

# « *Pour la refondation sociale* »

Thomas Coutrot & Claire Villiers

Chapitre d'un ouvrage collectif à paraître  
aux Editions La Découverte " Autour du rapport Bélorgey "

Thomas Coutrot (économiste) - Claire Villiers (militante AC !)

Dans l'abondante et monotone littérature para-administrative sur les politiques d'emploi et de protection sociale le rapport Bélorgey se distingue favorablement à plus d'un titre. On retiendra ici surtout deux points forts: un bilan sans faux-fuyants de la gestion du chômage par les partenaires sociaux et l'Etat (avec en particulier la prise en compte du vécu des personnes confrontées au système : pratiques de guichet, non-recours, enchevêtrement des droits et imprévisibilité des prestations, etc) ; le refus de la déconnexion entre protection sociale et marché du travail. Ces deux éléments résultent en grande partie des questions soulevées par les mouvements de chômeurs depuis plusieurs années, et traduisent une avancée importante du débat. Le consensus social-libéral est ainsi écorné : selon l'orthodoxie officielle en effet, le chômage serait avant tout le problème des individus, que l'Etat devrait " inciter " à travailler, et soutenir dans leur quête de " l'employabilité " ; il importerait en même temps de dégager les entreprises des coûts afférents afin qu'elles puissent lutter les mains libres dans la concurrence mondiale aujourd'hui impitoyable, etc...

## **Le triste bilan du paritarisme...**

"La délégation aux partenaires sociaux historiques a conduit à protéger les salariés stables au détriment des précaires et contribue à les exclure du système" (p. 35) : constat terrible, en particulier pour les représentants des 5 confédérations syndicales à l'UNEDIC. Les transformations des règles d'indemnisation du chômage ont contribué à l'accroissement de la pauvreté, c'est une donnée objective, mais de plus, toutes sont porteuses d'un sens :

- \* 1984, mise en œuvre des filières d'indemnisation (on ouvre des droits proportionnels à sa durée de cotisation) : c'est la fin de la mutualisation et de la solidarité dans le régime ;
- \* 1992, mise en place de la dégressivité des allocations (elles baissent tous les 4 mois) : c'est le principe libéral qui veut qu'un chômeur "affamé" soit moins exigeant sur l'emploi qu'il cherche ;
- \* 1992 toujours, durcissement des conditions d'ouverture des droits (alors que les contrats précaires se multiplient on passe de 3 mois de travail exigés dans les douze derniers mois à quatre mois dans les huit derniers). Le message délivré aux jeunes, principales victimes de cette nouvelle réglementation, semble bien être : vous n'avez pas d'autre choix que la précarité prolongée pour entrer dans la "vie active";
- \* Juillet 1997, suppression des fonds sociaux d'urgence dans les antennes ASSEDIC. Il faut maintenant s'adresser aux divers bureaux de l'aide sociale : fini le principe qui avait présidé à la création du régime en 1958, et selon lequel le chômeur devait avoir les moyens de se consacrer à sa recherche d'emploi ou à sa formation; ceux qui ont cotisé pendant des années à un régime d'assurance sont maintenant renvoyés à leur état de "pauvres" qui doivent quémander l'assistance.

Plus profondément l'orientation de ces mesures est révélatrice du mode de fonctionnement bien particulier des ASSEDIC: y règnent l'opacité, l'arbitraire, le non respect des règles édictées par le régime lui même (suppression des acomptes, chasse aux "trop perçus", soupçon constant de fraude, attribution d'aides à la formation pouvant aller de 1 à 15 pour un même stage, mesquineries en tous genres). Que le patronat défende cette stratégie de "mise à la norme de l'emploi dégradé" on peut le comprendre, il est dans son rôle. Ce qui interroge davantage c'est le rôle joué par les organisations syndicales, sauf la CGT, qui est d'ailleurs la seule à avoir en son sein une organisation regroupant des chômeurs. Le cadre paritaire (50% patronat – 50% syndicats) montre ici toutes ses limites, voire sa nocivité. Face à des organisations patronales unies, la division syndicale fait des ravages; tout se traite dans le cadre d'alliances à contours variables, dans des négociations où le donnant-donnant est la règle. Le régime général de Sécurité Sociale de 1945 n'était pas construit sur ces bases: le patronat n'y avait qu'un tiers des sièges, il y avait des élections régulières. A la création du régime d'assurance chômage en 1958, le patronat s'appuie sur FO, bien

