation attaque directement le principe de la contrepartie des cotisations passées : « Ainsi, le paiement des cotisations sociales n'accorderait plus un droit identique à tous les allocataires, mais serait conditionné à l'acceptation de la formation et ensuite des propositions d'emplois qui seraient faites »*<sup>758</sup>.

Cette même logique de contractualisation individualisée des droits à indemnisation se prolonge au-delà du second refus d'agrément. FO continue ainsi à s'y opposer : « *Le 13 octobre (...), Jean-Claude Quentin, négociateur pour FO, [a] rencontré le directeur de cabinet de Mme Aubry pour lui rappeler la nécessité de conserver un régime paritaire créant des garanties collectives porteuses de droits individuels* »<sup>759</sup>. C'est encore par un communiqué que FO rappelait la

---

<sup>756</sup> Editorial du dossier « Tous soumis à la précarité ? », *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>757</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>758</sup> *Ibid.*

<sup>759</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2493, 18 octobre 2000.

« nécessité de conserver un régime paritaire créant des garanties collectives porteuses de droits individuels »<sup>760</sup>.

La dernière version du texte finalement agréée porte en elle le même écueil. L'organisation syndicale y voit toujours « une convention transformant la nature même du régime », et prévient les chômeurs : « Vous ne toucherez vos allocations qu'après avoir rempli les obligations qui vous sont ainsi assignées »<sup>761</sup>. Dans un courrier adressé à la nouvelle Ministre de l'Emploi, Elisabeth Guigou, Marc Blondel dénonce à nouveau cette transformation de la nature du régime UNEDIC : « Pour notre part, nous retenons que le droit à l'indemnisation comporte des engagements nouveaux ».

Les dernières publications de FO sur la question de la nouvelle convention s'intéresse à la « controverse entre les pouvoirs publics et les signataires. Le 30 novembre, lors du comité supérieur de l'Emploi, la représentante du ministère affirmait que le PARE (plan d'aide à retour à l'emploi) ne constituait pas « Une condition nouvelle de l'ouverture des droits », provoquant cette riposte de M. Bernard Caron (MEDEF) : « Le PARE reste obligatoire et universel. » ».

Le caractère obligatoire du PARE et du PAP est sur le principe une raison majeure d'opposition de FO, puisque de cette obligation naît la dénaturation du régime et la pression sur les chômeurs, même si ce n'est que symboliquement puisque le document PARE n'est au final, rappelons-le, qu'un rappel du Code du travail. Force Ouvrière en vient donc à se demander si l'interprétation gouvernementale publiée dans un rapport joint à la publication de l'agrément dans le Journal officiel du 6 décembre a une valeur juridique : « Le gouvernement a-t-il agréé la convention ou sa propre interprétation ? ». Certes le rapport d'agrément publié au JO en complément de la convention « permettra peut-être de protéger les chômeurs contre le stress et le harcèlement que l'application de la convention peut entraîner, mais il n'a pas, comme disent les juristes, de « force juridique absolue » »<sup>762</sup>. Aussi, pour Jean-Claude Quentin l'analyse portée par sa confédération depuis le début de la négociation demeure : « le PARE « risque<sup>763</sup> de créer une nouvelle condition d'ouverture du droit à indemnisation et la substitution d'une logique individuelle à la logique collective de couverture du risque chômage » »<sup>764</sup>.

---

<sup>760</sup> Déclaration de FO, 13 octobre 2000.

<sup>761</sup> FO, « Force Ouvrière Hebdo vous informe », *FO Hebdo*, supplément au n°2495, 2 novembre 2000.

<sup>762</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2501, 13 décembre 2000.

<sup>763</sup> L'utilisation du verbe risquer montre que FO n'est pas dupe de la nouvelle nature de l'engagement que l'obligation de signer le PARE fait prendre aux chômeurs. Il s'agit d'un risque lié à la symbolique du contrat et non au contenu de ce « contrat » qui ne comporte aucun engagement supplémentaire à la ceux de la Loi.

<sup>764</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2501, 13 décembre 2000.

### 7.5.3.2. Une culpabilisation persistante des chômeurs...

La logique en œuvre dans le projet de droits individuels soumis à des engagements contractuels est analysée par Force Ouvrière comme reposant sur la culpabilisation des demandeurs d'emploi. La rhétorique de l'organisation syndicale, mise en œuvre depuis les premières annonces des projets patronaux, là encore, poursuit son chemin sans varier significativement. Qu'il s'agisse du projet du MEDEF, de l'accord du 14 juin, de la convention du 1<sup>er</sup> juillet, de celle du 22 septembre ou de l'agrément d'octobre, l'organisation syndicale maintient droit le cap de la dénonciation : « *le texte transpire la présomption de culpabilité pour les chômeurs* »<sup>765</sup>, aussi FO poursuit-elle sa mise en cause de cette « *mécanique culpabilisatrice du PARE* »<sup>766</sup>.

Car derrière la mise sous condition des droits, le contrôle des personnes indemnisés, se cache le raisonnement suivant : « *les titulaires d'un emploi, actuellement, s'ils viennent à être licenciés après le 1er juillet 2001, seront, de fait, déclarés inemployables par le seul fait qu'ils seront victimes de la décision de licenciement. À eux de démontrer leur bonne volonté, leurs devoirs disent-ils, pendant qu'ils devraient bénéficier des droits qu'ils ont acquis. Ils feront ainsi preuve de leur adaptabilité aux lois du marché* »<sup>767</sup>. Les chômeurs sont donc *a priori* coupables de leur état, seule leur « bonne volonté » justifierait leur droit aux indemnités et non plus les cotisations dont ils se sont acquittés par le passé.

### 7.5.3.3. ...qui justifie des sanctions...

Et s'il est constaté une « mauvaise volonté » de la part des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur réinsertion professionnelle, il est entendu que ceux-ci doivent être sanctionnés. Telle est la logique de retour à l'emploi contraint promu par le patronat puis les signataires à laquelle Force Ouvrière s'oppose depuis le début des « hostilités ». Cette dénonciation reste une ligne de force du discours du syndicat sur l'ensemble du corpus. L'observation statistique du radical « sanction », qui se décline en « sanction », « sanctions », « sanctionné », « sanctionner », « sanctionnable », « sanctionnant », « sanctionnerons », confirme que cette question de la sanction reste une préoccupation constante de la centrale, depuis l'annonce du projet de Contrat d'Aide au Retour à

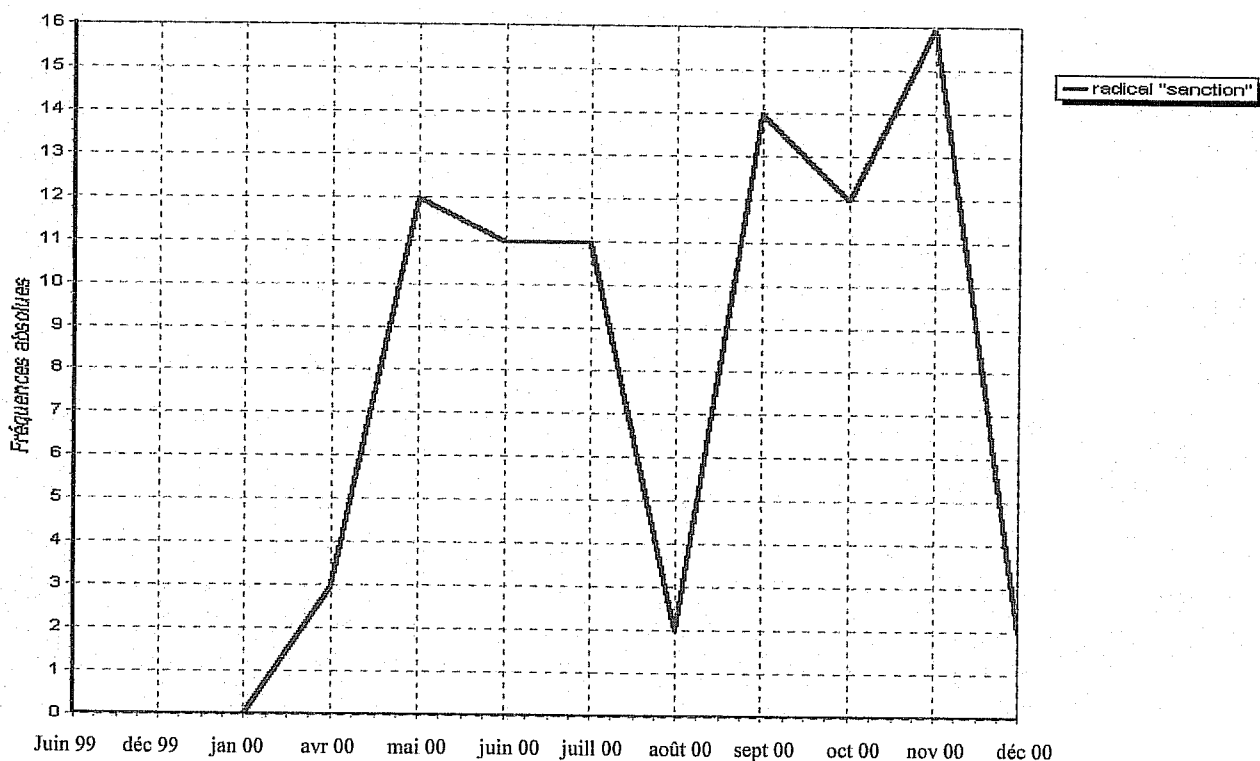
---

<sup>765</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2489, 20 septembre 2000.

<sup>766</sup> Déclaration de FO du 20 octobre 2000.

<sup>767</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2494, 25 octobre 2000.

l'Emploi par le patronat jusqu'à l'agrément par le gouvernement du troisième projet de convention. On observe certes un creux lexicométrique de ces formes lexicales sur le segment du mois d'août. Mais cela ne remet pas en cause globalement l'intérêt porté à la question, et cette rupture peut par ailleurs s'expliquer par la taille plus réduite du segment aoûtien (2515 occurrences<sup>768</sup>). Ce creux aurait été réduit si nous avions présenté des fréquences relatives plutôt qu'absolues, mais la taille du segment d'avril (seulement 388 occurrences) amenait à une sur-représentation graphique de ce mois qui brouillait la lecture inutilement.



Ainsi, jugeant, du point de vue des sanctions encourues par les chômeurs, la convention corrigée et présentée le 22 septembre 2000, Force Ouvrière persiste dans sa critique : « *les sanctions susceptibles de frapper un « pariste » ou un « paria » sont toujours des sanctions, même si elles semblent atténuées dans la forme* »<sup>769</sup>.

Le dernier projet maintient encore « *la divergence de fond entre les signataires et les non signataires de la CARE, et l'une des raisons de son non-agrément : les sanctions à l'encontre des*

<sup>768</sup> La taille moyenne des segments est de 3722 occurrences, mais cette moyenne est largement tirée à la baisse par les segments des premiers mois. Si l'on calcule la moyenne sur les mois d'avril à décembre 2000, soit la période de négociation, cette moyenne passe à 4758 occurrences.

<sup>769</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

*demandeurs d'emploi* »<sup>770</sup>. Aussi en donnant son agrément à la dernière proposition de convention, le gouvernement autorise à ce que se mette en place un véritable « *machine à exclure les chômeurs par activation des sanctions et harcèlement de la part de l'UNEDIC* »<sup>771</sup>.

A l'opposé de ces principes, le syndicat souhaite « *donner de véritables moyens de formation aux chômeurs, sur la base du volontariat* »<sup>772</sup>. En effet, « *Force Ouvrière a toujours été favorable pour que soient procurés au demandeur d'emploi les moyens lui permettant de reprendre un emploi, cette démarche ne peut cependant qu'être bâtie sur sa propre motivation et non obéir à une gestion par le stress ou la contrainte* »<sup>773</sup>.

#### 7.5.3.4. ... visant à les soumettre aux exigences des entreprises

Mais loin de rechercher le reclassement professionnel des demandeurs d'emploi, le PARE et le PAP et le dispositif coercitif qui lui est assorti, correspondent selon FO à une stratégie patronale tout autre : « *Deux effets, principalement basés sur la suspicion, pourraient ainsi être recherchés par le patronat: le rejet d'une partie des demandeurs d'emploi vers la précarité et les minima sociaux, et une hausse significative des radiations* »<sup>774</sup>.

Il s'agit donc d'un coté de limiter la dépense en renvoyant une part supplémentaire de chômeurs à la charge de l'Etat, mais surtout, par le retour en emploi contraint, organiser la sortie du chômage vers des emplois précaires : « *Le MEDEF a prévu une très forte baisse des cotisations, surtout patronales, d'où ce projet de conditionner l'indemnisation à la signature d'un PARE, puis d'un PAP (projet d'action personnalisé). Le dispositif permettrait en effet de réaliser des économies grâce à la sortie des Assedic de ceux qui retourneraient contraints et forcés, à prendre un emploi moins qualifié. Pour cela, il faut que le système soit coercitif* »<sup>775</sup>. « *Pour le Mouvement des entrepreneurs, les chômeurs doivent bel et bien accepter n'importe quel emploi* »<sup>776</sup>.

Cette offensive patronale sur l'indemnisation des chômeurs est donc un moyen de faire des économies en rejetant de l'UNEDIC bon nombre de demandeurs d'emploi, mais « *il s'agit aussi pour le patronat de peser à la baisse sur les salaires au moment où la revendication se développe.*

---

<sup>770</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2493, 18 octobre 2000.

<sup>771</sup> Déclaration de FO du 20 octobre 2000.

<sup>772</sup> Déclaration de FO du 13 octobre 2000.

<sup>773</sup> Résolution du Comité Confédéral National de Force Ouvrière, votée les 21 et 22 septembre 2000.

<sup>774</sup> Lettre de Marc Blondel à la Ministre de l'Emploi, Elisabeth Guigou, du 2 novembre 2000.

<sup>775</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2493, 18 octobre 2000.

<sup>776</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2488, 13 septembre 2000.



*En effet, en voulant obliger les chômeurs à accepter des emplois sous-qualifiés, donc sous-rémunérés, c'est sur l'ensemble des salaires que le patronat veut faire pression »<sup>777</sup>. Le projet de convention vise « à dénaturer le paritarisme en culpabilisant les chômeurs, et à laisser les mains libres au patronat en matière de contrôle de la main-d'oeuvre et des salaires »<sup>778</sup>.*

*« Le PARE n'est ainsi rien d'autre qu'un instrument économique et moral destiné à peser sur les chômeurs, à formater ceux-ci aux besoins des entreprises et, ce faisant, à faire pression sur l'ensemble des salaires. Il est basé sur un «bluff»: faire croire que les entreprises ont toutes les offres d'emplois nécessaires pour satisfaire la demande »<sup>779</sup>. Force Ouvrière, pour qui « la dernière version n'écarte pas les dangers pesant sur les chômeurs et, au-delà, sur l'ensemble du salariat »<sup>780</sup> interpelle donc les chômeurs sur la nature réelle de la convention : « il s'agit d'augmenter progressivement la pression pour vous faire accepter un emploi dont vous n'auriez pas voulu. C'est un véritable harcèlement, que les signataires de la convention appellent le «suivi», qui vise à vous contraindre »<sup>781</sup>.*

#### *7.5.3.5. Le choix de la baisse de cotisations et du paiement de l'Etat contre l'amélioration du sort des chômeurs*

Un élément fait son apparition dans le champ discursif de Force Ouvrière à partir de septembre : la question de la baisse des cotisations patronales. Pourtant cette baisse était déjà annoncée dans l'article 10 de l'accord du 14 juin 2000. Mais cet élément n'est finalement relevé qu'en septembre par le syndicat, notant que « sur près de 100 milliards qui semblent abonder le régime en trois ans, plus de 70 seraient affectés à la baisse des cotisations »<sup>782</sup>. Les chiffres évolueront un peu mais le propos reste le même : « Selon les prévisions de l'UNEDIC, en projetant les tendances actuelles, le régime d'assurance-chômage sera bénéficiaire de 97,5 milliards en 2003. Afin d'utiliser cet excédent (virtuel cependant), les signataires de l'accord ont décidé d'affecter 56,2 milliards à la baisse des cotisations (à raison de 30,3 pour les entreprises). Seize milliards seraient maintenant mis en réserve pour désintéresser le gouvernement. Et enfin 3,5 milliards seraient redistribués sous des formes diverses aux chômeurs. À la limite, cela se passe de

---

<sup>777</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2492, 11 octobre 2000.

<sup>778</sup> Déclaration de la commission exécutive confédérale du 25 octobre 2000.

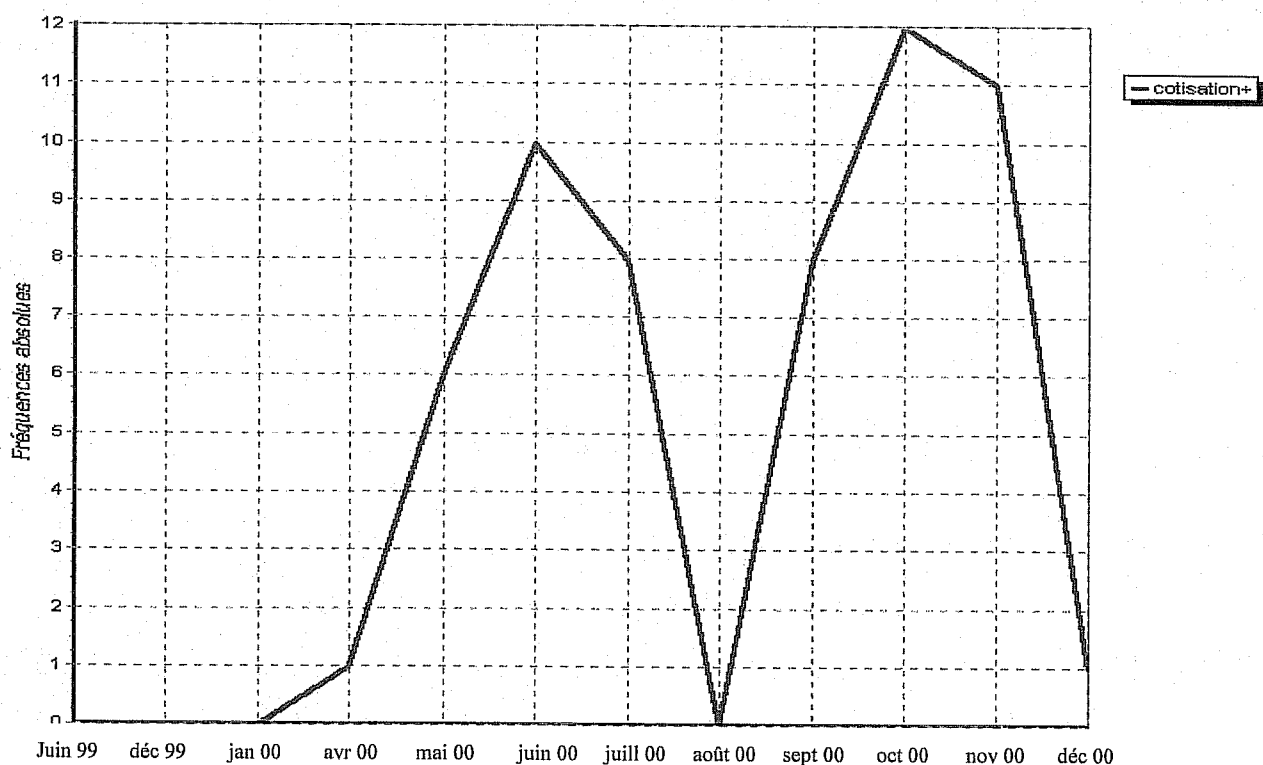
<sup>779</sup> Editorial du dossier « Tous soumis à la précarité ? », *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>780</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2498, 22 novembre 2000.

<sup>781</sup> FO, « Force Ouvrière Hebdo vous informe », *FO Hebdo*, supplément au n°2495, 2 novembre 2000.

<sup>782</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2489, 20 septembre 2000.

commentaire »<sup>783</sup>. Notons que si le thème de la baisse des cotisations est une nouveauté de septembre, l'emploi de la forme lexicale s'étale plus largement sur le corpus, ce qui contribue à la continuité statistique et montre d'ailleurs l'importance d'associer lecture quantitative et qualitative des textes. Dans un premier temps (avril-août) le terme « cotisations » est associé à l'ouverture du droit à indemnisation selon le principe « du salaire différé », dans ce second temps (août-décembre) il est essentiellement associé la baisse de ces cotisations.



Le polygone des fréquences représente le cumul des formes lexicales « cotisation » et « cotisations ». On note que là encore le mois d'août se distingue.

Un second élément émerge, celui de la « clarification des relations financières avec l'Etat », soit le règlement d'une vieille ardoise que le régime avait conservé du temps où les difficultés financières l'avait contraint à en appeler à la subvention étatique. A l'inverse, l'Etat avait également un arriéré de paiement sur des dispositifs co-financé par lui. Résultat de l'opération : « 16 milliards comme cadeau royal au gouvernement »<sup>784</sup>. « En tout état de cause, il semble paradoxal que les organisations syndicales et patronales qui se sont opposées au prélèvement par l'Etat de cotisations sociales<sup>785</sup>, se transforment maintenant en pourvoyeurs de fonds pour celui-

<sup>783</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>784</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2492, 11 octobre 2000.

<sup>785</sup> Il est ici fait allusion à l'intention du gouvernement de prélever sur le régime une somme chargée de financer les aides financières (exonérations de cotisations sociales) accordées aux entreprises pour la mise en place de la réduction du temps de travail, au motif que les « 35 heures » permettrait de créer de l'emploi et donc de réduire les dépenses

ci »<sup>786</sup>. Et Force Ouvrière de « *se demander si le rôle d'un organisme paritaire est de se comporter en percepteur de l'État* »<sup>787</sup>. Question à laquelle le syndicat répond par la négative : « *le rôle de l'UNEDIC n'est pas de faire rentrer les impôts, qui plus est quand le gouvernement les baisse* »<sup>788</sup>.

Mais ce versement à l'Etat va être selon FO décisif dans la décision du gouvernement d'agréer la dernière version de la convention : « *Ce sont donc les sous qui ont dicté l'intérêt du Premier ministre, d'où sa substitution aux syndicats, le réalisme financier l'a emporté* »<sup>789</sup>. Dans ses explications officielles, « *Le gouvernement oublie d'expliquer que si la convention est agréée c'est une somme considérable qui sera prélevée sur les cotisations pour abonder les caisses de l'État. Entre les deux chèques (8 et 7 milliards), et les sommes qu'il n'aura plus à verser (5 milliards; 7,5 au titre de l'AFR et 3 milliards au titre du contentieux ASFNE) les signataires font un cadeau royal de 30 milliards à l'État*<sup>790</sup>, *prix de l'acceptation de la mécanique culpabilisatrice du PARE. Si l'on ajoute à cela les 43 milliards de francs de réduction de cotisations sociales, ce sont déjà 73 milliards de francs qui sont ainsi détournés du portefeuille des salariés et des chômeurs* »<sup>791</sup>.

Ce détournement du « salaire différé » se fait nécessairement au détriment de l'amélioration de l'indemnisation : « *« Les milliards confisqués » : Sur 115 Milliards de francs: 43,5 Mdf pour la baisse des cotisations, 30 Mdf en cadeau à l'État, et seulement 20 Mdf pour améliorer l'indemnisation!* »<sup>792</sup>.

Ainsi, si le syndicat réclame toujours l'« *amélioration de l'indemnisation et du taux de couverture* », la réalité des affectations de l'excédent du régime empêche évidemment de le faire. Les taux d'indemnisation ne seront pas améliorés (mais le montant de l'allocation n'est plus dégressif) et « *la convention renonce également à élargir la couverture du régime d'assurance chômage pour les travailleurs précaires* »<sup>793</sup>.

---

d'indemnisation. A l'époque l'ensemble des partenaires sociaux s'était opposé à cette décision et le gouvernement fut contraint d'y renoncer.

<sup>786</sup> Déclaration de FO du 23 septembre 2000.

<sup>787</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>788</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2492, 11 octobre 2000.

<sup>789</sup> Editorial de Marc Blondel, *FO Hebdo*, n°2494, 25 octobre 2000.

<sup>790</sup> Nous avons considéré que la « clarification financière », soit le remboursement du prêt en date de 1993, ne s'élevait qu'à 20 Mds de F (cf. tableau récapitulatif, partie 1). Les autres « cadeaux » mentionnés par FO relèvent de son appréciation. Peut-on considérer les effets de la suppression de l'AFR comme un « cadeau » et ne pas comptabiliser les chômeurs ne relevant plus de la solidarité mais de l'UNEDIC avec l'élargissement de la filière 1 comme un « cadeau » à l'Etat ?

<sup>791</sup> Déclaration de FO du 20 octobre 2000.

<sup>792</sup> FO, tract confédéral, *Avis aux chômeurs et Rmistes*, novembre 2000.

<sup>793</sup> Déclaration de FO du 20 octobre 2000.

Pire, selon Force Ouvrière, « pour atteindre les objectifs en matière de baisse des cotisations, il faut accélérer le processus d'exclusion »<sup>794</sup>. Le dispositif contraignant du PARE et son régime de sanctions assorties font système avec les objectifs de baisse des cotisations. « Il est vrai que les 30 milliards de francs consentis à l'État, plus les 43 milliards de baisse de cotisations, but immédiat du patronat, interdisent au MEDEF de renoncer à un dispositif destiné à augmenter le nombre des chômeurs quittant chaque année le régime »<sup>795</sup>. Force Ouvrière met en place l'ensemble des pièces du Puzzle : « Les baisses de cotisations que se sont arrogées les employeurs et le cadeau de 30 milliards accordé à l'État (prélevé sur l'argent des cotisations) ont des conséquences, non seulement générales, mais pour vous-même. L'équilibre financier de l'assurance-chômage ne peut être assuré qu'en faisant «sortir» chaque année 130 000 chômeurs de plus que les sorties actuelles. Il lui faudra un nombre suffisant de radiations pour éviter le déficit. C'est ce qui explique que l'UNEDIC, chargée de l'équilibre des comptes, ait intérêt à faire harceler les chômeurs par toutes les ASSEDIC de France, pour qu'ils finissent par accepter des emplois, même s'ils ne correspondent pas à leurs vœux et à leur qualification. C'est ce qui explique aussi que les ASSEDIC incitent l'État à sanctionner les chômeurs. Après avoir été victime du licenciement, vous risquez en plus d'être victime de ces radiations »<sup>796</sup>.

#### 7.5.3.6. La persistance à faire jouer à l'UNEDIC le rôle du service public de l'emploi

« C'est ce qui explique aussi que les ASSEDIC incitent l'État à sanctionner les chômeurs ». La citation précédente ouvre sur un autre élément également présent dans tous le corpus : celui du lien entre l'UNEDIC et le service public de l'emploi. Le danger, selon Force Ouvrière, ne tient pas seulement dans le dispositif d'indemnisation, mais également dans les moyens mis en œuvre pour déstabiliser les prérogatives du service public de l'emploi et les mettre au service des exigences patronales. Là encore la séparation entre le régime d'indemnisation du chômage et les organismes publics de reclassement reste un cheval de bataille et de discours de l'organisation dans les quatre derniers mois de la négociation : « avant, seuls les agents de l'État contrôlaient les chômeurs en fonction de critères prévus dans le Code du travail. Ils étaient tenus de le faire avec impartialité, en tenant seulement compte du droit. »<sup>797</sup>. FO défend l'idée, garante d'une

---

<sup>794</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2494, 25 octobre 2000.

<sup>795</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2494, 25 octobre 2000.

<sup>796</sup> FO, « Force Ouvrière Hebdo vous informe », *FO Hebdo*, supplément au n°2495, 2 novembre 2000.

<sup>797</sup> *Ibid.*

impartialité selon laquelle « la notion de «demandeur d'emploi» relève de la responsabilité publique et que seuls les services de l'Etat sont habilités, notamment par l'intermédiaire de l'ANPE, à juger des actions nécessaires à une adéquation satisfaisante de l'offre et de la demande d'emploi »<sup>798</sup>.

Les transformations à l'œuvre entre la première convention et les suivantes, notamment sous la pression du gouvernement qui faisait des prérogatives des services publics de l'emploi un argument de non-agrément, modifient le discours de FO sur le sujet. Il ne s'agit plus de dénoncer la confusion des rôles ou la mise sous-tutelle des ANPE, directions du travail et AFPA, par l'UNEDIC. « C'est là qu'intervient la nouveauté : l'ASSEDIC « propose » la sanction à l' « autorité administrative » qui, à son tour, « communique sa décision » à l'ASSEDIC. L'absence de réponse au bout d'un mois signifie acceptation de la sanction. Le rôle des ASSEDIC, qui était jusqu'à présent de verser des indemnités aux chômeurs, serait donc de les dénoncer à l'administration, en fonction de critères définis par la nouvelle convention, puis de leur couper les vivres. Tout un programme »<sup>799</sup>.

S'il n'y a plus confusion des rôles des différents organismes, comme dans l'accord et la convention de juin, les conditions de contrôle restent, de l'avis de Force Ouvrière, extrêmement strictes et injustifiées venant d'un organisme chargé avant tout de l'indemnisation. Que l'Assédic impose la sanction ou la propose avec l'exigence d'une réponse dans le mois qui suit la demande, ne change pas fondamentalement la nature des mutations du régime. Preuve en est que la version finalement agréée nécessitera de modifier les dispositions législatives : « pour le rôle attribué aux ASSEDIC: suivi du dispositif, contrôle et saisine de l'autorité administrative « en cas de doute sur la réalité de la recherche d'emploi », les conventions de partenariat - à venir - entre l'ANPE, l'UNEDIC et l'État ne suffiront pas, une répartition différente des rôles entre organismes publics et privés imposant là encore des bases légales nouvelles »<sup>800</sup>. Nous avons pourtant vu que les pouvoirs de contrôle et de sanctions retrouvent les modalités de 1997.

---

<sup>798</sup> Résolution du Comité Confédéral National de Force Ouvrière, votée les 21 et 22 septembre 2000.

<sup>799</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>800</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2498, 22 novembre 2000.

### 7.5.3.7. Le libéralisme contre les valeurs républicaines

Force ouvrière analyse l'ensemble des mesures proposées par le patronat comme guidées par l'analyse libérale. « *Le patron des patrons exige le laisser-faire, à n'importe quel prix, pour les entrepreneurs ce qui conduit, avec le PARE, à conditionner l'indemnisation financée par les salariés en cas de chômage. Un risque lui aussi inhérent au libéralisme économique...* »<sup>801</sup>. « *C'est bien entendu moderne, disent les partisans du PARE. Il suffit pourtant de relire les auteurs néoclassiques. Dans les années 30, ils affirmaient déjà que le chômage de masse était dû à la difficulté de faire baisser les salaires en raison de l'existence des syndicats, de règles collectives et de salaires minima* »<sup>802</sup>.

Le syndicat maintient donc sa critique déjà formulée en début de négociation, notamment en continuant d'opposer modèles libéral et républicain. « *Bien entendu, M. Kessler souligne que le PARE demeure obligatoire, marquant ainsi la volonté de contrôler plus étroitement la main d'œuvre et les salaires, tout en cherchant à substituer le modèle anglo-saxon au modèle républicain* »<sup>803</sup>. « *Prenant exemple sur le modèle anglo-saxon, il veut ainsi minimiser le rôle de la loi et privilégier le niveau de l'entreprise pour les relations sociales. Fondamentalement, il s'attaque ainsi aux valeurs essentielles d'égalité et de solidarité.* »<sup>804</sup>. Le dossier de l'assurance-chômage n'est que le premier volet de l'offensive libérale du MEDEF, car plus largement, « *à travers la refondation sociale, c'est bien l'ensemble des droits collectifs et individuels qui sont menacés. Ce sont aussi les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité* ». C'est sur la base de ce « décryptage » que Force Ouvrière appelle à « *s'opposer à la vision patronale de la refondation sociale qui vise à traiter les individus comme des marchandises et à supplanter la République par le marché!* »<sup>805</sup>.

Force Ouvrière développe tout au long de la négociation une position assise sur des repères idéologiques fermes tant du point de vue de la nature légitime de l'indemnisation que des formes de la décision sur celle-ci. La stabilité discursive de la centrale tient sans doute également à cette rigueur des principes qui gouvernent ses analyses et ses revendications.

---

<sup>801</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2488, 13 septembre 2000.

<sup>802</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>803</sup> *Ibid.*

<sup>804</sup> Editorial du dossier « Tous soumis à la précarité ? », *FO Hebdo*, n°2490, 27 septembre 2000.

<sup>805</sup> *Ibid.*

Le droit au salaire différé constitue le guide revendicatif de la centrale sur l'indemnisation du chômage. Nous l'avons vu, cela conduit FO à revendiquer dans un premier temps une amélioration de l'indemnisation dans le cadre institutionnel existant, conforme aux principes du salaire différé. Le cadre de représentation du « salaire différé » sert également de grille de lecture des propositions patronales puis de celles des signataires, d'étalon des remises en cause des principes du régime UNEDIC. Le discours classique du droit en contrepartie des cotisations versées structure à l'évidence les prises de positions et les pratiques de Force Ouvrière durant cette négociation et explique l'opposition de FO au texte élaboré par les signataires.

Mais la négociation est également l'occasion pour Force Ouvrière de marquer son attachement au paritarisme ou plutôt à une séparation stricte des rôles entre Etat et partenaires sociaux, entre service publics et régimes paritaires, où chacun occupe une place et une mission particulière, celles d'indemniser la perte d'emploi pour le régime paritaire, celle d'organiser le retour en emploi et le contrôle des chômeurs pour le service public.

Comme la CGT, Force Ouvrière n'a pas su se faire entendre ni des signataires, ni de l'Etat. Mais contrairement à la CGT qui a quelque peu oscillé entre le droit au salaire socialisé et le droit au salaire différé, FO semble avoir un cadre idéologique ferme qui affirme sa singularité et sa « légitimité » en tant qu'alternative dans le paysage syndical.

## Chapitre 8

# Le discours du MEDEF sur l'indemnisation du chômage

à travers la négociation de la convention UNEDIC 2000

### 8.1. A propos du corpus du MEDEF

Le corpus constitué pour le MEDEF présente la particularité d'être constitué pour l'essentiel par ses quatre premiers sous-corpus mensuels. Ainsi du mois de mars au mois de juin, se trouve produite plus de 77% de la production discursive recensée dans l'ensemble du corpus. La structure quantitative du corpus mais aussi le contenu sémantique de celui-ci, comme nous le verrons plus loin, montre que, pour le MEDEF, l'essentiel est joué à partir de l'accord du 14 juin 2000 signé entre les organisations patronales (MEDEF, UPA, CGPME) et deux syndicats (CFDT, CFTC). La volonté d'argumenter, de donner des éléments à la discussion, de justifier les choix, les positions, de convaincre du bien-fondé des propositions de réformes, disparaît après juin du discours patronal recensé dans le corpus. Il faut en effet attendre le mois d'octobre pour réentendre l'expression officielle du MEDEF, dans les conditions d'expression dictées par la constitution de notre corpus<sup>806</sup>.

Tout se passe comme si la discussion sur le fond du projet n'avait eu lieu que sur les quatre premiers mois et que la seconde moitié de l'année 2000 n'avait été affaire que de discussions techniques pour transformer un accord en convention d'une part, et de négociations politiques d'autre part, mais avec un acquis fondamental pour lequel il n'y aurait plus de raisons de discuter, d'argumenter, d'en défendre le contenu : l'accord du 14 juin 2000. Cette optique du MEDEF est encore confirmée par le fait que, dans le numéro Hors-série de *La revue des entreprises* de décembre 2000-janvier 2001 chargé de faire un bilan de l'année 2000, l'article consacré à l'accord CFDT-CFTC-patronat, est la reprise mot pour mot d'un article de cette même revue dans son édition du mois de juin. Mêmes principes, mêmes contenus, rien n'a changé semble-t-il, entre juin et décembre 2000 selon le MEDEF. Rien qui, en tout cas, n'invalide l'article écrit en juin, puisqu'il peut-être reproduit dans son intégralité en fin d'année.

---

<sup>806</sup> Voir la partie consacrée à la méthodologie et plus particulièrement à l'utilisation de l'outil lexicométrique.



Cette interprétation véhiculée par le corpus doit être relativisée : le MEDEF, dans les faits, conserve une expression publique par le biais d'interventions dans les médias, et tout particulièrement de la part de ses deux représentants les plus importants, Denis Kessler qui dirige la délégation du MEDEF aux négociations, et Ernest-Antoine Seillière qui préside le mouvement d'employeurs.

Cependant, ce que traduit la restriction du corpus sur la deuxième moitié de l'année 2000, c'est que la centrale patronale fait le choix de ne plus porter une expression autonome sur la question du traitement du chômage, par voie de communiqués ou dans sa propre presse, après le mois de juin. Les interventions médiatiques concernent d'ailleurs bien d'autres sujets que la seule question de l'UNEDIC. Et lorsque le traitement du chômage est en question, les interventions suscitées par les médias portent souvent sur le jeu politique, notamment vis-à-vis du gouvernement, plutôt que sur le fond des projets patronaux.

Nous pouvons donc retenir de la structure quantitative de notre corpus, qu'il n'y a pas après le mois de juin où se scelle l'accord entre certaines organisations, de stratégie particulière de communication sur la question de l'UNEDIC de la part de la confédération patronale. Son expression publique relève dès lors pour beaucoup de la simple interpellation par les journalistes parmi d'autres sujets concernant le patronat.

Compte tenu de ces remarques sur la production du discours patronal, nous proposons de présenter le discours du MEDEF pour l'essentiel à partir de l'exploitation du corpus qui s'étend du mois de mars au mois de juin, notamment du point de vue de la statistique textuelle, et à l'appui des interventions médiatiques de cette même période. Puis nous reviendrons en fin de texte sur les éléments développés après juin, dans la presse à partir de juillet pour appuyer notre interprétation de la forme du corpus, et à partir d'octobre s'agissant du corpus lui-même, afin de compléter le panorama discursif du mouvement patronal.

## ***8.2. Les justifications de la refondation de la prise en charge du chômage***

Le Mouvement des entreprises de France passe à "l'offensive" dès le début de la négociation, dès la mise en place des « groupes de travail ». C'est sur ses propositions que la discussion s'engage entre partenaires sociaux. Aussi, l'organisation patronale va immédiatement développer tout un argumentaire fourni, chargé d'expliquer, de justifier, les propositions qu'elle avance. Nous allons

en conséquence construire notre exposé du discours patronal en partant de cet ensemble d'arguments, afin de saisir le mode de raisonnement et de justification de l'organisation.

### 8.2.1. Un contexte économique qui appelle des réformes

Le MEDEF va dérouler son « programme » pour l'UNEDIC sur la base d'un certain nombre de constats sur l'évolution de la situation économique et sociale. « *Depuis une vingtaine d'années les réunions des partenaires concernant l'indemnisation du chômage se faisaient dans un contexte de chômage important et souvent croissant, structurel, récurrent* », mais aujourd'hui, « *la situation a changé* »<sup>807</sup>. Le vice-président du MEDEF affirme que « *l'environnement en matière de travail vient de changer radicalement* »<sup>808</sup>. L'organisation patronale désire en conséquence prendre en compte dans la réforme du régime d'indemnisation du chômage cette "nouvelle donne" qui justifie, selon l'organisation, les propositions dont elle est porteuse pour l'UNEDIC.

Le premier constat avancé, celui qui va être mobilisé le plus souvent, est celui d'une pénurie de main d'œuvre dans un certain nombre de secteurs d'activité. Le MEDEF relève ainsi la « *coexistence d'un nombre élevé de demandeurs d'emploi, notamment de longue durée, et d'un nombre croissant d'offres d'emploi non satisfaites, plus de 800.000 aujourd'hui* »<sup>809</sup>. A l'issue de la première rencontre entre organisations syndicales et patronales le vice président du MEDEF s'exprime en ces termes sur le sujet : « *Nous avons le sentiment que la coexistence de 800 000 offres d'emploi non satisfaites et du nombre de chômeurs, témoigne du fait qu'il n'y a pas assez d'incitations à retrouver un emploi ou pas suffisamment de services offerts à ceux qui sont privés d'emploi pour qu'ils puissent en retrouver un* »<sup>810</sup>. Cette « *situation tout à fait anormale* » où « *des tensions apparaissent sur le marché du travail, puisque de nombreuses offres d'emploi restent non satisfaites* », « *malgré le nombre de chômeurs, qui reste important* » constitue « *le défi qu'il faut relever* » dans la réforme du régime UNEDIC à mettre en œuvre<sup>811</sup>.

Le MEDEF va également mettre le doigt sur un deuxième constat selon lequel « *nous entrons dans une période de baisse du chômage* »<sup>812</sup>. « *Nous sommes dans une période nouvelle, de*

---

<sup>807</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>808</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>809</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>810</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>811</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

<sup>812</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

*chômage qui diminue, de reprise forte de l'activité, de création d'emplois importante. C'est dans ce contexte économique nouveau que nos propositions prennent leur place* »<sup>813</sup>.

Le patronat va par ailleurs mobiliser ponctuellement d'autres arguments, complétant l'argumentaire selon lequel il y a une transformation « radicale » du contexte dans lequel s'inscrit la négociation sur le régime d'indemnisation du chômage. Ainsi, le chef de file de la délégation patronale fait part d'une « troisième perspective : le renversement dans quelques années de l'évolution de la population active »<sup>814</sup>. D'autre part, selon le mouvement patronal, « force est de constater que le développement de la nouvelle économie aboutit à des carrières moins linéaires que par le passé, ce qui est lié à l'accentuation des cycles économiques et au redéploiement permanent des activités industrielles et commerciales »<sup>815</sup>.

De manière plus générale, argumentant sur la nécessité de la « refondation sociale » que son mouvement a initié et dont la réforme de l'UNEDIC constitue un des premiers volets, Ernest-Antoine Seillière appelle à « prendre en compte les grands mouvements technologiques, la globalisation »<sup>816</sup>.

Pénurie de main d'œuvre, relance de l'activité économique et de la création d'emploi, décreuse démographique à venir de la population active, mondialisation, nouvelle économie, nouveau régime de croissance, tous ces éléments constituent selon le MEDEF le nouveau contexte économique, « radicalement » nouveau, sur lequel il faut appuyer la renégociation du régime UNEDIC. L'environnement économique et social est bouleversé, cela appelle une réforme en profondeur du régime d'indemnisation du chômage. Le système actuel dont la seule « finalité qui est de distribuer des indemnisations »<sup>817</sup> ne répond plus aux exigences du contexte économique, et doit en conséquence être remplacé « par un nouveau système correspondant exactement à la situation économique actuelle, au fonctionnement du marché du travail et puis aux perspectives de notre pays »<sup>818</sup>.

---

<sup>813</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>814</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>815</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>816</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>817</sup> *Ibid.*

<sup>818</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 4 mai 2000

## 8.2.2. Jeunes et chômeurs de longue durée : les faire-valoir de la politique patronale

La situation des jeunes et des chômeurs de longue durée face à l'insertion professionnelle va être l'occasion d'un développement supplémentaire de l'argumentaire du MEDEF. Ces deux catégories posent avec plus d'acuité que d'autres, pour des raisons différentes sur lesquelles nous reviendrons, la question de l'insertion dans l'emploi, qui est au cœur des propositions patronales.

La population juvénile est, semble-t-il, la catégorie qui interroge plus particulièrement le MEDEF. Telle que proposée par le MEDEF, la refondation sociale se présente en huit « chantiers ». Le premier chantier ouvert est celui de la prise en charge du chômage. Cependant, l'idée du patronat est de rénover en profondeur la « Constitution sociale » de la France à travers cet exercice de « refondation sociale ». Il cherche donc à élargir les « chantiers » au-delà des structures existantes de l'organisation de la protection sociale et de l'emploi. Ainsi, la question de la prise en charge du chômage doit, dans l'esprit du principal représentant des employeurs, dépasser la simple négociation des modes et du montant de l'indemnisation des personnes sans emploi par le régime conventionnel d'assurance-chômage. Le MEDEF propose de réfléchir globalement à la question du chômage et intitule ce premier chantier « assurance chômage ; lutte contre la précarité ; insertion des jeunes ». L'insertion des jeunes apparaît ainsi comme une priorité jusque dans l'intitulé de ce premier secteur de refondation sociale. L'ambition de la proposition du MEDEF envisage la question de l'insertion des jeunes comme un élément majeur dans la manière de repenser la question du traitement du chômage en France.

Cette préoccupation peut d'ailleurs être repérée par l'approche lexicométrique du corpus du MEDEF. Ainsi, la forme lexicale « jeunes » est employée à 26 reprises dans l'extrait du corpus allant de mars à juin, auxquelles il convient d'ajouter une occurrence du terme « jeune » mis cette fois au singulier. Cette fréquence de 27 occurrences apparaît comme relativement élevée au regard de la faible taille du corpus (16739 occurrences toutes formes lexicales confondues).

Au-delà de cet élément d'appréciation statistique, la lecture de la production discursive de l'organisation patronale nous montre de manière plus détaillée l'importance discursive que le patronat accorde à l'insertion professionnelle des jeunes. « *Le taux de chômage des jeunes en France est trop élevé. Le chômage des jeunes doit disparaître et la précarité au moment de l'entrée dans la vie active doit être évitée* »<sup>819</sup>. Sur la base de ce constat, le MEDEF veut agir pour

---

<sup>819</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

que « *la modernisation du régime d'assurance-chômage [donne] la priorité au retour à l'emploi et à l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle* »<sup>820</sup>. Il s'agit avant tout « *de trouver de nouveaux dispositifs qui permettent une meilleure insertion des jeunes générations dans la sphère productive* »<sup>821</sup>.

En ce sens, l'organisation patronale préconise trois mesures spécifiques à la jeunesse. La première consiste à mettre en place « *un service spécifique d'orientation et de conseil pour tous les jeunes* ». Le MEDEF recommande en second lieu d'« *adapter, en liaison avec la formation, les instruments actuels de qualification et d'apprentissage, de façon à simplifier le système existant et mieux faire coïncider offres et demandes d'emplois pour les jeunes* ». Enfin, le MEDEF affiche une dernière proposition sous forme d'un principe : trouver les moyens de « *mieux traiter, dans l'attente d'une résorption structurelle du chômage des jeunes générée par le nouveau système d'assurance-chômage, les cas des " aller et retour " entre chômage, formation et emploi. Il nous faut là aussi inventer de nouveaux dispositifs* »<sup>822</sup>.

Les chômeurs de longue durée font également l'objet d'une intervention particulière dans le discours de l'organisation, sans toutefois égaler l'intensité discursive sur le chômage et l'insertion professionnelle des jeunes. Ainsi apprend-t-on dans l'exposé du mouvement patronal que « *la réinsertion sur le marché du travail des chômeurs de longue durée doit devenir une priorité* » et qu'il s'attachera à promouvoir cet objectif dans les propositions qu'il formulera pour refonder le traitement du chômage<sup>823</sup>.

Les problèmes du chômage des jeunes et du chômage de longue durée sont présentés par le MEDEF comme les deux sujets pour lesquels la priorité doit être donnée dans l'élaboration du nouveau régime d'indemnisation-réinsertion. Cependant l'insistance discursive sur ces deux publics sert avant tout de révélateur de l'échec du système actuel de traitement du chômage. Ainsi, il en va de la mise en opposition du chômage de longue durée d'une part et de la pénurie de main d'œuvre constatée dans certains secteurs d'autre part, que nous avons évoquée plus haut. La persistance de ce chômage de longue durée est, dans le discours patronal, un indicateur d'inefficacité du système de prise en charge des demandeurs d'emploi. Les chômeurs de longue durée ne constituent pas véritablement un public spécifique pour lequel il conviendrait de prendre

---

<sup>820</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>821</sup> déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>822</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>823</sup> *Ibid.*

des mesures particulières (mesures qui ne sont d'ailleurs jamais explicitées), mais un symptôme justifiant des réformes applicables à tous.

De même, bien que nous ayons évoqué des éléments de prescription vis-à-vis des jeunes chômeurs (services d'orientation, simplification du système de la qualification et de l'apprentissage, traiter le problème de l'aller-retour entre activité et chômage...), plus qu'un chômage particulier vis-à-vis duquel des mesures spécifiques doivent être prises, le chômage des jeunes est un révélateur du problème général du chômage. Jeunes et chômeurs de longue durée doivent avant tout servir la démonstration de la nécessité des réformes que préconise le MEDEF. La spécificité du traitement des jeunes et des chômeurs de longue durée relève surtout de la spécificité langagière puisqu'il est entendu pour le MEDEF que ce qui est bon pour lutter contre le chômage de ces deux catégories est bon pour lutter contre le chômage de tous.

Ces deux catégories de chômeurs apparaissent donc essentiellement comme des "faire-valoir" des propositions patronales en matière de traitement du chômage. Le choix d'activer les dépenses de l'UNEDIC pour organiser un système de retour à l'emploi *pour tous les chômeurs* va s'appuyer sur la mise en exergue des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes et les chômeurs de longue durée. Le fait que l'organisation n'évoque que très peu ces deux publics sous l'angle de l'indemnisation (alors qu'elles en sont très souvent exclues) mais toujours sous celui de l'insertion, du retour à l'emploi, confirme notre interprétation : il n'y a pas de préoccupations majeures sur ces deux catégories de chômeurs envisagées *en tant que telles* .

### 8.2.3. La caution étrangère

La justification des propositions patronales ne s'appuie pas uniquement sur le sort des chômeurs de longue durée et des jeunes sans emploi. Le patronat va avoir massivement recours aux "expériences" étrangères pour démontrer l'efficacité du système qu'il préconise ou dans un registre un peu différent mais complémentaire, affirmer le "retard" français en matière de gestion du chômage<sup>824</sup> .

---

<sup>824</sup> En cela, le discours du MEDEF fait écho à la préconisation de son vice-président délégué, Denis Kessler, qui s'exprime en ces termes : « *Ayons, comme le revendiquent avec humilité certains pays étrangers - je pense notamment au Royaume-Uni -, le courage de nous inspirer des best practices en vigueur à l'étranger* » (Denis KESSLER, *op.cit.*,1999).

Le système français d'indemnisation du chômage est selon le MEDEF un des plus protecteurs : « *les comparaisons internationales montrent à cet égard que le système français cumule à la fois une durée d'indemnisation maximale très longue, un temps minimum d'activité requis très court et une dégressivité relativement limitée* ». Mais la comparaison internationale montre également que « *les publics exclus, chômeurs de longue durée (39% des demandeurs d'emploi en France sont au chômage depuis plus d'un an, contre 8% aux Etats-Unis) ou jeunes de moins de 25 ans (22,8% en France, contre 8,9% en Allemagne) représentent une part excessive des personnes sans-emploi* » en France<sup>825</sup>. Notons que l'on retrouve nos deux catégories -jeunes et chômeurs de longue durée-, invoquées comme élément d'appréciation de chaque système national. Ce bilan du régime français de traitement du chômage qui, au regard du discours du MEDEF, indemnise beaucoup mais réinsère peu, l'oppose aux réussites étrangères vantées par le discours patronal : « *Le bilan que l'on peut tirer des expériences menées dans des pays européens voisins montre clairement que l'on peut à la fois diminuer très significativement le taux de chômage et améliorer sensiblement la situation des demandeurs d'emploi* ». A l'évidence, le tableau dépeint par les représentants patronaux vise à démontrer que les exemples étrangers sont à suivre : « *à l'image de ce qui a été fait dans de nombreux pays (Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne), il nous faut inventer un nouveau système qui ait pour objectif de promouvoir l'aptitude à l'emploi et de mieux la faire correspondre aux besoins du marché du travail* »<sup>826</sup>.

Le MEDEF insiste par conséquent sur la prise de connaissance des systèmes mis en place à l'étranger : « *en avril, aura lieu un grand séminaire organisé par l'UNEDIC au cours duquel nous prendrons connaissance de toutes les expériences qui existent dans les autres pays* »<sup>827</sup>. De même la revue mensuelle de l'organisation (*La revue des entreprises*) consacre dans son numéro d'avril 2000, un long article recensant les modes d'indemnisation du chômage dans six pays (Danemark, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Royaume Uni, Etats-Unis), consacrant une partie de la présentation de chaque régime aux « *principales mesures actives pour l'emploi* », mesures actives qui constituent, nous le verrons une préoccupation patronale majeure de rénovation du régime UNEDIC.

L'argumentation patronale va d'une certaine manière chercher à montrer que ses propositions, au regard des dispositifs en vigueur à l'étranger, sont "banales". Si le "programme" patronal « *est une philosophie tout à fait nouvelle* » dans la prise en charge du chômage en France, elle est en fait

---

<sup>825</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>826</sup> *Ibid.*

<sup>827</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

« inspirée de ce qui se passe chez un certain nombre de nos partenaires »<sup>828</sup>. La proposition "phare" du MEDEF, le « *contrat d'aide au retour à l'emploi (...), pour partie, s'inspire d'expériences étrangères* »<sup>829</sup>. Il s'agit de décrédibiliser les oppositions en montrant que les objectifs de réforme, avancés par les représentants patronaux, relèvent de pratiques courantes à l'étranger. Ainsi, les propositions du MEDEF ne méritent pas, à cet égard, les "levées de boucliers" auxquelles on a pu assister depuis mars 2000. « *Nos positions sont novatrices, sans doute innovantes pour la France, mais elles sont inspirées d'expériences réussies à l'étranger. De l'exemple de la Hollande, de la Suède, du Royaume Uni, de quantités de pays qui ont modifié durablement leurs systèmes d'indemnisation du chômage, de retour à l'emploi* »<sup>830</sup>.

Ce recours aux expériences étrangères est également un moyen de donner des garanties de succès par l'exemple, de montrer que la novation (relative, puisque existante ailleurs) des propositions du MEDEF est dénuée de risques et ne peut qu'être positive : « *l'évolution du taux de chômage dans ces pays est tout à fait remarquable, il est descendu à des niveaux que la France n'a pas connus au cours de ces trente dernières années* »<sup>831</sup>.

L'accord du 14 juin 2000 conclu entre la CFDT, la CFTC et l'ensemble des organisations patronales, sera également jugé au regard des régimes étrangers. Le MEDEF y voit « *un accord novateur, responsable et valide qui s'inspire des exemples étrangers* »<sup>832</sup>. Dans un registre un peu différent, le président du MEDEF se félicite de « " *l'eurocompatibilité* " de l'accord qui se rapproche de dispositifs adoptés par d'autres pays en Europe ». Le processus de construction européenne est ici utilisé pour valider encore la pertinence de l'accord.

On le voit, l'organisation dirigée par M. Seillière cherche manifestement à asseoir ses propositions sur l'expérience étrangère, comme caution de la qualité de ses propositions. La confédération patronale majoritaire veut de toute évidence faire passer le message selon lequel elle ne veut que reproduire en France ce qui a fonctionné à l'étranger.

Le Mouvement des entreprises de France a donc un socle d'arguments assez divers sur lequel échafauder ses propositions de réformes : le contexte économique et social, le sort des jeunes et

---

<sup>828</sup> Déclaration de Denis Kessler du 15 juin 2000.

<sup>829</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>830</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>831</sup> *Ibid.*

<sup>832</sup> MEDEF, Compte-rendu de la conférence de presse de MM. Seillière et Kessler, 20 juin 2000.



des chômeurs de longue durée, la comparaison internationale de l'efficacité des systèmes de prise en charge des demandeurs d'emploi, tous ces éléments appellent selon la confédération patronale, une transformation du régime conventionnel français. Dans le discours de l'organisation, la réforme devient une évidence, une nécessité, car « *si nous ne faisons rien, la croissance durable permettra de résorber le chômage frictionnel, mais la France restera à un taux de chômage de l'ordre de 8 %, alors que de nombreux pays sont à des taux de 3 ou 4 %* »<sup>833</sup>. C'est donc à l'appui de cette analyse que le mouvement patronal va exposer ses propositions de refondation du traitement du chômage.

### **8.3. Programme du MEDEF pour l'UNEDIC : organiser le retour en emploi plutôt qu'indemniser le chômage**

#### **8.3.1. Activer les dépenses de l'UNEDIC pour orienter le régime vers le retour en emploi**

« *Faire de l'Assurance-chômage un instrument actif d'une politique de retour à l'emploi* », telle est la première grande ligne de réforme du régime que le MEDEF entend défendre dans ce premier chantier de la refondation sociale<sup>834</sup>.

L'organisation patronale voit dans le régime de l'UNEDIC, tel qu'il fonctionne à la veille de cette négociation, « *un système d'assurance-chômage trop passif, qui doit être révisé en profondeur* »<sup>835</sup>. « *Nous*<sup>836</sup>, nous disons : un grand service de l'emploi en France - cotisations qui sont payées par les salariés, qui sont payées par les entreprises - qui coûte 150 milliards, n'est pas fait simplement pour distribuer des indemnités »<sup>837</sup>. Aussi, « *le régime d'assurance-chômage doit être profondément rénové dans le sens d'une activation de ses dépenses au service du retour le plus rapide possible à l'emploi des populations concernées* »<sup>838</sup>. Il en va de « *la responsabilité des gestionnaires de l'assurance chômage, représentants patronaux et syndicaux* » que « *de prendre des mesures qui facilitent et accélèrent le retour à l'emploi* »<sup>839</sup>.

---

<sup>833</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

<sup>834</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, La revue des entreprises, n°620, avril 2000.

<sup>835</sup> *Ibid.*

<sup>836</sup> « *Nous* » désignant les membres du MEDEF.

<sup>837</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>838</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, La revue des entreprises, n°620, avril 2000.

<sup>839</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

Ainsi, « *L'indemnisation doit être étroitement associée au renforcement des compétences du demandeur d'emploi et ne pas demeurer une simple indemnisation de la non-activité* »<sup>840</sup>. Fort de cette conception de la protection sociale contre le chômage, le MEDEF souhaite « *qu'il y ait deux volets dans l'action de l'assurance chômage : l'indemnisation de la personne qui a perdu son emploi et qui a droit à être indemnisée ; le développement d'une politique de retour à l'emploi* »<sup>841</sup>. Dans l'esprit des représentants des employeurs, « *il s'agit de substituer au "statut" actuel de chômeur une stratégie de soutien d'accompagnement et d'aides au reclassement et à l'amélioration des compétences* »<sup>842</sup>. Cela passe par une réforme en profondeur du fonctionnement de l'UNEDIC et de l'ANPE, afin de « *transformer toutes ces institutions en un service actif au service de chacun pour retrouver un emploi* »<sup>843</sup>.

### 8.3.2. Logique de compétences et d'employabilité

L'objectif qui consiste à tourner le régime UNEDIC vers le retour en emploi de ses bénéficiaires va s'appuyer sur un discours de mise en avant des compétences, de repérage et de renforcement de celles-ci, avec en "ligne de mire" la volonté d'accroître *l'employabilité*, d'améliorer la capacité à retrouver un emploi, de chaque chômeur.

D'un point de vue statistique, entre mars et juin<sup>844</sup>, nous pouvons relever 19 occurrences du radical *compétence*, dont le sens se rattache aux qualités professionnelles d'un individu, soit trois occurrences du terme *compétence* au singulier et 16 occurrences de ce même terme au pluriel. Cette logique "compétence" peut également se mesurer à la fréquence d'utilisation du terme *aptitude* qui, au singulier et au pluriel se présente à huit reprises dans le segment de corpus constitué. Le terme *employabilité* est pour sa part plus modérément utilisé, puisqu'il n'est répété que cinq fois dans le corpus des publications du MEDEF, dont quatre fois entre mars et juin, mais la logique qu'il porte n'en est pas moins représentée dans le discours patronal.

Une lecture compréhensive du corpus du MEDEF nous permet de préciser les traits que nous avons relevés par le biais de la lexicométrie. De l'avis de l'organisation patronale, le nouveau

---

<sup>840</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>841</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

<sup>842</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>843</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>844</sup> Nous soulignons ici inutilement le segment du corpus qui va de mars à juin, puisque dans les faits les termes compétence(s) et aptitude(s), dans le sens recherché, ne sont pas représentés en dehors de ces quatre premiers sous-corpus mensuels. Les éléments statistiques donnés ici sont donc valides pour l'ensemble du corpus.

régime doit avoir pour ambition d'« offrir à chaque salarié une ou plusieurs offres d'emploi adaptées à ses connaissances. Il doit s'agir d'une offre dûment formalisée d'un emploi correspondant effectivement aux compétences validées du demandeur d'emploi »<sup>845</sup>. Cette ambition nécessite pour chaque demandeur d'emploi de faire « un inventaire de l'ensemble de [ses] aptitudes professionnelles et de [ses] compétences » pour déterminer « quelles sont les catégories d'emplois qui correspondent effectivement à [ses] compétences et dans lesquelles [il devra] effectuer [ses] recherches en priorité »<sup>846</sup>.

L'optique du MEDEF est de révéler les compétences de chacun pour les mettre en parallèle avec les besoins en compétences des employeurs afin de multiplier les retours en emploi. « Toute personne privée de son emploi bénéficierait ainsi concrètement d'un bilan de compétences »<sup>847</sup>. A ce titre, le projet de CARE précise à l'attention du demandeur d'emploi : « Nous financerons à votre intention un inventaire de l'ensemble de vos aptitudes professionnelles et de vos compétences ».

Au-delà de la mise en évidence des compétences que chaque demandeur d'emploi peut valoriser sur le marché du travail, pour le MEDEF, « l'indemnisation doit être étroitement associée au renforcement des compétences du demandeur d'emploi ». Toute période de chômage doit être envisagée comme un temps consacré à « l'amélioration des compétences », et ce dans le but d'« améliorer l'employabilité ». Telle est la logique qui doit guider le sens des réformes du régime UNEDIC : « réduire la durée du chômage et faire décroître le chômage récurrent en utilisant toute période de chômage pour restaurer et accroître l'employabilité »<sup>848</sup>.

En ce sens, les représentants des employeurs préconisent, au-delà des bilans de compétences et d'aptitudes professionnelles, « que l'on puisse ouvrir aux chômeurs des possibilités d'acquérir des compétences, moitié en entreprise, moitié en formation, de façon à ce qu'ils puissent retrouver au terme de cette formation, un emploi »<sup>849</sup>. « Il faut fournir désormais à toute personne privée d'emploi un service combinant indemnisation et emploi de façon à favoriser le retour par la sphère productive et à améliorer l'employabilité »<sup>850</sup>.

---

<sup>845</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>846</sup> MEDEF, *les principaux éléments d'un contrat d'aide au retour à l'emploi*, document de travail du 4 avril 2000.

<sup>847</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>848</sup> *Ibid.*

<sup>849</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>850</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

Mais la volonté de renforcer les compétences des demandeurs d'emploi n'a pas pour seule motivation annoncée de "rendre service" aux chômeurs. « *Les entreprises qui auront sans cesse davantage de difficultés à recruter la main d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin pour répondre à la demande du marché auront la capacité d'améliorer leurs performances si les demandeurs d'emploi ont la possibilité d'acquérir les compétences leur permettant d'être insérés dans un système productif performant* »<sup>851</sup>. L'organisation d'employeurs évoque donc également l'intérêt patronal de ce renforcement des qualités professionnelles des chômeurs.

Révéler et renforcer les compétences pour mettre en adéquation l'offre et de la demande sur le marché du travail et ainsi accroître l'employabilité des chômeurs et satisfaire les besoins des employeurs, telle est la première logique qui fonde la volonté d'activer les dépenses de l'UNEDIC vers des mesures de retour en emploi.

### 8.3.3. Logique d'individualisation

Une seconde logique peut-être repérée dans les propositions de transformation du régime d'indemnisation avancées par le MEDEF : l'individualisation. On le pressentait déjà lorsque l'organisation développait son discours sur la compétence et l'employabilité. Derrière cette manière d'envisager le traitement du chômage se trouve l'idée du traitement individuel des situations : la volonté de développer les bilans de compétences en est l'illustration. Il s'agit bien de saisir *pour chacun* les aptitudes professionnelles qu'il peut mettre en valeur sur le marché du travail. Le fait même de s'en référer en permanence aux compétences plutôt qu'aux qualifications, montre le choix de s'intéresser au traitement individuel plutôt que de rester dans la préoccupation collective de la prise en charge du chômage et de son traitement.

Ceci étant noté, il n'est nullement nécessaire d'en passer par la déduction pour repérer cette logique d'individualisation. En effet, le discours patronal fait explicitement référence à ce choix de personnaliser les services destinés aux demandeurs d'emploi. « *Si on observe ce qui se fait ailleurs, on s'aperçoit qu'un facteur est essentiel. Il s'agit de l'existence d'un lien personnalisé et d'un suivi individualisé entre les instances qui ont à gérer le problème et les demandeurs d'emploi. Nous proposons que l'assurance chômage prenne une dimension " retour à l'emploi " et mette en œuvre des dispositions pour assurer ce suivi des chômeurs* »<sup>852</sup>. C'est donc bien

---

<sup>851</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>852</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

explicitement « *un système personnalisé d'aide à la recherche d'un emploi* » que l'organisation patronale majoritaire cherche à promouvoir<sup>853</sup>.

Le document de Travail du MEDEF rédigé pour la négociation du 3 mai 2000 est riche de cette logique d'individualisation. La volonté de mettre en place « *un accompagnement personnalisé* » du demandeur d'emploi y est largement affirmée. Ainsi, le document s'adressant au chômeur, exprime cette ambition en ces termes : « *vous bénéficierez d'un entretien individuel tous les 15 jours* ». De même, « *nous définirons un plan d'action personnalisé* » et « *nous nous engageons à mettre en œuvre le plan d'action individuel* » afin d'accompagner au plus près la personne sans-emploi pour lui permettre une réinsertion professionnelle rapide.

La traduction statistique de mars à juin de cette logique discursive se trouve pour une part dans la répétition à dix reprises du radical « *indiv* », décliné en *individuel*, *individuelle*, *individualisé*, *individualisée*. Ces 10 occurrences du radical *indiv* sont dénombrées en tenant compte du sens dans lequel le terme est employé. Seules les acceptations où le radical se retrouve directement attaché à l'idée de traitement individuel du chômage (« *entretien individuel* », « *plan d'action individuel* », « *suivi individualisé* », « *solution individualisée* »...) ne sont comptabilisées. Sur l'ensemble du corpus le dénombrement du terme dans le sens indiqué s'élève à treize. Toutefois cette logique d'individualisation portée par le MEDEF est surtout repérable lexicométriquement par les 17 occurrences du terme *personnalisé* qui parcourent le corpus du MEDEF sur ses quatre premiers mois, ou par ses 22 occurrences sur la totalité du corpus.

### 8.3.4. Logique de contractualisation

La suite logique de l'individualisation du traitement des chômeurs est, dans le discours du mouvement d'employeurs, la contractualisation de droits et de devoirs définis individuellement : « *Ces propositions correspondent aux orientations et aux points clés qui nous paraissent devoir figurer dans un contrat ou dans un engagement réciproque entre l'assurance chômage, si elle doit prendre une dimension un peu plus importante, et la personne qui a perdu son emploi* »<sup>854</sup>.

La statistique textuelle relate cet intérêt discursif de la confédération patronale. Nous avons procédé à un dénombrement des formes lexicales issues du radical « *contra* ». Nous n'avons bien

---

<sup>853</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>854</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

évidemment conservé que les formes rattachées à la notion de contrat. Après avoir mené une analyse de concordances, chargée d'éliminer les emplois des différents termes à d'autres fins que pour désigner cette contractualisation des engagements des chômeurs (et de l'UNEDIC), il ressort, dans cette acceptation précise, que de mars à juin, le terme *contrat* est employé à 36 reprises, la forme lexicale « *contractualisons* » est répétée deux fois et enfin nous relevons une occurrence pour chacune des trois formes lexicales « *contractuelle* », « *contractualisons* » et « *contractualisation* »<sup>855</sup>. La fréquence de répétition de ces termes traduit nécessairement un intérêt discursif particulier de la part de l'organisation d'employeur pour cette *logique de contractualisation*.

La proposition phare du Mouvement des entreprises de France, le Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi (CARE), porte jusque dans son intitulé cette préoccupation de la contractualisation de la relation entre le demandeur d'emploi et l'UNEDIC/Assedic : « *nous contractualisons nos engagements réciproques dans un "contrat d'aide au retour à l'emploi" conclu entre nous* »<sup>856</sup>.

Bien évidemment, derrière la volonté de contractualisation défendue par le MEDEF, se trouve la volonté d'écarter du droit à l'indemnisation les demandeurs d'emploi qui ne justifieraient pas d'efforts suffisants pour retrouver un emploi : « *l'allocation vous sera versée sous réserve que vous respectiez les engagements* »<sup>857</sup>. On retrouve derrière cette mesure, un redondance du débat séculaire qui encadre l'indemnisation du chômage : la question du tri entre "bons" et "mauvais" chômeurs, entre chômeurs "involontaires" et "volontaires". La contractualisation de l'indemnisation doit obliger le chômeur, sous peine de rupture du contrat, donc y compris de l'engagement de l'UNEDIC, à savoir l'indemnisation, à mener des actions d'insertion professionnelle : « *vous trouvez normal que quelqu'un qui est chômeur, auquel on verse des indemnités et auquel on propose des emplois de sa compétence ne les prenne pas ? Auquel on propose une qualification qui lui permette de trouver un emploi ne le prenne pas ? Si vous pensez que c'est normal, nous, nous ne trouvons pas que c'est normal. (...). Le chômage n'est pas quelque*

---

<sup>855</sup> Le discours du MEDEF prônant « la contractualisation sociale plutôt que la loi », et en conséquence la remise en cause de l'ordre social public qui est un des fondements de l'objectif de refondation sociale, ainsi que les revendications patronales autour de la mise en place de nouveaux contrats de travail entre le CDD d'un an et le CDI, multiplient les occurrences des formes lexicales relevées à partir du radical *contra*. Les résultats du dénombrement énoncés ici résultent bien d'un tri. Pour toute statistique textuelle, ce travail d'analyse des concordances est mené, mais ici, il se traduit par des ajustements importants des fréquences du fait de la polysémie du terme contrat et de ses déclinaisons. Par ailleurs, la déclinaison du radical *contra* se traduit également dans le corpus par la forme lexicale *contrats*. Mais celle-ci n'apparaît pas entendue comme ayant un lien avec l'engagement contractuel des chômeurs. La forme *contrats* ne figure donc pas dans la liste des formes lexicales recensées pour montrer l'importance de la logique de contractualisation individuelle des chômeurs dans le discours du "syndicat des patrons".

<sup>856</sup> MEDEF, *les principaux éléments d'un contrat d'aide au retour à l'emploi*, document de travail du 4 avril 2000.

<sup>857</sup> *Ibid.*

*chose dans lequel on doit s'installer comme dans un droit. Le droit du chômeur, c'est de retrouver un emploi* »<sup>858</sup>. Ainsi, « *l'aide doit impliquer une prise de responsabilité de la part du chômeur. Aider cela ne veut pas dire assister. Dans cet échange d'engagement réciproque entre l'institution et le chômeur il y a des droits et des obligations des deux côtés* »<sup>859</sup>.

Il faut donc, dans le raisonnement patronal, écarter les "chômeurs volontaires" du droit aux indemnités. Le document de travail du MEDEF édité pour la négociation du 3 mai 2000, précise les modalités de rupture du contrat et les modalités de sanctions, associées au non respect des engagements du demandeur d'emploi :

*« Si vous refusez de vous présenter au bilan visant à réaliser un état des lieux de l'ensemble de vos capacités professionnelles sans justification, si vous ne vous rendez pas aux entretiens prévus au présent contrat sans justification, si vous refusez la formation qui vous est proposée à l'issue de l'examen de vos capacités professionnelles pour vous ouvrir l'accès à l'emploi ou si vous ne la suivez pas avec assiduité, vous serez considéré comme ayant rompu vos engagements et vos allocations seront supprimées.*

*Si vous vous livrez à une activité rémunérée non déclarée, vous devrez rembourser les allocations perçues majorées de x %.*

*Si vous estimez que les offres d'emploi proposées ne vous conviennent pas alors qu'elles correspondent à vos compétences professionnelles validées par le bilan, et qu'elles sont rétribuées au salaire normalement pratiqué dans la profession ou la région, cela aura des conséquences sur les modalités de votre indemnisation, qui seront revues : au xème refus dans les trois mois du contrat, vos allocations seront réduites de x %. Si vous refusez une xème offre d'emploi dans les x mois, vos allocations seront suspendues et vos droits aux allocations ne seront réouverts que si vous apportez la preuve que vous cherchez effectivement un emploi. Au xème refus dans les x mois de la signature du contrat, vos allocations seront supprimées ».*

La logique contractuelle prend toute sa dimension. Les clauses de ce Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi définissent une sélection stricte des chômeurs sur leur recherche effective d'emploi et leur bonne volonté à reprendre un emploi. Des mesures précises sont envisagées pour répondre à l' "évidence" exprimée par M. Seillière : « *Le droit du chômeur, c'est de retrouver un emploi* » et non pas de recevoir des indemnités. Ainsi, la contractualisation des engagements devient bien un outil de tri entre demandeurs d'emploi et chômeurs installés dans le chômage.

La mise sous forme contractuelle de l'accès aux indemnités a pour conséquence secondaire le fait que le chômeur ne doit plus seulement répondre à l'obligation légale de recherche d'emploi, mais à ses engagements contractuels. La relation entre l'institution d'indemnisation et le bénéficiaire peut d'une certaine manière se passer du concours de l'Etat et de ses services dans le contrôle des

---

<sup>858</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>859</sup> Déclaration de Bernard Boisson du 4 avril 2000.

obligations du demandeur d'emploi, puisque les éléments du contrat deviennent directement appréciables par les services de l'UNEDIC, institution contractante. La relation UNEDIC-demandeur d'emploi n'a plus véritablement besoin du droit du travail pour trouver à se régir, puisque l'on est dans le cadre de l'engagement contractuel : *« les relations entre les bénéficiaires et l'institution font l'objet d'une contractualisation, ce contrat étant issu des conventions passées entre les partenaires sociaux »*<sup>860</sup>. La contractualisation de l'indemnisation traduit le projet global du MEDEF de « refondation sociale » par renversement de l'ordre public social : remplacer la loi par le contrat. La contractualisation entre l'UNEDIC et le bénéficiaire des indemnités implique que l'institution d'indemnisation du chômage se fasse elle-même contrôleuse du respect des engagements de chaque demandeur d'emploi, puisque, par extension du principe, les engagements ne concernent plus que les deux parties qui contractualisent.

Même lorsque le Care se mue en PARE, sous pression syndicale, le MEDEF maintient le principe de contractualisation : *« L'article deux de la Convention d'aide au retour à l'emploi a notamment fait l'objet d'une modification terminologique avec l'introduction du Plan d'aide au retour à l'emploi (et non plus contrat) afin de tenir compte de l'aspect dynamique de ce processus qui s'inscrit dans le temps. C'est cependant bien un contrat qui sera signé et proposé à tout demandeur d'emploi »*<sup>861</sup>. Le changement de terme n'est pas dans l'esprit du patronat, un changement de sens. Et pour cause, on peut imaginer que le patronat refuserait d'accepter cette remise en cause puisque, selon le MEDEF, *« cette idée de contrat constitue la vraie novation de l'accord conclu et met fin à la tradition politique française qui consiste à distribuer des droits sans jamais mettre de devoirs en face »*<sup>862</sup>.

### 8.3.5. Une nouvelle architecture institutionnelle

Nous avons vu comment la contractualisation du droit à indemnisation pouvait conduire à une mise à l'écart de fait des services de l'Etat dans la gestion du traitement du chômage, la relation contractuelle pouvant ne devenir qu'affaire de contractant. Le MEDEF, attaché à la notion de contrat (et aux possibilités qu'elle offre) a en conséquence tout intérêt à justifier cette relégation du rôle de l'Etat. En ce sens, l'organisation patronale va appuyer son argumentation sur les

---

<sup>860</sup> Déclaration de Kessler du 24 mai 2000.

<sup>861</sup> Déclaration de Denis Kessler du 5 juin 2000.

