

LASTES

Laboratoire de sociologie du travail et de l'environnement social
Université de Nancy 2, 23 boulevard Albert 1^{er}
BP 3397 54015 Nancy cedex

GREE

Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi
Université de Nancy 2, 23 boulevard Albert 1^{er}
BP 3397 54015 Nancy cedex

ERASE

Equipe de recherche en anthropologie et en sociologie de l'expertise
Université de Metz, Ile du Saulcy
BP 80794 57012 Metz

CERIT

Centre d'études et de recherche de l'institut du travail
Université de Nancy 2, 138 Avenue de la Libération
BP 3409 54015 Nancy cedex

LA MISE EN ŒUVRE DES COMITES DE LIAISON ET D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN LORRAINE

Rapport final

**Recherche financée par la DARES, (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité) avec le soutien de
l'ILSTEF (Institut Lorrain des Sciences du Travail de l'Emploi et de la Formation)
Université de Nancy 2**

Gilles BODINEAU (LASTES), Ali BOULAYOUNE (LASTES/GREE)
Gaël CORON (GREE), Isabelle GEORGES (ERASE), Natacha HAUSER COSTA (CERIT)
Jean Pascal HIGELE (GREE), Hervé JORY (ERASE/GREE)
Responsable scientifique : Ali BOULAYOUNE

Janvier 2001

Avertissement

Nous tenons à remercier tous ceux qui ont apporté leur contribution à cette recherche, répondant à nos interviews dans des périodes parfois difficiles pour eux.

Les auteurs restent bien entendu seuls responsables des opinions formulées dans ce document. Ils se sont efforcés de respecter l'anonymat des réponses. Ils veulent toutefois signaler que, lorsque cela n'a pas été possible, les analyses présentées ne pourraient être lues comme un satisfecit ou une critique à l'égard de ceux qui ont accepté de participer à la procédure d'évaluation, mais bien comme une tentative d'aider au delà des exemples présentés à une meilleure compréhension d'ensemble du fonctionnement des comités de liaison et demandeurs d'emploi en Lorraine.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	5
CHAPITRE I. PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....	10
11. LES AXES DE LA RECHERCHE.	11
12. METHODOLOGIE D'INVESTIGATION ET ORGANISATION DE LA RECHERCHE.....	15
CHAPITRE II. LE CONTEXTE ET LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES COMITES DE LIAISON ET LE DROIT A L'ACCOMPAGNEMENT EN LORRAINE : DES DISPOSITIFS FRAGILES AUX CONTOURS FLOUS	18
21. TEXTES ET CIRCULAIRES RELATIFS A LA MISE EN ŒUVRE DES COMITES DE LIAISON.	19
211. <i>La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.</i>	19
212. <i>Les imprécisions et le flou qui entourent les textes relatifs à la mise en œuvre des comités de liaison.</i>	20
22. LE CADRE DE LA MISE EN PLACE DES COMITES DE LIAISON EN LORRAINE.	23
221. <i>Les différents comités de liaison installés et en cours d'installation.</i>	24
222. <i>Les différents partenaires impliqués dans les CDL.</i>	15
23. LES FORMES D'ENGAGEMENT DES DIFFERENTES PARTIES IMPLIQUEES DANS LE DISPOSITIF.	28
231. <i>Des formes hétérogènes d'engagement et d'implication dans les comités de liaison.</i>	28
232. <i>La diversité des formes d'engagement du service public de l'emploi dans la mise en place des comités de liaison.</i>	31
2321. Extériorité institutionnelle d'une partie du service public de l'emploi et affaiblissement des CDL.	32
2322. Les agents du service public de l'emploi face aux comités de liaison : participation « obligée » ou implication réelle ?	33
233. <i>La participation des organisations de chômeurs : des formes de participation dessinant des stratégies différentes vis-à-vis du dispositif</i>	36
2331. L'engagement à visée revendicative de AC ! et de la CGT-PE	36
2332. L'engagement partenarial des organisations d'aide à l'insertion des chômeurs	40
234. <i>La faiblesse de l'investissement syndical dans les comités de liaison.</i>	42
24. LE DROIT A L'ACCOMPAGNEMENT : LA RECONNAISSANCE D'UNE SITUATION DEJA EXISTANTE.....	45
241. <i>Le point de vue juridique</i>	45
242. <i>Le fonctionnement de l'accompagnement</i>	47
CONCLUSION : LA FRAGILITE DU DISPOSITIF DES COMITES DE LIAISON.....	52

CHAPITRE III. DES DIFFICULTES POSEES PAR LA MISE EN ŒUVRE DES CDL A LA PLACE DES CHOMEURS DANS LA SOCIETE.....	54
31. LES DIFFICULTES INHERENTES A LA MISE EN ŒUVRE DES COMITES DE LIAISON.....	55
311. <i>La question de la représentation des collectifs : une représentation oblitérée.</i>	55
3111. les aspects juridiques de la participation aux comités de liaison des organisations de personnes privées d'emploi	59
3112. Des comités de chômeurs aux comités de liaison : construction subjective des légitimités d'éligibilité des organisations.....	60
312. <i>Un dispositif légal marqué par un manque de lisibilité.</i>	66
3121. Le flou qui entoure la désignation des représentants des chômeurs.....	66
3122. Le flou relatif au droit à l'accompagnement.	68
3123. Une dépendance forte vis à vis du service public de l'emploi.....	69
313. <i>Attentisme des organisations syndicales et conformité à l'esprit du dispositif.</i>	72
3131. une structure qui offre peu d'opportunités aux organisations syndicales.....	72
3132. Un investissement faible mais conforme à l'esprit du dispositif	73
32. LES COMITES DE LIAISON DANS LA GESTION DU CHOMAGE.	75
321. <i>La banalisation sociétale du statut du chômeur : les chômeurs "usagers" du service public de l'emploi.....</i>	75
322. <i>La question de la possibilité d'une représentation des chômeurs en dehors du cadre salarial et les problèmes que cela pose.....</i>	77
CONCLUSION : UN DISPOSITIF PEU LISIBLE QUI SOULEVE LA QUESTION DU STATUT DES CHOMEURS.	81
CONCLUSION GENERALE.....	83
Liste des sigles utilisés.....	87
BIBLIOGRAPHIE	88
ANNEXES.....	93

INTRODUCTION GENERALE

Chronologiquement, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions¹ fait suite à ce qu'il est convenu d'appeler le « mouvement des chômeurs ». L'hiver 1997-1998 a en effet été marqué par des manifestations de demandeurs d'emploi dans toute la France. On assiste à des occupations longues et nombreuses. Ces actions prennent une ampleur nationale, font la une de la presse écrite et télévisée et les commentaires semblent réellement marquer la surprise. Il est vrai que les sociologues eux-mêmes n'avaient pas « prévu » d'actions revendicatives importantes, parce qu'elles ne pouvaient émerger que sur la base d'une identité forte et de structures organisées, ce qui, justement, selon eux, manquait aux demandeurs d'emploi.

Tout au long du mois de décembre 1997, les occupations vont aller en s'amplifiant, tandis que le gouvernement annonce préparer des mesures le 26 décembre. Le 3 janvier, un certain nombre d'entre elles sont rendues publiques, alors que les actions se multiplient. Ce n'est qu'à partir du 8 janvier, au moment où les organisations de chômeurs sont reçues par le Gouvernement que le mouvement va aller en déclinant.

L'hiver 1998-1999 se déroulera différemment. Le gouvernement annonce rapidement des mesures spécifiques, dès le début du mois de décembre, période où les premières rencontres ont lieu pour mettre en place les comités de liaison. Ces

¹ Loi n° 98-657. Cette loi «*a pour ambition de permettre à chacun d'exercer ses droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi, et aux plus défavorisés d'exercer pleinement leur citoyenneté*», formulation qui prend d'ailleurs en compte une partie des revendications du mouvement des chômeurs.

structures sont donc lancées pendant le deuxième hiver d'action des chômeurs. On notera que les media de masse ne s'en feront que très peu l'écho.

A travers ces mouvements, les chômeurs ont revendiqué l'exercice de leur citoyenneté en tant que membres à part entière de la société, individus en état de participer à la vie sociale. En faisant irruption sur la scène publique (en particulier en occupant des ASSEDIC, des ALE et d'autres lieux symboliques pour les chômeurs), ils ont conféré un caractère politique à la perte ou l'absence d'emploi en termes politiques. Ils ont ainsi interrogé la société elle-même en plaçant au cœur de leurs actions le rapport chômage/salariat. Ce faisant, ils ont donc exercé un de leurs droits de citoyen : ils ont exprimé leur opinion à propos de la société, de son organisation et de ses dysfonctionnements².

Ces mouvements, par leur ampleur, par la nature des revendications avancées, et par ce qu'ils ont donné à voir des situations très difficiles dans lesquelles se trouvent ceux que l'on désigne encore abusivement comme des « exclus » de la société³, font toucher du doigt -tout en le questionnant assez radicalement- le lien souvent fondamental existant entre l'emploi et la question de la formation du revenu. La revalorisation des ressources des chômeurs –principale revendication avancée par les organisations de chômeurs- a mis en lumière les limites et les effets des dispositifs de garantie de ressources mis en œuvre ces dernières années, contribuant simultanément au processus de la précarisation et à la formation de revenus monétaires minima. Par ailleurs, l'enjeu de ces mouvements est aussi le devenir d'une forme méditée de conflictualité sociale, aux prises avec les modalités de répartition des richesses.

En effet, les chômeurs ont fini par exprimer non seulement une colère qui couvait depuis longtemps (le droit de vivre dignement, le droit à l'emploi...), mais ont également exprimé les limites des modes de gestion et de régulation du chômage de masse, mettant notamment en défaut les représentations sociales latentes dont ils font l'objet mais également les discours portés sur eux « *Les chômeurs n'entendent*

² Luc Chelly, *Mouvement social et citoyenneté*, in : Georges Navet, La cité dans le conflit, L'Harmattan, 1997.

³ On peut légitimement s'interroger sur les processus qui conduisent les chômeurs à se retrouver dans des situations de précarité parfois extrême. Le terme « exclu » ne peut en effet rendre compte des processus qui débouchent sur ces situations. Le durcissement du chômage est bien, pour le moins, un processus qui excède celui de la catégorisation.

plus que l'on règle leurs problèmes à leur place, ils ne veulent plus de « charité » mais exigent bel et bien de prendre part aux décisions les concernant »⁴.

La mise en place des comités de liaison -ouvrant un droit à la représentation et le droit à être accompagné dans certaines démarches administratives via des associations et syndicats de chômeurs-, ont été l'une des réponses apportées à ces mouvements et aux revendications exprimées. Qu'en est-il aujourd'hui de ces comités ? Quel rôle jouent-ils et quelles sont leurs attributions ? Dans quelle mesure ces comités permettent-ils l'extension des droits des chômeurs ? Quels sont les effets de ces nouvelles instances sur l'organisation et les pratiques des parties impliquées dans ces comités (organisations de chômeurs, instances du service public de l'emploi, syndicats...) ?

Le travail qui suit propose d'apporter un éclairage à ces questions. Il s'inscrit dans le cadre d'une évaluation financée par la DARES⁵, avec le soutien de l'ILSTEF⁶ et a pour objectif principal d'évaluer la mise en oeuvre des comités de liaison et du droit d'accompagnement des demandeurs d'emploi sur la région Lorraine.