contente d'affaiblir la position de la CGT, pour revenir à un strict paritarisme qui est sa doctrine constante. C'est maintenant la CFDT qui a pris le relais, sans que la transparence ne progresse beaucoup.

### **... mais l'Etat n'a pas fait mieux**

"C'est à l'Etat via sa représentation nationale de définir les objectifs politiques généraux de ce qu'il faut avoir le courage d'appeler le service public de l'indemnisation du chômage, cela, bien sûr, non pas unilatéralement, mais après concertation avec les partenaires sociaux..." (p.36). Pourtant là aussi le bilan est désastreux :

- \* 1979, mise en place des Services du Contrôle de la Recherche d'Emploi et "renversement de la charge de la preuve": au contraire des principes du droit, les chômeurs accusés "d'insuffisance d'actes positifs de recherche d'emploi", doivent désormais fournir les preuves de leur innocence.
- \* 1991, loi sur le contrôle des chômeurs; tous les textes d'application font obligation au chômeur d'accepter le temps partiel, les baisses de salaire (jusqu'à 30% de son ancien salaire), de répondre à toutes convocations y compris téléphoniques, de fournir des preuves....Le chômeur est coupable "à priori", il porte la responsabilité de sa situation (c'est l'époque de la campagne de Michel Charasse contre les " faux chômeurs "...).
- \* 1997, restriction des conditions d'attribution de l'ASS (baisse du plancher de ressources du foyer de 10 000 à 8 000 f et non prise en compte des périodes de chômage indemnisé dans les périodes de travail requises pour ouvrir le droit) : des milliers de demandeurs d'emploi se retrouvent sans aucune allocation, même pas le RMI .

On pourrait ajouter qu'en 1984, 1992, 1996, l'Etat a toujours agréé les conventions UNEDIC, que le Parlement a voté les modifications législatives nécessaires, sans compter les innombrables mesures de la " politique de l'emploi " créant et subventionnant des contrats "atypiques", en fait précaires, et facilitant le recours au temps partiel non choisi qui est un facteur de précarité de revenus extrêmement grave : les salariés à bas salaires ne cessent de se multiplier en France, en particulier chez les femmes.

### **Quelle démocratie sociale ?**

Face à ce constat d'échec seule une véritable refondation de la démocratie sociale permettrait de sortir de l'impasse. A cet égard les propositions du rapport ne sont aucunement à la hauteur du diagnostic. " Intégrer le service public de l'emploi avec ces deux fonctions, indemnisation et placement, dans une agence commune gérée par les partenaires sociaux selon des objectifs définis par la puissance publique " risque de ne pas modifier réellement la logique actuelle qui fait du système d'indemnisation un instrument de " normalisation " des aspirations des salariés chômeurs. Les limites de la démocratie représentative sont clairement atteintes lorsqu'il s'agit de " gérer " les situations de personnes non prises en compte par les institutions représentatives existantes. Le seul rôle reconnu par le rapport aux associations de chômeurs est celui de " personnes à interroger pour améliorer la connaissance qualitative des mécanismes d'exclusion, et dans le cadre des évaluations régulières des politiques publiques " (p. 38)... Pas de quoi bouleverser le ronronnement des institutions... Au contraire il importe surtout que les chômeurs et précaires puissent s'organiser collectivement pour peser sur ces institutions, et qu'ils puissent intervenir concrètement dans leur fonctionnement quotidien.