<sup>862</sup> MEDEF, *La Revue des entreprises*, n°622, juin 2000.



problèmes posés par l'architecture institutionnelle en présence et les besoins de rénovation (de refondation) de celle-ci.

Ainsi, la confédération assure que « *le contrôle des droits à prestations est (...) défailant, en raison de la liaison organiquement insuffisante entre UNEDIC, ANPE et services locaux du ministère du travail* »<sup>863</sup>. Laissé aux mains du seul service public de l'emploi, le contrôle des demandeurs d'emploi n'est pas efficace. Il y a donc tout intérêt à faire participer l'UNEDIC à ce contrôle. Par conséquent, la confédération patronale « *propose que de nouvelles relations soient établies avec les pouvoirs publics pour que tous contribuent à la réussite de cette nouvelle démarche pour l'emploi. Pour le moment plusieurs institutions, certaines à caractère paritaire, d'autres sous la tutelle des pouvoirs publics, participent au reclassement des chômeurs ou à la formation. Nous avons le sentiment qu'il faut établir de nouvelles relations entre le monde paritaire et les pouvoirs publics, au sens large du terme, pour que les modalités que nous allons arrêter soient mises en œuvre par tous les acteurs en évitant les batailles institutionnelles* »<sup>864</sup>.

Le souci d'efficacité avancé par le MEDEF est aussi le biais par lequel l'organisation justifie la présence de l'institution paritaire dans des compétences de contrôle qui relèvent jusqu'alors exclusivement des compétences des services de l'Etat. Cette transformation des attributions de l'UNEDIC contenue dans la convention du 1<sup>er</sup> juillet 2000, sera l'objet d'une opposition de la part de la CGT et de FO, ainsi que de la part du gouvernement, arguant du fait que l'institution d'indemnisation serait à la fois juge et partie dans l'évaluation du « bon comportement » du chômeur, jetant le soupçon sur l'impartialité des décisions qui seraient prises dans le cadre de cette nouvelle architecture institutionnelle.

### **8.3.6. Répondre à l'« inemployabilité » par la baisse du coût du travail...**

Au-delà des mesures spécifiques de contrôle et de suivi personnalisé au retour à l'emploi, le MEDEF envisage d'aider les personnes les plus éloignées de l'emploi par des mesures de baisse du coût du travail. On peut relever deux propositions dans le discours de la confédération patronale à ce sujet.

---

<sup>863</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>864</sup> Déclaration de Denis Kessler du 24 mai 2000.

La première d'entre elle consiste à faire financer par le régime UNEDIC une partie du salaire dans le cas d'embauche de chômeur de longue durée : « *Si au-delà d'un certain délai, nous n'avons pas la possibilité de vous proposer un emploi correspondant à vos aptitudes, nous nous efforcerons de vous faire acquérir une expérience professionnelle en entreprise en facilitant votre embauche grâce à une participation de l'organisme compétent à la rémunération versée par votre employeur* »<sup>865</sup>. Notons que ce « *certain délai* » qu'on retrouve sous la forme de « *délai raisonnable* » dans le document du 17 mars 2000 « *position du MEDEF* », n'indique pas qu'il s'agit nécessairement de mesures en direction des chômeurs de longue durée, soit ceux inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE. Pour autant, dès la première formulation concrète, dans le détail, de cette mesure, dans le premier projet de convention, le public bénéficiaire désigné est constitué des demandeurs d'emploi de plus de douze mois d'ancienneté dans le chômage<sup>866</sup>, sans que le MEDEF n'ait eu à s'émouvoir de cette définition du "juste délai".

Dans le principe, quelle que soit le délai précis retenu, la proposition patronale reste la même. Il s'agit de réduire le coût du travail dans les cas d'embauche de personnes au chômage depuis "trop longtemps".

La seconde mesure préconisée par la confédération patronale consiste à « *réfléchir à la mise en place de formules spécifiques, du type chèque-emploi, permettant d'aider la création d'emplois peu qualifiés* »<sup>867</sup>. Cette proposition fait implicitement référence au raisonnement selon lequel les demandeurs d'emploi non qualifiés, compte tenu des règles du droit du travail et de leur productivité supposée ou réelle, ont du mal à s'insérer professionnellement car le coût de leur emploi est trop élevé par rapport à leurs capacités productives. Le raisonnement est un « classique » de l'argumentation patronale sur le coût du travail qui est renouvelé à l'occasion de cette renégociation de la convention UNEDIC.

Soulignons enfin que la séparation de ces deux mesures, telle que nous venons de le faire, est purement rhétorique pour des facilités de présentation du discours du MEDEF. En effet, la centrale patronale elle-même va relier ces deux mesures entre elles : « *Offrir une solution adaptée aux personnes n'ayant reçu aucune offre d'emploi au terme d'un délai raisonnable. Il nous faut dans le cadre de ce traitement personnalisé réfléchir à la mise en place de formules spécifiques,*

---

<sup>865</sup> MEDEF, *les principaux éléments d'un contrat d'aide au retour à l'emploi*, document de travail du 4 avril 2000.

<sup>866</sup> L'article 42 de la convention qui définit les règles régissant l'aide dégressive à l'employeur fait référence aux « *conditions précisées à l'article 17§3* » relatif aux personnes encore en situation de chômage « *au-delà de 12 mois suivant la date de signature du plan d'aide au retour à l'emploi* ».

<sup>867</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

*du type chèque-emploi, permettant d'aider la création d'emplois peu qualifiés* »<sup>868</sup>. Il est ici supposé que le chômage de longue durée et la faiblesse des qualifications sont directement associées. Ce qui explique que le patronat se contentera de l'introduction dans la convention UNEDIC (toutes versions confondues) de la mesure d'aide dégressive versée à l'employeur d'un chômeur de longue durée, sans nulle autre précision sur la nature des emplois, qualifiés ou non. Le discours patronal sur la nécessité d'aides financières (cf. « *chèque emploi* ») à la création d'emplois peu qualifiés ne vise pas à promouvoir l'emploi peu qualifié mais avant tout les subventions aux employeurs.

### 8.3.7. ...et des exigences des chômeurs

Dans l'arsenal des mesures cherchant à favoriser le retour en emploi, le MEDEF préconise, au fur et à mesure de l'ancienneté dans le chômage, une réduction progressive des exigences du demandeur d'emploi en termes de niveau de qualification de l'emploi, de niveau de salaire ou de temps de travail (temps plein ou temps partiel) : le retour dans l'emploi doit se faire à tout prix.

Ainsi le document de travail du MEDEF pour la séance de négociation du 3 mai 2000 indique que « *si dans les x<sup>869</sup> mois suivant la signature du contrat* » le chômeur n'a pas réussi à se réinsérer professionnellement, « *le champ de recherche d'emploi sera élargi à des offres demandant une moindre qualification, une rémunération inférieure ou à un emploi à temps partiel* ». Il est toutefois précisé qu'« *une aide pourra être attribuée temporairement pour contribuer à compenser la perte de salaire qui en résulterait* »<sup>870</sup>.

Si l'élargissement du spectre des emplois susceptibles de devoir être acceptés par le demandeur d'emploi ne suffit pas à permettre sa réinsertion professionnelle, la confédération patronale précise que « *pendant une nouvelle période de x mois, votre allocation sera maintenue sous réserve que vous acceptiez tout emploi ferme qui vous sera proposé ou toute action préconisée lors de la révision du plan* »<sup>871</sup>. Tout type d'emploi pourra donc convenir pour assurer une remise en emploi du chômeur qui aurait atteint ces « x » mois de chômage.

---

<sup>868</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>869</sup> Ce « x » est à négocier.

<sup>870</sup> MEDEF, *Contrat d'aide au retour à l'emploi*, document de travail pour la négociation du 3 mai 2000.

<sup>871</sup> *Ibid.*

Mais pour définitivement s'assurer que chaque chômeur puisse effectivement retrouver un emploi, le document précise encore que « *si au terme des x mois au cours desquels toutes ces démarches ont été effectuées, vous n'avez toujours pas retrouvé d'emploi et si vous n'avez plus droit aux allocations de chômage, vous devrez accepter un emploi qui vous garantira un salaire au moins équivalent à votre indemnisation et qui sera financé pour partie par une aide de l'organisme compétent (chèque emploi)* »<sup>872</sup>. Une fois ses droits épuisés, le demandeur d'emploi devra donc accepter un emploi très faiblement rémunéré, pour lequel son employeur recevra de surcroît une aide financière, par le biais du « chèque-emploi » sur lequel nulle autre précision n'est apportée.

Selon le principe que le droit du demandeur d'emploi, c'est avant tout de retrouver un emploi, et non d'obtenir un revenu de remplacement, le MEDEF propose d'organiser l'accès à l'emploi par dégressivité de la qualité des emplois. Cette proposition constitue de fait, une remise en cause de la référence, dans la définition de l'emploi convenable pour les chômeurs, à « *leur spécialité ou leur formation* » et au « *taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région* » contenue dans le Code du travail (art.R.351-28). Malgré l'opposition que va susciter cette mesure de réduction progressive des exigences "acceptables" de la part des chômeurs, la première proposition de convention actera, dans des formes moins prononcées, cette dégressivité de la norme d'emploi convenable.

### **8.3.8. Baisser les cotisations**

Le programme du MEDEF pour l'UNEDIC ne se limite pas aux conditions d'indemnisation et d'organisation du retour en emploi des chômeurs. La confédération va revendiquer sur les montants de cotisations au régime UNEDIC des employeurs et des salariés. La position des représentants des employeurs est claire : « *le taux de cotisation à l'assurance chômage doit pouvoir à l'avenir baisser en période de fortes créations d'emploi, à l'avantage des cotisants, qu'ils soient employeurs ou salariés* »<sup>873</sup>. Cette revendication patronale sera attisée par le bilan financier largement excédentaire du régime. Aussi, Denis Kessler rappelle le 31 mai que « *la baisse des cotisations que nous souhaitons compte tenu de l'évolution du marché du travail* » est à l'ordre du jour de la négociation<sup>874</sup>. Enfin, lorsque le 14 juin un accord est conclu entre les organisations patronales et trois organisations syndicales, le vice-président du MEDEF proclame

---

<sup>872</sup> MEDEF, *Contrat d'aide au retour à l'emploi*, document de travail pour la négociation du 3 mai 2000.

<sup>873</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>874</sup> Déclaration de Denis Kessler du 31 mai 2000.

que l'accord « est également une très bonne nouvelle pour tous les employeurs puisque la baisse des cotisations employeurs est de l'ordre de 36,7 milliards de francs »<sup>875</sup>.

Mais l'organisation va chercher à présenter cette baisse de manière à ce qu'elle n'apparaissent pas comme une simple victoire patronale. Premièrement le MEDEF associe les salariés à la « bonne nouvelle » : « l'accord est aussi une bonne nouvelle pour tous les salariés et pour les entreprises qui les uns et les autres vont voir leur cotisations diminuer »<sup>876</sup>. Au cours de ce même mois de juin, Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler préciseront que « les cotisations seront substantiellement réduites sur une période de trois ans, à hauteur de 36 milliards pour les entreprises et de 35 milliards pour les salariés »<sup>877</sup>. La présentation de la mesure de réduction des contributions en volume monétaire plutôt qu'en pourcentage de cotisation, est révélatrice de la volonté du mouvement patronal de présenter la baisse des cotisations comme un accord « gagnant-gagnant » entre les employeurs et les salariés. Les salariés en activité récupèrent autant d'argent que les employeurs - 35 et 36 milliards -, tel est le message que, d'une certaine manière, la confédération patronale veut faire passer, pour non pas cacher la victoire que cette réduction de cotisation représente pour les employeurs, mais pour au minimum en réduire l'aspect univoque. Car l'évidence ne peut que frapper l'esprit quant au partage effectif des baisses de cotisations entre employeurs d'une part et salariés en activité d'autre part. Elle fût d'ailleurs fortement soulignée et dénoncée par les organisations syndicales non signataires. Le « gâteau » se partage en un nombre bien plus important de parts du côté des salariés que du côté des employeurs. Il faut ajouter à cela que le manque à gagner de cotisations se traduit par un manque à gagner pour les salariés privés d'emploi dont les conditions de revenus ne pourront bénéficier de ces 71 milliards de ressources. Le jeu de discours du MEDEF vise donc à atténuer cette dimension de la baisse de cotisations que l'on peut qualifier au minimum d'inégalitaire, mais qui profite en réalité quasi-exclusivement au capital et à ses représentants patronaux.

Une autre catégorie d'arguments est avancée dans le but de dissocier la baisse des cotisations de l'idée d'une victoire patronale univoque : l'avantage pour l'emploi. « Tout le monde sait que la baisse des cotisations employeurs a des effets positifs sur l'emploi. Il y aura donc un second effet emploi qui jouera, en dehors de la mise en place de ce dispositif d'aide au retour à l'emploi. La baisse de 36,7 milliards de charges des employeurs aura des effets bénéfiques sur le marché du travail, dans la mesure où ceux-ci contribuent à la création d'emplois, ce qui est clairement établi

---

<sup>875</sup> Déclaration de Denis Kessler du 15 juin 2000.

<sup>876</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°622, juin 2000.

<sup>877</sup> Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler, conférence de presse du MEDEF du 20 juin 2000.

*par les statistiques* »<sup>878</sup>. L'argument selon lequel la baisse du coût du travail a un effet positif sur le niveau d'emploi est donc une nouvelle fois mobilisé pour justifier, cette fois, la mesure de baisse des cotisations sociales. La conférence de presse mensuelle du MEDEF sera l'occasion de mettre une nouvelle fois le doigt sur cet argument, en vantant « *le pas fait, à l'initiative des partenaires sociaux, pour réduire les prélèvements obligatoires au profit du pouvoir d'achat et de la capacité d'investissement et d'embauche* »<sup>879</sup>.

### **8.3.9. Lutter contre la précarité par de nouveaux contrats de travail**

Pour être véritablement complet sur l'étendue discursive du MEDEF, il faut noter sa proposition de création de nouveaux types de contrat de travail. Nous traiterons de ce sujet en survol étant donné son éloignement de notre objet de recherche strictement envisagé : l'indemnisation du chômage. Toutefois cet élément du discours patronal constitue une donnée de contexte dans la renégociation à l'UNEDIC qu'il nous faut signaler au lecteur. Notons encore que si cette question est traitée en parallèle de la question d'indemnisation du chômage, c'est bien toujours en rapport avec cette volonté de refondation sociale. Envisager une restructuration des relations sociales suppose d'aborder les problèmes plus globalement, donc poser le problème du chômage et de la précarité, c'est aussi, au sens du patronat poser la question de l'éventail des types de contrats de travail.

Le faible nombre de contrats possible est à l'origine, selon le MEDEF, du recours abusif aux CDD et au travail intérimaire : « *quand vous devez faire, pour vous adapter parce que vous avez des commandes et vous voulez les faire, vous avez un chantier, vous voulez le faire, ça va durer trois à cinq ans, alors on n'a pas le droit de proposer à quelqu'un trois à cinq ans ? On est obligé de le mettre dehors au bout de 18 mois ou de lui proposer un contrat à vie ! Mais je vous assure que tout ceci manque complètement de bon sens* »<sup>880</sup>. L'emploi « à vie » étant trop contraignant, l'enchaînement des CDD se multiplie donc.

L'organisation patronale propose par conséquent d'instaurer des contrats intermédiaires entre le CDD de 18 mois, insatisfaisant en terme de qualité de l'emploi pour le salarié, et le CDI trop contraignant pour l'employeur. Ainsi lors de la négociation, « *nous avons proposé à nos*

---

<sup>878</sup> Déclaration de Denis Kessler du 15 juin 2000.

<sup>879</sup> Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler, conférence de presse du MEDEF du 20 juin 2000.

<sup>880</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

*partenaires de réfléchir à des nouveaux contrats de travail qui prennent leur place entre le CDI, le CDD et l'intérim. Des nouveaux contrats de travail qui permettraient de lutter contre la précarité puisque nous considérons qu'il vaut mieux avoir un contrat de mission, un contrat de chantier auprès d'une entreprise et acquérir une compétence dans ce cadre là plutôt que d'avoir une situation comme on en connaît aujourd'hui: un CDD qui suit un CDD qui suit un période de chômage éventuellement suivie d'un autre CDD »<sup>881</sup>. Il s'agit en quelque sorte de permettre une précarité modérée (contrats pluriannuels) pour contrer une précarité forte (contrats de 18 mois ou moins).*

Là encore, le patronat va chercher à légitimer sa position : *« de l'avis de nombreux experts, on peut à la fois développer l'emploi et lutter contre la précarité en élargissant la gamme des contrats disponibles »<sup>882</sup>. Les « nombreux experts » favorables aux revendications patronales constituent donc la première caution de l'organisation de MM. Seillière et Kessler. D'autre part, de la même manière que le MEDEF utilise les politiques menées à l'étranger pour banaliser le principe de l'« activation » des dépenses et du CARE, il va désigner ces nouveaux contrats comme une extension de ce qui existe déjà en France : « Il paraît nécessaire de réfléchir à la création de nouveaux types de contrat, dont la durée serait liée à l'achèvement d'un projet ou d'une mission. Ce contrat s'apparenterait au contrat de chantier, qui existe dans le BTP, ou aux emplois-jeunes, valables dans le secteur public »<sup>883</sup>.*

La proposition patronale sera validée dans son principe, puisque dans le protocole d'accord du 14 juin 2000 mention est faite de la volonté de créer des nouveaux types de contrats de travail<sup>884</sup>.

---

<sup>881</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>882</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>883</sup> *Ibid.*

<sup>884</sup> L'article 4 du « protocole d'accord du 14 juin 2000 sur les voies et moyens favorisant le retour à l'emploi » précise que « pour contribuer au développement de l'emploi et lutter contre la précarité, [les partenaires sociaux] décident :  
- de créer un contrat de travail pour l'insertion et la réinsertion. Les modalités de ce contrat, destiné à des publics spécifiques, rencontrant des difficultés d'emploi, seront définies par un accord national interprofessionnel ;  
- que, dans la continuité de l'accord interprofessionnel du 24 mars 1990, des contrats de travail ou des aménagements particuliers aux contrats de travail de l'accord précité peuvent être mis en place par accord de branches, pour la réalisation d'un projet ou d'une mission ;  
- que les branches s'engageant dans la négociation de tels accords devront faire à cette occasion un bilan préalable de l'utilisation des contrats à durée déterminée et fournir les analyses économiques et technologiques justifiant le recours à ces nouveaux types de contrats ; les accords qui seraient éventuellement conclus seront portés à la connaissance des partenaires sociaux interprofessionnels ;  
- que, dans tous les cas, ces contrats sont conclus pour une durée comprise entre 18 mois et 5 ans ; »

Le contenu du « programme » développé par le MEDEF au cours de ce premier temps de la négociation est résumé par Jacques Freyssinet. Bien que son propos ne porte que sur le premier document du MEDEF établi pour la négociation du 17 mars 2000<sup>885</sup>, il peut s'appliquer à l'ensemble des documents et discours programmatiques du MEDEF de la période qui se clôt mi-juin avec la signature du protocole d'accord : « *L'axe central qui fédère ces propositions est la mise en place d'un ensemble de dispositifs qui renforcent l'incitation à accepter les emplois proposés, qui améliorent l'aptitude des chômeurs à répondre aux exigences de ces emplois et qui offrent aux entreprises un degré supplémentaire de flexibilité quant à la durée des contrats de travail* »<sup>886</sup>. Nous y ajoutons une politique de baisse du coût du travail ciblée (pour les chômeurs de longue durée) ou générale (par la baisse des cotisations). Il est frappant de constater que les conditions concrètes de l'indemnisation (taux, durées, filières) ne semblent pas intéresser le MEDEF, alors même que des sujets qui semblent s'éloigner des missions du régime d'assurance chômage (nouveaux contrats, aides aux employeurs) sont abordés comme un tout interdépendant de l'ensemble des propositions. En cela le projet du MEDEF sur l'indemnisation du chômage est redevable du cadre plus global dans lequel il a été pensé : la « refondation sociale ».

## **8.4. Un programme assis sur une méthode**

### **8.4.1. « Refondation sociale »**

Nous l'avons déjà souligné, le dossier de la prise en charge du chômage constitue un des premiers « chantiers » du processus de « *refondation sociale* » engagé par le MEDEF. En ce sens, le patronat, au-delà des propositions concrètes de réformes qu'il formule, va étayer son discours d'une argumentation sur la méthode.

« *Nous espérons trouver un accord, non conjoncturel, mais ambitieux qui est de refonder les droits et les devoirs d'un demandeur d'emploi, de créer un véritable dispositif de retour à l'emploi* »<sup>887</sup>. La refondation sociale porte en elle le principe d'un dépassement du modèle d'assurance chômage en vigueur jusque là : « *en ce qui nous concerne nous avons véritablement la volonté de mettre au point un dispositif nouveau* »<sup>888</sup>. Il ne s'agit donc plus de négocier dans les

---

<sup>885</sup> MEDEF, « Position du 17 mars 2000 », publié dans MEDEF, *La revue des entreprises*, n°620, avril 2000.

<sup>886</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 2002.

<sup>887</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 mars 2000.

<sup>888</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.



cadres habituels de fonctionnement du régime UNEDIC : « *Nous sommes dans un exercice de refondation tout à fait différent des négociations traditionnelles* »<sup>889</sup>. La démarche initiée par le MEDEF consiste à « *essayer de trouver des solutions, [à] innover, [à] créer des situations nouvelles* »<sup>890</sup>. « *C'est un exercice tout à fait ambitieux puisqu'il s'agit d'un exercice de refondation. Donc, il ne s'agit pas simplement de trouver des dispositifs pour aménager à la marge ce qui se passe à l'heure actuelle* »<sup>891</sup>.

Cependant, la volonté de refondation, d'innovation sociale, ne se veut pas être une lubie patronale. Celle-ci est présentée comme une réponse aux exigences du contexte économique et social, que nous avons déjà abordées plus haut. « *Les transformations de notre environnement économique, technologique, social et politique affectent nécessairement un modèle social français qui date de l'après-guerre. L'économie est allée plus vite et a creusé l'écart avec le social, et ce décalage handicape aujourd'hui lourdement le développement économique de la France. Nous avons le sentiment profond que si nous ne sommes pas capables d'adapter notre modèle social à ces évolutions, notre pays ne sera plus dans la course d'ici dix ans* ». Sur la base de ce constat d'obsolescence du système social français, « *nous proposons à nos partenaires sociaux, et à travers eux à toute la société française, une modernisation en profondeur de notre système social, afin de mettre notre pays en mesure de se battre à armes égales avec ses concurrents dans la compétition européenne et mondiale* »<sup>892</sup>.

Ce que le président du MEDEF affirme globalement sur le fonctionnement de la protection sociale ou des relations de travail, est décliné par Denis Kessler au niveau de la prise en charge du chômage : « *nous essayons d'inventer avec les partenaires syndicaux des dispositifs nouveaux correspondant aux évolutions du marché du travail, dans le fonctionnement des entreprises, dans les aspirations individuelles* »<sup>893</sup>. Il s'agit de « *mettre au point une nouvelle convention d'assurance chômage totalement innovante et qui satisfasse des exigences nouvelles* »<sup>894</sup>. Ces nouvelles exigences auxquelles le vice-président du MEDEF fait référence, dans le cas plus précis du régime d'assurance chômage, sont les éléments du contexte économique dont nous avons développé la teneur dans la partie consacrée à ce thème dans le discours patronal, et le volontarisme affiché vis à vis des jeunes et des chômeurs de longue durée, que nous avons

---

<sup>889</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>890</sup> Déclaration de Denis Kessler du 5 juin 2000.

<sup>891</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 4 mai 2000.

<sup>892</sup> Editorial d'Ernest-Antoine Seillière, « A nouvelle économie, nouveau modèle social », *La revue des entreprises*, n°621, mai 2000.

<sup>893</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>894</sup> Déclaration de Denis Kessler du 24 mai 2000.

également expliqué plus haut. Etayées de l'exemple des pays étrangers en matière de traitement du chômage, ces « *exigences nouvelles* » conduisent à la volonté patronale de refonder le système conventionnel d'indemnisation afin « *de mettre en place un dispositif extrêmement moderne, tout à fait novateur, d'aide au retour à l'emploi pour l'ensemble des demandeurs d'emploi* », afin de s'engager dans un système « *qui marque une nouvelle orientation du dispositif d'assurance-chômage en faveur principalement du retour à l'emploi, avec indemnisation* »<sup>895</sup>.

La statistique textuelle vient confirmer notre lecture compréhensive du corpus du MEDEF. Le radical « *novat* », qui se décline en « *novateur* », « *novatrice* », « *novatrices* » et « *novation* » présente une fréquence de huit occurrences sur les quatre premiers sous-corpus mensuels. De même, entre mars et juin, nous pouvons relever quatre occurrences du segment « *un nouveau système* » et cinq occurrences du segment lexical « *un nouveau dispositif* ». On peut encore relever deux occurrences sur ces quatre premiers mois du segment « *modernisation du régime d'assurance-chômage* » et une utilisation de la forme lexicale « *moderne* » pour désigner le système proposé par le patronat. Si l'on observe encore les neuf occurrences du terme « *refondation* » et ses deux déclinaisons « *refondé* » et « *refonder* » d'une occurrence chacune pour les quatre premiers mois du corpus, il apparaît nettement que le thème de la novation est une préoccupation qui va servir à appuyer ou dans tous les cas à étoffer l'argumentation patronale.

L'intervention des représentants du MEDEF dans les médias confirme cette valorisation du processus de refondation sociale sous l'angle de la novation ou de la modernité. « *La modernité et la refondation sociale, c'est la même chose* » affirme M. Seillière, expliquant que le terme de modernité usité au niveau européen rejoint pleinement les projets patronaux<sup>896</sup>. La démarche entreprise par le patronat est bien de « *refonder dialogue social et négociation sociale, de façon à ce que notre pays se modernise* »<sup>897</sup>.

#### **8.4.2. Attachement au dialogue et à la contractualisation sociale**

Le processus de refondation sociale, de construction d'une « *nouvelle constitution sociale pour la France* », porte en lui l'idée que le changement social doit venir du dialogue social, de la contractualisation sociale, et non de « *l'immixtion répétée de la puissance publique dans les*

---

<sup>895</sup> Déclaration de Denis Kessler du 31 mai 2000.

<sup>896</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>897</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RCA*, 24 juin 2000.

relations entre employeurs et salariés » qui « conduit à une situation dangereuse qui ne peut perdurer sans dommages pour les entreprises, pour les salariés et pour l'ensemble de l'économie de notre pays »<sup>898</sup>. Bien qu'intrinsèque à l'idée de « refondation sociale », telle qu'elle est formulée par le MEDEF, nous faisons le choix de traiter dans une section particulière cette question du dialogue social et de la contractualisation sociale, parce qu'elle constitue un objet de discours tout à fait important dans le corpus de l'organisation patronale. Nous avons recensé, dans le tableau ci-après, les fréquences de certaines formes lexicales ou segments lexicaux rattachés à cette notion de dialogue social, en gardant toujours le soin d'écarter de notre dénombrement les occurrences de ces termes qui s'entendent sous une autre acceptation sémantique que celle du thème du dialogue social.

Forme lexicale/radical	de mars à juin	de juillet à décembre	ensemble du corpus
<b>radical « négoci »</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>43</b>
dont <i>négociation</i>	20	13	33
<i>négociations</i>	5	0	5
<i>négociateurs</i>	2	0	2
<i>négocié</i>	1	1	2
<i>négociant</i>	0	1	1
<b>radical « parit »</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>9</b>
dont <i>paritarisme</i>	1	1	2
<i>paritaire</i>	6	0	6
<i>paritaires</i>	1	0	1
<b>partenaires</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>47</b>
dont <i>partenaires sociaux</i>	18	16	34
<i>partenaires syndicaux</i>	4	0	4
<b>dialogue</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>dialoguer</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>discussion</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>accord</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>47</b>
<b>accords</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>52</b>	<b>159</b>

Le choix des termes reste imparfait lorsqu'il s'agit de montrer l'importance discursive du thème du dialogue social dans le corpus du MEDEF. On pourra sans cesse reprocher à ce choix nécessairement subjectif d'oublier des formes lexicales ou d'en comptabiliser certaines autres. Pour exemple, la place du terme « accord » dans le tableau comme vecteur de justification de notre propos peut facilement être remis en cause. L'utilisation répétée du terme tient bien autant,

<sup>898</sup> MEDEF, « Pour une nouvelle constitution sociale », *La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999.

et sans doute plus, au contexte, aux événements de la négociation, au fait intangible qu'un accord a été signé et qu'il est objet de discussion, qu'à l'intérêt particulier de l'organisation patronale pour le thème de la contractualisation sociale.

Il n'en reste pas moins que ces termes font apparaître un centre d'intérêt dont nous allons pouvoir maintenant mesurer l'intensité et les formes en analysant le discours du MEDEF du point de vue du sens.

Et l'analyse de contenu confirme l'impression statistique. Le dialogue social est au cœur de la méthode et s'affirme comme une préoccupation affichée de la confédération patronale : « *Notre idée force est de transformer le système actuel par la négociation* »<sup>899</sup>. C'est en ce sens que le patronat soulignera bien, au sortir des négociations du 24 mai 2000, que les négociateurs ont « *affirmé [leur] attachement à la politique contractuelle et au paritarisme pour faire vivre un contrat collectif, source de progrès social* »<sup>900</sup>. Bien évidemment ces affirmations, selon lesquelles « *sans cette volonté des partenaires sociaux de faire des choses ensemble rien n'est possible* »<sup>901</sup>, doivent être interprétées à la lumière de la dénonciation constante menée par le MEDEF de la manière dont la loi impose aux acteurs sociaux ses vues, tout particulièrement depuis l'engagement du processus de réduction du temps de travail à l'initiative du gouvernement de Lionel Jospin : « *Le MEDEF considère que la situation actuelle issue du second projet de loi sur la réduction du temps de travail et du projet de loi sur le financement de la sécurité sociale est d'une très grande gravité et porte atteinte au respect de la démocratie sociale* »<sup>902</sup>. Face à cette vision de la réforme sociale, face à cette « *intervention de l'Etat, proliférante, incessante et déstabilisante, (...) qui menace l'existence même d'une sphère sociale autonome* », le MEDEF entend prouver par la pratique que la réforme par la voie du dialogue social, de la contractualisation sociale, est la plus efficace. « *Face au choix de l'étatisation à laquelle conduit tout droit la politique des pouvoirs publics c'est à dire, la recherche constante de la domination des partenaires sociaux par l'Etat et par la loi, le MEDEF propose le choix de la refondation du système social français à l'initiative des partenaires sociaux, reposant sur le dialogue social et les accords librement négociés* » et entend pour cela doter la France d'une nouvelle « *constitution sociale* »<sup>903</sup>.

---

<sup>899</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>900</sup> Déclaration de Denis Kessler du 24 mai 2000.

<sup>901</sup> Déclaration de Denis Kessler du 5 juin 2000.

<sup>902</sup> MEDEF, « Pour une nouvelle constitution sociale », *La revue des entreprises*, n°616, novembre-décembre 1999.

<sup>903</sup> MEDEF, *ibid.*.

La négociation devient donc objet de discours dans le cadre de la discussion sur le régime conventionnel de prise en charge du chômage, au même titre que le fond des propositions : « *le seul moyen de parvenir à des accords, c'est de nous mettre autour d'une table, d'échanger des arguments et, progressivement, de dégager un texte qui devienne commun à tous* »<sup>904</sup>. Le vice-président de la confédération patronale précise encore que « *par le jeu normal de la négociation, cette séance nous a permis de progresser et nous considérons pour notre part que le dialogue social en sort renforcé* »<sup>905</sup>. Le « *jeu normal de la négociation* » suffit donc à faire avancer la réforme sociale.

On comprend que le patronat cherche à mettre en avant la méthode, étant donné que cette discussion à l'UNEDIC, en tant que première étape importante de la refondation sociale, constitue d'une certaine manière un test pour le projet patronal. Il faut donc la valoriser pour mener à bien la « *refondation sociale* » dans son ensemble.

L'accord du 14 juin sera, en ce sens, l'occasion pour l'organisation de montrer l'efficacité de la méthode de contractualisation sociale : « *C'est pour nous une journée extrêmement importante pour l'histoire sociale et le dialogue social en France. Au cours de huit heures de négociation nous avons élaboré avec les syndicats les principes qui vont guider l'élaboration de la nouvelle convention d'assurance chômage* ». Le succès de la méthode consiste aussi à rallier un maximum d'organisation sur un même projet : « *Ces principes, approuvés par l'ensemble des trois organisations d'employeurs (MEDEF, CGPME, UPA), l'ont également été par les cinq organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGC, FO, CGT) qui ont participé à leur rédaction* »<sup>906</sup>. Denis Kessler s'est un peu "emballé" en concluant que l'accord serait unanime, puisque trois syndicats ne signeront pas. Mais il continuera par la suite à vanter la capacité de ralliement de la méthode de négociation entre partenaires sociaux : « *sur les huit organisations il y en aurait six qui approuveraient le texte élaboré en commun. C'est très important. A ma connaissance il y a eu récemment très peu d'accords négociés qui soient arrivés à rassembler autant d'organisations sur un enjeu aussi capital* »<sup>907</sup>.

La refondation sociale assise sur la contractualisation sociale fait donc ses preuves. Toutefois, le MEDEF oublie de préciser que les deux organisations syndicales non signataires dont il parle

---

<sup>904</sup> Déclaration de Denis Kessler du 15 juin 2000.

<sup>905</sup> Déclaration de Denis Kessler du 5 juin 2000.

<sup>906</sup> Déclaration de Denis Kessler du 24 mai 2000.

<sup>907</sup> Déclaration de Denis Kessler du 15 juin 2000.

(CGT et FO) sont représentatives d'une majorité de salariés<sup>908</sup>. Qui plus est, la CGC non plus ne signera pas le protocole d'accord contrairement à la prédiction patronale. La négociation entre partenaires sociaux n'est évidemment pas une nouvelle méthode, une nouvelle donne de la démocratie sociale. Mais elle est toutefois instrumentalisée par le camp patronal, pour stigmatiser, par contraste, l'« archaïsme » de ceux, notamment le gouvernement, qui cherchent à imposer des transformations sociales par la loi : *« la tentative de certains de vouloir tirer à la fois notre pays et l'Europe vers le réglementaire, vers la super-taxation, vers le traitement dirigé des problèmes de société nous paraissent (...) des projets archaïques »*<sup>909</sup>. A l'opposé de cet « archaïsme », il y a les partisans de la « modernité » qui prônent la nécessité de refonder les relations sociales et la démocratie sociale...

Cependant, le dialogue social loué par le patronat, au-delà de la primauté des propositions patronales qui semble devoir en être le moteur, semble avoir ses limites y compris pour le MEDEF : *« pour les employeurs les choses sont claires, il y aura ou non un accord au mois de juin, mais nous ne prolongerons pas une nouvelle fois la convention UNEDIC. Nous devons parvenir à un accord dès le mois de juin »*<sup>910</sup>. La négociation fonctionne...mais sous pression.

#### 8.4.3. Des propositions de « bon sens »

Enfin, pour finir d'asseoir la validité de ses propositions, le MEDEF va chercher à démontrer que son "programme" ne sert pas un camp politique, idéologique, mais s'appuie sur le « bon sens » : *« c'est parce que nous sommes dans le bon sens - et dans ce que l'on appelle la modernité, c'est-à-dire l'abandon des vieilles lunes archaïques du début du XIXème siècle - que nous sommes en train de proposer quelque chose qui est en train de commencer à s'installer comme quelque chose de raisonnable, de bon sens, et qui fera que notre pays sera à peu près comme ceux qui l'entourent et sorti de cette étrange spécificité dans laquelle, en effet, quelquefois le politique veut nous installer »*<sup>911</sup>. Le jugement porté à propos des nouveaux contrats de travail résume la "philosophie" que le MEDEF déclare porter dans sa manière d'aborder la réforme sociale : *« c'est*

---

<sup>908</sup> Si l'on s'en réfère à l'élection prud'homales de 1997 pour juger de la représentativité des organisations syndicales, la CGT et Force Ouvrière récoltent à elles deux 53,66% des suffrages (33,11% pour la CGT et 20,55% pour FO).

<sup>909</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>910</sup> Déclaration de Denis Kessler du 3 mai 2000.

<sup>911</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

*ça notre proposition, encore une fois elle est d'évidence, nous pensons qu'elle est de bon sens »*<sup>912</sup>.

Et le bon sens n'a pas de camp. Pour le patronat, « *notre projet n'est ni de droite ni de gauche, c'est un projet qui permettait de moderniser, de rénover le système d'assurance chômage en, j'allais dire, tenant compte des principales expériences réalisées à l'étranger* »<sup>913</sup>. Pour affirmer davantage ce « bon sens » patronal en dehors de tout clivage politique, M. Seillière ajoute encore que « *les européens qui sont dans l'ensemble, vous le savez, sur, je crois une quinzaine de pays européens, il y a treize pays qui sont actuellement sous influence socialiste ou démocrate-sociale, eh bien dans tous ces pays-là, on reconnaît qu'il y a besoin d'un changement profond d'attitude pour prendre en compte les grands mouvements technologiques, la globalisation* »<sup>914</sup>. On ne peut donc pas accuser le MEDEF de servir la droite française. L'organisation patronale avance pour le bien commun et ses propositions doivent mettre tout le monde d'accord sur les réformes d'évidences, pour peu qu'on accepte de rompre avec l'archaïsme idéologique.

Le dialogue entre les acteurs de terrain, entre « *nous les entrepreneurs qui sommes dans la réalité* »<sup>915</sup> et « *nos partenaires syndicaux* », sur la base de propositions appuyées sur le « bon sens », permet de dégager une politique d'évidence, offrant les possibilités aux véritables demandeurs d'emploi de retrouver un emploi, tandis que les chômeurs volontaires se verront contraints de retourner sur le chemin de la recherche active d'emploi ou de perdre leurs droits. « *Au total, comme l'a dit Denis Kessler, "l'accord du 14 juin améliore la situation de tous sans dénaturer la situation d'aucun." C'est donc véritablement un accord "gagnant-gagnant" derrière lequel on trouve une nouvelle philosophie des rapports sociaux et de la société* »<sup>916</sup>. Le MEDEF prétend accomplir avec l'accord pour l'UNEDIC (un accord de « bon sens ») un dépassement du clivage d'intérêts particuliers entre salariés et employeurs : l'accord est « gagnant-gagnant ».

---

<sup>912</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RCA*, 24 juin 2000.

<sup>913</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>914</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France Inter*, 6 avril 2000.

<sup>915</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RCA*, 24 juin 2000.

<sup>916</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°622, juin 2000.

## 8.5. De juin à septembre

Malgré un accord qui devrait, aux dires du patronat, contenter tout ceux qui dépassent les « archaïsmes » et suivent le « bon sens », la CGT, Force Ouvrière et, dans un premier temps la CGC, ne signeront pas le protocole d'accord du 14 juin 2000.

En outre, bien que « Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler [aient] enfin précisé qu'ils n'envisageaient pas un rejet de l'accord par les pouvoirs publics qui dérogerait à la tradition républicaine »<sup>917</sup>, l'agrément par le gouvernement de la convention qui découlera de l'accord, va connaître des difficultés majeures. Quelle réaction l'organisation patronale va-t-elle avoir face à ces évènements qui constituent, de fait, une négation, par certains « partenaires », du caractère « gagnant-gagnant » de l'accord, vanté par le patronat ?

Nous le soulignons au début de cette partie consacrée au discours du MEDEF, dans les critères de production discursive établis pour constituer notre corpus, l'organisation patronale n'aura aucune expression entre le 20 juin et le 4 octobre 2000. Cela traduit peut-être un manque de volontarisme dans la communication sur ce sujet de la part de l'organisation patronale. C'est certainement également le fait d'un souci ou d'une nécessité moindre d'information des adhérents en comparaison avec les pratiques des organisations syndicales. C'est enfin une forte personnalisation du MEDEF sur ces deux principaux leaders, Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler, qui vont porter la voix de leur organisation dans les médias, sans utiliser l'expression d'organisation classique (communiqués, presse interne, conférences de presse...). Ainsi, ces interventions médiatiques de juin à septembre vont nous permettre de relater la position du MEDEF sur les événements qui courent sur ces quatre mois et notamment vis-à-vis du premier refus d'agrément par le gouvernement, alors même que le corpus constitué laisse l'organisation muette durant la période.

Notons encore, pour information des lecteurs, que les retranscriptions d'émissions de radio et de télévision ont été publiées par le MEDEF et que nous n'avons pas pu procéder à une vérification de l'exactitude des propos.

---

<sup>917</sup> MEDEF, Compte-rendu de la conférence de presse de MM. Seillière et Kessler, 20 juin 2000.



### 8.5.1. Une décision arbitraire d'un gouvernement étatiste...

Les foudres patronales vont s'abattre sur le gouvernement avant même que celui-ci n'annonce son refus d'agréer la première proposition de convention des signataires. Le président du mouvement d'employeurs tient à « *attirer l'attention sur le caractère vraiment scandaleusement arbitraire de l'intervention du gouvernement dans ces affaires sociales fondamentales. Il n'y a ni délai, ni motivation, ni appel. (...) Il n'est pas normal que l'on attende éternellement. Le gouvernement doit prendre sa position* »<sup>918</sup>.

Cette position gouvernementale tombera justement quatre jours après que M. Seillière ait tenu ces propos. Le 24 juillet 2000, Martine Aubry et Laurent Fabius annoncent, par un courrier à l'ensemble des organisations représentatives de salariés et d'employeurs, leur refus d'agréer la convention proposée par la CFDT, la CFTC et le patronat réuni.

Les jugements patronaux sont sévères. « *Pour des raisons politiques on a voulu interdire cet accord et on n'a pas regardé les choses telles qu'elles sont* ». Le président du MEDEF accuse le gouvernement « *d'aligner des arguments faux pour condamner une bonne convention* » et de faire une « *caricature de notre accord* »<sup>919</sup>. C'est là un « *coup de force* » mené « *contre les partenaires sociaux par un gouvernement au nom d'intérêts exclusivement politiques, avec des arguments infondés* »<sup>920</sup>. « *Nous considérons vraiment que la lettre*<sup>921</sup> *que nous avons reçue hier est inadmissible (...) une lettre dans laquelle il y a beaucoup d'arguments de mauvaise foi pour rejeter cet accord* »<sup>922</sup>. « *Nous avons eu des lectures de l'accord fait publiquement qui ne correspondent absolument pas au contenu réel* »<sup>923</sup>.

Cette décision de refus est donc arbitraire mais caractérise également selon le MEDEF, « *un abus de pouvoir de la part du gouvernement* »<sup>924</sup>. En effet, « *nous considérons, nous, au MEDEF qu'il y a des excès de pouvoir qui ont été faits parce qu'il ne rentre pas dans les attributions d'un ministre de commencer à discuter le contenu d'un texte* ». Selon le n°2 du MEDEF, « *dans le droit actuel, l'Etat doit valider les conventions qui sont négociées et signées par les partenaires*

---

<sup>918</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *Europe 1*, 20 juillet 2000.

<sup>919</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France 2*, 24 juillet 2000.

<sup>920</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RTL*, 24 juillet 2000.

<sup>921</sup> Lettre de Martine Aubry et Laurent Fabius signifiant le refus d'agrément et les raisons l'ayant motivé.

<sup>922</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>923</sup> Denis Kessler sur *RCA*, 6 septembre 2000.

<sup>924</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

*sociaux, ils ne peuvent pas juger de leur opportunité. Juger de la légalité oui, mais ne pas juger de l'opportunité de prendre telle ou telle mesure »*<sup>925</sup>.

### **8.5.2. ... prise aux dépens du dialogue social, des chômeurs et des salariés**

Mais l'indignation patronale ne porte pas que sur la méthode. Pour le MEDEF, ce refus d'agrément est non seulement basé sur la mauvaise foi et l'abus de pouvoir, mais c'est également un coup bas donné au dialogue social. Avant même la décision gouvernementale, le MEDEF menaçait les pouvoirs publics : *« si cet accord est refusé par le gouvernement nous mettons un terme au paritarisme »*<sup>926</sup>. C'est ainsi que le soir même de l'annonce de rejet de la convention, les signataires décident ensemble de suspendre leur participation aux instances de l'UNEDIC : *« nous, les partenaires sociaux on n'a pas le droit de faire des accords alors nous avons dit : dans ces conditions là, nous sortons de l'UNEDIC »*<sup>927</sup>. Pour le moment, il ne s'agit que d'une suspension de la participation à l'UNEDIC, mais elle est sans appel : *« nous avons dit "nous partons" et nous partons tout de suite »*<sup>928</sup>.

Cette mesure a bien entendu pour but de dénoncer la *« décision absolument catastrophique, extrêmement grave à la fois pour l'assurance chômage mais aussi pour le dialogue social dans notre pays »*, prise par le gouvernement. Denis Kessler s'en prend à cette *« vieille tradition en France d'étatisme, d'intervention bureaucratique (...) dans laquelle l'Etat veut être omnipotent »*, dénonce à travers ce refus d'agrément, une *« réaction des bureaucrates qui veulent absolument s'occuper de l'assurance-chômage et retirer aux partenaires sociaux leur responsabilité »*. *« Encore une fois, il faut bien considérer que les partenaires sociaux ont la responsabilité des demandeurs d'emploi, veulent la prendre, et que l'Etat, arbitraire, leur refuse la possibilité de le faire »*. L'étatisme gouvernemental, le fait *« que l'état veuille s'immiscer en permanence dans le dialogue social au point aujourd'hui de le rompre »*<sup>929</sup> est en soi un refus du dialogue social. L'organisation se déclare par conséquent contrainte de sortir de ce *« paritarisme dans lequel le gouvernement, avec son arbitraire, ne respecte pas des décisions prises »*<sup>930</sup>.

---

<sup>925</sup> Denis Kessler sur *L'CI*, 4 septembre 2000.

<sup>926</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *Europe 1*, 20 juillet 2000.

<sup>927</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France 2*, 24 juillet 2000.

<sup>928</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RTL*, 24 juillet 2000.

<sup>929</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>930</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RTL*, 24 juillet 2000.

Au-delà de la négation de la contractualisation sociale, le refus d'agrément constitue le rejet d'un accord « gagnant-gagnant ». Pour le MEDEF, c'est le refus de mesures bénéfiques pour les chômeurs, pour les salariés, pour les entreprises donc pour l'emploi : « *Le refus en bloc de cet accord est quelque chose d'extrêmement grave (...). Grave d'abord et en tout premier point pour les demandeurs d'emplois parce que tous les services qui étaient proposés, (...) la suppression de la dégressivité des allocations (...), tout ceci n'aura pas lieu. C'est extrêmement grave pour tous les cotisants, je rappelle qu'il y avait 15 millions de salariés qui voyaient leur pouvoir d'achat augmenter avec notre accord (...). Et c'est évidemment une très, très mauvaise mesure pour l'ensemble des entreprises parce que là aussi on allégeait le coût du travail, ce qui permettait d'intensifier l'emploi* »<sup>931</sup>. Avec ce refus d'agrément, tout le monde est perdant.

### 8.5.3. Refus de renégocier

Avant même l'annonce de refus d'agrément, l'idée de renégocier l'accord conclu était rejetée par le MEDEF : « *Nous avons signé un accord, cet accord est valable, juridiquement valable, il est légal, il est conclu. La seule chose que nous attendons c'est un oui ou un non du gouvernement et il n'y a aucune espèce de renégociation* ». Un compromis a été trouvé « *nous avons renoncé à beaucoup de choses, les syndicats signataires aussi et quand un accord est fait, il est bon tel qu'il est. Il n'est pas question de revenir dessus parce que le gouvernement souhaiterait ceci ou cela* »<sup>932</sup>.

Le refus d'agrément n'implique pas, selon le MEDEF, la renégociation de l'accord du 14 juin. « *On ne renégocie pas ce qui a déjà été fait* »<sup>933</sup>, « *nous avons fait un accord, nous avons respecté la totalité de la tradition en matière d'accords sociaux (...). Nous n'avons pas à discuter* »<sup>934</sup>. « *Il a été signé librement, négocié librement par l'ensemble des organisations syndicales et signé par cinq organisations : deux organisations syndicales et trois d'employeurs* »<sup>935</sup>. Ainsi, « *cet accord est parfaitement valable même s'il n'a pas été validé* » et « *il est hors de question d'amender le*

---

<sup>931</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>932</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *Europe 1*, 20 juillet 2000.

<sup>933</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RTL*, 4 septembre 2000.

<sup>934</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>935</sup> Denis Kessler sur *LCI*, 4 septembre 2000.

*texte signé : les partenaires sociaux ne sont pas là pour prendre sous la dictée du gouvernement »*<sup>936</sup>.

Le refus de renégocier l'accord s'appuie sur un deuxième argument : l'accord n'est pas minoritaire. Pour le président du MEDEF, « *il y a cinq organisations sur huit qui ont donné leur accord (...) il ne me semble pas que ce soit minoritaire* »<sup>937</sup>. L'accord conclu est donc « *un accord qui est ratifié par la majorité de ceux qui ont participé à la négociation* »<sup>938</sup>.

Les représentants du mouvement d'employeurs insistent sur cette proportion de cinq signataires sur huit. Ainsi, non seulement l'accord est majoritaire, mais au-delà, qui peut s'émouvoir du fait que la CGT n'ait pas signé l'accord du 14 juin ? Dans *Libération* « *Denis Kessler fait une mise au point : " cela fait des années que nous espérons le retour de la CGT dans le jeu contractuel "* »<sup>939</sup>. Mais « *la CGT n'a jamais rien signé ! Alors dire qu'il y a une novation, elle n'a jamais signé depuis 1958, elle n'a rien signé dans le domaine de l'assurance-chômage.* ». Le refus de signer de la part de Force Ouvrière ne constitue pas non plus au regard du patronat un élément de surprise qui justifie de s'alarmer sur le contenu de l'accord, puisque « *déjà en 1993 quand nous avons pris des décisions extrêmement lourdes d'augmentation des cotisations, FO non plus n'a pas signé* ».

Le non ralliement de ces deux importantes centrales syndicales ne constitue par conséquent pas aux yeux de la confédération patronale un critère objectif d'évaluation de l'accord et de la convention proposée par les signataires : « *ce n'est pas parce que FO ne signe pas que tout va s'arrêter* »<sup>940</sup>. La contestation sur l'argument selon lequel trois syndicats représentants une majorité de salariés n'ont pas signé n'a pas de valeur car il suppose que toutes les organisations seraient susceptibles de signer, or Denis Kessler nous l'affirme, certaines confédérations syndicales ne signent pas par principe.

Le MEDEF a beau argumenter sur la légitimité de l'accord et de la convention, le refus d'agrément s'impose aux signataires et ceux-ci décident de se revoir le 4 septembre pour adapter le texte de la convention, mais non l'accord du 14 juin 2000 : « *nous avons fait un accord, il est bon pour les chômeurs, nous voulons le mettre en œuvre, le gouvernement nous en empêche, nous*

---

<sup>936</sup> Denis Kessler dans *Libération*, 27 septembre 2000.

<sup>937</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *Europe 1*, 20 juillet 2000.

<sup>938</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>939</sup> Article relatant l'interview de Denis Kessler dans *Libération*, 27 septembre 2000.

<sup>940</sup> Denis Kessler dans *Libération*, 27 septembre 2000.

*allons essayer de faire notre possible pour qu'il nous le permette* » en modifiant la convention mais non les principes qui la guident<sup>941</sup>.

#### 8.5.4. Les signataires du progrès contre les passéistes

Le refus d'agrément gouvernemental va être l'occasion pour la confédération patronale de M. Seillière, de renouveler, de manière contextualisée, sa rhétorique du combat des « *modernes* » contre les « *archaïques* ».

Les "modernes" sont ceux qui dialoguent. « *Nous voulons du dialogue social, c'est pour cela que nous voulons le rénover. Le gouvernement semble vouloir nous l'interdire, eh bien les partenaires sociaux, la CFDT, (...) grand mouvement syndical, la CFTC, grand mouvement syndical, et l'ensemble des entrepreneurs nous sommes décidés à faire en sorte que le système social en France change et s'améliore* »<sup>942</sup>. La démarche des patrons « *avec le bloc des réformateurs que nous avons associés à notre Refondation sociale, est faite pour faire en sorte qu'en France on règle les problèmes sociaux, comme partout ailleurs, c'est-à-dire par la discussion en vue de parvenir à des accords* »<sup>943</sup>.

Les "modernes" sont responsables : « *nous avons des responsabilités dans les entreprises, nous avons des responsabilités économiques, nous avons des responsabilités sociales. Nous les assumerons* »<sup>944</sup>.

Les "modernes" sont lucides. La mondialisation et l'Europe sont de nouveau là pour justifier la ténacité patronale : « *Nous avons cette volonté intacte de moderniser notre pays parce que nous savons que c'est la condition sine qua non pour pouvoir faire face à la globalisation et à la mondialisation* »<sup>945</sup>, « *comme l'ont fait tous ceux qui autour de nous en Europe ont su donner à leur pays un tour social moderne et efficace* »<sup>946</sup>.

---

<sup>941</sup> Ernest-Antoine Seillière sur RTL, 4 septembre 2000.

<sup>942</sup> Ernest-Antoine Seillière sur France 2, 24 juillet 2000.

<sup>943</sup> Ernest-Antoine Seillière sur RTL, 4 septembre 2000.

<sup>944</sup> Denis Kessler sur Europe 1, 25 juillet 2000.

<sup>945</sup> *Ibid.*

<sup>946</sup> Ernest-Antoine Seillière sur RTL, 24 juillet 2000.

A l'opposé, « *il y a des passésistes* »<sup>947</sup>, qui pris en défaut par une négociation sociale novatrice, se précipitent « *pour appeler bien entendu au secours les politiques* »<sup>948</sup>.

Mais « *la convention a été signée* » dans le plus grand respect « *de la tradition républicaine des négociations sociales* » et « *ceux qui n'ont pas voulu signer ne peuvent pas enrayer la marche (...) vers la rénovation du système social de notre pays* ». Malgré la volonté d'« *étatisation du régime d'assurance-chômage [qui] se fait avec la complicité d'organisations syndicales* »<sup>949</sup>, le président du MEDEF garde « *l'espoir que ce que nous avons lancé aujourd'hui est trop puissant pour qu'une péripétie, même autoritaire et arbitraire comme celle que prend aujourd'hui le gouvernement, arrête ce qui sera la modernisation nécessaire de notre pays sur le plan social (...). Le rendez-vous est pris, bien entendu, mais qu'on le sache : nous ne nous laisserons pas faire par l'alliance des passésistes et des politiques* »<sup>950</sup>, « *ce n'est pas la péripétie d'un gouvernement qui interdit un accord qui nous empêchera d'avancer* »<sup>951</sup>. « *Vous avez en face de vous cinq signataires déterminés, unis et qui attendent simplement que ces discussions s'ouvrent pour pouvoir enfin passer à la mise en œuvre de leur accord* »<sup>952</sup>.

## **8.6. De octobre à décembre : « la réforme sociale est possible »**

Alors que l'agrément est acquis à partir du 17 octobre 2000, ce sont des thèmes identiques à ceux développés dans la presse de juillet à septembre qui vont être mobilisés par l'organisation patronale majoritaire. On retrouve ainsi, adaptés à l'actualité, l'éloge de la négociation, la défense de l'accord et de la convention sur le thème selon lequel ils profitent à tous, et une dénonciation du comportement de l'Etat.

### **8.6.1. La victoire du dialogue social ...**

Le second refus d'agrément va renvoyer de nouveaux les signataires à leur copie : « *nous sommes décidés à faire tous les efforts pour cela sans, bien entendu, modifier le fond de l'accord* ». Mais

---

<sup>947</sup> Cette réponse fait suite à la diffusion d'une interview de M.Blondel, faisant office de représentant des *passésistes*.

<sup>948</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RTL*, 24 juillet 2000.

<sup>949</sup> Denis Kessler sur *Europe 1*, 25 juillet 2000.

<sup>950</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *RTL*, 24 juillet 2000.

<sup>951</sup> Ernest-Antoine Seillière sur *France 2*, 24 juillet 2000.

<sup>952</sup> Denis Kessler sur *LCI*, 4 septembre 2000.

là encore, le dialogue social est au cœur du discours patronal : « *ce qui est important, c'est que nous étions venus pour entendre la lecture d'un décret et qu'il n'en a pas été question* »<sup>953</sup>.

Cette troisième version qui fera l'objet d'une implication directe du Premier Ministre par une conversation téléphonique avec M. Seillière<sup>954</sup>, obtiendra finalement l'agrément de l'Etat. Si cet agrément n'est acquis officiellement que le 6 décembre, dès le 17 octobre, le MEDEF annonce l'accord de principe qu'il a obtenu de la part de Lionel Jospin : « *nous avons maintenant la certitude qu'ils vont l'agréer* »<sup>955</sup>. Dès cette date, l'organisation patronale majoritaire va ainsi sonner le clairon de la victoire.

Et la victoire, dans le discours du MEDEF, « *est celle du dialogue social et des acteurs sociaux* »<sup>956</sup>. L'accord obtenu « *est un moment important qui montre que les partenaires sociaux sont des vecteurs de la réforme en France, uniquement par le dialogue, entre eux et avec les pouvoirs publics* »<sup>957</sup>. La confédération patronale peut donc affirmer que « *cette nouvelle convention, qui devrait être agréée par l'Etat dans les prochaines semaines, marque la victoire du paritarisme et la primauté du contrat sur la loi. (...) Aujourd'hui, nous savons que la réforme est possible dans notre pays. Nous savons qu'elle est possible autrement que par la loi, le décret ou de le diktat, qu'elle est possible par la négociation* »<sup>958</sup>.

La lexicométrie nous offre une vue quantitative de cette caractéristique discursive. Le calcul des spécificités appliqué au sous-corpus réunis des mois d'octobre, novembre et décembre, place en tête les formes lexicales *convention* (30 occurrences sur 48 au total), *réforme* (15 sur 17), et *signataires* (11 sur 13). Nous pouvons toutefois relativiser ces calculs de spécificités par le mutisme du corpus entre juin et octobre, période où pourtant la question de la *convention*, de la *réforme* et de ses *signataires* ont été au cœur de l'actualité avec les refus d'agrément prononcés. Il y a donc une surestimation de la spécificité de ces termes d'octobre à décembre. Toutefois d'autres éléments de statistique textuelle appuient notre description qualitative. Ainsi, à comparer avec les 4063 occurrences, toutes formes lexicales confondues, qui constituent les sous-corpus mensuels de octobre, novembre et décembre, nous pouvons relever ces différents dénombrements :

---

<sup>953</sup> Déclaration d'Ernest-Antoine Seillière du 4 octobre 2000.

<sup>954</sup> Cette conversation de la nuit du 15 au 16 octobre provoquera quelque émotion chez FO sur le motif qu'il ne revient pas au Premier ministre de négocier une convention UNEDIC.

<sup>955</sup> Denis Kessler sur *LCI*, 17 octobre 2000.

<sup>956</sup> Editorial d'Ernest-Antoine Seillière, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

<sup>957</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 octobre 2000.

<sup>958</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

forme lexicale	Nombre d'occurrences de octobre à décembre
convention	30
partenaires sociaux	16
réforme	15
accord	15
négociation	13
signataires	11
refondation sociale	10

La présence répétée de ces formes lexicales attachées à la question du dialogue social, atteste de toute évidence de l'intérêt discursif de l'organisation patronale pour ce sujet pour la période qui nous intéresse.

Toutefois, le MEDEF porte une lecture sur l'agrément au-delà du seul aboutissement de son projet pour le régime UNEDIC. Avec ce premier accord, c'est « *l'efficacité de la méthode de la Refondation sociale [qui] est démontrée* ». Ainsi, pour le président du mouvement d'employeurs, « *l'agrément de notre accord sur l'assurance chômage est un signal fort, un encouragement à persévérer dans notre démarche de rénovation par la négociation* ». L'UNEDIC n'était que le premier chantier de la refondation sociale : « *En avant la refondation sociale* »<sup>959</sup>.

### 8.6.2. ... pour une convention au service des chômeurs, salariés et employeurs...

Sur le fond de la convention, le message patronal reste le même : « *Cette nouvelle convention est quatre fois gagnante : pour les demandeurs d'emploi, pour les salariés, pour les entreprises et pour l'emploi* »<sup>960</sup>. Les chômeurs « *vont pouvoir bénéficier de la fin de la dégressivité et de tous les services d'accompagnement permettant de faciliter le retour à l'emploi* ». Les salariés vont « *pouvoir bénéficier de cette baisse du chômage sous la forme d'une réduction des cotisations pour tous les salariés contribuant, ainsi, à une amélioration du pouvoir d'achat* » et les

<sup>959</sup> Editorial d'Ernest-Antoine Seillière, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

<sup>960</sup> introduction à la retranscription de la convention, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.



employeurs vont bénéficier « *d'une baisse de cotisations pour l'ensemble des entreprises françaises* »<sup>961</sup>.

Pour le MEDEF, les mesures, que cette nouvelle convention permet d'instaurer, constituent « *une révolution copernicienne* »<sup>962</sup>. Les partenaires sociaux parce qu'ils « *ont fait preuve d'un formidable esprit de responsabilité (...) ont été capables de faire une réforme fondamentale* »<sup>963</sup>. Ils ont abouti à « *une bonne convention qui établit pour les chômeurs des avantages considérables* »<sup>964</sup> tout en instaurant « *un nouvel équilibre des droits et des devoirs* » et en adaptant les « *mécanismes surannés de l'assurance chômage aux nécessités de l'économie moderne* »<sup>965</sup>.

Notons au passage que le MEDEF fait encore appel aux conditions économiques « *modernes* » pour justifier la convention. L'argument de l'« *expérience étrangère* » est également de nouveau mobilisé : « *Plusieurs pays européens comme le Danemark, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas ont mis en place des mécanismes de retour à l'emploi similaires au PARE permettant un management et une meilleure adaptation de la formation* »<sup>966</sup>. Pour aboutir à cette convention, « *on s'est inspiré de ce qui marche le mieux à l'étranger* »<sup>967</sup>.

### 8.6.3. ...malgré l'Etat

Il nous faut enfin noter comment l'Etat ou le gouvernement restent stigmatisés par la confédération patronale de MM. Seillière et Kessler. « *Un bloc réformateur comprenant les trois organisations patronales et trois organisations syndicales s'est constitué, capable d'opposer un front uni à la menace, à l'abus d'autorité et de résister à des pressions extraordinaires du gouvernement* »<sup>968</sup>. La victoire du dialogue social s'est bel et bien faite contre l'Etat, malgré les « *bâtons dans les roues de la part des pouvoirs publics* »<sup>969</sup>.

---

<sup>961</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 octobre 2000.

<sup>962</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

<sup>963</sup> Déclaration de Denis Kessler du 17 octobre 2000.

<sup>964</sup> Déclaration d'Ernest-Antoine Seillière du 4 octobre 2000.

<sup>965</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

<sup>966</sup> *Ibid.*

<sup>967</sup> Denis Kessler sur *LCI*, 17 octobre 2000.

<sup>968</sup> Editorial d'Ernest-Antoine Seillière, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

<sup>969</sup> Denis Kessler sur *LCI*, 17 octobre 2000.

« En dépit des pressions effectuées par la ministre de l'emploi qui considérait que l'équilibre financier de la convention n'était pas réalisé et que les baisses de cotisations envisagées étaient trop importantes », ce sont « quelque 43 milliards d'allègements des cotisations vont pouvoir bénéficier tous les employeurs et tous les salariés du secteur privé »<sup>970</sup>. La ministre de l'emploi, Martine Aubry, est présentée comme s'opposant aux intérêts des employeurs mais également à ceux des salariés : tous victimes de l'Etat.

L'Etat est encore celui qui prive les demandeurs d'emploi comme les salariés de ressources que les signataires leur avaient destinés : « Dans la version initiale de la nouvelle convention, au mois de juin, les signataires avaient mobilisé l'intégralité des ressources du régime d'assurance chômage en faveur des demandeurs d'emploi et des cotisants. Les pouvoirs publics ont estimé qu'une partie des ressources de l'UNEDIC devait leur être reversée en remboursement de leur contribution à ce régime décidée en 1993 (...) Si les signataires ont dû se résoudre à cette étonnante exigence des pouvoirs publics, ils ont demandé que cette somme bénéficie aux chômeurs relevant du régime de solidarité »<sup>971</sup>.

Le patronat a donc fait au cours de cette négociation du retour en emploi par « activation » des dépenses de l'UNEDIC la ligne directrice de son projet. L'« activation » des dépenses pour organiser des mesures de retour en emploi est certes au cœur de la démarche patronale mais il est à noter que, à la différence de la CFDT, le MEDEF insiste largement sur l'adaptation des chômeurs aux exigences des entreprises. Aussi, la réinsertion professionnelle s'apparente largement dans le discours patronal à une remise en cause de la protection des chômeurs quant aux prétentions qu'ils peuvent avoir sur la qualité des emplois recherchés. Cette optique explique que l'« activation » des dépenses s'accompagne dans les revendications patronales de la remise en cause de la qualification comme fondement de l'emploi convenable ainsi que des mesures de contrôle et de sanction dont le patronat voulait doter l'UNEDIC et les Assedic. Le patronat semble, au premier abord, avoir réussi à imposer son projet. Il a été à l'initiative tout au long de la négociation, ce sont ses thèmes qui ont été discutés, et au bout du compte, le principe d'« activation » des dépenses qu'il prônait structure la nouvelle convention UNEDIC. Pourtant le MEDEF a du reculer sur un certain nombre de prétentions, aussi bien sur les possibilités de sanctions par l'UNEDIC que sur la norme acceptable d'emploi à travers l'affirmation de la qualification comme norme intangible. La victoire du MEDEF semble donc partielle car les

---

<sup>970</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

<sup>971</sup> MEDEF, *La revue des entreprises*, n°625, octobre-novembre 2000.

modalités de l'« activation » sont moins contraignantes qu'il ne l'avait souhaité au départ. Les formes de l'« activation » sont au final plus conformes aux vœux de la CFDT qu'à celles du MEDEF.

Cette négociation fut également l'occasion d'affirmer la légitimité de la démarche de la « refondation sociale » et plus particulièrement de la place des partenaires sociaux vis-à-vis de l'Etat. Le discours récurrent du MEDEF qui vante les « *modernes* » soucieux des réalités économiques et sociales qui affrontent la réalité en négociant avec les acteurs de terrains des mesures ambitieuses en faveur de tous d'un côté, et dénoncent les « *passéistes* » étatistes, autoritaires et idéologues de l'autre, comme l'auto-satisfecit sur la victoire des réformateurs lorsque la troisième convention est agréée, traduit cette préoccupation. La voie contractuelle serait la « bonne méthode » pour refonder une protection sociale juste, efficace, compétitive. Pour autant, là encore, la victoire du MEDEF est partielle, car à l'évidence, l'Etat a largement réaffirmé son autorité au cours de la négociation. C'est au bout du compte une convention conforme aux souhaits du gouvernement de Lionel Jospin qui ressort de cette année de négociation et qui sait quel sort ce dernier aurait réservé à la même convention s'il n'avait été lui-même partisan de l'« activation » des dépenses ?

## Chapitre 9

En guise de conclusion

# CFDT et MEDEF : un discours similaire

Au regard des discours de chaque organisation, la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 est avant tout une victoire de la CFDT. Le patronat sort évidemment également renforcé car il a su s'imposer comme le moteur de la négociation et par là créer un appui solide au processus de « refondation sociale » qu'il a engagé. Mais il a sur le fond concédé des éléments importants du dispositif qu'il avait imaginé. La CFDT pour sa part a réussi à faire de l'activation des dépenses et des chômeurs un élément central de la convention, ce qui la conforte dans ses orientations. Mais elle le doit pour partie au gouvernement socialiste qui sort également renforcé de cet épisode UNEDIC. Ce dernier a réaffirmé son autorité, obtenu les modifications qu'il souhaitait (financement, compétences sur les sanctions, norme d'emploi) tout en conservant l'« activation » dont il partage la philosophie avec la CFDT. Le gouvernement est donc avec la CFDT, et peut-être même davantage, l'acteur victorieux de cette négociation. Par contre la CGT et FO se sont révélées incapables d'infléchir les débats. Aucune de ces deux organisations n'a réussi à imposer ses propres projets dans la discussion qui a mené au premier accord<sup>972</sup>, ni à s'immiscer dans le face à face signataires-Etat de la seconde période de la négociation.

Mais au-delà de ces constats, l'analyse des discours des différentes organisations révèle des proximités surprenantes. Force Ouvrière développe un discours articulé sur le droit au « salaire différé ». Pour sa part la CGT se distingue dans un premier temps de cette « approche de la contrepartie » en abordant le droit des chômeurs à percevoir une indemnisation sous l'angle implicite du « salaire socialisé ». Sous pression de la mise en œuvre d'une nouvelle convention « *indigne des attentes sociales* », la CGT va rejoindre Force Ouvrière dans cette « logique de la contrepartie » dans la deuxième période de la négociation, logique plus ancrée et donc plus à même de convaincre, afin d'organiser l'opposition à la « Convention d'aide au retour à l'emploi ». Les productions discursives de Force Ouvrière et de la CGT ne semblent pas particulièrement étonnantes. Leurs divergences lorsqu'il s'agit d'exposer un programme revendicatif lors de la première période de la négociation, comme le rassemblement que les deux organisations syndicales « non signataires » manifestent après l'accord du 14 juin 2000 semblent

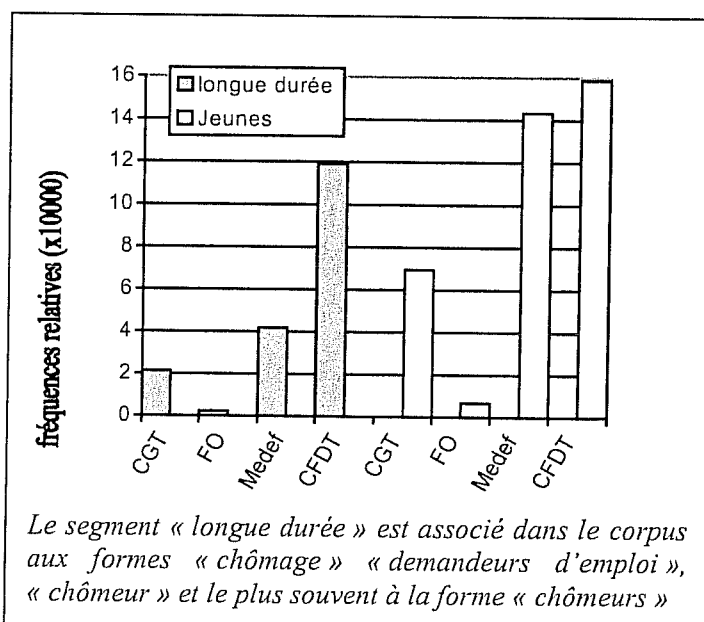
---

<sup>972</sup> L'ARPE fait à cet égard figure d'exception justement parce que le MEDEF s'est retrouvé face à une unité syndicale indéfectible donc incontournable sur le sujet.

correspondre dans un premier temps à leur tradition revendicative<sup>973</sup> puis au contexte de la négociation et à certains impératifs stratégiques qu'elle implique. Par contre, ce qui est plus surprenant dans notre lecture compréhensive des discours de chaque organisation, tient dans la proximité discursive entre la CFDT et le MEDEF que l'on est amené à constater. Cette proximité se comprend aisément s'agissant de la seconde période de la négociation qui oppose les organisations signataires à l'Etat. La volonté commune de voir les versions successives de convention être agréées, amène ces organisations à parler d'une même voix. Cependant, la proximité des positions ne se limite pas à cette phase de la négociation. Elle vaut également pour la première période des négociations consacrée sur le fond à la nature du revenu légitime des chômeurs, à l'exposé des « programmes » revendicatifs de chacune des organisations. Le fait qu'une organisation syndicale et une organisation patronale se rejoignent sur le fond, non pas sur la base d'un compromis mais sur la base d'analyses et de revendications partagées, semble inhabituel voire contradictoire avec les raisonnements en terme d'opposition d'intérêts qui structurent habituellement les relations professionnelles. Mais force est de constater que la CFDT et le MEDEF se retrouvent sur un certain nombre de thèmes qui expliquent par ailleurs leur accord lors des négociations et sur lesquels nous proposons de revenir.

### 9.1. Une problématique commune

Le MEDEF et la CFDT invoquent toutes les deux les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes et le chômage de longue durée comme les révélateurs des carences du régime d'indemnisation du chômage. A la manière d'idéaux-types, ces deux catégories de chômeurs viennent illustrer et légitimer les propositions défendues tant par le patronat que par la CFDT.

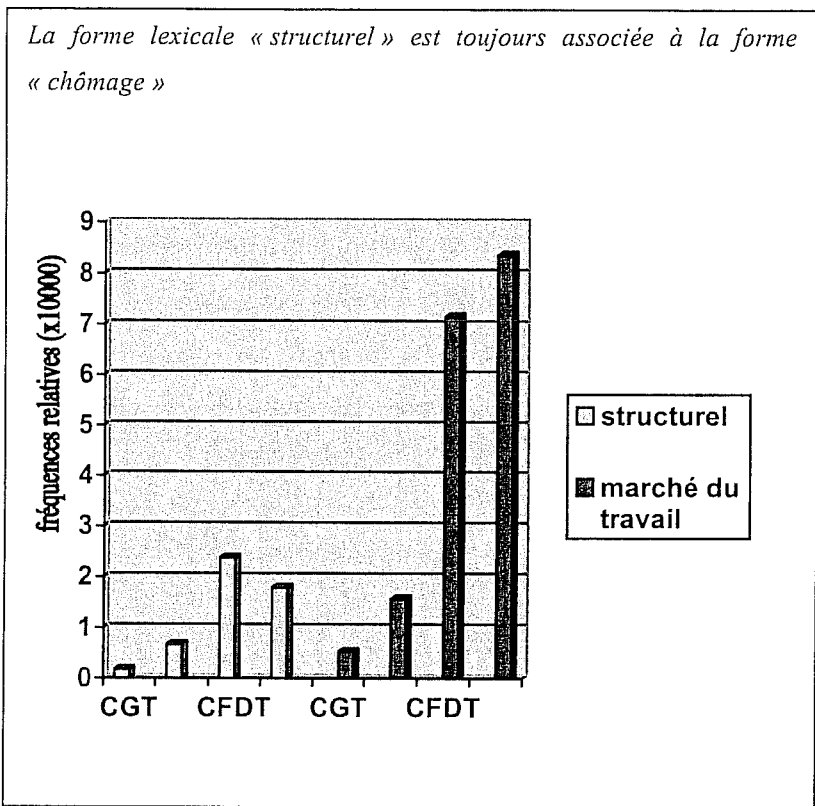


Cet élément trouve sa traduction lexicométrique. Les fréquences relatives des deux formes lexicales « longue durée » et « jeunes », dans le corpus réunissant les discours des quatre

<sup>973</sup> Cf. l'analyse historique du discours de FO au chapitre 11.

organisations étudiées et segmenté par organisation, montre une différence statistique entre la CGT et Force Ouvrière d'une part, et la CFDT et le MEDEF d'autre part.

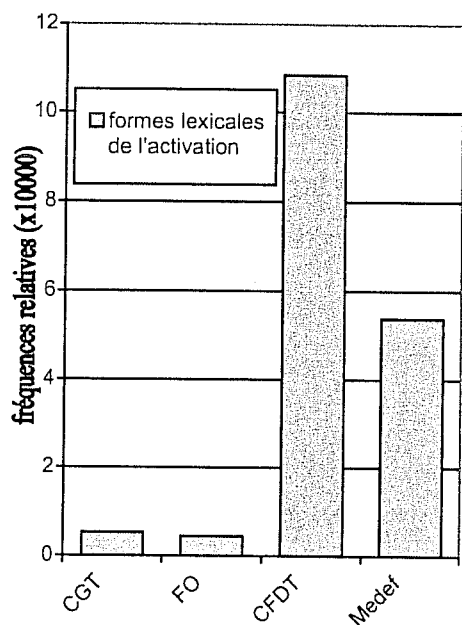
La CFDT et le MEDEF pointent tous les deux le risque de voir persister un chômage « structurel » malgré un contexte d'amélioration du nombre d'emplois offerts sur le « marché du travail ». Cette préoccupation portée par les deux organisations se traduit immédiatement au début des négociations, lorsque est invoquée dans le débat la coexistence « paradoxale » de pénuries de main d'œuvre avec un chômage important. Cet



élément achève, dans les discours de chacune des organisations, de démontrer la nécessaire réforme ou « refondation » du régime UNEDIC.