- *Le premier chapitre* présente la problématique et les éléments de méthode qui fondent l'ensemble de la recherche.

- *Le second chapitre* fournit et commente un ensemble de données de cadrage portant à la fois sur l'histoire et la mise en œuvre des comités. Il propose ensuite d'éclairer la diversité des formes d'implication des acteurs dans la construction et le fonctionnement de ce dispositif. On y décrit tout à la fois la variété des configurations locales, les rapports qui s'établissent entre les différents acteurs composant ces comités, les effets de ces comités sur le fonctionnement des agences et sur les associations de chômeurs, les difficultés rencontrées... Bref, il s'agit de mieux cerner le fonctionnement de ces nouvelles structures qui visent, dans leur principe, à mieux intégrer la demande des « usagers » dans la gestion du chômage.

⁴ Nathalie Maurice, Catherine Wahu, La grève des chômeurs, volume I : *Approche ethnosociologique du mouvement des chômeurs et précaires de Nancy, de janvier à mars 1998*, mémoire de maîtrise, Université de Nancy 2, 3 vol., 1998.

⁵ Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

⁶ Institut lorrain des sciences du travail de l'emploi et de la formation, Université de Nancy 2 (pour les autres sigles plus courants on pourra se reporter à la table des sigles en fin de rapport).

- Enfin, le *troisième chapitre* a pour objectif de dépasser le cadre de l'évaluation stricto sensu en proposant d'apporter à la réflexion quelques éléments d'analyse. Nous exposerons dans un premier temps les raisons des difficultés de la mise en œuvre des comités et de leur fonctionnement. Dans un second temps, nous proposons une réflexion plus globale sur le statut et le sens de l'institution et des effets de l'existence de ces comités au regard de la structuration et de la régulation de l'espace social du chômage.

CHAPITRE I

**PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE LA
RECHERCHE**

11. Les axes de la recherche.

La loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion introduit plusieurs innovations concernant les droits des chômeurs à l'exercice de leur citoyenneté, la représentation des chômeurs et le droit à l'accompagnement dans certaines démarches administratives. Ces « nouveaux » droits liés à la condition du chômeur, font désormais partie du code du travail. C'est notamment le cas du droit à la représentation des chômeurs qui prévoit la mise en place de structures spécifiques, les comités de liaison auprès des agences locales pour l'emploi ou d'un groupement d'agences.

Chronologiquement, cette loi fait suite au « mouvement des chômeurs⁷ ». Il est possible d'interpréter la mise en oeuvre des dispositifs de représentation (par les comités de liaison) et d'accompagnement des chômeurs dans leurs démarches administratives auprès des services publics de l'emploi comme une réponse apportée par le gouvernement français à certaines des revendications des chômeurs mobilisés.

En effet, les chômeurs ont revendiqué l'exercice de leur citoyenneté en tant que membres à part entière de la société, individus en état de participer à la vie sociale. En faisant irruption sur la scène publique (en particulier en occupant des ASSEDIC, ANPE et autres lieux qui concernent les chômeurs⁸), les chômeurs ont montré qu'ils perçoivent la perte ou l'absence d'emploi en termes politiques, et ils ont éprouvé le besoin d'interroger la société sur elle-même et sur ce qu'il en est du chômage et du salariat.

Si la prise de parole semble constituer un premier pas nécessaire vers un meilleur fonctionnement des institutions de l'emploi notamment et un renforcement

⁷ Les événements de l'hiver 1997-98 ont fait émerger un véritable mouvement social d'ampleur. Le contexte d'émergence de ce mouvement réuni à la fois des déterminants structurels (conditions défavorables du marché du travail, montée de la précarisation et augmentation du chômage de longue durée notamment) et des déterminants plus conjoncturels que sont le durcissement des conditions d'indemnisation de l'Unedic et la réforme des fonds sociaux des Assedic notamment.

⁸ Sont particulièrement visés par les associations de chômeurs les lieux destinés à leur encadrement et à leur prise en charge, c'est-à-dire les lieux de confrontation avec les institutions officielles en charge des chômeurs et précaires : il s'agit de lieux de traitement individualisé qui ne constituent en aucun cas des lieux de prise de parole et encore moins des lieux de construction et de reconnaissance sociale.

de la démocratie, elle n'est pas suffisante pour assurer l'exercice d'une citoyenneté sociale⁹ : les formes de représentation ne peuvent se réduire à cela et ce sont davantage leurs modalités d'inscription dans l'échange social et leur étayage salarial qui semblent poser problème.

En instituant les comités de liaison et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la loi contre les exclusions pose donc le problème de la légitimité des partenaires représentants les demandeurs d'emploi et des formes de dialogue social "relativement cadrées" (ASSEDIC, ANPE, DRTEFP...) versus des modalités nouvelles pouvant donner naissance à des associations regroupant les partenaires sociaux ou certains d'entre eux. Sans exclure d'autres pistes, l'une des hypothèses pourrait être l'existence d'une mise en tension des différentes légitimités pour comprendre les situations polaires observables sur le terrain (tensions qui s'expriment par la participation/non participation, implication des syndicats/non implication, processus d'institutionnalisation du mouvement des chômeurs ou blocage de ce processus...).

Par delà ces situations il s'agit d'interroger le sens même du dispositif au regard des enjeux qui sous-tendent la représentation des chômeurs. Si nous nous en tenons aux champs d'intervention des comités (notamment l'amélioration de la vie quotidienne des chômeurs, l'information concernant le fonctionnement du marché du travail, la défense des chômeurs en cas de litiges –radiation, contrôle de recherche d'emploi-...), nous pouvons avancer que la puissance publique a placé ces structures –associations, organisations de chômeurs- dans un rôle de partenaire institutionnel, dont la forme prise demande à être précisée. Plusieurs pistes peuvent être ici mobilisées. S'agit-il d'une nouvelle forme de paritarisme, d'un partenariat institutionnel versus « comités d'usagers » ou « instance de médiation »? L'analyse du cadre institutionnel dans lequel s'inscrit le dispositif, le rôle attribué à ce dernier et les effets qu'il génère ouvre plusieurs perspectives.

L'idée que la mobilisation des chômeurs puisse apparaître comme participant de nouvelles modalités de reconnaissance institutionnelle des chômeurs pose la question de l'existence ou non de la spécificité des droits des chômeurs. Ainsi par exemple, l'assurance chômage est un *droit des salariés*, elle assure des revenus aux personnes qui ont à subir une situation de chômage. Par conséquent, institutionnellement, le chômeur est représenté, au même titre que les salariés en activité, par les syndicats de salariés. Admettre qu'il est légitime que les chômeurs soit représentés par des organisations propres, en dehors de la représentation syndicale classique, revient à sortir le groupe des privés d'emploi du groupe des

⁹ Pierre Concialdi, « Faut-il attendre la fin du chômage pour relever les minima sociaux ? », Droit social, n°3, mars 1998.

salariés, dans sa reconnaissance institutionnelle. Cela revient implicitement à reconnaître qu'il existe des *intérêts matériels et moraux* spécifiques aux chômeurs, nécessitant des droits particuliers dont celui de représentation. Cette représentation spécifique des personnes privées d'emploi dans le cadre des comités de liaison n'est-elle pas en fait le premier pas de la mise en place d'un *statut social des chômeurs*? N'est-ce pas finalement l'adhésion à ou le rejet de la constitution de ce statut particulier qui peut offrir une clé de lecture à la création des comités de liaison -ou leur absence- voire à leur labilité ? Cette voie à l'institutionnalisation de la représentation des chômeurs et de leur accompagnement ne signe-t-elle pas ou n'est-elle pas perçue comme un moyen de déplacement des frontières entre le statut de chômeur et celui du salarié ? Un questionnement plus large sur la représentativité des syndicats siégeant dans ces comités nous semble donc utile.

Il est vrai que la remise en cause partielle de la prise en charge salariale du chômage, avec la création en 1992 de l'allocation unique dégressive (AUD) par l'UNEDIC sous la présidence de Force Ouvrière, avec la création de l'ASS pour prendre en charge ces chômeurs rejetés du cadre salarial ou encore du RMI, ainsi que les difficultés d'accès à l'emploi qui multiplie le nombre de personnes au chômage n'ayant jamais eu d'emploi, créent les conditions de la constitution du groupe social particulier des chômeurs, distinct du groupe des salariés, ayant donc ses intérêts propres à défendre. Et ce, y compris contre les syndicats, qui dans leur co-gestion de la protection sociale avec le patronat, ont participé à l'instauration, dans le souci de l'équilibre financier de la caisse d'assurance chômage, des conditions de paupérisation des chômeurs (seule la CGT s'est opposée à la création de l'AUD). Aujourd'hui, la mise en place de ces comités de liaison et d'une représentation spécifique des chômeurs en leur sein, semble être en fait un signe des pouvoirs publics d'une évolution supplémentaire vers l'Etat-providence, un signe d'une évolution des représentations de la conflictualité sociale¹⁰. « *Les comités de*

¹⁰ Pour autant, l'étude juridique sur « la représentation des chômeurs dans le cadre des comités de liaison » menée par Philippe ENCLOS montre plusieurs choses. La loi semble « noyer » la représentation des organisations de chômeurs en laissant la possibilité légale à une multitude d'associations de siéger dans les comités de liaison au titre de représentant des chômeurs. Elle met en fait au même plan ACI, l'APEIS, les comités de chômeurs CGT, le MNCP et les associations caritatives du type des « Restos du cœur ». De même, la loi n'offre aucun outil réel aux personnes siégeant dans les comités de liaison pour « *améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits* ». L'absence de maîtrise de l'ordre du jour et le fait qu'il n'y ait pas de vote, soumet les représentants des demandeurs d'emploi, qu'ils soient issus des syndicats ou des organisations de chômeurs, au bon vouloir des directions des ALE. Si bien qu'on en vient à se demander, au regard de l'analyse stricte des textes, si ces comités de liaison ne sont pas de simples comités d'usagers. Il faudrait donc aujourd'hui confronter la réalité des comités de liaison avec

liaison seront ce que nous en feront » affirmait Philippe Villechalane, président de l'APEIS, lors des journées d'études « Chômage et action collective ». Justement, qu'est-ce que les organisations de chômeurs veulent faire de ces comités ? Veulent-elles affirmer leur capacité de représentation des chômeurs, et comment ? Le fait de ne pas siéger ne constitue-t-il pas un refus de participer à ce nouveau mode de représentation des chômeurs ? Au total, il s'agit bien d'interroger les agents sociaux concernés sur la nature et leur perception de ce processus d'institutionnalisation.