Certes le pragmatisme commande de constater que les chômeurs et les précaires ne sont pas ou très peu organisés, et pas dans les syndicats (à l'exception des comités de chômeurs de la CGT). Le voudraient-ils d'ailleurs, qu'ils n'y seraient pas forcément bien accueillis. On a entendu la secrétaire générale de la deuxième confédération syndicale française dire au début du mouvement des chômeurs en 97 qu'il s'agissait là d'une "manipulation de la misère par quelques extrémistes". Le congrès de cette même confédération a voté très majoritairement contre l'organisation des chômeurs et des précaires en son sein en décembre 98. On a pu lire sous la plume d'un éminent responsable de Force Ouvrière "qu'il ne connaissait de chômeurs organisés que les SA de Hitler"....

Le mouvement syndical n'est pas prêt à offrir un cadre d'organisation aux chômeurs: il faudrait pour cela qu'il reconnaisse que l'on peut avoir des droits et des revendications qui ne résument pas à l'exigence de retrouver un emploi; qu'il comprenne que les intérêts des chômeurs et ceux des salariés sont indissolublement liés; et que ses structures soient profondément modifiées : une structure de proximité (souvenons-nous des Bourses du travail du début du siècle qui assuraient des fonctions d'accueil, de culture, de formation, d'entraide, de placement même) est indispensable lorsque l'on est au chômage ou que l'on change sans cesse de secteur professionnel. A ce titre la proposition de J.M. Bélorgey de "négociations interprofessionnelles territoriales" (p.36) mériterait d'être approfondie.

C'est à cause de ces multiples insuffisances du mouvement syndical que des associations se sont créées. Certaines se sont données comme mission d'apporter une stricte aide immédiate (fort utile lorsqu'il fait bien froid !), voire d'exprimer publiquement ce à quoi elles étaient confrontées. D'autres, dont les trois principaux réseaux

d'organisation des chômeurs et précaires (ACI, APEIS, MNCP), ont choisi de ne pas se limiter à l'aide immédiate mais de mobiliser pour des revendications, pour la défense de droits. Elles refusent de n'être qu'un haut-parleur de la souffrance pour " améliorer la connaissance des mécanismes d'exclusion " ( !) et veulent peser sur les structures mêmes des institutions.

Il faut donc réfléchir à un approfondissement de la démocratie et de la citoyenneté dans le fonctionnement concret du système public de l'emploi. Comme dans tous les services publics ou d'intérêt collectif, les usagers, principaux intéressés par les services délivrés, devraient pouvoir intervenir eux-mêmes par les organisations qu'ils se sont données. Il doit donc y avoir des processus d'élections régulières, qui valident la représentativité de ces associations. Cela suppose que des moyens pour le débat et l'information soient mis en œuvre pour garantir l'exercice de cette démocratie. Un des acquis du mouvement des chômeurs de 97-98 fut la mise en place de "comités de liaison" auprès des ANPE, des services du ministère du travail et de l'AFPA ainsi que de panneaux d'affichage et du droit d'être accompagné par la personne de son choix dans certaines démarches. Mais malgré l'avis unanime de la Commission des Affaires Sociales du Parlement lors du débat sur la loi dite de "lutte contre les exclusions", les ASSEDIC refusent toujours le droit d'affichage et la participation de représentants d'associations de chômeurs dans leurs instances.