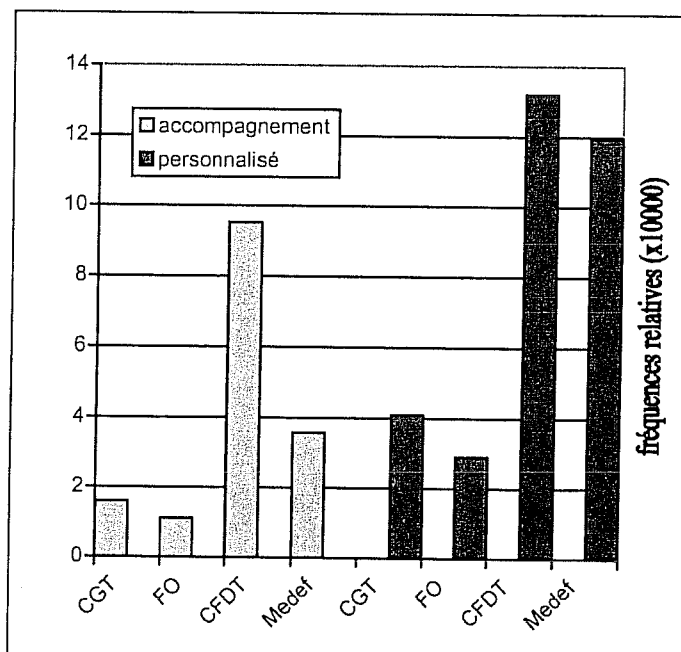
## 9.2. Des préconisations communes

La CFDT comme le MEDEF vont en tirer la conclusion qu'il faut « activer » les dépenses de l'UNEDIC pour réorienter les financements vers des mesures de retour en emploi comme le montre la commune fréquence d'usage par les deux organisations des formes lexicales de l'activation.

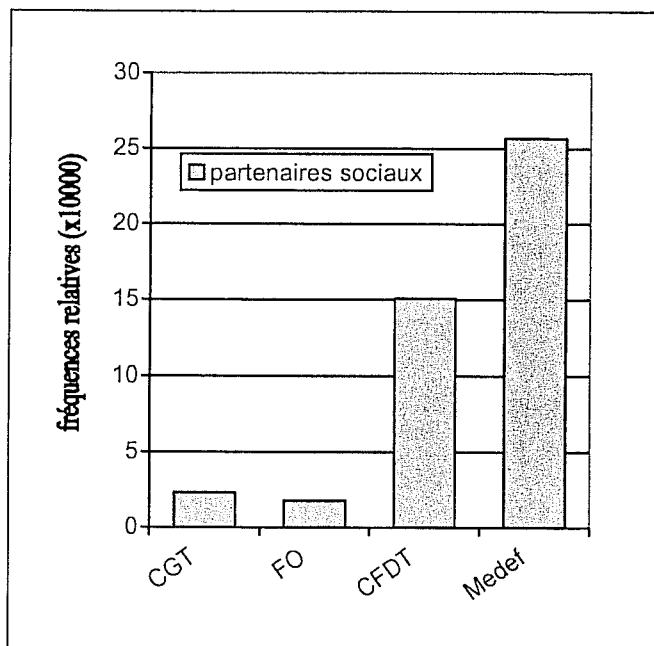


Le groupe de formes lexicales de l'activation réunit les formes « actives », « activation » et « activer » (« polygone » des fréquences cumulées). La forme lexicale « actives » est associée à « mesures », « politiques », « dépenses » et « interventions », pour 39 occurrences, traduisant ainsi l'intérêt discursif pour l'activation. Toutefois, dans cinq cas, « actives » est attachée à « recherche d'emploi » ce qui fausse marginalement le sens du « polygone » des fréquences, car le terme n'est pas directement lié à l'« activation des dépenses », même si l'insistance sur la recherche active d'emploi concourt d'une même logique que l'« activation des dépenses ». Notons toutefois, que sur les cinq occurrences liées à « recherche d'emploi », une appartient au segment CGT (sur deux occurrences relevées), et une occurrence appartient au segment FO du corpus (et c'est la seule occurrence du segment FO). Ainsi, le sens du polygone des fréquences n'est pas affecté, au contraire puisque FO est représenté par une occurrence dans un sens différent de celui recherché. et c'est le cas pour la CGT pour

Chacune des organisations insiste également sur l'importance d'un *accompagnement personnalisé* du demandeur d'emploi, afin d'adapter les dispositifs d'activation au plus près de la situation de chaque demandeur d'emploi.



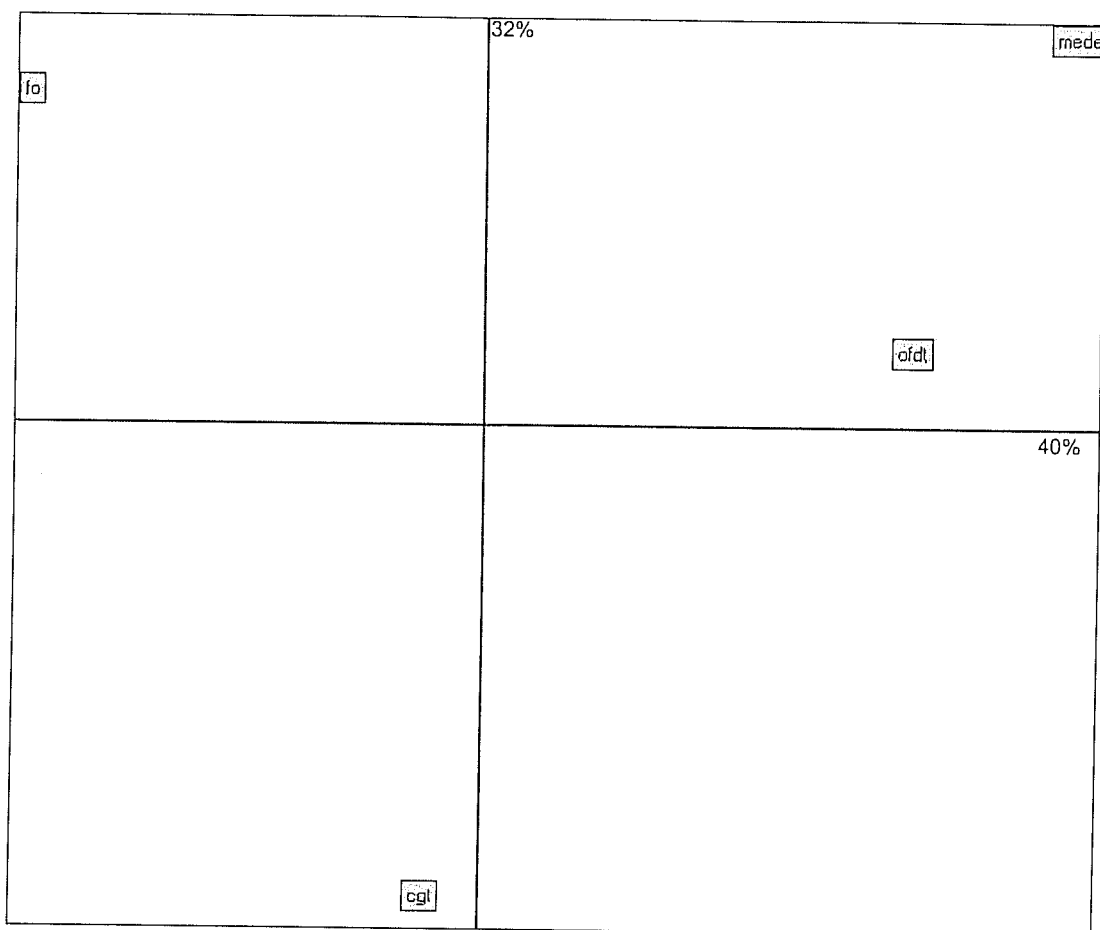
La CFDT et le MEDEF se retrouvent encore sur la « méthode ». Le MEDEF, en pleine opération de promotion de la « refondation sociale », et la CFDT de manière plus traditionnelle ces vingt dernières années, vantent les mérites de la contractualisation sociale entre *partenaires sociaux*, la désignent comme la bonne manière de réformer. L'argument est notamment utilisé pour mener la contestation contre les refus successifs d'agrément prononcés par le gouvernement, refus assimilés dès lors par les deux organisations à une mise sous tutelle du dialogue social.



### 9.3. Un lexique commun

Le relevé d'occurrences de certaines formes lexicales significatives appuie donc notre comparaison compréhensive des corpus des différentes organisations et nous permet de porter un premier jugement quant à la proximité discursive de la CFDT et du MEDEF. L'unité discursive du MEDEF et de la CFDT peut par ailleurs se mesurer encore à la manière dont chacune des organisations va mobiliser dans les discours les expériences étrangères, afin de justifier du bien-fondé des propositions par exemple d'« activation des dépenses » de l'UNEDIC. Mais, au-delà de ces quelques formes lexicales précises, cette contiguïté de la rhétorique cédétiste et de celle du MEDEF se constate en fait sur l'ensemble de la production discursive des deux organisations. L'analyse factorielle des correspondances des quatre corpus d'organisation réunis, présentée à la page suivante, permet de mesurer les similitudes et les oppositions lexicométriques et traduit bien cette proximité du MEDEF et de la CFDT.





*Les corpus de la CFDT et du MEDEF sont, comparativement à ceux de la CGT et de FO, lexicométriquement très proches. La CGT et FO se distinguent également fortement l'une de l'autre.*

Ainsi, tant dans l'exposé revendicatif du MEDEF et de la CFDT que sur l'ensemble de la production discursive des deux organisations, nous trouvons de nombreuses similitudes. L'unité de projet est telle que Michel Mersenne, interrogé lors d'un entretien sur les éléments de compromis avec le patronat ayant amené à la signature cédétiste, renvoie à la relation signataires-Etat le véritable établissement d'un compromis : « *je ne vois pas les choses comme ça [compromis patronat-Cfdt], c'est avec l'Etat qu'il a fallu faire des compromis* »<sup>974</sup>. Ce constat semble pour le moins surprenant si l'on envisage l'accord entre représentants des salariés et représentants des employeurs comme un compromis d'intérêts divergents, et si l'on considère de prime abord la CFDT plus proche d'un gouvernement de gauche<sup>975</sup> que de l'interlocuteur patronal. L'unité d'analyse de la situation et de préconisations pour y pallier doit donc être décodée. C'est le sens de l'alliance du MEDEF et de la CFDT qui est à mesurer.

<sup>974</sup> Entretien avec l'auteur.

<sup>975</sup> On se souvient de l'implication de la CFDT dans la construction d'une alternative politique à gauche durant les années 1970. Certes, le « recentrage » à partir de 1978 change la donne. Mais le fait-il jusqu'à faire d'un gouvernement socialiste l'opposant de la CFDT et le patronat le partenaire de cette dernière ?



**3<sup>ème</sup> partie**

**Le sens de l'alliance**  
**MEDEF-CFDT**

La CFDT et le MEDEF développent deux discours similaires sur l'indemnisation du chômage. Nous voudrions montrer qu'il ne s'agit pas d'une union conjoncturelle, mais que cette alliance repose sur des conditions structurelles qui permettent à partir de l'exemple de l'UNEDIC d'envisager plus largement la relation de la CFDT au patronat comme élément structurant du contenu des relations professionnelles des quinze ou vingt dernières années et des années à venir. C'est à ce titre que nous interrogeons le sens de l'alliance entre le MEDEF et la CFDT.

La négociation UNEDIC de l'année 2000 révèle à quel point l'accord entre la CFDT et le MEDEF tient à l'agencement de deux dimensions : le contenu de la réforme de l'UNEDIC et la « refondation sociale » dont elle est un élément. Nous posons comme hypothèse que ces deux éléments (contenu de l'accord et modalités de la délibération politique) sont toujours présents dans toute négociation. Toute négociation a recours à une association entre une organisation syndicale et le patronat reposant sur ce double accord sur le « fond » (contenu de l'accord) et sur la « forme » (mode et espace de la délibération). Le caractère un peu exceptionnel de la « refondation sociale » et de la négociation UNEDIC 2000, s'il offre une visibilité particulière de cette double condition à l'alliance syndicat-patronat, n'est donc pas si inhabituel dans les relations interprofessionnelles.

Au delà du cas particulier de l'association de la CFDT et du MEDEF, c'est plus généralement le sens des alliances entre la camp patronal et syndical qui est en cause. Nous l'avons dit, deux éléments nous semblent essentiels : le « fond » et la « forme ». Le « fond » des accords parce que c'est sur un contenu que les « partenaires sociaux » s'accordent. De ce point de vue notre analyse ne dépassera pas les accords sur l'indemnisation légitime du chômage. La « forme » parce que la dimension négociée de ces accords met en jeu le rôle et l'espace légitimes de la négociation et du partenariat social. Il faut être en accord sur les sujets négociables pour pouvoir négocier et trouver un accord.

En somme, comment peut expliquer l'alliance MEDEF-CFDT dans l'histoire des relations interprofessionnelles, au regard du système français des relations interprofessionnelles (chap. 10), des conceptions des acteurs sur l'indemnisation légitime du chômage (chap. 11) et sur les modes et étendue légitimes de leur délibération politique (chap.12) ?

# Le partenariat social : cadre de l'alliance MEDEF-CFDT

Parler d'alliance entre une organisation syndicale et le patronat, en l'occurrence entre la CFDT et le MEDEF, revêt un caractère particulier dans l'ordre des relations professionnelles en France. Souvent résumée par le terme « paritarisme », la relation entre les organisations syndicales et patronales au niveau interprofessionnel est marquée du sceau de ces alliances. Le terme générique de « paritarisme », qui englobe aussi bien la négociation collective que la gestion d'institutions de protection sociale, prend, en France, des formes qui vont structurer les résultats de son propre fonctionnement. Il convient donc de définir le paritarisme, pour mieux mesurer si et comment un paritarisme « à la française » organise aujourd'hui une alliance du MEDEF et de la CFDT.

### 10.1. Polysémie du paritarisme

Comme souvent lorsque l'on cherche à définir une notion, commençons par dire que le paritarisme est une notion polysémique.

Une première acception considère le paritarisme comme la règle technique qui partage en nombre égal les représentants des employeurs et des salariés dans une instance institutionnelle. On peut citer à cet égard la tentative d'André Tarby<sup>976</sup> de formuler une typologie des paritarismes observables en France, entendus comme les différents types d'assemblées formées en nombre égal de représentants des salariés et de représentants des employeurs. L'auteur en observe quatre types auquel il faut ajouter le paritarisme prud'homal :

- un paritarisme de négociation : « *Les conventions susceptibles d'extension sont obligatoirement négociées dans une commission composée en nombre égal de représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés* »<sup>977</sup>.
- un paritarisme de conciliation : cela concerne les instances chargées de statuer sur l'interprétation d'une convention, notamment en cas de litiges. Ces instances peuvent d'ailleurs être prévues par la convention elle-même.

---

<sup>976</sup> André TARBY, « Paritarisme et institutions de formation professionnelle continue », *Droit social*, n°11, novembre 1995, pp.914-920.

<sup>977</sup> André TARBY, *ibid.*, p.916.

- un paritarisme de représentation : cette catégorie concerne les assemblées dont le rôle est consultatif. Les parties sont représentées mais ne peuvent qu'émettre un avis.
- un paritarisme de gestion : il concerne les instances des organismes de protection sociale.

Dans une seconde acception moins formelle, le paritarisme n'est pas directement attaché à l'égalité stricte de représentation. Il est l'ensemble des modes de gestion institutionnelle mettant aux prises représentants des salariés et des employeurs et leur conférant une autonomie de décision plus ou moins forte. Pour Laurent Duclos et Olivier Mériaux, « *chaque combinaison constitue une figure de la parité et fonde, à ce titre, un paritarisme, c'est-à-dire une formule assurant l'équilibre de la représentation des salariés et celle des employeurs* »<sup>978</sup>. On peut donc, selon Gilles Pollet et Didier Renard, parler de paritarisme pour une multitude de « *configurations où représentants des bénéficiaires ou des salariés, d'une part, et des employeurs, d'autre part, cogèrent [des] institutions* »<sup>979</sup>. Le paritarisme se définit alors en fonction de son rôle et de l'espace qu'il occupe dans une démocratie. « *La création d'organes paritaires relève en effet d'un « échange politique », par lequel les syndicats, renonçant à exploiter leur pouvoir dans la sphère industrielle au bénéfice immédiat des salariés, obtiennent des positions institutionnelles susceptibles de rééquilibrer une asymétrie inscrite au cœur du rapport salarial* »<sup>980</sup>. L'échange politique consiste pour l'Etat à céder « *des parcelles de son pouvoir de décision aux syndicats, en les autorisant à jouer un rôle dans la définition et la conduite des politiques, et ainsi à profiter des ressources symboliques et matérielles qu'il peut distribuer. En retour, les syndicats délivrent leur soutien politique indirect et garantissant le consensus, en mobilisant leur propres ressources afin d'assurer la légitimité, l'effectivité et l'efficacité de l'action publique* »<sup>981</sup>.

Le double sens du paritarisme, comme technique de représentation et comme espace de délibération politique, mélange des niveaux différents, la première définition du terme (égalité de représentants) étant une modalité de la seconde (espace politique délégué par l'Etat) sans en être l'exclusive (si l'on accepte l'idée de paritarisme sans parité numérique). L'exercice de définition nous pousse à envisager le paritarisme comme un ensemble de configurations articulant différemment ces deux niveaux. Pour autant, dans le domaine interprofessionnel qui nous préoccupe, le paritarisme est le plus généralement assimilé à la gestion d'institutions plutôt qu'aux

<sup>978</sup> Laurent DUCLOS et Olivier MERIAUX, « Pour une économie du paritarisme », *Revue de l'IREC*, n°24, printemps-été 1997, p.47.

<sup>979</sup> Gilles POLLET et Didier RENARD, « Le paritarisme et la protection sociale. Origines et enjeux d'une forme institutionnelle », *Revue de l'IREC*, n°24, printemps-été 1997, p.61.

<sup>980</sup> Laurent DUCLOS et Olivier MERIAUX, *ibid.*, p.50.

<sup>981</sup> M. REGINI, « The conditions for political exchange : how Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great-Britain », in J. GOLDTHORPE, *Order and conflicts in contemporary capitalism*, Clarendon press, 1984, p.128.

autres formes désignées par André Tarby. D'autre part, il nous faut convenir que si la notion recouvre plus que la simple représentation à égalité de deux parties aux intérêts divergents, puisque les idées de contractualisation sociale et de gestion institutionnelle y sont incluses, cette égalité de représentation est ancrée dans l'usage courant de la notion. C'est donc avant tout entendu comme un mode de gestion interprofessionnelle d'institutions (et les négociations liées à cette gestion) dans lequel il y a égalité du nombre de représentants des salariés et des employeurs, que nous concentrerons notre approche du fait paritaire. Or, en ce sens, le paritarisme a toujours constitué une revendication patronale contre les prétentions de prérogatives syndicales.

## **10.2. Le paritarisme : une arme patronale**

La parité de représentation est, depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, la forme institutionnelle revendiquée par le patronat pour dévoyer les régimes obligatoires de protection sociale et conserver le contrôle des institutions. « *Ainsi, expliquent Gilles Pollet et Didier Renard, le paritarisme constitue-t-il, en 1930 comme en 1910, une formule institutionnelle spécifique aux caisses d'origine patronale. C'est l'instrument d'un double refus, celui du contrôle des institutions de protection sociale par l'Etat, et celui de leur administration par les bénéficiaires* »<sup>982</sup>.

Le patronat continuera de revendiquer cette parité dans le cadre de la nouvelle Sécurité sociale mise en place au sortir de la guerre, mais, affaibli par l'attitude collaborationniste de nombreux entrepreneurs durant l'occupation, il ne pourra empêcher les ordonnances de 1945 d'affirmer la gestion ouvrière promue par les penseurs de la Sécurité sociale au Conseil national de la résistance. La Sécurité sociale comme espace politique délégué par l'Etat aux organisations syndicales était constitutive d'une forme nouvelle de démocratie sociale justement parce qu'elle était sans parité de représentants. En effet, Pierre Laroque justifie en partie<sup>983</sup> le choix fait dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 d'une gestion ouvrière en ces termes : « *les principes mêmes du plan de Sécurité sociale que nous voulons édifier (...) veulent que l'organisation de la Sécurité sociale soit confiée aux intéressés eux-mêmes. Cela précisément parce que le plan de Sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais*

---

<sup>982</sup> Gilles POLLET et Didier RENARD, *op.cit*, 1997, p.70.

<sup>983</sup> L'argument selon lequel la gestion ouvrière éviterait le développement d'une lourde bureaucratie étatique fut également avancé. La tradition mutualiste de gestion par les intéressés fut également invoquée, alors même que les mutualistes, dépossédés de la protection sociale dans le nouveau régime de Sécurité sociale, se sont largement opposés aux ordonnances de 1945.

surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités »<sup>984</sup>. Michel Borgetto conclut que « pour les hommes de la Libération, en effet, le principe de gestion de la sécurité sociale par les principaux intéressés constituait sans conteste une conséquence directe de l'idée de démocratie sociale »<sup>985</sup>. La formule démocratique est du reste encore améliorée par une loi d'octobre 1946 qui substitua, sous la pression de la CFTC, l'élection des administrateurs syndicaux à la désignation de ceux-ci<sup>986</sup>. Les ordonnances d'août 1967, en revenant sur cet acquis de la Libération par la réintroduction de la parité stricte, remettent donc en cause la « démocratie sociale », remettent en cause cet « ordre social nouveau » que Pierre Laroque appelait de ses vœux, remettent en cause cet espace politique délégué par l'Etat aux organisations syndicales. Le paritarisme numérique, pourtant soutenu aujourd'hui par toutes les organisations syndicales à l'exception de la CGT<sup>987</sup>, correspond bien historiquement à une revendication patronale.

Si le patronat soutient la parité de représentation, ça n'est pas qu'il souhaite partager le pouvoir de gestion avec les organisations syndicales, c'est qu'il s'agit de la solution admissible par une majorité, qui en même temps permet au patronat de garder de fait le contrôle des institutions en écartant l'Etat et en jouant sur la division syndicale. Pour Gilles Pollet et Didier Renard, « dans un paysage syndical marqué par une forte division des organisations de salariés, le paritarisme permet effectivement au patronat de reprendre le contrôle de la gestion de la protection sociale obligatoire perdu vingt ans plus tôt, dès lors qu'un syndicat estime avoir avantage à faire alliance avec lui »<sup>988</sup>.

Les régimes complémentaires à gestion paritaire (AGIRC, UNIRS, UNEDIC, ARRCO pour ne citer que le niveau interprofessionnel national) seront à cet égard promus par le patronat quitte à accorder des droits supplémentaires. La nécessité d'éviter tout développement du régime général, de contourner la CGT et la réappropriation d'un contrôle sur la protection sociale l'emporte dans l'ordre des préoccupations patronales.

---

<sup>984</sup> Pierre LAROQUE (avril 1946), cité in Michel BORGETTO, « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *Revue française de finances publiques*, n°64, novembre 1998, p.25.

<sup>985</sup> Michel BORGETTO, *ibid.*, p.25.

<sup>986</sup> Les administrateurs patronaux resteront pour leur part désignés par le CNPF et non élus, ce qui se comprend notamment au regard du fait que cette organisation détient à l'époque un monopole de représentation interprofessionnelle des employeurs.

<sup>987</sup> L'appel à une négociation tripartite puis à une intervention de l'Etat par décret lors de la négociation UNEDIC 2000 rappelle le peu d'attachement de la CGT à la formule paritaire. Davantage, la CGT juge néfaste cette forme institutionnelle, rappelons à cet égard le propos de Jacqueline Lazarre : « Les 50% patronat, 50% syndicats sont un leurre. Dans les faits, cela oblige certaines organisations syndicales à se positionner, non pas du point de vue des besoins des salariés, mais en fonction du positionnement patronal et, ce sont, trop souvent, les orientations de celui-ci qui sont adoptées. Il faut donner la majorité aux organisations syndicales. Le patronat doit avoir sa place, mais rien que sa place » (CGT, *L'hebdo V.O.*, n°2925, 15 septembre 2000).

<sup>988</sup> Gilles POLLET et Didier RENARD, *op.cit.*, 1997, p.77.



Les ordonnances d'août 1967 sur la Sécurité sociale vont donc achever le processus de réappropriation par le patronat du contrôle sur les régimes en instituant la parité stricte dans le régime général. Cette réforme est d'autant plus souhaitée du côté patronal, mais aussi par une partie de la haute fonction publique et des décideurs politiques, que le rapprochement CFTC-CGT puis CFDT-CGT permet à la CGT de se saisir de présidences de caisses. Auparavant, la division syndicale a permis au patronat, grâce à ses soutiens circonstanciés, d'éviter que la CGT ne s'empare largement des présidences de caisses, mais cette nouvelle coalition CFDT-CGT, dans le cadre de la gestion ouvrière des régimes, affaiblit considérablement le poids du patronat. « *Et lorsque l'unité entre la CGT et la CFTC déconfessionnalise rendra ces manœuvres [patronales] moins efficaces, les ordonnances de 1967 viendront changer la règle du jeu en supprimant les élections et la majorité d'administrateurs salariés* »<sup>989</sup>.

La suppression en 1982 par le pouvoir socialiste du paritarisme strict, la répartition se faisant pour 3/5<sup>e</sup> aux organisations de salariés et 2/5<sup>e</sup> aux organisations patronales ne permettra pas de revenir à une « démocratie sociale », la division syndicale permettant toujours aux jeux d'alliances avec le CNPF de mettre en minorité la CGT pourtant majoritaire. Quoi qu'il en soit, en 1996, la réforme Juppé instaurera à nouveau la parité stricte.

Encore aujourd'hui, lorsque le MEDEF se fait le défenseur d'un paritarisme « véritable », qu'il dénonce la tutelle plus ou moins cachée de l'Etat, que ses membres démissionnent des conseils d'administration des caisses pour cause d'« interventionnisme étatique », ça n'est pas tant l'autonomie de partenaires sociaux que le contrôle patronal des caisses qui est en cause. Les objectifs sont par ailleurs de deux ordres dans cette dénonciation : dans le cas de l'assurance-maladie, il s'agit davantage de se désengager<sup>990</sup> que dans le cas de l'UNEDIC où la critique de l'intervention de l'Etat est formulée pour elle-même. En tout état de cause, le paritarisme revient en force dans la rhétorique patronale chaque fois que le patronat sent échapper une partie de son pouvoir.

La politique des organisations d'employeurs est à toute époque marquée par la préoccupation de garder le contrôle des institutions que les employeurs financent. Le paritarisme sera l'outil privilégié de ce contrôle. Pour Gilles Pollet et Didier Renard, « *si en effet d'autres traditions de*

---

<sup>989</sup> Bernard FRIOT, *Protection sociale et salarisation de la main-d'œuvre : essai sur le cas français*, Thèse de doctorat d'Etat de Sciences économiques, Université de Paris 10, 1993, pp.254-255.

<sup>990</sup> On note en effet que le CNPF apporta son soutien au « Plan Juppé » sur l'assurance maladie alors même qu'il fait place à une intervention plus forte des pouvoirs publics sur la gestion de la CNAMTS (loi de financement de la Sécurité sociale qui fixe des objectifs de limitation des dépenses, pouvoirs des directeurs de caisses renforcés, conseils de surveillance...etc.)<sup>990</sup>. Les mesures fustigées aujourd'hui furent soutenues par le passé. Cf. Patrick HASSENTEUFEL, *op.cit.*, 1997, pp.181-183.

*pensée ou d'action peuvent rétrospectivement trouver ou donner sens au paritarisme, il ne fait guère de doute que lorsque le patronat français fait de cette formule institutionnelle son cheval de bataille, c'est à la philosophie du catholicisme social et aux pratiques d'inspiration paternaliste qui lui sont familières qu'il la rapporte »<sup>991</sup>.*

### **10.3. Le « partenaire privilégié du patronat »**

Le fait paritaire implique l'idée de contractualisation sociale. Mais les caractéristiques du syndicalisme français vont lui donner un accent particulier en favorisant, nous avons commencé à l'évoquer, l'alliance de syndicats minoritaires avec le patronat. Ce débat met en jeu divers éléments. Deux sont à retenir en particulier, le second résultant du premier : le pluralisme des organisations syndicales d'une part, et les formes légales d'organisation de la contractualisation sociale et plus précisément le statut d'organisation représentative d'autre part.

Les débats sur la question de la représentativité ont longtemps été marqués en France par une vision essentialiste du syndicalisme dans laquelle, selon Marie-Laure Morin, « *le syndicat, comme mouvement, représente globalement la classe ouvrière indépendamment des adhésions* »<sup>992</sup>. Pour Pierre Rosanvallon, « *la représentativité dérive ainsi d'un présupposé sociologique – l'homogénéité du groupe de production – et non d'une arithmétique liée à un quelconque suffrage ; elle est un donné social et non un construit politique. La représentativité du syndicat n'a donc pas à être prouvée ou mesurée par une procédure électorale : elle a un contenu de type substantif car elle repose sur le fait d'une communion d'intérêts et d'une communauté naturelle de sentiments* »<sup>993</sup>. Cette vision essentialiste se traduit de deux manières. D'une part le syndicalisme est intrinsèquement légitime à représenter les salariés parce qu'il est l'émanation substantielle de ceux-ci ; à cet égard, le paritarisme, qui met aux prises les organisations syndicales et patronales ainsi que les procédures d'extension des accords, procède de cette vision essentialiste de deux groupes d'intérêts par nature légitimes. Le refus de FO de voir remis en cause l'accord minoritaire<sup>994</sup>, ou le soutien à la désignation des représentants syndicaux dans les

---

<sup>991</sup> Gilles POLLET et Didier RENARD, *op.cit.*, printemps-été 1997, p.74.

<sup>992</sup> Marie-Laure MORIN, *op.cit.*, 2000.

<sup>993</sup> Pierre ROSANVALLON, *La question syndicale*, Calmann-Lévy, 1988, pp.208-209.

<sup>994</sup> « Si l'on conditionne la validité d'un accord à des exigences dites de représentativité (représentation de 50% des salariés) que, pratiquement aucune organisation ne satisfait actuellement on risque plusieurs conséquences :

- permettre à l'organisation majoritaire d'avoir un droit de veto sur les négociations ;
- contraindre à une négociation avant la négociation entre organisations syndicales pour dégager une majorité, ce qui permet aux organisations qui ne souhaitent pas contracter de faire barrage ;

caisses de protection sociale plutôt que leur élection<sup>995</sup>, s'ils répondent également à des objectifs stratégiques, n'en sont pas moins marqués par cette vision de légitimité intrinsèque des organisations syndicales. D'autre part, la vision essentialiste aboutit à nier la légitimité d'un pluralisme syndical, puisqu'il ne peut y avoir deux « substances » différentes de la classe ouvrière. Le pluralisme ne peut donc se fonder que sur des éléments extérieurs au syndicalisme et donc qui le dénaturent. En ce sens, la CGT s'est longtemps présentée comme intrinsèquement représentative et a notamment combattu la reconnaissance de la CFTC.

Malgré cette conception essentialiste de représentation du syndicalisme, qui dépasse les rangs de la CGT, le pluralisme syndical va émerger entre les deux guerres : CFTC en 1919 et CGTU en 1921<sup>996</sup>. Ce pluralisme va nécessairement poser la question de la représentativité syndicale puisque, de fait, la CGT n'est plus seule à revendiquer une place d'interlocuteur social. Dans les premières années de ce pluralisme, la question n'est toutefois pas essentielle, la CFTC est trop minoritaire et la CGTU se refuse à toute participation à une quelconque institution « bourgeoise » dans laquelle elle aurait à faire preuve de sa représentativité. Cependant, la loi de 1936 sur les conventions collectives introduit la notion de syndicats « *les plus représentatifs* » et reconnaît ainsi le pluralisme syndical. La CFTC, bien que restant globalement marginalisée, va ainsi accéder au statut d'organisation représentative dans certaines branches<sup>997</sup>.

La question de la représentativité s'est posée avec plus de vivacité au lendemain de la guerre. La CFTC a acquis une légitimité à travers son action contre l'Occupant et sa participation au Conseil national de la résistance. En 1945, la CGC voit le jour par l'unification de diverses organisations de cadres d'avant guerre. En décembre 1947, Force Ouvrière naît en tant qu'organisation syndicale autonome en se scindant de la CGT. Le pluralisme est dès lors un fait incontournable qui pose dans d'autres termes la question du caractère représentatif des organisations en présence.

En 1945, la loi va à cet égard chercher à clarifier les choses en déterminant cinq critères de représentativité : « *les effectifs, l'indépendance, les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du*

---

(...)En réalité, à travers un aspect de démocratie formelle, c'est la liberté de comportement, la capacité à contracter de chaque organisation syndicale qui est en cause » : Marc BLONDEL, *Qu'est-ce que FO ?*, L'Archipel, 2002, pp.81-82.

<sup>995</sup> On se souvient de la position de Robert Bothereau à la veille des élections sociales de 1962 : « *Certes, on aurait pu penser que les pouvoirs publics chargeraient les organisations syndicales de fournir, en les désignant elles-mêmes, les administrateurs de la sécurité sociale. Cela aurait été simple puisque le rôle du syndicalisme est de représenter les travailleurs et leurs intérêts* », cité par Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1993.

<sup>996</sup> Des syndicats autonomes, syndicats « maison » ont existé auparavant, mais la nouveauté de la CFTC et de la CGTU tient dans le caractère national et interprofessionnel de ces organisations.

<sup>997</sup> Cf. Marie-Laure MORIN, *Le droit des salariés à la négociation collective, principe général du Droit*, LGDJ, 1994, pp.208-213.

*syndicat, l'attitude patriotique pendant l'Occupation* ». Sur cette base l'Etat reconnaîtra comme représentatives la CGT et la CFTC mais refusera dans un premier temps de reconnaître le statut d'organisation représentative à la CGC, avant de le lui accorder en 1946 (pour les cadres) non sans le soutien actif du patronat. Les cinq critères de représentativité seront repris à nouveau dans la loi du 11 février 1950 sur la négociation collective. Puis un arrêté du 31 mars 1966 reconnaîtra à la CGT, à FO, à la CFDT, à la CFTC et à la CGC (pour les cadres uniquement), et aux organisations qui leurs sont affiliées, une présomption irréfragable de représentativité, les autres syndicats devant pour leur part faire la preuve devant le tribunal de leur représentativité dans un cadre précis (établissement, entreprise, branche...). Au niveau interprofessionnel, ces cinq organisations sont les seules à être habilitées à contracter avec le patronat.

Ce modèle de représentativité est, dans ses traits principaux, celui qui gouverne encore actuellement la négociation collective et le paritarisme. En offrant un statut représentatif à plusieurs organisations, tout en se refusant à vérifier cette représentativité par le principe de majorité, résurgence de la vision essentialiste du syndicalisme, la loi donne aux accords minoritaires toute légitimité à engager l'ensemble des salariés concernés. L'accord minoritaire a d'ailleurs été de plus en plus conforté au fur et à mesure des réformes des conditions d'extension par l'Etat des accords. La loi de 1950 conditionne l'extension à l'unanimité des signataires. La réforme de 1967 permet cette extension dès lors qu'aucune opposition des non signataires n'est déposée. La réforme de 1978 permet l'extension jusqu'à deux oppositions déposées, et celle de 1982 laisse au ministre en charge du sujet négocié le soin de trancher mais ce dernier doit motiver son choix auprès de l'instance nationale consultative concernée (Conseil supérieur de l'emploi, Conseil supérieur de la négociation collective, etc.)<sup>998</sup>. L'accord minoritaire est donc une caractéristique essentielle des relations professionnelles françaises.

Ce modèle de représentativité syndicale et de l'accord minoritaire qui lui est lié, a fortement modelé la nature de la négociation collective en France. Selon Marie-Laure Morin, cette conception de la représentativité a « *marqué la pratique sociale : chaque syndicat peut signer ou ne pas signer, sachant qu'une seule signature suffira pour obtenir un minimum d'acquis pour tous (...). L'accord est un constat des acquis minimaux possibles à un moment, il n'est pas un contrat* »<sup>999</sup>. Cette définition de l'accord permet de mieux comprendre le comportement des

---

<sup>998</sup> Cf. Marie-Laure MORIN, *op.cit.*, 1994, p.370. Notons que la réforme de 1982 ne s'est appliquée qu'en 1989 aux accords UNEDIC.

<sup>999</sup> Marie Laure MORIN, *op.cit.*, 2000. Cette analyse a le défaut d'uniformiser les schémas revendicatifs des organisations syndicales, à considérer que l'intérêt commun des salariés est pensé de la même manière par des organisations qui seraient simplement plus ou moins radicales, plus ou moins promptes à signer un compromis, ou qui

différentes confédérations syndicales particulièrement au niveau national et interprofessionnel. En effet, l'accord minoritaire, légitime dans notre tradition sociétale de négociation collective, permet de placer une organisation en position de « premier signataire », de partenaire privilégié du patronat. La partition des rôles entre les organisations syndicales, les positionnements seraient sans doute différents dans une configuration où un accord majoritaire serait nécessaire.

Gérard Adam explique que la position d'interlocuteur privilégié du patronat, fut « *un rôle historiquement joué par FO. Ce n'est un secret pour personne qu'à défaut d'avoir des troupes nombreuses dans le secteur privé, André Bergeron, pendant les vingt-cinq ans de son règne, avait réussi à être l'homme clef de la politique contractuelle, celui que les dirigeants patronaux consultaient en priorité, celui sans lequel aucune négociation ne pouvait ni s'engager ni aboutir. La présidence de la Cnam et de l'UNEDIC constituait le fleuron emblématique de cette toute-puissance* »<sup>1000</sup>. Mais aujourd'hui, la CFDT lui a ravi sa place, et l'élection avec le soutien du patronat de présidents issus de la CFDT à la tête de l'UNEDIC depuis 1992 et de la CNAM depuis 1996, en alternance avec le patronat, constitue un signe extérieur des changements de ces alliances permises par l'accord minoritaire.

L'accord minoritaire qui favorise le pluralisme syndical, associé au paritarisme numérique qui donne la faveur au camp patronal sont deux éléments primordiaux des relations professionnelles françaises. Toutefois, cette présentation des relations professionnelles semble faire du patronat une figure abstraite que nous voudrions décrypter.

---

mettraient simplement les mêmes revendications dans des ordres de priorités différents. Lorsque la négociation se résume à définir un niveau de salaire, l'analyse est sans doute adéquate. Mais l'enjeu de la négociation se situe souvent sur les contreparties à une stagnation des salaires direct ou indirect (la réduction du temps de travail par exemple ou des mesures en direction de certains pensionnés ou allocataires) ou les concessions acceptables en contrepartie d'une hausse des salaires. C'est bien dans ce qui accompagne la négociation sur le montant des salaires directs et indirects (et des cotisations pour financer ces derniers) que se forment les différences entre organisations syndicales. L'auteur pose d'ailleurs, dans un ouvrage sur la négociation collective en Droit (Marie-Laure MORIN, *op.cit.*, 1994), la question du maintien des formes légales de définition de la représentativité syndicale dans un contexte transformé de la nature de la négociation collective : « *Aujourd'hui (...) la négociation n'est plus nécessairement une négociation d'avantages. La négociation dérogatoire, la négociation de révision (la dénonciation aussi), permettent d'adapter des dispositions légales ou conventionnelles sans que cela soit nécessairement plus favorable* ».

<sup>1000</sup> Gérard ADAM, *op.cit.*, 2002, p.76. L'interprétation de l'auteur est ici un peu lapidaire. L'attachement à la politique contractuelle ne peut se résumer à une option stratégique faute de troupes militantes conséquentes dans le secteur privé. Le recours à la négociation collective constitue une clef de voûte idéologique et pratique du syndicalisme Force Ouvrière. Nous renvoyons à cet égard aux ouvrages d'Alain BERGOUNIOUX : *Force Ouvrière*, Seuil, 1975 et *Force Ouvrière*, PUF, 1982.

## 10.4. Le camp patronal

### 10.4.1. Des patrons

Les patrons, loin de former une catégorie homogène, présentent une forte diversité de nature, d'intérêts, d'aspirations. Les chefs d'entreprises vont se différencier selon la taille de leur entreprise, les ressources dont elles disposent, ressources financières bien sûr, mais aussi les ressources technologiques, internationales ou politiques. Les patrons sont évidemment soumis à des contraintes différentes selon qu'ils sont sous-traitants ou autonomes, dans un secteur stratégique pour l'Etat ou non, propriétaires de l'entreprise qu'ils dirigent ou PDG salariés...etc. D'aucuns diraient que les entreprises se différencient selon qu'elles « font » ou « subissent » le « marché ». Toutefois, la nature des entreprises ne suffit pas à faire un typologie du patronat : « critère nécessaire, mais non suffisant (...), sauf à postuler que les patrons de PME sont par essence archaïques et « peu performants » (...) et, inversement, que les managers sont par nature modernes et dynamiques »<sup>1001</sup>. Au contraire, Henri Weber explique que « l'existence de plusieurs types culturels parmi les chefs d'entreprise est incluse dans le concept même d'entrepreneur capitaliste »<sup>1002</sup>. Comme le souligne Bernd Marin, « dans le cosmos patronal, il faut plutôt marquer l'extrême différenciation des rôles, qui renvoie à autant d'acteurs : « patrons », « capitalistes », « entrepreneurs », « managers », « propriétaires », etc. »<sup>1003</sup>. Le critère culturel doit donc s'ajouter au critère socio-économique pour comprendre les différentes manières d'« être patron ».

Henri Weber nous propose ainsi de distinguer le patronat *patrimonial* du patronat *entrepreneurial*. Pour le premier, l'entreprise est un élément du patrimoine familial qu'il faut gérer « en bon père de famille » : « le chef d'entreprise patrimonial ne craint rien autant que le risque – qu'il émane de la concurrence, de l'innovation ou de la croissance forte – d'où sa tendance à défendre ses marges en pressurant la main-d'œuvre et en cherchant protection sous l'aile tutélaire de l'Etat »<sup>1004</sup>. Henri Weber explique que ce patronat tire son paternalisme et autoritarisme de l'influence des élites préindustrielles sur la bourgeoisie française. La fascination des élites aristocratiques sur la bourgeoisie a façonné la culture patronale : « le grand patronat dynastique fait sien l'idéal aristocratique du seigneur en son fief ; le moyen patronat, celui de la noblesse en

---

<sup>1001</sup> Henri WEBER, *op.cit.*, 1986, p.47.

<sup>1002</sup> Henri WEBER, *ibid.*, p.49.

<sup>1003</sup> MARIN Bernd, « Qu'est-ce que le patronat ? Enjeux théoriques et résultats empiriques », *Sociologie du Travail*, n°4, 1988., p.524.

<sup>1004</sup> Henri WEBER, « Cultures patronales et types d'entreprises : esquisse d'une typologie du patronat », *Sociologie du Travail*, n°4, vol. 30, 1988, p.549.

ses provinces »<sup>1005</sup>. Le patron constitue le chef naturel de la communauté, de la « grande famille » que constitue l'entreprise. Il est le seigneur sur son domaine, quasiment de « droit divin ». Le patronat *entrepreneurial*, qualifié également de « saint-simonien » par Henri Weber<sup>1006</sup>, cherche pour sa part « *l'expansion de la firme (...) plus que la préservation d'un patrimoine ou d'un statut social ; l'accumulation de pouvoir plus que la sauvegarde de son autonomie ; fondant sa légitimité sur sa compétence, avérée par ses performances, plus que sur ses titres de propriété* »<sup>1007</sup>.

On retrouve dans les travaux de Jean Bunel et Jean Saglio cette analyse d'un patronat double dans l'histoire du capitalisme. Un patronat traditionnel, propriétaire de son entreprise, considère celle-ci comme un « *cercle familial élargi* ». Pour ces patrons, « *la propriété ce n'est pas un capital, un facteur de production, c'est surtout un patrimoine familial qu'il faut conserver, agrandir et transmettre* »<sup>1008</sup>. L'entreprise est une affaire de famille. Ainsi, ce patronat voit les salariés comme des membres (inférieurs) de la famille : « *le patron conçoit ses rapports avec les salariés sur le modèle du père de famille avec sa progéniture* »<sup>1009</sup>. Cette vision « familiale » de l'entreprise implique un rapport particulier à l'Etat. Il est hors de question que l'Etat vienne se mêler des affaires de « famille ». « *C'est ainsi que la résistance du patronat à la législation sociale, à la reconnaissance des syndicats, à l'impôt sur le revenu sera constante. Mais dans le même temps, le patronat en a toujours appelé à la protection de l'Etat* »<sup>1010</sup> par des barrières douanières notamment.

Face à ce patronat traditionnel, une deuxième tradition patronale émerge dès le 19<sup>ème</sup> siècle. Pour ces patrons « saint-simoniens », issus des grandes écoles, Jean Bunel et Jean Saglio confirment que la légitimité entrepreneuriale ne vient pas de l'héritage, du patrimoine, mais de la compétence. Il ne s'agit pas de faire de l'entreprise le pécule de la famille à préserver, « *le rôle éminent des chefs d'entreprise est fondé sur leur contribution au développement de la France, sur leur capacité à gérer avec rationalité, efficacité et prévision les entreprises* »<sup>1011</sup>.

Le patronat est donc traversé par deux cultures. Il navigue entre « l'esprit bourgeois », peu enclin au risque et cherchant à préserver son patrimoine, et « l'esprit d'entreprise » jugé plus

---

<sup>1005</sup> Henri WEBER, *op.cit.*, 1988, p.548.

<sup>1006</sup> En référence à la représentation avantageuse faite par Saint Simon de ce qu'il appelle la classe industrielle, dont l'élite seraient constituée des savants et des chefs d'entreprises, qui pose l'« entrepreneur » en héraut de la société, en opposition aux dirigeants « oisifs » de l'aristocratie ou du clergé.

<sup>1007</sup> Henri WEBER, *op.cit.*, 1986, p.50.

<sup>1008</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *L'action patronale*, PUF, 1979, p.34.

<sup>1009</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *ibid.*, p.36.

<sup>1010</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *ibid.*, p.45.

<sup>1011</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *ibid.*, p.68.

« aventureux » et cherchant le profit maximum. Henri Weber, croisant ce critère culturel avec les critères socio-économiques (taille et structure de l'entreprise), établit quatre catégories de patrons. Les deux premières appartiennent au grand patronat, les deux suivantes regroupent des patrons de PME :

- 1- les *chefs d'entreprise saint-simoniens*, les plus innovateurs, « *l'aile marchante du patronat* » ;
- 2- *l'establishment patronal*, proche du pouvoir politique, dont les intérêts industriels recourent ceux de la nation ;
- 3- Les *entrepreneurs* : petits patrons imprégnés de la culture entrepreneuriale ;
- 4- Le *patronat patrimonial* : « *habité par la culture du même nom, sinon par l'esprit rentier. Souvent routinier, conservateur et autoritaire* »<sup>1012</sup>.

La diversité patronale est indéniable. Nous pouvons tout autant, et même davantage, dire du salariat, entendu comme une somme d'individus salariés, qu'il est hétérogène. Affirmer la diversité patronale ne suffit pas à invalider l'existence d'un camp patronal homogène malgré la diversité socio-économique et culturelle de ses membres. En d'autres termes, il y a *des* patrons, mais y-a-t-il *des* patronats ?

#### 10.4.2. Des patronats

Jusqu'à présent nous avons parlé d'une diversité des individus patrons. Mais le patronat correspond-t-il à la somme des individus patrons ? Répondre à cette question nécessite de revenir sur la polysémie du terme de patronat : il signifie soit l'ensemble des patrons, soit les organisations chargées de les représenter (et même de manière très restrictive parfois puisque « patronat » s'applique assez fréquemment comme synonyme de CNPF ou de MEDEF, soit l'organisation patronale majoritaire<sup>1013</sup>).

Nous ne pouvons pas analyser le patronat comme mouvement organisé en ignorant la diversité patronale et les conséquences de cette diversité sur l'organisation. La littérature sur l'action collective patronale s'est fait une spécialité d'expliquer les faiblesses de sa cohésion. Les auteurs

---

<sup>1012</sup> Henri WEBER, *op.cit.*, 1988, p.565.

<sup>1013</sup> I. Kolboom va jusqu'à dire que « *le patronat ne représente pas seulement le groupe social mais une institution particulière – le CNPF – de sorte que dans le langage courant patronat est devenu synonyme de CNPF* » (I. KOLBOOM, « Patron et patronat. Histoire du concept de patronat en France au 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècle », *Mots*, n°9, 1984, cité in Jean BUNEL, « Les dilemmes de l'action patronale », *La Revue de l'IREES*, n°20, hiver 1996, p.10).



travaillant sur les organisations patronales soulignent tous les difficultés d'autorité des représentants patronaux sur leurs mandants. « *Les organisations patronales ont moins de contrôle sur leurs membres et restent plus dépendantes d'eux que ce n'est le cas pour les syndicats et les autres groupements d'intérêts* » souligne Bernd Marin<sup>1014</sup>. Dès la formation du CNPF, explique Jean-Daniel Reynaud, « *il fallut se résigner à faire de la coordination plutôt que de l'autorité, de la conciliation plutôt que de l'arbitrage (...) sa prudence devant certains problèmes montre qu'il n'est pas une organisation autoritaire et qu'il règne par compromis et non par dictature* »<sup>1015</sup>. Jean Bunel renchérit en rappelant que « *le CNPF n'est pas une entreprise, encore moins une armée, et son président n'a qu'une autorité morale sur ses membres* »<sup>1016</sup> privant de réalité la qualification courante de ce dernier comme « *patron des patrons* ». « *Il n'y a pas un sommet stratégique qui peut mobiliser son centre opérationnel, c'est-à-dire ses adhérents à partir de ses ordres et de ses objectifs, à travers une ligne hiérarchique composée de ses permanents et responsables de fédérations, syndicats et UPI*<sup>1017</sup> »<sup>1018</sup>. Jean Bunel et Jean Saglio rappellent que la vision « familiale » de l'entreprise pour certains employeurs, outre l'opposition à l'intervention de l'Etat dans leurs « affaires » et la négation de la légitimité syndicale, a pour incidence de réduire le champ de l'action légitime des organisations patronales : « *les rôles dévolus à l'organisation patronale ne peuvent en aucun cas empiéter sur les prérogatives personnelles du chef d'entreprise sur ses salariés* »<sup>1019</sup>. Pour Jean Bunel, « *le problème le plus général et le plus structurel de l'action collective patronale – et tous ceux qui se sont penchés sur cette question l'ont relevé – est celui de l'intégration dans l'action collective de l'individualisme des chefs d'entreprises, de l'extrême diversité des entreprises et de l'état de concurrence qui existe entre eux et entre elles* »<sup>1020</sup>.

Ce manque d'autorité permet et provient notamment de la complexité institutionnelle du patronat organisé. Les volontés d'autonomie, tantôt des syndicats, tantôt des unions patronales territoriales (Union Patronale Interprofessionnelle puis MEDEF territoriaux), tantôt des fédérations professionnelles, les concurrences sur un même secteur d'activité de fédérations ou syndicats adhérents à la même organisation patronale, la simple possibilité pour un syndicat ou une fédération professionnelle d'être affilié à plusieurs organisations professionnelles ou interprofessionnelles, brouillent les cartes de compréhension de l'action patronale. La réforme

<sup>1014</sup> Bernd MARIN, *op.cit.*, 1988, p.526.

<sup>1015</sup> Jean-Daniel REYNAUD, *Les syndicats en France, textes et documents*, tome 1, Armand Colin, 1967, pp.34-37.

<sup>1016</sup> Jean BUNEL, *op.cit.*, 1996, p.7.

<sup>1017</sup> Unions Patronales Interprofessionnelles

<sup>1018</sup> Jean BUNEL, *op.cit.*, 1997, p.9.

<sup>1019</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *op.cit.*, 1980, pp.489-498.

<sup>1020</sup> Jean BUNEL, *op.cit.*, 1996, p.29.

statutaire qui transforma le CNPF en MEDEF avait aussi pour objet une clarification institutionnelle, en tentant de contourner la puissance des fédérations professionnelles, métallurgie en tête, par la possibilité d'adhésion directe des entreprises au MEDEF, et *a contrario* le renforcement des organisations territoriales (MEDEF régionaux, départementaux ou locaux). Jean Gandois avait déjà tenté de le faire en son temps, mais avait du y renoncer notamment face à l'opposition de la puissante UIMM<sup>1021</sup>.

Derrière cette interrogation sur la diversité patronale et sa traduction en un imbroglio organisationnel, se pose la question de la représentativité du CNPF et du MEDEF, et donc la légitimité à parler du patronat à travers son organisation majoritaire. Cette représentativité est extrêmement difficile à mesurer, du fait de la complexité institutionnelle de représentation d'une part, et de la complexité institutionnelle des entreprises d'autre part : « *les possibilités d'adhérer se multiplient à l'infini quand il s'agit d'un groupe économique ayant plusieurs établissements sis dans des départements ou régions distinctes, ayant des métiers divers et fabriquant des produits différents* »<sup>1022</sup>. Par ailleurs, on sait que l'industrie est traditionnellement surreprésentée par rapport au secteur des services : le poids de l'UIMM dans l'histoire du CNPF est là pour le rappeler. De même, les grandes entreprises sont mieux représentées que les petites, les patrons de ces dernières étant davantage engagés dans le fonctionnement quotidien de leur entreprise et ayant moins de temps à consacrer à l'action collective patronale. Enfin, « *adhésion ne veut pas dire implication, ni même indubitablement accord sur les valeurs et stratégies prônées par l'organisation* »<sup>1023</sup>. Les services rendus aux entreprises par les organisations sont, bien plus que dans le syndicalisme salarié, une raison de l'adhésion des entreprises, et assumé comme tel. A cet égard les entreprises sont davantage clientes qu'adhérentes à leur(s) organisation(s) : « *La cotisation n'a jamais été seulement un coût supporté par les entreprises pour faire vivre une action collective qui procure des biens collectifs profitant à tous, y compris aux non-adhérents (...) En fait, une grande part des ressources humaines et matérielles rassemblées, grâce aux cotisations de leurs membres, par les organisations patronales, servent à rendre des services individuels aux seuls adhérents* »<sup>1024</sup>.

---

<sup>1021</sup> « *Elu président en décembre 1994, Jean Gandois souhaitait pouvoir s'affranchir du pouvoir des groupements professionnels. Il a du adopter une démarche beaucoup plus prudente après le rude conflit qui l'a opposé à l'UIMM à propos du financement de la formation professionnelle. (...) Jean Gandois avait probablement le souhait de « refonder » le CNPF en rationalisant et simplifiant ses structures. (...) Il a fallu y renoncer* » : Jean BUNEL, *op.cit.*, 1997, p.14.

<sup>1022</sup> Jean BUNEL, *ibid.*, p.16.

<sup>1023</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *op.cit.*, 1980, p.495.

<sup>1024</sup> Jean BUNEL, *op.cit.*, 1996, p.14.

De la même manière, les organisations patronales sont aussi multiples que les patrons et l'action collective patronale ne se limite ni au CNPF puis MEDEF, ni même à ses trois organisations représentatives au niveau national (CNPF/MEDEF, CGPME et UPA). Les différentes catégories patronales se sont historiquement organisées pour imposer leurs idées. Ainsi, plus ou moins selon les périodes, on trouve le patronat entrepreneurial organisé dans le *Centre des Jeunes Patrons* (CJP) devenu *Centre des Jeunes Dirigeants d'entreprises* (CJD) en 1968, La Confédération Française du Patronat Chrétien (CFPC), l'*Association des chefs d'entreprise libre* (ACEL) ou encore le mouvement *Entreprise de Taille Humaine Industrielle et Commerciale* (ETHIC)<sup>1025</sup> (créé par le futur président du CNPF, Yvon Gattaz). Les « saint-simoniens » se retrouvent davantage dans *Entreprise et progrès* ou l'*Association des Cadres Dirigeants de l'Industrie* (ACADI). L'*establishment patronal* se retrouve pour sa part au sein de l'*Association des grandes entreprises françaises faisant appel à l'épargne* (AGREF) jusqu'en 1981 où, suite aux nationalisations qui l'amputent d'une partie de ses adhérents, l'association se mue en *Association française des entreprises privées* (AFEP). Les « petits patrons patrimoniaux », s'organisent pour l'essentiel dans la CGPME, mais d'autres organisations fédérant les PME existent ou ont existé : le mouvement Poujadiste incarné par l'*Union de Défense des Commerçants et Artisans* (UDCA), le *Comité d'information et de défense de l'Union nationale des artisans et travailleurs indépendants* (CID-UNATI) et le *Syndicat national de la petite et moyenne industrie* (SNPMI). Enfin, l'UPA et d'autres<sup>1026</sup> structurent l'artisanat. On trouve également des organisations plus spécifiques comme *Femmes chefs d'entreprise*. Ce classement souffre évidemment d'approximations, les sensibilités à l'intérieur même des catégories étant nettement marquées. Si elles sont multiples, l'histoire du patronat montre que ces organisations particulières du patronat ont pour l'essentiel l'ambition plus ou moins affichée, sinon comme seul recours, de peser sur les choix du CNPF, y compris la CGPME et UPA qui malgré leur statut de représentativité interprofessionnelle s'affiche comme force d'appoint du CNPF puis du MEDEF<sup>1027</sup>.

---

<sup>1025</sup> L'association a conservé l'acronyme mais se nomme désormais *Entreprises de Taille Humaine Indépendantes et de Croissance*.

<sup>1026</sup> Comme la *Confédération Des Commerçants et Artisans* (CDCA) dans laquelle certains voient la renaissance d'un poujadisme.

<sup>1027</sup> Pour une revue historique des organisations patronales, nous renvoyons à l'ouvrage de Georges LEFRANC, *Les organisations patronales en France*, Payot, 1976.

### 10.4.3. Un patronat

Malgré cette diversité des patrons et des patronats, on est frappé par la capacité des employeurs à se regrouper pour faire cause commune. Certes, la CGPME, depuis qu'elle n'est plus représentée au sein du CNPF, c'est à dire depuis 1969, concurrence le CNPF puis le MEDEF sur le « segment » des PME. De même, l'UPA concurrence également la première organisation patronale dans la représentation des entreprises artisanales. Toutefois, le CNPF puis le MEDEF rassemblent sous une même bannière l'essentiel du patronat français, et les organisations concurrentes, quand elle ne parlent pas d'une même voix que leur « grande sœur », ne réussissent guère à imposer leurs vues.

Cette capacité de rassemblement s'explique en partie par la capacité du CNPF/MEDEF à reconnaître toutes les composantes patronales en son sein. Yvon Chotard, ancien dirigeant du CNPF, explique ainsi la capacité d'organisation collective de patrons individualistes notamment par « *la volonté d'unité qui a toujours été dans la ligne du CNPF : associer notamment aux instances dirigeantes tous ceux qui dans le monde des entreprises, peuvent compter, d'une manière ou d'une autre* »<sup>1028</sup>. Si l'adhérent de base du CNPF, puis du MEDEF, est l'entreprise, l'organisation accueille également la diversité des cultures patronales à travers les « membres associés ». Ainsi, le règlement intérieur du CNPF (version modifiée de 1969) prévoit dans son second article que « *d'autres groupements peuvent être admis en considération du concours qu'ils peuvent apporter à l'œuvre commune en France ou à l'étranger, en qualité de membres associés. Dans les instances statutaires où ils ont des représentants, ceux-ci ont voix consultative* »<sup>1029</sup>. Le MEDEF reprendra à son compte une organisation statutaire similaire : « *Peuvent en outre adhérer au MEDEF en qualité de membres associés, des organisations admises en considération du concours qu'elles peuvent apporter à l'œuvre commune et dont les représentants siègent à l'Assemblée Générale, avec voix consultatives, et l'Assemblée Permanente* » (art. 4 des statuts du MEDEF datés de janvier 2001). C'est par cet intermédiaire que l'on retrouve les associations patronales, qui se veulent le plus souvent des « boîtes à idées » du patronat, des diffuseurs d'« expérimentations sociales » au sein des entreprises. C'est souvent parmi elles que les grandes figures du CNPF ont été recrutées. Yvon Chotard montre en exemple la manière d'agir de François Ceyrac, celui « *qui, incontestablement, a été le plus loin* » dans cette manière de faire : « *chaque fois qu'à l'extérieur du CNPF dans un mouvement parapatronal ou ailleurs, il a trouvé*

---

<sup>1028</sup> Yvon CHOTARD, *Les patrons et le patronat*, Calmann-Levy, 1986, p.36.

<sup>1029</sup> Les statuts et le règlement intérieur du CNPF sont retranscrits en annexe de l'ouvrage de Georges LEFRANC, *op.cit.*, 1976.

*des idées et des personnalités intéressantes, il s'est toujours efforcé de les amener au CNPF, considérant bien préférable que les débats se déroulent à l'intérieur plutôt qu'à l'extérieur* »<sup>1030</sup>.

Ces moteurs historiques de l'innovation patronale ne sont toutefois plus les leaders idéologiques et stratégiques qu'ils ont été par le passé.

Par ailleurs, les fédérations professionnelles (85 dans le MEDEF qui fédèrent 600 syndicats) représentent souvent des conceptions bien différentes de la manière « d'être patron » d'une part, et ont parfois des intérêts divergents entre elles d'autre part. Pour Yvon Chotard, « *l'une des difficultés majeures de l'organisation patronale vient de ce que nous sommes une confédération, c'est-à-dire que toutes les branches professionnelles y sont représentées. Il est inévitable qu'il y ait des conflits entre les différentes branches et plus encore entre les différents secteurs* »<sup>1031</sup>. Et c'est ce qui justifie « *que les décisions du Conseil exécutif devaient être prises à l'unanimité ou la quasi-unanimité* »<sup>1032</sup>. La recherche du consensus est une des méthodes de l'organisation pour maintenir l'unité du patronat.

Par leur manière d'organiser le patronat dans le respect des diversités d'intérêts socio-économiques et de la diversité des différentes cultures patronales, le CNPF, et le MEDEF qui lui succède, réussissent par conséquent à rassembler la diversité des intérêts patronaux derrière un nom unique, une maison commune. En conséquence, derrière l'unité apparente des CNPF et MEDEF et l'unanimité des décisions des instances internes, se cachent des divergences conceptuelles sur la place de l'entreprise, le rôle de ses représentants... que savent cependant le plus souvent taire à l'extérieur les différentes tendances de l'organisation. Ces divergences existent, la bataille, certes feutrée, entre « les deux Yvons », Yvon Chotard et Yvon Gattaz pour la succession de François Ceyrac à la tête du CNPF en 1981, ou encore entre Jean Gandois et Jean-Louis Giral en 1994, en sont quelques rares signes qui filtrent à l'extérieur de l'organisation, tant le patronat s'est fait une spécialité de la « culture du secret ». Il règle ses comptes en interne mais fait tout pour paraître uni en externe. La diversité culturelle patronale est donc en concurrence à l'interne de l'organisation, et l'évolution du CNPF doit également s'expliquer au travers des rapports de forces internes des différentes tendances patronales.

La diversité patronale et ses caractéristiques ont donc des conséquences singulières sur les formes de l'action collective des patrons. Mais l'insistance sur cette difficile cohésion ne doit pas nous faire oublier que le CNPF puis le MEDEF ont une existence idéologique et pratique indiscutable.

---

<sup>1030</sup> Yvon CHOTARD, *op.cit.*, 1986, p.36.

<sup>1031</sup> Yvon CHOTARD, *ibid.*, p.55.

<sup>1032</sup> Yvon CHOTARD, *ibid.*, p.55.

Notre intérêt à étudier le MEDEF (et le CNPF), ne tient pas dans sa représentativité. Le CNPF puis le MEDEF font incontestablement autorité lorsqu'il s'agit de négocier au niveau national et interprofessionnel. Certes, les patrons se plient moins à la discipline collective et les dirigeants patronaux savent qu'il faut tenir compte de cette réalité, ce qui explique notamment que les positions consensuelles, unanimes, sont recherchées en priorité. Certes, les rapports de force internes traduisant les diversités patronales ont une incidence directe sur les choix de l'organisation interprofessionnelle et nationale. Mais lorsque le CNPF/MEDEF appose sa signature à un accord interprofessionnel national, il le fait aussi au regard de certaines convictions (et intérêts) de l'équipe dirigeante, fut-ce même en bousculant une partie de ses mandants dont nous avons vu la diversité. La littérature sur le CNPF accorde une valeur explicative importante au rôle joué par certaines personnalités (notamment les présidents de l'organisation ou des commissions sociale et économique) dans l'explication de l'action du CNPF. S'agissant de l'histoire récente de l'organisation patronale, nul ne peut nier l'importance des personnalités comme Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler, comme le fut dans le passé une personnalité comme François Ceyrac. Les choix politiques du CNPF/MEDEF ne se résument pas, en tout cas au niveau national et interprofessionnel, à un jeu d'équilibre consensuel entre toutes les composantes du « cosmos patronal ». La recherche de consensus et la réticence traditionnelle à une discipline collective n'excluent pas l'existence d'une ligne politique du CNPF et du MEDEF. L'étude des organisations patronales ne perd pas tout sens du simple fait que ses mandants sont divers, parfois concurrents, ou que leur représentativité est difficile à mesurer. A cet égard, la situation des syndicats de salariés n'est d'ailleurs guère éloignée. En outre, les résultats électoraux du CNPF et du MEDEF confortent, sinon leur représentativité, du moins la confiance des patrons envers l'organisation, et en tout cas permettent à cette dernière de se prévaloir du mandat de la majorité des patrons à s'exprimer en leur nom dans le cadre des négociations interprofessionnelles qui nous intéressent.

C'est pourquoi nous reprenons à notre compte la définition du patronat proposée par Jean Bunel : « *il ne s'agit pas pour nous de l'agrégat statistique ou des groupes nominaux de patrons définis par la somme de leurs caractéristiques individuelles mais du ou des groupes réels structurés par l'action collective d'entreprises et/ou de patrons* »<sup>1033</sup>. Nous nous intéressons pour notre part précisément à l'échelon organisationnel patronal qui négocie au niveau national et interprofessionnel. Le patronat n'a de sens pour notre sujet qu'entendu comme structure organisée

---

<sup>1033</sup> Jean BUNEL, *op.cit.*, 1996, p.5.

représentant les intérêts patronaux, et dont l'histoire idéologique et pratique ne se résume pas à l'opinion moyenne de tous les patrons de France.

Le patronat montre à travers l'histoire une capacité à unir sa diversité pour présenter un visage uni dans le rapport de force qui l'oppose aux syndicats. Les différentes organisations patronales ne jouent pas du tout le même rôle au sein du « camp patronal » que les différentes organisations syndicales dans le « camp des salariés ». Si bien que nous pouvons effectivement parler des relations professionnelles comme l'organisation de la confrontation entre *le* patronat et *les* syndicats. Le patronat existe comme groupe d'intérêt structuré dans une organisation qui rassemble le plus grand nombre d'employeurs. Ce patronat développe un discours et des pratiques, et c'est en tant que tel que nous l'étudions. En somme nous nous intéressons au patronat comme classe sociale, au patronat « abstrait » comme structure d'intérêts et non au patronat « concret » des entreprises dont la littérature rend largement compte. La diversité patronale disparaît au niveau national et interprofessionnel pour devenir une classe sociale qui défend ses intérêts de classe.

Le paysage des relations professionnelles françaises est marquée par le pluralisme syndical et par l'unité patronale. Cette double caractéristique s'articule peu à peu à la reconnaissance des accords minoritaires comme accords valides, traduction d'une lecture essentialiste du pluralisme syndical. De l'union de ces différents éléments va naître à partir du milieu des années 1960 un nouvel agencement des relations professionnelles.

### **10.5. Le « partenariat social »**

L'organisation française des relations interprofessionnelles sur la base de l'accord minoritaire et du pluralisme syndical a été une des conditions même du renforcement du paritarisme numérique. Comme l'explique Bernard Friot, « *si le paritarisme a pu ainsi l'emporter sans conflit majeur (les grèves de mai 1968, certes liées chez les salariés au mécontentement né des ordonnances de l'été 67, ne reviendront pas sur l'introduction du paritarisme dans le régime général), c'est parce qu'il avait été le support de la construction patiente d'une sécurité sociale bis pendant les années cinquante, que le syndicalisme réformiste va considérer comme plus stratégique pour lui que le régime général* »<sup>1034</sup>. L'intérêt de Force Ouvrière, pour l'essentiel, à s'engager dans la mise en

---

<sup>1034</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1997, p.119.

place de régimes paritaires, dans lesquels elle peut, avec le soutien négocié du patronat, obtenir une position institutionnelle inégalable par la voie électorale, a largement contribué à légitimer le paritarisme comme mode pertinent de gestion des régimes de protection sociale. Contesté en 1967 comme contrevenant à la démocratie sociale, le paritarisme est aujourd'hui étrangement devenu un symbole de la démocratie sociale.

Les ordonnances d'août 1967 suppriment donc la gestion ouvrière, instaurent une représentation du patronat et des salariés à parité stricte et suppriment les élections des administrateurs salariés. Une expérience particulière de démocratie sociale<sup>1035</sup> trouve ici son terme. En outre, ces ordonnances renforcent le pouvoir des caisses centrales sur les caisses locales et séparent dans une perspective gestionnaire les risques vieillesse, maladie<sup>1036</sup> et famille en trois caisses distinctes, auxquelles s'ajoute la branche de recouvrement des cotisations (URSSAF et ACOSS<sup>1037</sup>). En relégitimant l'acteur patronal et en lui donnant de fait la main mise sur les régimes de protection sociale, ces ordonnances vont constituer le terreau dans lequel va germer une nouvelle étape de l'histoire des relations professionnelles plus particulièrement au niveau interprofessionnel. La relation « paritaire » entre les organisations syndicales, les organisations patronales et les pouvoirs publics fait des ces trois protagonistes du paritarisme<sup>1038</sup>, des « partenaires sociaux ». Les travaux sur le paritarisme soulignent tous le rôle plus ou moins important de l'Etat dans le jeu « paritaire »<sup>1039</sup>. Les instances élues ainsi que les administrations apparaissent par conséquent comme un « partenaire social » à part entière. A ce titre, Amar Abdelmoumène, Thierry Colin et Bernard Friot définissent le partenariat social comme « *une étroite imbrication du législatif et du conventionnel, sans qu'on puisse attribuer une quelconque spécificité à l'une ou à l'autre* »<sup>1040</sup>.

---

<sup>1035</sup> Il nous faut toutefois relativiser la réalité de cette « démocratie sociale » passée en rappelant que l'Etat a dès la naissance de la Sécurité sociale, et de plus en plus au cours du temps, affirmé son contrôle et sa tutelle sur le régime et « *qu'il s'est gardé pour lui seul la capacité d'intervenir sur les cotisations et prestations* » (Antoinette CATRICE-LOREY, « La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre 1995, p.90) de la Sécurité sociale, « *en sorte qu'elle n'offre pas aux salariés la maîtrise d'une partie de la détermination des salaires* » (Bernard FRIOT, *ibid.*, 1997, p.116). La démocratie sociale de la période 1945-1967 dans le régime général s'est limitée à une gestion par les organisations syndicales (dans les faits, la CGT) d'une masse financière dont le montant était fixé ailleurs.

<sup>1036</sup> La CNAMTS (caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés) couvre en fait au-delà du « risque maladie ». Ainsi gèrent-elles les prestations liées aux accidents du travail, à l'invalidité, à la maternité et aux décès.

<sup>1037</sup> Les URSSAF (Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) interviennent au niveau local, l'ACOSS (agence centrale des organismes de sécurité sociale) au niveau national. La branche recouvrement permet de conserver l'unité du régime de Sécurité sociale.

<sup>1038</sup> Le terme de paritarisme apparaît incongru étant donné que la relation « paritaire » concerne dans la réalité trois protagonistes : « tripartisme » serait en conséquence plus adapté, mais la pratique a imposé le terme de paritarisme pour décrire une réalité non-paritaire.

<sup>1039</sup> Voir l'ensemble des contributions de la Revue de l'IRES n°24, printemps-été 1997.

<sup>1040</sup> Amar ABDELMOUMENE, Thierry COLIN et Bernard FRIOT, « L'originalité du système de protection sociale français », in *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre 1995, p.62.



Malgré quelques prémices initiés par Pierre Mendès-France à travers les « rendez-vous périodiques », repris plus tard par Edgar Faure, nous pouvons situer la véritable naissance du « partenariat social » à la fin des années 1960. A partir de cette période, les « *nouveaux risques constitutifs de la protection sociale (...) seront reconnus selon un chassé-croisé entre loi et convention : soit une loi fixe le cadre à l'intérieur duquel se cale un accord collectif, soit un accord collectif est transcrit dans une loi* »<sup>1041</sup>. Amar Abdelmoumène, Thierry Colin et Bernard Friot voient ainsi dans l'accord du 21 février 1968 sur le chômage partiel l'acte de naissance de ce nouveau modèle de relations professionnelles. Le conflit de mai 1968 va inciter le patronat à promouvoir la logique de partenariat social et à assurer sa réussite institutionnelle avec l'appui des gouvernements et des syndicats intéressés par la mise à l'écart de la CGT, FO en tête.

Même si nous n'y arrivons pas par le même cheminement analytique ni n'en tirons les mêmes conclusions, la posture de « partenaire social » fait écho au concept d'« agence sociale », exprimée par Pierre Rosanvallon : « *Le concept d'agence sociale désigne l'ensemble des fonctions syndicales qui sont liées à un rôle institutionnel : implication dans la gestion d'institutions sociales et parapubliques, participation à des fonctions économiques et sociales de l'Etat, fonction de représentant dans des organismes comme le conseil économique et social, etc. En tant qu'agence sociale, le syndicat est une sorte de « fonctionnaire du social », un organisme quasi-public. Cet aspect se distingue de sa dimension de mouvement social (force de revendication et de négociation)* »<sup>1042</sup>. Le « partenariat social » est la forme d'expression des organisations syndicales devenues des « agences sociales », c'est à dire fonctionnelles du système économique et social en place. D'ailleurs, pour Pierre Rosanvallon, « *les syndicats sont plus facilement reconnus comme des « partenaires » en même temps qu'ils sont d'une certaine manière marginalisés en tant que figures centrales du mouvement social* »<sup>1043</sup>. Le rôle syndical de plus en plus institutionnalisé, fonctionnel à l'ordre social – on attendrait pourtant du syndicalisme plutôt qu'il remette en cause l'ordre social – explique la justification récurrente des organisations syndicales qui signent certains accords régressifs sur le thème du « nous avons sauvé le paritarisme », « nous avons sauvé le régime ». Le paritarisme et sa sauvegarde deviennent dans le cadre du « partenariat social » un enjeu de la négociation au même titre que le contenu des droits négociés. « *Dans le partenariat social, gouvernement, syndicats et patronat n'existent que les uns par les autres* »<sup>1044</sup>. Pour Duclos et Mériaux, « *la logique de l'échange politique [conduit] l'acteur syndical à*

---

<sup>1041</sup> Amar ABDELMOUMENE, Thierry COLIN et Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1995, p.62.

<sup>1042</sup> Pierre ROSANVALLON, *op.cit.*, 1988, p.24.

<sup>1043</sup> Pierre ROSANVALLON, *ibid.*, p.121.

<sup>1044</sup> Amar ABDELMOUMENE, Thierry COLIN et Bernard FRIOT, *ibid.*, p.61.