Il s'agit d'examiner également la place et le rôle joué par les comités dans le service public de l'emploi. Les comités de liaison s'apparentent-ils à des lieux de médiation, à une sorte d'instance de médiation, voire à un « comité d'usagers », dessinant une nouvelle forme de représentation et de légitimation de l'action des pouvoirs publics ? Dans cette perspective, plusieurs questions se posent. Quelle(s) forme(s) peut prendre cette médiation ? Comment les organisations de chômeurs vont s'inscrire dans ce nouveau cadre institutionnel et quel contenu vont-ils lui donner ? De quelles marges de négociation disposent les différentes parties impliquées dans le processus de médiation ? Briand et Palau¹¹, notent que la médiation sociale relève du champ des « *mutations touchant le mode d'insertion de l'individu dans la société, analysé(...)à travers les transformations du système représentatif républicain et du mode de légitimation de l'action de la puissance publique* ». On peut d'ailleurs observer que la médiation sociale est une « pratique institutionnelle » en développement. Elle est présente dans plusieurs dispositifs institutionnels et sous diverses formes (cf. les emplois de « médiateurs sociaux » proposés sous diverses dénominations à des jeunes dans le cadre du dispositif « nouveaux services, nouveaux emplois »). Elle peut être conçue comme un processus visant à la reconstruction / restauration du lien social (supposé rompu ou mal en point). Elle s'inscrit par conséquent dans une problématique sociologique classique fondée sur le concept de lien social (ou de la cohésion sociale) et trouve son application dans une série d'activités nouvelles qui touchent en particulier aux problèmes du chômage et à ses effets : le développement du paupérisme. La médiation semblerait ici renvoyer à une sorte de « nouvelle gouvernance » des conflits sociaux. Ne se dessine-t-il pas ici une volonté de gérer les « marges du salariat », en faisant des chômeurs des consommateurs d'un service public ? Dans ce sens, on peut avancer l'hypothèse que la médiation sociale appliquée aux comités de liaison procède d'une logique contribuant à modifier les représentations du chômage et du chômeur dans le sens d'une « dépolitisation » de la question du chômage.

l'analyse des dispositions juridiques : quel est donc aujourd'hui le statut de la représentation des chômeurs par leurs organisations spécifiques ?

¹¹ Briand V. (de) et Palau Y., La médiation, Nathan, coll. 128, 1999.

12. Méthodologie d'investigation et organisation de la recherche.

L'évaluation de la mise en place des « comités de liaison et d'accompagnement des demandeurs d'emploi » porte sur la région Lorraine. Cette recherche associe 4 équipes de recherche des universités de Nancy 2 et Metz (LASTES, GREE, ERASE, CERIT). Elle constitue à ce titre une expérience de pluridisciplinarité qui propose une évaluation de la mise en place des comités de liaison à la fois sous un angle sociologique et sous un angle juridique. Cette pluridisciplinarité a pour fonction de permettre à la fois de construire des regards croisés sur un même objet et de produire des résultats disciplinaires spécifiques. La recherche propose ainsi un approfondissement du questionnement du dispositif dans ces différentes dimensions.

Nous avons retenu pour la Lorraine trois départements (sur les quatre qu'elle compte) : la Moselle (57), la Meurthe et Moselle (54) et les Vosges (88) ; ces trois départements offrant des configurations différentes quant à la mise en œuvre des comités de liaison. L'expertise sociologique s'est déroulée en 3 temps.

L'analyse de l'ensemble des textes et circulaires relatifs à la mise en place des comités constitue la première étape de l'investigation. Ce premier travail a été complété par une analyse systématique des comptes rendus des différentes réunions des comités de liaison qui se sont tenues dans les 3 départements lorrains.

Enfin, une série d'entretiens menés auprès des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des comités constitue la base de données de la troisième étape de l'évaluation. Au total, 28 entretiens ont été menés auprès des principaux acteurs des comités, privilégiant ainsi une approche qualitative des discours et des pratiques mises en œuvre par les différentes parties dans le cadre des comités.

a) Les entretiens menés auprès des institutions de l'emploi ont été centrés sur la manière dont ces institutions envisagent le fonctionnement des comités ainsi que les difficultés éventuelles de mise en place. Les principaux thèmes abordés sont les suivants : rôle, place des institutions de l'emploi dans la mise en œuvre des comités, mode de fonctionnement des comités, composition, moyens mis à disposition, difficultés rencontrées (d'ordre techniques, politiques, juridiques...).

b) Les entretiens menés auprès des associations de chômeurs ont concerné tout à la fois les structures impliquées dans la mise en place des comités de liaison et celles qui ont refusé de s'y impliquer. Les principaux thèmes abordés sont les formes d'implication des organisations de chômeurs dans ces comités, les formes de « représentation » qui s'en dégagent (consultation, médiation, partenariat...), les

revendications et les motifs qui poussent à la non implication éventuelle de certaines organisations.

c) Les entretiens menés auprès des syndicats de salariés ont permis de recueillir leur sentiment sur ces structures. Plusieurs syndicats de salariés ont été enquêtés y compris ceux qui ne bénéficient pas d'une représentation au niveau national comme SUD¹². Les thèmes abordés portent sur le regard et le positionnement des syndicats de salariés par rapport aux comités.

d) Enfin, les entretiens menés auprès des chômeurs accompagnés¹³ (et des experts les accompagnant) ont permis de dégager les raisons, les formes et l'aboutissement de l'accompagnement. Les principaux thèmes abordés ont porté sur les motifs, les modalités et les formes d'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que sur leur résultat.

Les entretiens réalisés auprès des différentes parties impliquées.

Lorraine	Moselle (57)	Vosges (88)	Meurthe et Moselle (54)
DRTEFP	DDTEFP	DDTEFP	DDANPE
DRANPE	DDANPE	DDANPE	ALE Nancy
	ALE Saint-Avold	ALE Saint-Dié	AC !
	CGT-PE	AC !	CGT-PE
	AC !	CGT-PE	Solidarité Nationale et Internationale
	Cadr'express	FO	SUD
	CFTC	CGT	FO
	CFDT		CGT
	CGT		
	Un chômeur accompagné		
	Un chômeur accompagné		

¹² Syndicat unitaire et démocratique.

¹³ Nous avons prévu de rencontrer 6 « chômeurs accompagnés » (2 par département). Seuls 2 ont bien voulu participer à l'évaluation. Ceci s'explique d'une part par le peu d'accompagnements constatés et d'autre part par la difficulté que nous avons eu à rencontrer des chômeurs accompagnés : un certain nombre d'organisations de chômeurs ont souhaité préserver l'anonymat de ces personnes.

C'est donc dans la confrontation des données recueillies que nous nous sommes attachés à dégager la signification sociale de ces nouvelles structures qui visent dans leur principe, à mieux intégrer la demande des « usagers » dans la gestion du chômage et à favoriser et/ou améliorer leur insertion dans l'emploi.

CHAPITRE II

LE CONTEXTE ET LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE DES COMITES DE LIAISON ET LE DROIT A L'ACCOMPAGNEMENT EN LORRAINE : DES DISPOSITIFS FRAGILES AUX CONTOURS FLOUS

21. Textes et circulaires relatifs à la mise en œuvre des comités de liaison.

211. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Prévue initialement fin mars-début avril 1998, la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions¹⁴ est votée le 29 juillet 1998. Forte de 159 articles, l'intitulé de cette loi reprend le terme « exclusion », considérée, sans commentaire particulier, comme un manque d'accès à un droit fondamental. Le terme « comité de liaison » apparaît dans l'article 2 qui lui est entièrement consacré. Cette loi n'est pas en rupture avec les actions précédentes consacrées à la lutte contre le chômage (on y rappelle l'importance des mesures d'accueil, de bilan de compétences, de formation, des emplois aidés...). La seule innovation est la possibilité de cumul entre des prestations sociales et des revenus salariaux, à condition que ceux-ci proviennent « *d'une activité occasionnelle ou réduite* ».

D'abord, dans son article 1^{er}, on peut lire que « *la présente loi tend à garantir [...] l'accès effectif de tous les droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance* ». L'emploi est donc le premier « *droit fondamental* » dont « *l'accès effectif* » ne semble pas assuré, autrement dit, la première cause de l'exclusion (27 articles sont d'ailleurs consacrés à l'accès à l'emploi¹⁵) :

¹⁴ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998.

¹⁵ Dans ces 27 articles, on y rappelle tout à la fois le droit pour tout chômeur de 16 à 25 ans et pour les chômeurs de longue durée le « *droit à un accueil, un bilan de compétences et une action d'orientation professionnelle* », la mise en place des « *actions d'accompagnement personnalisé et renforcé...[visant] ... la lutte contre l'illettrisme, l'acquisition accélérée d'une expérience professionnelle... [qui]... sont assorties, si nécessaire, de toute autre action, notamment culturelle ou sportive* », ou enfin des modifications du code du travail en redéfinissant les « *contrats d'emploi consolidé* », le rôle de l'insertion par l'économique, l'attribution d'aides publiques permettant le cumul d'allocations et de salaires. On notera également que 37 articles sont consacrés à l'accès au logement, 11 à l'accès aux soins, 6 à l'exercice de la citoyenneté et 66 articles supplémentaires sont consacrés à la prévention contre les exclusions (surendettement, maintien dans le logement, amélioration des conditions de vie et d'habitat, insaisissabilité des allocations, égalité des chances par l'éducation et la culture), enfin 10 articles sont consacrés aux institutions sociales

Dans l'article 2, il est précisé qu'est « *inséré dans le code du travail, un article L.353-3 ainsi rédigé... Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'Etat, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* ».

212. Les imprécisions et le flou qui entourent les textes relatifs à la mise en œuvre des comités de liaison¹⁶.

On peut tout d'abord remarquer que l'article portant création des comités de liaison, fixe un objectif général sans préciser les attributions concernant ces comités. L'objectif général lui-même est relativement imprécis (à quel niveau se situe l'information dont il est question, s'agit-il de l'information concernant le fonctionnement des organismes chargés des demandeurs d'emploi, d'une information plus générale?...). Il est également fait référence à des droits (non rappelés), dont il s'agit d'augmenter la « capacité » des demandeurs d'emploi à les exercer.

Le texte propose ensuite de fixer des « *règles de constitution* » des comités, mais elles ne sont pas énoncées. Nous trouvons cependant deux points relativement clairs. Il apparaît sans équivoque que les représentants doivent être des demandeurs d'emploi *représentant les organisations syndicales représentatives au plan national* ». Enfin, le nombre de représentants pouvant siéger dans les comités n'est pas précisé. La rédaction de cet article semble offrir une grande souplesse quant à la mise en œuvre des comités puisque le législateur se refuse à réglementer lui-même. Cette situation, créée par le législateur, est sans aucun doute importante pour comprendre le rôle qu'il est prévu de faire jouer aux comités de liaison.

Ce texte volontairement imprécis a été complété par un ensemble de circulaires proposant une interprétation ministérielle et administrative de la loi qui pour autant n'ont pas totalement levé les imprécisions du législateur.

(établissements de formation, observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, rôle des préfets et conseils généraux et régionaux).

¹⁶ Ce point s'appuie en partie sur l'analyse juridique proposée par Philippe ENCLOS, *La représentation des demandeurs d'emploi dans le cadre des comités de liaison*, colloque « chômage et action collective », 30-31 mars 1999, VILLEJUIF.

Dans la circulaire ministérielle du 15 octobre 1998¹⁷, la Ministre de l'emploi et de la solidarité demande aux Préfets de prendre des mesures « *au titre du renforcement du dialogue entre les DDTEFP et DRTEFP avec les associations de chômeurs* » et précise que « *chaque DDTEFP doit organiser, une ou deux fois par an une réunion d'information et de dialogue avec les différentes organisations qui travaillent quotidiennement aux côtés des chômeurs dans le département* ». Cette obligation faite aux instances régionale et départementale de l'emploi ne concerne pas directement les comités de liaison. La circulaire ministérielle se propose d'abord d'instaurer une cohérence entre ces instances et les comités de liaison, baptisés « *locaux* » pour l'occasion. Il est également précisé que le contenu des discussions devra porter sur une base « *d'information et de dialogue [devant] s'inscrire dans le cadre des missions exercées par les DDTEFP* ». A la même date, deux autres circulaires signées par la Déléguée Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, adressées aux Directeurs Généraux de l'ANPE et de l'AFPA apportent des précisions supplémentaires sur la mise en œuvre des comités.