Il ne s'agit pas d'exclure les organisations syndicales de salariés mais de prendre acte que les chômeurs n'y sont pas et qu'en tout état de cause les usagers de toutes institutions devraient pouvoir faire valoir leurs droits et contrôler la bonne marche des dits services non seulement individuellement mais collectivement. Face à une crise de la politique et plus généralement des structures de représentation collective, ne faudrait-il pas se donner de nouveaux cadres d'intervention des citoyens-usagers ? Ceci serait d'autant plus utile lorsque les services en question ont un pouvoir de sanction qui va jusqu'à supprimer le revenu des personnes : il est absurde que dans les instances de recours, celui qui a pris la décision soit juge et partie (comme c'est le cas aujourd'hui dans les commissions de recours des directions départementales du travail) ; il n'y a en effet aucune garantie que les droits seront respectés en l'absence de contre-pouvoirs indépendants, légitimes et dotés de moyens. Cette intervention devrait pouvoir porter sur le fonctionnement quotidien comme sur les choix stratégiques. Un fonctionnement "quadri-partite" permettrait d'intégrer la diversité des intérêts et des points de vue : l'Etat comme garant de l'ordre public social et des principes de service public, toutes les organisations syndicales dont des élections devraient déterminer le nombre de représentants, les organisations de chômeurs et précaires, élues également, pour que leurs préoccupations et revendications soient mieux prises en compte, et le patronat eu égard à sa responsabilité dans le fonctionnement du marché du travail.

### ***Réformer le marché du travail ?***

Ce dernier aspect est évidemment l'autre point fort du rapport, qui rassemble la plupart des propositions novatrices émises ces dernières années par des juristes du travail pour " re-réguler " le rapport salarial. Toutefois, on regrettera au passage que J.M. Bêlorgey sacrifie un peu trop à l'esprit du temps en écrivant que l'actuel système de protection sociale n'a " aucun pouvoir d'incitation " (p. 16), et en reprenant à son compte l'analyse des " taux marginaux d'imposition " très élevés (p. 15) qui, selon certains, enfermeraient de nombreux pauvres dans leurs " trappes ". Une récente étude publiée par l'INSEE a prétendu donner un fondement scientifique à ces fantasmes récurrents, mais n'a en fait montré que le dogmatisme des théoriciens orthodoxes, alors que la vaste majorité des travaux empiriques amène à récuser l'idée qu'il y aurait un problème massif de " désincitation au travail " en France. Cette faiblesse dans l'analyse n'est pas sans conséquence sur les préconisations puisque le rapport soutient l'idée d'une allocation compensatrice de revenu, telle que proposée par R. Godino, alors qu'il ne s'agit que d'une version francisée du très libéral impôt négatif.

Toutefois, pour l'essentiel, J.M. Bêlorgey garde les pieds solidement ancrés dans le rapport salarial. Renversant la logique de la loi Madelin, le rapport propose ainsi que tout travailleur produisant pour une entreprise soit considéré comme salarié, avec les droits afférents, sauf s'il a créé formellement sa propre entreprise à laquelle il a affecté un patrimoine (monétaire ou en savoir-faire reconnu). De même pour limiter la précarisation des emplois, le développement du droit de la " co-activité " consiste à rendre juridiquement responsable l'employeur de facto, en ouvrant aux travailleurs qui dépendent économiquement de lui (même en l'absence de contrat de travail formel) des droits sociaux et économiques équivalents aux travailleurs permanents et officiels : droit de représentation, droit à la formation professionnelle, aux conventions collectives applicables au donneur d'ordre... Cela retirerait bien entendu beaucoup de leur intérêt aux stratégies d'externalisation, et faciliterait la réunification des collectifs de travail démantelés par les actuelles pratiques de gestion de la main-d'œuvre des firmes. La modulation du taux des cotisations sociales payées par les entreprises en fonction de la précarité des emplois qu'elles créent, le droit à passer à temps plein quand on est à temps partiel, sont des propositions qui vont dans le même sens. Les femmes seraient alors davantage en position de faire valoir leur droit au " temps partiel choisi "...