*privilégier les intérêts d'institution, au détriment de la satisfaction des intérêts les plus immédiats des salariés, en faisant sans doute le pari que les gains institutionnels pourraient dans l'avenir être transformés en gains pour les salariés* »<sup>1045</sup>. De manière plus radicale, Thierry Renard et Voltairine de Cleyre jugent que « *le paritarisme crée des « partenaires sociaux » et dans les faits conforte un syndicalisme institutionnel souvent bien éloigné du terrain* »<sup>1046</sup>.

Le « partenariat social » inscrit donc les relations (inter)professionnelles comme fonction de l'ordre social et non comme forme de sa contestation, et fait du patronat l'acteur dominant des relations interprofessionnelles. Pour exister en tant qu'« agence sociale » l'organisation syndicale se doit de jouer son rôle de partenaire social et rechercher la contractualisation avec le camp patronal. Le rôle d'agence sociale que jouent les organisations syndicales reste toutefois en tension avec le rôle d'animateur de la contestation sociale qui leur revient également. Ce qui explique des différences de comportements entre organisations vis-à-vis de la contractualisation sociale et du paritarisme. Ainsi, la marginalisation de la CGT et de FO lors de la négociation UNEDIC 2000 s'explique aussi à l'aune du développement du partenariat social comme forme institutionnelle des relations interprofessionnelles. Le refus de s'inscrire comme partenaire mais au contraire la posture d'adversaire prise par les deux organisations non-signataires les pousse hors du cadre des relations interprofessionnelles telles qu'elles sont construites. Lorsque Force Ouvrière explique lors de la négociation UNEDIC 2000 que le patronat et les syndicats signataires pervertissent le fonctionnement du paritarisme, elle se trompe. Lorsque FO dénonce la méthode du « *c'est à prendre ou à laisser* » du patronat et de ses partenaires syndicaux qui « *conditionnent la poursuite des négociations à l'acceptation de la philosophie patronale* »<sup>1047</sup>, elle a tort de considérer qu'il s'agit d'une forme « pathologique » du dialogue social. Au contraire, c'est la logique même du paritarisme et du partenariat social, qui génère une alliance privilégiée entre une organisation syndicale et le patronat, que d'écarter du débat les organisations non choisies par le patronat. FO en fut longtemps la bénéficiaire privilégiée contre la CGT et la CFDT. Libres ensuite aux organisations qui ne sont pas des partenaires privilégiés de rallier la position définie par l'alliance du syndicat partenaire et du patronat : c'est le choix aujourd'hui de la CFTC, quitte à délégitimer la pertinence de son existence autonome. Mais les autres syndicats sont également libres de tenter au contraire de marquer leur différence, ce qui est le cas historique de la CGT et le cas de FO depuis une dizaine d'années, mais cette affirmation, si elle légitime leur originalité dans

---

<sup>1045</sup> Laurent DUCLOS et Olivier MERIAUX, *op.cit.*, 1997, p.53.

<sup>1046</sup> Thierry RENARD et Voltairine DE CLEYRE, *MEDEF, un projet de société*, Syllepse, 2001, p.170.

<sup>1047</sup> Déclaration de Force Ouvrière du 13 juin 2000.

le paysage syndical, se traduit également par une exclusion de fait de la négociation. La CGT n'a jamais réussi à s'imposer .

Le partenariat social n'admet finalement qu'une discussion entre partenaires elle-même dominée par les choix patronaux. Les oppositions deviennent dès lors inaudibles tant que cette logique partenariale n'est pas remise en cause, ce qui semble difficile sur la base de l'accord minoritaire légitime. L'introduction de la condition majoritaire au niveau interprofessionnel (une majorité syndicale compte tenu du poids électoral de chacune) qui fait aujourd'hui débat<sup>1048</sup> pourrait à cet égard constituer une base institutionnelle d'un affaiblissement de la logique partenariale à même de rendre les oppositions plus efficaces.

### **Le niveau de la négociation : le négociateur et le partenaire social**

Notre propos traite de la négociation au niveau interprofessionnel, étant donné que son exposé découle d'une analyse d'une négociation interprofessionnelle à l'UNEDIC. C'est bien à ce niveau que nous envisageons les organisations syndicales et patronales et l'organisation des relations professionnelles. Car il nous faut noter que les négociations interprofessionnelles et/ou nationales et les négociations d'entreprise n'ont pas le même sens. Elles n'ont pas les mêmes objectifs et ne concernent pas véritablement les mêmes acteurs.

La négociation collective d'entreprise vise avant tout à organiser le travail en son sein. Elle détermine des dispositions concrètes relatives à l'organisation et à la reconnaissance du travail concret. Elle met aux prises les représentants des salariés de l'entreprise d'une part et la direction de l'entreprise d'autre part, c'est-à-dire deux groupes de professionnels qui forment le collectif concret de travail.

La négociation à des niveaux supérieurs, et plus particulièrement au niveau interprofessionnel et national, vise à instituer des règles sur le travail entendu comme objet « abstrait », y compris sur une dimension salariale. Au niveau interprofessionnel et/ou national, la négociation collective et la gestion paritaire déterminent le statut du salariat et en définitive en vient à « dire le droit », puisque ces dispositions envisagent l'extension par l'Etat des accords à l'ensemble des salariés. En ce sens ces négociations interprofessionnelles et/ou nationales (re)définissent en permanence les contours du salariat.

Les acteurs de la négociation au niveau interprofessionnel sont différents de ceux qui agissent au niveau de l'entreprise. Les premiers représentent une classe et ses intérêts, les seconds une catégorie du collectif de travail. Le

---

<sup>1048</sup> Nous ne parlons pas ici de la rénovation par François Fillon de la négociation collective qui introduit effectivement la notion d'accord majoritaire, mais non pour remettre en cause le partenariat social, puisque l'accord majoritaire ne concerne que le niveau de l'entreprise qui ne met pas aux prises des partenaires sociaux contrairement au niveau interprofessionnel ou national (voir encadré page suivante), mais pour remettre en cause l'ordre public social. Nous parlons ici du débat parmi les organisations syndicales qui réclament (CFDT et CGT) ou refusent (FO) l'accord majoritaire à tous les niveaux et particulièrement au niveau interprofessionnel. La CGT a par exemple contesté l'ensemble des derniers grands accords interprofessionnels (UNEDIC, intermittents du spectacle, Retraite) notamment sur le thème du caractère minoritaire des signataires (et à ce titre de la contradiction entre la position de principe et pratique de la CFDT).

cas le plus patent de ce changement de sens de la négociation concerne les employeurs. Au niveau de l'entreprise, c'est la direction d'entreprise dans sa fonction professionnelle qui négocie avec les représentants des salariés. Au niveau interprofessionnel ce sont des représentants patronaux.

Nous avons précédemment défendu l'idée selon laquelle l'existence d'un patronat homogène en tant que structure d'intérêt ayant sa cohérence idéologique et pratique n'a rien de contradictoire avec la diversité patronale que nous avons également décrite. C'est bien parce que le patronat est un mot qui a deux sens différents : celui d'une communauté patronale qui se décline en une multitude de patrons et de directions d'entreprises, et celui d'un groupe d'intérêts, d'une classe sociale. Ainsi, le MEDEF représente les intérêts des entrepreneurs de manière désincarnée, ce qui le différencie des directions d'entreprises. C'est l'intérêt collectif du capital et des employeurs que l'organisation entend défendre. Les directions d'entreprises qui négocient au niveau de leur entreprise ne peuvent être assimilées, confondues, avec les représentants du MEDEF qui négocient au niveau interprofessionnel et/ou national.

Le changement de nature des négociateurs selon le niveau de la négociation, claire dans le cas des employeurs puisqu'on a affaire soit à une direction soit à des représentants patronaux, est en fait le même pour les salariés même si dans les deux cas ce sont des représentants (syndicaux ou non) qui négocient. En réponse à la double nature de la négociation collective, les organisations syndicales sont également double dans leur fonction. Les représentants syndicaux au niveau interprofessionnel ou de branche sont des représentants du salariat et de ses intérêts (de classe) tandis que les représentants des salariés dans l'entreprise sont des professionnels d'un collectif concret de travail dans lequel ils sont impliqués.

Au niveau interprofessionnel national, les syndicats se définissent comme gestionnaires d'un espace de pouvoir délégué dans le cadre de ce que Olivier Mériaux et Laurent Duclos nomment en référence à Pizzorno « l'échange politique ». Par contre, pour Pierre Rosanvallon, et nous le rejoignons sur ce point, « *la représentation dans l'entreprise est d'un autre ordre. [les syndicats] s'insèrent dans un système de relations professionnelles construit autour de conflits et de négociations. En tant qu'agences sociales les syndicats se définissent d'une autre manière : ils jouent un rôle d'autorités gouvernantes* »<sup>1049</sup>, ils disent le Droit.

Cette différence de sens de la négociation selon son niveau explique la revendication patronale, largement relayée politiquement<sup>1050</sup>, qui cherche à décentraliser au maximum la négociation au niveau de l'entreprise<sup>1051</sup>. Cette décentralisation est justifiée au nom des spécificités de chaque entreprise, de la connaissance du « terrain » et donc au nom du caractère incarné et concret de la négociation à ce niveau. La relation salariale quitte le champ du Droit et de la définition d'un salariat abstrait, pour s'inscrire dans le champ du contrat, de la contractualisation de règles de gré à gré.

La différence de sens entre le niveau interprofessionnel et national et le niveau de l'entreprise explique encore la différence entre « l'intransigeance » de la CGT qui au niveau interprofessionnel et national signe très rarement, alors

---

<sup>1049</sup> Pierre ROSANVALLON, *op.cit.*, 1988, p.113.

<sup>1050</sup> Le récent projet Fillon portant réforme du dialogue social en permettant à des accords d'entreprises (avec une clause majoritaire) de primer sur les accords de branches ou interprofessionnels est un des derniers exemples du relais politique de la revendication patronale.

<sup>1051</sup> Rappelons les propos d'Ernest-Antoine Seillière : « *la négociation sociale au niveau national, je le dis très calmement mais je le dis tout net : pour moi, c'est fini (...) c'est au niveau de chaque entreprise que le dialogue est le plus fructueux* » (*Le Point*, 27 novembre 1997). Cette position renouvelée en 1997 est en fait bien plus ancienne.

qu'elle se montre beaucoup moins avare de signatures au niveau de l'entreprise, même si elle reste l'organisation la moins encline à signer parmi les grandes confédérations<sup>1052</sup>.

En somme il convient de différencier la négociation qui détermine les formes du salariat et la négociation qui déterminent des dispositions à l'égard de salariés. Dans le premier cas, qui concerne davantage le niveau interprofessionnel et national, des partenaires sociaux disent le Droit et définissent un salariat « abstrait ». Dans le second cas qui concerne davantage le niveau de l'entreprise<sup>1053</sup>, des négociateurs s'accordent sur les conditions concrètes du travail qu'ils exercent et de sa reconnaissance.

Le partenariat social et la légitimité de l'accord minoritaire font donc de l'existence d'un partenaire privilégié du patronat un élément consubstantiel des relations interprofessionnelles en France. Nous l'avons souligné, longtemps FO joua ce rôle, puis la CFDT a pris la place de FO. Compte tenu du caractère induit de l'existence d'un partenaire privilégié du patronat parmi les organisations syndicales, ce qu'il reste à élucider n'est pas pourquoi un syndicat se plie à ce jeu d'alliance, mais pourquoi la CFDT a remplacé FO dans ce rôle. Cela suppose dans un premier temps de mesurer si le renversement d'alliance tient à une transformation des positions de la CFDT et de FO.

---

<sup>1052</sup> Nous renvoyons aux bilans de la négociation collective publiés annuellement par le Ministère de l'emploi.

<sup>1053</sup> Mais sans doute peut-on trouver des exceptions notamment dans le cas d'accords d'entreprises faisant jurisprudence (accords Renault de 1955).

# L'alliance CFDT-MEDEF : un accord sur le mode légitime de traitement du chômage

Nous nous proposons de retracer brièvement les positionnements de la CFDT et de FO sur l'indemnisation et le traitement du chômage. Nous écartons la CGT puisque notre préoccupation est de comprendre le changement de partenaire privilégié du patronat. Notre regard historique sera mené, pour l'essentiel, à travers les textes de Congrès, en partant de 1982, année qui verra une crise majeure du régime UNEDIC. Outre le phénomène conjoncturel, d'un désaccord entre le camp syndical et le camp patronal, ce qui va obliger l'Etat à se substituer aux partenaires sociaux, cette crise de 1982 clôt la période qui a commencé à la naissance du régime en 1958 et fut marquée, nous l'avons vu, par un processus d'unification des statuts de chômeurs dont l'apogée reste la convention de 1979 (qui reste en vigueur jusque 1982). C'est ensuite à un processus inverse que nous assistons avec la mise en place de filières d'indemnisations en 1982 et la séparation des régimes dits d'assurance d'une part et de solidarité d'autre part, en 1984. La couverture de l'UNEDIC va dès lors ne plus cesser de se réduire tant en taux qu'en montant, avec tout particulièrement l'instauration de la dégressivité systématique des allocations en 1992 avec l'AUD (allocation unique dégressive). 1982 inaugure donc une nouvelle période de l'histoire du traitement et de l'indemnisation du chômage et, en conséquence, les revendications syndicales qui les accompagnent.

### **11.1. Le droit à l'emploi : le discours cédétiste sur le traitement social du chômage**

Les positions que la CFDT va défendre au cours de la négociation de l'année 2000 s'inscrivent dans une histoire revendicative sur le traitement social du chômage et dans l'histoire de l'adaptation du syndicalisme à la crise économique, et surtout à la crise de l'emploi, du milieu des années 1970 jusqu'à nos jours<sup>1054</sup>. Nous proposons une lecture en deux périodes du discours cédétiste en la matière. Ces deux périodes ne sont pas séparées par une rupture de sens de l'action de la CFDT. La seconde période marque une évolution du discours de la confédération mais en cohérence avec la première période. Il y a une continuité revendicative, dont la dernière convention UNEDIC constitue la prolongation pratique.

---

<sup>1054</sup> Cf. René MOURIAUX, *Le syndicalisme face à la crise*, La Découverte, 1986.

### 11.1.1. 1982- 1995 : créer des emplois, aider les plus fragiles sur le marché du travail

En 1982, à la veille de la crise du régime UNEDIC, le rapport d'activité de la CFDT ne parle que de son souci d'obtenir une amélioration de la couverture des chômeurs, posant notamment le problème des fins de droit : « *c'est 30% des chômeurs qui sont ainsi privés de toute ressource* »<sup>1055</sup>. Pour autant le rapport d'orientation ne propose aucune mesure pour résoudre effectivement le problème. Il fixe, vis-à-vis du chômage, une ligne de force : « *pour vaincre le chômage : construire de nouvelles solidarités* ». Pour la CFDT, la priorité doit être portée sur la création d'emploi plutôt que sur l'indemnisation du chômage. Cela passe par une solidarité entre salariés : grâce à la réduction du temps de travail à 35 heures, en favorisant l'accès égal des femmes et des hommes à l'emploi, mais également par « *un nouveau type de solidarité lié à l'affectation des gains de productivité qui, devront servir prioritairement non pas à faire progresser le pouvoir d'achat de tous, mais à augmenter celui du SMIC et des bas salaires, à améliorer les garanties collectives, à créer des emplois* »<sup>1056</sup>. Les salariés les plus favorisés devront laisser leur place dans la « file d'attente revendicative », en faveur des chômeurs et des salariés les moins payés (« *limitation de la hiérarchie salariale* ») ou des salariés les plus précaires. La CFDT souhaite également une solidarité entre couches sociales, et appelle à réformer le système fiscal pour s'attaquer à « *la situation parasitaire de nombreuses couches sociales, qui se nourrissent des revenus fonciers, par exemple* »<sup>1057</sup>. Enfin, le dernier volant de l'action pour l'emploi porte sur la solidarité internationale, notamment par une coordination revendicative au niveau européen.

Le 40<sup>ème</sup> congrès de 1985 confirme cette orientation : réduction du temps de travail, affectation des gains de productivité au service de l'emploi, réponse à la demande sociale par de nouvelles activités, accompagnement de la mutation technologique, le tout par la négociation collective. Toutefois les revendications se précisent. Déjà, la CFDT revendique « *des mesures spécifiques en faveur des jeunes et des chômeurs de longue durée, en développant des formes d'emploi favorisant l'insertion professionnelle et sociale* ». L'amélioration de l'indemnisation s'inscrit désormais dans les revendications prioritaires de la CFDT, qui entend « *diminuer le nombre d'exclus de toute indemnisation, augmenter le taux des allocations les plus basses et rechercher*

---

<sup>1055</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, numéro spécial, *Activité et orientation de la CFDT*, décembre 1981, p.16.

<sup>1056</sup> CFDT, *ibid.*, p.53

<sup>1057</sup> CFDT, *ibid.*, p.54

*des solutions financières pour aider les chômeurs arrivant en fin de droits* »<sup>1058</sup>. Ce congrès est également l'occasion d'un débat entre partisans et opposants de l'instauration d'un « *minimum vital* ». Un amendement visant à intégrer cette revendication est repoussé, non sans recueillir de nombreuses voix (Pour : 7012, Contre : 9156, Abst. : 4967). La lutte pour la création d'emplois reste néanmoins l'optique revendicative essentielle, de la CFDT de 1985, sur la question du traitement du chômage « *de masse* » : « *on ne peut laisser filer le chômage et raisonner uniquement en terme d'augmentation des cotisations (pour les salariés et les entreprises) ou de fiscalité. La création d'emploi doit devenir l'objectif majeur, la contrainte forte pour toute la société mais aussi pour les acteurs sociaux (syndicats et patronat) et le gouvernement. C'est l'objectif de la politique d'action de la CFDT* »<sup>1059</sup>.

En 1988, le 41<sup>ème</sup> Congrès de la confédération affiche un objectif : « *réduire le chômage à zéro* ». C'est donc toujours une action syndicale tournée vers la création d'emplois que défend prioritairement le syndicat. Les moyens préconisés restent également les mêmes que par le passé. La lutte contre le chômage passe par la réduction du temps de travail, par la satisfaction de nouveaux besoins, de nouvelles activités créatrices d'emploi<sup>1060</sup>, par une coordination européenne des politiques d'emploi, mais également par la formation continue. Cependant, l'indemnisation n'est pas oubliée lors de ce congrès puisque « *pour éviter l'exclusion des chômeurs, la CFDT entend agir pour l'amélioration des prestations chômage, l'extension de la protection sociale à ceux qui ne sont pas couverts, la mise en place d'un revenu minimum qui conduise réellement à l'insertion* »<sup>1061</sup>. La revalorisation des allocations de chômage revendiquée par la centrale syndicale, doit être construite selon la confédération, sur la base d'un élargissement des sources de financement : « *il faut faire en sorte que tous les revenus participent solidairement à ce financement* »<sup>1062</sup>. De même, la thématique des « *publics cibles* » poursuit sa constitution dans le discours cédétiste puisque selon l'organisation, « *le chômage massif conduit à une sélection accrue sur le marché du travail qui pénalise les jeunes, les femmes, les chômeurs de longue durée, les non qualifiés et les handicapés. Pour ces catégories, il faut développer des politiques adaptées aux publics visés et aux objectifs d'insertion poursuivis* »<sup>1063</sup>. A ces publics, il faut

---

<sup>1058</sup> CFDT, « *résolution générale* », *Syndicalisme Hebdo*, n°2071, 20 juin 1985, p.37.

<sup>1059</sup> Jean KASPAR, « *Une victoire pour les chômeurs* », in CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2075, 25 juillet 1985, p.3. Il ne s'agit pas d'un article en référence au congrès mais qui fait suite au protocole d'accord du 18 juillet 1985 signé notamment par la CFDT et qui prévoit une augmentation des cotisations des salariés.

<sup>1060</sup> Si elle ne parle pas de tiers secteur, la CFDT en porte déjà les thèmes : « *une nouvelle demande s'exprime concernant des services de proximité, pour les entreprises et les particuliers, la qualité de l'habitat et de l'environnement, l'occupation du temps libre... C'est une source d'activités potentielles, génératrices d'emploi* » : CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2231, cahier spécial 41<sup>ème</sup> congrès, 27 oct./2 nov. 1988, p.18.

<sup>1061</sup> CFDT, *ibid.*, p.13.

<sup>1062</sup> CFDT, *ibid.*, p.20.

<sup>1063</sup> CFDT, *ibid.*, p.18



ajouter celui des plus de 50 ans, pour lesquels, dans son dossier sur la protection sociale du 14 septembre 1989, « *la CFDT propose deux mesures concrètes : 1/ avancer vers l'ouverture du droit à la retraite avant 60 ans pour ceux qui ont cotisé 40 ans ou plus ; 2/ mettre en place un dispositif spécifique d'aide à la réinsertion pour les plus de 50 ans* »<sup>1064</sup>.

Nous pouvons l'observer, l'analyse d'une *sélectivité* du marché du travail et la réponse en terme d'action différenciée vis-à-vis des différentes catégories de demandeurs d'emploi en fonction de leur *vulnérabilité* est une position qui s'affirme au sein de la CFDT. La référence au vocabulaire utilisé par Raymond Ledrut<sup>1065</sup> pour exprimer la position cédétiste n'est pas purement rhétorique. Michel Mersenne, qui participera à la délégation CFDT lors des négociations UNEDIC de l'année 2000, reprend à son compte la grille de lecture et le vocabulaire de Ledrut dans un article de 1991<sup>1066</sup>. Ainsi fait-il dans cet article un tour d'horizon de la nature du chômage du point de vue de la *sélectivité* du marché de l'emploi, sous le double aspect de la *vulnérabilité* et de *l'employabilité*. Surtout, il en tire la conclusion que « *la lutte contre le chômage passe moins par des mesures macro-économiques indifférenciées que par des interventions adaptées aux situations recensées* ».

En 1992, le 42<sup>ème</sup> congrès de la confédération empruntera la voie analytique explorée par Michel Mersenne : « *la sélectivité du marché du travail justifie un soutien dans l'accès à l'emploi de populations connaissant des difficultés spécifiques (jeunes, salariés non ou faiblement qualifiés, chômeurs de longue durée, salariés âgés, chefs de famille monoparentale, quelle que soit leur nationalité)* »<sup>1067</sup>. Il est entendu que ce soutien est pensé en matière d'insertion dans l'emploi, l'indemnisation en tant que telle ne faisant pas l'objet de l'attention cédétiste lors de ce congrès.

### 11.1.2. Depuis 1995, « l'activation » au cœur des revendications

Le 43<sup>ème</sup> congrès qui se déroule à Montpellier en 1995 reprend encore les thèmes traditionnels de la CFDT : créer des emplois par la réduction du temps de travail et par la création de nouvelles activités. Mais le slogan du congrès, « *le parti pris de la solidarité* », est aussi significatif du renforcement de l'attention cédétiste sur la question de « l'exclusion ». Ce thème n'est pas

---

<sup>1064</sup> CFDT, « Assurance-chômage : mieux garantir les plus vulnérables », *Syndicalisme Hebdo*, n°2274, 14 septembre 1989, p.29.

<sup>1065</sup> Raymond LEDRUT, *op.cit.*, 1968. Nous aurons l'occasion par la suite de revenir sur le propos de l'auteur en discutant la notion d'« employabilité ».

<sup>1066</sup> Michel MERSENNE, « Inégalités face au chômage et à l'emploi », *CFDT Aujourd'hui*, n°102, septembre 1991. *CFDT Aujourd'hui* fait figure de revue « théorique » de la CFDT.

<sup>1067</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, supplément au n°2394, 5 mars 1992, p.16.

nouveau dans le discours de la centrale, mais il se trouve cette fois « *au centre de ce congrès* »<sup>1068</sup>. On note également l'attention particulière du texte sur l'insertion des jeunes : la thématique des publics cibles reste d'actualité.

Emploi et lutte contre l'exclusion viennent donc se compléter, mais l'indemnisation du chômage n'apparaît pas comme une préoccupation véritable du texte adopté. Les débats du congrès ont toutefois permis d'aborder le sujet. Nicole Notat peut profiter de l'interpellation de certains militants pour expliquer que face au déficit de l'UNEDIC, le travail de négociation de la CFDT a permis de sauver l'essentiel de l'assurance-chômage. Cette réponse de la secrétaire générale de la confédération aux critiques de certains syndicats, est également l'occasion de relever le « *tournant essentiel dans l'évolution des missions de l'assurance-chômage. Et c'est ce que nous voulions pour en faire un instrument d'insertion dans l'emploi en même temps que d'indemnisation du chômage* »<sup>1069</sup>. C'est aux mesures d'« activation » des dépenses « passives » que Nicole Notat fait ici référence.

Cette position cédétiste sur l'« activation des dépenses » d'indemnisation n'est en fait pas nouvelle. En 1985 déjà, la CFDT proposait les « *deux mesures incitatives suivantes : modulation du taux de cotisation pour les entreprises qui acceptent la réduction du temps de travail avec maintien ou amélioration de l'emploi ; cotisation supplémentaire des entreprises et des salaires sur les heures supplémentaires* »<sup>1070</sup>, que l'on peut assimiler à de l'« activation », si l'on envisage celle-ci comme l'utilisation du salaire à des fins de transformations des comportements des acteurs en jeu (employeurs, chômeurs ou intermédiaires de l'emploi)<sup>1071</sup> : une sorte d'« activation des profits passifs ». En 1989, la CFDT proposait encore « *que l'UNEDIC finance conjointement avec l'état les mesures (...) concernant la rémunération des stagiaires* »<sup>1072</sup>. Ainsi, même si, dans un contexte de déficit du régime en 1982, la CFDT s'est mise à dénoncer certaines dépenses qui ne relevaient pas de l'indemnisation comme des « *charges indues* » de l'UNEDIC<sup>1073</sup>, la tendance de la CFDT a toujours été de défendre une politique d'« activation des dépenses » de l'UNEDIC tournée vers le retour en emploi des chômeurs.

---

<sup>1068</sup> CFDT, « Rapport général du 43<sup>e</sup> congrès - la réponse de Nicole Notat », *Syndicalisme Hebdo*, supplément au n°2543, 13 avril 1995, p.34.

<sup>1069</sup> CFDT, *ibid.*, pp.29-30.

<sup>1070</sup> CFDT, « UNEDIC : la CFDT propose du concret », *Syndicalisme Hebdo*, n°2080, 12 septembre 1985, p.3

<sup>1071</sup> Nous reviendrons plus en détail sur la notion d'activation un peu plus loin dans le texte.

<sup>1072</sup> CFDT, « Assurance-chômage : mieux garantir les plus vulnérables », *Syndicalisme Hebdo*, n°2274, 14 septembre 1989, p.29.

<sup>1073</sup> « *Les indemnités versées au titre de la formation ou celles qui sont attribuées aux créateurs d'entreprises doivent être transférées à l'Etat* » : CFDT, « UNEDIC, les solutions existent », *Syndicalisme Hebdo*, n°1929, 9 septembre 1982, p.5.

Plus encore que dans ses discours, l'« activation » est une position que l'organisation a soutenue par ses actes lorsque elle a eu à se prononcer sur des participations de l'UNEDIC à certains dispositifs de reclassement ou de formation pour des publics spécifiques (1986 : activités réduites ; 1988 : convention de conversion ; 1988 : AFR ; 1994 : convention de coopération). L'optique « emploi » qui a toujours été celle de la CFDT, prioritairement sur celle de défense du revenu des chômeurs, est en cohérence avec le choix de la centrale de vouloir faire de l'assurance-chômage un outil de reclassement dans l'emploi (convention de conversion, AFR) ou d'incitation à la reprise d'activité (activités réduites, convention de coopération).

Pour autant, si l'intervention de Nicole Notat lors du congrès de 1995 pour défendre l'« activation » de l'UNEDIC correspond à une position relativement ancienne de la CFDT, elle affirme en fait un thème qui va gagner en importance dans les orientations de la confédération. Ce congrès fait passer au rang de priorité revendicative cette question de l'« activation des dépenses », ce que les trois ans qui s'ouvrent à la suite de ce congrès ne vont pas démentir.

Le « mouvement des chômeurs » qui éclate et montre du doigt la CFDT, gestionnaire de l'UNEDIC, transformant d'une certaine manière l'organisation en opposante et non plus en représentante des chômeurs, est l'occasion pour la confédération de réaffirmer ses positions : la réduction du temps de travail, développement d'activités nouvelles et « *activation des dépenses de l'assurance-chômage, qui a déjà permis 100 000 embauches* »<sup>1074</sup>. Le choix de l'« activation des dépenses » devient un élément majeur et même identitaire de la centrale.

Le rapport d'activité du congrès de Lille, qui se tient en décembre 1998, confirme encore l'« activation » comme choix structurant de l'action cédétiste : « *L'activation des dépenses de l'assurance chômage : une logique pour l'emploi* » est le titre d'un paragraphe du rapport, dans lequel on peut lire qu'« *indemniser et réinsérer sont deux démarches compatibles et complémentaires. Défendue depuis des années par la CFDT, c'est cette logique qui s'impose progressivement à l'UNEDIC* »<sup>1075</sup>. A cet égard, la confédération se félicite des accords de juin et de septembre 1995 qui « *ont créé le fonds paritaire pour l'emploi que revendiquait la CFDT* »<sup>1076</sup> ainsi que la naissance de l'ARPE, renforcée l'année suivante avec le soutien de la CFDT lors de la négociation de la convention UNEDIC en 1996<sup>1077</sup>.

La résolution « *Missions et fonctions du syndicalisme confédéré* » de ce congrès achève de faire de l'« activation des dépenses passives » l'optique revendicative centrale de la confédération en

---

<sup>1074</sup> Editorial de Michel JALMAIN, *Syndicalisme Hebdo*, n°2678, 8 janvier 1998, p.3.

<sup>1075</sup> CFDT, « rapport d'activité », *Syndicalisme Hebdo*, supplément au n°2709 du 3 septembre 1998, p.17.

<sup>1076</sup> CFDT, *ibid.*, p.18.

<sup>1077</sup> Nous verrons que l'ARPE, présentée comme une mesure d'activation par la CFDT n'en est pas une (voir plus loin notre typologie des mesures actives et passives)

matière de traitement du chômage : « l'activation des dépenses de l'assurance-chômage doit être poursuivie et amplifiée. Pour la CFDT, les conventions de coopérations doivent être multipliées. L'ARPE doit être reconduite et élargie ».

Cette logique d'« activation » pousse également la CFDT à demander « l'ouverture d'une négociation d'un dispositif permettant aux allocataires du RMI et de l'ASS de bénéficier d'une offre de travail rémunéré en conservant leurs allocations et éventuellement leurs droits spécifiques, sous certaines conditions d'accès, de durée et de montant »<sup>1078</sup>. Michel Jalmain développe plus particulièrement ce point de vue à propos du RMI dans les *Notes de la Fondation Saint Simon* à l'occasion du dixième anniversaire de la mesure. Il voit dans le RMI un droit singulier, ne relevant ni de l'assistance ni de l'assurance, « qui tient au fait que l'allocation soit associée à un objectif d'insertion professionnelle »<sup>1079</sup>. Cette dimension d'insertion sociale et professionnelle « seule démarche qui préserve les valeurs de dignité, de citoyenneté et de reconnaissance sociale »<sup>1080</sup> doit être renforcée : « les politiques actives, mises en place à l'UNEDIC, ont produit de bons résultats dont il conviendrait peut-être de s'inspirer »<sup>1081</sup>.

Les dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage qu'il s'agisse du système conventionnel (allocations UNEDIC), ou du régime de solidarité (ASS et RMI pour l'essentiel) doivent donc, pour la CFDT, être réaffectées ou repensées dans le cadre d'une politique incitative à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle.

Ainsi, en vingt ans, la crise de l'emploi et la politique de « recentrage » qui l'accompagne ont forgé et affirmé dans la CFDT un discours singulier sur le traitement du chômage autour de trois lignes de forces. La première d'entre elle, qui structure l'ensemble des positions de la confédération sur l'indemnisation du chômage, est l'action syndicale dirigée *avant tout* vers la création d'emploi. La lutte pour créer de l'emploi est prioritaire sur la lutte pour l'indemnisation<sup>1082</sup>, ce qui justifie l'insistance cédétiste sur la réduction du temps de travail et la promotion de nouvelles activités créatrices d'emploi. De cette position découlent les deux autres

---

<sup>1078</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, 2<sup>ème</sup> cahier du n°2718 du 5 novembre 1998, p.22.

<sup>1079</sup> Michel JALMAIN, « Pour une réforme du RMI », *Notes de la fondation Saint-Simon*, février 1999, p.33. On retrouve, peu ou prou, l'analyse de Pierre Rosanvallon sur l'originalité du RMI (Cf. Pierre ROSANVALLON, *op.cit.*, 1995, partie intitulée *La révolution discrète du RMI*, pp.167-170. Cette proximité ne surprend au regard du fait que Pierre ROSANVALLON était le secrétaire général de la fondation Saint-Simon, et qu'il fut un animateur intellectuel de la CFDT (conseiller d'Edmond Maire, rédacteur en chef de *CFDT Aujourd'hui*).

<sup>1080</sup> Michel JALMAIN, *op.cit.*, 1999, p.34.

<sup>1081</sup> Michel JALMAIN, *ibid.*, p.36.

<sup>1082</sup> L'indemnisation reste toutefois un dossier important. La CFDT est attentive aux relèvements des indemnités les plus faibles et aux publics exclus de l'indemnisation. Mais par contraste avec la tradition syndicale et avec les positions de la CGT et de Force Ouvrière, qui font de l'indemnisation une priorité, la CFDT apparaît comme porteuse avant tout de revendications tournées vers l'emploi, prête à des compromis au nom de l'emploi ou de la solidarité, que la CGT notamment se refuse à faire.

lignes structurantes du discours de la CFDT sur l'indemnisation des chômeurs. La première propose de mener des actions spécifiques sur des publics cibles qui subissent de manière accrue la sélectivité du marché du travail (jeunes, chômeurs de longue durée, chômeurs de plus de 50 ans et, fut un temps, les femmes). La seconde est l'« activation » des dépenses d'indemnisation, le droit à l'emploi primant sur le droit au revenu (au salaire).

### 11.1.3. La Convention d'Aide au Retour à l'Emploi : consécration des positions cédétistes

Cette conception cédétiste du traitement du chômage a amené la CFDT à la signature en 2000 d'un accord, puis de trois conventions successives chargées de le traduire, liant étroitement le versement des allocations de chômage et l'entrée du chômeur dans un parcours individualisé de reclassement. L'UNEDIC apporte désormais une contribution financière importante au financement du placement des demandeurs d'emploi. Le choix adopté au congrès de Lille se voit ainsi couronné de succès : c'est désormais à grande échelle que les dépenses de l'UNEDIC se trouvent « activées »<sup>1083</sup>.

Le Congrès de Nantes, qui a lieu en mai 2002<sup>1084</sup>, peut dès lors faire de la nouvelle convention UNEDIC, et des mesures « actives » qu'elle contient, un point important du bilan des trois années et cinq mois d'activité syndicale qui le séparent du congrès précédent. Le rapport d'activité souligne à cette occasion combien les débats de cette renégociation 2000 de la convention UNEDIC sont révélateurs de la spécificité idéologique de la CFDT dans le paysage syndical, révélateurs « *des divergences de logiques entre les acteurs* » notamment sur « *le principe d'activation des dépenses* » ou sur « *le traitement personnel qui s'opposerait à l'universalité des droits* »<sup>1085</sup>.

L'orientation adoptée par l'organisation à l'occasion de ce 45<sup>ème</sup> congrès va réaffirmer le choix cédétiste de l'« activation ». La première résolution consacrée aux moyens du retour au plein-emploi – l'emploi reste la ligne directrice – indique que « *les organisations CFDT réaffirment la nécessité de réussir le PARE dans les territoires et les entreprises et d'utiliser tous les outils des*

---

<sup>1083</sup> Les dépenses de gestion liées à l'activation, de formation, de bilans de compétences, d'aide à la mobilité et d'aide dégressive aux employeurs (nous excluons l'ARPE) se sont élevées en 2001 à 215 millions d'euros (convention en vigueur à partir de juillet, en 2002 à 549 millions d'euros, et en 2003 à 755 millions d'euros.

<sup>1084</sup> François Chéréque devient secrétaire général de la confédération à cette occasion.

<sup>1085</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, 2<sup>ème</sup> cahier du n°2878, 14 mars 2002, p.17.

*politiques actives* »<sup>1086</sup>. Elle souhaite également « rendre attractif le retour au travail » notamment en améliorant les « mesures rendant possibles pour les demandeurs d'emploi le cumul de différents types de ressources », ce qui est le cas de « la prime pour l'emploi, que la CFDT a soutenue » ou des possibilités de cumul limité en durée et en montant d'une indemnité et d'un salaire, que le congrès de 1998 avait appelé de ses vœux.

L'ensemble de la pensée cédétiste en matière de prise en charge du chômage repose donc sur un seul objectif : mettre ou remettre les chômeurs en emploi. La CFDT fait le choix d'utiliser tous les leviers possibles, y compris, peut-être, au détriment de la qualité de l'indemnisation, de la qualité des emplois et des salaires ou du choix de vie des personnes qui en sont privées. La prise de position en faveur de « l'activation des dépenses passives », la conviction selon laquelle les partenaires sociaux, loin de « l'irresponsabilité économique » de Force Ouvrière ou de la CGT, ont également pour mission une « politique d'emploi », ne sont donc pas une nouveauté. Si nous avons choisi 1982 comme début de notre tour d'horizon des positions cédétistes sur le traitement du chômage, nous pouvons remonter au-delà et voir que la CFDT se situe dans la continuité d'analyse de la « vieille » CFTC. L'ancêtre confessionnalisé de la CFDT, lors de la mise en place du régime en 1958 et dans les années qui suivirent, défendait déjà la position que Christine Daniel résume avec un vocabulaire actuel : « une indemnisation du chômage au service d'une politique active de l'emploi »<sup>1087</sup>. On peut citer à cet égard les propos de Robert Vansielegem, secrétaire général adjoint de la CFTC en 1958, lors des négociations qui donneront naissance à l'UNEDIC : « Il me paraît important d'attirer l'attention sur une orientation très nette qui se dégage des discussions en cours et qui rejoint les préoccupations que nous avons toujours eues dans le domaine de l'emploi. Ce qui importe surtout, c'est de prévenir le chômage, et, au cas où on ne peut l'éviter, de mettre en œuvre les moyens les plus efficaces pour assurer le reclassement ou la réadaptation professionnelle. Les organismes qui seront mis en place, si les négociations aboutissent, n'auront donc pas uniquement pour but de gérer paritairement des caisses d'assurance-chômage, mais ils devront aussi avoir un souci permanent de recherche des possibilités d'emploi »<sup>1088</sup>. Rien d'étonnant donc au fait que la CFDT et la CFTC « maintenue » défendent en commun une politique d'« activation des dépenses » lors de la négociation 2000 à l'UNEDIC.

---

<sup>1086</sup> CFDT, Résolution « Construire le plein emploi : l'ambition de la CFDT », *Syndicalisme Hebdo*, 2<sup>ème</sup> cahier du n°2884, 25 avril 2002, p.19.

<sup>1087</sup> Christine DANIEL, *op.cit.*, 1997, p.140.

<sup>1088</sup> CFTC, « L'assurance-chômage », *Syndicalisme CFTC*, n°753, 28 novembre 1958, cité in Christine DANIEL, *ibid.*, pp.131-152.

Notons cependant que ces positions anciennes prennent toute leur dimension lors de la négociation de l'année 2000. L'« activation » a pris une place accrue depuis quelques années dans les revendications vis-à-vis du traitement du chômage par rapport à la réduction du temps de travail ou à la création de nouvelles activités<sup>1089</sup>. Nous sommes donc en présence à la fois d'une continuité du discours et d'une montée en force du thème de l'« activation » dans le discours cédétiste.

La proximité discursive que l'on a notée entre le MEDEF et la CFDT ne relève donc pas d'une transformation structurelle ou stratégique de cette dernière. Nicole Notat l'exprime à sa manière : « *Le MEDEF s'est livré à un véritable hold-up sur des notions que nous défendons depuis bien longtemps. Nous avons toujours été, à la CFDT, partisans de "politiques actives" contre le chômage. Le rôle de l'assurance-chômage ne consiste pas seulement à indemniser ceux qui ont perdu leur emploi, mais aussi à les aider, par toute une série de mesures, à revenir sur le marché du travail. Le MEDEF en convient aujourd'hui, tant mieux !* »<sup>1090</sup>. Michel Mersenne renchérit après la signature de l'accord de juin 2000 avec le patronat : « *La logique générale de ce dispositif, c'est l'activation des aides en vue du retour à l'emploi. C'est une position très ancienne de la CFDT. Le ralliement du patronat à cette conception est bien tardif. Rappelons-nous comme il a fallu batailler pour faire passer cette philosophie dans l'ARPE ou les conventions de coopération. Aujourd'hui, le MEDEF reprend ces idées. Nous n'allons pas les rejeter alors que nous les défendons depuis quinze ans* »<sup>1091</sup>. Michel Mersenne confirme encore en entretien le propos : « *C'était la première fois que le patronat venait sur ces questions. C'est Kessler, il faut lui reconnaître ça, qui est arrivé avec le CARE dont la philosophie, dans l'ensemble, était la ligne de ce que la CFDT revendique depuis plus de dix ans* »<sup>1092</sup>.

Ce tour d'horizon de l'histoire revendicative de la CFDT sur le traitement social du chômage confirme notre analyse de la négociation UNEDIC de l'année 2000. Le PARE est une consécration des positions de la CFDT sur l'indemnisation et le traitement du chômage et non une victoire unilatérale du patronat, ce que le leadership du MEDEF en terme de propositions aurait pu laisser croire.

---

<sup>1089</sup> La mise en place des « 35 heures », donc la réponse à une revendication de la CFDT, n'est sans doute pas étrangère à la transformation de l'ordre des priorités revendicatives.

<sup>1090</sup> Interview dans *Le Point*, 12 mai 2000.

<sup>1091</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

<sup>1092</sup> Entretien avec l'auteur.

## 11.2. Une relecture de la position cédétiste

### 11.2.1. L'« employabilité » au cœur du discours de la CFDT

La CFDT n'utilise jamais le terme d'« employabilité » ou d'« inemployabilité », dans le corpus des textes réunis sur la renégociation de la convention UNEDIC en 2000. Pour autant, son analyse du chômage, de ses causes et des remèdes à y apporter mobilise de toute évidence certaines analyses directement associées à la notion d'« employabilité ».

La CFDT évoque à de nombreuses reprises durant la négociation l'existence d'un « *noyau dur de chômeur* » ou d'un « *chômage structurel* » que « *la croissance ne suffira pas à vaincre* ». L'organisation syndicale met en relation ce « constat » avec l'émergence de « *pénuries de main d'œuvre* » dans certains secteurs (hôtellerie, bâtiment-travaux publics). Ainsi, paradoxalement, on aurait d'un côté des chômeurs enfermés dans leur chômage, le « *noyau dur* », et de l'autre côté, des emplois laissés vacants faute de candidats aux postes proposés. La difficulté dès lors ne viendrait pas de l'environnement économique, puisqu'il y a des emplois à prendre, mais de l'inadaptation des demandeurs d'emploi à l'offre en présence.

La CFDT utilise, tout en refusant de le nommer, le concept d'« employabilité » telle qu'il a été développé dans l'ensemble des institutions de l'emploi, essentiellement depuis les années 1990<sup>1093</sup>. Il s'agit de faire de l'« employabilité » un critère opérationnel élaboré à partir de l'individu en recherche d'emploi, par repérage des carences individuelles du chômeur. Il n'y a dans cette optique, aucune mise en cause des critères de sélectivité de l'emploi. Et la convention UNEDIC 2000 traduit directement cette perspective cédétiste de l'« employabilité ». Elle ignore les multiples dimensions de la persistance du chômage et envisage l'amélioration des probabilités de retour en emploi essentiellement sous l'angle de l'intervention sur les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi : entretien individualisé, bilan de compétences, contractualisation d'engagements de formation ou de recherche d'emploi, incitation à la mobilité...

Une relecture des positions cédétistes nous permet donc d'y voir un raisonnement dans les termes d'une lecture individualiste de l'« employabilité » : la probabilité de s'insérer professionnellement est une donnée qui nécessite une intervention sur l'individu sans mise en cause des modes de

---

<sup>1093</sup> Nous verrons plus loin que la notion développée par Raymond Ledrut est envisagée par l'auteur d'une manière différente de son utilisation pratique par les acteurs du traitement social du chômage.



sélection pratiqués par les employeurs. De cette lecture individualiste des moyens du retour en emploi à une conception économiciste de l'« employabilité », il n'y a qu'un pas que la CFDT va franchir.

### 11.2.2. L'appropriation cédétiste de l'analyse néoclassique du chômage

Lors des débats de négociation de l'année 2000, la conception d'une « employabilité » individuellement repérable et individuellement améliorable, est également à l'origine de la mise en cause de la norme d'emploi « convenable ». La première proposition signée par la CFDT et la CFTC, portait en elle le présupposé d'un effritement de l'« employabilité » avec le temps de chômage, ou de la mise en évidence d'un manque d'« employabilité » présent dès le départ, justifiant ainsi une baisse de la norme d'emploi convenable avec le temps de chômage. Certes, on peut imaginer que la CFDT n'ait pas été le fer de lance des propositions de dégradation de la norme d'emploi, le patronat se chargeant de la proposition. Pour autant, la centrale syndicale a bel et bien apposé sa signature en bas d'un document proposant la remise en cause de la qualification comme référence de l'emploi convenable. Michel Mersenne, interrogé sur le sujet, réplique qu'il ne faut pas surestimer le rôle de la qualification dans la pratique réelle du service public de l'emploi. Toute référence absolue à la qualification serait donc en pratique peu pertinente. Cependant, Michel Mersenne explique aussi qu'« *il n'a jamais été question de faire accepter n'importe quel emploi à n'importe qui. L'objectif de la CFDT n'a jamais été de déqualifier les gens* »<sup>1094</sup>. Aussi poursuit-il en dénonçant l'interprétation de Martine Aubry qui, citée par le journal *Le Monde* du 9 septembre 2000, aurait déclaré à propos de la baisse de la norme d'emploi convenable : « *dans ces conditions, moi, demain, je suis apte à être caissière* ». La position de la CFDT, telle qu'exprimée par Michel Mersenne, en équilibre entre l'idée qu'une référence à la qualification n'a qu'une incidence pratique mineure et l'affirmation que la CFDT refuse la déqualification, nous semble quelque peu rhétorique. Le discours apparaît comme une justification *a posteriori* de l'acceptation par les négociateurs de la remise en cause de la norme d'emploi convenable. Aucune conviction n'étaye le discours de la centrale sur le sujet. La CFDT ne cherche pas à affaiblir la référence à la qualification, mais elle ne cherche pas non plus à la défendre. Or derrière la qualification comme référence, c'est bien le niveau de salaire donc le coût du travail qui est en cause. L'enjeu de réduire la norme d'emploi convenable est bien celui de réduire l'exigence de salaire du demandeur d'emploi afin de rendre celui-ci à nouveau

---

<sup>1094</sup> Entretien avec l'auteur.

« employable ». Le choix de baisser la norme d'emploi convenable est conforme au raisonnement des économistes néoclassiques qui concluent à une régulation naturelle de l'emploi par ajustement des salaires : l'« employabilité » serait fonction de la rentabilité (de la productivité marginale) de l'individu, son niveau de salaire devrait donc être ajusté en fonction de sa rentabilité.

L'utilisation même de la notion de « chômage structurel » dans le discours cédétiste n'est pas sans rappeler celle de chômage « naturel », de chômage « classique ». Dans la représentation théorique du marché du travail des économistes néoclassiques, la demande de travail est une fonction décroissante du taux de salaire. Le marché du travail est assimilé aux marchés des biens, le salaire est jugé comme le prix du travail dont l'augmentation provoque en réponse une baisse de la demande de travail de la part des employeurs. Nicole Notat, s'exprimant sur la « prime pour l'emploi », traduction de la proposition d'allocation compensatrice de revenu (ACR) formulée par Roger Godino<sup>1095</sup> et reprise à leur compte par les rapports Belorgey (2000) et Pisani-Ferry (2000) sur le plein emploi, s'inscrit dans ce mode d'analyse : « *La décision du gouvernement de recourir à « une prime à l'emploi » (...) permet d'augmenter le revenu disponible de ceux qui ont les salaires les plus faibles et (...) est une réponse à la "trappe à inactivité" »*<sup>1096</sup>. D'autres mesures préconisées ou soutenues par l'organisation relèvent de cette même logique. Il en va de la revendication cédétiste de « *permettre aux allocataires du RMI et de l'Allocation Spécifique de Solidarité, de bénéficier d'une offre de travail rémunérée, cumulable avec leurs allocations »*<sup>1097</sup>, revendication étendue au régime conventionnel, « *ainsi du cumul des revenus d'activités et de remplacement pour les activités réduites mises en place dans le cadre de l'assurance-chômage »*<sup>1098</sup>. De manière cohérente, la CFDT apporte son soutien à « *la baisse des charges sociales sur les emplois peu qualifiés »*<sup>1099</sup> ainsi qu'aux « *aides aux entreprises pour accroître l'embauche de chômeurs de longue durée prévues par l'accord du 14 juin 2000 »*<sup>1100</sup>. C'est encore le cas lorsque le gouvernement de M. Raffarin souhaite mettre en place le RMA (revenu minimum d'activité), Michel Jalmain approuve la démarche : « *Dans le principe, le projet s'inspire des mesures actives pour l'emploi initiées par la CFDT dans le cadre de l'Assurance-chômage, tels que les conventions de coopération et l'aide dégressive à l'employeur pour les chômeurs de longue durée. La décision du gouvernement d'étendre ce principe aux Rmistes les*

---

<sup>1095</sup> Roger GODINO, « Pour une allocation compensatrice du revenu », *Notes de la fondation Saint-Simon*, février 1999.

<sup>1096</sup> Nicole NOTAT, « De l'emploi au plein emploi », *Notes de la fondation Jean Jaurès*, n°20, février 2001, p.93

<sup>1097</sup> Michel JALMAIN, *op.cit.*, 1999, pp.33-38.

<sup>1098</sup> Nicole NOTAT, *ibid.*, p.93.

<sup>1099</sup> Michel JALMAIN, *ibid.*, pp.33-38.

<sup>1100</sup> Nicole NOTAT, *ibid.*, p.93.

*plus en difficulté va dans le bon sens. Cette mesure participe d'une volonté de favoriser le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Ce combat est celui de la CFDT* »<sup>1101</sup>.

Ces conclusions revendicatives reposent nécessairement d'une part sur l'idée que le coût du travail ne doit pas dépasser un certain seuil, le seuil de productivité du salarié, pour que l'emploi soit possible, d'autre part que les revenus de remplacement peuvent constituer une barrière au retour à l'emploi, s'ils excèdent ce même seuil de productivité ou s'en approchent de trop près. Forte de cette analyse, mais attachée à son objet social de défense des intérêts des salariés, la CFDT préconise donc les mesures citées précédemment, chargées de contourner les « trappes à inactivité » en rendant le retour en emploi intéressant financièrement, sans augmenter le coût du travail à la charge des employeurs. La charge salariale des entreprises ne doit jamais dépasser la rentabilité supposée du salarié, c'est donc à la collectivité de prendre en charge sa protection sociale par compensation des exonérations de cotisations ou son complément de revenus lorsque le marché de l'emploi ne peut lui fournir que des emplois dégradés.

La CFDT, lors de la négociation UNEDIC 2000, n'avait pas réclamé de réduction des cotisations, jugeant minime l'effet sur l'emploi, et préférant consacrer les excédents du régime à la constitution d'un fonds de réserve pour les moments plus difficiles<sup>1102</sup>. En cela, la baisse des cotisations constitue un élément de compromis avec le patronat. A entendre Michel Mersenne, c'est même le seul. Pourtant, ce dernier, sans en faire une revendication, convient également, lors d'un entretien, qu'une baisse plus généralisée du coût du travail pourrait avoir des effets bénéfiques pour l'emploi, confirmant d'une certaine manière la conversion de la CFDT aux thèses néoclassiques.

La CFDT a fait de l'emploi son cœur revendicatif depuis 25 ans. Depuis un quart de siècle, elle développe et affirme une analyse des causes du chômage qui s'approche peu ou prou de l'analyse néoclassique du marché du travail. Cette grille de lecture l'amène tout naturellement à mettre en cause le salaire, comme droit à ressource inconditionnel des salariés qu'ils soient en emploi ou hors de l'emploi, pour lui substituer dans le cas de catégories de chômeurs désignées comme « inemployables », car non suffisamment productifs, une ressource tutélaire, c'est à dire concédée à des publics désignés par un manque (de productivité ou d'employabilité) : un salaire tutélaire en cas d'emploi à travers la promotion du cumul allocation-salaire ou de la « prime pour l'emploi »

---

<sup>1101</sup> Interview de Michel Jalmain dans CFDT, *SyndicalismeHebdo*, mai 2003.

<sup>1102</sup> Ce qui sera conclu dans l'accord UNEDIC du 20 décembre 2002 : « il est créé un fonds de régulation destiné à garantir la stabilité des prestations et des cotisations dans les périodes de fluctuations conjoncturelles » (art.13).

pour les salariés peu productifs, une allocation tutélaire en cas d'inactivité à travers l'insistance de la contrepartie instituée par l'« activation », l'indemnisation n'étant plus un droit mais nécessitant un échange contractuel. La CFDT semble avoir fait siennes les recettes néolibérales de lutte contre le chômage. Défendant l'idée que le droit à l'emploi prime sur le droit au revenu, la CFDT défend en pratique l'idée que le droit au salaire est contractoire avec le droit à l'emploi. La CFDT se fait donc partisane, depuis 20 ans, de la remise en cause du droit au salaire *via* une fiscalisation des ressources (PPE, cumul allocation-salaire) et un dévoiement des salaires par l'« activation ».

### **11.3. La défense du salaire «différé» des chômeurs : une doctrine ancienne de FO**

A l'image du regard en arrière que nous venons de porter sur le discours cédétiste sur le traitement social du chômage, il convient de faire de même pour le discours de FO, afin de mesurer le caractère explicatif de ses transformations éventuelles dans le renversement des alliances avec le patronat. Suivant un raisonnement identique à celui mené pour la CFDT, nous avons étudié le discours de Force Ouvrière depuis 1982, essentiellement au travers des textes de Congrès.

#### **11.3.1. Un salaire « différé »**

Le discours « de la contrepartie », repéré lors du débat de renégociation de la convention UNEDIC 2001, est une rhétorique ancienne de FO. Mais l'appréhension de cette logique dans le discours de la confédération passe autant, voire moins, par l'utilisation explicite de l'expression de « salaire différé » (11.3.1.1.) que par les implicites de la notion qui se traduisent dans les différentes prises de position de la centrale sur le traitement social du chômage (11.3.1.2.).

##### *11.3.1.1. Le « salaire différé » explicité par FO*

On peut trouver trace d'une référence explicite à la logique de la contrepartie dans le discours de FO sur la protection sociale. L'utilisation du terme de « salaire différé » à quelques reprises en est le signe le plus évident.

Ainsi en 1989, « le 16<sup>ème</sup> Congrès de la CGT-Force Ouvrière réaffirme son attachement au système de protection sociale comme étant, à partir du salaire différé, le moyen de réaliser une

*véritable solidarité interprofessionnelle, permettant de compenser les charges de famille et de couvrir les risques liés à l'existence et au travail (...) Le Congrès considère que le financement de la protection sociale doit être exclusivement fondé sur des cotisations constitutives du salaire différé* »<sup>1103</sup>. Le droit au salaire hors des périodes d'emploi sont la résultante des cotisations versées par le passé. Pour FO, clairement, « *les salaires et les traitements sont la contrepartie du travail* »<sup>1104</sup>, fussent-ils « différés ».

Si Force Ouvrière « *réaffirme son attachement à un système d'assurance chômage paritaire et autonome dont le seul objectif est de demeurer une structure de solidarité entre salariés actifs et salariés privés d'emploi* »<sup>1105</sup>, cette solidarité reste donc circonscrite aux anciens salariés ayant capitalisé les droits nécessaires au bénéfice de la protection sociale assise sur le salaire.

Le thème du « salaire différé » est donc présent depuis longtemps dans la production discursive explicite de FO. De nouveau, le 19<sup>ème</sup> Congrès, qui se déroule à Marseille en 2000, « *réaffirme l'importance du salaire social différé* ». Mais, il faut toutefois reconnaître que Force Ouvrière n'est pas l'organisation chez qui l'action syndicale est la plus « théorisée ». Les auteurs décrivent d'ailleurs l'action de la centrale comme davantage guidée par un « pragmatisme », un « empirisme », que par une conception théorique des modes pertinents de régulation sociale. La conception « réformiste » du syndicalisme portée par FO limite le sens de son action à l'obtention immédiate d'avantages salariaux ou d'amélioration des conditions de travail. Force Ouvrière, loin d'une vision totalisante de son action, dissocie les parties du tout et privilégie le moment présent dans l'appréciation de l'action à mener. C'est pourquoi, il semble que ce soient pour beaucoup les transformations de la protection sociale française ou les débats à son égard qui aient amené Force Ouvrière à préciser plus amplement une conception philosophique sur le sujet, plutôt qu'un penchant de la centrale pour la théorisation de son action. Face à cette vision « pragmatique » qui ne favorise pas le travail d'explicitation idéologique de FO, il serait peu pertinent de limiter notre analyse de la doctrine de Force Ouvrière en matière de protection sociale à une simple analyse de contenu de sa production discursive explicite sur le sujet. A l'inverse, au nom de l'« empirisme » de la pratique de FO, il serait erroné de conclure à un opportunisme permanent de la confédération dans les modes d'appréhension idéologique et pratique de la protection sociale. Il y a bien à notre sens une doctrine de la protection sociale chez FO, qui se repère dans l'articulation de ses positions et dans sa pratique syndicale.

---

<sup>1103</sup> FO, « Résolution sociale, La protection sociale collective », *FO Hebdo*, n°1983, 9 février 1989, p.31.

<sup>1104</sup> FO, *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.96.

<sup>1105</sup> FO, *ibid.*, p.93.

### 11.3.1.2. Les implicites du « salaire différé »

La grille de lecture fournie par la notion de « salaire différé » guide de manière singulière l'action de FO vis-à-vis du traitement social du chômage, qu'il s'agisse de ses positions sur l'indemnisation ou de celle sur les mesures en faveur du retour en emploi des chômeurs. La relecture des positions de Force Ouvrière nous permet de mesurer comment, malgré sa faible explicitation idéologique, le « salaire différé » structure fortement les discours et les pratiques de la confédération.

#### - Sur les positions sur l'indemnisation

L'appréhension des régimes paritaires comme des caisses d'indemnisation liée à une activité passée explique l'insistance de FO à clarifier le partage de la prise en charge des différentes catégories de hors-emploi entre l'Etat et les régimes paritaires.

Le cadre cognitif que constitue le « salaire différé » va mener FO à proposer, lors de la négociation UNEDIC de 1984, d'entériner la scission du régime d'indemnisation, en un régime de « solidarité » d'une part et un régime « assurantiel » d'autre part, et à accepter la mise en œuvre des filières d'indemnisation. Pour FO, il est logique que l'Etat prenne en charge l'indemnisation qui ne relève pas du salaire différé mais de la solidarité, et en appelle à revenir à la logique des « *allocations forfaitaires qui étaient servies antérieurement dans le cadre de l'aide publique ainsi que l'aide de secours exceptionnel* »<sup>1106</sup>. D'autre part, les filières d'indemnisation sont parfaitement conformes à la notion de « salaire différé », puisque si l'indemnisation est la contrepartie des versements passés, alors il est logique que la durée des droits à prestation soit proportionnelle à la durée de la période de cotisation. Les réformes de 1982 et 1984 sont donc dans la droite ligne du « salaire différé » défendu par FO. Encore en 2000, lors de son 19<sup>ème</sup> Congrès qui se déroule à Marseille, FO rappelle que « *concernant le financement de la solidarité nationale, celui-ci doit relever de l'impôt, de la responsabilité des pouvoirs publics* »<sup>1107</sup>. Il s'agit « *de bien délimiter ce qui relève du champ du paritarisme, financé par le salaire différé, et qui est de la responsabilité des acteurs sociaux, de ce qui relève de la responsabilité de l'Etat : la*

---

<sup>1106</sup> Gilles HOUBART, « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », *Droit social*, n°6, juin 1984, p.380.

<sup>1107</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.75.

*solidarité nationale, financée par l'impôt et le contrôle de la qualité de demandeur d'emploi* »<sup>1108</sup>.

En 20 ans, la position de Force Ouvrière sur ce sujet n'a pas bougé d'un iota.

L'attachement de FO au « salaire différé » se lit également au travers de son opposition aux transformations de l'indemnisation dont le résultat remet en cause les principes du « salaire différé ». En ce sens, FO exprime avec vigueur son opposition de principe aux politiques d'« activation des dépenses passives » qui vont peu à peu s'imposer à l'UNEDIC. Pour Christine Daniel et Carole Tuchszirer « *la CGT-FO conteste (...) de façon globale la doctrine même fondant cette réorientation du régime paritaire* »<sup>1109</sup>. En effet, lors de son Congrès de 1996, FO exprime « *fermement son opposition à la volonté du gouvernement et de certains gestionnaires du régime [UNEDIC] d'utiliser les fonds d'indemnisation des chômeurs pour assurer aux entreprises une main d'œuvre à bon marché. Ces mesures expérimentales, telles les conventions de coopération, naissent sous le prétexte de l'activation des dépenses* »<sup>1110</sup>. Durant le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997/1998, Marc Blondel écrit encore que « *l'heure n'est ni au partage du travail et des revenus, ni aux dépenses dites actives qui ne servent bien souvent qu'à alléger le coût du travail* »<sup>1111</sup>. A la veille de la négociation UNEDIC de l'année 2000, de nouveau « *le Congrès s'oppose à l'orientation dite d'activation des dépenses passives voulues par les directives européennes et amplifiées par le MEDEF et la CFDT* »<sup>1112</sup>. Enfin, les débats, lors de la négociation UNEDIC en 2000, viennent encore confirmer ce refus catégorique de l'« activation » des dépenses.

- Sur le partage des rôles entre Etat et partenaires sociaux

Conformément à sa conception de distinction entre l'action politique dirigée vers l'intérêt général et l'action syndicale dirigée vers les intérêts des travailleurs<sup>1113</sup>, Force Ouvrière considère que l'UNEDIC n'a pas à mener d'actions tournées vers l'emploi. La politique d'emploi relève de l'action politique. Cette position est une nouvelle traduction de la grille de lecture du « salaire différé » : l'UNEDIC est une simple caisse d'assurance contre le chômage. A cet égard Christine

---

<sup>1108</sup> FO, « Résolution protection sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.83.

<sup>1109</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op.cit.*, 1999, p.322.

<sup>1110</sup> FO, « Résolution protection sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.103.

<sup>1111</sup> Editorial de Marc BLONDEL, *FO Hebdo*, n°2370, 8 janvier 1998.

<sup>1112</sup> FO, « Résolution protection sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.83.

<sup>1113</sup> Nous préciserons plus loin, en détail, cette conception du partage des rôles portée par FO.

Daniel rappelle que dès l'origine de l'UNEDIC, cette question opposa la CFTC et Force Ouvrière, « par exemple lorsqu'il fut question de savoir comment utiliser les excédents que l'UNEDIC dégagera dès 1959. La CFTC était en effet alors favorable au développement d'intervention directes sur l'emploi, à travers la création d'un fonds en faveur de l'emploi, alors que la CGT-FO restait beaucoup plus réservée sur de telles initiatives »<sup>1114</sup>. Les actions dans le domaine de l'emploi menées par l'UNEDIC « ne doivent en aucun cas, selon FO, empiéter sur les compétences du ministère du Travail en matière de politique de la main-d'œuvre, ni se traduire par des interventions financières directes dans les entreprises »<sup>1115</sup>.

Cette représentation de la partition des rôles entre Etat et partenaires sociaux vont marquer les propositions de FO lors de la négociation de 1984. Gilles Houbart, délégué à l'emploi de Force Ouvrière lors de cette négociation, justifie en partie sur ce thème la position de FO qui « s'appuyait sur la thèse selon laquelle il était logique que l'Etat prenne en charge l'ensemble des prestations mises en place successivement dans le régime d'assurance chômage pour remédier aux conséquences de la dégradation de la situation de l'emploi (les conventions d'allocations spéciales du FNE, les indemnités de formation, les préretraites dans le cadre des contrats de solidarité, les aides aux chômeurs créant des entreprises »<sup>1116</sup>. La politique de l'emploi relève de l'Etat, rien que de l'Etat.

La revendication d'une distinction nette des compétences entre service public et régimes conventionnels, vient encore confirmer les positions de Force Ouvrière. Pour FO, le service public doit être le garant de l'intérêt général, tandis que les régimes paritaires indépendants de l'Etat sont l'expression du rapport de forces entre les intérêts particuliers des travailleurs et ceux des employeurs. Le débat sur les responsabilités de la sanction des chômeurs lors de la négociation UNEDIC 2000 fut l'occasion pour FO d'exprimer sa position sur le sujet. Mais FO n'a pas attendu cette dernière négociation pour se faire une opinion en la matière. Lors de son 18<sup>ème</sup> congrès en 1996, l'organisation affirme déjà que « l'ANPE doit rester un établissement public national à part entière et doit être indépendante de toute pression » et « que soient conservées au service public de placement ses missions fondamentales, notamment la gestion des listes des demandeurs d'emploi »<sup>1117</sup>.

---

<sup>1114</sup> Christine DANIEL, *op.cit.*, 1998-1999, p.141.

<sup>1115</sup> Christine DANIEL, *ibid.*, p.142.

<sup>1116</sup> Gilles HOUBART, *op.cit.*, 1984, p.380.

<sup>1117</sup> FO, « Résolution sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.96.



Service public et régime paritaire, chacun son rôle, chacun ses charges. Car pour FO « *la confusion croissante des rôles de l'ANPE et de l'UNEDIC* » n'est pas qu'une affaire d'autonomie des partenaires sociaux ou de neutralité du service public. Il en résulte un accroissement de charges indues sur le régime UNEDIC. Pour la CGT-FO, certaines politiques pèsent directement ou indirectement sur le régime d'assurance-chômage. A cet égard, la résolution protection sociale du congrès de 1996 « *réaffirme, par conséquent, sa position de principe contre l'inscription des demandeurs d'emploi par les instances des ASSEDIC* »<sup>1118</sup>. Pour l'organisation syndicale, « *au fil du temps, le poids des pouvoirs publics [sur l'UNEDIC] s'est fait plus important. Ils ont imposé des charges au régime (CES par exemple), ont mené une politique économique restreignant la masse salariale (donc les recettes du régime), accroissant le chômage (donc les dépenses), ont finalement obtenu que les ASSEDIC se substituent à l'ANPE pour l'inscription de tous les demandeurs d'emploi* »<sup>1119</sup>. C'est en ce sens que, lors d'une conférence nationale sur le chômage organisée en 1998 par la confédération, Marc Blondel « *a renouvelé sa demande de clarification des responsabilités entre l'Etat et l'UNEDIC, faute de quoi l'on s'acheminerait vers un plan Juppé sur le régime d'assurance-chômage* »<sup>1120</sup>. Pour FO cette clarification « *en termes de responsabilités et de financement* » revient simplement « *à remettre en place un vrai paritarisme* »<sup>1121</sup>. En 2000, le 19<sup>ème</sup> Congrès de la confédération rappelle encore cette exigence de clarification des responsabilités et rappelle à cet égard « *qu'au fil des ans, les régimes de protection sociale collectifs se sont vus imposer des charges et missions qui auraient dû relever ou rester de la compétence de l'Etat* ». Il dénonce ainsi « *les tentatives des gouvernements d'en faire un instrument de leur politique de l'emploi* »<sup>1122</sup>.

Si Force Ouvrière attribue exclusivement à l'Etat la responsabilité des politiques d'emploi, elle ne s'interdit pas pour autant de les critiquer. En 1989, « *le Congrès demande que les postes occupés dans le cadre du traitement social du chômage soient transformés en emplois à contrat à durée indéterminée* »<sup>1123</sup>. Le 18<sup>ème</sup> congrès de 1996 « *condamne toutes les formes d'emploi précaire, la multiplication des contrats aidés, les exonérations diverses, qui, en fait, ne créent que du sous-emploi* ». Et la confédération de demander, dans une formule à peine transformée de celle de son 16<sup>ème</sup> congrès, « *que les postes occupés dans le cadre du traitement social du chômage et les*

---

<sup>1118</sup> FO, « Résolution protection sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.103.

<sup>1119</sup> Editorial de Marc BLONDEL, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1120</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2377, 25 février 1998.

<sup>1121</sup> Déclaration de FO du 8 janvier 1998, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1122</sup> FO, « Résolution protection sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.83.

<sup>1123</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1983, 9 février 1989, p.33.

*emplois précaires soient transformés en emplois à contrat à durée indéterminée* »<sup>1124</sup>. Lors de la conférence sur le chômage organisée en 1998 par FO, l'hebdomadaire de la confédération rapporte que « *de nombreux participants, pour les avoir expérimentés, ont critiqué les contrats atypiques (CES, CIE, emplois-jeunes...) qui n'ouvrent pas les mêmes droits et multiplient les situations précaires* »<sup>1125</sup>. Au contraire la confédération revendique « *de vrais emplois, de vrais salaires* »<sup>1126</sup>. En 2000, FO dénonce le recours massif à la précarité et aux contrats atypiques mené par les employeurs « *en utilisant le développement du chômage* ». Plus précisément ce sont les conséquences des politiques d'emploi que la CGT-FO condamne : « *le Congrès dénonce les effets d'aubaine et de substitution générés par les dispositifs d'aides à l'emploi dont le résultat n'est le plus souvent que de provoquer une rotation permanente dans la gestion de la liste des demandeurs d'emploi* »<sup>1127</sup>.

Ainsi Force Ouvrière a bien une doctrine en matière de protection sociale et de traitement social du chômage. Nous pouvons la résumer. La mission des organismes paritaires de protection sociale est de gérer et distribuer des salaires « différés ». Les politiques d'emploi comme l'indemnisation des personnes hors-emploi n'ayant pas acquis ou épuisé leurs droits, doivent pour leur part relever de la solidarité nationale financée par l'impôt et être gérées par l'Etat, qui ne doit pas en faire le prétexte d'une dégradation de la norme d'emploi. Nous avons vu comment lors de la négociation UNEDIC 2000, cette doctrine avait guidé les positions de Force Ouvrière tant dans ses propositions (améliorer l'indemnisation dans le cadre institutionnel existant) que dans sa dénonciation virulente des projets patronaux et des signataires (l'« activation » des dépenses, de la contractualisation et de l'individualisation du droit) comme autant d'atteintes aux principes du salaire « différé ». Cette position lors de la négociation UNEDIC s'inscrit donc dans un cadre conceptuel ancien des formes légitimes de l'indemnisation du chômage. Le droit au salaire est limité aux contributeurs, faisant du droit au salaire un « analogon » de la rente de capital.

### **11.3.2. Un discours de défense des revenus des chômeurs**

L'« empirisme » de Force Ouvrière comme sa doctrine « réformiste » en matière de protection sociale la pousse à focaliser son discours sur les niveaux d'indemnisation, non sur les formes ou

---

<sup>1124</sup> FO, « Résolution sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.95.

<sup>1125</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2377, 25 février 1998..

<sup>1126</sup> Déclaration de FO du 8 janvier 1998, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1127</sup> FO, « Résolution sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.85.

les conditions de celle-ci. Sans doute est-ce également l'optique « keynésienne » revendiquée par la centrale qui la pousse en ce sens.

En effet, loin des « *nouvelles solidarités* » de la CFDT, le Congrès de 1984 de FO « *considère que la lutte en faveur de l'emploi passe inéluctablement par la défense du pouvoir d'achat* »<sup>1128</sup> : c'est le niveau de la consommation qui fait qu'une économie, et donc la conjoncture de l'emploi, est en bonne santé ou non. Pour relancer l'emploi, le Congrès de 1984 préconise quatre mesures : 1/ « *restaurer les conditions d'une croissance forte de la production nationale* » par une stratégie d'investissement concertée à l'international ; 2/ « *améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs* » ; 3/ une réduction du temps de travail mais « *par la voie contractuelle, sans perte de salaire* » ; 4/ la création d'emplois publics.

Plus récemment, en janvier 1998, Marc Blondel rappelle « *qu'il est plus que temps de relancer la machine économique, en particulier en soutenant activement la consommation par des augmentations des salaires, retraites, pensions, allocations et minima sociaux* »<sup>1129</sup>. Pour FO, « *une lutte réelle contre le chômage appelle une modification de la politique économique, axée sur une relance de la consommation et le dégagement de nouvelles marges de manœuvre budgétaires* »<sup>1130</sup>. « *Un soutien accru à la demande interne est donc essentiel* »<sup>1131</sup>. Par courrier au Premier ministre, Marc Blondel rappelle en effet que « *Force Ouvrière a maintes fois marqué son attachement à la nécessité d'une relance keynésienne, susceptible de recréer une dynamique créatrice d'emploi* »<sup>1132</sup>. Enfin, lors du 19<sup>ème</sup> congrès, de nouveau la confédération réaffirme son optique keynésienne : « *Pour le Congrès, l'augmentation des salaires, retraites, allocations et minima sociaux reste une priorité, y compris par ses effets rapides sur la consommation, la croissance économique et l'emploi* »<sup>1133</sup>.

Le pouvoir d'achat des chômeurs va donc constituer un objet central du discours de Force Ouvrière. Le recul régulier du droit à indemnisation du chômage à partir de 1982, donne à FO de nombreuses occasions de s'exprimer sur le sujet.

Le Congrès de 1984 affirme que « *la CGT-FO mettra tout en œuvre pour préserver la protection sociale des chômeurs, protection qu'elle considère comme une des principales conquêtes du mouvement syndical au cours de ces trente dernières années. Elle affirme solennellement qu'elle s'opposera à toute réduction de l'indemnisation du chômage et elle exige, en outre un relèvement*

---

<sup>1128</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1818, 28 novembre 1984, p.31.

<sup>1129</sup> Editorial de Marc BLONDEL, *FO Hebdo*, n°2370, 8 janvier 1998.

<sup>1130</sup> Déclaration de FO du 9 janvier 1998

<sup>1131</sup> Déclaration de FO du 8 janvier 1998, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1132</sup> FO, « Lettre au Premier ministre », publiée dans FO, *FO Hebdo*, n°2373, 21 janvier 1998.

<sup>1133</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.75.

important du niveau des allocations dites de fin de droit et de solidarité »<sup>1134</sup>. Le Congrès suivant poursuit encore dans son attitude défensive : « *Le Congrès ne peut accepter une quelconque réduction de l'indemnisation du chômage tant en ce qui concerne le montant et la durée* ». Il propose à cet égard d'instaurer une « *contribution financière complémentaire pénalisante pour les employeurs recourant à des emplois temporaires dits précaires* »<sup>1135</sup>. En 1996, alors que la dégressivité des allocations a été instaurée en 1992 et renforcée en 1993, FO n'est plus dans une position strictement défensive, puisque, pour ainsi dire, ce qui reste à défendre s'est réduit à peu de chagrin. Ainsi, désormais, « *le congrès exige la renégociation de l'accord de juillet 1993 instaurant l'allocation unique dégressive* »<sup>1136</sup> ainsi que « *la revalorisation de l'Allocation de solidarité spécifique* »<sup>1137</sup>. FO note à cet égard que « *l'augmentation des minima sociaux, notamment de l'Allocation spécifique de solidarité, est d'autant plus nécessaire depuis la mise en place de l'Allocation unique dégressive en 1992* »<sup>1138</sup>. Au cours du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998, Force Ouvrière, reçue par le Premier ministre Lionel Jospin, « *confirme qu'il est toujours nécessaire d'augmenter les minima sociaux, dont l'ASS, et de remettre en place une allocation d'insertion pour les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans* »<sup>1139</sup>. Un mois plus tard, Force Ouvrière organise une conférence nationale sur le chômage. Celle-ci est notamment l'occasion pour Marc Blondel de rappeler les revendications de FO en matière d'indemnisation : « *la hausse des minima sociaux, le rétablissement d'une allocation d'insertion pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans, une réforme de l'Allocation unique dégressive* »<sup>1140</sup>. Enfin, à la veille de la négociation 2000 sur l'assurance-chômage « *alors que la situation économique s'améliore et que le régime d'assurance chômage annonce de bonnes rentrées* », la CGT-FO « *exige que la situation des salariés momentanément privés d'emploi soit par conséquent, elle aussi, améliorée* »<sup>1141</sup>.