Dans le texte adressé à l'ANPE, on note que : « *un comité de liaison peut être constitué ... en fonction des réalités locales et des besoins des demandeurs d'emploi* ». Il s'agit ici d'une possibilité et non pas d'une obligation. Ceci est conforme à la loi, qui rend obligatoire la fixation des « *règles de constitution* », mais pas la création du comité lui-même. Ce texte apporte également des précisions sur la composition des comités : il est fait référence à des « *organisations de chômeurs* », ce qui permet ici d'opérer une différenciation d'avec les « *associations* » (ces dernières pouvant être représentées par des demandeurs d'emploi « *dès lors que les unes et les autres réalisent effectivement des actions d'accompagnement et d'insertion des demandeurs d'emploi* », le contrôle de l'effectivité de l'action n'est pas précisé, laissant une certaine liberté à l'appréciation de l'ANPE). Une autre restriction est ajoutée, ne semblant pas souffrir d'exception : « *Les organisations de chômeurs et les associations susvisées éligibles à ces comités doivent nécessairement être des associations déclarées au sens de la loi de 1901* ». Enfin est abordé le nombre de représentants pouvant siéger dans ces instances mais sans précision sur l'effectif « *Le nombre de membres participant à ces comités doit demeurer compatible avec les nécessités qu'impose le bon fonctionnement de ces instances* ». En revanche, les attributions sont clairement notées. Il s'agira tout à la fois d'améliorer « *la vie quotidienne du demandeur d'emploi : accès aux matériels et informations en libre accès..., la qualité des services rendus : accès aux services (horaires, permanences), informations sur la nature des services rendus..., les informations sur le marché du travail local [...], sur les mesures pour l'emploi et sur les principales actions de l'agence [...] pour les mois à venir.* ». Il est noté clairement qu'il ne saurait

¹⁷ Circulaire ministérielle n°98/35 du 15 octobre 1998.

être question d'aborder « *les situations individuelles des usagers* ». Une périodicité minimale des rencontres est également mentionnée « *Au moins une fois par semestre..* ».

L'instruction du Directeur Général de l'ANPE¹⁸ adressée aux Directeurs Régionaux, apporte elle aussi des précisions supplémentaires sur la mise en œuvre concrète des comités de liaison. Cette note aborde d'abord le niveau auquel il convient de placer les comités de liaison et précise une autre fréquence minimale de rencontre qui est passée d'une fois par semestre à une fois par trimestre. Il est surtout à noter que le Directeur Général de l'ANPE évoque le terme de « *comités d'usagers* » à la place de « *comités de liaison* ». Enfin, cette note donne lieu à des précisions pour définir l'éligibilité des associations puisque cette dimension n'a pas été abordée. Ce sont ici les échelons locaux (ALE) qui ont la charge de gérer cette question. Il est ici conseillé « *d'inviter ...[les associations] ... à se déclarer en préfecture* », mais il semble déjà prévu que cette mesure ne lève pas toutes les difficultés puisqu'il « *conviendra de déterminer l'éligibilité de l'organisation en fonction de critères tels que l'objet social, la réalité de l'activité, le nombre d'adhérents demandeurs d'emploi, les ressources, la participation à d'autres instances de nature similaire, etc* ». En tout état de cause, ces critères relativement souples permettent que la porte soit grande ouverte, mais leur interprétation pratique peut aussi bien se contenter de l'entrouvrir.

Enfin, il est noté qu'« *il n'y aura pas de quorum. Le comité tient valablement sa séance si au moins deux organisations sont présentes* ». Quant au « *nombre de représentants par organisation* », l'ambiguïté persiste : il est simplement souligné que « *la liste nominative des participants sera connue au moins huit jours avant la date prévue de la prochaine réunion afin de préserver au sein du comité un certain équilibre* ».

Ces différents textes on le voit, se caractérisent par leur relative imprécision. Si les bases des comités de liaison sont posées, il semble pourtant difficile de dégager un cadre précis de ces nouvelles structures. Le fort ancrage local est la seule dimension véritablement précisée, ce qui augure une grande diversité dans les configurations des comités. Leurs compétences rappellent en grande partie la mission même de l'ANPE (l'information sur les services rendus, celles concernant les actions mises en place pour l'emploi, le marché du travail local...). Il est probable au regard des textes proposés, que la question du rôle que doivent en principe jouer les comités de liaison est posée à la fois pour les responsables locaux et les demandeurs d'emploi. Cette question pose le problème de l'objectif assigné aux comités de liaison. Dans la mesure où il n'est défini que de manière assez

¹⁸ Note du 27 octobre 1998, relative à la mise en place des comités locaux de liaison.

générale, il est possible que des objectifs autres apparaissent dans le temps en fonction des volontés et opportunités locales.

22. Le cadre de la mise en place des comités de liaison en Lorraine.

C'est à la suite à d'une convocation fin 98 de la Direction Régionale de l'ANPE adressées aux différentes organisations syndicales, organisations de chômeurs et associations, que les comités de liaisons se sont mis en place sur la région. Le cas lorrain présente la particularité d'une configuration assez diversifiée des comités de liaison et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (en termes de développement, d'agents sociaux partie prenante de leur activité, de représentation des demandeurs d'emploi, de leur contenu et de leur forme...). Certains comités ont vu le jour dans des espaces plutôt ruraux, d'autres dans des lieux à dominante plutôt industrielle et tertiaire. Cette variété s'inscrit dans des espaces sociaux et des cartes institutionnelles différenciés. Certaines zones d'emploi restent marquées par des pratiques syndicales prégnantes et des organisations de chômeurs particulièrement actives, d'autres le sont moins où ne le sont pas encore. Les relations professionnelles et les formes du dialogue social sont elles aussi plurielles.

La mise en œuvre des comités de liaison s'est concentrée sur le 4ème trimestre 1998. Ces comités ont été créés au niveau de chaque agence locale pour l'emploi ou au niveau d'un groupe d'agences locales. Depuis 1998 pour la région Lorraine ces comités se sont inscrits dans le cadre d'un découpage de 5 unités de Directions Départementales ANPE. Ce découpage implique :

- Metz 3 Frontières (zones de Metz, Thionville et Longwy)
- La Moselle Est (le bassin houiller : zones de Saint-Avold, Sarrebourg et Sarreguemines)
- La Meurthe et Moselle Sud (zones de Nancy, Lunéville, Toul et Briey)
- La Meuse (zones de Bar le Duc, Commercy et Verdun)
- Les Vosges (zones d'Epinal, Saint-Dié, Remiremont-Gérardmer et les Vosges de l'Ouest)

Les Directions Déléguées de ces 5 unités ont été chargées de mettre en place des comités de liaison qui se répartissent différemment selon les DDANPE. L'unité de Metz 3 frontières a prévu, en accord avec les différentes organisations, l'installation de ces comités par bassins d'emploi (Metz, Thionville, Longwy). Les

autres unités organisent les comités en fonction de la demande des différentes organisations de demandeurs d'emploi. De ce point de vue, la dimension organisationnelle d'ensemble fait montre d'une relative labilité.

221. Les différents comités de liaison installés et en cours d'installation.

Actuellement sur la Lorraine, 5 comités de liaison (CDL) ont été installés et 3 sont en cours de constitution (cf. la cartographie des comités ci-dessous). Dans les 5 CDL installés, le nombre d'organisations est variable et leur fonctionnement diffère selon l'importance des formes de partenariat et l'implication des différentes organisations de chômeurs et de salariés. Il apparaît ici que les comités de liaison d'Epinal, Saint-Avold, Bar le Duc et Saint-Dié semblent globalement bien fonctionner puisque l'on observe une participation relativement régulière des différentes organisations, bien qu'elle soit plus ou moins active selon les sites. A l'inverse celui de Nancy, après avoir été actif, est aujourd'hui en sommeil.

La mise en place des comités sur la région semble en effet poser un certain nombre de problèmes (à l'exception toutefois du département des Vosges) : dans certaines zones, 2 voire 3 réunions préliminaires sont nécessaires afin que les différents partenaires s'accordent sur le règlement intérieur, dans d'autres -où les comités de liaison sont en cours d'installation- les difficultés à mobiliser les organisations sont bien réelles. L'absence de réponse des organisations aux sollicitations des agents du service public de l'emploi a été souligné. Dans chacune des zones concernées, une seule organisation a répondu à leur sollicitation ce qui ne permet pas légalement de lancer le comité. C'est le cas notamment en Moselle (sur l'unité de Metz 3 Frontières) où les comités prévus étaient toujours en cours d'installation au 01.01.2000.

Cartographie des comités de liaison lorrains (au 01.01.2000)

DECOUPAGE GEOGRAPHIQUE DES CDL ET BASSINS D'EMPLOI	CDL INSTALLEES	COLLECTIFS ET ORGANISATIONS PRESENTES	CDL EN COURS D'INSTALLATION	COLLECTIFS ET ORGANISATIONS AYANT REPONDU POSITIVEMENT	NOMBRE DE ZONES D'EMPLOI COUVERTES
MOSELLE (57) <u>Metz 3 Frontières</u> Metz Thionville Longwy <u>Moselle Est</u> Saint-Avold Sarreguemines	Saint-Avold	CGT-PE*, Cadr'express	Metz Thionville	CGT AC !	1/5
VOSGES (88) Epinal Saint-Dié Remiremont Vosges de l'Ouest	Epinal Saint-Dié	CGT-PE, AC !, CFDT,CFTC, CFE- CGC, CGT AC !, CFE-CGC, FO,CFDT			2/4
MEURTHE ET MOSELLE SUD (54) Nancy Lunéville Toul Briey	Nancy	CGT-PE, AC !, Solidarité Internationale	Lunéville	AC !	1/4
MEUSE (55) Bar le Duc Commercy Verdun	Verdun	Pluridis Cadres, CGT, CFTC	Bar le Duc	Pluridis Cadres	1/3
	5 comités installés	5 collectifs de chômeurs 5 organisations syndicales	4 comités en cours d'installation	2 collectifs de chômeurs 1 organisation syndicale	5 zones couvertes sur 16

*CGT privés d'emploi (ou également comité chômeurs CGT)

222. Les différents partenaires impliqués dans les CDL.

En Lorraine, plusieurs organisations sont impliquées dans les CDL. On observe tout d'abord que 2 organisations de chômeurs (AC ! et CGT-PE) sont pratiquement présentes dans l'ensemble des CDL. Elles constituent d'ailleurs les principales organisations de chômeurs de la région Lorraine. Actuellement, ces organisations font l'objet d'un investissement différencié en terme de personnes engagées puisque leur représentation varie d'un site à l'autre. Cette situation fluctuante n'est pas toujours aisée à comprendre. Toutefois, il semble que la présence d'un militant ou d'un noyau de militants actifs de ces organisations joue un rôle important dans la constitution et « l'animation » des CDL (cas des CDL d'Epinal et Saint-Dié par exemple). A l'inverse, dans d'autres sites, le départ d'un ou plusieurs militants actifs peut conduire à la mise en sommeil du CDL (cas de Nancy par exemple). Au côté de ces organisations, nous trouvons en Lorraine la présence de 2 associations de cadres (Pluridis Cadres et Cadr'Express). Ces associations se démarquent assez fortement des organisations de chômeurs AC ! et CGT-PE tant du point de vue des objectifs qui les animent que des revendications dont elles sont porteuses. Leur présence dans les CDL a à la fois pour objectif de faire entendre la voix des cadres demandeurs d'emploi dans des termes bien différents des organisations précédentes et d'y trouver une source supplémentaire de reconnaissance de l'association par le service public de l'emploi. Enfin, on trouve également à Nancy la présence d'une association d'insertion affiliée au MNCP mais dont l'objectif semble être l'obtention d'informations sur le fonctionnement du service public de l'emploi (Solidarité nationale et internationale).