A terme se profile une refonte plus globale du droit du travail, évoquée par exemple dans le rapport Supiot. J.M. Bélorgey parle d'une " réelle assurance mobilité ou assurance travail gérée localement " (p. 48) en évoquant le cas des jeunes, mais rien n'empêche de concevoir un tel système de façon plus générale, refondant la sécurité de l'emploi sur de nouvelles bases. Des systèmes de mutualisation de la garantie de salaire pourraient être gérés par des institutions multi-partites ou des réseaux cogérés, auxquels participeraient entreprises, associations et syndicats, collectivités et organismes de formation au niveau des branches, des régions ou territoires, le tout inséré dans un cadre juridique national - une tout autre UNEDIC, profondément refondue et démocratisée, aux attributions largement renouvelées. Mais on ne pourra avancer vers un tel horizon par le seul effet de réformes juridiques aussi bien intentionnées soient elles. De toute évidence il faudra un considérable déplacement du rapport des forces au profit des mouvements sociaux, syndicats et associations ; déplacement qui lui-même ne pourra faire l'économie d'une profonde démocratisation de leur fonctionnement, d'une prise en compte réelle et active de la diversité des intérêts de leurs mandants, bref d'un renouveau des formes de la lutte sociale à l'opposé des tendances actuelles à la technicisation et au renforcement du caractère délégataire de la représentation.

### ***De la démocratie sociale à la démocratie économique***

Les réformes proposées concernent le rapport capital-travail, sur le marché du travail et dans l'entreprise même. Mais la liste proposée par J.M. Bélorgey est loin d'être exhaustive ; elle omet par exemple la question des licenciements (on pourrait proposer une restriction du droit des entreprises à supprimer des emplois alors que leur situation économique est florissante, et l'autorisation pour le juge de se prononcer sur la nécessité économique des suppressions d'emplois à partir de critères objectifs, excluant le simple motif d'accroissement des profits). D'autre part on devrait renforcer les obligations des entreprises en matière de reclassement des travailleurs licenciés, surtout quand ils sont âgés et/ou peu qualifiés : l'obligation actuelle de moyens (que l'entreprise doit mettre à la disposition des salariés en vue de leur reclassement) devrait être remplacée par une obligation de résultats.

Le plus important réside cependant dans le renforcement des acteurs sociaux, dans l'entreprise et son environnement. Une réforme des droits des représentants des travailleurs et des Comités d'entreprises doit leur permettre d'intervenir sur les choix économiques des entreprises impliquant l'emploi, les conditions de travail, les salaires et la qualité des produits, afin que l'intérêt général prime sur les intérêts financiers privés, et, si besoin est, de pouvoir s'opposer aux décisions préjudiciables en usant d'un recours suspensif. Pour aller dans cette direction, l'actionnariat salarié est illusoire et dangereux : il aboutit, à l'inverse du but recherché, à identifier les intérêts de certains salariés, les plus qualifiés, qui ont une épargne importante investie en actions de l'entreprise, avec les autres actionnaires et la logique financière, au détriment des salariés ordinaires, des précaires, des chômeurs. Il faut au contraire développer les droits démocratiques collectifs des Comités d'entreprise, indépendamment des droits de propriété. En cas de conflit d'orientation entre droits sociaux et droits de propriété, l'arbitrage devrait être rendu à l'aide de procédures faisant appel à la collectivité. Les missions et les moyens de l'Inspection du travail doivent être renforcés, de même que ceux des organes de contrôle sanitaire lorsque la santé ou l'alimentation sont en jeu. Surtout l'intervention des associations d'usagers, de consommateurs, de quartier ou de localité, doit être sollicitée. Il s'agit que les entreprises ne soient plus exonérées de leurs responsabilités sociales, qu'elles rendent des comptes non seulement à leurs actionnaires mais aux collectivités qui fournissent les bases de la création de richesse et subissent en premier lieu les conséquences des décisions de production et d'emploi.

On le voit, nous ne sommes opposés ni aux réformes structurelles ni à la refondation sociale, à condition qu'elles visent à développer le champ d'exercice de la citoyenneté et de la démocratie. La " réforme " néo-libérale recherche au contraire à plier sans cesse davantage l'économie et la société aux règles des actionnaires et des marchés financiers : le rapport signé par J.M. Bélorgey représente un point d'appui, limité mais réel, pour penser autrement la réforme