---

<sup>1134</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1818, 28 novembre 1984, p.32.

<sup>1135</sup> FO, « Résolution sociale, la protection sociale collective », *FO Hebdo*, n°1983, 9 février 1989, p.32. FO défendra d'ailleurs cette position lors de la renégociation de la convention UNEDIC en 1990, en proposant, « *pour les salariés ayant un contrat de travail précaire et dont la fréquence du chômage est particulièrement importante, (...) de définir pour les entreprises concernées des conditions contributives adaptées* » (FO, *FO Hebdo*, n°2012, 8 novembre 1989). Elle s'associera également en 1993 à la CFDT et à la CGT pour réclamer une surcotisation sur les heures supplémentaires et les contrats précaires.

<sup>1136</sup> L'AUD a en fait été instaurée par l'accord du 18 juillet 1992.

<sup>1137</sup> FO, « Résolution protection sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.103.

<sup>1138</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1139</sup> Déclaration de FO du 9 janvier 1998, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1140</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2377, 25 février 1998.

<sup>1141</sup> FO, « Résolution protection sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.83.

Le syndicalisme de Force Ouvrière, qui défend une partition des rôles entre syndicalisme et politique, entre intérêt général et intérêts particuliers, entre organismes paritaires et pouvoirs publics, le tout au nom d'une indépendance du mouvement syndical, a nécessairement une appréhension singulière de ses attributions dans le traitement social du chômage. Par son rôle de défense des intérêts matériels et moraux des salariés, fussent-ils privés d'emploi, c'est la défense de leurs revenus qui va concentrer l'attention de Force Ouvrière. L'intervention syndicale se limite à la revendication, et à la gestion du salaire « différé ». En outre, parce qu'il est « différé », ce salaire s'acquiert par versement de cotisations directes (salariales) et indirectes (patronales). Force Ouvrière, dans cette représentation de l'indemnisation conventionnelle du chômage, défend avec force le droit acquis des chômeurs, refuse toute remise en cause de ces droits, mais intègre, sans contradiction avec ses convictions, la dualisation du traitement indemnitaire des chômeurs entre régime d'assurance et régime de solidarité d'une part, et les filières d'indemnisation d'autre part. FO porte donc la revendication d'un droit au salaire, mais un droit au salaire qui ne se réfère pas à la qualification mais aux contributions versées, à la manière dont la rente rémunère un capital accumulé.

#### **11.4. Une première explication des renversements d'alliances : le cas de l'UNEDIC**

Nous avons affaire à deux conceptions très différentes du traitement social du chômage : le droit au « salaire différé » de Force Ouvrière et le « droit à l'emploi » de la CFDT. Compte tenu de l'organisation des relations professionnelles, le patronat se trouve dans la position de faire un choix entre ces deux approches du traitement social du chômage, pour nouer une alliance qui serve au mieux ses intérêts.

A n'en pas douter, la CFDT développe un discours en matière de traitement social du chômage qui rejoint les intérêts patronaux. Premièrement, la mise en cause, plus ou moins verbalisée dans le discours cédétiste, du coût du travail comme facteur de chômage et les préconisations qui en résultent – réductions de cotisations sociales et report sur la collectivité de la rémunération des travailleurs – rejoignent la revendication traditionnelle de baisse des « charges » et de modération salariale exprimée par le patronat. Les organisations patronales ont naturellement intérêt à revendiquer pour les entreprises une réduction des cotisations sociales et des impôts ainsi que la modération salariale : il s'agit avant tout de rendre la propriété du Capital plus rémunératrice même si le patronat justifie également cette politique de rigueur au nom de l'emploi. Henri Weber

rappelle comment la « bataille contre les charges »<sup>1142</sup> occupa l'action patronale en 1982 et participa à la légitimation de la modération des salaires directs et indirects comme mesure de lutte contre le chômage. Cette rigueur salariale constitue encore aujourd'hui le guide des politiques d'emploi : (le droit à) l'emploi contre le (droit au) salaire. Deuxièmement, la logique de ciblage de catégories de chômeurs dans le discours de la CFDT, catégories dont les membres sont ainsi désignés comme peu productifs, rejoint la lecture patronale de paiement à la rentabilité qui légitime dans les discours patronaux, la modération du SMIC, si ce n'est sa suppression, ou l'individualisation des salaires, mouvement largement amorcé depuis le début des années 1980 sur impulsion patronale<sup>1143</sup>. Les soutiens à la baisse des cotisations sociales sur les emplois peu qualifiés, à la « prime pour l'emploi », ou au cumul allocation-salaire, correspondent à une mise en cause du salaire comme barème général lié à la qualification, et donc à une forme de son individualisation. Enfin, l'« activation » soutenue par la CFDT dans son « obsession » de l'emploi pour l'emploi, est également un élément d'affaiblissement du chômeur dans sa capacité à refuser des formes d'emploi précaires ou aux conditions de travail flexibles, qui *a contrario* sert les intérêts patronaux.

La défense cédétiste du « droit à l'emploi » et la défense des intérêts des employeurs se rejoignent donc sur la nécessité de réduire le coût du travail, de remettre en cause les formes de socialisation du salaire et de mettre en place des formes d'emploi moins protectrices. Si les objectifs finaux – l'emploi dans un cas, la rentabilité du capital dans l'autre – restent différents du fait même de la nature des mandats de ces organisations – dans un cas les salariés, dans l'autre les employeurs – il n'en reste pas moins que le cadre d'analyse est identique. Cela nous laisse entrevoir les raisons de l'alliance MEDEF-CFDT lors des négociations de l'UNEDIC depuis le début des années 1990.

Toutefois, ce discours cédétiste est plus vieux que ne l'est son alliance privilégiée au patronat. En effet, FO maintient dans les années 1980 son titre de partenaire privilégié du patronat, y compris à l'UNEDIC. Nous avons vu comment la lecture de l'indemnisation du chômage dans les termes d'un « salaire différé » n'était pas contradictoire avec l'idée de dualisation et de filiarisation de l'indemnisation, puisque le droit est conçu comme la contrepartie du versement de cotisations. A cet égard, Force Ouvrière a sans rupture idéologique pu accepter de passer un compromis avec le

---

<sup>1142</sup> cf. in Henri WEBER, *op.cit.*, 1986, pp.329-334.

<sup>1143</sup> Le mouvement d'individualisation des salaires répond en fait à d'autres satisfactions d'intérêts patronaux que la cohérence entre une rentabilité individuelle du travail, souvent insaisissable dans le collectif de travail, et sa rémunération : « elle permet de mieux maîtriser les coûts salariaux, un contrôle plus strict sur le travail de chacun, elle accroît la motivation des salariés, limite la portée des mouvements revendicatifs pour l'obtention d'augmentations uniformes » : Pierre MORVILLE, *Les nouvelles politiques sociales du patronat*, 1985, p.108.

patronat en 1984 sur cette nouvelle base institutionnelle (dualisation, filières<sup>1144</sup>). La CGT-FO a en fait pu accompagner le CNPF convention après convention jusqu'à ce que les transformations proposées entrent en conflit avec la conception de FO de l'indemnisation conventionnelle du chômage. C'est l'« activation des dépenses » et par là le non respect des principes du salaire « différé » qui vont amener FO, en juillet 1992 et pour la première fois depuis la création du régime en 1958, à ne pas signer la convention UNEDIC. FO dénonce depuis un dévoiement de l'UNEDIC : « *L'instauration du régime d'assurance chômage a permis l'égalité de traitement de tous les travailleurs devant le fléau du chômage, quels que soient leurs activités et lieux de travail et d'habitation. Depuis 1958, malgré des difficultés conjoncturelles, tout en s'adaptant, le régime d'assurance chômage est toujours demeuré fidèle jusqu'à ce que les modernistes de Bruxelles, de la CFDT et de certains milieux patronaux sortent de leur dictionnaire les notions de « dépenses passives » pour le chômage et de « dépenses actives » pour l'emploi (...) Pour nos modernistes, il était temps de transformer les dépenses « passives » en dépenses « actives » (...). Juillet 1992, l'essai est réussi lorsque, à l'initiative de la CFDT et du patronat, l'allocation de base est modifiée en une allocation unique dégressive* »<sup>1145</sup>. Pour autant, faisons remarquer que, si elle est présentée comme une mesure d'« activation », la dégressivité n'en est pas véritablement une. On peut envisager celle-ci comme une des conditions du différé du salaire. Mais sans doute dépassait-on alors le cadre du compromis possible y compris dans le cadre de pensée du « salaire différé ». A ce pas de trop que FO se refuse à franchir, s'ajoute l'inacceptable « activation des dépenses » qui dévoie à proprement parler la logique du « salaire différé ». FO ne peut plus tenir son rôle de partenaire privilégié du patronat dans ces conditions.

Par ailleurs, ces deux manières de penser le traitement du chômage – celle de FO et celle de la CFDT – sont cohérentes avec les comportements stratégiques globaux de ces deux confédérations dans le contexte de faible croissance économique et de pénurie d'emploi qui sévit depuis le milieu des années 1970. René Mouriaux décrypte trois types de stratégie syndicale face à la crise<sup>1146</sup>. Chacune des trois grandes confédérations françaises incarne l'une d'entre elles en France, mais ces trois stratégies se retrouvent également à l'échelle européenne.

Passons rapidement sur le cas de la CGT qui développe une « *stratégie de défenses des acquis et de recherche d'une issue socialiste* ». La crise n'est pas une fatalité pour la centrale, et ne justifie

---

<sup>1144</sup> Les filières d'indemnisation étaient toutefois en place depuis le décret Bérégovoy de 1982. FO en a simplement accepté la prolongation en 1984.

<sup>1145</sup> A. BERNARD, « UNEDIC : pour l'indemnisation des chômeurs. Le RAC (régime d'assurance chômage va-t-il devenir le BANC (banque active nationalisée complémentaire) ? », *FO Hebdo*, n°2210, 15 juin 1994, pp. 14-15.

<sup>1146</sup> René MOURIAUX, *op.cit.*, 1986, pp.69-82.

pas un recul des droits des salariés. Le lien au Parti communiste reste très fort à la fin des années 1970 et au début des années 1980, aussi l'issue politique reste une ligne d'horizon de l'action de la centrale syndicale. Malgré un *aggiornamento* de l'organisation qui remet en cause son ouvriérisme pour s'ouvrir à d'autres catégories de salariés, freine quelque peu ses tendances à la globalisation de son discours et de critique générale du capitalisme, et commence à s'interroger sur les manques de la démocratie interne ou le centralisme de l'organisation, la stratégie cégétiste reste celle de la lutte et du refus de toute concession au patronat ou au gouvernement.

Force Ouvrière, pour sa part, va incarner en France la « *stratégie des concessions limitées* ». Avec ses partenaires de la CISL<sup>1147</sup>, FO analyse la crise économique comme une crise de la demande, donc du pouvoir d'achat. Aussi réclame-t-elle une politique de relance d'inspiration keynésienne. Toutefois, face à un gouvernement et un patronat sourd à son discours en faveur du pouvoir d'achat, Force Ouvrière considère peu efficace la politique cégétiste de refus et de lutte systématique. Suivant une autre stratégie, FO « *s'est appliquée tout à la fois à limiter les demandes patronales en faveur d'une réduction du pouvoir d'achat et à sauvegarder le système de protection pour les sans-emploi. Force Ouvrière combine refus et acceptations, mises en garde et ouvertures* »<sup>1148</sup>. Finalement l'organisation reste fidèle à sa ligne de conduite réformiste de compromis négocié avec le patronat sur le partage des richesses, dans un contexte qui lui est toutefois moins favorable. Le patronat va donc continuer à trouver dans Force Ouvrière un partenaire de la négociation avec qui s'accorder, même si l'affaiblissement de la croissance rend la relation plus tendue. C'est ce qui va se passer à l'UNEDIC, où la centrale va négocier des concessions limitées dans le cadre de sa grille de lecture du « salaire différé », jusqu'à ce que le patronat ne s'accorde plus sur les mêmes principes que FO et se retourne vers la CFDT.

En effet, la CFDT va s'engager dans la troisième stratégie repérée par René Mouriaux, « *la stratégie du nouveau pacte entre les salariés* ». Peu ou prou, il s'agit dans cette option, de « *prendre appui sur les concessions pour contrôler la politique patronale en matière d'investissement et d'organisation du travail* » et, précisons, en matière d'emploi. Ainsi, la CFDT va délaisser la politique salariale ou, dans la perspective des « nouvelles solidarités » entre salariés, limiter ses revendications aux salaires les plus faibles. En ce sens, l'organisation va soutenir la politique de rigueur du gouvernement socialiste menée à partir de 1983, au nom d'une solidarité

---

<sup>1147</sup> Confédération Internationale des Syndicats Libres.

<sup>1148</sup> René MOURIAUX, *op.cit.*, 1986, p.74.



interne au salariat<sup>1149</sup> : « *la classe ouvrière a tout à gagner à une politique de rigueur et de vérité (...). Elle sait que, si la facilité s'installe, l'économie paiera, ce sont les plus démunis qui en feront les frais* »<sup>1150</sup>. Par contre l'organisation va inspirer directement les lois Auroux et défendre dans les entreprises leur mise en place. D'autre part, la CFDT va mettre au centre de son discours le thème de l'emploi qui trouve dans la revendication de l'« activation » des dépenses de l'UNEDIC une des déclinaisons actuelles.

La stratégie de la CFDT apparaît quelque peu déroutante. Les « nouvelles solidarités », la priorité à l'emploi, et même le thème de la lutte contre l'exclusion, vont balayer les traditionnelles revendications syndicales sur les salaires et le pouvoir d'achat. La discussion avec le patronat porte davantage sur le partage des pouvoirs que sur celui des richesses. L'amélioration du pouvoir d'achat des plus démunis apparaît dans le discours cédétiste comme devant davantage s'appuyer sur un nouveau partage interne au salariat plutôt qu'entre le capital et le travail, comme si l'emploi était contradictoire avec une amélioration de ce partage envers les salariés. C'est cette perspective stratégique qui va amener la CFDT à tenir son discours sur les conditions du retour en emploi des chômeurs. Durant les années 1980, le patronat va s'accorder de plus en plus avec la CFDT (notamment sur les premières mesures d'« activation » : activités réduites, conventions de conversion, AFR). FO reste toutefois encore un partenaire privilégié du patronat, et les conventions en elles-mêmes sont signées par la confédération. Mais bientôt, le CNPF verra dans la CFDT un partenaire dont les conceptions idéologiques sont plus compatibles avec les siennes. Le renversement d'alliance s'opère plus particulièrement en 1992, lorsque FO se refuse à signer la convention qui instaure la dégressivité des allocations, laissant CFDT et patronat en tête à tête. L'union sera entérinée cette même année avec l'accès de la CFDT à la présidence de l'UNEDIC. Après 34 ans durant lesquelles FO et le patronat se sont soutenus mutuellement pour diriger le régime, le patronat a donc changé de partenaire, trouvant dans la CFDT un discours et une pratique plus conformes à ses propres attentes. La négociation UNEDIC 2001 ne fait donc que sceller un peu plus le rapport privilégié du patronat avec la CFDT.

---

<sup>1149</sup> « *si un deuxième plan de rigueur s'avère nécessaire – et cette hypothèse doit maintenant être envisagée –, il devra contenir des options fermes en faveur des chômeurs, des bas salaires et une réforme fiscale qui pose les conditions d'une lutte contre les inégalités* » Déclaration d'Edmond Maire sur le perron de l'Élysée, le 31 janvier 1983.

<sup>1150</sup> Edmond Maire au Congrès de Metz de 1982.

## **11.5. Les renversements d'alliances à l'aune du référentiel du traitement social du chômage**

Le MEDEF a donc fait de la CFDT son nouveau partenaire privilégié dont les positions ancrées dans le « droit à l'emploi » servent plus aisément ses intérêts que celles de FO qui ne peut plus assumer de compromis à la baisse dans son cadre de pensée en terme de « salaire différé ». Cette explication, qui s'appuie sur l'idée que la CFDT et le MEDEF ont noué une alliance sur le fond, doit tout de même être complétée en resituant ce jeu de positions entre le patronat, FO et la CFDT dans le paysage idéologique ou théorique du traitement du chômage qui l'influence nécessairement. Nous voudrions montrer comment les positions syndicales s'inscrivent et alimentent le référentiel du traitement social du chômage dans le cas de la CFDT, ou au contraire sont marginalisées par les prescriptions de ce même référentiel dans le cas de FO. L'évolution du référentiel du traitement du chômage fait à notre sens également partie de l'explication du renversement des alliances dans le jeu des relations (inter)professionnelles.

### **11.5.1. Avant propos sur le référentiel du traitement social du chômage**

Nous empruntons le terme de référentiel aux travaux de Pierre Muller et Bruno Jobert<sup>1151</sup>. Le référentiel est une structure de sens à la fois cognitive et normative, une représentation du monde et de la place des acteurs dans ce monde, qui prescrit l'action de la « puissance publique ». Il articule quatre niveaux de perception du monde : 1/ les valeurs, soit les représentations les plus fondamentales qui définissent le cadre global de l'action publique ; 2/ les normes soit l'écart entre le réel et le souhaité ; 3/ les algorithmes qui sont les relations causales qui expriment une théorie de l'action (« si...alors ») ; 4/ les images qui sont les vecteurs des valeurs.

Lorsqu'un référentiel s'impose il devient la « vérité » de compréhension du monde et ainsi des défauts de ce monde, et, en conséquence, il prescrit implicitement et explicitement les actions nécessaires pour l'améliorer.

Les concepteurs de la notion distinguent deux niveaux de référentiel : le référentiel global et les référentiels sectoriels. Le référentiel global est « *une image de toute la société, c'est à dire une représentation globale autour de laquelle vont s'ordonner, se hiérarchiser les différentes*

---

<sup>1151</sup> Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'Etat en action*, PUF, 1987. Voir aussi Alain FAURE, Gilles POLLET et Phillippe WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques - débat autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995.

représentations sectorielles »<sup>1152</sup>. Bruno Jobert et Pierre Muller observent une transformation du référentiel global au début des années 1980. On serait passé d'un référentiel global qui fait de la modernisation la matrice de l'action légitime de la puissance publique à un référentiel dans lequel le « marché » prime. Ainsi, la décennie 1980 est marquée par la réhabilitation sociale de l'entreprise. Son rôle est valorisé et la compétitivité économique structure la manière de penser l'action sur la société. En parallèle, l'Etat qui était un acteur mis en avant par le passé lorsque le référentiel dominant s'identifiait à un projet de modernisation et que la perspective « keynésienne » était hégémonique, se trouve dévalorisé dans cette nouvelle représentation globale de la société où la compétitivité économique et l'adaptation aux « contraintes externes » modèlent les formes de l'intervention de la puissance publique. Ce référentiel néolibéral s'est donc imposé et renforcé ces vingt-cinq dernières années en France, non sans l'aide de l'Union Européenne particulièrement pesante dans le travail de diffusion-construction de ce cadre cognitif néolibéral<sup>1153</sup>.

Pour leur part, les référentiels sectoriels, sous influence du référentiel global, indiquent la manière spécifique de penser un domaine particulier et la « bonne » manière d'agir sur lui<sup>1154</sup>. En matière de traitement social du chômage, les actions menées sont guidées par un certain nombre de représentations, d'outils cognitifs. L'action des partenaires sociaux et leurs alliances, tout particulièrement au sein de l'UNEDIC, sont inscrites dans ce cadre de représentation dominant sur le traitement légitime du chômage, dont nous allons en conséquence donner les orientations.

Un référentiel, ce sont des idées en actions, imposées par des acteurs (médiateurs<sup>1155</sup>). Les pouvoirs publics sont les principaux producteurs des cadres de représentations qui régissent l'action sur le chômage. Parler de pouvoirs publics comme d'un ensemble homogène est tout à fait insatisfaisant. Nous n'ignorons pas ses multiples dimensions (décideurs politiques, champ de l'expertise, administrations, etc.), les tensions qui peuvent parcourir ses composantes, ni à quel point ses transformations méritent une analyse plus détaillée qu'une approche globale. Nous ne chercherons toutefois pas à détailler quels groupes particuliers des « pouvoirs publics » sont plus précisément les médiateurs du référentiel du traitement social du chômage actuel, même si l'on

---

<sup>1152</sup> Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *op.cit.*, 1987, p.65.

<sup>1153</sup> Cf. Yves SUREL, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, FNSP, avril 2000, pp.235-254.

<sup>1154</sup> Certains auteurs ont tenté d'enrichir encore la diversité des niveaux. C'est le cas de la notion de « référentiel spécifique » utilisé par Anne-Marie Daune-Richard. Cf. Anne-Marie DAUNE-RICHARD, « La notion de référentiel appliquée à la garde des jeunes enfants », *Recherches et Prévisions*, n°56, 1999, pp. 33-46.

<sup>1155</sup> « Une politique n'existe réellement qu'à travers les acteurs concrets qui entrent en relation (au besoin en s'affrontant) à l'occasion de son élaboration ou de sa mise en œuvre. On appellera médiateurs les agents qui réalisent la construction du référentiel d'une politique, c'est à dire la création des images cognitives déterminant la perception du problème par les groupes en présence et la définition des solutions appropriées » : Pierre MULLER, *Les politiques publiques*, PUF, 1998, p.50.

peut sans trop nous avancer assurer que les acteurs dominants du champ de l'expertise économique et sociale (INSEE, OCDE, CERC, Commissariat au Plan, CAE...) sont des médiateurs essentiels<sup>1156</sup>.

Nous savons également que l'Union européenne joue un rôle déterminant dans la définition des formes d'intervention économique légitimes. Les pouvoirs publics, en tant qu'acteurs-médiateurs définissant le référentiel du traitement social du chômage ont désormais une dimension européenne. L'Union européenne structure indirectement depuis longtemps le mode d'intervention des Etats membres sur le chômage à travers les *grandes orientations de politiques économiques* (GOPE). Mais depuis les années 1990, l'Union s'est saisie plus spécifiquement de la question avec la désignation des politiques d'emploi comme domaine de compétence communautaire. Dès 1994, le sommet européen d'Essen définissait « *cinq domaines prioritaires pour la promotion de l'emploi* ». Mais les mesures vont s'accroître, à partir de novembre 1997, lorsque le sommet européen de Luxembourg définit un contenu et une procédure à la stratégie européenne pour l'emploi (processus de Luxembourg). Les gouvernements des pays membres ont ajouté à cette occasion au Traité d'Amsterdam un titre qui intègre la politique d'emploi dans les domaines de compétences de l'Union européenne. Depuis, chaque année (depuis 1998), la Commission européenne et le Conseil de l'Europe adoptent des lignes directrices pour l'emploi auxquelles s'ajoutent des recommandations spécifiques pour chaque Etat, afin que chaque pays membre se mette en conformité avec les objectifs définis par l'Union européenne, c'est à dire, notons le, par les dirigeants des Etats membres eux-mêmes. Chaque Etat se doit donc de répondre aux lignes directrices et aux recommandations de la Commission à travers les Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE) dont un bilan est publié annuellement. Explicitement, les injonctions de l'Union européenne définissent les politiques publiques et participent à la construction du référentiel du traitement du chômage. L'action publique européenne et nationale nourrissent et se nourrissent d'un référentiel commun dont les déclinaisons peuvent toutefois trouver des formes nationales spécifiques<sup>1157</sup>.

---

<sup>1156</sup> Voir par exemple comment s'est imposé en France le référentiel néo-libéral des politiques publiques économiques et sociales dans Bruno JOBERT et Bruno THERET, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Bruno JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe ?*, L'Harmattan, 1994, pp.21-85. Pour une contribution sociologique à l'explication de ce basculement, voir l'article de Yves DEZALAY et Bryant GARTH, « Le « Washington consensus » contribution à une sociologie de l'hégémonie du libéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°121-122, mars 1998. Les auteurs expliquent comment les dominés du champ économique ont réussi à ravir la position de domination occupée dans les années 1960 par les keynésiens, en s'appuyant sur l'outil mathématique, l'implantation dans le monde de la finance et des institutions financières qui ont depuis pris le poids qu'on leur connaît, et en recourant à une forte médiatisation faute de proximité avec le pouvoir à l'époque.

<sup>1157</sup> Cf. Jean-Claude BARBIER, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue Française de Sociologie*, n°43-2, 2002, pp.307-332.

Au-delà de ces quelques remarques, nous n'analyserons pas en détail le rôle de chacun. Il s'agit davantage de prendre en compte les représentations dominantes qui structurent le traitement social du chômage que d'étudier le référentiel pour lui-même. L'usage de la notion de référentiel paraît utile pour simplement envisager les positions syndicales et patronales, les orientations de l'UNEDIC comme étant inscrites et parties prenantes d'un ensemble dominant de représentations sur le mode légitime de traitement du chômage. Il nous importe moins de dénouer les fils de la construction sociale de ce référentiel que d'en faire le constat pour montrer comment il trouve un écho dans les analyses de la CFDT, et, au contraire, comment il disqualifie en partie le cadre de représentation de Force Ouvrière, confortant ainsi la légitimité des propositions cédétistes dans le domaine du traitement social du chômage.

Enfin, indépendamment de l'appréciation dans les termes d'un référentiel, les pouvoirs publics induisent le contenu d'une négociation UNEDIC parce que l'Etat a le pouvoir d'agréer ou non les conventions proposées par les partenaires sociaux. La réaffirmation de l'autorité de l'Etat lors de la négociation UNEDIC 2000 en est l'illustration. Il est donc dans tous les cas important de comprendre comment les pouvoirs publics envisagent le traitement social du chômage (indemnisation et retour en emploi).

### **11.5.2. « L'emploi à tout prix »**

Le traitement social du chômage en France, comme en Europe, ne se comprend que s'il on considère le centrage des politiques économiques et sociales, depuis trente ans, sur l'objectif prioritaire de lutte contre le chômage. A mesure que le chômage s'étendait, l'obsession politique de l'emploi qui en découlait a transformé la nature des politiques publiques. Le référentiel sectoriel du traitement social du chômage se transforme en développant l'exigence de l'emploi « à tout prix », à toute condition, pourvu qu'il y ait emploi. Peu à peu, d'abord sur des publics-cibles, puis sur une population toujours plus nombreuse, l'emploi va justifier une politique de remise en cause de la norme d'emploi convenable et surtout de la norme de salaire.

#### *11.5.2.1. L'évolution historique de l'intervention publique sur l'emploi*

Depuis très longtemps, l'emploi fait l'objet d'une intervention des pouvoirs publics. Au sortir de la seconde guerre mondiale, les problèmes d'emploi se posent dans les termes de la pénurie de

main-d'œuvre et de l'adaptation de la société française aux mutations économiques. Pour répondre au manque de travailleurs (dans certains secteurs), la mesure essentielle prise à l'époque tient dans le recours à l'immigration. Dans ce but, l'Office national de l'immigration, dont le rôle est d'organiser l'entrée de travailleurs étrangers en France, est créé en 1945. L'adaptation à la « modernisation » de l'économie va donner lieu à une intervention plus diversifiée des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. L'objectif principal des mesures adoptées est de favoriser la mobilité des salariés. La création de l'UNEDIC (et des ASSEDIC), sous pression de l'Etat, par l'accord interprofessionnel du 31 décembre 1958, répond par exemple à cette préoccupation : garantir un revenu dans les périodes de chômage afin de permettre les reconversions, les transferts de main-d'œuvre. D'autres mesures, notamment en faveur de la formation professionnelle (regroupement des centres de formations pour adultes qui prendra en 1966 la forme de l'AFPA), cherchent également à répondre à cette question. C'est encore le cas de la loi du 18 décembre 1963 qui crée le FNE (Fonds national de l'emploi) dont l'objet est d'accompagner les salariés dans les transformations de l'activité économique<sup>1158</sup>, ou encore des ordonnances du 13 juillet 1967 qui fondent notamment l'ANPE dans l'objectif de fluidifier le marché du travail en améliorant l'information sur l'offre et la demande d'emploi.

Les principales structures institutionnelles des politiques d'emploi (UNEDIC, AFPA, FNE, ANPE) naissent donc en période de faible chômage, non pas essentiellement pour lutter contre ce dernier, mais pour accompagner la restructuration de l'économie, permettre le « déversement » (pour reprendre l'expression d'Alfred Sauvy) des secteurs en déclin vers les nouveaux secteurs en croissance.

Toutes les mesures évoquées concernent une action mettant en jeu l'emploi. Mais peuvent-elles être considérées comme des politiques d'emploi ? Toutes ces interventions des pouvoirs publics sont-elles de même nature ? La réponse suppose de définir les contours de la politique d'emploi ce qui n'est pas chose aisée. « *Les définitions proposées, explique Norbert Holcblat, oscillent souvent entre un critère d'intentionnalité (en relèvent les actions dont l'objectif explicite est l'action sur l'emploi) et une délimitation résiduelle (qui situe la politique de l'emploi dans un intervalle borné, d'une part, par la politique macro économique et, d'autre part, par les actions d'assistance)* »<sup>1159</sup>. Comme le rappelle Marie-Thérèse Join-Lambert, « *les débuts de la politique*

---

<sup>1158</sup> L'article 1 de la loi du 18 décembre 1963 assigne pour objet au FNE de « faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique » (cité par Norbert HOLCBLAT, « La politique de l'emploi en perspectives », in DARES, 40 ans de politique de l'emploi, La documentation Française, 1996, p.21).

<sup>1159</sup> Norbert HOLCBLAT, *ibid.*, p.9.

*de l'emploi ne peuvent pas être symbolisés par un acte fondateur (...). Il n'y a pas non plus de fonctions clairement identifiées de l'Etat en ce domaine qui seraient comparables par exemple aux fonctions de protection du salarié et d'organisation du système de relations professionnelles »<sup>1160</sup>. Les politiques d'emploi sont par conséquent des politiques définies par défaut, d'où un brouillage de leurs frontières. C'est d'ailleurs pourquoi il est extrêmement difficile de les distinguer des politiques d'insertion. Celles-ci sont parties prenantes de la naturalisation de la lutte contre le chômage comme objectif politique majeur et nous aurons l'occasion plus loin de revenir sur leur contribution à la définition de la figure du chômeur. Nous nous concentrerons ici sur les politiques d'emploi, entendues comme étant explicitement destinées à la lutte contre le chômage, même si notre recensement des mesures repose sur une partition contestable entre politiques d'emploi et politiques d'insertion.*

S'il est difficile de distinguer les contours exacts des politiques d'emploi il est toutefois possible de relever les transformations globales de leur nature d'une période à l'autre. Nous pouvons relever deux ruptures essentielles.

Une première rupture se situe dans les années qui suivent la Libération. Avant la seconde guerre mondiale, toute intervention est circonscrite à un contexte particulier et n'a pas de vocation permanente. Après guerre, notamment à partir des années 1960, les mesures prises, singulièrement la mise en place des institutions qui structurent encore aujourd'hui le service public de l'emploi, ont un caractère permanent d'accompagnement des évolutions du marché du travail. Dans un contexte politique où l'intervention directe de l'Etat sur les conditions macro-économiques apparaît comme légitime, la politique d'emploi devient dès lors un élément récurrent de l'intervention publique, un outil structurel des pouvoirs publics pour organiser l'activité économique de la nation, et non plus une action conjoncturelle utilisée afin d'enrayer une « pathologie sociale ».

La seconde rupture a lieu au milieu des années 1970 et va donner aux politiques d'emploi la définition que nous lui connaissons aujourd'hui, c'est à dire comme politiques de lutte contre le chômage.

---

<sup>1160</sup> Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et alii, *Politiques sociales*, FNSP et Dalloz, 1994, p.177.

### 11.5.2.2. Depuis trente ans : la lutte « frénétique » contre le chômage et pour la baisse du coût du travail

La période des années 1970 est charnière quant à la situation économique et aux politiques qui l'accompagnent en France et dans le monde. Globalement la période est considérée comme celle d'un basculement du cadre théorique ou idéologique de référence en matière d'intervention économique. Le référentiel global des politiques publiques se transforme : on passe d'un « consensus keynésien » (autoproclamé comme tel), à une hégémonie des doctrines néolibérales<sup>1161</sup>.

A partir de 1974, le taux de croissance régresse et la création d'emplois ne réussit pas à faire face à l'augmentation de la population active. Si le nombre d'emplois continue de croître<sup>1162</sup>, la population active augmente plus rapidement, singulièrement du fait des transformations du comportement des femmes vis-à-vis de l'emploi<sup>1163</sup>. Il en résulte inévitablement un accroissement du nombre de chômeurs qui va provoquer un saut qualitatif des politiques d'emploi. Au cours des périodes précédentes, de manière circonscrite ou permanente, selon l'époque, l'action publique sur l'emploi s'apparentait à une politique de gestion macroéconomique de la main-d'œuvre plutôt que de lutte contre le chômage. La création d'emploi, quand elle était une préoccupation, était dévolue à la politique (macro)économique qui devait favoriser l'activité économique dans une perspective « keynésienne ». Le milieu des années 1970 va voir apparaître des politiques de lutte contre le chômage qui ne relèvent pas d'une promotion de l'activité, d'une promotion de la croissance économique, mais qui consistent à lutter contre la sélectivité du marché du travail sur certains segments de la population active ou à rendre la croissance « plus riche en emplois ». Les politiques d'emploi entendues comme des politiques de lutte contre le chômage sont donc vieilles de trente ans, et c'est cette période qui va faire advenir la baisse du taux de chômage comme priorité politique majeure.

---

<sup>1161</sup> Cf. Yves DEZALAY et Bryant GARTH, *op.cit.*, 1998.

<sup>1162</sup> D'après les séries longues de l'INSEE, entre 1954 et 1961, il y a environ 19 millions d'emplois en France (source INSEE citée par FRIOT Bernard et ROSE José, « L'emploi en débat », in Bernard FRIOT et José ROSE (dir.), *La construction sociale de l'emploi en France, les années soixante à aujourd'hui*, L'Harmattan, 1996.) ; entre 1963 et 1973, une progression régulière porte le nombre d'emploi (au sens du BIT) à un peu plus de 22 millions pour atteindre en 2002 un peu plus de 26,5 millions d'emplois aujourd'hui (Source INSEE, 2003).

<sup>1163</sup> De 1946 à 1962 le taux d'activité des femmes passe de 46,5% à 36,2%. La tendance s'inverse ensuite, ainsi de 1975 à 2002 ce taux passe de 51,5% à 62,1%. En valeur absolue, le solde d'emplois créés entre 1968 et 2002 revient (presque) exclusivement aux femmes : alors que le nombre d'emplois tenus par des hommes reste affiché autour de 24 millions sur toute la période, le nombre d'emplois tenus par des femmes passe de 7,7 millions à 12,1 millions (source INSEE, Enquête emploi, citée dans l'édition 2003 de *Regards sur la parité*).



- De 1977 à 1985 : la mise en place

Dans un premier temps, alors que le nombre de chômeurs dépasse déjà les 900 000<sup>1164</sup> à la fin de l'année 1975, le recul de la croissance et le chômage sont considérés comme des phénomènes transitoires. Mais dès 1977, face à la persistance du chômage, quelques premières mesures sont promulguées. De cette date jusqu'à la moitié des années 1980, les divers éléments des politiques d'emploi que l'on retrouve encore de nos jours vont se mettre en place.

Les jeunes et les plus âgés, dont le taux de chômage s'avère plus élevé que la moyenne, deviennent des populations cibles des politiques publiques d'emploi. Le retrait anticipé de la vie active des plus de 55 ans (des plus de 50 ans dans certains secteurs sinistrés comme la sidérurgie) est organisé à partir de mesures comme la garantie de ressources licenciement, de l'allocation spéciale du FNE ou de la garantie de ressources démission. Ces allocations procurent un revenu jusqu'à l'âge de la retraite et permettent ainsi d'extraire du marché du travail la main-d'œuvre âgée<sup>1165</sup>. En 1983, la pré-retraite concerne 706 000 personnes<sup>1166</sup>.

Les stages « Granet »<sup>1167</sup>, stages de formation à destination des jeunes de 16 à 20 ans inscrits à l'ANPE, ainsi que les contrats emploi-formation, financièrement avantageux pour les employeurs, inaugurent quant à eux la déferlante de mesures qui vont faire de l'emploi des jeunes le terrain de prédilection de remise en cause de la norme salariale. Trois « pactes pour l'emploi des jeunes » se succèdent de 1977 à 1981, combinant politiques de formation et exonérations de cotisations patronales. Le « Plan avenir jeunes » qui leur succède de juin 1981 à juillet 1982, sous le nouveau gouvernement socialiste, reprend l'essentiel de leurs dispositions, mais avec une insistance particulière sur la formation, conséquence du rapport Schwartz sur l'insertion des jeunes (septembre 1981). De 1983 à 1986 les partenaires sociaux et l'Etat imposent un ensemble de mesures qui organisent la dégradation de la norme d'emploi au nom de la lutte contre le chômage des jeunes. Les contrats de qualification et les contrats d'adaptation puis les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) sont créés par des accords interprofessionnels. L'Etat complète le nouveau paysage de l'emploi des jeunes en créant en octobre 1984 les travaux d'utilité collective (TUC), soit des emplois à mi-temps d'une durée de 3 à 12 mois, réservés initialement aux jeunes de 18 à 21 ans. Autant de contrats dérogatoires à la norme salariale commune (rémunération à la qualification dont une part est mutualisée *via* les cotisations sociales) puisque tous ces contrats

---

<sup>1164</sup> Source : Norbert HOLCBLAT, *op.cit.*, 1996, pp.9-44.

<sup>1165</sup> La première mesure de pré-retraite date en fait de 1972.

<sup>1166</sup> Source : Norbert HOLCBLAT, *ibid.*, pp.9-44.

<sup>1167</sup> du nom du Secrétaire d'Etat à l'emploi.

offrent à l'employeur une exonération de cotisations sociales voire, dans le cas des TUC, une prise en charge partielle du salaire direct.

A partir du milieu de la décennie 1980, un troisième public devient la cible des politiques d'emploi : les chômeurs de longue durée. Un programme de formation de grande ampleur *via* différentes formules de stages à destination des chômeurs de longue durée est programmé en 1985. Cette dernière intervention publique complète le paysage des catégories mobilisées par le traitement social du chômage.

Ainsi dès le milieu des années 1980, l'essentiel des éléments qui structurent encore de nos jours les politiques d'emploi est réuni : publics-cibles (jeunes, chômeurs de longue durée et travailleurs âgés), contrats atypiques et exonérations de cotisations sociales, programmes spécifiques de formation. Dès lors, les mesures prises ne seront que des variantes et une généralisation de cette politique initiée entre la fin des années 1970 et le début des années 1980.

#### - 1985-1990 : la confirmation

Après 1985, les publics définis précédemment comme cibles prioritaires des politiques d'emploi continuent de l'être. Du côté de la main-d'œuvre juvénile, la mise en œuvre en 1986 du *plan d'urgence pour l'embauche des jeunes* (qui organise l'exonération de 25% à 100% de cotisations patronales de sécurité sociale selon les situations), l'exonération de cotisations sociales pour les jeunes peu qualifiés mise en place en 1991 (l'exo-jeune), l'instauration des emplois-jeunes en 1998, celle des contrats-jeunes en 2002, poursuivent la politique de ciblage sur les jeunes de l'intervention publique pour l'emploi.

La création par accord interprofessionnel, en 1995, de l'ARPE sous l'égide de l'UNEDIC complète l'éventail des mesures destinées à organiser le retrait des travailleurs âgés de la population active, au nom de la lutte contre le chômage. La mise en avant de l'argument de l'emploi par Force Ouvrière lors de la négociation 2000 pour obtenir la prorogation de l'accord sur ARPE dont elle est la première défenderesse, confirme encore l'objectif emploi de la mesure. En effet, la presse confédérale FO vante le succès de la mesure, qui a créé entre 157 000 (chiffrage UNEDIC) et 200 000 embauches, « *un bilan non négligeable dans un contexte économique marqué par un fort taux de chômage* », « *un dispositif auquel Force Ouvrière est très attachée, puisqu'il permet aux personnes qui en sont jusqu'alors privées d'accéder à « un vrai*

*travail, un vrai salaire »* »<sup>1168</sup>. L'ARPE apparaît dans le discours de FO comme une mesure pour l'emploi, « *la mesure « active » ayant créé le plus d'emplois* »<sup>1169</sup>, avant d'être un droit du salarié âgé. FO est rejointe par la CFDT sur l'insistance de la mission emploi du dispositif ARPE puisque la confédération le recense dans un argumentaire de mai 2000 comme une des mesures actives pour l'emploi de l'UNEDIC. La CGT, pour sa part, axe moins son discours sur le pendant « emploi » de la mesure qu'elle soutient par ailleurs.

L'ARPE continue donc d'organiser le retrait des plus âgés du marché du travail, mais son extinction est désormais programmée. En effet, la France, sous l'impulsion notable de l'Union européenne, est en train de revenir sur les mesures de pré-retraite. Les instances européennes ont adopté, en 2003, une ligne directrice visant à « *promouvoir le vieillissement actif* ». L'accès à l'ARPE a été à cet égard fermé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, et les pré-retraites progressives sont appelées à disparaître d'ici à 2005. Il est certain que l'injonction de l'allongement de la vie active, prononcée partout en Europe par les différentes réformes du droit à la retraite, paraît contradictoire avec les mesures de pré-retraite. Désormais les mesures de ciblage à destination des actifs âgés (et notamment au-delà de 60 ans) cherchent au contraire à les maintenir dans l'emploi<sup>1170</sup>.

Du côté des chômeurs de longue durée, les pouvoirs publics se montrent extrêmement prolixes depuis la seconde moitié des années 1980 : instauration du contrat de retour en emploi (CRE) et surtout du contrat emploi solidarité (CES) en 1989, complété en 1992 par le contrat emploi consolidé (CEC), puis mise en place du contrat initiative emploi (CIE) en remplacement du CRE en 1995, pour ne citer que quelques mesures et programmes qui se dénombrent en fait par dizaines. Toutes ces mesures ont pour règle de déroger à la norme salariale. Toutes sont accompagnées d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, et certains dispositifs (CES, CIE) proposent même, au-delà des exonérations de cotisations, de prendre en charge une partie du salaire net du salarié (jusqu'à 95% dans des cas spécifiques). Les pouvoirs publics, et les partenaires sociaux organisent l'emploi quasi-gratuit (pour l'employeur) au nom de la lutte contre le chômage (de longue durée).

---

<sup>1168</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2459, 5 janvier 2000.

<sup>1169</sup> FO, *FO Hebdo*, n°2478, 24 mai 2000.

<sup>1170</sup> Certaines dispositions sont prévues par la loi du 21 août 2003 portant sur la réforme des retraites, Cf. PNAE pour la France de 2003.

- Depuis 1990 : la généralisation des mesures

Une nouvelle évolution se produit en matière de politiques d'emploi des années 1990 aux premières années de la décennie 2000. Si le ciblage sur certains publics est un élément indéniable des politiques d'emploi encore de nos jours, la diffusion de mesures générales de baisse du coût du travail marque particulièrement ces dix ou quinze dernières années<sup>1171</sup>. Dès 1989, l'exonération de cotisations sociales s'étend au-delà des publics cibles (jeunes, travailleurs âgés et chômeurs de longue durée) lorsque l'Etat instaure l'exonération de cotisations patronales pour toute embauche du premier salarié, mesure étendue par la suite au second puis au troisième salarié<sup>1172</sup>. De même, en août 1992, tous les contrats à temps partiels se voient exonérés de cotisations patronales à hauteur de 30%.

Mais la généralisation des mesures de baisse du coût du travail va passer essentiellement par la remise en cause de la norme salariale sur le bas de l'échelle des rémunérations, un choix largement soutenue par les experts en place<sup>1173</sup> et l'Union européenne<sup>1174</sup>. Nous rejoignons

---

<sup>1171</sup> Le taux de cotisation patronale pour un salarié au SMIC est passé de 36,49% en 1993 à 22,56% en 2000 et 22,35% en 2002. Source : Vincent MARCUS, « Le coût de la main d'œuvre en France », *INSEE Résultats Société*, n°23, décembre 2003.

<sup>1172</sup> Les 1<sup>ers</sup>, 2<sup>èmes</sup> et 3<sup>èmes</sup> salariés d'une entreprise ne peuvent être considérés comme des publics cibles puisque leurs caractéristiques individuelles ne sont pas les éléments de justification de la « discrimination positive » à leur égard.

<sup>1173</sup> Cet infléchissement au cours des années 1990 fait notamment suite au rapport de préparation du XI<sup>ème</sup> Plan présidé par Jean-Michel Charpin qui préconise, dans le but d'« enrichir la croissance en emplois », de réduire le coût du travail des qualifications les plus faibles. Mais on peut également trouver des influences plus internationales à cette orientation politique. L'OCDE occupe une place importante dans le champ de l'expertise économique. Le succès des notions de dépenses « actives » et « passives » née dans ses rangs dans les années 1960 et sur laquelle nous reviendrons, témoigne de sa capacité à irriguer le débat sur le traitement du chômage. Pour Christine Erhel et Hélène Zajdela, la fin des années 1980 et le début des années 1990 constituent une période charnière de l'analyse et des recommandations politiques sur le chômage, repérable dans l'évolution du discours de l'OCDE, que les auteurs considèrent comme un bon indicateur de l'évolution des théories mobilisées en la matière : « *Les prescriptions [de l'OCDE] du début des années 1990 sont centrées sur la réduction du coin socio-fiscal, le niveau des allocations chômage, voire la réforme des institutions du marché du travail (réduction du pouvoir syndical, réforme de la protection de l'emploi). L'outil jugé central de la politique de l'emploi devient l'ensemble des mesures dites actives, et en particulier les programmes d'aide à la recherche d'emploi ou de formation pour les chômeurs qui sont de nature à « améliorer la concurrence et le processus d'adéquation sur le marché du travail* » [les auteurs citent le rapport annuel de l'OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 1993] (...). Sans détailler les dispositifs, on ne peut que constater que ces prescriptions ont été reprises dans les politiques de l'emploi, avec des modalités diverses, dépendant des caractéristiques antérieures des systèmes nationaux : réformes des systèmes d'allocations chômage, baisse de charges sociales, assouplissement de la législation du travail (temps partiel, CDD) mesures d'aide à la recherche d'emploi » : Christine ERHEL et Hélène ZAJDELA, « Que reste-t-il de la théorie du chômage de Keynes ? », *Actualité économique*, n°79, mars-juin 2003.

<sup>1174</sup> Parmi les « cinq domaines prioritaires pour la promotion de l'emploi » définis par le sommet européen d'Essen apparaît « l'abaissement des coûts salariaux indirects », « en particulier des travailleurs non qualifiés ». Les lignes directrices pour l'emploi, qui évoluent peu d'année en année, indiquent de manière récurrente que « chaque Etat membre se fixera, en tant que de besoin et en tenant compte de son niveau actuel, un objectif de réduction progressive de la charge fiscale totale et, là où cela est approprié, un objectif de réduction progressive de la pression fiscale sur le travail et des coûts non salariaux du travail - notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré ». Cette ligne est appuyée par la recommandation également récurrente faite à la France de « poursuivre et évaluer les mesures destinées à réduire la pression fiscale sur le travail [les cotisations sociales sont souvent assimilées à la charge fiscale, ndlr] notamment le travail non qualifié et peu rémunéré » (La recommandation apparaît sous des

Norbert Holcblat qui voit dans « *l'année 1993 (...) un nouvel infléchissement de la politique de l'emploi. (...) La mesure la plus significative est la mise en œuvre d'une mesure générale d'abaissement du coût du travail sur les bas salaires avec comme objectif affirmé de faciliter l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées et d'enrichir la croissance en emplois* »<sup>1175</sup>.

Nous parlons de mesures générales là où il apparaît que les politiques publiques désignent souvent une nouvelle cible, les « peu qualifiés », ou redéfinissent les anciennes populations cibles dont la faiblesse de qualification a toujours été pointée, jeunes sortis trop tôt du système scolaire, travailleurs âgés aux qualifications dépassées, chômeurs de longue durée parce qu'ils sont non/peu qualifiés. Cependant, la population cible – les « peu qualifiés » – devient tellement large que les politiques menées n'apparaissent plus ciblées, mais définissent au contraire les nouveaux contours de l'emploi et du salaire dans leur globalité.

En effet, les « peu qualifiés », catégorie incertaine et mouvante<sup>1176</sup>, sont assimilés aux bas salaires et les mesures d'exonération de la partie cotisations sociales du salaire vont se multiplier dans les années 1990 sur le bas de l'échelle salariale. Le seuil de salaire en deçà duquel un emploi est jugé « non qualifié », ou en deçà duquel le coût du travail « mérite » d'être rabaisé au nom de la lutte contre le chômage, ne cesse d'être relevé au fur et à mesure de l'évolution des politiques d'emploi.

En 1993, les cotisations patronales d'allocations familiales sont supprimées jusqu'à 1,1 fois le SMIC et divisées par deux de 1,1 à 1,2 fois le SMIC. Ces seuils seront relevés en 1995 respectivement à 1,2 et 1,3 fois le SMIC. En septembre 1995, l'Etat instaure une réduction dégressive des cotisations patronales d'assurance-maladie : réduction totale au niveau du SMIC, puis s'amenuisant jusqu'à devenir nulle à 1,2 SMIC. En octobre 1996 les deux mesures fusionnent en une réduction dégressive jusqu'à 1,33 fois le SMIC, seuil ramené à 1,3 SMIC en janvier 1998. Puis la réduction du temps de travail à 35 heures sera l'occasion d'une redéfinition des seuils salariaux : les exonérations sont accordées jusqu'à 1,8 SMIC pour les entreprises passant à 35 heures. Depuis juillet 2003 enfin, la réduction dégressive sur les bas salaires et l'allègement « 35 heures » ont fusionné et concernent les emplois rémunérés jusqu'à 1,7 fois le SMIC. Elle devrait, selon le PNAE 2003, concerner 9 millions de salariés, soit environ 40% des emplois salariés.

---

formulations un peu différentes selon les années, il s'agit ici de la formulation pour le PNAE français de l'année 2000).

<sup>1175</sup> Norbert HOLCBLAT, *op.cit.*, 1996, p.38.

<sup>1176</sup> Cf. Myriam CHARLIER et alii, *La construction sociale des frontières entre la qualification et la non-qualification*, Rapport à la Dares, GREE-CNRS, 2003 ; Gaël RYK, *Note Emploi-Formation*, n°16, Cereq, juin 2004.

A ces mesures affichées de baisse du coût du travail, les pouvoirs publics, dans une logique identique, vont organiser la possibilité d'emplois à faible coût *via* la compensation fiscale des bas salaires. Il s'agit de « rendre l'emploi payant », alors que la multiplication de contrats précaires et la politique de réduction du coût du travail ont conduit au développement de la pauvreté laborieuse<sup>1177</sup> et à l'augmentation du nombre d'emplois à bas salaires<sup>1178</sup>. Les mesures de cumul de minima sociaux (RMI, ASS, API et AI) et d'un salaire répondent à cette logique selon laquelle l'Etat doit assister financièrement les employeurs dans la rémunération de leurs salariés. Cette mesure d'autorisation de cumul de ressources a été largement promue par les rapports Join-Lambert (1998), Pisani-Ferry (2000) et Belorgey (2000). Instaurée en 1998 par la loi relative à la lutte contre les exclusions, cette possibilité de cumul était autorisée, dans un premier temps, pour une durée de 3 mois, sous condition de ressources. Cette période de cumul a ensuite été allongée par décret à 6 mois en 2001. Le PNAE pour 2002 fait état de 220.000 bénéficiaires de cette disposition.

Depuis 2001, la « prime pour l'emploi » (PPE) vient également s'ajouter à la liste des compléments de salaires permettant de limiter au maximum le coût du travail. La PPE est une formule d'impôt négatif chargée, pour sa part de manière permanente, de compléter le salaire des personnes rémunérées à moins de 1,4 fois le SMIC (2,1 pour un couple mono-actif). La mesure est une traduction de la proposition d'allocation complémentaire de revenu (ACR) formulée par Roger Godino<sup>1179</sup>, que le rapport Belorgey (2000) et Pisani-Ferry (2000) ont repris à leur compte. La « prime pour l'emploi » a, en 2001, concerné 8.500.000 personnes et est reconduite chaque année depuis.

L'accumulation des mesures de baisse du coût salarial, orchestrée par les pouvoirs publics français et européens, ne peut plus être entendue comme une politique ciblée sur les personnes non/peu qualifiées puisque certaines mesures comptent leurs bénéficiaires par millions. Une étude menée par le GREE-CNRS<sup>1180</sup> montre que si l'on considère que le seuil salarial qui départage les emplois non qualifiés des autres est à 1,3 fois le SMIC, soit le seuil le plus couramment utilisé

---

<sup>1177</sup> « En 1996, on comptait donc 1.305.000 travailleurs pauvres (60% d'hommes, 40% de femmes) soit 6% de l'ensemble des travailleurs » : Christine LAGARENNE et Nadine LEGENDRE, « Les "travailleurs pauvres" », *INSEE Première*, n°745, Octobre 2000. D'après EUROSTAT, *Statistiques en bref, Population et conditions sociales n°11/2000*, ce chiffre s'élevait à 7%.

<sup>1178</sup> Les emplois à bas-salaires, c'est-à-dire dont le salaire inférieur au 2/3 du salaire médian sont passés de 11,4% de l'ensemble des emplois en 1983 à 15,1% en 1997 puis à 16,6% en 2001. Source : Sophie PONTHEUX et Pierre CONCIALDI, « Bas salaires et travailleurs pauvres : une comparaison entre la France et les Etats-Unis », *Revue de l'IRE*, n°33, février 2000, complétée pour 2001 (source : INSEE).

<sup>1179</sup> Roger GODINO, *op.cit.*, 1999.

<sup>1180</sup> Myriam CHARLIER et alii, *La construction sociale des frontières entre la qualification et la non-qualification*, Rapport à la Dares, GREE-CNRS, 2003

dans la littérature économique, la moitié des emplois des jeunes sont alors concernés<sup>1181</sup>. Le nombre de personnes visées par cette politique de réduction du coût salarial montre que les politiques menées au nom de la lutte contre le chômage remettent en cause directement les formes normales de l'emploi et du salaire.

Au-delà de l'orientation des mesures pour l'emploi, c'est leur nombre qui est surprenant, d'autant que notre énumération est loin d'être exhaustive. L'emploi à tout prix, quel que soit l'emploi, constitue l'objectif prépondérant de toutes les politiques économiques et sociales depuis la fin des années 1960. Le précepte selon lequel « mieux vaut un mauvais emploi que pas d'emploi du tout » est devenu une valeur centrale du référentiel du traitement social du chômage. L'influence sur le « taux de chômage » devient donc le critère hégémonique de définition et d'évaluation des politiques publiques économiques et sociales. C'est pourquoi nous proposons de nous attarder sur la signification du taux de chômage, la réalité que recouvrent le(s) chiffre(s) annoncés périodiquement par les médias et qui justifient toutes les atteintes aux normes de salaire et d'emploi.

### 11.5.2.3. Taux de chômage, cache-misère

Le chômage, invention de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, est une catégorie mouvante, historiquement définie<sup>1182</sup>. Comme le précise Margaret Maruani, « être chômeur, ce n'est pas seulement être privé involontairement d'emploi. Ce n'est pas seulement être à la recherche d'un travail rémunéré. C'est être reconnu comme légitime dans cette quête. Les conditions d'indemnisation et d'inscription au chômage ne font que baliser les frontières de cette légitimité (...). Ce n'est donc pas l'absence d'emploi qui fait le chômeur, c'est la façon dont on canalise le non-emploi vers le chômage plutôt que vers l'inactivité »<sup>1183</sup>. Pour recenser la situation des personnes vis-à-vis de l'emploi, l'alternative n'est donc pas entre l'emploi et le chômage, mais entre l'emploi, le chômage et l'inactivité. C'est le classement entre ces trois situations qui va déterminer la place faite aux situations reconnues comme du chômage.

---

<sup>1181</sup> L'étude est menée à partir des données de l'enquête Génération 98 du Cereq, « quasi panel » de primo-sortants du système éducatif de 1998 trois ans après leur sortie. Pour un dépouillement plus détaillé des données : Gaël RYK, *op.cit.*, 2004.

<sup>1182</sup> Cf. Christian TOPALOV, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel, 1994. ; Nicolas BAVEREZ, Robert SALAIS et Bénédicte REYNAUD, *op.cit.*, 1986.

<sup>1183</sup> Margaret MARUANI, *Les mécomptes du chômage*, Bayard, 2002, pp.16-17.

Trois définitions officielles du chômage coexistent en France. Celle de l'INSEE détermine le taux de chômage au sens du BIT et est utilisée pour les comparaisons internationales. L'INSEE comptabilise les personnes strictement sans emploi la semaine précédant l'enquête et qui sont disponibles pour travailler.

Le taux de chômage établi par l'ANPE, le plus souvent mobilisé par les médias, correspond pour sa part à la catégorie 1 des demandeurs d'emploi en fin de mois sur les huit catégories que l'ANPE recense<sup>1184</sup>. Cette catégorie de demandeurs d'emploi dénombre les personnes sans emploi ou ayant eu une activité inférieure à 78 heures durant le mois précédent, immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein.

Enfin, la troisième définition officielle du chômage est celle du recensement de la population, qui avait lieu tous les huit ans jusqu'au dernier recensement de 1999, mais qui est depuis réactualisé partiellement chaque année. Le recensement mesure le taux de chômage « subjectif » sur la base des déclarations des personnes. Cette dernière définition est en fait très peu utilisée.

Que l'on prenne le chômage au sens du BIT, ou au sens de l'ANPE (catégorie 1), c'est-à-dire les deux définitions les plus utilisées, « *les chiffres officiels du chômage (...) écartent résolument tous ceux et celles qui, chroniquement sans emploi, réussissent à grappiller çà et là quelques heures de travail. Ils repoussent ceux et celles qui, à force de chercher et de ne pas trouver d'emploi, se découragent de toute démarche. Il ignore ceux et celles qui pour cause de maladie, de maternité ou de difficultés provisoires, ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler. Il méconnaît tous ceux et celles qui, du fait de tel ou tel dispositif, se sont retrouvés inactifs sans le décider : préretraités poussés hors du marché du travail à un âge de plus en plus précoce, mères de famille qui en troquant un emploi à temps partiel ou une allocation de chômage contre une allocation parentale d'éducation (APE), sont répertoriées comme inactives* »<sup>1185</sup>. Ainsi, on compte comme personnes en emploi des personnes titulaires d'emplois ultra-précaires et on compte comme inactives des personnes dont la situation peut être vécue comme du chômage. Le taux de chômage

---

<sup>1184</sup> L'ANPE recense 8 catégories de chômage :

Catégorie 1 : sans emploi immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein ;  
Catégorie 2 : sans emploi immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel ;  
Catégorie 3 : sans emploi immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier ;

Catégorie 4 : sans emploi non immédiatement disponible, à la recherche d'un emploi ;

Catégorie 5 : personnes pourvues d'emploi à la recherche d'un autre emploi ;

Catégorie 6 : sans emploi ayant exercé au cours du mois une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein ;

Catégorie 7 : personnes sans emploi ayant exercé au cours du mois une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel ;

Catégorie 8 : personnes sans emploi ayant exercé au cours du mois une activité occasionnelle ou réduite de plus de 78 heures, à la recherche d'un emploi à durée déterminée, temporaire ou saisonnier .

<sup>1185</sup> Margaret MARUANI, *op.cit.*, 2002, pp.21-22.



traduit donc une mesure restrictive du vécu social de la pénurie d'emploi. La preuve en est la différence entre les 3,4 millions de personnes qui se sont déclarées au chômage lors du dernier recensement (global) en 1999 et les 2,6 ou 2,8 millions de chômeurs recensés respectivement par l'ANPE et l'INSEE (au sens du BIT) la même année. Mais l'écart entre la réalité de la difficulté d'emploi et les statistiques officielles peut être encore plus manifeste lorsqu'on tente d'en faire une mesure plus objective. Un rapport au Premier ministre publié en mai 1997 estime que « *près de 7 millions de personnes sont touchées plus ou moins fortement par les difficultés de l'emploi* »<sup>1186</sup>. Pour Margaret Maruani, « *dans la France du début du 21<sup>ème</sup> siècle, près de la moitié des sans-emploi recensés ne sont pas définis comme chômeurs* »<sup>1187</sup>. Enfin, selon Pierre Concialdi « *moins de la moitié des personnes en sous-emploi ou au chômage sont aujourd'hui comptabilisées dans la statistique officielle du chômage* »<sup>1188</sup>.

Pour mesurer l'importance du poids du chômage il faut en fait ajouter au(x) taux de chômage officiel(s), une multitude de situations de difficultés d'emploi qui sont du quasi-chômage et qui forment le halo du chômage<sup>1189</sup>. Comme le précise Jacques Freyssinet « *des franges importantes de la population se trouvent dans des positions intermédiaires entre l'emploi, l'inactivité et le chômage. Identifier ces catégories et comprendre les fonctions qu'elles assurent dans le marché du travail est plus utile que d'ignorer leur existence en fixant des frontières arbitraires* »<sup>1190</sup>. Se contenter du taux de chômage comme indicateur du non emploi ou des difficultés d'emploi revient à se poser des œillères pour observer la réalité sociale du chômage. Ces œillères permettent toutefois aux pouvoirs publics d'afficher des chiffres qui, sans être reluisants, permettent de dissimuler la réalité de la situation du chômage et du sous-emploi en France.

Jacques Freyssinet propose un schéma de répartition et de chevauchements des situations d'emploi, de chômage et d'inactivité (voir page suivante). Outre les situations officielles de chômage et d'emploi, existent des situations intermédiaires parmi lesquelles il convient de mesurer lesquelles correspondent à des formes de chômage dissimulé ou de quasi-chômage. « *Aux frontières du chômage, se trouvent les personnes en formation, les travailleurs à temps réduit involontaire, les personnes en cessation anticipée d'activité, les chômeurs découragés, voire le nombre de personnes désirant travailler mais ne pouvant chercher un emploi du fait des*

---

<sup>1186</sup> Robert CASTEL, Jean-Paul FITOUSSI, Jacques FREYSSINET et Henri GUAINO, *Chômage, le cas français*, Rapport au Premier ministre, La documentation Française, mai 1997, p.173.

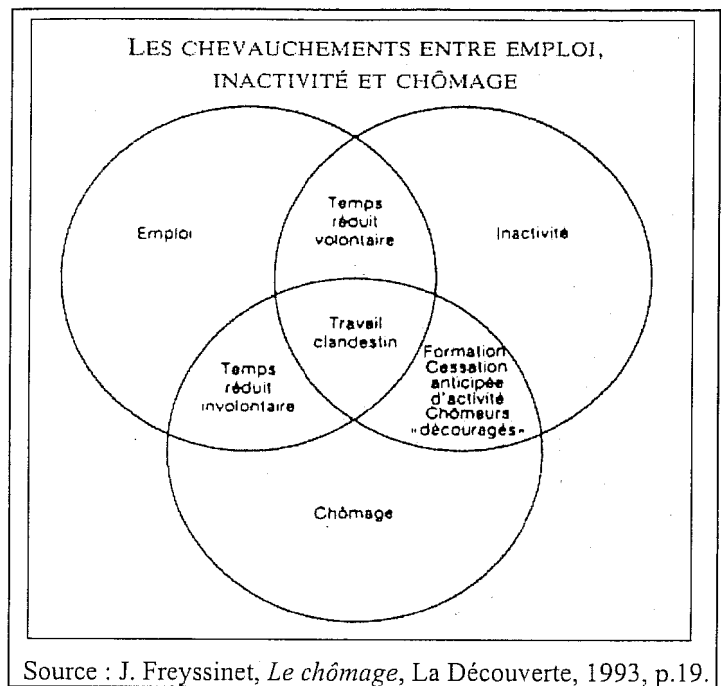
<sup>1187</sup> Margaret MARUANI, *ibid.*, p.42.

<sup>1188</sup> Pierre CONCIALDI, « Des chômages de plus en plus invisibles », *Notes du CERC-association*, n°10, juin 2001.

<sup>1189</sup> Cf. Michel CEZARD, Monique MERON, Nicole ROTH et Constance TORELLI, « Le halo du chômage », *Economie et statistique*, n°249, 1991.

<sup>1190</sup> Jacques FREYSSINET, *Le chômage*, Repères, La découverte, 1993, p.19.

circonstances »<sup>1191</sup>. C'est le dénombrement de ces situations qui a amené Henri Guaino et ses coauteurs à estimer que « 6,7 millions d'adultes en âge de travailler, dont 467.000 en retrait anticipé d'activité, subissent les conséquences de la dégradation de la situation de l'emploi. Et ce chiffre (...) est sans doute sous estimé, du fait des incertitudes sur la précarité subie »<sup>1192</sup>.



La situation du chômage mesurée par l'ANPE entre janvier 1997 et janvier 2000 éclaire les carences du taux de chômage comme révélateur de la réalité du sous-emploi. Une note du CERC-Association réalisée par Pierre Concialdi<sup>1193</sup> décrypte la réalité de ce chiffre. Officiellement, le nombre de chômeurs a diminué de 17, 8% durant cette période. En effet, ce sont plus de 580 000 personnes qui ont quitté la catégorie 1 du chômage selon les décomptes de l'ANPE. Cependant, ce que ce chiffre officiel cache, c'est que parallèlement, les dispensés de recherche d'emploi ainsi que les catégories 2, 3, 6, 7 et 8, c'est-à-dire les demandeurs d'emplois en activité réduite, non immédiatement disponibles (pour cause de formation par exemple) et/ou recherchant un CDD ou un emploi à temps partiel, ont considérablement augmenté. Au total, entre janvier 1997 et janvier 2000, le nombre de demandeurs d'emploi hors statistique officielle a augmenté de plus de 500 000. Près de 90% de la baisse affichée par l'indicateur officiel correspond à une hausse des autres catégories de chômeurs. Le chômage, la difficulté d'emploi, le sous-emploi n'ont pas véritablement baissé, il sont devenus invisibles.

Le taux de chômage tend à réduire le champ du non-emploi légitime au fur et à mesure des réformes de son comptage et des politiques d'emplois menées. Selon Pierre Concialdi, « si l'on ajoute à l'ensemble des chômeurs déclarés, les personnes en sous-emploi, c'est-à-dire en temps partiel « contraint » mais non inscrites à l'ANPE, on peut estimer que le chiffre officiel du chômage (DEFM 1) représente seulement 47% de l'ensemble des personnes en sous-emploi ou au

<sup>1191</sup> Robert CASTEL, Jean-Paul FITOUSSI, Jacques FREYSSINET et Henri GUAINO, *op.cit.*, 1997, p.160.

<sup>1192</sup> Robert CASTEL, Jean-Paul FITOUSSI, Jacques FREYSSINET et Henri GUAINO, *ibid.*, p.175.

<sup>1193</sup> Pierre CONCIALDI, *op.cit.*, 2001.

*chômage contre 61% en 1996 et 75% en 1981* »<sup>1194</sup>. D'un côté, les pouvoirs publics organisent la sortie des chômeurs du chiffre officiel du chômage en adaptant la manière de compter le nombre de demandeurs d'emploi : l'apparition de la catégorie des « dispensés de recherche d'emploi » en 1985 et des catégories 6 à 8 de chômeurs exerçant une activité réduite du plus de 78 heures en 1995, sont emblématiques du mouvement de dissimulation statistique du chômage. A défaut de pouvoir afficher un chômage en baisse, on affiche une baisse du taux de chômage. D'un autre côté, les pouvoirs publics multiplient *via* les politiques d'emploi les situations de sous-emploi qui ne sont plus du chômage mais ne sont pas des emplois satisfaisants. Ces situations alimentent par conséquent la masse de demandeurs d'« emploi normal » qui échappent au chiffre officiel du chômage sans avoir véritablement intégré l'emploi. Tous les contrats atypiques créés ces 25 dernières années, l'encouragement au temps partiel, les contrats en alternance, comme les retraits forcés du marché du travail à travers les pré-retraites et les dispenses de recherche d'emploi, écartent du chômage officiel des centaines de milliers de demandeurs d'emploi sans pour autant résoudre leur problème d'accès à l'emploi. En même temps que le taux de chômage centre son dénombrement sur les chômeurs à temps plein recherchant un CDI à temps plein, l'ensemble des politiques d'emploi pousse ces mêmes chômeurs vers des formes atypiques d'emploi qui, sans être du chômage au sens « officiel », nourrissent le halo du chômage. Cette contradiction tend à faire du taux de chômage tel que mesuré par l'INSEE et l'ANPE un indicateur de moins en moins pertinent de la réalité du chômage et du sous-emploi.

Mais attention, ce taux apparaît comme peu pertinent à décrire la réalité du chômage si l'on intègre le CDI temps plein et la rémunération à la qualification avec cotisations sociales proportionnelles comme étant la forme souhaitable de l'emploi. Le taux apparaît sans véritable faiblesse pour le référentiel sectoriel du traitement social du chômage compte tenu de l'injonction de « l'emploi à tout prix » qu'il véhicule. Si tout emploi est bon à prendre, aussi insatisfaisant soit-il dans ses caractéristiques, tout emploi doit être décompté.

En somme, la « *naturalisation de la lutte contre le chômage* », stigmatisée par Frédéric Lebaron<sup>1195</sup>, a mené les politiques publiques à privilégier la sortie des statistiques officielles du chômage plutôt que la qualité des emplois ou des salaires : « *la représentation néolibérale du marché du travail* », qu'elle prenne une forme plus ou moins savante, est parvenue à s'imposer

---

<sup>1194</sup> Pierre CONCIALDI, *op.cit.*, 2001.

<sup>1195</sup> Frédéric LEBARON, « Chômage, précarité, pauvreté : quelques remarques sur la définition sociale des objectifs de politique économique », *Regards sociologiques*, n°21, 2001, pp.67-78.

en partie grâce à l'instauration progressive du taux de chômage comme l'un des principaux indicateurs économiques auxquels on mesure la « santé » d'une économie nationale (ou régionale), en premier lieu de son marché du travail »<sup>1196</sup>. Le mot d'ordre (la valeur du référentiel sectoriel du traitement social du chômage) est l'emploi quelles qu'en soient les formes. Le chômage est devenu l'objet légitimateur de toutes les politiques de remise en cause de la norme d'emploi et de salaire convenables. Ces dernières sont promues par les institutions de l'expertise économique et mises en place par les décideurs politiques de tous bords qui, selon Bruno Jobert et Bruno Théret, face à l'épuisement du modèle « colbertiste-keynésien » et à l'incapacité des propositions alternatives à se faire entendre, se sont tous convertis aux vertus du néolibéralisme gestionnaire dans les années 1980<sup>1197</sup>. Des experts aux élus, en passant par les administrations, les pouvoirs publics français et européens construisent donc un référentiel du traitement du chômage qui fait du retour en emploi une priorité, et des recettes néolibérales le mode d'action pertinent pour y parvenir, quitte à promouvoir un « plein emploi précaire »<sup>1198</sup>. Ces tenants du néolibéralisme au sein du référentiel sectoriel ont eu d'autant plus de facilité à imposer leurs vues, que le référentiel global néolibéral les encourageait en ce sens. Gardons à l'esprit que les partenaires sociaux, et leur participation aux négociations UNEDIC plus particulièrement, s'inscrivent par conséquent dans ce cadre de représentations (guidant l'action).

### 11.5.3. L'« employabilité », outil dominant pour penser l'écart à l'emploi

L'« obsession de l'emploi » va inciter les pouvoirs publics à se doter d'outils pour penser les actions légitimes de lutte contre le chômage. L'« employabilité » est l'un d'entre eux. Cette notion est loin d'être univoque et reste souvent peu précise dans sa définition. Attirons tout de même l'attention sur une évolution manifeste de ce concept. L'intégration de la notion comme outil cognitif du référentiel du traitement social du chômage est marquée par la transformation de son sens : d'un indicateur statistique dans les années 1960 et 1970, l'« employabilité » s'est muée à partir des années 1980 en outil cognitif focalisé sur les caractéristiques individuelles du chômeur. Cette redéfinition pratique de la notion d'« employabilité » qui pense le chômage comme un écart entre la situation individuelle du chômeur et la situation qui lui permettrait d'entrer dans l'emploi, est mobilisée, tant pour justifier les politiques d'emploi qui cherchent à augmenter la demande de

---

<sup>1196</sup> Frédéric LEBARON, *ibid.*, p.72.

<sup>1197</sup> Bruno JOBERT et Bruno THERET, *op.cit.*, 1994, pp.21-85.

<sup>1198</sup> Expression empruntée à Catherine LEVY, *Vivre au minimum. Enquête dans l'Europe de la précarité*, La Dispute, 2003, p.16.

travail (globale ou ciblée), que les politiques d'insertion professionnelle qui visent à modifier l'offre de travail. Nous verrons que le succès de l'« employabilité » tient notamment à sa cohérence avec les valeurs du référentiel du traitement social du chômage qui fait du plein emploi, fût-il précaire, sa valeur majeure, comme à sa cohérence avec le référentiel global néolibéral.

#### *11.5.3.1. L'« employabilité » : de l'outil de catégorisation statistique à l'outil « opérationnel » de traitement social du chômage*

Bernard Gazier rappelle que « *les premières applications de l'employabilité [sont] apparues dans les pays développés au début du XXe siècle. Après quelques développements importants pendant la grande récession, c'est pendant les années soixante et soixante-dix que l'élaboration du concept a le plus progressé, (...). L'employabilité d'un individu était généralement définie, d'une manière plutôt statique et peu interactive, comme sa capacité à obtenir et à conserver un emploi* »<sup>1199</sup>. En effet, si l'on s'en réfère au travaux de Raymond Ledrut, fondateurs sur le sujet en France, l'« employabilité » se définit comme « *la probabilité plus ou moins élevée que peut avoir une personne à la recherche d'un emploi d'en trouver un* »<sup>1200</sup>. Le pendant symétrique de l'« employabilité » est la « *vulnérabilité* », soit la probabilité de perdre son emploi. Ainsi, « *employabilité* » et « *vulnérabilité* » constituent les deux volets de ce que Raymond Ledrut nomme la « *sélectivité* » du chômage.

Raymond Ledrut distingue deux types d'« employabilité ». Il envisage tout d'abord « *l'employabilité moyenne* » soit la probabilité moyenne d'insertion dans l'emploi déterminée par les conditions sociales et économiques générales. Le second type d'« employabilité », « *l'employabilité différentielle* », va davantage influencer les formes du traitement social du chômage<sup>1201</sup>. L'« *employabilité différentielle* » correspond à la détermination selon certaines caractéristiques individuelles d'une probabilité plus ou moins élevée de (re)trouver un emploi. D'un point de vue statistique, on peut en effet repérer les attributs personnels qui réduisent ou augmentent les chances d'« employabilité » ou les risques de « vulnérabilité » des individus : niveau de qualification, âge, sexe, nationalité, l'ancienneté dans le chômage...etc.

---

<sup>1199</sup> Bernard GAZIER (dir.), *Employability, concepts and policies*, Rapport pour la CEE, DG Emploi et affaires sociales, 1999.

<sup>1200</sup> Raymond LEDRUT, *op.cit.*, 1966, p.68.