Au côté de ces organisations et associations de chômeurs, on notera la présence des principales centrales syndicales (CFDT, CGT, CFTC, CFE-CGC et FO). Ces centrales ne sont cependant présentes que dans le département des Vosges (dans le CDL d'Epinal et/ou celui de Saint-Dié), et dans une moindre mesure en Meuse (CGT et CFTC). Il est à remarquer que la présence de FO à Saint-Dié -qui n'a semble-t-il siégé qu'à une seule reprise- déroge pourtant à la position nationale de cette centrale qui refuse de siéger dans ces structures.

En ce qui concerne les différents services publics de l'emploi, on note seulement la présence de l'ANPE à travers ses agences locales et délégations départementales. Les autres services publics de l'emploi ne siègent pas dans les CDL sauf dans certains cas particuliers lorsque l'un de leur représentant y est invité expressément par l'ANPE.

Enfin, en ce qui concerne les rencontres des parties impliquées dans le dispositif (14 réunions se sont tenues en Lorraine dans les 3 départements retenus entre le 09 décembre 1998 et le 14 avril 2000¹⁹), on observe en règle générale, que les comptes rendu de réunion sont succincts, ne traduisant que de manière sommaire le contenu des échanges. Les ordres du jour et les comptes rendu de réunion des comités ressortent comme relativement variés. Toutefois, il est possible de dégager 2 types d'échange au sein des CDL : la diffusion d'un ensemble d'informations concernant le fonctionnement général du service public de l'emploi et des discussions portant sur les revendications des collectifs et associations de chômeurs.

→ Le premier type d'échange semble plus fréquent, du moins au regard des comptes rendu, et figure à l'ordre du jour des réunions des comités. Il s'agit tout à la fois d'informations sur l'AFPA (présentation de son fonctionnement, ses prérogatives en matière de formation...) ; de présenter les principaux points concernant la loi de lutte contre les exclusions ; de rendre compte du bilan des activités des ANPE du département... d'information sur la situation du marché du travail et les statistiques du chômage...

Les échanges sont ensuite suivis d'un certain nombre de questions ou de critiques parfois virulentes émanants des organisations (on souligne les dysfonctionnements de telle ou telle institution, les durées d'attente trop longues pour entrer en stage, l'inadéquation entre les formations proposées et la situation de l'emploi dans le bassin, le manque de cohérence dans les aides à la mobilité, le manque de convivialité voir de respect de certains agents ANPE ...).

→ Le second type de discussion porte plus spécialement sur les revendications des collectifs. On trouve trace de ces échanges dans les comptes rendu et les tracts des collectifs joints à ces mêmes comptes rendu. Deux catégories de revendications sont avancées. Des revendications plutôt de nature politique qui ne trouvent pas réponse dans le comité (le relèvement immédiat des minima sociaux, la réforme du service et contrôle de la recherche d'emploi, le droit aux indemnités pour les représentants des chômeurs dans les CDL...), les agents de l'ANPE ne donnent pas suite à ces revendications, soulignant qu'ils ne peuvent

¹⁹ Les 14 réunions se répartissent ainsi : CDL de Nancy (54) -2 réunions en décembre 1998 et avril 1999- ; CDL de Saint-Avold (57) -4 réunions en février, octobre et décembre 1999 et mars 2000- ; CDL d'Epinal (88) -5 réunions en avril, mai et octobre 1999, janvier et mars 2000- ; CDL de Saint-Dié (88) -3 réunions en octobre et novembre 1999 et mars 2000-.

répondre à ce type de revendications qui ne peut être examiné qu'au niveau national. Des revendications d'ordre « technique » portant sur le fonctionnement des CDL aux niveaux régional, départemental et local (disposition d'un local avec matériel - bureau, photocopieur-..., droit à tenir des permanences au sein des ALE, liberté de circulation au côté des demandeurs d'emploi, droit à disposer d'une salle de réunion dans les locaux de l'ALE...). Les discussions semblent ici plus « ouvertes » bien qu'elles ne soient pas, comme les précédentes, prises en compte. Les agents de l'ANPE semblent vouloir s'en tenir strictement aux textes précisant le rôle des CDL : « améliorer autant que faire se peut la vie des demandeurs d'emploi dans les agences locales, leur relation avec les agents ANPE, la qualité des services rendus et l'information sur le marché du travail local et les principales actions de l'agence » (extrait de compte rendu). La non prise en compte de la plupart des revendications des collectifs est justifiée par la nécessité de maintenir l'esprit d'indépendance et de neutralité qui gouverne le service public de l'emploi et plus généralement le service public.

On observe donc que les ordres du jour des comités ressortent comme relativement variés, bien que ces comités rendent davantage lisible un certain nombre de revendications des demandeurs d'emploi et inaugurent par-là des formes de pratiques sociales engageant de nouveaux rapports aux institutions.

23. Les formes d'engagement des différentes parties impliquées dans le dispositif.

231. Des formes hétérogènes d'engagement et d'implication dans les comités de liaison.

L'hétérogénéité caractérise les formes d'engagement et d'implication des différents acteurs des comités de liaison. Pour caractériser cette hétérogénéité, nous avons choisi plusieurs critères : la fréquence de participation, le nombre de participants et le statut des participants (leur place au sein de leur structure). Il faut toutefois noter que ces critères sont des éléments d'analyse à utiliser avec précaution, car leur pertinence, pour mesurer le niveau ou la qualité d'implication des organisations, peut facilement être remis en cause selon les situations. On ne peut par exemple pas analyser de la même manière l'absence lors d'une réunion du CDL d'une organisation syndicale nationale, structure de masse avec des moyens importants, l'absence d'une petite organisation locale qui a peu de militants pour la représenter, et l'absence d'une institution disposant de salariés. Les critères retenus vont donc simplement nous permettre de dégager des informations que nous

devrons interpréter en fonction d'autres éléments qui caractérisent les organisations concernées.

a) Fréquence de participation et nombre de participants

Les comptes-rendus des réunions des CDL font apparaître une participation très diversifiée pour le nombre d'organisations et de syndicats présents mais aussi le nombre de participants par structure.

→ *Epinal* : Le département des Vosges (Epinal et Saint-Dié) se singularise par le nombre de syndicats représentés.

Syndicats présents : CFDT, CFTC, CFE/CGC et CGT.

Organisations présentes : AC ! et le comité chômeurs CGT.

Sur 5 réunions de CDL, la CFTC et la CGT n'ont été présents qu'une seule fois.

Si la diversité des représentants est importante, le nombre de participants est limité à une personne par organisation et syndicat.

→ *Saint-Dié* : la localité de Saint-Dié présente une configuration proche d'Epinal avec 3 organisations syndicales dans le CDL.

Syndicats présents : CFDT, CFE/CGC et FO.

Organisation de chômeurs : AC !

Sur 4 réunions de CDL, les syndicats ont été présents une fois sur 2

A la différence des syndicats qui ne sont représentés que par une seule personne, AC ! est présente avec un nombre de participants allant de 1 à 5 personnes.

→ *Saint-Avold* : Pour le département de la Moselle, le comité de liaison de Moselle-est n'est représenté que par 2 organisations de chômeurs : Le comité de chômeurs CGT et l'association Cadr'express.

Sur les 5 réunions de CDL, l'association Cadr'express est toujours présente avec 2 personnes et le comité CGT a un nombre de participants allant de 2 à 5 personnes.

→ *Nancy* : Pour la Meurthe et Moselle, le CDL de Nancy, qui n'a fonctionné que sur 2 réunions, était uniquement représenté par des organisations de chômeurs : l'association AC ! et le comité chômeurs CGT, et l'association Solidarités Nationales et Internationales.

Le nombre de participants par structure n'a pas excédé 2 personnes.

Si le critère de fréquence semble être intéressant pour mesurer l'engagement des différentes organisations et syndicats, le nombre de participants ne semble pas toujours marquer un engagement plus important (cf. Epinal). Cependant, on s'aperçoit que se sont principalement les organisations de chômeurs qui présentent le plus grand nombre de participants. Les syndicats n'étant représentés que par une seule personne.

La fréquence et le nombre de participants peuvent être lues comme une implication plus forte des organisations de chômeurs qui sont directement concernées par les enjeux que présentent ce dispositif, le CDL constituant le premier et seul droit de représentation.

L'objectif de la mise en place de ce dispositif ne s'adresse en effet pas en premier lieu aux syndicats de salariés qui participent d'ailleurs faiblement par le nombre aux CDL. La forte fréquence de la participation de nombre de syndicats dans le département des Vosges vient contredire ce constat mais témoigne d'une réalité singulière (cf. § 313).

b) Statut du participant, niveau de responsabilité et place dans la structure

Si le critère concernant la position qu'occupe un individu dans son organisation ou dans son travail peut nous renseigner sur une forme d'engagement, d'implication plus ou moins forte des organisations, les fiches de présence des comptes rendus des CDL ne donnent pas ou peu d'informations à ce sujet.

Pour les représentants des services publics de l'emploi apparaît le nom de famille, le statut professionnel et le nom de la structure auquel ils appartiennent. Pour les autres participants, organisations de chômeurs et de salariés, n'apparaît que le nom de leur organisation et leur nom de famille. La position qu'ils occupent dans leur organisation nous est révélée par les entretiens :

→ Le comité chômeurs CGT d'Epinal est représenté dans les CDL par la secrétaire départementale des comités chômeurs. Elle est membre du bureau et de la commission exécutive départementale au sein du syndicat CGT. Elle représente seule son organisation dans les CDL.

→ Le comité chômeurs de Moselle-Est est représenté dans les réunions CDL par la secrétaire générale du syndicat CGT des privés d'emploi de Saint-Avold. Elle est également membre de la commission exécutive départementale. Cette personne est toujours accompagnée par d'autres chômeurs.

→ L'association Cadr'express de Sarreguemines est représentée dans les CDL par la responsable au développement. Demandeur d'emploi lors des premières réunions, elle est actuellement salariée par l'association qu'elle représente. Elle est toujours accompagnée d'une autre personne.

→ L'association AC ! de Saint-Dié et d'Epinal est représentée par un représentant départemental. Cette personne est accompagnée sur Saint-Dié par d'autres chômeurs.

→ L'association Solidarités Nationales et internationales (SNI) de Pont-à-Mousson est représentée par son responsable.

Pour ces cinq personnes, 4 ont des responsabilités au sein de leur organisation. Seul AC ! parle de représentant et non de responsable se distinguant ainsi des autres organisations plus structurées.

Le statut des personnes, en tant que position occupée au sein de leur organisation n'apparaît pas dans les comptes-rendus bien qu'ils aient en charge des responsabilités précises qui se révèlent dans les entretiens. Sous l'angle de l'engagement, le critère du statut dévoile une participation plus représentative des organisations qu'acteurs véritables du dispositif.