<sup>1201</sup> Nous avons déjà vu comment les travaux sur l'employabilité différentielle avait été réutilisé par la CFDT pour envisager une intervention ciblée en fonction de la sélectivité du marché du travail à l'égard de certains publics (jeunes, chômeurs de longue durée, plus de 50-55 ans).

Les politiques d'emploi en France, face à l'augmentation en durée et en volume du chômage au cours des années 1980, ont provoqué une torsion de la définition originelle qu'en donnait Raymond Ledrut. Pour Bernard Gazier, dans la nouvelle acception du terme, « *il ne s'agit plus d'une sanction terminale, mais d'une évaluation individuelle centrée sur le potentiel et la motivation des personnes* »<sup>1202</sup>. L'« employabilité » est désormais entendue sous l'angle unique de l'« employabilité différentielle » et n'apparaît plus comme une donnée statistique mais comme un outil de définition individuelle de la distance à l'emploi et d'opérationnalisation du retour en emploi : « *l'accent sur les dimensions dynamiques et interactives est aujourd'hui ostensible, et elles constituent les principaux attributs de la notion actuelle et opérationnelle d'employabilité* »<sup>1203</sup>.

#### 11.5.3.2. Un outil contestable

Si le phénomène de sélectivité différentielle sur le marché du travail a été démontré par Raymond Ledrut d'un point de vue statistique, l'auteur n'en tire pas pour autant la conclusion que les attributs individuels des chômeurs sont les bons niveaux d'intervention pour contrecarrer les effets de la sélectivité du marché du travail. Pour exemple, le relevé statistique d'une plus forte « vulnérabilité » et d'une moindre « employabilité » des travailleurs âgés ne doit pas mener à la conclusion selon laquelle l'âge dévalue la qualité du travailleur. Raymond Ledrut va au contraire défendre l'idée que « *la capacité de travail est bien plutôt une capacité sociale d'emploi qu'une pure capacité physique et intellectuelle* »<sup>1204</sup>. D'une part les représentations des employeurs, la mauvaise utilisation des travailleurs âgés dans l'organisation du travail, sont en cause dans la dévalorisation de ceux-ci. D'autre part, leur moindre qualification en comparaison à des populations plus jeunes, leur sur-représentation dans des secteurs en déclin, sont autant de facteurs indépendants de l'âge de la personne, mais qui vont se traduire en termes statistiques et déterminer ce que l'auteur appelle « *l'infériorité des travailleurs âgés* ».

Nous avons également vu rapidement la batterie de mesures que les pouvoirs publics ont déployée en France pour lutter contre le chômage des jeunes depuis la fin des années 1970 jusqu'à aujourd'hui. Qu'est-ce qui justifie une telle attention, un tel déploiement de mesures spécifiques envers la main-d'œuvre juvénile ? Les jeunes sont davantage touchés par le chômage dit-on. Le

---

<sup>1202</sup> Bernard GAZIER, « L'employabilité : concept en mutation », *Sociologie du travail*, n°4, 1990, pp.575-584.

<sup>1203</sup> Bernard GAZIER (dir.), *op.cit.*, 1999.

<sup>1204</sup> Raymond LEDRUT, *op.cit.*, 1966, p.132.

marché du travail est plus sélectif à leur rencontre. Les statistiques viennent définitivement enfoncer le clou de notre conviction en affichant un taux de chômage des jeunes de plus de 20% ! L'explication peut vite être trouvée : jeunesse est synonyme d'inexpérience donc de moindre productivité. La solution est alors tout aussi simple : il faut former la jeunesse ou adapter son coût (du travail) à sa productivité (forcément moindre). La déferlante de programmes, mesures, politiques, plans, pactes, peut dès lors organiser d'un côté la formation professionnelle, les stages d'initiation, d'insertion, d'adaptation, de qualification, de l'autre exonérer l'employeur d'une partie du salaire des moins de 26 ans ou déroger aux normes d'emploi en multipliant les formes atypiques d'emploi. Le CDI à temps plein, l'emploi rémunéré à la qualification au minimum au SMIC, peuvent bien être sacrifiés sur l'autel de la mise en emploi de ces jeunes dont le taux de chômage vertigineux est une hérésie pour tous ceux qui ont consacré l'emploi comme priorité absolue de toute politique économique et sociale. Le programme établi en 1986 traduit l'état d'esprit qui prévaut : plan *d'urgence* pour l'embauche des jeunes. C'est urgent : un jeune sur cinq est au chômage (un sur quatre à l'époque), il faut tout faire pour les en sortir, quitte à réduire toutes les garanties salariales. Pourtant, cette proportion de 1 jeune sur 5 au chômage est fautive. Pour Bernard Friot, « *le mensonge est particulièrement grossier. Il consiste à tirer d'un chiffre exact (le taux de chômage des actifs de 15-24 ans est de 25%<sup>1205</sup>) une proposition fautive (un jeune sur quatre est au chômage) : les actifs ne constituant que 30% de cette tranche d'âge, le chômage ne concerne que le quart des 30% des jeunes, soit les 7 à 8% observés dans le reste de la population* »<sup>1206</sup>. En réactualisant le propos de l'auteur aux données plus récentes<sup>1207</sup>, ce n'est pas un jeune sur cinq mais bien un jeune sur seize qui est concerné par le chômage<sup>1208</sup> : proportion qui fait apparaître comme démesurée la multitude de mesures et contrats spécifiques à destination des moins de 24-25-26 ans.

La sélectivité du marché du travail est indéniable. Mais la corrélation statistique entre une caractéristique individuelle et le niveau d'emploi de la population qui la possède n'a pas toujours de pertinence opérationnelle. Dans le cas des travailleurs âgés comme dans celui des jeunes, si le taux de chômage de chacune de ces catégories d'âge est effectivement plus élevée, l'âge n'est en fait pas en cause.

---

<sup>1205</sup> Le taux de chômage officiel des jeunes a reculé depuis.

<sup>1206</sup> Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1999, p.35.

<sup>1207</sup> Le taux de chômage des moins de 25 ans (CVS) était, au sens du BIT et au 31 novembre 2003, de 21,1%. Cf. INSEE, *Informations rapides*, n°391, 31 décembre 2003.

<sup>1208</sup> Cf. *Le Monde de l'économie* du 16 janvier 2004.

Ces exemples des jeunes et des travailleurs âgés montrent bien que l'utilisation de la notion d'« employabilité » comme outil de catégorisation de la population des demandeurs d'emploi selon un certain nombre d'attributs individuels présente un nombre de travers important. Il y a essentiellement deux raisons à cela.

La première est le caractère équivoque des critères individuels qui permettraient de traduire la réalité d'« employabilité » d'un demandeur d'emploi. Par exemple, l'ancienneté dans le chômage est souvent considérée comme un signe de caractérisation de l'« employabilité ». Il est supposé que la durée de chômage traduit une difficulté manifeste de retour en emploi donc une « employabilité » faible. Or, la réalité relate la difficulté d'une interprétation uniforme des catégories. Bernard Gazier, par exemple, souligne que la durée de chômage « *peut témoigner d'une solide assise professionnelle et sociale, ou d'un enlèvement en attendant l'exclusion ; à l'inverse, l'obtention rapide d'un emploi signifie tantôt le succès, tantôt l'amorce d'une spirale de précarisation* »<sup>1209</sup>. La complexité des situations individuelles se prête parfois difficilement aux tentatives de catégorisation trop uniformes : « *les gens et les sociétés sont élastiques et ne se laissent pas enfermer dans des catégories statistiques et administratives* »<sup>1210</sup>.

La seconde difficulté d'usage de la notion d'« employabilité » tient dans la réduction du champ explicatif des chances d'insertion professionnelle que provoque la focalisation sur l'individu de la détermination des atouts et handicaps à l'insertion dans l'emploi. L'« employabilité différentielle » éclipse l'« employabilité moyenne » dans l'utilisation concrète de la notion par les acteurs de l'emploi et pose des œillères sur l'analyse de la persistance du chômage.

Nous l'avons déjà souligné, le contexte économique, plus précisément, la dynamique de l'emploi, a une influence évidente. Mais l'environnement économique n'est pas le seul facteur extérieur à l'individu qui influence pourtant ses chances d'obtention d'un emploi. Le comportement des employeurs est également primordial. Non seulement par leurs exigences à l'embauche, bien que ces critères puissent être ramenés à la dynamique économique – une « armée de réserve » importante offrant aux employeurs la possibilité de fortes exigences – mais au-delà, le mode de gestion de la main-d'œuvre détermine également cette « employabilité ». L'attention portée, par la formation continue notamment, à maintenir et améliorer les qualités professionnelles des salariés requises par l'emploi qu'ils occupent, ou à l'inverse, une gestion fondée sur le recours au marché du travail pour y puiser une main-d'œuvre « clé en main » transforme les conditions d'« employabilité » des personnes simplement parce que les attentes des employeurs diffèrent. La probabilité de retour en emploi qui est fonction du comportement des employeurs échappe

---

<sup>1209</sup> Bernard GAZIER, *op.cit.*, 1990, pp.575-584

<sup>1210</sup> Bernard GAZIER, *op.cit.*, 2003, p.95. L'auteur fait ici référence à la définition américaine des années 1930 qui tranchait nettement entre employables et inemployables, mais le propos est généralement valide.



totallement à l'usage pratique de l'« employabilité » entendue comme différentielle. Cette conception de l'« employabilité » focalise les causes du chômage sur les caractéristiques individuelles du demandeur d'emploi et en conséquence, normés par cette représentation des difficultés d'emploi, « *les modes de prise en charge du chômage font l'économie de toute interrogation sur les pratiques à l'œuvre au sein des lieux de production* »<sup>1211</sup>. Or, « *le tri effectué par les entreprises est, par nécessité, partiellement aveugle et arbitraire* »<sup>1212</sup> et, par effet cumulatif – l'employeur est d'autant plus méfiant que le chômeur s'est déjà vu refuser des offres d'emploi –, impose ce que Bernard Gazier nomme une « *dictature de l'amont* »<sup>1213</sup>. Dictature encore accentuée par l'« *écrémage* » mené par le service public de l'emploi qui vise à s'occuper prioritairement des plus « *employables* » afin d'améliorer le « rendement » de ce dernier<sup>1214</sup>.

La définition des chances de retour en emploi dépasse donc largement le simple classement des demandeurs d'emploi selon quelques caractéristiques individuelles sur une échelle d'« employabilité ». C'est pourtant cette définition qui a su s'imposer et qui fonde aujourd'hui les représentations des formes légitimes de remise en emploi des chômeurs, les modes pertinents de l'action contre le chômage. Le décalage entre l'efficacité limitée de l'« employabilité » (différentielle) pour penser la réalité des difficultés d'emploi et la persistance de son usage mérite donc qu'on s'y attarde un instant.

### 11.5.3.3. La notion d'« employabilité » au service du plein emploi néolibéral

L'utilisation pratique de la notion d'« employabilité », à partir des années 1980 et surtout 1990, présente des défauts tels qu'ils devraient conduire à la remise en cause de la notion et de son usage. Mais le fait que l'« employabilité » se soit imposée dans le référentiel du traitement social du chômage, comme sa persistance actuelle après nombre d'années sans résultat probant, s'explique, à notre sens, parce que la notion entre en écho avec l'explication dominante des causes du chômage.

La notion d'« employabilité » est en effet cohérente avec les valeurs du référentiel du traitement social du chômage. Nous avons vu que l'obsession de l'emploi, caractéristique de ces trente dernières années, a mené les décideurs politiques à mettre en œuvre une série de mesures

---

<sup>1211</sup> Serge EBERSOLD, *La naissance de l'inemployable*, PUR, 2001, p.179.

<sup>1212</sup> Bernard GAZIER, *op.cit.*, 2003, p.82.

<sup>1213</sup> Bernard GAZIER, *ibid.*, pp.78-85

<sup>1214</sup> Cf. Yolande BENARROSH, *op.cit.*, 2000, pp.9-26 ; Bernard GAZIER, *ibid.*, pp.85-87.

remettant en cause les normes d'emploi et de salaire convenables. La représentation du chômage dans les termes de l'« employabilité » accompagne parfaitement cette orientation des politiques d'emploi. En présentant le chômage comme un déséquilibre entre offre et demande de travail, l'analyse néolibérale va accommoder la notion d'« employabilité » afin d'en faire l'outil permettant de penser l'écart entre offre et demande de travail et imposer ses solutions pour revenir à l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi. De manière plus ou moins savante, les tenants du néolibéralisme vont utiliser la notion pour désigner le coût du travail comme la cause de la distance à l'emploi : en résumé, « pour être employable, un demandeur d'emploi doit avoir un coût inférieur ou, au pire, égal à sa rentabilité supposée (productivité marginale) ». Le cadre cognitif qu'offre la notion d'« employabilité », en reportant sur certaines carences individuelles (donc de productivité) l'explication de la mise à l'écart de l'emploi, permet donc de penser la baisse du coût du travail (donc la mise en cause du salaire) comme mesure légitime de lutte contre le chômage.

Par ailleurs, le cadre de représentation de l'« employabilité différentielle » va s'adjoindre quelques images contribuant à son assise et à la légitimité des remèdes néolibéraux qu'elle prescrit implicitement. Le succès de diffusion de l'idée selon laquelle les jeunes ou les plus âgés sont victimes d'une sur-sélectivité sur le marché du travail, dont nous avons pourtant vu le caractère fallacieux, tient également à la légitimation qu'elle offre aux politiques de dévalorisation des normes d'emploi et de salaire. Le jeune au chômage ou le travailleur âgé licencié constituent des représentations du caractère insupportable du chômage. Ces deux images du non-emploi servent de faire-valoir à la mobilisation néolibérale pour faire « passer la pilule » de la modération salariale ou de la flexibilité. Pourtant ces catégories ne sont pas nécessairement les seules (ni les plus) à plaindre. Mais il y a la sélectivité du marché du travail qui est dicible, montrée comme preuve justificatrice de toutes les expériences de dérogations à la norme d'emploi et de salaire, et celle qui ne l'est pas. La sélectivité du marché du travail à l'encontre des jeunes constitue l'idéal-type de cette sélectivité mise en exergue par les acteurs du traitement social du chômage pour justifier leur action. Car la vulnérabilité face au chômage de cette catégorie heurte notre sensibilité sociale et nous persuade au passage de la nécessité des mesures pour l'emploi et du remède de cheval de la baisse du coût du travail. Pourtant il y a également une sélectivité du marché du travail frappée d'invisibilité sociale : celle qui touche les femmes, les étrangers ou les classes sociales défavorisées. Alors que les immigrés ont un taux de chômage équivalent à celui des jeunes et que donc, du fait du taux d'emploi de cette catégorie, ils sont en fait touchés par le

chômage dans une proportion bien supérieure à celle des jeunes<sup>1215</sup>, aucune mesure spécifique n'est prise, le phénomène n'est même pas formulé. « *Si le sur-chômage des femmes, des immigrés, des ouvrier-e-s est à ce point invisible, ce n'est pas par méconnaissance, par omission ou par indifférence. Ce silence nous renvoie à un phénomène plus profond : la tolérance sociale aux inégalités devant le chômage* »<sup>1216</sup>. Pour convaincre du « remède », il faut démontrer qu'il y a « problème ». Ce n'est pas en stigmatisant la sélectivité du marché du travail sur des catégories pour laquelle la souffrance sociale est tolérée que l'on va imposer ses « solutions », mais bien en désignant ceux pour qui l'urgence d'agir est tout acquise, quitte à en rajouter sur la réalité de la situation.

La mobilisation de la catégorie « jeunes » (avec celle des « chômeurs de longue durée »), que ce soit par la CFDT et le MEDEF afin de justifier la mise en place d'un système d'indemnisation lié à un processus d'insertion professionnelle qui concerne pourtant tous les demandeurs d'emploi, ou par la CGT pour justifier de la nécessité d'un régime d'indemnisation déconnecté de l'exigence de cotisations préalables, montre que les partenaires sociaux usent également de ce mode de légitimation du remède (l'activation) par la désignation de faire-valoir d'un problème. Comme le note Gérard Mauger à propos des politiques d'insertion : « *Si la pensée rationnelle invite à rechercher les solutions en fonction du problème à résoudre, les logiques sociales peuvent conduire, à l'inverse, à rechercher le problème correspondant aux solutions dont on dispose* »<sup>1217</sup>. Tant qu'à convaincre d'une « solution » autant rechercher le « problème » qui saura être persuasif des remèdes proposés.

L'obsession de l'emploi, à l'œuvre depuis les années 1970, va donc trouver dans la notion d'« employabilité » l'outil cognitif permettant de penser comme légitimes les remèdes néolibéraux dominants. C'est bien cette cohérence entre le plein emploi « à tout prix » et la notion d'« employabilité » (différentielle) qui va assurer le succès d'usage à cette dernière. L'« employabilité » et l'injonction de l'emploi se renforcent mutuellement dans leur légitimité.

---

<sup>1215</sup> Suzanne THAVE, « L'emploi des immigrés en 1999 », *Insee Première*, n°717, mai 2000.

<sup>1216</sup> Margaret MARUANI, *op.cit.*, 2002, p.29.

<sup>1217</sup> Gérard MAUGER, « Les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, mars 2001, p.10.

#### 11.5.3.4. « L'employabilité et l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale »

Mais au-delà de sa cohérence avec la valeur de l'emploi « à tout prix » véhiculée par le référentiel sectoriel du traitement social du chômage, c'est plus généralement avec le référentiel global néolibéral que l'« employabilité » fait écho, d'où son succès. La notion s'appuie en effet sur les valeurs « *d'une société dominée par le modèle de l'entreprise* »<sup>1218</sup>, où la compétitivité économique génère les représentations des modes d'organisations sociales et de régulations légitimes.

Le négatif de la notion d'« employabilité » est évidemment celle d'« inemployabilité ». La première notion constitue un cadre de pensée du retour en emploi, tandis que la seconde sert, en complémentarité, à penser la persistance du chômage. La figure du chômeur s'est transformée avec l'avènement de l'« employabilité ». Serge Ebersold explique ainsi dans son ouvrage, « *La naissance de l'inemployable* »<sup>1219</sup>, la manière dont s'est construite la mise en pratique sociale de la notion d'« inemployabilité » et comment la figure de l'« inemployable » s'est imposée en lieu et place du « salarié privé d'emploi » ou du « demandeur d'emploi ».

Le référentiel global néolibéral ou « *l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale* » raisonne avec la mutation du chômeur en « inemployable » : « *la reconfiguration du sans emploi en « inemployable » est inhérente à cette réorganisation des principes de cohésion sociale autour de l'idéologie de l'entreprise* »<sup>1220</sup>. Le professionnel de l'insertion se transforme en « manager » du « chercheur d'emploi » (plutôt que « demandeur d'emploi »), le chômeur se mue en « entrepreneur du retour à l'emploi » qui doit se vendre sur le marché du travail et pour cela adhérer aux exigences de l'entreprise. Pour Gérard Mauger, depuis la fin des années 1980 et l'entrée dans le « *deuxième âge des politiques d'insertion* » symbolisée par la promulgation de la loi sur le RMI, l'insertion a changé d'orientation délaissant la dominante éducative<sup>1221</sup> pour une vision « entrepreneuriale ». Depuis la fin des années 1980, le chômage est « *imputé à l'inemployabilité des agents, c'est-à-dire aussi à leurs dispositions plus qu'aux décalages entre les titres et les postes ou à l'insuffisance de postes* »<sup>1222</sup>. Le chômeur ne doit pas tant sa situation à son manque de qualification ou à la pénurie d'emploi qu'à un problème de motivation

---

<sup>1218</sup> Serge EBERSOLD, « L'invention de « l'inemployable » ou l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale », *Regards sociologiques*, n°21, 2001(b), p.61.

<sup>1219</sup> Serge EBERSOLD, *op.cit.*, 2001.

<sup>1220</sup> Serge EBERSOLD, *ibid.*, p.159.

<sup>1221</sup> Caractéristique du « premier âge de l'insertion ».

<sup>1222</sup> Gérard MAUGER, *op.cit.*, 2001, p.7.

ou même d'adhésion aux attentes des entreprises : l'explication du chômage passe « *de l'inadéquation ou de l'insuffisance de formation à la mise en cause des habitus non conformes aux attentes des entreprises comme barrière à l'emploi* »<sup>1223</sup>. L'« inemployable » perçu comme « *l'anormal d'entreprise* »<sup>1224</sup>, doit en quelque sorte corriger ses « savoir-être », pour coller aux exigences des entreprises, nouveaux hérauts du référentiel néolibéral, représentantes de la modernité dont les comportements ne sont pas à interroger puisqu'elles sont les clientes-reines sur le marché du travail. L'idéologie « managériale »<sup>1225</sup>, l'adhésion aux valeurs de l'entreprise, la valorisation de la « compétence » sur la qualification, et la valorisation de l'image de l'entrepreneur sur celle du salarié, structurent le traitement social du chômage parce que le chômeur grâce au cadre cognitif imposé par l'« (in)employabilité » en fait l'« anormal d'entreprise » à rééduquer plutôt que la victime du fonctionnement économique.

L'« employabilité » en transformant la manière de penser le retour en emploi dans une perspective de réadaptation du chômeur « anormal d'entreprise » à la compétitivité économique, évite d'interroger la validité des exigences des entreprises. Au contraire, l'« employabilité » implique que les modes de prise en charge du chômage « *appréhendent ces dernières [les entreprises] comme d'incontournables données à considérer pour pouvoir accéder à l'univers de l'entreprise* »<sup>1226</sup>. L'« employabilité » met en œuvre un cadre de pensée des moyens de l'insertion professionnelle qui s'accommode parfaitement avec la valorisation de l'entreprise puisqu'elle en fait un modèle et un client, et se love dans les prescriptions du référentiel global néolibéral.

#### 11.5.3.5. *L'individualisation du traitement du chômeur*

En donnant à lire la réalité du chômage comme le résultat de carences individuelles, l'« employabilité » est donc également normative de l'action à mener pour résoudre le problème ainsi désigné. Si l'« inemployabilité » tient à l'absence de certains attributs jugés nécessaires à l'emploi, alors il faut individualiser le traitement.

Ainsi, Serge Ebersold note que l'action publique a peu à peu délaissé « *la logique territoriale qui met l'accent sur le développement économique et social de zones politiquement et socialement*

---

<sup>1223</sup> Gérard MAUGER, *op.cit.*, 2001, p.9.

<sup>1224</sup> Expression de Serge EBERSOLD.

<sup>1225</sup> Jean-Pierre LE GOFF, *Les illusions du management*, La découverte, 1996.

<sup>1226</sup> Serge EBERSOLD, *op.cit.*, 2001, p.179.

déterminées ». Cette logique repose en effet sur l'idée que le retour en emploi dépend de l'activité économique et envisage implicitement la lutte contre le chômage à travers l'amélioration de l'« employabilité moyenne ». La diffusion de la notion d'« employabilité », entendue comme différentielle, et la focalisation sur l'individu qu'elle promeut ont abouti à la disqualification de cette logique territoriale incompatible avec la nouvelle appréhension des causes du chômage. Ce renversement de la grille de lecture du chômage a conduit les pouvoirs publics à substituer à cette logique territoriale « la logique catégorielle [qui] fait de l'individualisation le fil conducteur de la lutte contre le non emploi »<sup>1227</sup>. La lutte contre le chômage est envisagée désormais sous l'angle de l'action sur « l'employabilité différentielle » des chômeurs, en cherchant à agir différemment selon les différentes catégories de demandeurs d'emploi (jeunes, âgés, de longue durée).

La perception des causes du chômage comme résultat des caractéristiques personnelles du chômeur conduit à personnaliser les traitements du chômage. L'individualisation de l'action contre le chômage est donc la conséquence directe de la diffusion de la notion d'« employabilité » entendue comme « employabilité différentielle ». Pour se référer aux catégories d'analyse de Pierre Muller<sup>1228</sup>, le traitement individuel devient par là un « *algorithme* » du référentiel du traitement du chômage : « si je fais du cas par cas, alors les réponses à l'inemployabilité seront meilleures ».

On notera que le Projet d'action personnalisé (PAP) prévu par la convention UNEDIC de 2001, et son extension potentielle à l'ensemble des chômeurs<sup>1229</sup> via le PAP-ND, est une illustration de la mise en œuvre de cet *algorithme*. Suite au premier entretien, l'ANPE aiguille le demandeur d'emploi, selon ses aptitudes au retour à l'emploi ou son niveau supposé d'« employabilité », vers l'une des quatre offres de services : « Libre service », « Appui individualisé », « Accompagnement renforcé », « Accompagnement social ». Selon son « employabilité » personnelle, le chômeur reçoit un suivi différent.

Les partenaires sociaux adhèrent donc à la prescription d'individualisation du traitement du chômage édictée par le cadre cognitif formulée par la notion d'« employabilité » et plus généralement par le référentiel du traitement du chômage. La CFDT comme le MEDEF en ont fait

---

<sup>1227</sup> Serge EBERSOLD, *op.cit.*, 2001, p.43.

<sup>1228</sup> Pierre MULLER, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain FAURE, Gilles POLLET et Philippe WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995, pp.153-179.

<sup>1229</sup> Les demandeurs d'emploi qui relèvent de la catégorie « libre service » ont toute autonomie dans la recherche d'emploi et échappent donc au suivi personnalisé, plus ou moins intense, caractéristique des trois autres catégories de PAP : « Appui individualisé », « Accompagnement renforcé », « Accompagnement social ». Cette catégorie « libre service » concernait en moyenne sur les années 2001, 2002 et de janvier à avril 2003, 46,4% des PAP (source : UNEDIC, 2003).

un des moyens d'amélioration du retour en emploi. La convention 2001 ne fait toutefois que généraliser une logique qu'ils avaient eux même appliqué à travers les conventions de conversion<sup>1230</sup> ou qui, sous responsabilité de l'Etat, avait trouvé des terrains d'application sur certains publics comme les chômeurs de longue durée (programme « nouveau départ »<sup>1231</sup>) ou les jeunes en difficultés (programme TRACE).

Notons en dernier lieu que l'individualisation des solutions au chômage souffre de la même myopie que la notion d'« employabilité » dont elle est le fruit. Si de près elle permet de voir qu'un individu manque, par exemple, d'une certaine mise à jour de ses qualifications pour retrouver un certain type d'emploi, elle occulte la pénurie d'emploi comme cause explicative du chômage.

La notion d'« employabilité » s'est imposée dans la rhétorique et la pratique du traitement social du chômage parce qu'elle permet de penser l'action contre le chômage en cohérence avec les politiques néolibérales, nourries aussi bien du référentiel global que sectoriel. Enfin, l'« employabilité » (différentielle) dans sa lecture des causes du chômage, comme dans son incidence pratique qu'est l'individualisation des « solutions », a également la qualité ou le défaut, selon la position que l'on occupe, de cacher la cause réelle du chômage, à savoir la pénurie d'emploi. *« On voit bien que ce regain instrumental et individualisé de l'employabilité trouve ses limites dans ce qui le fonde : l'échec macroéconomique induit le recours à la mobilisation microéconomique, mais en ferme, au moins à court et moyen terme, le débouché recherché »*<sup>1232</sup>.

Si les attributs personnels des chômeurs ne peuvent être écartés de l'explication des difficultés d'emploi de certaines personnes, les chances de retour en emploi sont loin de se résumer aux carences et qualités individuelles du demandeur d'emploi, mais appellent bien d'autres dimensions. *« Tel est sans doute l'ultime et nécessaire paradoxe de l'inemployabilité : censé capter de manière synthétique l'attractivité d'un travailleur aux yeux des employeurs, elle ouvre sur la qualité de l'emploi, les positions variables des salariés dans les firmes et dans la société, les choix organisationnels et les fonctions du marché »*<sup>1233</sup>.

---

<sup>1230</sup> Les conventions de conversion qui concernaient les personnes subissant un licenciement économique, comportaient notamment un volet chargé de la réinsertion dont une caractéristique était la mise en oeuvre d'un suivi individualisé des personnes. La généralisation du PAP et de la méthode du suivi personnalisé fut l'occasion de supprimer les conventions de conversion (y compris ses conditions avantageuses d'indemnisation).

<sup>1231</sup> Le programme « nouveau départ » sera associé au PAP, créant ainsi le « PAP-ND » qui s'applique à tous les chômeurs.

<sup>1232</sup> Bernard GAZIER, *op.cit.*, 1990.

<sup>1233</sup> Bernard GAZIER, *ibid.*

#### 11.5.4. L'« activation »

La transformation de la représentation du chômeur *via* l'imposition de l'outil cognitif de l'« (in)employabilité » participe au modelage de la norme d'intervention sur le chômage. En la matière, Serge Ebersold explique que le traitement du non-emploi a peu à peu abandonné la vision « réparatrice » - indemniser une privation d'emploi -, au profit d'une vision « réadaptatrice » de l'action à l'égard des chômeurs - utiliser la période de chômage pour restaurer l'« employabilité » du sans-emploi. Cette logique de réadaptation fait du chômeur non plus la victime mais la cause du chômage. Ce qui est en question, c'est l'« *inemployabilité* » des intéressés, c'est à dire leur *incapacité à répondre aux critères de recrutement retenus par les milieux économiques* »<sup>1234</sup>. Ainsi, la logique « réadaptatrice » implique que la période de chômage soit mise à profit pour réduire la distance à l'emploi du chômeur, en adaptant ses qualifications, mais aussi ses pratiques de recherche d'emploi, de présentation de soi, son « savoir-être », en fonction des exigences des employeurs-recruteurs.

##### 11.5.4.1. De l'« employabilité » à l'« activation »

Si l'adaptation des chômeurs à la demande des employeurs constitue donc une donnée essentielle de la construction des modes de traitement du chômage, dès lors, la simple indemnisation est disqualifiée. Le chômage n'étant plus une privation d'emploi mais le résultat d'une inadaptation aux exigences des employeurs, l'attention sur l'attribution d'un revenu de remplacement laisse la place au « management » du chômage qui prescrit la mise en œuvre d'outils d'amélioration de l'« employabilité » : bilan de compétences, ateliers de rédaction de CV ou de lettres de motivations, accompagnement, contractualisation... Ainsi sont justifiées les mesures « actives », les politiques d'« activation » des chômeurs.

Mais le paradigme néolibéral affirme simultanément la nécessité de ne pas entraver le retour en emploi, soit par un coût du travail trop élevé, soit par une désincitation à l'emploi du fait d'un écart trop faible entre les revenus de substitution et le salaire potentiel. Ces injonctions simultanées du référentiel sectoriel sur la bonne manière d'envisager à la fois l'action sur l'offre et sur la demande de travail trouvent un débouché logique dans le processus d'« activation des dépenses passives » puisqu'il s'agit de financer, sans surcoût pour les employeurs mais en

---

<sup>1234</sup> Serge EBERSOLD, *op.cit.*, 2001, p.51.



prélevant sur l'indemnisation, les mesures « actives » ou d'« activation » visant à rendre « employables » ceux qui sont marqués par des carences individuelles qui les éloignent des exigences des employeurs. L'« activation des dépenses passives » va donc de pair avec l'avènement de la figure de l'« inemployable », car elle répond à la double représentation de ce dernier, « trop cher » et « trop inadapté à la demande ». L'« activation » des chômeurs passe par l'« activation » des dépenses : « l'activation des dépenses passives » est un des *algorithmes* du référentiel du traitement social du chômage.

#### 11.5.4.2. « activation des chômeurs » et « activation des dépenses »

Notons qu'il convient de faire la nuance entre l'« activation des dépenses passives », liée directement aux analyses néoclassiques et aux injonctions de la vulgate néolibérale, et les « politiques actives » ou « mesures d'activation » du chômeur qui, sous ce vocable, regroupent en fait un ensemble de mesures diverses de lutte contre le chômage. Les déclinaisons multiples du radical « activ » brouillent la lisibilité des politiques menées, mesures « actives » et mesures d'« activation des dépenses » ne recouvrent pas la même réalité, même si les termes se mélangent souvent dans le discours des acteurs de l'emploi.

Historiquement, la notion de « politiques actives du marché du travail » est née en Suède dans les années 1930 dans une perspective bien différente de celle qui conduit aujourd'hui à réaffecter une partie des salaires à la lutte contre le chômage. Selon Jean-Claude Barbier « *les politiques actives (sociales ou de l'emploi) ont une origine social-démocrate et keynésienne, et ce n'est que dans un deuxième temps, sous l'influence de l'évolution néolibérale très marquée des prescriptions de l'OCDE, que les politiques actives sont devenues des politiques de l'offre de travail et des dispositifs visant au moins partiellement à délégitimer, sous couvert de justifications orthodoxes de politiques économiques, la protection sociale (assistance et assurance chômage) considérée comme décourageant la recherche de travail* »<sup>1235</sup>. En effet, la traduction politique de la version social-démocrate de la notion d'« activation » fut la proposition systématisée, dans les années 1950, de formations aux chômeurs suédois sans mise en cause de leur indemnisation. Sous la plume de l'OCDE, la notion va se développer et se répandre, tout en se transformant dans une perspective néolibérale. Contrairement à l'approche suédoise qui ne l'oppose pas à un niveau élevé de protection sociale, l'utilisation de la notion par l'OCDE s'associe largement à

---

<sup>1235</sup> Jean-Claude BARBIER, *op.cit.*, 2002, p.311.

l'affirmation que l'indemnisation du chômage et le coût du travail participent du découragement tant à l'offre qu'à la demande de travail. Cette seconde définition s'est imposée dans le référentiel du traitement du chômage et, le plus souvent, les politiques « actives », mesures « actives » ou d'« activation » renvoient aux analyses néolibérales du chômage, non parce qu'elles impliquent intrinsèquement une mise en cause du salaire (direct et indirect), mais parce que les politiques d'emploi se sont peu à peu inscrites dans l'idéologie néolibérale. L'« activation des dépenses passives » ne constitue donc qu'une modalité des politiques « actives », même si la mesure est emblématique de l'orientation actuelle du traitement du chômage qu'il s'agisse de l'action sur l'offre ou sur la demande de travail auxquelles elle s'accommode simultanément.

En somme dans le cas des politiques ou mesures « actives », le contenu est vague si ce n'est vide de sens : tout ce qui d'une manière ou d'un autre cherche à aider à l'insertion professionnelle peut être considéré comme mesure « active » ou d'« activation ». C'est le chômeur que l'on cherche à « activer », et les mesures prises dans ce but peuvent emprunter des orientations politiques différentes. Lorsque l'on parle en revanche « d'activation des dépenses » (et non des chômeurs), le sens est beaucoup plus précis, normé idéologiquement et en pratique.

L'« activation des dépenses passives » correspond à l'utilisation d'une partie de la masse salariale totale (souvent destinée à l'indemnisation du chômage) à des fins de lutte contre le chômage. Cette volonté d'« activation » repose donc sur la conviction que les dépenses d'indemnisation sont « passives ». Sur le fond, « passif » doit être entendu comme « nuisible » pour le retour en emploi, car le fait de financer des mesures destinées à aider les chômeurs à retrouver un emploi ne signifie pas qu'il faille nécessairement financer cela en ponctionnant sur leur indemnisation. « Dépenses actives » et « dépenses passives » n'existent que mises en couple dans la formule de l'« activation des dépenses passives ». Et cette formule n'a de sens que si l'on considère qu'il ne faut pas augmenter l'enveloppe budgétaire consacrée au chômeurs et donc utiliser les dépenses d'indemnisation à d'autres fins. Car une politique d'indemnisation forte du chômage, que l'on pourrait qualifier de politique de promotion des dépenses « passives », peut être envisagée de toute autre manière. Comme le note Jacques Freyssinet « *les transferts sociaux engendrés par de telles mesures ont un effet non négligeable sur la demande solvable si l'on admet que leurs bénéficiaires ont une propension à consommer particulièrement élevée. La politique dite passive peut donc s'intégrer dans une logique keynésienne d'action sur le niveau de l'activité économique et, par là, de l'emploi global* »<sup>1236</sup>. L'« activation des dépenses » repose donc sur le dogme

---

<sup>1236</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.*, 1993.

néolibéral de la baisse du coût du travail et, contrairement à l'« activation » des chômeurs, n'a de sens que dans ce cadre de raisonnement impulsé tant par le référentiel global néolibéral que par le référentiel sectoriel du traitement social du chômage.

#### 11.5.4.3. Dépenses passives et actives : quelle(s) frontière(s) ?

L'« activation » des dépenses est un processus de transformation de dépenses « passives » en dépenses « actives ». Il nous faut donc chercher à définir de quelles dépenses nous parlons et parmi elles, lesquelles relèvent des dépenses « passives » et lesquelles relèvent des dépenses « actives ». L'OCDE, porteuse de la notion, en a également opérationnalisé les termes puisque, dès 1964, elle recense les dépenses de traitement social du chômage selon ce classement (passives/actives). Aujourd'hui, les définitions utilisées dans la base de données des dépenses sociales produite par l'OCDE (SOCX) détaillent le contenu des dépenses jugées « actives » et celles jugées « passives », à partir de quoi l'OCDE établit pour chacun de ses pays membres la nature plus ou moins « active » de l'intervention publique sur le chômage.

Dans la nomenclature de l'OCDE<sup>1237</sup>, les dépenses « actives » sont celles destinées :

- à la formation professionnelle des adultes
- aux mesures en directions des jeunes<sup>1238</sup> (formation)
- aux mesures d'aides à l'embauche : subventions à l'emploi marchand, aides aux chômeurs créateurs d'entreprise, emplois atypiques du secteur non marchand
- aux mesures en faveurs des handicapés
- au service public de l'emploi

Les dépenses « passives » sont celles destinées :

- à l'indemnisation du chômage
- aux pré-retraites pour motifs liés au marché du travail

Il faut donc réduire le budget consacré à l'indemnisation du chômage et aux préretraites pour le consacrer à des dépenses « actives », donc « utiles » pour le retour en emploi. Pour autant, la

---

<sup>1237</sup> Cf. Livret de présentation de la base de donnée de l'OCDE sur les dépenses sociales : OCDE, *1980-1998 : 20 ans de dépenses sociales*, OCDE, 1999 ; ou John MARTIN, « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n°30, 2000/1, pp.85-121 (John Martin est directeur adjoint de la direction de l'éducation, de l'emploi, de la main-d'œuvre et des affaires sociales de l'OCDE).

<sup>1238</sup> L'OCDE précise que « l'accès n'est pas limité aux personnes ayant des difficultés sur le plan de l'emploi » : être jeune serait par nature cause d'« inemployabilité » contre laquelle il conviendrait d'« activer » certaines dépenses.

dogmatique néolibérale à laquelle adhère l'OCDE faisant du coût du travail un frein à l'emploi, amène l'organisation à classer parmi les dépenses « actives » toutes les mesures de baisse du coût du travail : subventions à l'embauche, emploi sous-payés. Si la mise en œuvre d'emplois dérogeant aux normes d'emploi et de salaires (emplois atypiques dérogeant à la norme salariale), ou la prise en charge par la collectivité d'une partie du coût du travail revenant normalement à l'employeur (exonération de cotisations sociales, prise en charge d'une part du salaire direct et, au-delà, prime pour l'emploi, cumul allocation-salaire) sont envisagées comme des dépenses « actives »<sup>1239</sup>, en négatif, il apparaît bien que, au-delà des dépenses d'indemnisation du chômage et de préretraites, c'est plus généralement le coût du travail, donc le salaire (direct et indirect), qui correspond à une dépense « passive ». En somme le salaire nuit à l'emploi. La logique néolibérale de lutte contre le chômage et son injonction d'« activer les dépenses » conduisent finalement à un paradoxe : au nom de l'emploi, elle en détruit peu à peu les attributs jusqu'au plus évident d'entre eux, le salaire.

---

<sup>1239</sup> L'OCDE fixe quelques limites à la prise en compte de certaines mesures comme dépenses « actives ». Ainsi l'organisation précise que « *les subventions visant principalement à couvrir les coûts en capital des entreprises ne sont pas prises en compte, pas plus que les subventions à caractère général en faveur de l'emploi, ni celles qui sont versées à tous les travailleurs dans certaines régions* ». Mais la prise en charge des cotisations patronales par la collectivité sur le bas de l'échelle salariale est-elle une mesure générale en faveur de l'emploi ou correspond-t-elle à des « *subventions salariales en faveur de l'embauche de travailleurs-cibles* » que sont les « non qualifiés » et qui, elles, sont comptabilisées comme dépenses « actives » ?

## Une typologie de l'« activation » des dépenses

Nous distinguons donc deux ensembles de mesures d'« activation » des dépenses.

### *1/ l'utilisation de la masse salariale à d'autres fins que les salaires*

Ces mesures sont destinées à « adapter » le demandeur d'emploi aux conditions du marché du travail et sont financées par les cotisations sociales. On y trouve :

- les dépenses de formation liées à l'AREF ou l'AFF. Les anciens dispositifs de l'AFR et de l'AFFS ou des conventions de conversion relèvent encore de cette catégorie ;
- le financement par l'UNEDIC du service public de l'emploi (convention 2001) en vertu de missions confiées à ce dernier (suivi dans le cadre des conventions de conversion, Projet d'action personnalisé);
- les aides à la mobilité de l'UNEDIC afin de répartir les compétences en fonction des besoins des marchés locaux de l'emploi ;

### *2/ le soutien aux employeurs*

Ces mesures sont censées permettre l'embauche par réduction du coût du travail. Ce n'est plus l'utilisation du salaire qui est en cause mais son montant. On y trouve différentes sous-catégories :

#### *- Le financement des salaires directs par la masse salariale*

- Les aides à l'embauche versées aux employeurs prévues par la convention UNEDIC de 2001 ou les anciennes conventions de coopération : la cotisation prélevée sur le Capital retourne à celui-ci.
- Les possibilités de cumul d'une allocation UNEDIC avec un revenu du travail (temps partiel et pour une durée limitée) type dispositif d'activité réduite de l'UNEDIC instaurée en 1986

#### *- Le financement des salaires directs par la collectivité (par la fiscalité)*

- Les possibilités de cumul d'une allocation de solidarité avec un revenu du travail (temps partiel et pour une durée limitée)
- Prime pour l'emploi

#### *- Le financement des salaires indirects par la collectivité*

- Exonérations de cotisations sociales (donnant lieu à compensation par le budget de l'Etat)

Notons que l'ARPE est souvent présentée par les tenants de l'« activation des dépenses » (et par les chercheurs) comme une mesure d'« activation ». Il est à cet égard étrange de voir FO, opposante farouche à toute idée d'« activation des dépenses », être la première défenderesse de ce dispositif de pré-retraite financé par l'UNEDIC (voir la partie consacrée à FO). A y regarder de près, l'ARPE permet certes à des chômeurs de retrouver un emploi du fait du retrait d'un salarié âgé<sup>1240</sup> du marché du travail, mais cette mesure ne crée pas d'emploi et ne fait que remplacer une indemnisation par une autre, l'UNEDIC restant par ailleurs le financeur, dans le cas de l'embauche d'un chômeur indemnisé, ou génère une indemnisation là où il n'y en avait pas dans le cas où le chômeur embauché n'était pas indemnisé. La typologie de l'OCDE des dépenses « actives » et « passives » ne s'y trompe d'ailleurs pas. Les « pré-retraites pour motifs liés au marché du travail » sont classées dans la catégorie des dépenses « passives ».

<sup>1240</sup> Ayant 40 années de cotisation à l'assurance-vieillesse, moins de 60 ans, 12 ans minimum d'affiliation à l'UNEDIC et un an d'ancienneté dans l'entreprise.

### 11.5.5. Le « chômeur volontaire »

L'« activation » des chômeurs comme des dépenses trouve son fondement dans l'« inemployabilité » des demandeurs d'emploi qu'il faut donc réadapter aux exigences salariales et « comportementales » des employeurs. Toutefois, le caractère contraignant des mesures (faiblesse des salaires, organisation de la précarité, suivi-contrôle des chômeurs,...) doit se prévaloir d'une certaine légitimité pour que la dégradation qu'elle implique apparaisse comme nécessaire. A l'image du « jeune exclu de l'emploi » vient donc s'adjoindre celle du « chômeur volontaire » afin d'affirmer le bon droit des institutions de l'emploi à tout mettre en œuvre pour remettre en emploi les chômeurs, y compris par la contrainte.

Nous l'avons vu dans le chapitre liminaire, le caractère involontaire du non emploi a de tout temps été envisagé à travers les signes que donnait le chômeur quand à ses efforts de reprise d'emploi. Depuis les premières caisses syndicales au tout début du 20<sup>ème</sup> siècle, jusqu'à l'UNEDIC et ses différentes conventions, en passant par les caisses communales, les différentes formules d'organisation de l'indemnisation du chômage ont toutes été traversées par cette question : comment écarter du droit à l'indemnisation les chômeurs volontaires ? La question reste d'actualité. La négociation de l'année 2000 a été accompagnée d'une controverse sur le sujet à propos d'une étude de Guy Laroque et Bernard Salanié publiée dans la revue de l'INSEE, *Economie et statistiques*. Les deux auteurs estiment dans leur article que le « *non emploi volontaire* », c'est à dire les cas où « *la personne ne souhaite pas prendre un emploi compte tenu du salaire auquel elle peut prétendre et des effets du système sociofiscal* », représente 57% des personnes de 25 à 49 ans sans emploi et plus précisément 46% des chômeurs<sup>1241</sup>. Si les réactions de désapprobation se sont multipliées tant au niveau syndical<sup>1242</sup> que scientifique<sup>1243</sup>, il n'en reste pas moins que l'INSEE fournit un label scientifique fort à une étude qui explique qu'un chômeur sur deux est volontairement au chômage, au moment même où se renégocie la convention UNEDIC, et surtout au moment où, dans le cadre de sa « refondation », ce sont les principes mêmes de l'indemnisation du chômage qui sont mis en cause. Cette étude, si elle apparaît particulièrement vindicative sur le sujet, n'est cependant que la énième étude sur le thème. La forte mobilisation de la recherche en économie autour de la notion de « trappes à inactivité », de la « désincitation » à l'emploi, contribue depuis longtemps à diffuser en direction des acteurs

---

<sup>1241</sup> Guy LAROQUE et Bernard SALANIE, « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistiques*, n°331, 2000-1, pp.47-66.

<sup>1242</sup> L'ensemble des syndicats de l'INSEE ont désapprouvé le contenu de l'article et dénoncé une approche partisane.

<sup>1243</sup> Voir pour exemple l'article de Michel HUSSON, « L'épaisseur du trait, à propos d'une décomposition du non-emploi », *Revue de l'IRE*, n°34, 2000/3, pp.3-26.

sociaux la recommandation selon laquelle il faut « activer les dépenses » et plus globalement intégrer la dimension de l'incitation à l'emploi dans les réformes de la protection sociale.

Le débat qui accompagne l'embellie de la conjoncture de l'emploi à la fin des années 1990 sur une pénurie de main d'œuvre supposée, sera instrumentalisé par certains acteurs sociaux, comme nous l'avons vu dans l'analyse de la négociation UNEDIC 2000, pour mettre en exergue l'existence d'un volant plus ou moins important de « chômeurs volontaires ». La CFDT et le MEDEF envisagent tous deux la nouvelle convention comme une réponse à ce « chômage paradoxal » qu'ils pointent dans leurs argumentaires. Comme le souligne Jean-Marc Grando, « à chaque reprise économique entraînant une augmentation conséquente du nombre d'embauches, comme ce fut le cas de 1987 à 1990 et de 1997 à 2001, les acteurs liés au monde de l'entreprise sont prompts à alerter la puissance publique sur la pénurie de main d'œuvre dont souffrirait le pays »<sup>1244</sup>. L'histoire des pénuries de main-d'œuvre est même plus que centenaire, selon les secteurs d'activité, les métiers et les époques<sup>1245</sup>.

Le constat d'une pénurie de main d'œuvre a pourtant été remis en cause par certains chercheurs. Comme le souligne le Rapport Taddéi, « il ne faut pas confondre, comme le font trop de commentateurs, « difficultés de recrutement » et « pénuries de main-d'œuvre », (...) les difficultés de recrutement font partie intégrante de la situation normale d'une économie proche du plein emploi (ou du moins s'en rapprochant rapidement) »<sup>1246</sup>. C'est avant tout parce que les entreprises ont perdu l'habitude d'avoir certaines difficultés à recruter, que le phénomène leur paraît anormal.

« De plus ces difficultés augmentent transitoirement quand le flux d'embauche atteint des records »<sup>1247</sup>. Les rythmes de recrutement peuvent paraître lents face à une augmentation importante de l'emploi disponible, mais les difficultés de recrutement sont avant tout le résultat d'un goulet d'étranglement lié à des délais d'ajustement du marché du travail (même si ce n'est pas l'unique explication<sup>1248</sup>), et non le résultat d'une quelconque « désincitation » à l'emploi.

---

<sup>1244</sup> Jean-Marc GRANDO, « Difficultés de recrutement : entre offre et demande d'emploi, le choc des rationalités », *Bref Cereq*, n°192, Décembre 2002, p.1. Voir également Arnaud du CREST, « Chômage paradoxal et difficultés de recrutement », *Futuribles*, n°254, juin 2000, pp.5-32.

<sup>1245</sup> Cf. Arnaud du CREST, *Les difficultés de recrutement en période de chômage*, L'Harmattan, Logiques Sociales, 2000(b). Notons que les travaux d'Arnaud du Crest ont l'intérêt de réunir des données éparées, mais ont la faiblesse de tirer des analyses parfois un peu sommaires.

<sup>1246</sup> Dominique TADDEI, *La conjoncture économique et sociale à la fin de l'an 2000 : embellie et dangers*, rapport au Conseil économique et social, 2000.

<sup>1247</sup> Dominique TADDEI, *ibid.*

<sup>1248</sup> Jean-Marc GRANDO montre que les difficultés d'ajustement s'expliquent également par les représentations portées et véhiculées tant par les employeurs que les chômeurs ou salariés, qui vont contrarier une rencontre offre-demande objectivement possible. Toutefois, l'article s'appuie sur une étude limitée à des secteurs pour lesquels la problématique de la pénurie de main d'œuvre excède les périodes d'embellie de l'emploi : BTP, hôtellerie-restauration, métiers des métaux et de l'électricité. Il faut donc relativiser la possibilité de généralisation à l'ensemble

On constate par ailleurs un phénomène de surestimation des difficultés par les employeurs eux-mêmes. Lorsqu'on leur demande s'ils rencontrent des difficultés de recrutement, donc d'un point de vue subjectif, ceux-ci semblent subir largement une pénurie de main-d'œuvre (51% des employeurs représentant 67% des salariés à l'été 2001<sup>1249</sup>). Une enquête du MEDEF auprès de ses adhérents confirme ce sentiment patronal, puisque selon l'organisation, « *tous les secteurs sont touchés (...) ainsi que toutes les tailles d'entreprises et l'ensemble du territoire* »<sup>1250</sup>. Toutefois, lorsque Michel Amar et Xavier Viney cherchent à repérer l'existence objective dans les entreprises de « *postes de travail pour lesquels les employeurs souhaitent et recherchent activement un recrutement et qui sont aujourd'hui inoccupés ou prochainement vacants ou encore nouvellement créés* », les pénuries de main-d'œuvre perdent en importance puisque seuls 29% des employeurs représentant 42% des salariés sont dans ce cas<sup>1251</sup>. La perception par les employeurs des difficultés de recrutement ne traduit donc pas la réalité. Mais l'influence du patronat et de ses intérêts sur le débat public, comme son intérêt à instrumentaliser cette question notamment à l'approche de la négociation UNEDIC, ont fait de la « pénurie » de main-d'œuvre une question « à la mode » sans qu'elle soit pour autant justifiée.

Résurgence de la figure du « mauvais pauvre », l'image du « chômeur volontaire » va donc servir non seulement à justifier du fait que le retour en emploi passe par la réadaptation du comportement des demandeurs d'emploi, mais également à légitimer le fait de rendre les mesures coercitives en imposant toute une série de contrôle de la bonne volonté des chômeurs et en sanctionnant les chômeurs « récalcitrants ».

### 11.5.6. Droit à l'emploi ou devoir de travailler

« Employabilité », « activation » des chômeurs et des dépenses, baisse du coût du travail, individualisation du traitement, chômeur volontaire, jeunes, exclus, toutes ces représentations sur le chômage, ses causes, ses solutions forment un tout entremêlé. Chaque élément se nourrit des autres et les nourrit en retour. Les outils cognitifs se légitiment mutuellement et forment une

---

des emplois du propos qui met notamment en corrélation la réputation des métiers ou des secteurs et les difficultés de recrutement (Jean-Marc GRANDO, *op.cit.*, 2002).

<sup>1249</sup> Michel AMAR, Xavier VINEY, « Les difficultés de recrutements à l'été 2001 », *Premières synthèses*, n°23.2, DARES, juin 2002.

<sup>1250</sup> MEDEF, *Pénuries de main-d'œuvre*, rapport, 2000.

<sup>1251</sup> Michel AMAR, Xavier VINEY, *ibid.*



cohérence de représentation du non-emploi qui fonde le référentiel sectoriel actuel du traitement social du chômage.

Le référentiel du traitement du chômage fait de l'emploi un mot d'ordre prioritaire, mais de quoi parle-t-on ? L'emploi est une mise en forme sociale du travail, qui donne lieu à différentes formes de reconnaissances sociales dont une d'importance, le salaire (et les droits sociaux qui lui sont associés). Peut-on dès lors défendre l'emploi en désignant comme son antinomie ce qui pourtant le fonde (en grande partie), à savoir la reconnaissance salariale ?

Le référentiel du traitement du chômage agence les images, les valeurs, les normes, qui donnent à penser l'action légitime sur le chômage depuis trente ans, non pour promouvoir l'emploi, mais pour le détruire, ou tout au moins en détruire la norme (CDI temps plein, salaire à la qualification et cotisations sociales proportionnelles). Ces représentations des causes et solutions du chômage ne cherchent pas à défendre un quelconque droit à l'emploi puisque la lutte contre le chômage est le théâtre de la remise en cause de ce qui définit l'emploi ou sa norme<sup>1252</sup>. L'injonction de l'emploi et l'ensemble de la boîte à outils cognitifs du référentiel sectoriel du traitement social du chômage, en officiant, confondent la lutte contre le chômage ou la défense de l'emploi avec le *devoir de travailler*. Si tout emploi est bon à prendre, c'est que l'essentiel n'est pas dans ce qui fonde l'emploi mais dans l'acte de travail lui-même. La tension entre *devoir de travailler* et *liberté du travail* constitue pour Jacques Freyssinet un des éléments de définition de la norme d'emploi convenable<sup>1253</sup>. L'injonction de l'emploi « à tout prix » trouve naturellement son corollaire dans la préférence pour la mise au travail sur la qualité de l'emploi. La logique du devoir de travailler est poussée à de tels extrêmes qu'on en vient à favoriser des activités occupationnelles (chantiers d'insertion) entièrement financées par les pouvoirs publics : le travail sans salaire constitue au fond la forme extrême d'un vaste mouvement de remise en cause de l'emploi mené au nom de la lutte contre le chômage.

C'est dans ce référentiel du traitement social du chômage, qui affirme l'emploi contre le salaire, que les partenaires sociaux ont à situer leurs revendications et leurs pratiques.

---

<sup>1252</sup> Cf. Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1998 ; Bernard FRIOT et José ROSE, *op.cit.*, 1996 ; Bernadette CLASQUIN, Nathalie MONCEL, Mark HARVEY et Bernard FRIOT (eds), *op.cit.*, 2004.

<sup>1253</sup> Jacques FREYSSINET, *op.cit.* 2000, pp.1-32. Voir notre encadré sur la norme d'emploi convenable dans la première partie.

## 11.5.7. La CFDT et FO face au référentiel du traitement social du chômage

### 11.5.7.1. La CFDT au cœur du référentiel du traitement social du chômage

Nous avons vu que l'« obsession » du taux de chômage nourrit depuis trente ans la politique revendicative de la CFDT. Depuis le recentrage de la fin des années 1970 jusqu'à la « refondation sociale » des premières années de la décennie 2000, l'emploi est au cœur de la démarche de la CFDT. C'est au nom de l'emploi que la centrale dirigée à l'époque par Edmond Maire a défendu de « nouvelles solidarités » internes au salariat. Les revendications d'une réduction du temps de travail ou de création de nouvelles activités socialement utiles répondent également à l'exigence de l'emploi portée par la CFDT. C'est encore au nom de l'emploi que la CFDT, dirigée plus tard par Nicole Notat, a fait de l'« activation » des dépenses son créneau revendicatif et un moteur de sa pratique syndicale en matière de traitement du chômage, notamment à l'UNEDIC. C'est toujours pour défendre l'emploi que la CFDT a soutenu nombre de dispositifs étatiques, du cumul allocation-salaire au RMA en passant par la Prime pour l'emploi. L'étude lexicométrique menée par Anne-Marie Hetzel, Josette Lefèvre, René Mouriaux et Maurice Tourniaux sur les motions de congrès de la CFDT, CGT, FO et CFTC de 1971 à 1990 confirme notre analyse. Les auteurs montrent que si durant cette période l'ensemble des organisations transforme son discours sur l'emploi et donne une plus grande importance à la question à mesure que le chômage progresse, « la CFDT est la centrale dont le discours évolue le plus en ce sens »<sup>1254</sup>.

Toutefois, la CFDT n'est pas seulement en accord avec le principe général selon lequel l'emploi doit être une priorité politique en France. FO et la CGT pourraient très bien se retrouver dans ce mot d'ordre général, même si il apparaît que lexicométriquement la CFDT est la plus mobilisée par le sujet. Pour la CFDT, ce n'est pas seulement une priorité à l'emploi qui est en question, c'est l'emploi « à tout prix » qui compte : « en effet pour [la CFDT], parce que « la précarité la plus grande réside dans le chômage », toute forme d'emploi lui est par conséquent préférable »<sup>1255</sup>. Sur la base de ce postulat, en parfaite conformité avec la valeur du référentiel sectoriel du traitement social du chômage, l'évolution revendicative de la CFDT va épouser le mouvement de transformation des politiques d'emploi depuis 25 ans que nous avons décrites, et notamment la mise en cause du salaire qui l'accompagne.

---

<sup>1254</sup> Anne-Marie HETZEL, Josette LEFEVRE, René MOURIAUX et Maurice TOURNIER, *Le syndicalisme à mots découverts*, Syllepse, 1998, p.113.

<sup>1255</sup> Anne-Marie HETZEL et alii, *ibid.*, p.113.

Nous avons vu que l'optique des nouvelles solidarités envers les plus fragiles a conduit la CFDT à revendiquer, à partir du milieu des années 1980, des politiques de discrimination positive en faveur des jeunes, des chômeurs de longue durée et de plus de 50 ans. Par là, la confédération adhère donc au mouvement de désignation de publics-cibles des politiques d'emploi engagé par les pouvoirs publics à partir du milieu des années 1970.

A partir du milieu des années 1990, l'attention de la CFDT va se porter plus fortement sur la question de « l'activation » des chômeurs et des dépenses dont la convention UNEDIC 2001 constitue la traduction la plus achevée. On peut y lire le mouvement de généralisation des mesures constatées dans les politiques d'emploi. Lors de la négociation 2000, même si les catégories « jeunes » et « chômeurs de longue durée » vont continuer à être mobilisées, c'est en fait pour justifier des mesures qui s'appliquent à tous. Nous avons vu que les jeunes et chômeurs de longue durée apparaissent dans les discours cédétistes et dans la convention 2001 davantage comme des « idéaux-types » qui mettent en exergue les défauts du régime et les solutions à apporter plus qu'ils ne constituent des publics sur lesquels appliquer des mesures spécifiques. De nouveau, la CFDT adhère aux prescriptions du référentiel du traitement du chômage.

La similitude entre certaines mesures prises par l'Etat et d'autres décidées à l'UNEDIC par les partenaires sociaux au terme de la négociation de l'année 2000, soit essentiellement par la CFDT et le patronat, est surprenante et démontre comment la pratique cédétiste se conforme aux représentations du référentiel des politiques publiques de traitement social du chômage. Ainsi, le cumul d'un minima social avec un salaire mis en œuvre par l'Etat depuis 1998, trouve son équivalent depuis 2001 à l'UNEDIC dans la possibilité de cumuler l'allocation UNEDIC avec un salaire. La prise en charge du salaire par les pouvoirs publics sous forme d'exonérations de cotisations ou de prise en charge du salaire direct trouve son parallèle conventionnel à l'UNEDIC à travers l'aide dégressive à l'employeur, comme elle le faisait auparavant au travers des conventions de coopération. Plus globalement l'exigence d'une modération du coût du travail, si elle traduit davantage le lobbying patronal que la position de la CFDT, se traduit à l'UNEDIC dans la convention 2001 par la baisse des cotisations sociales, faisant ainsi écho à l'orientation générale des politiques économiques et sociales.

La CFDT, en discours à travers les « nouvelles solidarités » ou la défense de l'« activation » des dépenses, et en pratique par sa politique contractuelle, défend une politique de traitement du chômage à l'UNEDIC qui entre dans les canons promus par les pouvoirs publics depuis trente ans, eux-mêmes producteur du référentiel du traitement social du chômage. A cet égard, l'opposition entre l'Etat et les signataires lors des négociations UNEDIC de l'année 2000 ne doit pas être

l'arbre de la discorde qui cache la forêt de l'accord de fond qui unit la position de la CFDT et des signataires avec l'Etat. « *Le gouvernement a affirmé à plusieurs reprises (...) qu'il partageait la volonté d'améliorer l'indemnisation chômage et de mieux accompagner les chômeurs vers l'emploi. (...). Le gouvernement partage également l'objectif de développement de l'aide personnalisée aux demandeurs d'emploi* » précisent Martine Aubry et Laurent Fabius dans une lettre adressée le 24 juillet 2000 aux partenaires sociaux. Le désaccord ne porte pas sur la manière d'agir mais bien plus sur le partage des responsabilités et sur certaines dispositions techniques notamment financières (financement des mesures, qui décident des sanctions à l'encontre des chômeurs...). Le statut de la qualification dans la norme d'emploi convenable, qui opposa les signataires (principalement le patronat) à l'Etat, fait à cet égard figure d'exception qui confirme la règle.

Toutefois, cette conformité du discours et des pratiques cédétistes avec ceux des pouvoirs publics ne doit pas être lue comme une « collusion pathologique ». L'organisation des relations interprofessionnelles, est également explicative de cette proximité idéologique. Nous avons vu précédemment que la logique de partenariat social structurait les relations interprofessionnelles menant les organisations à opérer des choix entre une position de « fonctionnaire social » et une position d'animateur de la contestation. Le partenariat social, défini comme « *une étroite imbrication du législatif et du conventionnel, sans qu'on puisse attribuer une quelconque spécificité à l'une ou à l'autre* »<sup>1256</sup>, transforme également la position des partenaires sociaux vis-à-vis des pouvoirs publics. En acceptant sa posture de « fonctionnaire social », la CFDT devient, en quelque sorte, une composante des pouvoirs publics et à ce titre alimente, en même temps qu'elle s'en nourrit, le référentiel du traitement du chômage et le référentiel global néolibéral.

#### *11.5.7.2. Force Ouvrière et le déclin du référentiel keynésien*

La CGT-FO au contraire de la CFDT est loin d'adhérer aux représentations véhiculées par le référentiel sectoriel du traitement du chômage en vigueur depuis 25 ans. « *De vrais emplois, de vrais salaires* », ce slogan traduit bien la ligne idéologique de l'organisation. La défense du pouvoir d'achat et le refus des formes dégradées d'emploi entrent en contradiction avec la valeur de l'emploi « à tout prix » du référentiel.

La position de la centrale sur la réduction du temps de travail traduit parfaitement cette primauté

---

<sup>1256</sup> Amar ABDELMOUMENE, Thierry COLIN et Bernard FRIOT, *op.cit.*, 1995, p.62.

du bon emploi sur le taux d'emploi qui structure la politique revendicative de l'organisation. Pour FO « la formule « partage du travail-partage des revenus » (...) n'est absolument pas admise par les salariés qui demeurent légitimement attachés au maintien de leur pouvoir d'achat »<sup>1257</sup>. Aussi, en 1984 « le Congrès réaffirme (...) son refus catégorique de se laisser entraîner sur le terrain douteux des fausses solidarités symbolisé par le principe « partage du travail / partage des revenus » »<sup>1258</sup>, réponse directe aux « nouvelles solidarités » prônées par la CFDT, et plus généralement à l'idée que la lutte contre le chômage justifierait une quelconque modération revendicative. Pour Force Ouvrière, la réduction du temps de travail est un outil de progrès social et absolument pas un vecteur de création d'emploi. L'organisation marque « son refus de considérer la création d'emplois, l'amélioration des conditions de travail, comme des contreparties à l'aménagement du temps de travail »<sup>1259</sup>. Jugeant « qu'il ne faut pas créer d'illusions en matière d'emplois avec le partage du travail »<sup>1260</sup>, FO considère que « la réduction du temps de travail est d'abord une revendication »<sup>1261</sup>. Cette position se distingue nettement de celle de la CFDT comme de celle du gouvernement de Lionel Jospin qui y voient un outil de création d'emplois. FO stigmatise justement cette conception de la réduction du temps de travail qui en fait « un instrument politico-économique de régulation de l'emploi, un outil de déréglementation alors que pour la CGT-Force Ouvrière, il s'agissait d'une revendication sociale »<sup>1262</sup>.

Dès lors que les conditions d'emplois l'emportent sur la considération d'un meilleur taux d'emploi, Force Ouvrière se place en porte à faux du paradigme dominant du traitement social du chômage. Si le syndicat refuse cette valeur centrale, elle en refuse en conséquence les « algorithmes » qui en découlent : nous avons vu son opposition manifeste et ancienne à toutes les politiques d'« activation » des dépenses ou des chômeurs.

Plus généralement, c'est la perspective « keynésienne » dont se revendique la CGT-FO et qui gouverne son action, qui entre en contradiction tant avec le référentiel global néolibéral que sectoriel du traitement du chômage. « La nécessité d'une relance keynésienne, susceptible de recréer une dynamique créatrice d'emploi »<sup>1263</sup>, l'idée « que la lutte en faveur de l'emploi passe inéluctablement par la défense du pouvoir d'achat »<sup>1264</sup>, et donc que « l'augmentation des

<sup>1257</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1703, 3 mars 1982.

<sup>1258</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1818, 28 novembre 1984, p.31.

<sup>1259</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1983, 9 février 1989, p.34.

<sup>1260</sup> Déclaration de FO du 8 janvier 1998, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1261</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.76.

<sup>1262</sup> FO, « Résolution sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.87.

<sup>1263</sup> FO, *Lettre au Premier ministre*, publiée dans FO, *FO Hebdo*, n°2373, 21 janvier 1998.

<sup>1264</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1818, 28 novembre 1984, p.31.

*salaires, retraites, allocations et minima sociaux reste une priorité, y compris par ses effets rapides sur la consommation, la croissance économique et l'emploi* »<sup>1265</sup>, contredisent le mouvement de promotion de la baisse du coût du travail prôné par les experts français, européens et internationaux (OCDE), relayé par les décideurs politiques à ces mêmes niveaux, qui est au cœur du référentiel du traitement du chômage et même du référentiel global.

Le modèle « *colbertiste-keynésien* », pour reprendre l'expression de Bruno Jobert et Bruno Théret, dominant dans les années 1950 et 1960, a cédé sa place au modèle néolibéral et à la valorisation de la figure de l'entrepreneur dans les années 1980. En matière de traitement du chômage, l'emploi à tout prix, l'employabilité, l'activation et l'individualisation des traitements ont balayé la perspective macroéconomique ou de développement territorial qui prévalait. Dès lors, les positions de FO apparaissent, en quelque sorte, anachroniques au regard de l'évolution des référentiels global et sectoriel. Cette évolution des référentiels a disqualifié les positions de Force Ouvrière axées sur la défense du pouvoir d'achat et des conditions d'emploi. Il est dès lors d'autant plus dur pour FO de se faire entendre, qu'elle se positionne à contre courant du modèle dominant.

Cette mise en regard des positions de la CFDT et de FO avec le référentiel sectoriel du traitement social du chômage ainsi que du référentiel global permet de contribuer à l'explication du renversement d'alliances que l'on a observé à l'UNEDIC. Alors que les positions cégétistes se coulent dans les idées dominantes actuelles du secteur, FO se retrouve aujourd'hui en contradiction avec ces dernières. Lorsque le « consensus keynésien » s'imposait, FO se trouvait conforté dans ses positions et avait d'autant plus de facilité à imposer ses vues. A cet égard, la centrale fut le partenaire principal du patronat à l'UNEDIC, de sa création en 1958 jusqu'à la fin des années 1980 ou au début des années 1990. Mais, les idées dominantes se transformant, le référentiel s'écartant des modes de représentations du traitement légitime du chômage défendues par FO, la centrale s'est retrouvée en porte-à-faux du mouvement d'idées dominant en la matière. A l'inverse, la CFDT a accompagné cette mutation des référentiels, et s'est donc trouvée confortée dans ses positions, du « recentrage » à la « refondation sociale », du soutien à la modération salariale au dévoiement du salaire *via* l'« activation » des dépenses.

L'évolution des référentiels global et sectoriel participe donc de l'explication du renversement d'alliances à l'UNEDIC que nous avons décrit, du passage d'un partenariat CNPF-FO, à un

---

<sup>1265</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.75.

partenariat MEDEF-CFDT. D'ailleurs, cette évolution des référentiels participe doublement à ce renversement d'alliances. Non seulement en imposant ses cadres cognitifs sur le traitement du chômage – on a vu à cet égard que même les non-signataires ont cru bon de proposer dans leur proposition alternative de « *socle d'un vrai régime paritaire d'assurance-chômage* », un volet « *aide à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle* »<sup>1266</sup>, comme si la logique « emploi » ne pouvait décidément pas être écartée de la négociation sur l'indemnisation du chômage (même si c'est dans une autre perspective que l'« activation » des dépenses). Mais cette évolution du référentiel pèse également sur les alliances parce que le médiateur principal du référentiel du traitement du chômage est constitué des « pouvoirs publics », eux-mêmes largement impliqués dans les négociations, ne serait-ce qu'en tant qu'instance d'agrément. Les acteurs de l'UNEDIC sont dès lors freinés ou encouragés selon qu'ils se conforment ou non aux représentations de l'Etat. A ce titre, l'« activation des dépenses » approuvée par le gouvernement de Lionel Jospin est devenue sans difficulté un principe central de la convention UNEDIC de 2001, tandis que la discordance des points de vue entre signataires et Etat sur les sanctions contre les chômeurs et la place de la qualification a provoqué un conflit duquel l'Etat est ressorti victorieux.

La transformation du référentiel du traitement du chômage a donc une incidence cognitive confortant les positions des uns et des autres en fonction de leur proximité ou éloignement avec les valeurs dominantes du secteur. Mais cette transformation est également le révélateur de l'évolution des représentations de l'Etat dont la mission d'agrément des résultats de la négociation collective pèse sur les marges de manœuvre des négociateurs et donc sur le choix des alliances possibles.

---

<sup>1266</sup> Déclaration commune des confédérations syndicales CFE-CGC, CGT-FO et CGT du 28 juin 2000, « *projet de socle du régime d'assurance chômage* ».

## Chapitre 12

# MEDEF-CFDT : une cohérence idéologique large

Cette relecture à partir des positions revendicatives de chaque organisation, de leurs proximités réciproques comme de leur conformité avec les positions dominantes en matière de traitement social du chômage de chacun, est-elle suffisante pour expliquer le renversement d'alliances entre le patronat et les syndicats ? Nous ne le pensons pas. Premièrement, l'alliance privilégiée d'une organisation syndicale avec le patronat, induite par le « partenariat social » et l'accord minoritaire, repose sur des bases plus larges que sur un domaine aussi ciblé que le traitement social du chômage. Il faudrait donc mesurer comment, sur d'autres domaines des relations professionnelles, les positions cédétistes s'accordent avec les intérêts patronaux. Mais surtout, il nous semble qu'au-delà des discours sur l'indemnisation, la forme même de la décision sur cette indemnisation, et plus précisément sa légitimité, constitue un point explicatif de l'histoire de la politique contractuelle en matière d'indemnisation du chômage. Le rôle primordial de la place de la négociation, de la contractualisation sociale, par rapport à la loi est une donnée fondamentale du contexte de « refondation sociale » dans lequel s'est déroulée la négociation UNEDIC de l'année 2000. Cette évidence dans le cadre de la « refondation sociale » est un fait qui prévaut, à notre sens, pour l'ensemble des négociations. Nous posons ici l'hypothèse que la conception même du rôle et de la place de la négociation dans l'action syndicale participe de l'explication des positions que les confédérations vont adopter lors des négociations.

Le rôle central de FO et de la CFDT (à des époques différentes) dans la contractualisation des formes d'indemnisation du chômage est entendu. Nous voudrions ici porter l'attention sur le fait que les renversements d'alliances entre organisations syndicales et patronales ne trouvent pas leurs explications strictement dans l'analyse des contenus revendicatifs. C'est une certaine cohérence d'appréhension du rôle de chacun qui permet de sceller des alliances structurelles qui dépasse un compromis conjoncturel pour une négociation donnée. La conception de la négociation collective est donc, à notre sens, au cœur même des transformations des alliances à l'œuvre et des accords qui en découlent. Si nous cherchons à comprendre comment le partenariat FO-CNPF a laissé place à un partenariat CFDT-MEDEF, la prise en compte des rapports à la négociation collective de la CFDT, de FO et du patronat, nous semble primordiale.



## 12.1. La conception cédétiste de la négociation collective

La « refondation sociale » est l'occasion pour la CFDT de multiplier les appels à la contractualisation sociale, à la responsabilité des acteurs sociaux dans la définition des normes et des règles collectives de l'emploi (et de la protection sociale). Un regard en arrière permet de mesurer que ce positionnement remonte à la naissance idéologique (*Reconstruction* et la minorité de la CFTC) puis politique de la CFDT (congrès de 1964). Certes les formes concrètes de ce positionnement ont suivi des évolutions avec le temps, mais aucune réelle rupture. C'est donc un long mouvement qui forge peu à peu le parcours idéologique de la pensée cédétiste. C'est une affirmation idéologique de long terme, enracinée dans le personnelisme<sup>1267</sup> et le socialisme démocratique, dans le syndicalisme révolutionnaire et le socialisme autogestionnaire, dans l'invention d'une « deuxième gauche », qui nous permet de comprendre cet attachement du syndicat à la négociation collective, à la contractualisation sociale qui prend forme de nos jours dans la défense du paritarisme.

### 12.1.1. Les origines idéologiques dans la CFTC

L'attachement à la négociation collective et à la contractualisation est déjà l'apanage idéologique de la « vieille CFTC »<sup>1268</sup>. Le syndicat chrétien se refuse à envisager les relations sociales dans le cadre d'un antagonisme de classes. Contrairement au syndicalisme d'action directe prôné par la CGT, hérité de ses origines marquées par l'anarcho-syndicalisme, ou de ses avatars réformistes, pour la CFTC, « la lutte n'est pas le moteur de l'histoire, en conséquence la grève ne peut se développer qu'à partir d'un constat d'échec, après de longues négociations »<sup>1269</sup>. Les différentes catégories sociales, doivent collaborer par le dialogue, la négociation. C'est ce qu'indique un texte adopté à la conférence internationale des syndicats chrétiens de 1919 : « Le terme de notre action serait de réaliser le principe de la collaboration pacifique du capital et du travail dans

---

<sup>1267</sup> Pierre-Eric Tixier défend tout particulièrement la thèse selon laquelle le personnelisme constitue un socle idéologique fondamental qui permet d'expliquer l'évolution de la CFTC, la pensée du « courant » *Reconstruction* et enfin le congrès qui actera la déconfessionnalisation et la création de la CFDT en 1964 : « L'influence du personnelisme s'est révélée lentement au cours de ce travail, d'abord comme une trace historique puis, au fur et à mesure, à travers les entretiens, comme une source majeure, sinon comme le noyau constitutif dans la genèse de l'idéologie de la CFDT » : Pierre-Eric TIXIER, *Mutation ou déclin du syndicalisme ? le cas de la CFDT*, PUF, 1992, pp.243-244.

<sup>1268</sup> Nous parlons de vieille CFTC pour ne pas la confondre avec la CFTC maintenue après 1964, date de déconfessionnalisation du syndicat qui permit à la CFDT de voir le jour.

<sup>1269</sup> Pierre-Eric TIXIER, *ibid.*, pp.242-243. L'auteur revient sur les fondements de l'idéologie cédétiste sous l'angle du personnelisme. Pour plus de détails, voir Michel LAUNAY, *La CFTC, origines et développement, 1919-1940*, éd. de la Sorbonne, 1986.

*l'entreprise et de répartir équitablement les profits laissés par celle-ci. Notre idéal syndical chrétien, fait de fraternité, notre conception économique réclamant la collaboration des classes et la coopération pour la production, nous empêcheront toujours de nous rallier à une doctrine basée sur la lutte des classes* »<sup>1270</sup>. De même, le syndicalisme chrétien refuse de voir dans le syndicat une courroie de transmission du politique. Dans une vision chrétienne, l'homme doit être pensé en rapport aux communautés auxquelles il appartient, qui s'emboîtent successivement, famille, paroisse, département, Etat et dans lequel le syndicat est un outil de régulation. C'est une vision remontante de la société qui s'oppose à la conception guesdiste<sup>1271</sup> ou léniniste<sup>1272</sup> du syndicalisme. Ainsi le syndicat est à la base de la transformation sociale et non uniquement son outil.

La négociation est donc un outil primordial du syndicalisme chrétien naissant. Au côté de quelques revendications infructueuses d'actionnariat syndical, d'association des travailleurs aux bénéfiques, dont le patronat n'a pas accepté le principe, la CFTC va faire de la négociation et des conventions collectives, à travers le projet de « commissions mixtes », un de ses chevaux de bataille. Ces conventions sont, dans la philosophie syndicale chrétienne, chargées de définir les règles d'une collaboration harmonieuse entre capital et travail. Mais, pas plus qu'au « contrôle ouvrier » revendiqué par la CGT, le patronat ne cédera à la revendication de la CFTC.

Pour autant, voir dans l'approche de la CFDT de la négociation collective un héritage direct du syndicalisme chrétien serait réducteur. L'ouvrage de Hervé Hamon et Patrick Rotman<sup>1273</sup> montre comment, né dans la CFTC, le mouvement qui va conduire à la fondation de la CFDT est certes

---

<sup>1270</sup> Cité in Jean-Daniel REYNAUD, *op.cit.*, 1966.

<sup>1271</sup> Les guesdistes du *Parti Ouvrier* qui deviendra *Parti Ouvrier Français* en 1893, soutiennent des thèses marxistes doctrinales, voire caricaturales, teintées peu à peu de réformisme et de parlementarisme. Le POF avait un ancrage dans le syndicalisme mais Jules Guesde considérait le syndicalisme comme une branche "aux ordres" du mouvement socialiste. Voir Jean-Paul BRUNET, *Histoire du socialisme en France*, PUF, 1993.

<sup>1272</sup> Lénine affirmant que « *la conscience politique de classe ne peut être apportée à l'ouvrier que de l'extérieur, c'est-à-dire de l'extérieur de la lutte économique, de l'extérieur de la sphère des rapports entre ouvriers et patrons* » (LENINE, *Que faire ?*, Seuil, 1966), envisage les organisations syndicales comme le terrain de conscientisation des masses par l'action de l'avant garde organisée dans le parti social-démocrate révolutionnaire. Ainsi, pour Lénine, « *il est évident que le but final auquel doit viser la lutte gréviste sous le capitalisme, c'est la destruction de l'appareil d'Etat, le renversement du pouvoir de la classe qui l'exerce. Or dans l'Etat prolétarien (...) le but final de toute action de la classe ouvrière ne peut être que le renforcement de l'Etat prolétarien et du pouvoir d'Etat exercé par la classe du prolétariat (...) Les syndicats doivent être le collaborateur le plus diligent, le plus nécessaire du pouvoir d'Etat, dirigé dans toute son activité politique et économique par l'avant-garde consciente de la classe ouvrière : le Parti communiste* » (Lénine, *Du rôle et des tâches des syndicats dans les conditions de la nouvelle politique économique (1922)*, in *Œuvres choisies*, tome 2, éd. de Moscou, 1948 cité in Jean-Daniel REYNAUD, *Les syndicats en France*, tome 2, Seuil, 1975). Le syndicalisme est, dans la perspective léniniste, avant tout la courroie de transmission du parti ouvrier révolutionnaire, pour faire advenir l'Etat prolétarien, et pour accompagner ce dernier dans sa politique économique dans la société socialiste.

<sup>1273</sup> Hervé HAMON et Patrick ROTMAN, *La deuxième gauche, histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Ramsay, 1982.

redevable du syndicalisme chrétien en ce sens qu'il n'aurait pas pu émerger dans la CGT, mais se construit bien en rupture avec la doctrine majoritaire de la CFTC jusque 1961.

### 12.1.2. Du socialisme démocratique...

Dès les premiers temps de *Reconstruction*<sup>1274</sup>, l'appel à la négociation contractuelle est présente. L'exigence démocratique nécessite de dépasser la croyance selon laquelle il suffirait de changer l'Etat pour changer la société. Concentrer le pouvoir dans les mains de l'Etat n'est pas plus enviable que de le confier aux « chefs d'industries ». Les leaders de *Reconstruction* ont l'ambition de construire, entre le modèle du syndicalisme léniniste courroie du parti communiste, et le trade-unionisme où, à l'inverse, le pouvoir politique est l'émanation de la structure syndicale, une voie médiane, où l'indépendance du syndicalisme et du politique devient le garant d'un fonctionnement le plus démocratique possible. Le *socialisme démocratique* dont les leaders de *Reconstruction* sont les promoteurs suppose, en fait, le partage des pouvoirs, la pluralité des lieux et des acteurs de la décision et de la gestion. Cet équilibre doit garantir de toute dérive totalitaire. Marcel Gonin, un des premiers membres de « l'expérience Reconstruction » suggère à ce titre de « *recourir le moins possible à l'Etat actuel et de régler les problèmes de salaire dans le cadre contractuel* »<sup>1275</sup>. Plus globalement, il y a une valorisation de la multiplicité des lieux de définition des normes et des règles, ainsi que de la gestion, par souci de ne pas laisser à l'Etat un monopole jugé dangereux.

### 12.1.3. ... à l'autogestion

Ces premières convictions sur le rôle de la négociation collective et de la contractualisation sociale, qui sont celles de *Reconstruction*, mais qui prendront forme dans la CFTC post-1961 et surtout dans la CFDT à partir de 1964, dirigée par Eugène Descamps, sont les germes du thème de l'autogestion qui va à partir du milieu des années 1960 se diffuser dans la CFDT. Le projet autogestionnaire dopé par les événements de mai 68, prolonge la construction idéologique de la centrale syndicale vis-à-vis de la négociation et de la contractualisation sociale. Pour Pierre-Eric

---

<sup>1274</sup> *Reconstruction* est la revue qui fédère autour de Paul Vignaux une série de personnalités de la CFTC. Cette revue va servir de base idéologique à la minorité qui se structure dans la CFTC au sortir de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale. Cette minorité deviendra majoritaire le 4 juin 1961, date d'accession d'Eugène Descamps au secrétariat général de la confédération et entamera la déconfessionnalisation du syndicat pour créer la CFDT en 1964.

<sup>1275</sup> *Reconstruction*, février 1952, cité in Hervé HAMON et Patrick ROTMAN, *op.cit.*, 1982.

Tixier « *le projet autogestionnaire de la CFDT s'inscrit dans quatre dimensions qui prolongent le socle personnaliste antérieur traduisant une continuité au-delà de certaines novations*<sup>1276</sup> :

- elle traduit une conception remontante de la société : le rapport social doit se construire en premier lieu par l'autogestion à la base ;
- elle propose une articulation entre la personne et le collectif dans un dispositif dans lequel aucun de ses pôles ne doit dominer ;
- elle repose sur l'hypothèse d'un changement social produit par des individus conscients de leur projet et non sur des jeux de forces ;
- en dernier lieu, elle suppose la reconnaissance de l'acteur et fait appel à sa responsabilité »<sup>1277</sup>.

L'autogestion affirme le rôle des travailleurs dans la décision et la gestion de l'appareil productif, jusqu'à nier l'intérêt de gestionnaires du capital. Le *socialisme démocratique* et le *socialisme autogestionnaire* repose sur le socle commun du refus d'un Etat bureaucratique qui concentrerait tous les pouvoirs de décision et de gestion. Ils sont des frères idéologiques de la famille politique « *deuxième gauche* ». Il y a une volonté partagée d'une pluralité des lieux de décision et de gestion politique qui confère un statut privilégié à la négociation et à la contractualisation sociale.

Tout au long des années 1950, 1960 et 1970, l'alchimie d'héritages idéologiques dont la pensée cédétiste est issue, va générer dans la centrale syndicale une conception du salarié acteur et responsable portant par son action les voies de la transformation sociale. La négociation devient donc un outil pertinent car la lutte, certes nécessaire, opposant les forces sociales en présence n'est qu'un préalable à l'accomplissement d'un projet conscientisé de transformation sociale. Pour la CFDT, la négociation peut être un outil en soi de la transformation sociale car elle est l'occasion de la construction et de l'expression des projets des négociateurs. Ainsi, elle participe à la conscientisation nécessaire à la transformation de la société.

Le syndicalisme doit avoir une fonction de transformation sociale propre, élaborée en conscience depuis la base. Il doit chercher tout autant le partage du pouvoir que celui des richesses. La négociation devient l'outil de ce syndicalisme.

Toutefois, la CFDT des années 1970<sup>1278</sup> surpolitise l'organisation en cherchant des convergences avec le Parti Socialiste, à la fois pour s'opposer à l'alliance CGT-Parti Communiste et porter son

---

<sup>1276</sup> L'héritage personnaliste est accompagné de l'héritage libertaire.

<sup>1277</sup> Pierre-Eric TIXIER, *op. cit.*, 1992, pp.297-298.

<sup>1278</sup> Edmond Maire devient secrétaire général de la confédération en 1971.

projet de transformation sociale. Cette politisation l'éloigne des thèmes de l'autonomie syndicale, mais aussi des salariés, ce qui la conduit à la fin des années 1970 à marquer un virage idéologique.

#### 12.1.4. Du « recentrage » syndical à la refondation sociale

Ainsi, la fin des années 1970 voient s'opérer le « recentrage » de la CFDT. De l'autogestion, la confédération glisse vers une thématique selon laquelle les salariés sont les « experts » de leur travail.

*« Notre projet syndical, notre conception du rôle des travailleurs dans le changement social nous imposaient de privilégier la voie de la négociation »* peut-on lire à propos de la réduction du temps de travail dans le rapport d'activité du congrès de la confédération de 1982<sup>1279</sup>. Le rapport d'orientation renchérit : *« Le changement politique intervenu en France peut inciter certains travailleurs à voir régir leurs conditions de vie et de travail et donc les conflits qui en découlent, par la voie législative ou réglementaire. Ce n'est pas la démarche de la CFDT. Notre action vise la négociation comme mode de résolution des conflits »*<sup>1280</sup>, et celle-ci s'appuie sur l'action des travailleurs, acteurs du changement social, experts de leur travail, dans une volonté qui reste tout de même celle du socialisme autogestionnaire.

La rupture des négociations sur l'UNEDIC en 1982<sup>1281</sup> sera une occasion pour la CFDT de réaffirmer ses positionnements sur la négociation collective : *« Faut-il rappeler une nouvelle fois que le progrès d'une société réside dans sa capacité à faire de la négociation un élément central, à travers la manière dont les acteurs sociaux résolvent leurs conflits et leurs désaccords ? La négociation est en effet le meilleur moyen pour créer les conditions d'une transformation en profondeur de la société, parce qu'elle permet de tenir compte des diversités de situations et des aspirations »*<sup>1282</sup>.

---

<sup>1279</sup> CFDT, « Activité et orientation de la CFDT, congrès de Metz du 25 au 29 mai 1982 », *Syndicalisme Hebdo*, numéro spécial, décembre 1981, p.7.

<sup>1280</sup> CFDT, *ibid.*, p.54.

<sup>1281</sup> Les négociations font suite au déficit du régime en 1981 puis en 1982. Les organisations syndicales et patronales ne réussissent pas à s'accorder sur le financement de l'UNEDIC, aussi c'est par un décret du 4 novembre 1982 qu'est imposé le relèvement des cotisations de 3,60 à 4,80%. Les négociations se poursuivent pour bâtir un plan d'économie, mais les négociations échouent à nouveau. Le 17 novembre 1982, le CNPF et la CGPME dénoncent la convention de 1979.

<sup>1282</sup> Jean KASPAR, « UNEDIC : agir pour amener le patronat à négocier », *Syndicalisme Hebdo*, n°1941, 2 décembre 1982, p.3.

Notons au passage que les positions de la CFDT sur la place de l'Etat et des partenaires sociaux dans la gestion de l'assurance-chômage, lors de la crise de l'UNEDIC de 2000 font largement écho à celles de 1982 : « *En refusant une solution négociée et, de ce fait, en obligeant à une intervention du gouvernement par décret, le CNPF et la CGPME ont mis le doigt dans l'engrenage étatique* »<sup>1283</sup> ; le CNPF « *porte un mauvais coup à la politique contractuelle, à la gestion paritaire de l'UNEDIC et aggrave la situation des chômeurs* » « *Curieux comportement quand on se proclame, la main sur le cœur, attaché à la politique contractuelle et à la gestion paritaire de l'UNEDIC* »<sup>1284</sup>. Certes en 2000, c'est le gouvernement qui est mis en cause par la CFDT du fait de ses deux refus d'agrément, mais les thèmes sont déjà les mêmes : attachement à la politique contractuelle, refus de l'étatisation.

La résolution générale du 40<sup>ème</sup> congrès de 1985 poursuit dans une voie identique : « *Pour la CFDT, il ne saurait y avoir de réponse uniforme pour répondre à la diversité des aspirations et des situations et intégrer de manière positive les multiples mutations que traversent la société. Son action vise donc à ce que tous les travailleurs bénéficient de droits, pas nécessairement identiques, mais équivalents. C'est pourquoi la CFDT accorde une plus grande importance au développement de la politique contractuelle qu'à la voie législative* »<sup>1285</sup>. Le texte précise tout de même que la loi reste nécessaire pour fixer un cadre général et limiter les inégalités, mais le travailleur « expert de son travail » reste le moteur du changement social, ce qui implique une place primordial au contrat collectif.<sup>1286</sup>

En novembre 1988, le 41<sup>ème</sup> congrès, qui porte Jean Kaspar à la tête de l'organisation, affirme de nouveau qu'« *une politique contractuelle active est indispensable pour faire déboucher nos revendications, revitaliser les relations sociales, accroître la capacité du syndicalisme à peser sur les conditions de vie et de travail des salariés* »<sup>1287</sup>.

De même, le rapport général du 42<sup>ème</sup> congrès à Paris en avril 1992, congrès qui fera de Nicole Notat la nouvelle secrétaire général de la CFDT, appelle à « *poursuivre notre avancée vers un meilleur équilibre entre législatif et contractuel* » et rappelle encore le statut de « *la négociation, moyen privilégié pour traduire dans les faits nos ambitions* »<sup>1288</sup>. La résolution « *politique*

---

<sup>1283</sup> Jean KASPAR, « UNEDIC : agir pour amener le patronat à négocier », *Syndicalisme Hebdo*, n°1941, 2 décembre 1982., p.3.

<sup>1284</sup> Rémy ALLANOS, « UNEDIC : le mauvais coup du patronat », *Syndicalisme Hebdo*, n°1934, 14 octobre 1982, p.3.

<sup>1285</sup> CFDT, « résolution générale », *Syndicalisme Hebdo*, n° 2071, 20 juin 1985, p.32.

<sup>1286</sup> Cette position a fait débat lors du Congrès. Le syndicat des travailleurs de la métallurgie 91 propose de rééquilibrer l'article en affirmant que législatif et contractuel sont complémentaires. L'amendement est rejeté mais recueille un tiers des voix des congressistes, ce qui montre que le fait de privilégier fortement la négociation collective comme outil de transformation sociale, n'est pas sans poser de problèmes dans la CFDT.

<sup>1287</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2231, 27 oct./2 nov. 1988, cahier spécial 41<sup>ème</sup> congrès, p.21.

<sup>1288</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, supplément au n°2384, 19 février 1991, p.14.

*d'action - priorités revendicatives* » de ce même congrès explique plus précisément que la négociation « *constitue le moyen privilégié du changement et du progrès social* »<sup>1289</sup>.

Le congrès de Lille développe encore ces arguments en 1998 : « *La CFDT réaffirme son option contractuelle dans la défense des salariés, dans la construction du progrès social et dans l'approfondissement de la démocratie. C'est le choix d'une stratégie d'acteur (...) La CFDT souhaite que la loi soit recentrée sur les principes fondamentaux du droit du travail ouvrant à la négociation des espaces nouveaux pour construire des garanties sociales adaptées et effectives* »<sup>1290</sup>.

La conception de la place et du rôle de la négociation collective structure de manière singulière l'idéologie de la CFDT. La négociation collective est au service d'un projet syndical de transformation sociale. C'est un syndicalisme de proposition voire « d'intérêt général »<sup>1291</sup>. A cet égard, le projet de « refondation sociale » porté par le MEDEF vu comme « *nouvelle Constitution sociale* », comme un refus du « tout Etat » au profit d'une responsabilisation des acteurs sociaux et de leur droit de « dire le social », entre en écho direct avec la pensée cédétiste des modes de transformation pertinents de la société. La CFDT ne pouvait que répondre favorablement à l'invitation patronale de « refondation sociale » qui correspond directement à sa conception des outils de la transformation sociale.

C'est bien à une conception particulière de la négociation et de la contractualisation sociale que la CFDT doit, pour partie, son engagement volontaire dans la « refondation sociale » initiée par le patronat. Car, Force Ouvrière, qui a, depuis sa naissance en 1947, fait de la négociation collective et de la politique contractuelle son centre de gravité pratique et théorique<sup>1292</sup>, s'est comportée de manière très différente face au projet patronal de « refondation sociale ». Derrière l'attachement à la politique contractuelle, il y a le sens que chacune des organisations lui confère. Aussi, il nous faut mesurer la manière dont la CGT-FO envisage la politique contractuelle pour mieux démêler les fils de la négociation UNEDIC 2000 et plus généralement de la « refondation sociale »<sup>1293</sup>.

---

<sup>1289</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, supplément au n°2394, 5 mars 1992, p.20.

<sup>1290</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, 2<sup>ème</sup> cahier du n°2718, 5 novembre 1998, p.25.

<sup>1291</sup> « *Désormais, la division syndicale n'est plus entre réformistes et révolutionnaires, mais entre ceux qui s'assignent pour seul rôle « la défense des intérêts matériels et moraux » des salariés et ceux qui entendent promouvoir un syndicalisme d'intérêt général, « d'accompagnement », disent ses adversaires* », ADAM Gérard, *op.cit.*, 2002, p.76.

<sup>1292</sup> voir partie suivante.

<sup>1293</sup> Il est bien entendu que le rapport à la politique contractuelle ne suffit pas à expliquer les comportements de chacune des confédérations, le fond de l'accord étant bien entendu un élément majeur.

## 12.2. Force Ouvrière et la politique contractuelle

### 12.2.1. L'indépendance comme principe fondateur

La pratique contractuelle de Force Ouvrière est indissociable du thème de l'indépendance syndicale qui opposa ses militants aux communistes au sein de la CGT, lorsque FO n'était qu'une tendance de l'organisation, jusqu'à en provoquer la scission en décembre 1947. Pour comprendre la manière dont l'organisation envisage la négociation collective et la contractualisation sociale, il faut faire un retour en arrière sur ses origines.

La CGT a connu depuis 1921 et la rupture du mouvement ouvrier entre communistes et socialistes, une suite de scissions et réunifications. 1921 est l'année de la première scission. Les communistes minoritaires fondent alors (avec « la vieille garde » anarcho-syndicaliste) la Confédération Générale du Travail Unitaire (CGTU). Les deux organisations se réunifient en 1936 au cours du Front Populaire, mais les divergences de 1921 persistent entre l'option léniniste d'unité stratégique du parti ouvrier et du syndicalisme dans la lutte révolutionnaire, option dont l'esprit est plus ou moins respecté<sup>1294</sup>, et les partisans de l'indépendance du syndicalisme vis-à-vis du politique, attachés à la Charte d'Amiens de 1906<sup>1295</sup>. Le pacte germano-soviétique du 23 août 1939 puis l'invasion soviétique de la Pologne, en septembre de la même année, vont de nouveau déchirer la CGT. Les organisations et militants qui refusent de condamner l'attitude soviétique sont exclus de la CGT, tandis que le gouvernement interdit le Parti Communiste le 26 septembre 1939. Cependant, face à la nécessité d'unir les forces syndicales de Résistance, la CGT (clandestine depuis sa dissolution par le régime de Vichy) est à nouveau réunifiée en 1943 lors des accords de Perreux.

Le syndicalisme « socialiste » est donc traversé depuis de nombreuses années par deux conceptions de sa nature et de son action. Ces deux tendances sont réunies dans la CGT de 1936 à 1939 et de 1943 à 1947, mais « *malgré les apparences, c'était une coalition beaucoup plus qu'une*

---

<sup>1294</sup> La CGTU adhère en 1923 à l'Internationale socialiste rouge (ISR) mais s'en démarque sur le fond lorsqu'il s'agit d'approuver un lien organique entre les syndicats rouges et le Parti communiste. Les liens CGTU-PCF se resserrent néanmoins peu à peu.

<sup>1295</sup> Ce qu'on appelle Charte d'Amiens, mais qui à l'origine est une motion de Congrès présentée à Amiens en 1906 par le secrétaire général de l'organisation, Victor Griffuelhes, est, dans son contenu, bien plus qu'une affirmation de l'indépendance du syndicalisme. Dans la tradition révolutionnaire des anarcho-syndicalistes, cette motion affirme le syndicalisme comme la cellule de base de l'émancipation révolutionnaire de la classe ouvrière puis d'organisation de la société. Toutefois Jean-Daniel Reynaud y voit surtout « *une proclamation de méfiance à l'égard de toute organisation politique* » (Jean-Daniel REYNAUD, *op.cit.*, 1966, p.63). C'est plutôt cette dimension que les syndicalistes retiennent, particulièrement à FO, lorsqu'ils se revendiquent de la Chartes d'Amiens. La Chartes d'Amiens est reproduite in Jean-Daniel REYNAUD, *ibid.*, p.83, mais également dans le tome 2, *op.cit.*, 1975, pp.26-27.



*fusion* »<sup>1296</sup>. Les « confédérés » défendent pied à pied l'indépendance du syndicalisme, se référant sans cesse à la Charte d'Amiens de 1906 qui prône l'indépendance du mouvement syndical vis-à-vis des Etats et des partis politiques. En cela ils s'opposent aux « unitaires » qu'ils accusent de mettre le syndicalisme au service des intérêts politiques du Parti Communiste. Force Ouvrière va donc constituer, après-guerre, la continuation de la tendance « confédérée » du syndicalisme français.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, auréolés par leur participation massive à la Résistance, les communistes renforcent leur influence sur la vie politique et syndicale française. Au contraire, les ex-confédérés sont affaiblis car une partie d'entre eux a cru pouvoir jouer un rôle dans la mise en œuvre de la Charte du Travail, pièce maîtresse de la politique sociale du gouvernement de Vichy<sup>1297</sup>. Assez vite, les communistes emportent la majorité, syndicat après syndicat, fédération après fédération, union après union. En 1945, pour la première fois les ex-confédérés réunis autour de Léon Jouhaux, secrétaire général de la CGT depuis 1909, de Robert Bothereau et du journal *Résistance Ouvrière*, fondé en 1943 et rebaptisé *Force Ouvrière* en décembre 1945, se retrouvent minoritaires<sup>1298</sup>. Ils ne peuvent s'opposer à l'élection en septembre 1945 de l'« unitaire » Benoît Frachon comme co-secrétaire général au côté de Léon Jouhaux. Le Congrès d'avril 1946 vient confirmer la position minoritaire de la tendance Force Ouvrière. La minorité FO, dans une stratégie de « redressement interne », multiplie dès lors les batailles pour affirmer ses positions et constitue, à cet égard, des groupes d'« Amis de Force Ouvrière ».

Le soutien à la politique contractuelle constitue déjà une position identitaire de FO lorsqu'elle n'est qu'une minorité de la CGT. Alors que le pouvoir d'achat des travailleurs baisse au sortir de la guerre, et après avoir un temps défendu le contrôle des prix, « *l'insuccès relatif de ces mesures incita les minoritaires, dans un deuxième temps, à revendiquer la liberté des conventions collectives. Le libre débat avec les employeurs, privés ou publics, donnait un contenu pratique au principe de l'indépendance du syndicalisme. Cette divergence profonde entre la majorité et la minorité transforma, dès lors, les mouvements revendicatifs en autant d'épreuves de représentativité* »<sup>1299</sup>. Ainsi, les grèves, au cours de l'année 1946, des ouvriers du Livre, des fonctionnaires des finances, et surtout des PTT, sont autant d'occasions pour la minorité de contester la majorité. Elle accuse cette dernière de brider l'action de la CGT pour servir les

---

<sup>1296</sup> Jean-Daniel REYNAUD, *op.cit.*, 1966, p.89.

<sup>1297</sup> Robert Belin, ex-confédéré fut nommé Ministre du Travail en 1940.

<sup>1298</sup> En réalité les unitaires ont su encadrer l'arrivée massive de nouveaux adhérents dans la foulée des grèves de 1936. Sans doute auraient-ils acquis la majorité s'ils n'avaient été exclus en 1939.

<sup>1299</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1982, p.10.

intérêts des ministres communistes. La question salariale est au cœur des conflits sociaux alors que la majorité de la CGT, engagée dans « la bataille de la production », défend une certaine rigueur à même de permettre la reconstruction du pays. FO va, au contraire, soutenir les mouvements dans lesquels elle s'efforce de voir un soutien à l'indépendance revendicative du syndicalisme. Le mouvement des PTT échappe toutefois quelque peu au contrôle des dirigeants de FO qui, en contradiction avec la stratégie de « redressement interne » à la CGT, voient se créer en août 1946 une organisation syndicale autonome<sup>1300</sup>, dont l'exemple fera école dans d'autres secteurs.

Les événements politiques de 1947 vont contribuer à accentuer encore les tensions internes à la CGT. Le 5 mai, les ministres communistes sont « démissionnés ». En septembre, Moscou rejette le Plan Marshall et entraîne dans son sillage le PCF intégré au Kominform. Les communistes étant majoritaires au sein des instances de la CGT, leur influence ne peut manquer d'avoir des répercussions sur l'action de l'organisation. La fin de l'année 1947 voit des grèves éclater dans de nombreux secteurs. Celles-ci prennent rapidement un caractère politique, et les minorités de la CGT soupçonnent alors les communistes de vouloir leur donner un caractère insurrectionnel, à l'opposé de leur conception de l'action syndicale, qui se veut menée pour elle-même dans le strict intérêt immédiat des travailleurs. Si la Conférence nationale des groupes FO des 8 et 9 novembre 1947 réaffirme la stratégie de « redressement interne », la guerre des tendances est trop forte au sein de la CGT pour rendre ce choix viable dans la durée. Nombreux sont les militants qui quittent la centrale, nombreux sont les syndicats autonomes qui se créent, ce qui ne cesse d'affaiblir la minorité FO au sein de la CGT. Le redressement interne perd de sa crédibilité. Si les dirigeants de FO, conscients des difficultés qu'une telle décision implique, sont réservés, notamment Léon Jouhaux attaché à la CGT dont il assume le secrétariat général depuis près de quarante ans, la base ne cesse de pousser à la scission. C'est ainsi qu'une nouvelle conférence nationale des groupes FO qui se déroule les 18 et 19 décembre 1947 entérine la scission. Force Ouvrière qui se veut la « *continuatrice de la vieille CGT* », et s'affirme à ce titre comme étant « *la véritable Confédération Générale du Travail, déterminant elle-même, et elle seule, son action, librement et démocratiquement, sur les plans revendicatif et gestionnaire* »<sup>1301</sup>, devient ainsi une organisation syndicale autonome. Son Congrès constitutif se tiendra le 12 avril 1948.

---

<sup>1300</sup> Déjà, à la suite du congrès confédéral d'avril 1946, certains militants anarchistes avait fait scission pour fonder la CNT.

<sup>1301</sup> Manifeste adopté par la seconde conférence nationale des groupes FO, cité in Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1982, p.13.

L'organisation est née de la volonté revendiquée de défendre l'indépendance de l'action syndicale, ou tout au moins de sortir celle-ci de l'emprise du communisme. C'est cette ligne de conduite – l'indépendance – qui va servir de fil rouge et de thème identitaire du syndicalisme FO, de sa naissance dans la CGT jusqu'à aujourd'hui. L'indépendance, ce mot résume donc la conception et la pratique du syndicalisme selon FO. Cette ligne de conduite limite l'action syndicale à la défense stricte des intérêts immédiats des travailleurs. C'est une vision corporative du syndicalisme qui anime l'action de FO et que nous pouvons brièvement résumer.

La lutte des classes est un fait, « *les intérêts des salariés et des employeurs, qu'on le veuille ou non, ne sont pas les mêmes. Pour ces derniers l'objectif est de produire le plus possible au coût le plus bas possible. Pour les salariés, la démarche est au contraire d'obtenir la contrepartie (salaire) la plus importante possible pour leur travail* »<sup>1302</sup>. Dans cette opposition d'intérêts, FO représente le camp des travailleurs. « *Aujourd'hui FO le fait en système capitaliste, demain il faudrait le faire aussi en régime socialiste* »<sup>1303</sup>. Le syndicalisme ne cherche pas à changer la société, à faire advenir une société socialiste, mais dans une pratique réformiste, à obtenir le maximum dans le partage immédiat des richesses entre capital et travail. « *La CGT-FO a fait, peu à peu, des limites mêmes du syndicalisme les principes de sa doctrine en affirmant la permanence de sa mission face à la société, qu'elle soit capitaliste ou socialiste* »<sup>1304</sup>. Le schéma revendicatif en toute circonstance est tracé : obtenir le meilleur salaire, direct ou « *différé* », et les meilleures conditions de travail, la difficulté pratique étant de savoir à quel moment on a obtenu, dans un contexte donné, le niveau de compromis le plus satisfaisant. « *La CGT-FO conçoit l'organisation syndicale comme une unité de décision condamnant à la fois les risques de « politisation » au niveau de l'économie générale et « d'intégration » au niveau de l'entreprise, pour conserver la pleine maîtrise sur une action revendicative, adaptée aux divers cas concrets* »<sup>1305</sup>. Ce n'est pas au syndicalisme de porter un projet de société, c'est le rôle des partis politiques soucieux de l'intérêt général. « *Pour la CGT-FO, le syndicalisme n'a pas à être porteur d'un « projet de société » ; c'est l'affaire des citoyens ; il combat pour la justice sociale, pour préserver ou pour acquérir ce qui est conforme à la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs* »<sup>1306</sup>. Le syndicalisme doit s'opposer aux effets et non aux causes des maux des travailleurs. Le

---

<sup>1302</sup> Marc BLONDEL, *op.cit.*, 2002, p.72.

<sup>1303</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1982, p.64. Notons que si ce point de vue est davantage diffusé chez FO, dont l'anticommunisme constitue un ciment de l'organisation, les cédétistes partagent ce point de vue. On peut ainsi lire les propos de Paul Vignaux, leader de « Reconstruction » dans la CFTC et un des artisans de son évolution : « *Une des positions typiques du socialisme qui se dit démocratique par opposition à celui qu'il dénonce comme totalitaire, c'est la reconnaissance de la nécessité de l'indépendance syndicale dans un régime post-capitaliste* » ; Paul VIGNAUX, « Un syndicaliste parle (CFTC) », in Société nouvelle de l'Encyclopédie française, *Encyclopédie française*, 1960, cité in Jean-Daniel REYNAUD, *op.cit.*, 1975.

<sup>1304</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1975, p.144.

<sup>1305</sup> Alain BERGOUNIOUX, *ibid.*, p.142.

<sup>1306</sup> Marc BLONDEL, *ibid.*, p.60.

capitalisme est un fait, au même titre que l'opposition d'intérêt du travail et du capital, tout comme le serait une économie socialiste. Le syndicalisme n'a pas à changer ces faits mais à obtenir des droits pour les travailleurs dans le cadre imposé (capitaliste ou socialiste). Cette divergence d'appréciation du rôle du syndicalisme oppose FO aux « unitaires » de la CGT, puis à la CGT dans son ensemble lorsque FO se constitue en confédération autonome, mais la distingue également de la CFDT. Ce n'est pas non plus au syndicalisme, dont FO revendique « l'irresponsabilité économique », de cogérer l'entreprise, « *c'est le sens en quelque sorte du « non » aux réformes de l'entreprise, qu'elles s'appellent indistinctement « intéressement », « co-gestion », ou « auto-gestion »* »<sup>1307</sup>.

Forte de cette conception du syndicalisme héritée de la CGT d'entre-deux-guerres, Force Ouvrière va se construire une pratique syndicale qui la mènera peu à peu à mettre la politique contractuelle au cœur de son action.

### 12.2.2. La politique contractuelle, outil du syndicalisme de Force Ouvrière

Comme le souligne Alain Bergounioux à propos de Force Ouvrière, « *sa véritable naissance ne date peut-être pas du Congrès constitutif (...) En avril 1948, la CGT-FO n'a pas trouvé encore sa voie. Car le syndicalisme que la vieille CGT avait peu à peu fait sien ne pouvait pas, dans une situation désormais minoritaire, demeurer sans changement* »<sup>1308</sup>. En effet, lorsqu'ils détenaient la majorité d'une organisation unique – la CFTC ne pouvait prétendre troubler le jeu – les tenants de la tradition « confédérée » pouvaient s'appuyer sur un rapport de force favorable. L'organisation née de la scission de 1947 est loin d'avoir le poids nécessaire au maintien de cette stratégie syndicale. « *Une situation minoritaire, comme celle de la CGT-FO suppose, peu ou prou, la recherche de méthodes qui ne soient pas essentiellement fondées sur des rapports de forces* »<sup>1309</sup>. L'outil de ce syndicalisme indépendant et minoritaire sera la politique contractuelle.

Mais la politique contractuelle n'est pas nécessairement le thème dominant des premières années d'existence de la confédération. En effet, si les années 1950 voient se négocier des conventions collectives à la faveur de la loi de février 1950 qui rend notamment la liberté de négociations des salaires réclamée par la CGT-FO, il faut convenir que « *les premières années de la IV<sup>ème</sup> République, où la forme institutionnelle dominante autorise un jeu d'influences sur les*

---

<sup>1307</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1975, p.141.

<sup>1308</sup> Alain BERGOUNIOUX, *ibid.*, p.130.

<sup>1309</sup> Alain BERGOUNIOUX, *ibid.*, p.134.

parlementaires, créateurs du droit du travail, maintiennent un équilibre entre la voie réglementaire et la voie contractuelle<sup>1310</sup>. C'est notamment ce qui explique la stratégie de « la politique de la présence » menée par Force Ouvrière, de sa naissance jusque dans les années 1950. Cette politique vise, par un « contrôle ouvrier » des lieux de décisions qui touchent les intérêts matériels et moraux des travailleurs, à rechercher une protection législative de ces derniers. Cette politique est, en fait, issue de la CGT d'entre deux-guerres<sup>1311</sup>, mais c'est l'instauration de la V<sup>ème</sup> République qui va créer les conditions de montée en charge de la politique contractuelle de Force Ouvrière. Le déclin du pouvoir du Parlement va en effet réduire la portée de l'action sur le législateur et ainsi concentrer l'action syndicale sur la politique contractuelle. En conséquence, « ce qui était avant tout une pratique, dans les années cinquante, est devenu l'axe principal du syndicalisme de FO à la fin des années soixante, et même une théorie distinctive »<sup>1312</sup>.

L'action de Force Ouvrière, de défense des intérêts immédiats des salariés dans le cadre de l'indépendance du syndicalisme, vise donc principalement une chose, contracter avec le camp patronal (et l'Etat législateur) pour définir des compromis momentanés sur les salaires et conditions de travail. Cette conception de la pratique syndicale n'est jusqu'à nos jours pas démentie. Encore lors du Congrès de 1984, l'organisation rappelle le fondement « théorique » de sa pratique : « Nous ne croyons pas au concept de communauté d'intérêts, qui serait tel que le consensus s'établirait lui-même. Employeurs et salariés peuvent avoir des intérêts communs, en ce sens que les uns et les autres souhaitent que l'entreprise marche. Mais, par la force des choses, ils ont aussi des intérêts divergents qui supposent la recherche permanente du compromis. C'est l'idée du contrat (...) qui s'oppose à la fois à la décision unilatérale, à l'autogestion et à la primauté de la loi sur la convention collective (...) ce que nous recherchons, c'est l'équilibre entre les intérêts divers, et cet équilibre ne peut être que momentané et il sera plus ou moins bon – ou plus ou moins mauvais – selon le rapport des forces en présence »<sup>1313</sup>.

Le Congrès de janvier 1989 est de nouveau l'occasion pour André Bergeron, au moment il va prendre sa retraite syndicale, de rappeler la position ancienne de la Confédération sur cette philosophie du rapport entre les salariés et les employeurs : « Lors du Congrès d'avril 1966, raconte le secrétaire général, répondant aux militants qui redoutaient que la politique paritaire nous conduise à nier la lutte des classes, j'avais dit qu'elle durerait toujours, étant donné que les

---

<sup>1310</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1975, p.137.

<sup>1311</sup> Léon Jouhaux déclare dès 1918 lors d'un CCN : « Il faut renoncer à la politique du poing tendu pour adopter une politique de présence dans les affaires de la Nation... Nous voulons être partout où se discutent les intérêts ouvriers », cité par Jean-Daniel REYNAUD, *op.cit.*, 1966, p.73.

<sup>1312</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1982, p.29.

<sup>1313</sup> FO, « Rapport d'activité du 15<sup>ème</sup> Congrès de la CGT-FO (1984) », *FO Hebdo*, n°1818, 28 novembre 1984, p.6.

*contradictions d'intérêts ne disparaîtront jamais (...) Pour moi, les choses sont claires, poursuit André Bergeron, le syndicalisme discute, avec le gouvernement et les organisations patronales, les questions qui concernent les salariés (...). Si la négociation n'aboutit pas, il lui appartient alors de convaincre ses adhérents d'abord, et les travailleurs ensuite, de la nécessité de réagir, soit par la grève, soit autrement »*<sup>1314</sup>.

On retrouve encore le souci d'affirmation de la politique contractuelle lors du Congrès de 1992 : *« les trois maîtres-mots du syndicalisme authentique sont et seront toujours : Revendiquer, négocier, contracter. Revendiquer pour répondre aux aspirations des salariés, négocier pour les faire prévaloir, contracter chaque fois et aussi souvent que cela est possible pour répondre aux deux premières exigences »*<sup>1315</sup>.

De nouveau, le 18<sup>ème</sup> congrès en 1996 rappelle sa conception du syndicalisme : *« Depuis son origine, la CGT-Force Ouvrière a fait de la négociation collective le moteur de son action permanente pour la défense des intérêts matériels et moraux des salariés »*<sup>1316</sup>. L'expression du rapport de forces entre le capital et le travail passe par la négociation collective avant tout : *« à l'heure actuelle comme par le passé, les relations sociales constructives restent basées sur le rapport de forces dont le contrat collectif est l'expression la plus achevée »*<sup>1317</sup>.

Une nouvelle fois, lors du congrès de Marseille en mars 2000, alors que s'ouvrent les premiers chantiers de la « refondation sociale », l'organisation réaffirme *« la pratique contractuelle comme outil de réalisation des revendications »*. Ainsi, *« tant sur le plan des principes que de la pratique, la CGT-FO entend défendre et promouvoir le contrat collectif »*<sup>1318</sup>.

### **12.2.3. Le paritarisme, bras de la politique contractuelle**

Si, par sa tradition syndicale, la CGT-FO donne une valeur particulière aux négociations de branches dans lesquelles s'incarne la politique contractuelle de l'organisation, le niveau interprofessionnel qui nous intéresse tout particulièrement est également un niveau fécond de la mise en pratique de la conception du syndicalisme portée par FO. *« Les réformistes de la CGT-FO ont pu apparaître comme « les champions du paraphe » »*<sup>1319</sup>, s'accordant avec le patronat dans la construction d'institutions de protection sociale complémentaire (UNIRS en 1957, UNEDIC en

---

<sup>1314</sup> Allocution d'André Bergeron au 16<sup>ème</sup> Congrès confédéral en janvier 1989, transcrite dans FO, *FO Hebdo*, n°1982, 31 janvier 1989.

<sup>1315</sup> FO, *Rapports 1992 du 17<sup>ème</sup> Congrès*, p.182.

<sup>1316</sup> FO, « Résolution sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.95.

<sup>1317</sup> FO, *ibid.*, p.95.

<sup>1318</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.73.

<sup>1319</sup> Marc BLONDEL, *op.cit.*, 2002, p.60.

1958, ARRCO en 1961). La particularité de ces organismes est qu'ils sont dès l'origine gérés paritairement. Le régime général attendra 1967 pour voir remise en cause la « gestion ouvrière » de ses caisses. Précisément, FO apparaît comme l'organisation la moins « fébrile » vis-à-vis des ordonnances de 1967 sur la Sécurité sociale. Comme le note Alain Bergounioux « *FO participa à la grève générale du 11 mai pour protester contre l'augmentation de la part à charge de l'assuré, mais une fois la loi votée, elle entama, la première, les discussions avec le ministre du travail pour améliorer le texte* »<sup>1320</sup>. Et sur la stricte question de la gestion paritaire des caisses, André Bergeron confie dans ses mémoires : « *sans trop le dire, nous avons approuvé la parité dans les conseils d'administration* »<sup>1321</sup>. Il est vrai que Force Ouvrière ne trouve absolument pas son compte dans la « gestion ouvrière ». La suprématie de la CGT, plus particulièrement depuis sa coalition avec la CFDT, étouffe les capacités d'action de FO. Aussi, comme l'explique Carole Tuschziner et Christine Daniel, lors de la constitution du régime UNEDIC, « *le choix du cadre paritaire répond directement aux intérêts institutionnels des acteurs en présence. Il résulte d'abord de la volonté du patronat et de la CGT-FO de se dégager des contraintes de la gestion ouvrière de la Sécurité sociale – où la CGT joue un rôle important – et de promouvoir un régime libéré d'une tutelle étatique jugée trop pesante* »<sup>1322</sup>. Outre la cohérence de cette position avec sa doctrine sur la politique contractuelle et l'indépendance vis-à-vis de l'Etat, le choix est bien évidemment stratégique. Un cadre paritaire permet à FO d'organiser un partenariat avec le patronat, et ainsi de jouer un premier rôle – celui du « partenaire privilégié » – malgré sa faiblesse militante ou représentative. Ce qui explique également les accords « au rabais » dont la centrale fut accusée, qui en désaccord avec l'affirmation de sa défense des intérêts immédiats des salariés, lui permettaient de s'imposer comme acteur incontournable des relations professionnelles<sup>1323</sup>. Le paritarisme est donc un mode de gestion du « salaire différé » promu en pratique depuis longtemps par la CGT-FO.

La crise de l'emploi qui commence à la fin des années 1970 va mettre en danger les régimes de protection sociale, tout particulièrement l'UNEDIC, dont les besoins augmentent tandis que les ressources diminuent avec la montée du nombre de chômeurs. Les années 1980 et 1990 vont de ce fait être ponctuées de « crises » des régimes paritaires qui prennent corps dans les déboires financiers des régimes. Ces tensions vont à chaque fois mettre en exergue l'attachement de Force ouvrière à la gestion paritaire autonome des caisses de protection sociale. L'organisation refuse en

---

<sup>1320</sup> Alain BERGOUNIOUX, *op.cit.*, 1982, p.27.

<sup>1321</sup> André BERGERON, *Mémoires*, éd. du Rocher, 2002, p.136.

<sup>1322</sup> Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *op. cit.*, 1999, p.86.

<sup>1323</sup> Cf. Accords Renault de 1955.

effet de voir l'Etat s'immiscer dans la gestion du « salaire différé » et remettre en cause l'indépendance contractuelle des organisations syndicales et patronales, sujet dont on a vu l'importance dans l'idéologie syndicale de Force Ouvrière.

Ainsi, lors de la crise de l'UNEDIC de 1982, ce que FO craint le plus, c'est la mise en cause du paritarisme et le renforcement du pouvoir de l'Etat. Dès que Pierre Mauroy, Premier ministre de l'époque, demande aux partenaires sociaux de négocier les moyens d'un retour à l'équilibre budgétaire, Force Ouvrière rappelle qu'« elle n'a nullement le désir de voir l'assurance chômage – à l'édification de laquelle elle a si largement contribué – tomber sous la coupe de l'Etat »<sup>1324</sup>. Plus tard, lorsque les négociations échouent, la centrale s'inquiète : « si on y prend pas garde, on finira par mettre en cause les régimes paritaires (...) Nous souhaitons qu'on ne mette pas en cause la gestion paritaire. Les faits montrent qu'elle a été positive. Non, les difficultés présentes ne doivent pas mettre un terme à ce qui a été un des chapitres les plus importants de l'histoire sociale de la France », pas moins. Pour FO, cette crise touche à « l'avenir de la gestion paritaire dont l'abandon ouvrirait la voie à toutes les aventures »<sup>1325</sup>. La gestion paritaire sera finalement maintenue au prix notamment de l'instauration des filières d'indemnisation et de la séparation, deux ans plus tard, du régime salarial et du régime public.

En 1989, le 16<sup>ème</sup> Congrès de la confédération poursuit sur le thème en « [exigeant] que le régime d'assurance chômage, d'origine conventionnel et à gestion paritaire, soit pérennisé. Il s'opposera à toute tentative d'intégration du régime d'assurance chômage au sein d'un grand service public de l'emploi »<sup>1326</sup>.

C'est encore le rapport d'activité du congrès de 1994 qui rappelle que FO a « défendu l'indépendance, l'autonomie du régime d'assurance chômage ainsi que la gestion paritaire afin d'éviter qu'il soit confié aux Pouvoirs Publics comme en 1982 »<sup>1327</sup>.

Au sortir des grèves de l'hiver 1995, le congrès de 1996 tient plus que jamais à rappeler son attachement à une gestion paritaire de la protection sociale, rigoureusement indépendante des pouvoirs publics. Le « plan Juppé » qui a provoqué un important mouvement de grève et de manifestation visait notamment à mettre sous contrôle de l'Etat le budget du régime général<sup>1328</sup>. La confédération entend donc « défendre la place des organisations syndicales confédérées dans la gestion de la protection sociale »<sup>1329</sup> et « rappelle son attachement à l'autonomie de ces

---

<sup>1324</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1711, 5 mai 1982.

<sup>1325</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1731, 24 novembre 1982.

<sup>1326</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1983, 9 février 1989, p.32.

<sup>1327</sup> FO, *Rapports 1992 du 17<sup>ème</sup> Congrès*, p.378.

<sup>1328</sup> C'est le sens du débat et du vote annuel du budget de la Sécurité sociale au Parlement qui ont lieu depuis la mise en œuvre de ce « Plan Juppé ».

<sup>1329</sup> FO, « Résolution générale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289 du 1<sup>er</sup> mars 1996, p.93.



*régimes [paritaires] vis-à-vis des pouvoirs publics* »<sup>1330</sup>. Aussi la résolution protection sociale du 18<sup>ème</sup> congrès « réaffirme que seuls les représentants des confédérations ouvrières et des organisations patronales, en tant que gestionnaires du salaire différé, ont compétence pour siéger dans les conseils d'administration »<sup>1331</sup>. En ce sens, lorsque le congrès s'exprime spécifiquement sur l'UNEDIC, il rappelle qu'il est « opposé à toute forme d'étatisation du régime d'assurance-chômage »<sup>1332</sup>.

Le congrès de Marseille, en mars 2000, n'écarte pas le thème et reprend la même formule en se déclarant à nouveau « opposé à toute forme d'étatisation de l'assurance chômage ». La CGT-FO réclame le retour à un « véritable paritarisme », ce qui implique « l'autonomie des institutions »<sup>1333</sup>.

A n'en pas douter, la pratique contractuelle et son prolongement dans le domaine de la protection sociale, le paritarisme, sont des éléments structurants de la pensée et de la pratique syndicale de Force Ouvrière. Tout semble réuni dans l'idéologie et la pratique syndicale de FO pour accompagner le MEDEF dans sa volonté de dialogue social qui prend corps dans le projet de « refondation sociale ». N'a-t-on pas entendu dans les rangs patronaux le souhait de rendre à la négociation collective et à la contractualisation ses lettres de noblesse ? L'ingérence de l'Etat dans les régimes paritaires n'a-t-elle pas été vivement dénoncée par le CNPF puis le MEDEF jusqu'à provoquer le départ des administrateurs patronaux<sup>1334</sup> du régime général ? Le partenariat de Force Ouvrière avec le patronat a certes connu la concurrence de la CFDT depuis son recentrage à la fin des années 1970, mais n'est-elle pas une tradition affirmée de l'organisation ? Pourtant, la réalité va démentir cet *a priori* positif sur une alliance possible de FO et du patronat.

#### 12.2.4. « Refondation sociale » et politique contractuelle : deux univers différents

Le Congrès de Marseille de FO s'ouvre en mars 2000 en même temps que les premiers chantiers de la « refondation sociale ». Cela donne l'occasion à la confédération de se distinguer du patronat dans sa conception de la négociation collective et de la politique contractuelle. La résolution générale juge que « sous prétexte de libérer la négociation de l'interventionnisme public, le

---

<sup>1330</sup> FO, « Résolution sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.95.

<sup>1331</sup> FO, « Résolution protection sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.100.

<sup>1332</sup> FO, *ibid.*, p.103.

<sup>1333</sup> FO, « Résolution protection sociale du 19<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.83.

<sup>1334</sup> A l'exception des administrateurs de l'UPA.

patronat veut surtout inscrire cette dernière et ses expressions, dont le paritarisme, dans la logique de marché »<sup>1335</sup>. Pour FO, la pratique contractuelle « a en effet pour objet l'amélioration de la situation des salariés et ne saurait être invoquée comme une fin en soi pour justifier une remise en cause des acquis sociaux »<sup>1336</sup>.

La nouvelle politique contractuelle du patronat aurait changé de sens, la transformation du CNPF en MEDEF illustrant symboliquement cette conversion. C'est notamment le point de vue de Marie-Laure Schisselé, journaliste à *Force Ouvrière Hebdo* : « le CNPF, créé au lendemain de la seconde guerre mondiale, alors que les patrons optaient pour la « paix sociale », voulant jouer la carte du contrat collectif et du paritarisme, ne correspondait plus au projet des nouveaux « entrepreneurs ». Il leur fallait une nouvelle organisation »<sup>1337</sup>. Ce nouveau projet patronal trouve corps dans le désir de fonder une nouvelle constitution sociale où, selon Marc Blondel, « ce sont les interlocuteurs sociaux, en l'occurrence dénommés ici partenaires, qui feraient la loi (...) cela porte un nom : c'est le corporatisme, c'est à dire un régime dans lequel les corporants font la loi »<sup>1338</sup>. Cette vision de la définition des normes sociales serait incompatible avec la vision du syndicalisme FO, qui se réserve la liberté de contracter, mais se refuse à jouer le rôle de l'Etat, même si la négociation peut impulser la loi. Au contraire pour l'organisation, sa conception de la politique contractuelle « conduit le MEDEF, en matière de négociation collective, à confondre autonomie et corporatisme »<sup>1339</sup>.

L'attachement et la défense du paritarisme que l'on peut, du fait de la promotion commune d'une sphère autonome de régulation sociale ou du monopole de représentation des organisations professionnelles, interpréter « comme la réalisation tardive de certains éléments du projet corporatiste des années trente »<sup>1340</sup>, pourrait au contraire nous faire lire le projet de Force Ouvrière en cohérence avec le projet corporatiste. Aussi la dénonciation par FO de la « refondation sociale » sur son caractère corporatiste semble surprenant. Il convient par conséquent avant d'aller plus loin de clarifier le terme de corporatisme.

Si le corporatisme, dans son acception courante, est souvent assimilé à la défense d'intérêts égoïstes marquée du sceau de la « collaboration de classe », nous entendons par corporatisme le

---

<sup>1335</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.73.

<sup>1336</sup> FO, *ibid.*, p.74.

<sup>1337</sup> Marie-Laure SCHISSELE, *Le patronat rallume la lutte des classes*, éd. du petit pavé, préface de Marc Blondel, 2002.

<sup>1338</sup> FO, « Discours d'ouverture du secrétaire général au 19<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.13.

<sup>1339</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.73.

<sup>1340</sup> Lucy apROBERTS et alii, « Formes et dynamiques de la régulation paritaire », *Revue de l'IRES*, n°24, printemps-été 1997, p.29.

mode de régulation politique qui vise à l'établissement de l'intérêt général par l'incorporation des producteurs dans la sphère politique, par la collaboration des *corporants*. Sans doute faudrait-il nuancer selon les tendances du corporatisme<sup>1341</sup>. De même, le fait que des législations désignées comme corporatistes aient été menées par les régimes autoritaires des années trente et quarante<sup>1342</sup> et aient ainsi lourdement discrédité le corporatisme, comme la tradition étatiste jacobine française, sont des éléments à prendre en compte dans l'appréhension du discours de FO à l'aune du projet corporatiste. Toutefois, le rapport à la définition de l'intérêt général nous semble un élément de première importance dans la compréhension des pratiques et discours de Force Ouvrière. Or, « nous ne voulons pas être, à Force ouvrière, les co-représentants de l'intérêt général qui doit être pris en charge par les seuls politiques »<sup>1343</sup>. FO a toujours cherché à limiter son action à l'intérêt immédiat des travailleurs, ce qui pousse l'organisation à un champ réduit de revendications et à centrer son action essentiellement sur les salaires directs ou « différés ». En ce sens, le paritarisme pour FO est une sphère autonome réduite à quelques compétences sur quelques questions précises des relations professionnelles et notamment la gestion du salaire « différé ». On peut reprocher le caractère peu théorique de la position de FO, puisque les frontières du paritarisme ne sont constituées que par la pratique, sans autre fondements qui en objectiveraient les champs légitimes. Mais il n'en est pas moins clair que le projet « empirique » de Force Ouvrière s'écarte du projet corporatiste des années trente.

FO dénonce ainsi la philosophie de la « refondation sociale » comme un corporatisme parce qu'elle y voit une prétention à se substituer au politique et à la définition d'un intérêt général. La centrale n'envisage la politique contractuelle en matière de protection sociale que comme l'occasion de définition d'un compromis sur le partage des richesses, l'accord se faisant sur le positionnement du curseur acceptable par les deux parties : « Un bon accord ne peut être qu'un bon compromis, c'est-à-dire un accord où les employeurs considèrent qu'ils ont trop cédé et les travailleurs pas assez obtenu »<sup>1344</sup>. Force Ouvrière défend une conception du paritarisme essentiellement comme un outil de gestion du salaire « différé », non comme un substitut à l'Etat et aux politiques publiques. Nous avons vu qu'à cet égard, FO s'est toujours opposée à l'« activation des dépenses passives » de l'UNEDIC, assimilées aux politiques d'emploi qui ne peuvent, à son sens, relever de la gestion paritaire. La tradition de l'organisation peut difficilement lui permettre de souscrire par exemple à l'affirmation du préambule de la convention

---

<sup>1341</sup> Nous renvoyons à la typologie de Jean-Pierre LE CROM exposée dans *Syndicats nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, éd. de l'Atelier, 1995, et reprise par Lucy apROBERTS et alii, *op.cit.*, 1997.

<sup>1342</sup> dans le cas français au régime de Vichy et à sa Charte du travail.

<sup>1343</sup> Marc BLONDEL, *op.cit.*, 2002, pp.86-87.

<sup>1344</sup> Déclaration de FO du 2 juin 2000, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2480, 7 juin 2000.

UNEDIC 2001 selon laquelle « *les partenaires sociaux, responsables de la gestion de l'assurance chômage, considèrent qu'ils sont compétents pour définir les solutions les mieux adaptées aux problèmes posés par la situation de l'emploi* ». Ces « *solutions* » dès lors qu'elles dépassent le cadre de l'indemnisation ne relèvent plus de la politique contractuelle pour FO.

Cette vision est d'ailleurs confirmée par la position de l'organisation vis-à-vis du rôle du syndicalisme dans l'établissement d'une politique d'emploi ou de ce qui s'y apparente. On peut à cet égard s'en référer à son discours sur la réduction du temps de travail. Revendication structurante de la CFDT et de la CGT comme moteur de créations d'emplois, FO en fait essentiellement une revendication corporative. Lors du Congrès de novembre 1984, la résolution sur « *les salaires et la rémunération* » pose sa préférence pour le salaire : « *Le Congrès réaffirme solennellement son attachement à la solidarité de la classe ouvrière tout entière et son refus catégorique de se laisser entraîner sur le terrain douteux des fausses solidarités symbolisé par le principe « partage du travail / partage des revenus »* »<sup>1345</sup>, réponse directe aux « nouvelles solidarités » prônées par la CFDT. Dans sa résolution « *Emploi – formation professionnelle* », le congrès explique qu'« *il ne peut accepter que le fait d'avoir un emploi soit considéré comme un privilège qu'il conviendrait de partager* »<sup>1346</sup>. En 1989, le 16<sup>ème</sup> congrès de FO rappelle une nouvelle fois « *son refus de considérer la création d'emplois, l'amélioration des conditions de travail, comme des contreparties à l'aménagement du temps de travail alors qu'ils doivent constituer l'objectif même de ces négociations* »<sup>1347</sup>. En 1996, encore, FO « *rejette l'idée du « partage du travail et des revenus », c'est à dire la « négociation » conjointe durée de travail-emploi-salaires* »<sup>1348</sup>. Lors du mouvement des chômeurs, en janvier 1998, dans un communiqué daté du 8 janvier, la CGT-FO « *rappelle, concernant la réduction du temps de travail, qu'il ne faut pas créer d'illusions en matière d'emplois avec le partage du travail* »<sup>1349</sup>.

Pour Force Ouvrière, la réduction du temps de travail est, en priorité, un outil de progrès social, plutôt qu'un vecteur de création d'emplois. D'où son insistance à vouloir séparer la négociation salariale de celle du temps de travail. C'est ainsi qu'en 2000 encore, le Congrès de FO réaffirme que « *la réduction du temps de travail est d'abord une revendication* »<sup>1350</sup>, alors que les « 35 heures » apparaissent à la confédération avant tout comme un outil de flexibilisation de l'emploi et de modération salariale. La réduction du temps de travail « *est devenue un enjeu électoral, un*

---

<sup>1345</sup> FO, *FO Hebdo*, n°1818, 28 novembre 1984, p.31.

<sup>1346</sup> FO, *ibid.*, p.32.

<sup>1347</sup> FO, *FO Hebdo* n°1983, 9 février 1989, p.34.

<sup>1348</sup> FO, « Résolution sociale du 18<sup>ème</sup> Congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2289, 1<sup>er</sup> mars 1996, p.96.

<sup>1349</sup> Déclaration de FO du 8 janvier 1998, parue dans FO, *FO Hebdo*, n°2371, 14 janvier 1998.

<sup>1350</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.76.

*instrument politico-économique de régulation de l'emploi, un outil de déréglementation alors que pour la CGT-Force Ouvrière, il s'agissait d'une revendication sociale »*<sup>1351</sup>.

La dénonciation de l'interventionnisme de l'Etat exprimée parfois par Force Ouvrière, au nom de l'indépendance de la politique contractuelle, ne doit donc pas faire illusion quand à la communauté de vues que l'organisation syndicale partagerait avec le MEDEF. Lorsque FO dénonce l'interventionnisme des pouvoirs publics, c'est lorsqu'ils interviennent sur un champ que FO juge réservé à la politique contractuelle. Mais jamais Force Ouvrière ne conçoit d'empiéter sur les prérogatives des pouvoirs publics. Au contraire, la volonté affichée du MEDEF de faire primer le contrat sur la loi, cherche à rendre l'intervention de l'Etat subsidiaire des choix que les organisations syndicales et patronales contracteraient. Il y a par exemple une nette différence entre la dénonciation par FO d'une action de l'Etat qui conduit « à remettre en cause l'articulation des niveaux de négociation en multipliant les possibilités dérogatoires »<sup>1352</sup> à l'ordre public social, et le MEDEF qui dénonce l'interventionnisme de l'Etat du fait même de l'ordre public social.

La politique contractuelle telle qu'elle est envisagée par Force Ouvrière se distingue nettement de la vision globalisante promue par la « refondation sociale » patronale. Derrière les termes de contractualisation, de négociation et même d'autonomie des partenaires sociaux, Force Ouvrière envisage une toute autre philosophie de son action. La « refondation sociale », comme son nom l'indique, porte un projet de société, ce à quoi Force Ouvrière se refuse, voulant limiter pour l'essentiel son action en matière de protection sociale à la contractualisation du niveau des richesses consacrées à la couverture de tel ou tel « risque social ».

Nous avons avec la CFDT et FO deux visions bien différentes du rôle de la négociation collective, de l'espace qu'elle recouvre. Dans le cas de la CFDT nous pouvons conclure à une cohérence de vue entre son approche de la négociation et la « refondation sociale ». S'agissant de Force Ouvrière, la différence d'approche semble au contraire indépassable. Il nous semble que le rôle de ces deux identités syndicales est largement partie prenante de l'explication du jeu d'alliances entre les syndicats et le patronat, même si le contenu revendicatif reste un facteur central. Toutefois, dans le cas des contenus revendicatifs comme dans celui de la conception de la négociation collective, il y a un paradoxe entre la continuité des positions de FO et de la CFDT, et le renversement des alliances avec le patronat. La question posée renvoie au fait de savoir si ce n'est

---

<sup>1351</sup> FO, « Résolution sociale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.87.

<sup>1352</sup> FO, « Résolution générale du 19<sup>ème</sup> congrès de FO », *FO Hebdo*, supplément au n°2475, 3 mai 2000, p.74.

pas le patronat, CNPF puis MEDEF, qui a évolué et s'est retourné vers la CFDT, délaissant son vieux partenariat avec Force Ouvrière.

### **12.3. Le patronat et la négociation collective**

#### **12.3.1. Le CNPF sous Villiers**

Le patronat sort de la guerre déconsidéré du fait de ses positions sous le gouvernement de Vichy. La désignation à la tête de la nouvelle organisation patronale d'un patron résistant et déporté à Dachau en la personne de Georges Villiers, ne suffira pas à laver la réputation patronale. Aussi, les premières années de son existence, le CNPF fait profil bas, et assure le « service minimal » de ce que l'on peut attendre d'une organisation patronale : « *C'est un « conseil » et non une « confédération »* » note Pierre Morville : « *Limité par une « base » qui tient essentiellement à son indépendance, le CNPF va poursuivre après la Libération et jusqu'au début des années soixante, l'essentiel de l'orientation de la Confédération générale de la production française (CGPF), l'organisation patronale d'avant-guerre : la défense résolue des prérogatives du chef d'entreprise (vis-à-vis des salariés, des syndicats, de l'administration), la protection de l'économie française face à la concurrence internationale et une activité de lobbying actif et de pression sur l'appareil d'Etat et le Parlement* »<sup>1353</sup>. Pour Henri Weber, « *contraint à la « défense statique » par son impératif unitaire, [le patronat] est essentiellement acculé au négativisme du « groupe de veto ». Ses propositions positives elles-mêmes remplissent souvent un rôle tactique : faire pièce aux projets de réforme jugés pernicious et, si possible, les bloquer par des contre-propositions impraticables* »<sup>1354</sup>. Inlassablement, le patronat rejette sur le coût du travail, le poids des « charges » et des réglementations, et l'« interventionnisme » de l'Etat, la responsabilité des difficultés que les entreprises peuvent rencontrer. Les premières années d'existence du CNPF se traduisent par une méfiance et une résistance, tant vis-à-vis de l'Etat et de la « *manie nationale de légiférer* », qu'à l'égard des organisations syndicales de salariés et des conventions collectives, dans un contexte historique défavorable au patronat. Aussi, la négociation collective affirmée par la loi de février 1950 ne sera pas pleinement exploitée. Les grands accords collectifs de cette période sont souvent portés et imposés sous la pression de l'Etat (AGIRC en 1947, UNIRS en 1957, UNEDIC en 1958). « *Pendant un quart de siècle*<sup>1355</sup>, *le CNPF a présenté l'image d'un*

---

<sup>1353</sup> Pierre MORVILLE, *op.cit.*, 1985, pp.29-30.

<sup>1354</sup> Henri WEBER, *op.cit.*, 1986, pp.79-80.

<sup>1355</sup> La période est peut-être surévaluée.

groupe de pression conservateur, crispé sur la défense à courte vue d'intérêts fragmentés ; incapable d'intégrer cette défense dans un projet de société incarnant une figure possible de l'intérêt général, et susceptible, à ce titre, de gagner l'adhésion d'autres catégories sociales que celle des « indépendants » »<sup>1356</sup>.

### 12.3.2. La « doctrine Ceyrac »

La fin des années 1960 va constituer un tournant quant à la manière dont le CNPF envisage son rapport à la négociation collective. L'organisation dont Paul Huvelin prend la présidence en juin 1966, s'inscrit dans une volonté de négociation avec les organisations syndicales<sup>1357</sup>. Le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, guidé par la doctrine de Jacques Delors<sup>1358</sup>, appuie en ce sens, comme avait commencé à le faire par ailleurs le gouvernement Pompidou<sup>1359</sup>. Mais ce sont surtout les événements de mai 1968 qui provoquent le changement de comportement du CNPF, ou en tout cas qui l'accélère. Le patronat n'avait pas vu venir la révolte de mai. Les « ailes marchantes » du patronat, qui à l'image du Centre des Jeunes Patrons réclamaient la nécessité d'une reconnaissance du fait syndical, se sentent confirmées dans leurs analyses par la révolte ouvrière de 1968. C'est suite aux « événements » que *Entreprise et Progrès* et l'AGREF, deux associations patronales qui vont jouer un rôle éminent dans l'évolution du patronat, vont être fondées. Certains patrons de grandes entreprises créent simultanément le *Groupement d'études et de réformes de l'organisation* patronale (GEROP) au nom évocateur des ses intentions. De manière plus radicale, José Bidegain, patron de la fédération de la chaussure, voyant dans le CNPF une structure « irréformable », choisit de fonder le CNDE (Centre National des Dirigeants d'Entreprise) censé concurrencer et remplacer à terme le CNPF. Sa tentative échouera et son

---

<sup>1356</sup> Henri WEBER, *op.cit.*, 1986, p.80.

<sup>1357</sup> Nous parlons des instances nationales du CNPF, car comme le montrent Jean Bunel et Jean Saglio, le comportement des patrons dans leurs entreprises vis-à-vis de la reconnaissance du partenaire syndical et de la légitimité de la négociation collective est plus que mitigé (voir la 2<sup>ème</sup> partie de leur ouvrage : Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *op.cit.*, 1979).

<sup>1358</sup> « La formulation doctrinale d'une nouvelle politique de relations professionnelles verra le jour à l'Hôtel Matignon – c'est ce qu'on a pu appeler le social-delorisme (...). Le social-delorisme, du nom de son principal inspirateur J. Delors qui fut conseiller social du Premier Ministre J. Chaban-Delmas de 1969 à 1972, c'est bien pour la France une nouvelle doctrine des relations professionnelles » qui affirme la nécessité à ce que les « partenaires sociaux » négocient et s'accordent sur les différents champs des relations professionnelles : Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *ibid.*, pp.162-163.

<sup>1359</sup> En effet, l'unité d'action engagée au début de l'année 1966 par la CGT et la CFDT va déboucher sur une grève nationale le 1<sup>er</sup> février 1966. Les syndicats demandent dans la foulée des négociations salariales que le CNPF refuse. « Devant cette situation de blocage, fait sans précédent, le Premier ministre, Georges Pompidou, envoie une lettre aux partenaires sociaux leur enjoignant d'ouvrir des négociations dans cinq domaines (l'amélioration des garanties de ressources, la création des commissions paritaires de l'emploi, l'institution d'un délai d'information en cas de licenciements collectifs, les mesures sociales en cas de fusion ou de concentration d'entreprises et l'indemnisation du chômage partiel) » : Pierre MORVILLE, *op. cit.*, 1985, p.32.

organisation, ainsi que le GEROP, viendront se fondre dans *Entreprise et Progrès*. Dans une tradition patronale peu encline à la guerre ouverte, cette rupture de l'unité de façade et la vivacité de l'activisme patronal rénovateur montre que l'analyse d'une responsabilité patronale vis-à-vis des événements de mai 1968 n'est pas passée inaperçue dans le petit monde patronal.

Pour Jean Bunel et Jean Saglio, « *alors que la politique sociale était plutôt laissée dans le passé à l'initiative de chaque patron, et que les organisations professionnelles et interprofessionnelles ne cherchaient qu'à résister aux revendications du mouvement ouvrier et aux initiatives des pouvoirs publics au nom des charges accablantes que supportent les entreprises, le patronat insiste sur sa responsabilité collective et veut être une force de proposition* »<sup>1360</sup>. François Ceyrac, d'abord à la tête de la commission sociale du CNPF, puis à partir de 1972 à la présidence de l'organisation patronale, se lance dans de grandes négociations interprofessionnelles nationales. A cet effet, le 28 octobre 1969, le CNPF réforme ses statuts afin qu'il puisse contracter au nom de ses adhérents à l'exception notable de la question des salaires. Ainsi, sous l'impulsion de la présidence Ceyrac, les accords se multiplient entre 1969 et 1975. Les patrons à la base restent toutefois plus mitigés quant à la reconnaissance des organisations syndicales dans leur entreprise et de la légitimité de la négociation collective. Le « *Projet Ceyrac* », selon l'appellation de Jean Bunel et Jean Saglio, correspond donc à une mutation stratégique du CNPF vis-à-vis de la politique contractuelle. Pour Yvon Chotard, ancien dirigeant du CNPF, « *ce fut le mérite de François Ceyrac que d'opérer ce déblocage en acceptant de négocier avec les syndicats, tels qu'ils étaient et de ne plus leur poser de préalable (...) Pour les syndicats, pour FO, dont l'origine est la CGT, la lutte des classes existe et faire un accord, c'est faire une armistice. En bon dialecticien, F. Ceyrac a pris la tactique de l'adversaire : nous ne pouvons pas convaincre les syndicats de définir la finalité de l'entreprise, ils refusent l'économie de marché, eh bien, faisons de la coexistence et réglons tel ou tel problème* »<sup>1361</sup>.

### 12.3.3. Le patronat face à la crise

L'affaissement de la croissance économique et la montée du chômage au milieu des années 1970 comme le début de la « crise » du syndicalisme (recul des adhésions et des conflits sociaux) vont remettre en cause la pratique de partage négocié des richesses. L'heure n'est plus au compromis social. La crise de l'emploi et du syndicalisme va fournir le contexte d'une nouvelle politique

---

<sup>1360</sup> Jean BUNEL et Jean SAGLIO, *op.cit.*, 1979, p.169.

<sup>1361</sup> Yvon CHOTARD, *Les patrons et le patronat*, Calmann-Levy, 1986, p.98.



sociale du patronat<sup>1362</sup>. L'arrivée au pouvoir des socialistes, si elle « sonne » quelque peu le patronat, ne va pas infléchir la politique patronale. L'objectif pour le CNPF est de se présenter non comme l'opposant à un pouvoir élu, mais comme les porteurs du « bon sens » économique : « *Le CNPF abandonne alors l'étiquette du « parti des patrons » pour devenir le « parti de l'entreprise »* » résume Pierre Morville<sup>1363</sup>. Il ne s'agit plus de défendre les intérêts patronaux, mais l'intérêt économique général de la France. La « bataille contre les charges »<sup>1364</sup> et contre les contraintes légales<sup>1365</sup> s'inscrit dans cette perspective discursive. Le patronat dans sa stratégie d'usure et de communication en direction de l'opinion réussit notamment à convaincre du bien-fondé de la baisse des cotisations sociales et des impôts pour relancer l'emploi et la croissance. Par ailleurs, le niveau de l'entreprise va être privilégié sur celui de la branche ou interprofessionnel, au nom des « données concrètes » des entreprises, auxquelles les « innovations sociales » doivent être adaptées. Cette « décentralisation » de la négociation, outre l'affaiblissement syndical intrinsèque qu'elle provoque du fait de la parcellisation de la négociation, va fournir la base d'une politique de marginalisation des organisations syndicales dans l'entreprise. En effet, les politiques de concertation directe des salariés, inspirées du modèle japonais d'entreprise très valorisé dans les milieux patronaux de la fin des années 1970 et du début des années 1980<sup>1366</sup>, vont se développer *via* les « cercles de qualité » ou « groupes de progrès ». La rigueur salariale est à l'ordre du jour, légitimée par un travail important de communication du CNPF, repris dans les rangs politiques, y compris du pouvoir socialiste qui opère un virage politique en 1982 et 1983. Dans ce cadre, la négociation change d'orientation : « *pendant la période de l'expansion, le syndicalisme a visé à obtenir que les salariés bénéficient d'une progression de leur pouvoir d'achat, de meilleures garanties consignées dans les codes du travail et de la Sécurité sociale et, d'une manière plus floue et intermittente, d'un droit de regard sur leurs conditions de travail. Avec la crise, les employeurs mettent en œuvre des politiques d'individualisation des salaires, de déréglementation, d'intégration qui prennent à rebours les pratiques antérieures* »<sup>1367</sup>.

Le patronat a largement évolué dans son rapport à la négociation. Face aux difficultés syndicales, il ne fait pas le choix d'en revenir au temps du refus du fait syndical, du refus de la négociation. Il

---

<sup>1362</sup> Cf. Pierre MORVILLE, *op.cit.*, 1985.

<sup>1363</sup> Pierre MORVILLE, *ibid.*, p.43.

<sup>1364</sup> cf. in Henri WEBER, *op.cit.*, 1986, pp.329-334.

<sup>1365</sup> La revendication patronale de flexibilité, inspirée encore du « modèle d'entreprise japonais », va constituer un cheval de bataille important du CNPF (cf. Henri WEBER, *ibid.*, chap.20, pp.344-357 ou Pierre MORVILLE, *ibid.*, 2<sup>ème</sup> partie, pp.57-98).

<sup>1366</sup> Cf. Pierre MORVILLE, *ibid.*, pp.48-52.

<sup>1367</sup> Pierre MORVILLE, *ibid.*, p.83.

a appris à composer avec la négociation collective et à en tirer un profit. Au niveau de l'entreprise, il contourne les syndicats en s'adressant directement aux salariés, au niveau des branches, il prône la rigueur salariale, au niveau interprofessionnel, il entame une offensive contre le salaire indirect, dont le premier aboutissement majeur aura lieu à l'UNEDIC en 1982 et 1984<sup>1368</sup>.

Aujourd'hui, la « refondation sociale » achève le mouvement de réappropriation patronale de la négociation collective dans une conception néo-corporatiste. Le MEDEF se fait le promoteur d'une sphère autonome de l'Etat où les partenaires sociaux seraient les producteurs du Droit<sup>1369</sup>. Certes le patronat s'est toujours offusqué d'une intervention qu'il jugeait trop importante de l'Etat, mais c'était pour laisser la liberté aux entreprises de s'organiser selon leurs vœux. Ici le projet porté par le MEDEF ne revendique pas la liberté de l'entreprise, mais le transfert de l'Etat vers les partenaires sociaux du rôle de législateur dans les domaines traditionnels qui leur reviennent, au nom de leur connaissance « *des réalités du terrain* », de leur représentativité « naturelle ».

C'est donc dans le cadre de ce mouvement de transformations successives des rapports du patronat à la négociation collective, au paritarisme, à la contractualisation sociale, que nous devons lire la succession des partenariats qu'il va nouer avec telle ou telle organisation syndicale.