232. La diversité des formes d'engagement du service public de l'emploi dans la mise en place des comités de liaison.

Rappelons que les 3 départements retenus offrent des configurations assez différentes en matière de fonctionnement des CDL. A l'heure actuelle et de façon schématiquement, on note que :

- Le CDL de Meurthe et Moselle est aujourd'hui en sommeil (Nancy).
- Ceux du département vosgien semblent en revanche relativement bien fonctionner (Epinal et Saint-Dié).
- Celui de Moselle semble également fonctionner mais ne présente pas la même dynamique que les précédents.

Ces différentes configurations résultent nous semble-t-il de plusieurs facteurs pouvant jouer ou non simultanément. Les formes d'engagement du service public de l'emploi au regard du fonctionnement des CDL, la fragilité ou la virulence des

collectifs ou encore le contexte politique local (capacité des différentes organisations syndicales et politiques à travailler ensemble) sont des exemples d'indicateurs possibles pour tenter de comprendre ces différents cas de figure. Aussi, d'autres facteurs sont probablement aussi déterminant que les précédents pour comprendre les différents contextes de création des CDL. Le type, la fréquence et la qualité des relations déjà existantes ou qui se construisent à l'occasion de la mise en place des CDL (et à d'autres occasions également) nous paraissent être des éléments également importants pouvant, le cas échéant, conditionner des investissements inégaux de la part des agents du service public de l'emploi dans la mise en œuvre des CDL. Des facteurs à la fois extérieurs et internes au service public de l'emploi peuvent donc influencer sur la configuration des CDL. Ici, 2 formes d'engagement relativement opposées ont été observées :

- un engagement relativement soutenu de la part des agents peut contribuer à impulser une dynamique forte au CDL.
- une position plutôt attentiste à l'égard des CDL (voire mitigée ou critique) peut contribuer à limiter leur dynamique ou rendre difficile leur constitution.

Cette première typologie ne peut pourtant expliquer à elle seule les différentes configurations observées dès l'instant où n'est pas pris en compte d'autres facteurs comme l'absence ou la relative extériorité d'institutions participant directement ou indirectement à la gestion du chômage et des chômeurs (ASSEDIC, CAF, Directions du Travail). Ces formes d'engagement inexistantes ou faiblement mobilisatrices ont à notre sens jouées un rôle important dans la structuration actuelle des CDL.

2321. Extériorité institutionnelle d'une partie du service public de l'emploi et affaiblissement des CDL.

Comme nous l'avons souligné précédemment, plusieurs institutions de l'emploi sont absentes du dispositif, sauf dans certains cas particuliers lorsque l'un de leur représentant y est invité expressément par l'ANPE (cas de l'AFPA pour la formation ou de la Direction du Travail et de l'Emploi pour le contrôle de la recherche d'emploi). En revanche, du côté des ASSEDIC, on peut traduire à travers les propos tenus par un certain nombre d'agents ANPE, le refus de l'ASSEDIC de participer aux travaux des CDL. Cette situation a été évoquée par plusieurs agents de l'ANPE, et certains la conçoivent comme problématique au regard du rôle joué par cette institution dans la gestion du chômage « *Ce qu'il nous manque c'est un représentant de marque au sein de ces comités, c'est l'ASSEDIC. C'est un vrai problème... à mon avis entre les collectifs et l'ASSEDIC. Je ne comprends pas que l'ASSEDIC ait adoptée une position aussi négative par rapport à la création de ces comités... Une*

problématique forte de ces collectifs c'est la question des minima sociaux qui faisait partie de leurs revendications, ça d'ailleurs été la plus forte revendication des collectifs, qui ne portait pas sur le fonctionnement de l'agence mais sur des questions d'indemnisation du chômage et de relèvement des minima sociaux... alors après on est pour ou contre mais il faut bien en parler...Il est clair que l'ANPE ne peut pas en parler dans les réunions qu'elle conduit avec ses représentants dans les collectifs ». Dans le même sens, d'autres agents estiment que l'absence dans les CDL d'institutions assurant un revenu de remplacement aux chômeurs (les ASSEDIC mais également les CAF qui ont la charge de gérer l'allocation du RMI) n'a fait que rendre plus flou encore les contours de ce dispositif –si l'on admet ici que la question de l'emploi ne peut être pensée indépendamment de la question de la formation du revenu.

Il y aurait eu comme un déplacement du problème en laissant à l'agence l'entière responsabilité de la mise en œuvre et de l'animation des CDL. Les directions du travail et de l'emploi quant à elles apparaissent non pas absentes mais, pour l'heure, extérieures au dispositif dès lors qu'il est admis que l'objectif des CDL vise à mieux informer les chômeurs sur le fonctionnement de l'ANPE. Dès lors ces mêmes directions semblent plutôt portées sur le volet « accompagnement » qu'elles dissocient clairement du CDL, cependant que le droit à l'accompagnement ne semblent avoir rien changé -si ce n'est à la marge- des pratiques antérieures.

2322. Les agents du service public de l'emploi face aux comités de liaison : participation « obligée » ou implication réelle ?

Sans vouloir glisser vers une approche par trop « individualiste » de l'implication des agents de l'ANPE dans les comités de liaison, nous pouvons avancer, à titre d'hypothèse, que l'un des facteurs permettant de mieux cerner le rôle l'agent administratif ayant en charge l'installation du dispositif est son degré d'investissement personnel. Toutefois, si les variations du degré d'investissement se traduisent notamment par le fait que l'action du service est parfois rapporté par l'agent interrogé sur un mode personnel, il semble évident que d'autres déterminants jouent plus ou moins fortement sur la configuration prise par le dispositif.

On peut également interroger cet investissement au regard des compétences que les acteurs administratifs doivent mettre en œuvre pour y parvenir. Les instruments qui permettent aux agents administratifs de rendre pertinente leur implication dans l'innovation que constitue le CDL sont essentiellement de deux sortes et tendent d'ailleurs à se recouper.

Pour illustrer notre propos, on peut s'appuyer sur l'exemple du CDL des Vosges qui illustre une installation relativement réussie, pouvant être mesurée par les critères qui ont été dégagés plus haut. Ce qui importe ici, c'est d'apprécier la part de cette « réussite » qui peut être imputée à l'action du ou des représentants des pouvoirs publics impliqués dans cette installation. A cette fin, on mettra en relation l'exemple vosgien avec les installations plus mitigées réalisées dans les autres départements.

Dans le département des Vosges, apparaît un souci fort de mettre en relation les différentes parties prenantes du dispositif, en faisant du comité non seulement un lieu d'information et de médiation, mais également -et ce n'est pas contradictoire- un espace de confrontation des acteurs dans une visée qui se veut d'abord constructive, dépassant en cela les clivages politiques. Ainsi, le responsable de l'ANPE déclare à ce sujet que : « *ces gens-là ne viendraient pas s'ils trouvaient que je ne réponds pas à leurs questions* », ajoutant que « *le vrai problème politique au sens premier du terme, c'est la difficulté à faire travailler conjointement les représentants du syndicat traditionnel et les membres du collectif des chômeurs, parce que bien souvent, lorsque je dois faire des régulations en réunion, c'est pas moi vis à vis des membres du comité mais c'est entre les collectifs et les syndicats traditionnels* ». La vision de son rôle telle qu'elle est présentée par l'agent est bien celle d'un « médiateur » entre les différents acteurs.

Cette représentation de lui-même comme « médiateur » ne peut être favorisée que par une connaissance préalable des réseaux syndicaux et du milieu associatif, ainsi que d'un « entretien » de ces mêmes réseaux par des contacts personnels. Elle permet à l'agent concerné de « trouver » ses interlocuteurs plus aisément et d'établir une forme de partenariat où les savoir-faire mobilisés sont liés aux diverses expériences qui s'ancrent dans le contexte politico-institutionnel local (traditions politiques et syndicales locales, rapports de ces groupes constitués avec les institutions...).

Il ne s'agit pas ici de nier l'importance fondamentale d'un mouvement de revendication véritable mais d'expliquer que sa prise en compte est facilitée si l'agent peut se référer à une culture politique ou syndicale préexistante pour saisir les acteurs de ce mouvement. En effet, la situation dans les Vosges pourrait être tout à fait différente de celle observée malgré l'investissement des responsables locaux de l'ANPE, si les acteurs en présence et particulièrement AC ! ne souhaitent s'engager dans la perspective proposée. L'importance de la structuration locale des différentes organisations et des relations existantes joue dans ce sens (cf.

notamment la position du syndicat CGT-FO au regard des comités de liaison²⁰). Pour sa part si AC ! 88 se refuse à entrer dans un cadre institutionnel pré-déterminé, l'organisation s'implique en tenant les positions qui sont les siennes à cet égard et qui semblent être acceptées par les responsables locaux de l'ANPE, au risque de casser la dynamique engagée (cf. § 233.).

La deuxième compétence sur laquelle peut donc s'appuyer l'agent c'est la possibilité qu'il a de créer une « marge de manœuvre » relative en jouant sur les deux échelons local et national. Il doit en effet mettre en œuvre ce que Pierre Grémion²¹ nomme « une capacité autonome à réaliser à son niveau les exigences universalistes édictées par l'Etat et les situations locales ». La possibilité lui est alors ouverte de se retrancher derrière son rôle d'application du texte universel qu'est la loi. Mais d'un autre côté, remplir correctement ce rôle suppose la prise en compte des facteurs locaux qu'il peut juger incontournables. A ce titre comme on l'a vu plus haut, il peut prendre appui sur la force des revendications locales pour justifier de la nécessité de fonder un CDL à un endroit donné. Encore faut-il qu'une marge de manœuvre au moins latente existe : Ce n'est pas toujours le cas où les marges sont notamment plus réduites si l'échelon hiérarchique supérieur est trop proche de l'échelon inférieur, ce qui réduira d'autant la possibilité d'utiliser les configurations locales pour justifier d'une nécessaire spécificité de l'action publique.

Du côté des autres CDL étudiés, les « marges de manœuvre » existent certes mais ne permettent pas toujours de développer une dynamique identique à la précédente. On peut ici supposer tout à la fois que le manque de structuration des organisations (cas par exemple d'AC ! 54), de « tradition » politico-syndicale et de proximité des rapports entre les institutions et les organisations syndicales et politiques, peuvent constituer des freins à l'action donc au développement des comités. Ainsi un responsable de l'ANPE de Meurthe et Moselle souligne que « *C'est à l'occasion d'un repas que j'ai vu les organisations syndicales représentatives...c'est la première fois que je les voyais, je ne les ai plus revus, je ne les vois jamais nulle part...ils doivent être pas mal occupés avec les 35 heures...ils ne me contactent jamais pour discuter par exemple de problèmes portant sur la situation du chômage...* ».

²⁰ On pourra entre autres exemples noter également une relative unité des organisations syndicales et parfois politiques sur des actions certes ponctuelles que l'on observe que difficilement ailleurs.

²¹ P. Grémion, Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français, Seuil, 1976.

Nous pensons que ce ne sont sans doute pas les seules raisons qui peuvent éclairer l'existence de configurations différentes : l'analyse ne peut être ici que partielle. L'importance du contexte local est vraisemblablement une variable importante qui nécessite d'être prise en compte mais doit être complétée dans les pages qui suivent.