---

<sup>1368</sup> Les autres branches de la protection sociale seront relativement épargnées, mais le discours qui s'installe, notamment au regard des déficits annoncés de l'assurance-maladie, augurent les réformes des années 1990 et 2000.

<sup>1369</sup> Nous renvoyons au chapitre consacré à la « Refondation sociale ».

## **Conclusion : le patronat a choisi la CFDT**

La conjonction de l'unité patronale, du pluralisme syndical et d'un paritarisme numérique strict des représentants syndicaux et patronaux dans les caisses de protection sociale, dans un contexte où l'extension d'accords minoritaires est jugé légitime, a pour conséquence de mettre le patronat en position de choix vis-à-vis des organisations syndicales.

Plus largement, c'est la nature des relations professionnelles qui se modifie. Les organisations syndicales s'institutionnalisent et tendent à se transformer en « agences sociales » participant de l'ordre social au lieu de le contester, instituant ainsi le « partenariat social » comme mode d'organisation des relations professionnelles. Dans le contexte où le patronat est l'arbitre des alliances, les organisations syndicales ont à faire le choix entre un rôle de « fonctionnaire social » partenaire du patronat, et un rôle d'animateur du mouvement social. Les organisations qui ne peuvent peser dans le rôle d'animation parce qu'elles sont minoritaires ont naturellement tendance à se retourner vers le premier rôle, mais ce positionnement peut aussi relever d'un choix stratégique. C'est ce qui institue en France, comme élément induit de la forme des relations professionnelles et non comme sa « pathologie » (le syndicat « traître », « jaune », « pro-patronal »), l'existence d'un « partenaire privilégié du patronat ».

Dès lors que l'existence de ce « partenaire privilégié » est acquise comme expression normale des relations professionnelles telles qu'elles sont organisées, il faut naturellement comprendre comment ce partenaire est défini, ou plutôt choisi par « l'arbitre » patronal. L'histoire des relations professionnelles françaises nous apprend que FO a traditionnellement tenu ce rôle jusqu'à la fin des années 1980. Mais cette décennie 1980 a également vu l'émergence de la CFDT comme partenaire patronal. Et, de fait, la CFDT détrônera Force Ouvrière de ce poste au début des années 1990. L'UNEDIC est la première institution où ce renversement d'alliances se concrétisera. En effet, en 1992, le CNPF et la CFDT s'unissent pour attribuer la présidence de l'UNEDIC à Nicole Notat. Depuis, la CFDT et le patronat s'accordent par alternance cette présidence de l'UNEDIC. La CNAMTS connaîtra le même destin à partir de 1996, année où Jean-Marie Spaeth, de la CFDT, en est élu président.

Ces alliances « marchent sur deux jambes » : l'accord sur le « fond » (quelle indemnisation légitime du chômage) et l'accord sur la « forme » (quels espaces légitimes de la négociation et du partenariat social).

Sur le « fond », nous avons tenté de montrer que FO a cédé sa place à la CFDT à l'UNEDIC à partir du moment où le compromis avec le patronat n'était plus une position tenable, notamment

du fait de l'imposition grandissante du principe d'« activation » dans les formes prises par le régime, à l'initiative notamment de la CFDT. A l'inverse le « droit à l'emploi », érigé en guide revendicatif par la CFDT, l'a amenée sur des positions en accord avec les intérêts patronaux dans la droite ligne de la grille de lecture néoclassique des causes du chômage et de ses remèdes. Mais le succès des positions de la CFDT, le recul de FO, et donc le renversement d'alliance avec le patronat, s'est également fait à la faveur de la bienveillance des pouvoirs publics (au sens large). Ces derniers ont, depuis la fin des années 1970, construit un référentiel du traitement social du chômage avec lequel les revendications cédétistes entrent en écho, alors que le positionnement de FO se voyait peu à peu disqualifié.

Du côté de la légitimité de la négociation et de son espace, nous avons vu que c'est avant tout le patronat qui a modifié son attitude. Du refus de négocier et de reconnaître la légitimité du syndicalisme, il a opté, dans les années 1960, pour la négociation d'acquis salariaux minimum pour contenir le mouvement syndical. Puis il a, au bénéfice de la « crise » économique et surtout du chômage de masse, fait de la négociation un outil de remise en cause des droits salariaux depuis les années 1980. Dans le contexte paritaire, le patronat a du choisir entre deux conceptions syndicales de la négociation, stables dans le temps : celle de la CFDT pour qui la négociation est l'occasion de la construction et de la défense d'un projet de société, ou celle de FO qui limite la négociation pour l'essentiel à la définition du compromis sur la répartition des richesses entre salaires (directs et « différés ») et profits.

Lorsque le patronat commence à s'engager dans une logique de « partenariat social », afin de contenir les mouvements revendicatifs dans les années 1960 et 1970, il lui faut trouver le partenaire syndical avec qui tomber d'accord. Il se tourne d'abord vers FO qui, du fait de sa démarche contractuelle réformiste et de son besoin d'affirmation du fait de sa position minoritaire, offre la garantie que ses exigences ne soient trop éloignées de ce que le patronat souhaite céder, et permet donc de signer des accords à même de limiter les conflits sans nuire massivement aux intérêts des entreprises. FO sera un partenaire « efficace », y compris en période de crise, durant laquelle « la stratégie des concessions limitées », pour reprendre l'expression de René Mouriaux, permet de maintenir un partenariat en négociant des baisses limitées du niveau de compromis sur le partage des richesses.

Mais, peu à peu, la CFDT se révèle être un partenaire assidu aux séances de signature. Et le MEDEF voit de plus en plus son intérêt à s'associer avec la CFDT, notamment à l'UNEDIC.

Le CNPF en devenant MEDEF, ainsi que le projet de « Refondation sociale » qui accompagne cette mutation de l'organisation, marquent sans doute un cap dans l'histoire patronale. Thierry Renard et Voltairine de Cleyre voient dans les nouveaux dirigeants patronaux, qui fondent le

MEDEF et portent la « refondation sociale », « *une nouvelle équipe qui épouse les mutations du capitalisme des quinze dernière années et dont l'arrivée au pouvoir ressemble à un putsch des « modernes » contre les « anciens »* »<sup>1370</sup>. De même Gérard Adam estime « *que la démission de Jean Gandois, qui s'était fortement impliqué dans l'élaboration de cette philosophie des rapports sociaux [renouveau de la négociation collective interprofessionnelle « classique »], n'a pas seulement été provoquée par son échec devant Lionel Jospin. Elle est due tout autant à l'existence d'une opposition interne latente qui ne s'exprimait pas officiellement devant le président du CNPF mais rêvait d'un désengagement social du patronat* »<sup>1371</sup>. En guise de désengagement social, la « Refondation sociale » ne correspond pas tout à fait au « programme », mais impose une nouvelle vision du rôle social du patronat en décalage avec la conception portée par Jean Gandois ou certains de ses prédécesseurs, ceux-là même qui voyaient en FO le partenaire le plus valide.

Derrière l'« *éthique du risque* » comme guide de « *gouvernance* » promu par le nouveau discours patronal, c'est bien un projet de société qui est en cause<sup>1372</sup>, un syndicalisme patronal d'« intérêt général ». MEDEF et CFDT se retrouvent tous les deux sur le principe d'un syndicalisme « d'intérêt général », tous les deux revendiquent une légitimité à s'exprimer au nom de tous, au nom de la « *société civile* ». C'est donc tout naturellement que MEDEF et CFDT se retrouvent unis pour faire aboutir une « Refondation sociale », expression de cette autonomie des partenaires sociaux et de leur droit de « *dire le social* ».

Le MEDEF, en tant qu'arbitre des élégances des régimes paritaires, a choisi, depuis dix ans, de faire de la CFDT son partenaire privilégié. La CFDT correspond à l'organisation syndicale qui permet au patronat de répondre au mieux à ses propres attentes revendicatives. Sur le fond des domaines négociés, en opposant droit à l'emploi et droit au salaire, CFDT et MEDEF se retrouvent pour défendre ou accepter une modération salariale (en emploi hors de l'emploi) ou un dévoiement du salaire *via* l'« activation » des dépenses d'indemnisation. Sur la lecture du rôle des partenaires sociaux, MEDEF et CFDT se retrouvent sur l'idée d'une autonomie contractuelle renforcée des partenaires sociaux. Il faudrait bien sur nuancer, puisque, c'est une récurrence historique, le patronat sait également en appeler au législateur lorsque celui-ci peut peser en sa faveur. Mais la vision « néocorporatiste » de la « refondation sociale » affirme ce partenariat engagée au début des années 1990.

---

<sup>1370</sup> Thierry RENARD et Voltairine DE CLEYRE, *op.cit.*, 2001, p.64.

<sup>1371</sup> Gérard ADAM, *op.cit.*, 2002,

<sup>1372</sup> Cf, le « *totalitarisme light* » décrit par Thierry RENARD et Voltairine DE CLEYRE, *op.cit.*, 2001, pp.20-25 et plus généralement le premier chapitre de l'ouvrage.

Ce partenariat privilégié a de fortes chances de durer, tant la logique de « partenariat social » entretient la « nécessité » de maintenir les conditions du partenariat (« *sauver le paritarisme* »). C'est ce qui explique la durée de l'association entre FO et le CNPF et de celle aujourd'hui engagée entre le MEDEF et la CFDT. Le MEDEF et la CFDT ont, en définitive, plus que signé un accord ensemble le 14 juin 2000. Ces deux organisations ont scellé une alliance qui avait commencé à prendre corps au début des années 1990 et dont le cœur tourne, au final, sur les questions du droit au salaire et de la délibération politique sur celui-ci.

## Conclusion générale

Nous avons proposé une présentation et une explication d'un épisode de la (dé)construction du droit au salaire des chômeurs et de ses enjeux. Les conditions institutionnelles (paritarisme numérique strict, pluralisme syndical, statut de la représentativité syndicale et validité des accords minoritaires) qui impliquent un partenariat privilégié entre une organisation syndicale et le patronat, ainsi que les positionnements idéologiques des acteurs sur les deux volets essentiels à toute négociation (le sens de la négociation et du partenariat social et le contenu de l'accord) qui orientent ce partenariat, nous permettent de réincarner l'histoire du droit au salaire et de contribuer au delà à une sociologie de la protection sociale. Sur cette double approche de la « forme », soit les positionnements sur les modes légitimes de transformation sociale (paritarisme, négociation), et du « fond », à partir de la question du traitement social du chômage (quelles formes légitimes ?), nous avons tenté une explication du renversement d'alliance FO-CNPF au profit d'un partenariat CFDT-MEDEF et une explication du fonctionnement des relations interprofessionnelles. Les récentes évolutions conventionnelles à l'UNEDIC nous permettent déjà de mettre à l'épreuve pour partie nos conclusions. Les décisions postérieures à la convention 2001 sur les conditions indemnitaires du régime UNEDIC et les positionnements des différents acteurs ne démentent pas l'analyse énoncée à partir de la négociation de l'année 2000, initiatrice du PARE.

En effet, l'accord du 20 décembre 2002 à l'UNEDIC, avenant à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001<sup>1373</sup>, a décidé d'une refonte des filières d'indemnisation<sup>1374</sup> afin de faire face au déficit du régime. Il confirme l'opposition entre la CGT et FO d'une part, le patronat la CFDT, CFTC et la CGC d'autre part. Le même binôme CFDT-MEDEF maintient sa domination sur le résultat des négociations et renforce encore la prégnance de ce partenariat privilégié sur les relations professionnelles et, en tout cas, sur les formes de l'indemnisation du chômage en France.

Dans son contenu, l'accord du 20 décembre 2002 fut motivé par le déficit du régime conventionnel d'indemnisation du chômage. Les mesures d'économies décidées prennent corps à

---

<sup>1373</sup> Avenant daté du 5 février 2003.

<sup>1374</sup> Filières d'indemnisation définies par le protocole du 20 décembre 2002

<i>Durée d'affiliation (de cotisation)</i>	<i>Durée d'indemnisation</i>
6 mois au cours des 22 derniers mois	7 mois
14 mois au cours des derniers 24 mois	23 mois
27 mois au cours des derniers 36 mois	de 50 ans à 57 ans : 36 mois Plus de 57 ans : 42 mois

travers deux mesures phares : l'augmentation des cotisations sociales et la réduction à trois du nombre de filières d'indemnisation (au lieu de six précédemment)<sup>1375</sup>.

S'agissant des contributions sociales, force est de constater que les hausses de cotisations font peser sur les salariés l'essentiel du financement du déficit du régime UNEDIC :

	Convention 1997	Convention 2001 (une seule baisse de cotisation sur les trois prévues à eu lieu)	Protocole 2002
Cotisations patronales	3,97 %	3,70 %	4 %
Cotisations salariales	2,21 %	2,10 %	2,40 %
Total	6,18 %	5,80 %	6,40 %

Au final, ce sont les salariés qui paient la facture du PARE. Alors que les employeurs retrouvent un taux de cotisation quasi-identique à celui de la période 1997-2000 (+0,03 point soit une hausse de 0,76%) qui précède la mise en œuvre du PARE, les salariés subissent une augmentation de 0,19 point en comparaison avec la convention de 1997, soit une hausse de 8,6% de leur contribution.

La deuxième mesure d'économie a connu des échos médiatiques, politiques et juridiques importants. La réduction du nombre de filières d'indemnisation s'est traduite par une réduction de la durée d'ouverture des droits (à durée de cotisation égale) de nombreux chômeurs, en particulier des plus précaires (6 mois d'affiliation minimum au lieu de quatre précédemment<sup>1376</sup>) et des plus âgés<sup>1377</sup>. Notons enfin, pour clarifier la situation que l'accord, s'il a défrayé la chronique sur le sort des « recalculés », amputés d'une partie de leurs droits (en durée) par application des modalités de l'accord au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les personnes dont les droits étaient déjà ouverts<sup>1378</sup> (entre 600 000 et 850 000 personnes touchées selon les sources), concerne en fait depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'ensemble des nouveaux inscrits au chômage. Le rétablissement dans leurs droits des « recalculés » suite aux actions juridiques menées par la CGT et les associations de chômeurs (AC !, APEIS et MNCP), mais surtout par décision politique, n'a pas annulé la modification des conditions d'indemnisation des nouveaux indemnisés. Ces conditions ont d'ailleurs été confirmées par la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004 signée par les mêmes organisations. L'arbre des « recalculés » ne doit pas cacher la forêt des autres chômeurs qui se voient appliquer les nouvelles

<sup>1375</sup> L'UNEDIC a également procédé à un emprunt de 6 milliards d'euros

<sup>1376</sup> La période de référence est toutefois plus large (22 mois au lieu de 18).

<sup>1377</sup> En effet, alors que les plus de 50 ans bénéficiaient de droits plus longs dès 8 mois d'affiliation, ils doivent désormais faire valoir 27 mois pour bénéficier de mesures particulières plus favorables. De plus, cette affiliation de 27 mois dans les 36 mois n'ouvre plus qu'à 36 mois de droits et non plus à 45 mois comme dans la convention 2001. De même, dans la convention 2001, 55 ans était un seuil qui améliorait encore en durée les droits : c'est désormais 57 ans. Alors que la convention 2001 ouvrait un droit de 60 mois pour les plus de 55 ans ayant cotisé 27 mois dans les 36 mois, l'accord du 20 décembre 2002 prévoit un droit de seulement 42 mois pour les plus de 57 ans.

<sup>1378</sup> A l'exception des plus de 50 ans.



conditions d'indemnisation par l'UNEDIC. L'accord est donc effectif et appliqué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, le contentieux engagé ne fait qu'en modifier conjoncturellement l'étendue.

L'accord conclu le 20 décembre 2002 est donc régressif pour les salariés, qu'ils soient privés d'emploi ou en activité. Derrière ce choix des syndicats signataires, choix fait le 20 décembre 2002 puis confirmé dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2004, se cache bien la question du paritarisme et de ses vertus (postulées). Principal syndicat signataire, la CFDT note qu'« *en tant que gestionnaires de l'assurance-chômage, [les organisations gestionnaires] ont l'obligation légale d'équilibrer les comptes de l'Unedic et de garantir le paiement régulier des allocations. Or, ces comptes connaissent un déficit jamais atteint dans l'histoire de l'Unedic* »<sup>1379</sup>. La sauvegarde du régime paritaire est un objectif prioritaire, qui passe avant le maintien des niveaux de ressources des chômeurs et des salariés, conformément à l'argument selon lequel la préservation d'un régime moins favorable vaut mieux que sa disparition pure et simple. La CFDT stigmatise à cet égard les « *donneurs de leçons [qui] font aujourd'hui assaut de démagogie, face au déficit énorme qui menaçait l'assurance chômage de faillite. Sans proposition, ils font de la durée d'indemnisation leur cheval de bataille. Qu'importe, pour eux, si la non-dégressivité des allocations a été maintenu contre les prétentions patronales, ainsi que les aides au retour à l'emploi !* »<sup>1380</sup>. Au contraire « *Par cet accord, les partenaires sociaux CFDT-CFTC et CGC et le patronat, gestionnaires de l'assurance-chômage, ont démontré qu'ils sont capables de prendre leurs responsabilités pour préserver un acquis social fondamental pour les salariés et les chômeurs* »<sup>1381</sup>.

L'objet du débat concerne, certes, le contenu de l'accord et ses conséquences indemnitaires, puisque la CFDT note, à juste titre, que la dégressivité n'a pas été rétablie d'une part, et que le PARE, cher à l'organisation, est maintenu d'autre part. Mais ce contenu est conditionné par les positions des différentes organisations sur le paritarisme et sa légitimité. La question du maintien du paritarisme, et donc de la répartition des pouvoirs de délibération politique en matière d'indemnisation du chômage, surplombe celle du contenu de la convention : « *dans l'hypothèse où aucune solution financière n'était trouvée, c'est l'Etat qui prendrait le système d'assurance-chômage en main. On sait par expérience que les garanties pour les chômeurs ne seraient pas meilleures* », note la CFDT<sup>1382</sup>. Outre le fait qu'il nous semble très incertain de considérer que l'Etat se réapproprierait le régime en cas d'échec des négociations (l'exemple de 1982 montre le

---

<sup>1379</sup> Déclaration de la CFDT, janvier 2003

<sup>1380</sup> CFDT, « Assurance chômage : assez de démagogie », *Les argumentaires*, supplément à *Syndicalisme Hebdo*, n°2958, 27 novembre 2003.

<sup>1381</sup> Déclaration de Michel Jalmain du 20 décembre 2002.

<sup>1382</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2978, 22 avril 2004.

contraire), c'est donc bien la position d'« agence sociale » ou de « fonctionnaire social » de la CFDT (et de ses partenaires syndicaux) qui explique pour beaucoup la signature cédétiste en 2002, comme elle l'expliquait les années précédentes. A cet égard, lorsque 35 « recalculés » obtiennent gain de cause auprès du tribunal de grande instance de Marseille (premier jugement rendu en France), la CFDT s'inquiète. « *L'heure a-t-elle sonné pour l'un des seuls organismes paritaires en France ?* » s'interroge Michel Jalmain<sup>1383</sup>. « *Est-ce vraiment une victoire pour les chômeurs ?* »<sup>1384</sup> questionne l'hebdomadaire de la confédération<sup>1385</sup>. Le maintien du régime paritaire est le centre des préoccupations de la CFDT, puisque c'est le rôle social de l'organisation, induit par le contexte institutionnel et par ses cohérences idéologiques avec le partenaire patronal, qui est en question.

En somme, l'accord du 20 décembre 2002 est conforme aux conditions du partenariat CFDT-MEDEF que nous avons relevées et en est donc le résultat. Sur le fond, le « droit à l'emploi », dont on a vu qu'il permettait à la CFDT et au MEDEF de se rejoindre dans leurs analyses et qu'il se conformait au référentiel du traitement social du chômage, est défendu ou préservé à travers le maintien du PARE et de ses financements : les conditions du partenariat CFDT-MEDEF sur le contenu de l'accord sont donc maintenues. Sur la « forme », le maintien du régime paritaire continue à unir le patronat, qui y tient une position dominante, et la CFDT, qui, en tant qu'agence sociale partenaire, en accepte le rôle de « premier signataire » d'accords, y compris régressifs. Le partenariat de la CFDT et du MEDEF s'appuie sur les mêmes mécanismes en 2002 et 2003 qu'en 2000. La crise soulevée par les « recalculés » comme celle des mécontentements sur la position de la CFDT en 2003 sur la réforme des retraites, ne sont sans doute qu'une parenthèse qui ne seront pas en mesure de transformer les positionnements de la CFDT ou plutôt le choix du patronat. L'histoire du droit au salaire des chômeurs s'incarne donc toujours dans cette domination d'un partenariat privilégié entre la CFDT et le MEDEF et cette alliance a certainement encore de beaux jours devant elle.

---

<sup>1383</sup> Editorial de Michel Jalmain, *Syndicalisme Hebdo*, n°2978, 22 avril 2004.

<sup>1384</sup> CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2978, 22 avril 2004.

<sup>1385</sup> L'inquiétude ne porte pas tant sur la victoire de ces quelques « recalculés » que sur l'avis que le conseil d'Etat doit rendre sur la légitimité de l'agrément de l'accord du 20 décembre 2002, entaché de certaines irrégularités. L'annulation de celui-ci provoquerait une paralysie de l'Unedic qui n'aurait plus droit de prélever des cotisations et verser des indemnités mais entraîneraient également l'obligation pour les chômeurs de rembourser les sommes perçues, et pour l'Unedic de rembourser les cotisations. Dans les faits, le Conseil d'Etat, différera son annulation de l'agrément afin de permettre à un nouvel agrément d'entrer en vigueur avant l'annulation (voir Philippe LANGLOIS, « Les étranges tribulations des "recalculés" et autres demandeurs d'emploi dans le droit français », *Droit social*, n°7-8, juillet-août 2004, pp.762-765 ; Xavier PRETOT, « Le contentieux de l'assurance chômage entre le juge civil et le juge administratif », *Droit social*, n°7-8, juillet-août 2004, pp.766-773.

Les acteurs de la relation salariale sont donc bien au cœur de l'histoire de la mise en sécurité sociale des chômeurs comme de l'ensemble des travailleurs dans et hors de l'emploi. Nous avons insisté sur le rôle de ces acteurs syndicaux et patronaux dans cette histoire, par l'observation des modalités de (dé)construction du droit au salaire des chômeurs par ces acteurs sur la négociation de l'année 2000 à l'UNEDIC. Nous avons ainsi pris, en quelque sorte, le contre-pied de la recherche sur la protection sociale qui défend et s'appuie le plus souvent sur une représentation de la construction de la protection sociale en France comme une mise en sécurité sociale par l'Etat d'une population vouée à la vulnérabilité de masse en dehors de son intervention. Cet Etat (Etat luttant contre l'anomie ou la désaffiliation, Etat-social, Etat-providence, l'*Etat face aux chômeurs*) incarne de manière plus ou moins abstraite cette histoire, ignorant la dimension salariale et la place centrale des acteurs de cette relation salariale dans la construction de cette protection sociale : « *Le travailleur chez Castel par exemple, n'est porteur de rien. Il n'est défini que par son manque : il est « démuné » faute d'accéder à la propriété. Porteur de rien, il n'est aussi acteur de rien : l'évolution des droits relève d'un « on » indéfini qui au bout du compte est l'Etat, ou l'articulation entre l'Etat et le marché* »<sup>1386</sup>. Mais force est de constater que, si elle s'éloigne d'une explication centrée sur l'Etat, notre contribution à une sociologie de la protection sociale s'est penchée sur le droit au salaire des chômeurs comme composante d'un droit de sécurité sociale, que nous avons défini comme un droit à ressources hors de l'emploi lié à l'affirmation du statut (positif) de salarié. Notre regard est donc celui de la mise en sécurité sociale d'une population par elle-même<sup>1387</sup> dans son conflit avec le patronat, vouée à la vulnérabilité de masse sans cette (auto)intervention.

D'une sécurité par l'Etat à une sécurité conquise par la lutte pour le salaire, nous en sommes restés à une interrogation sur les formes de la sécurité sociale. Mais l'analyse du droit au salaire indirect s'enrichirait à être observée au-delà de la mise en sécurité sociale également comme pourvoyeuse de liberté : « *Insister sur l'enjeu de la liberté du travail dont sont porteuses les luttes sur le salaire déplace le point de vue dominant qui veut que le salaire soit d'abord une question de sécurité, plus précisément d'échange de la sécurité de revenu contre la subordination du travail, selon un « compromis fordiste » dont l'école de la régulation a fait la théorie, transposée en sociologie par Robert Castel* »<sup>1388</sup>. A l'image des « précaires » décrits par Patrick Cingolani, le

---

<sup>1386</sup> Bernard FRIOT, « Le droit de salaire confronté au revenu social garanti et au nouveau plein emploi », communication au colloque « L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale », MATISSE, Paris, 16 et 17 septembre 2004, p.2.

<sup>1387</sup> Il faudrait détailler la question de la légitimité à parler du syndicalisme comme représentative du salariat, nous nous en tiendrons ici à la vision essentialiste du syndicalisme, nous autorisant à confondre les syndicats et les salariés.

<sup>1388</sup> Bernard FRIOT, *ibid.*, p.1.

droit au salaire en cas de chômage peut être conçu comme une réappropriation d'un temps libre que le travail au contraire aliène : « *les formes sociales d'allocation du salaire indirect peuvent être l'occasion de garder ou de prendre « son » temps* »<sup>1389</sup>. L'extension du droit au salaire n'est dès lors plus seulement une question de lutte contre l'exploitation capitaliste mais devient, par sa composante de salarisation du temps libre, un vecteur de désaliénation des salariés.

A ce titre, une lecture du droit au salaire indirect sous l'angle d'une conquête du temps libre offrirait un regard différent sur le sens et la portée de la contrepartie au salaire indirect induite par la contractualisation du droit inscrite dans le PARE et le PAP. Les obligations, formelles ou non, instiguées par convention de 2001, ne posent dès lors pas seulement la question de la liberté du choix de son métier, le respect de sa qualification, le choix de sa formation que nous avons développé. Elles portent atteinte au droit au salaire indirect des chômeurs comme droit à disposer de son temps. Si le droit au salaire hors de l'emploi est aussi une conquête d'un temps de liberté, une rémunération du travail libre, alors la contractualisation de devoirs (recherche, formation) liés à ce droit prend une autre signification.

L'accès à une formation pendant le chômage peut certes s'exprimer comme un « droit à la carrière »<sup>1390</sup> ou comme l'endossement des habits des « sublimes » vantés par Bernard Gazier<sup>1391</sup>, si elle est pourvoyeuse de liberté. Mais lorsque cette formation s'inscrit comme « activation » du chômeur, dans la logique de contrepartie, d'échange (plus ou moins d'équivalent)<sup>1392</sup>, elle devient au contraire une contrainte, elle institue dans le hors-emploi l'aliénation constatée dans la situation d'emploi.

Un décryptage systématique des discours syndicaux et patronaux, comme de l'intervention de l'Etat, sous l'angle du droit au salaire comme conquête de la liberté d'usage de son temps, apporterait un regard différent sur cette question de l'obligation, contractuelle ou non, de recherche d'emploi, de formation, de pointage...etc.. Il montrerait certainement l'incapacité, le refus ou la difficulté des organisations syndicales à envisager le droit au salaire indirect comme un droit à être payé à ne rien faire, malgré l'exemple jamais remis en cause des retraités, payés par du salaire à disposer librement de leur temps. A cet égard, la sociologie de la protection sociale entendue comme une sociologie des ressources a encore de nombreuses voies à explorer.

---

<sup>1389</sup> Patrick CINGOLANI, *L'exil du précaire, récits de vie en marge du travail*, Méridiens Klincksieck, 1986, p.130.

<sup>1390</sup> Cf. Bernard FRIOT, *op.cit.*, 2004.

<sup>1391</sup> Cf. Bernard GAZIER, *op.cit.*, 2003.

<sup>1392</sup> La formation rémunérée par du salaire socialisé s'oppose à la formation rémunérée par du salaire différé, car elle s'inscrit dans le premier cas comme une liberté, dans le second cas comme une condition, une contrepartie à la rémunération, subordonnée à la valorisation (future) de capital (cf. Bernard FRIOT, *ibid.*).

## **Bibliographie**

ABDELMOUMENE Amar, COLIN Thierry et FRIOT Bernard, « L'originalité du système de protection sociale français », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre 1995, pp.45-66.

ADAM Gérard, *La refondation sociale à réinventer*, éd. Liaisons, 2002, 144 p.

ADAM Gérard, « La refondation sociale : quelle deuxième étape ? », *Droit Social*, n°1, janvier 2003, pp.44-47.

AGLIETTA Michel, *Régulation et crises du capitalisme*, Odile Jacob, 1997 (1<sup>ère</sup> éd. 1976).

AMAR Michel et VINEY Xavier, « Les difficultés de recrutements à l'été 2001 », *Premières synthèses* n°23.2, DARES, juin 2002.

apROBERTS Lucy, DANIEL Christine, REHFELDT Udo, REYNAUD Emmanuel, VINCENT Catherine, « Formes et dynamiques de la régulation paritaire », *Revue de l'IREs*, n°24, printemps-été 1997, pp.19-42.

BARBIER Jean-Claude, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue Française de Sociologie*, 43-2, 2002, pp.307-332.

BAVEREZ Nicolas, REYNAUD Bénédicte et SALAIS Robert, *L'invention du chômage*, PUF, 1986, 254 p.

BELORGEY Jean-Michel, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, rapport du Commissariat général du Plan, 2000.

BENARROSH Yolande, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, n°81, janvier 2000, pp.9-26.

BERGERON André, *Mémoires*, éd. du Rocher, 2002, 198 p.

BERGOUNIOUX Alain, *Force Ouvrière*, Seuil, 1975, 252 p.

BERGOUNIOUX Alain, *Force Ouvrière*, PUF, coll. Que sais-je ?, 1982, 127 p.

BESSY Christian, EYMARD-DUVERNAY François, GOMEL Bernard et SIMONIN Bernard, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *La Lettre du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°33, juin 1994.

BESSY Christian, EYMARD-DUVERNAY François, GOMEL Bernard et SIMONIN Bernard, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, n°34, 1995

BIRCK Françoise et DREYFUS Michel, *La mutualité en Lorraine*, Paris, Mutualité Française, 1988, 150 p

BIRCK Françoise, « Le positivisme ouvrier et la question du travail » in LUCIANI Jean (dir.), *Histoire de l'office du travail (1890-1914)*, Syros, 1992., pp.51-80.

- BLONDEL Marc, *Qu'est-ce que FO ?*, l'Archipel, 2002, 125 p.
- BODINEAU Gilles, BOULAYOUNE Ali, CORON Gaël, GEORGES Isabelle, HAUSER COSTA Natacha, HIGELE Jean-Pascal, JORY Hervé, *La mise en œuvre des comités de liaison et d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le service public de l'emploi en Lorraine*, DARES, ILSTEF, 2001.
- BORGETTO Michel, « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *Revue française de finances publiques*, n°64, novembre 1998.
- BORGETTO Michel, « La réforme du système d'indemnisation du chômage : vers un retour en force de la logique d'assistance ? », *Droit social*, n°4, avril 2001, pp.355-363.
- BOULAYOUNE Ali et HIGELE Jean-Pascal, « Du mouvement des chômeurs aux « comités de liaison » : analyse et perspectives », *Regards sociologiques*, n°24, 2003, pp.77-90.
- BRESSON Yoland, *Le partage du temps et des revenus*, Economica, 1994.
- BRUNET Jean-Paul, *Histoire du socialisme en France*, PUF, coll. Que sais-je?, 1993 (1<sup>ère</sup> éd. en 1989).
- BUNEL Jean et SAGLIO Jean, *L'action patronale*, PUF, 1979, 240 p.
- BUNEL Jean et SAGLIO Jean, « La redéfinition de la politique sociale du patronat français », *Droit Social*, n°12, décembre 1980, pp.489-498.
- BUNEL Jean, « Les dilemmes de l'action patronale », *La Revue de l'IREs*, n°20, hiver 1996, pp.5-34.
- BUNEL Jean, « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et Emploi*, n°70, 1997, pp.3-32.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.
- CASTEL Robert, FITOUSSI Jean-Paul, FREYSSINET Jacques et GUAINO Henri, *Chômage, le cas français*, rapport au Premier ministre, La documentation Française, mai 1997.
- CASTEL Robert, DIDRY Claude et FRIOT Bernard, « Symposium sur " Les métamorphoses de la question sociale " », *Sociologie du Travail*, n° 2, 2001.
- CATRICE-LOREY Antoinette, « La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre 1995, pp.81-105.
- CEZARD Michel, MERON Monique, ROTH Nicole et TORELLI Constance, « Le halo du chômage », *Economie et statistique*, n°249, 1991.
- CHARLIER Myriam, *Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction : l'exemple des opérateurs de l'emploi*, thèse de doctorat en sociologie, Nancy 2, GREE, 2002.

CHARLIER Myriam, COLIN Thierry, GRASSER Benoît, HIGELE Jean-Pascal, KHRISTOVA Andréana, ROSE José, ROUYER Régis, RYK Gaël, *La construction sociale des frontières entre la qualification et la non-qualification*, Rapport à la DARES, GREE-CNRS, 2003, 161 p.

CHOTARD Yvon, *Les patrons et le patronat*, Calmann-Levy, 1986, 231 p.

CIBOIS Philippe, *L'analyse des données en sociologie*, PUF, 2<sup>ème</sup> ed., 1990.

CIBOIS Philippe, *L'analyse factorielle*, PUF, coll. *Que sais-je?*, 5<sup>ème</sup> ed., 2000.

CINGOLANI Patrick, *L'exil du précaire, récits de vie en marge du travail*, Méridiens Klincksieck, 1986, 222 p.

CINGOLANI Patrick, « Plus à gauche... Anthony Giddens et la troisième voie », *Raison présente*, n°133, 1999, pp.3-18.

CINGOLANI Patrick, « Le risque, entre sentiment public et vice privé », *Mouvements*, mars-avril 2001.

CINGOLANI Patrick, *La république, les sociologies et la question politique*, La Dispute, 2003, 169 p.

CLASQUIN Bernadette, MONCEL Nathalie, HARVEY Mark et FRIOT Bernard (eds.), *Wage and welfare, New perspectives on Employment and Social Rights in Europe*, PIE-Peter Lang, 2004.

CLEYRE (de) Voltairine et RENARD Thierry, *Medef: un projet de société*, Syllepse, 2001, 128p.

COHEN-SOLAL Marc et POMMIER Patrick, « L'indemnisation du chômage en 1999 et 2000 », *Premières informations et premières synthèses*, n°46-1, DARES, novembre 2001.

CONCIALDI Pierre et PONTHEUX Sophie, « Bas salaires et travailleurs pauvres : une comparaison entre la France et les Etats-Unis », *Revue de l'IRES*, n°33, février 2000.

CONCIALDI Pierre, « Des chômages de plus en plus invisibles », *Notes du CERC-association*, n°10, juin 2001.

CORCUFF Philippe, *Les nouvelles sociologies, constructions de la réalité sociale*, Nathan, 1995, 126 p.

CREMIEUX Robert, GELOT Didier, LANOIZELEZ Christine, MEZZI Dominique, MOREAU Marc, PELLETIER Willy, VILLIERS Claire, ZEDIRI Malika, *Pour un « Grenelle de l'Unedic »*, *Les Notes de la Fondation Copernic*, Syllepse, 2003, 163 p.

CREST Arnaud (du), « Chômage paradoxal et difficultés de recrutement », *Futuribles*, n°254, juin 2000, pp.5-32.

CREST Arnaud (du), *Les difficultés de recrutement en période de chômage*, L'Harmattan, Logiques Sociales, 2000.

CSERC, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La documentation française, 1996.

DANIEL Christine, « La naissance du régime conventionnel d'assurance-chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *Revue de l'IREC*, n°24, 1997, pp.131-152.

DANIEL Christine, « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IREC*, n°29, hiver 1998-1999, pp.5-28.

DANIEL Christine et TUCHSZIRER Carole, *L'Etat face aux chômeurs*, Flammarion, 1999, 394 p.

DANIEL Christine, « L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation », *Revue Française des affaires sociales*, n°3-4, juillet-décembre 2000, pp.29-46.

DANIEL Christine, « La convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 en chiffres, des prévisions bien incertaines », *Droit Social*, n°4, avril 2001, pp.398-403.

DAUNE-RICHARD Anne-Marie, « La notion de référentiel appliquée à la garde des jeunes enfants », *Recherches et Prévisions*, n°56, 1999, pp.33-46.

DELFINI Carole et DEMAZIERE Didier, « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : Diversité des logiques d'intermédiation », *Travail et Emploi*, n°81, janvier 2000, pp.27-39.

DEMAZIERE Didier, *La sociologie du chômage*, La découverte, repères, 1995.

DEMAZIERE Didier et PIGNONI Maria-Teresa, *Chômeurs, du silence à la révolte*, Hachette, 1998, 261 p.

DEMAZIERE Didier, *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Belin, 2003, 299 p.

DEZALAY Yves et GARTH Bryant, « Le « Washington consensus » contribution à une sociologie de l'hégémonie du libéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°121-122, mars 1998.

DUCLOS Laurent et MERIAUX Olivier, « Pour une économie du paritarisme », *Revue de l'IREC*, n°24, printemps-été 1997, pp.43-60.

EBERSOLD Serge, *La naissance de l'inemployable*, Rennes, PUR, 2001, 208 p.

EBERSOLD Serge, « L'invention de « l'inemployable » ou l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale », *Regards sociologiques*, n°21, 2001 (b), pp.52-66.

ERHEL Christine et ZAJDELA Hélène, « Que reste-t-il de la théorie du chômage de Keynes ? », *Actualité économique*, n°79, mars-juin 2003.

ESCOFIER Brigitte, PAGES Jérôme, *Analyses factorielles simples et multiples : objectifs, méthodes et interprétation*, Dunod, 1990.

EWALD François, *L'Etat providence*, Paris, Grasset, 1986, 608 p.



- EWALD François et KESSLER Denis, « Les noces du risque et de la politique », *Le débat*, n°109, mars-avril 2000, pp.55-72.
- FAURE Alain, POLLET Gilles et Philippe WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques - débat autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1995.
- FREYSSINET, *Le chômage*, Repères, La découverte, 1993.
- FREYSSINET Jacques, « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *Revue de l'IRE*, n°34, 2000/3, pp.1-32.
- FREYSSINET Jacques, *La réforme de l'indemnisation du chômage en France*, Document de travail de l'IRE, n°02.01 février 2002, 109 p.
- FREYSSINET Jacques, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'IRE*, n°38, 2002/1 (b), pp.1-50.
- FREYSSINET Jacques, « Ruptures dans la régulation des systèmes de relations professionnelles : diagnostics et prédictions », in Gilbert de TERSSAC, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, débats et prolongements*, La découverte, 2003, pp.157-168.
- FRIOT Bernard, *Protection sociale et salarisation de la main-d'œuvre : essai sur le cas français*, Thèse de doctorat d'Etat de Sciences économiques, Université de Paris 10, 1993, 560 p.
- FRIOT Bernard et ROSE José, « L'emploi en débat », in Bernard FRIOT et José ROSE (dir.), *La construction sociale de l'emploi en France, les années soixante à aujourd'hui*, L'Harmattan, 1996.
- FRIOT Bernard, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale », *Revue de l'IRE*, n°24, printemps-été 1997, pp.107-130.
- FRIOT Bernard, *Puissances du salariat, emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, 1998, 314 p.
- FRIOT Bernard, débat sur le thème « Logique salariale et minima sociaux », in CERC-Association, *Revenu minimum et protection sociale, quels droits, quelles obligations ?*, actes de la journée d'étude du 13 mai 1998(b).
- FRIOT Bernard, *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, La Dispute, 1999, 153 p.
- FRIOT Bernard, « Quelle garantie constitutionnelle du droit de salaire », in COLLECTIF, *Le bel avenir du contrat de travail : alternatives au social-libéralisme, (Appel des économistes pour sortir de la pensée unique)*, Syros-Alternatives économiques, 2000.
- FRIOT Bernard, « La famille entre salaire et pauvreté », in Michel CHAUVIERE et alii, *Les implicites de la politique familiale : approches historiques, juridiques et politiques*, Dunod, 2000 (b), pp.18-37.
- FRIOT Bernard, « Le salaire universel », *EcoRev'*, numéro sur " Travail et revenu ", 2001.

FRIOT Bernard, « Le droit de salaire confronté au revenu social garanti et au nouveau plein emploi », *communication au colloque « L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale »*, MATISSE, Paris, 16 et 17 septembre 2004, 30 p.

GAZIER Bernard, « L'employabilité : concept en mutation », *Sociologie du travail*, n°4, 1990 pp.575-584.

GAZIER Bernard (dir.), *Employability, concepts and policies*, Rapport pour la CEE, DG Emploi et affaires sociales, 1999.

GAZIER Bernard, *Tous sublimes, vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, 2003.

GELOT Didier, LEVY Catherine et PELLETIER Willy, « La nouvelle convention d'assurance-chômage : de la formation au formatage des demandeurs d'emploi », *Droit Social*, n°6, juin 2002.

GIBAUD Bernard, *De la mutualité à la sécurité sociale*, éditions ouvrières, 1986, 262 p.

GODINO Roger, « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu », *Notes de la fondation Saint-Simon*, n°104, février 1999.

GRANDO Jean-Marc, « Difficultés de recrutement : entre offre et demande d'emploi, le choc des rationalités », *Bref Cereq*, n°192, Décembre 2002.

HABERT Benoît, NAZARENKO Adeline et SALEM André, *Les linguistiques de corpus*, Armand Colin, 1997.

HAMON Hervé et ROTMAN Patrick, *La deuxième gauche, histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Ramsay, coll. *L'Epreuve des Faits*, 1982.

HASSENTEUFEL Patrick, « Le « plan Juppé » : fin ou renouveau d'une régulation paritaire de l'assurance maladie », *Revue de l'IREES*, n°24, printemps-été 1997, pp.175-189.

HATZFELD Henri, *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Nancy, PUN, 1989 (1<sup>ère</sup> éd. 1971), 344p.

HETZEL Anne-Marie, LEFEVRE Josette, MOURIAUX René et TOURNIER Maurice, *Le syndicalisme à mots découverts*, Syllepse, 1998.

HIGELE Jean-Pascal et MONCEL Nathalie, « L'importance de la nature des ressources dans la reconnaissance sociale des travailleurs (autour du débat sur les travailleurs pauvres) », *Droit Social*, n°6, juin 2001, pp. 592-597.

HOLCBLAT Norbert, « La politique de l'emploi en perspectives », in DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, La documentation Française, 1996, pp.7-44..

HOUBART Gilles, « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », *Droit social*, n°6, juin 1984, pp.378-381.

HUSSON Michel, « L'épaisseur du trait, à propos d'une décomposition du non-emploi », *Revue de l'IREES*, n°34, 2000/3, pp.3-26.

JALMAIN Michel, « Pour une réforme du RMI », *Notes de la fondation Saint-simon*, février 1999, pp.33-38.

JOBERT Bruno et MULLER Pierre, *L'Etat en action, politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987, 242 p.

JOBERT Bruno et THERET Bruno, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », in Bruno JOBERT, *Le tournant néo-libéral en Europe ?*, L'Harmattan, 1994, pp.21-85.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, BOLOT-GITTLER Anne, DANIEL Christine, LENOIR Daniel et MEDA Dominique, *Politiques sociales*, FNSP et Dalloz, 1994, 572 p.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, *mesures d'urgences et minima sociaux*, rapport au Premier ministre, La documentation française, 1998.

KESSLER Denis, « L'avenir de la protection sociale », *Commentaire*, n°87, automne 1999, pp.619-632.

LAGARENNE Christine et LEGENDRE Nadine, « Les "travailleurs pauvres" », *INSEE Première*, n°745, Octobre 2000.

LANGLOIS Philippe, « Les étranges tribulations des "recalculés" et autres demandeurs d'emploi dans le droit français », *Droit social*, n°7-8, juillet-août 2004, pp.762-765

LAROQUE Guy et SALANIE Bernard, « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistiques*, n°331, 2000-1, pp.47-66.

LAUNAY Michel, *La CFTC, origines et développement, 1919-1940*, éd. de la Sorbonne, 1986, 486p..

LEBARON Frédéric, « Chômage, précarité, pauvreté : quelques remarques sur la définition sociale des objectifs de politique économique », *Regards sociologiques*, n°21, 2001, pp.67-78.

LEBART Ludovic et SALEM André, *Statistique textuelle*, Dunod, 1994, 342 p.

LEDRUT Raymond, *Sociologie du chômage*, PUF, 1966.

LEFRANC Georges, *Les organisations patronales en France, du passé au présent*, Payot, 1976, 420 p.

LEGAY Agnès, « Travailler sur l'emploi en mission locale, la diversité des figures de l'agir professionnel » in Didier GELOT et Patrick NIVOLLE (dir.), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Cahier Travail et Emploi, La documentation française, 2000, p.179-191.

LE GOFF Jean-Pierre, *Les illusions du management*, La Découverte, 1996, 137 p.

LENINE, *Que faire ?*, Seuil, 1966.

LEVY Catherine, *Vivre au minimum, enquête dans l'Europe de la précarité*, La Dispute, 2003.

MARCUS Vincent, « Le coût de la main d'œuvre en France », *INSEE Résultats Société*, n°23, décembre 2003.

MARIN Bernd, « Qu'est-ce que le patronat ? Enjeux théoriques et résultats empiriques », *Sociologie du Travail*, n°4, vol. 30, 1988.

MARUANI Margaret, *Les mécomptes du chômage*, Bayard, 2002, 159 p.

MARTIN John P., « Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail: observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n°30, 2000/1.

MAUGER Gérard, « Les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, mars 2001, pp.5-14.

M.A.U.S.S., « Vers un revenu minimum inconditionnel ? », *Revue du Mauss semestrielle*, n°7, La découverte/MAUSS, 1<sup>er</sup> semestre 1996.

MAYAFFRE Damon, « Temps lexical ou temps politique ? », *Lexicometrica*, numéro spécial, mars 2000.

MOREL Sylvie, « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *Revue de l'IRES*, n°30, 1999/2.

MORIN Marie-Laure, *Le droit des salariés à la négociation collective, principe général du Droit*, LGDJ, 1994.

MORIN Marie-Laure, *Principe majoritaire et droit de la négociation collective, un regard de droit comparé*, Les notes du LIRHE, n°324, octobre 2000.

MORVILLE Pierre, *Les nouvelles politiques sociales du patronat*, La Découverte, coll. Repères, 1985, 126 p.

MOURIAUX René, *Le syndicalisme face à la crise*, La Découverte, 1986, 127 p.

MULLER Pierre, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in Alain FAURE, Gilles POLLET et Philippe WARIN (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques*, L'Harmattan, 1995, pp.153-179.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que-sais-je ?, 1998 (1<sup>ère</sup> éd. 1990).

NOTAT Nicole, « De l'emploi au plein emploi », *Notes de la fondation Jean Jaurès*, n°20, février 2001.

PAINE Thomas, « La justice agraire opposée à la loi et aux privilèges agraires », 1796, retranscrits in *La Revue du MAUSS semestriel*, n°7, 1<sup>er</sup> semestre 1996, pp.23-36.

PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX<sup>ème</sup> siècle, inégalités et redistributions, 1901-1998*, Grasset, 2001, 812 p.

PISANI-FERRY Jean, *Les chemins du plein emploi*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, 2000.

- POLLET Gilles et RENARD Didier, « Le paritarisme et la protection sociale. Origines et enjeux d'une forme institutionnelle », *Revue de l'IREES*, n°24, printemps-été 1997, pp.61-80.
- POMMIER Patrick, « Forte croissance du chômage indemnisé en 2001 », *Premières informations et premières synthèses*, n°02-2, DARES, janvier 2003.
- PRETOT Xavier, « Le contentieux de l'assurance chômage entre le juge civil et le juge administratif », *Droit social*, n°7-8, juillet-août 2004, pp.766-773.
- REYNAUD Emanuèle, « Les règles de l'emploi », in Gilbert de TERSSAC, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, débats et prolongements*, La découverte, 2003, pp.147-155.
- REYNAUD Jean-Daniel, *Les syndicats en France*, tome 1, Armand Colin, coll. U, 1966, 292 p.
- REYNAUD Jean-Daniel, *Les syndicats en France, textes et documents*, tome 2, Seuil, coll. Points, 1975, 347 p.
- RYK Gaël, *Note Emploi-Formation*, n°16, CEREQ, juin 2004, 29 p.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Seuil, 1981, 190 p.
- ROSANVALLON Pierre, *La question syndicale*, Calmann-Levy, 1988, 268 p.
- ROSANVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat providence*, Seuil, 1995, 223 p.
- SAGLIO Jean, « Rémunération et segmentations des marchés du travail », in Gilbert de TERSSAC, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud, débats et prolongements*, La découverte, 2003, pp.169-178.
- SAGLIO Jean, « La faiblesse du consensus comme garant de la stabilité : l'ordre salarial en France », in François VATIN, *Le salariat*, La Dispute, à paraître.
- SCHISSELE Marie-Laure, *Le patronat rallume la lutte des classes*, éd. du petit pavé, 2002, 103 p.
- SETTI Nora, JACQUOT Lionel et alii, *La réduction du temps de travail en Lorraine : enjeux, négociations et pratiques des entreprises*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Document d'études de la DARES, n° 55, 2002.
- SUREL Yves, « L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, FNSP, avril 2000, pp.235-254.
- TARBY André, « Paritarisme et institutions de formation professionnelle continue », *Droit social*, n°11, novembre 1995, pp.914-920.
- TADDEI Dominique, *La conjoncture économique et sociale à la fin de l'an 2000 : embellie et dangers*, rapport au Conseil économique et social, 2000.
- THAVE Suzanne, « L'emploi des immigrés en 1999 », *Insee Première*, n°717, mai 2000.

TIXIER Pierre-Eric, *Mutation ou déclin du syndicalisme ? le cas de la CFDT*, PUF-sociologies, 1992, 333 p.

TOPALOV Christian, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel, 1994.

TOPALOV Christian, *Aux origines de la catégorie de chômeur : la gestion des discontinuités de l'emploi, une comparaison France-Grande Bretagne-Etats-Unis*, MIRE, juillet 1994.

TUSCHSZIRER Carole, « La nouvelle convention d'assurance-chômage : le Pare qui cache la forêt », *Mouvements*, mars-avril 2001.

TUSCHSZIRER Carole, *Réforme de l'assurance-chômage, du PAP au PAP/ND*, Document de travail de l'IRES, n°02.02 février 2002, reproduit dans *La revue de l'IRES*, n°38, 2002/1.

VAN PARIJS Philippe, *Sauver la solidarité*, Cerf, 1995, 100 p.

WEBER Henri, *Le parti des patrons*, Paris, Seuil, 1986, 438 p.

WEBER Henri, « Cultures patronales et types d'entreprises : esquisse d'une typologie du patronat », *Sociologie du Travail*, n°4, vol. 30, 1988, pp.545-566.

# Table des matières

<b>Introduction générale .....</b>	<b>4</b>
<b>Chapitre liminaire</b>	
<b>Quelles ressources pour les chômeurs ?.....</b>	<b>11</b>
0.1. La genèse de l'indemnisation du chômage.....	12
0.1.1. L'origine syndicale de l'indemnisation du chômage : résistance et placement .....	12
0.1.2. L'invention du chômage : l'histoire en creux de l'emploi salarié.....	13
0.1.3. Les premières formes d'indemnisation du chômage et la définition du chômage ....	16
0.1.3.1. <i>Des caisses syndicales</i> .....	16
0.1.3.2. <i>...au Fonds national de chômage</i> .....	18
0.1.3.3. <i>Le maintien du Fonds national de chômage</i> .....	20
0.2. Une sécurité sociale en cas de chômage ? .....	22
0.2.1. Une redéfinition de la question sociale par le capitalisme industriel... ..	22
0.2.2. ...et par le pouvoir libéral.....	23
0.2.3. La prise en charge libérale de la question sociale : le refus de l'obligation.....	24
0.2.4. La prise en charge libérale de la question sociale : le « diagramme libéral » .....	26
0.2.5. Quel droit pour garantir la sécurité sociale ?.....	31
0.2.6. L'invention de la Sécurité sociale .....	32
0.2.6.1. <i>La loi sur les accidents du travail : la remise en cause du régime libéral de responsabilité</i> 32	
0.2.6.2. <i>La pension de la Fonction publique</i> .....	35
0.2.7. Caisses syndicales et Fonds publics de chômage : une sécurité sociale ?.....	37
0.2.7.1. <i>Des régimes facultatifs</i> .....	38
0.2.7.2. <i>Le flou conceptuel des fonds publics de chômage</i> .....	39
0.2.8. De la seconde guerre mondiale à 1958 : le retour de l'assistance .....	43
0.2.8.1. <i>L'indemnisation du chômage sous le régime de Vichy</i> .....	43
0.2.8.2. <i>L'immobilisme de la Libération</i> .....	44
0.3. Le droit au salaire : l'entrée des chômeurs dans une sécurité sociale à la française .....	46
0.3.1. La protection sociale à la française : le salaire indirect.....	47
0.3.1.1. <i>Le salaire socialisé</i> .....	47
0.3.1.2. <i>La construction de la protection sociale salariale en France</i> .....	49
0.3.1.3. <i>La protection sociale comme salaire indirect</i> .....	51
0.3.2. Le salaire des chômeurs.....	55
0.3.2.1. <i>L' UNEDIC : la progressive mise en sécurité sociale des chômeurs</i> .....	55
0.3.2.2. <i>La construction du salaire des chômeurs</i> .....	57
0.4. Depuis les années 1980 : la remise en cause du salaire des chômeurs.....	59

0.4.1. Le recul du droit au salaire .....	60
0.4.1.1. <i>La fiscalisation des ressources</i> .....	60
0.4.1.2. <i>La diffusion de la rente et de son modèle</i> .....	65
0.4.2. La remise en cause du salaire des chômeurs .....	70
0.4.2.1. <i>1982-1984-1988 : le retour de l'assistance</i> .....	71
0.4.2.2. <i>1992 : accentuation de la désalarisation du chômage</i> .....	73
0.4.2.3. <i>L'« activation » des dépenses de l'UNEDIC</i> .....	74
Conclusion .....	77

## **Partie 1**

### **Histoire de la négociation UNEDIC 1999-2001..... 79**

#### **Chapitre 1**

##### **Une négociation inscrite dans le contexte de « refondation sociale » ..... 81**

1.1. Des « 35 heures » à la « refondation sociale » .....	81
1.2. La « refondation sociale » : pour une nouvelle méthode de gouvernement.....	83
1.3. La protection sociale : objet « naturel » de la « refondation sociale » .....	85
1.4. La « refondation sociale » au service des intérêts patronaux .....	87
1.5. La « refondation sociale » : stratégie patronale .....	89
1.6. L'UNEDIC au prisme de la « refondation sociale » du MEDEF .....	92
1.7. La « refondation sociale » : mise en pratique .....	93

#### **Chapitre 2**

##### **La négociation entre partenaires sociaux ..... 97**

2.1. L'accord du 14 juin 2000 .....	97
2.1.1. Vers l'accord .....	97
2.1.2. Le contenu du protocole d'accord du 14 juin 2000.....	102
2.2. La convention du 1 <sup>er</sup> juillet 2000 .....	105
2.2.1. L'aide au retour à l'emploi .....	106
2.2.1.1. <i>Le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi</i> .....	106
2.2.1.2. <i>Le PAP : traduction opérationnelle du PARE</i> .....	106
2.2.1.3. <i>Les trois étapes du PAP : répondre à l'« inemployabilité » des chômeurs</i> .....	107
2.2.1.4. <i>La mise à mal de la qualification</i> .....	108
2.2.1.5. <i>Un dispositif progressif de sanctions : lutter contre le chômage volontaire</i> .....	113
2.2.1.6. <i>Un dispositif obligatoire</i> .....	115
2.2.2. Les conditions d'indemnisation.....	117
2.2.2.1. <i>Une amélioration de l'indemnisation</i> .....	118



2.2.2.2. Une première évaluation des modifications des règles indemnitaires .....	120
2.2.2.3. Conséquences sur les dispositifs d'indemnisation particuliers de la convention du 1 <sup>er</sup> janvier 1997 .....	122
2.2.3. De « bonnes nouvelles » pour les employeurs .....	124
2.2.3.1. Baisse des coûts pour les employeurs.....	124
2.2.3.2. Le principe des nouveaux contrats de travail : plus de flexibilité contre la précarité. ....	126
2.2.4. L'UNEDIC juge et partie .....	127

## Chapitre 3

### Les signataires face à l'Etat..... 130

3.1. Premier refus d'agrément .....	130
3.1.1. Le premier bras de fer de la prorogation .....	130
3.1.2. Juillet 2000 : premier refus d'agrément.....	131
3.1.3. L'agrément des avenants relatifs à l'ARPE et aux conventions de conversion .....	134
3.1.4. La réponse des signataires .....	135
3.1.4.1. La stratégie de l'unité.....	135
3.1.4.2. L'argumentaire des signataires.....	136
3.1.5. Vers une nouvelle rédaction de la convention.....	146
3.1.6. Quelle action des non-signataires ? .....	147
3.1.6.1. Le projet de socle du régime d'assurance chômage des non signataires.....	147
3.1.6.2. Les appels à la réouverture des négociations.....	150
3.2. La version de la Convention signée le 23 septembre 2000 .....	152
3.2.1. Les modifications apportées .....	152
3.2.1.1. Sur le financement .....	152
3.2.1.2. Sur le contrôle et les sanctions .....	154
3.2.1.3. Sur le caractère obligatoire du PAP .....	158
3.2.1.4. Sur la norme d'emploi convenable.....	158
3.2.1.5. Sur la couverture du chômage.....	159
3.2.2. Le rattachement de la CFE-CGC aux signataires .....	160
3.2.3. Nouveau refus d'agrément .....	162
3.2.3.1. Sur les sanctions .....	163
3.2.3.2. Sur le financement .....	164
3.2.4. Un nouveau refus d'agrément mais peu de polémiques.....	165
3.2.4.1. Du côté des signataires.....	166
3.2.4.2. Du côté des non-signataires .....	166
3.2.5. Vers une nouvelle proposition de convention .....	168
3.3. La version de la Convention signée le 19 octobre 2000 .....	170
3.3.1. Les motifs du « préjugé favorable » du gouvernement .....	170
3.3.1.1. Sur les sanctions .....	171

3.3.1.2. Sur l'obligation du Pare et du Pap.....	172
3.3.1.3. Sur l'amélioration de l'indemnisation.....	174
3.3.1.4. Sur l'activation de l'UNEDIC.....	175
3.3.1.5. Sur les questions de financement.....	175
3.3.2. La nouvelle proposition de convention au regard du premier refus d'agrément.....	178
3.3.3. La procédure d'agrément.....	181
3.3.4. ... et quelques unes de ses suites.....	183
3.3.4.1. Les conventions ANPE-UNEDIC et Etat-ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001.....	183
3.3.4.2. Les recours en justice.....	185
3.3.4.3. Une convention de gestion pour FO et la CGT.....	188
3.3.4.4. La loi DDOSEC : légalisation du PARE.....	189
Conclusion.....	190

## **Partie 2**

### **Le discours des organisations ..... 197**

#### **Chapitre 4**

##### **L'analyse des discours : éléments de méthodologie ..... 199**

4.1. Constitution des corpus ..... 199

4.2. L'analyse de contenu et la lexicométrie ..... 201

#### **Chapitre 5**

##### **Le discours de la CFDT sur l'indemnisation du chômage ..... 204**

5.1. De la présentation de son programme pour l'UNEDIC..... 204

    5.1.1. Améliorer l'indemnisation..... 205

    5.1.2. « Activer » les dépenses de l'UNEDIC pour aider au retour à l'emploi..... 206

5.2. ... à la justification de ses positions ..... 207

    5.2.1. Rhétorique du chômage structurel..... 209

    5.2.2. Justification par l'existant..... 210

    5.2.3. « Infos et Intox »..... 212

    5.2.4. Des droits nouveaux contre le tout-libéral..... 213

5.3. Imposer l'accord..... 215

    5.3.1. Attente d'agrément sous tension ..... 215

    5.3.2. « coup de tonnerre » ..... 216

    5.3.3. Dépasionner le débat..... 220

    5.3.4. Ajuster ..... 222

5.3.5. Nouveau refus d'agrément : cent fois sur le métier remettez votre ouvrage.....	223
5.3.6. « Le dénouement, enfin » .....	225

## **Chapitre 6**

### **Le discours de la CGT sur l'indemnisation du chômage ..... 227**

6.1. Programme pour l'UNEDIC : les exigences ambitieuses de la CGT... ..	227
6.1.1. « Reconstruire un autre système d'indemnisation » .....	227
6.1.2. l'amélioration de l'indemnisation au cœur des revendications .....	229
6.2. ...confrontés aux projets patronaux .....	233
6.2.1. La CGT sur la défensive : le réalisme et la modernité cégétiste... ..	233
6.2.2. ...face à « l'archaïsme » patronal .....	234
6.2.3. Responsables et coupables .....	236
6.2.4. Le dispositif patronal contraignant de retour au travail.....	237
6.2.5. Le retour à l'emploi est aussi une question d'indemnisation .....	238
6.2.6. Le retour en emploi, mais pas n'importe lequel .....	239
6.2.7. Contrer par la lutte (des classes).....	240
6.3. Le tournant discursif de la CGT .....	241
6.4. Le feuilleton de la convention .....	245
6.4.1. Mêmes maux, même argumentaire ?.....	245
6.4.2. Une convention « mort-née » .....	247
6.4.3. Le chantage des signataires .....	248
6.4.4. Renégociation sur les mêmes propositions.....	249
6.4.5. Renover la négociation sociale.....	250
6.4.6. Refus d'agrément.....	253
6.4.7. Négociations bloquées .....	254
6.4.8. « Nouvelle » convention.....	256
6.4.9. Un nouveau refus d'agrément qui n'a pas le goût de la « victoire » .....	257
6.4.10. Vers un agrément « indigne des attentes sociales » .....	259
6.5. L'agrément et ses suites .....	263

## **Chapitre 7**

### **Le discours de Force Ouvrière sur l'indemnisation du chômage ..... 266**

7.1. Une AFC lexicales du corpus de FO qui invite à la prudence d'analyse .....	266
7.1.1. Une AFC qui ne dégage pas de séparations discursives claires .....	266

7.1.2. Une unité discursive soumise à l'influence du temps lexical.....	267
7.2. Les positions de FO sur l'UNEDIC : discours de la contrepartie... ..	272
7.2.1. Améliorer le régime existant .....	272
7.2.2. « <i>L'assurance-chômage en danger</i> » : défendre le régime d'assurance collective... ..	275
7.3. ...contre la logique patronale .....	276
7.3.1. L'assurance-chômage dénaturée .....	276
7.3.2. Une confusion des rôles d'indemnisation et de reclassement .....	278
7.3.3. Un système qui contraint les chômeurs à accepter n'importe quel emploi .....	280
7.3.4. Culpabilisation des chômeurs.....	281
7.3.5. La logique libérale « anti-républicaine » comme fond idéologique du projet patronal.....	282
7.3.6. L'accord passe, le discours reste .....	283
7.4. Le paritarisme et la contractualisation collective comme modèle de relation sociale .....	285
7.4.1. Sortir des fausses négociations.....	285
7.4.2. Respecter l'usage et les acteurs de la négociation.....	286
7.4.3. L'attachement au paritarisme .....	288
7.4.4. L'appel à la mobilisation des salariés.....	288
7.5. De septembre à décembre 2000 : un discours identique mais renforcé sur les questions de négociation .....	290
7.5.1. L'orientation de la continuité discursive .....	291
7.5.2. L'attachement à la négociation collective .....	294
7.5.2.1. <i>Une forme "pervertie" de la négociation paritaire.....</i>	294
7.5.2.2. <i>Un comportement des signataires qui met en danger le paritarisme.....</i>	296
7.5.2.3. <i>La nécessité de défendre le paritarisme .....</i>	297
7.5.3. Conditions d'indemnisations : des revendications identiques.....	299
7.5.3.1. <i>Maintien d'une assurance sociale contre l'individualisation des droits.....</i>	299
7.5.3.2. <i>Une culpabilisation persistante des chômeurs.....</i>	302
7.5.3.3. <i>...qui justifie des sanctions.....</i>	302
7.5.3.4. <i>... visant à les soumettre aux exigences des entreprises.....</i>	304
7.5.3.5. <i>Le choix de la baisse de cotisations et du paiement de l'Etat contre l'amélioration du sort des chômeurs.....</i>	305
7.5.3.6. <i>La persistance à faire jouer à l'UNEDIC le rôle du service public de l'emploi.....</i>	308
7.5.3.7. <i>Le libéralisme contre les valeurs républicaines .....</i>	310

## Chapitre 8

### Le discours du MEDEF sur l'indemnisation du chômage..... 312

#### 8.1. A propos du corpus du MEDEF .....

8.2. Les justifications de la refondation de la prise en charge du chômage .....	313
8.2.1. Un contexte économique qui appelle des réformes .....	314
8.2.2. Jeunes et chômeurs de longue durée : les faire-valoir de la politique patronale .....	316
8.2.3. La caution étrangère .....	318
8.3. Programme du MEDEF pour l'UNEDIC : organiser le retour en emploi plutôt qu'indemniser le chômage .....	321
8.3.1. Activer les dépenses de l'UNEDIC pour orienter le régime vers le retour en emploi .....	321
8.3.2. Logique de compétences et d'employabilité .....	322
8.3.3. Logique d'individualisation .....	324
8.3.4. Logique de contractualisation .....	325
8.3.5. Une nouvelle architecture institutionnelle .....	328
8.3.6. Répondre à l'« inemployabilité » par la baisse du coût du travail .....	329
8.3.7. ...et des exigences des chômeurs .....	331
8.3.8. Baisser les cotisations .....	332
8.3.9. Lutter contre la précarité par de nouveaux contrats de travail .....	334
8.4. Un programme assis sur une méthode .....	336
8.4.1. « Refondation sociale » .....	336
8.4.2. Attachement au dialogue et à la contractualisation sociale .....	338
8.4.3. Des propositions de « bon sens » .....	342
8.5. De juin à septembre .....	344
8.5.1. Une décision arbitraire d'un gouvernement étatiste .....	345
8.5.2. ... prise aux dépens du dialogue social, des chômeurs et des salariés .....	346
8.5.3. Refus de renégocier .....	347
8.5.4. Les signataires du progrès contre les passéistes .....	349
8.6. De octobre à décembre : « la réforme sociale est possible » .....	350
8.6.1. La victoire du dialogue social .....	350
8.6.2. ... pour une convention au service des chômeurs, salariés et employeurs .....	352
8.6.3. ... malgré l'Etat .....	353

## **Chapitre 9**

<b>CFDT et MEDEF : un discours similaire .....</b>	<b>356</b>
9.1. Une problématique commune .....	357
9.2. Des préconisations communes .....	358
9.3. Un lexique commun .....	360

## Partie 3

### **Le sens de l'alliance MEDEF-CFDT ..... 362**

#### **Chapitre 10**

#### **Le partenariat social : cadre de l'alliance MEDEF-CFDT ..... 364**

10.1. Polysémie du paritarisme..... 364

10.2. Le paritarisme : une arme patronale ..... 366

10.3. Le « partenaire privilégié du patronat »..... 369

10.4. Le camp patronal ..... 373

10.4.1. Des patrons ..... 373

10.4.2. Des patronats ..... 375

10.4.3. Un patronat ..... 379

10.5. Le « partenariat social »..... 382

#### **Chapitre 11**

#### **L'alliance CFDT-MEDEF : un accord sur le mode légitime de traitement du chômage ..... 389**

11.1. Le droit à l'emploi : le discours cédétiste sur le traitement social du chômage389

11.1.1. 1982- 1995 : créer des emplois, aider les plus fragiles sur le marché du travail... 390

11.1.2. Depuis 1995, « l'activation » au cœur des revendications ..... 392

11.1.3. La Convention d'Aide au Retour à l'Emploi : consécration des positions cédétistes396

11.2. Une relecture de la position cédétiste ..... 399

11.2.1. L'« employabilité » au cœur du discours de la CFDT ..... 399

11.2.2. L'appropriation cédétiste de l'analyse néoclassique du chômage..... 400

11.3. La défense du salaire «différé» des chômeurs : une doctrine ancienne de FO403

11.3.1. Un salaire « différé » ..... 403

11.3.1.1. Le « salaire différé » explicité par FO ..... 403

11.3.1.2. Les implicites du « salaire différé »..... 405

11.3.2. Un discours de défense des revenus des chômeurs ..... 409

11.4. Une première explication des renversements d'alliances : le cas de l'UNEDIC412

11.5. Les renversements d'alliances à l'aune du référentiel du traitement social du chômage ..... 417

11.5.1. Avant propos sur le référentiel du traitement social du chômage ..... 417

11.5.2. « L'emploi à tout prix ».....	420
11.5.2.1. L'évolution historique de l'intervention publique sur l'emploi.....	420
11.5.2.2. Depuis trente ans : la lutte « frénétique » contre le chômage et pour la baisse du coût du travail.....	423
11.5.2.3. Taux de chômage, cache-misère.....	430
11.5.3. L'« employabilité », outil dominant pour penser l'écart à l'emploi.....	435
11.5.3.1. L'« employabilité » : de l'outil de catégorisation statistique à l'outil « opérationnel » de traitement social du chômage.....	436
11.5.3.2. Un outil contestable.....	437
11.5.3.3. La notion d'« employabilité » au service du plein emploi néolibéral.....	440
11.5.3.4. « L'employabilité et l'entrepreneuriat comme modèle de cohésion sociale ».....	443
11.5.3.5. L'individualisation du traitement du chômeur.....	444
11.5.4. L'« activation ».....	447
11.5.4.1. De l'« employabilité » à l'« activation ».....	447
11.5.4.2. « activation des chômeurs » et « activation des dépenses ».....	448
11.5.4.3. Dépenses passives et actives : quelle(s) frontière(s) ?.....	450
11.5.5. Le « chômeur volontaire ».....	453
11.5.6. Droit à l'emploi ou devoir de travailler.....	455
11.5.7. La CFDT et FO face au référentiel du traitement social du chômage.....	457
11.5.7.1. La CFDT au cœur du référentiel du traitement social du chômage.....	457
11.5.7.2. Force Ouvrière et le déclin du référentiel keynésien.....	459
<b>Chapitre 12</b>	
<b>MEDEF-CFDT : une cohérence idéologique large.....</b>	<b>463</b>
12.1. La conception cédétiste de la négociation collective.....	464
12.1.1. Les origines idéologiques dans la CFTC.....	464
12.1.2. Du socialisme démocratique.....	466
12.1.3. ... à l'autogestion.....	466
12.1.4. Du « recentrage » syndical à la refondation sociale.....	468
12.2. Force Ouvrière et la politique contractuelle.....	471
12.2.1. L'indépendance comme principe fondateur.....	471
12.2.2. La politique contractuelle, outil du syndicalisme de Force Ouvrière.....	475
12.2.3. Le paritarisme, bras de la politique contractuelle.....	477
12.2.4. « Refondation sociale » et politique contractuelle : deux univers différents.....	480
12.3. Le patronat et la négociation collective.....	485
12.3.1. Le CNPF sous Villiers.....	485
12.3.2. La « doctrine Ceyrac ».....	486
12.3.3. Le patronat face à la crise.....	487
Conclusion : le patronat a choisi la CFDT.....	490

<b>Conclusion générale</b> .....	494
Bibliographie .....	500





**Résumé :** Cette thèse propose un cadre d'analyse de la (dé)construction de l'indemnisation du chômage en France, sur la base d'une analyse détaillée de la négociation UNEDIC de l'année 2000 et du discours syndical et patronal produit à son endroit. La redéfinition en 2000 du droit au salaire indirect des chômeurs ne doit pas être lue comme un accord conjoncturel entre le patronat, la CFDT, la CFTC et la CGC, sur des modalités d'indemnisation du chômage. Elle est le résultat d'une alliance qui repose sur des conditions structurelles, à l'articulation des deux ensembles de déterminants.

Le premier d'entre eux concerne les formes institutionnelles des relations interprofessionnelles. Nous montrons comment elles induisent l'existence d'un "partenaire privilégié du patronat" comme élément structurel des relations professionnelles en France. Historiquement FO a joué ce rôle mais a, depuis les années 1990, cédé sa place à la CFDT. Cette thèse propose une explication de ce renversement d'alliance sur la base d'un deuxième ensemble de déterminants concernant la manière dont se nouent les accords, par articulation de deux niveaux de compromis ou de consensus : sur le contenu des accords d'une part et sur le champ légitime des négociations d'autre part.

S'agissant des contenus, nous soutenons que les positions de la CFDT sur la défense d'un « droit à l'emploi » rencontrent les intérêts des employeurs, tout en étant confortées par le développement d'un référentiel du traitement social du chômage poussant en ce sens. A l'inverse, les positions de FO ont mis en difficulté son partenariat avec le CNPF durant les années 1980, à mesure que le thème de « l'activation des dépenses » s'imposait et séduisait un patronat en évolution.

S'agissant des champs légitimes de la négociation collective, nous défendons l'idée que le patronat a développé durant les années 1980 une conception de son rôle social plus conforme à la lecture cédétiste du rôle des partenaires sociaux et de leurs champs légitimes d'intervention. La substitution de la CFDT à FO au poste de partenaire privilégié du patronat doit donc se lire également au regard du consensus qui s'est fait entre la CFDT et le MEDEF sur la nature de la négociation collective et sur ses champs légitimes.

**Abstract:** This thesis presents an analytical framework for the (dis-)construction of the unemployment allowances system in France, and rests on a detailed analysis of the UNEDIC (National Union for Employment in Industry and Commerce) negotiations dating from 2000 and the related unions and employers' organisations speech. In 2000 the redefinition of the unemployed people's right to indirect income must not be considered as an economic agreement between employers' organisations, the CFDT (National Democratic Workers' Union), CFTC (National Christian Workers' Union) and the CGC (National Managers' Union) regarding the conditions of unemployment compensation. It is the result of an alliance that lies on some conditions structural to the articulation of two groups of decisive elements.

The first one refers to the institutional form of cross-sectoral relations. We will endeavour to highlight how they induce the existence of a « privileged partner of employers » as a structural element of industrial relations in France. Historically FO (Force Ouvrière - Workers' Power) played this role but since the nineties, it has given up its seat to the CFDT.

This thesis is an attempt to explain this reversal of alliance, considering a second group of elements related to the way on which the agreements are reached, by the articulation of two levels of compromise or consensus : on the one hand we will focus on the content of these agreements, and on the other hand on the legitimate scope of negotiations. Dealing with contents, we assert that the CFDT positions relative to the defence of a « right to employment » meet the employers' interests, while being strengthened by the development of a referential of the unemployment social dealing process.

Conversely the FO positions made difficulties in its partnership with the CNPF over the eighties, as fast as the theme of « activation of expenses » was gathering momentum and was appealing to employers' organisation in evolution.

Considering the legitimate field of collective bargaining, we will uphold the idea that, over the eighties, the employers' organisation has developed a conception of its social role, much more in compliance with the CFDT ideas on the role of social actors and their legitimate scope for intervention. The replacement of CFDT by FO as a privileged partner of employers' organisation must be understood by taking into account the consensus established between the CFDT and the MEDEF on the nature of the collective bargaining and its legitimate fields.

**Discipline :** Sociologie

**Mots clés :** indemnisation du chômage, relations professionnelles, protection sociale, négociation collective.

**U.F.R. :** Connaissance de l'homme, Université Nancy 2, 23 Bd Albert 1<sup>er</sup>, 54015 Nancy cedex.

**Laboratoire :** Groupe de Recherche sur l'Education et l'Emploi (GREE), CNRS-FRE « Emploi et politiques sociales », 23 Bd Albert 1<sup>er</sup>, 54015 Nancy cedex.