233. La participation des organisations de chômeurs : des formes de participation dessinant des stratégies différentes vis-à-vis du dispositif

S'agissant des organisations « *ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* » (art.2 loi contre les exclusions), l'observation des stratégies d'implication dans le dispositif CDL des différentes associations met en lumière deux groupes d'acteurs distincts. D'une part les organisations « revendicatives » - AC ! et la CGT-chômeurs²² - , d'autre part les associations d'aide à l'insertion des demandeurs d'emploi - Cadr'Express et SNI -.

2331. L'engagement à visée revendicative de AC ! et de la CGT-PE

AC ! comme les privés d'emploi CGT se sont engouffrés dans cette première reconnaissance institutionnelle, ce premier lieu d'écoute officiel des revendications de leurs organisations, pour exprimer l'ensemble de leurs préoccupations et exigences indépendamment des objectifs légaux des CDL, à savoir « *améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits* » (art.2 loi contre les exclusions). Ainsi, on peut distinguer 4 types de revendications :

- Les revendications liées au fonctionnement du CDL

L'importance et l'homogénéité revendicative n'a rien d'étonnant sur cette question du fonctionnement des CDL, étant donné que la ou les premières réunions des différents comités mis en place, ont été consacrées au règlement intérieur et ont fortement mobilisé l'attention des participants : « *On a déjà eu deux réunions sur le règlement, on a bataillé dur* » (privés d'emplois CGT 88). Deux revendications majeures ressortent sur la question :

↳ le remboursement des frais de transports pour les participants

²² Bien qu'étant une composante de la CGT, nous incluons les comités de lutte pour l'emploi CGT dans les organisations de chômeurs revendicatives et non dans les syndicats de salariés.

↪ la liberté de désignation des représentants associatifs et syndicaux, tant sur la personne (turn-over) que sur son statut (salarié-chômeur) : « *On a fait modifier le règlement...Il y avait une clause qui disait que ça devait toujours être la même personne qui représentait les associations et les syndicats, qu'on devait prévenir plusieurs semaines à l'avance de la personne et que l'ANPE devait contrôler si cette personne était bien chômeur ou pas (...) On estime qu'on peut être représenté par qui on veut, membre de notre comité, actif ou pas* » (privés d'emplois CGT 88), « *que les chômeurs peuvent être représentés par tout le monde, par des gens qui travaillent...* » (AC ! 54). « *Chez nous, c'est comme ça. Si on veut y aller à dix, on y va à dix, si ils sont pas contents c'est pareil (...)* A Saint-Dié, on est déjà venu à 5-6 » (AC ! 88).

- Les revendications liées au fonctionnement des organisations de chômeurs

Là également, les associations s'engouffrent dans ce premier pas de reconnaissance de leur existence, pour en tirer des moyens de fonctionner et de se développer :

↪ un local dans les agences « *pour travailler, une salle pour pouvoir faire nos réunions* » (AC ! 54), « *être dans l'ANPE, c'est ce qu'on demande pour être plus près des privés d'emplois, pour répondre aux attentes* » (chômeurs CGT 57).

↪ un tableau d'affichage pour les associations lorsque celui-ci n'existe pas déjà

↪ des boîtes aux lettres pour les associations de chômeurs au sein des agences : « *de façon à ce qu'on puisse nous réclamer directement* » (AC ! 54)

- Les revendications sur les compétences des service public de l'emploi locaux

Ces revendications sont moins homogènes entre les différents comités, parce qu'elle correspondent à des situations locales particulières, qu'il s'agisse des comportements des services publics de l'emploi, ou des représentants des demandeurs d'emploi :

↪ l'affichage de certaines informations, « *que la CMU soit affichée, les augmentations des minima, RMI, ASS, soient affichées pour que les personnes sachent* » (privés d'emplois CGT 57).

↪ la gratuité des photocopies

↪ le remboursement des frais de déplacement pour se rendre à des entretiens d'embauche

↪ l'affranchissement postal offert « *au moins une fois par an* » (AC ! 88)

↪ la prise en charge des trois jours de carence en cas d'hospitalisation

- Les revendications hors compétence des CDL :

Il s'agit là essentiellement de revendications liées à l'indemnisation des situations de chômage :

↪ Relèvement des minima sociaux

↪ Relèvement de l'indemnisation par l'assurance chômage

La limitation des compétences des CDL, l'absence d'interlocuteurs tels que les ASSEDIC, poussent les organisations de chômeurs à déroger à l'esprit du dispositif. « *Les problèmes des chômeurs, c'est d'avoir du boulot, d'avoir des allocations qui les font vivre s'il n'y a pas de boulot* ». Si bien que les questions de relèvement des minima sociaux ou d'indemnisation par l'assurance-chômage sont inévitablement soulevées par les différents groupes AC ! et les différents syndicats de chômeurs CGT, dans ces CDL qui ne peuvent pourtant pas leur apporter de réponse. Mais ces nouvelles structures constituent malgré tout le seul lieu où ces organisations peuvent être officiellement entendues, aussi AC ! et la CGT-PE ne se privent pas d'y énoncer l'ensemble de leurs revendications.

Si il se dégage une certaine unité revendicative entre AC ! et la CGT-PE, on peut en fait relever un certain clivage entre ces deux organisations en Lorraine.

Sans se faire d'illusion sur les capacités des CDL à changer les conditions de vie des chômeurs, et bien que certains d'entre eux nous disent que « *dans le fond, ça ne change rien* » (CGT chômeurs 57), les membres des comités de privés d'emplois CGT estiment tout de même que, dans les CDL, « *si on a autour de nous des organisations qui jouent le jeu, et qui acceptent quand même de prendre plus ou moins compte de nos observations, on arrive à en tirer quelques miettes* » (Chômeurs CGT 88), et dans tous les cas que « *c'est déjà une petite reconnaissance* » (CGT chômeurs 57). Cette position est résumée dans le propos d'un militant des privés d'emploi de la CGT: « *on y est parce qu'il faut qu'on y soit, la politique de la chaise vide, c'est pas notre politique* ».

A l'inverse, chez AC ! on sent une tradition libertaire et une radicalité plus marquée. Outre le refus de rentrer dans des cadres institutionnels - « *si on veut y aller à dix, on y va à dix, si ils sont pas contents, c'est pareil (...) nous, on a cette attitude là* » (AC ! 88) - la négociation et le compromis ne font pas partie de leurs habitudes : « *tant qu'il n'y aurait pas la boîte aux lettres ou qu'on aurait pas obtenu telle ou telle satisfaction, c'est que le prochain comité de liaison, ils se le feraient entre eux* » (AC ! 54). Le responsable de la direction vosgienne de l'ANPE analyse

ainsi le positionnement d'AC ! : « *A terme, ces comités en institutionnalisant ces collectifs de chômeurs risquent de leur rogner les ailes. D'ailleurs AC ! en est suffisamment conscient pour en dénoncer le risque. (...) ils ont compris qu'il y avait des dangers d'embrigadement en participant à ces comités. Ils essaient d'y participer tout en restant hyper-critiques pour garder une certaine liberté de manœuvre* ». C'est là le paradoxe des positionnements d'AC ! qui refusent l'institutionnalisation (« *la seule et unique [démarche] qui est fondamentale, c'est la lutte* » AC ! 54), tout en réclamant la représentation des chômeurs par leurs organisations spécifiques dans toutes les instances les concernant (ANPE, ASSEDIC...). D'un côté, AC ! a franchi le pas de la participation à une structure institutionnelle (leur boycott du dispositif en Meurthe-et-Moselle s'opérant comme une manière de construire le rapport de force et non comme un positionnement idéologique, et par ailleurs de nombreuses revendications ont été énoncées par AC ! dans les CDL), mais récuse en même temps l'idée de participer à la démarche des comités de liaison : « *on y va, c'est pour entretenir le mouvement, c'est pour dire qu'on est là de toute manière... on est à l'affût, on reste vigilant* » (AC ! 54). Il est en réalité difficile de donner de manière uniforme la position d'AC !, les différences étant également fortes au sein même de l'organisation. Ces divergences peuvent d'ailleurs être le résultat de niveaux de structuration et de stabilité différents entre les différents groupes en Lorraine.

Les militants d'AC ! affichent donc une réticence plus nette à s'inscrire dans l'esprit du dispositif que la CGT-PE qui tente d'en retirer tout ce qu'elle peut, même si ses représentants jugent que c'est loin d'être satisfaisant en terme d'efficacité et donc de reconnaissance. Il y a bien de ce point de vue deux positionnements différents, entre ces deux organisations « revendicatives » de chômeurs vis-à-vis de l'engagement dans les CDL, même s'ils sont surtout lisibles en termes d'affichage.

Les formes de participation des organisations de chômeurs « revendicatives » traduisent finalement un certain opportunisme. Pour la première fois, un organe institutionnel, certes seulement consultatif, leur est ouvert. Aussi, les militants de ces associations saisissent cette opportunité pour faire parvenir auprès des « décideurs » leurs revendications. Ces militants expriment des exigences aussi bien conformes à l'esprit du dispositif que hors champ des compétences des CDL, la volonté étant de faire passer un message vis-à-vis de « l'Institution », de « l'Etat », plus que de répondre à la demande institutionnelle qu'il trouve de manière générale inadaptée, insuffisante (« *mon opinion personnelle sur les comités de liaison, c'est (...) donner un peu de sucre, donner un petit peu d'importance soit disant à ce qui se passe, mais ça ne résout rien en soi* » -AC ! 54-). Une première porte est ouverte pour ces organisations après les mouvements de rue, elles s'en sont saisies avec plus ou moins d'espoir, plus ou moins de volonté, au niveau de leurs capacités militantes qui restent faibles dans la durée, mais il s'agit plus de profiter d'avoir mis le

ped dans la porte pour aller plus loin, que de se servir réellement des CDL pour ce qu'ils sont.

2332. L'engagement partenarial des organisations d'aide à l'insertion des chômeurs

La stratégie de la part de Cadr'Express ou de SNI s'inscrit dans d'autres perspectives que celle d'AC ! et de la CGT-PE.

Les représentants de ces organisations qui ont été interviewés positionnent (au moins en partie) leur engagement dans les comités de liaison en rupture avec l'engagement de AC ! ou de la CGT-PE. Ainsi, le représentant de SNI dans les CDL reproche à AC ! et aux comités de chômeurs CGT d'être « *très cassants vis-à-vis de l'ANPE* ». Pour cette personne, le rôle des CDL « *c'était aussi d'être à un endroit où on pouvait exceptionnellement mettre en valeur les actions qui étaient faites, sans toujours être dans un système revendicatif* », « *on n'est pas obligé de passer quatre heures à ne faire que dire ce qui va pas* ». L'interviewé de Cadr'Express, pour sa part, « *ne voit pas le but d'attaquer. Nous ne sommes pas pour faire des grèves, ... et ne pas faire de bruit pour rien non plus* ». « *Eux [AC ! et la CGT], ils veulent pérenniser le statut de chômeur. Et nous, ce que nous voulons c'est accélérer la recherche d'emploi. C'est la différence. Nous parlons toujours de l'emploi et eux, ils parlent toujours de la condition du chômage et du chômage* » ; « *parfois, ils nous embêtent avec des bêtises syndicalistes* ».

L'expression de ce clivage vis-à-vis d'AC ! et de la CGT-PE, est une manière pour ces associations d'insertion de relater que leur engagement se veut en réalité partenarial et non revendicatif vis-à-vis des services publics de l'emploi. C'est en ce sens qu'une représentante de Cadr'express regrette que les relations entre son association et l'ANPE ne soient pas « *assez intimes* » et aimerait qu'il y ait plus de réunion « *entre nous* », c'est à dire entre « *ASSEDIC, ANPE, d'autres associations ou organismes comme la nôtre* ». Il s'agit pour l'association de cadres d'agir en collaboration avec l'ANPE car « *le but, c'est arriver à placer les gens, c'est tout, et que l'économie locale soit en plein développement, c'est tout, c'est ça l'important. Que ce soit nous [qui placions les demandeurs d'emploi], que ce soit l'ANPE, que ce soit d'autres organismes, d'autres associations que la nôtre, ça m'est égal. Mais je pense que la force c'est de travailler tous ensemble* ».

Pour autant, il faut distinguer SNI de Cadr'express. SNI est une association déjà importante qui anime « *5 chantiers (...) accueillant une cinquantaine de personnes en insertion* ». SNI organise également de « *l'accompagnement*

périscolaire, on a une centaine d'enfants sur les quartiers de la ville (...). On est promoteur des animations de quartiers sur les dispositifs « ville-vie-vacances », donc là, c'est 150 adolescents, à chaque période de vacances scolaires. Et puis on a également, (...) une troupe de théâtre (...). On a actuellement 2 salariés, on travaille en étroite collaboration avec les services d'insertion, avec le CCAS, avec EDF, avec les travailleurs sociaux... On a un point de distribution alimentaire, puisque nous sommes affiliés à la banque alimentaire de Moselle et de Nord Meurthe-et-Moselle, donc on fait de la distribution alimentaire tous les quinze jours, pour 150 à 200 personnes. Et puis on vient de lancer, (...) une épicerie de la solidarité (...). Ça s'adresse à une dizaine de famille (...) ». L'association développe également un « volant international (...) depuis 10 ans, on accompagne le développement d'une communauté rurale en zone sahélienne ».

SNI est donc déjà institutionnalisée, installée dans le milieu de l'insertion et de l'aide aux chômeurs, et se trouve en conséquence dans une position attentiste vis-à-vis des CDL : « *On était plutôt dans l'attente, quoi. Qu'est-ce que ça va donner ? Comment ça va fonctionner ?* ».

Cadr'express, pour sa part, a, notamment au travers des CDL, l'objectif de se faire connaître et reconnaître : « *C'est une association [Cadr'express] qui travaille pour l'emploi, pour différents acteurs pour l'emploi, à petites échelles parce que nous n'avons pas les moyens, nous voudrions aller plus loin et être reconnus pour le travail que nous faisons. Nous voudrions travailler pour les cadres, dans le coin, mais être reconnus pour* ». Il y a bien dans l'engagement de cette association une recherche de reconnaissance institutionnelle, voire de « labellisation » par les institutions de l'emploi. « *Nous avons deux ans de projets que nous n'arrivons pas à mettre en place* » et notamment des formations à destinations des cadres. Ainsi, le comité de liaison apparaît au représentant de cette association comme un vecteur d'institutionnalisation et même un lieu de lobbying : « *nous insistons beaucoup, nous, pour mettre en place nous-mêmes, l'association, des formations, et même, nous avons parfois des gens très qualifiés et que ce serait bien de les employer pour ça* ».

S'il y a bien de la part de SNI comme de Cadr'express, un engagement dans les comités de liaison qui réponde à un même esprit de collaboration²³ avec les institutions de l'emploi, voire d'intégration en leur sein, les stratégies développées vis-à-vis du dispositif sont toutefois différentes : d'un côté, Cadr'express va tenter d'y rechercher une reconnaissance institutionnelle, SNI, d'un autre côté, déjà créditée de cette reconnaissance, n'aura pas de positionnement stratégique vis-à-vis des CDL.

²³ au sens le plus neutre

234. La faiblesse de l'investissement syndical dans les comités de liaison.

Le constat central, s'agissant des organisations syndicales de salariés, est la faiblesse de leur implication dans le dispositif des comités de liaison. Ces dernières sont dans beaucoup de cas absentes : le tableau de l'état des lieux de la constitution des CDL en région Lorraine (cf. § 221.) montre bien ce déficit d'engagement des organisations syndicales dans les comités de liaison. Si l'on met de côté le cas vosgien, qu'il faut nécessairement traiter à part étant données ses caractéristiques atypiques, aucune organisation syndicale de salariés ne siège à l'exception de la CGT, et ce, dans le seul département de la Meuse. On constate par ailleurs que sa représentation ne se fait pas en doublon de celle des comités de chômeurs CGT, ceux-ci ne devant pas exister en Meuse.

Les syndicats dont on pourrait a priori penser qu'ils seraient enclins à s'engager dans une démarche institutionnelle qui tend à reconnaître l'action collective des personnes privées d'emploi, ne font pas montre d'un intérêt sans faille pour ces nouvelles structures représentatives que sont les CDL.

Ainsi, alors que la CGT semble être une confédération syndicale sensible à la question des demandeurs d'emploi et à leur représentation, puisque la CGT a choisi d'organiser les chômeurs dans des comités spécifiques, et qu'elle a y compris au niveau interprofessionnel, participé au mouvement des chômeurs de 97-98, on constate que son investissement reste limité. Elle laisse en effet la plupart du temps sa structure « comités de lutte pour l'emploi » représenter seule l'organisation, alors que la confédération a une place en tant que telle à occuper dans les CDL. En effet, au regard de la relation CGT-PE et CGT-Confédération, établie sur le couple très mouvant intégration / indépendance, la CGT a toujours du mal à intégrer la représentation des chômeurs et leur rôle dans la négociation collective. Même si une réelle place statutaire a été trouvée dans les unions départementales pour les comités de privés d'emploi, elle est sans cesse rediscutée, notamment par « *les vieux de la vieille* [de la confédération] ». « *Dans certaines UD, ça peut aussi vouloir dire : vous voyez, vous les chômeurs, vous êtes vraiment chômeurs, vous êtes organisés en tant que tels, foutez-nous la paix, occupez-vous de votre truc de chômeurs et surtout ne nous emmerdez pas avec nos trucs de salariés quoi* » nous confie un militant du comité de chômeurs CGT vosgien.

L'intégration par la CGT, en tant que confédération, de la défense des intérêts des privés d'emploi est donc loin d'être un élément « allant de soi ». Cela se traduit notamment par une faiblesse d'investissement dans les comités de liaison.

Autre exemple, le syndicat SUD, pourtant connu pour ses liens étroits avec AC ! (à Nancy par exemple, les locaux des deux organisations sont communs, comme le furent longtemps certains militants dont l'interviewé de SUD 54) n'est pas du tout investi dans la structure CDL, et ce quel que soit le département. Un militant meurthe-et-mosellan nous explique que, pour sa part, SUD « *ne syndique pas de chômeurs directement* ». Pour ce syndicaliste « *les comités de liaison, c'est fait pour que des chômeurs siègent dans ces comités et pas des représentants syndicaux* ». Ainsi, l'interviewé « *estime qu'il y a une association qui s'appelle « Agir contre le Chômage » qui n'est pas un syndicat, qui est plus large, (...) [et] qu'une association de chômeurs c'est peut être plus pertinent pour défendre les intérêts des chômeurs qu'un syndicat de salariés* ».

Il est d'ailleurs vrai qu'au terme de la loi, SUD ne devrait pas pouvoir participer aux comités de liaison. Celui-ci n'étant ni une organisation syndicale représentative au niveau national, ni une association ayant pour objet spécifique la défense ou l'insertion des demandeurs d'emploi, le texte de loi l'exclut du droit à siéger dans les comités de liaison. Pour autant, ce syndicat a été invité par les services de l'ANPE à participer aux comités de liaison en Lorraine. Si SUD avait l'intention de participer en tant que tel aux comités de liaison, la porte leur serait ainsi ouverte. L'absence de cette organisation syndicale doit certainement être lue pour une large partie comme le fait que leur investissement dans les comités de liaison ne constitue pas une priorité pour le syndicat.

Mais l'absence d'implication dans le dispositif, n'est pas uniquement le fruit d'un manque d'intérêt de la part des militants syndicaux. Cela peut également s'expliquer en partie par un positionnement politique pour certaines organisations.

Force Ouvrière a par exemple une position nationale d'opposition à la représentation autonome des chômeurs. Un responsable syndical de l'Union Départementale FO de Meurthe-et-Moselle nous explique que son organisation tient ce positionnement parce que « *un chômeur, c'est un salarié en puissance (...) donc à partir de là, nous, on n'a pas de différence entre le fait d'être chômeur et salarié* ». Vouloir séparer la représentation des chômeurs vis-à-vis de celle des salariés revient selon FO à « *les marginaliser (...) les enfermer dans une sorte de ghetto* » (FO 88). Force Ouvrière considère ainsi comme illégitime une structure qui ouvre ses portes à des représentants des chômeurs autres qu'issus des organisations syndicales. Pour qu'une structure soit, selon Force Ouvrière, représentative des chômeurs, il faut

« *qu'elles n'acceptent QUE les organisations syndicales* » (FO 54). Partant de ce constat, Force Ouvrière refuse de siéger dans les comités de liaison, qui, en invitant les organisations dont l'objet spécifique est la défenses des intérêts ou l'insertion des chômeurs, cautionnent une vision élargie de la représentation des demandeurs d'emploi. Ainsi, après une première participation au comité de liaison de Saint-Dié, Force Ouvrière s'est retirée, tandis que dans les autres départements, aucun de leurs militants n'a jamais participé à aucune réunion des comités de liaison, conformément à la position nationale de leur organisation.

Nous pouvons par ailleurs noter, outre l'absence quasi-généralisée des structures syndicales dans le dispositif, que quand ces dernières sont présentes dans les comités de liaison, elles ne sont pas, en règle générale, les acteurs les plus vifs d'un point de vue revendicatif.

Ainsi, pour exemple, lorsque la CGT a une représentation spécifique en tant que confédération (Vosges, Meuse), elle apparaît surtout en soutien aux comités de chômeurs : « *elle [une responsable de la CGT-PE 88] m'a embarqué là-dedans, comme il y avait personne dans le coin (...) comme je m'étais intéressé au problème des chômeurs* » (UL- CGT 88).

D'autre part, nous pouvons constater que les organisations syndicales qui siègent dans les Vosges (CFDT, CFTC, CFE-CGC et CGT), si elles ont droit à deux représentants selon le règlement intérieur adopté par les CDL vosgiens, ne se font représenter que par une seule personne. A l'évidence, les syndicats n'investissent guère leurs forces militantes dans les comités de liaison.

Ce tableau général doit être affiné au regard du constat selon lequel, si les organisations syndicales sont absentes des comités de liaison de Meurthe-et-Moselle et de Moselle, elles ont toutefois une présence non négligeable dans les deux comités de liaison vosgiens. Les situations spécifiques de Saint-Dié et d'Epinal qui seront abordées dans le troisième chapitre sont en mesure d'apporter un éclairage sur la nature de l'engagement des syndicats dans le dispositif des CDL, aussi faible soit-il.

24. Le droit à l'accompagnement : la reconnaissance d'une situation déjà existante.

241. Le point de vue juridique

Le dispositif légal relatif à la lutte contre les exclusions mettant en place les comités de liaison a pour objectif affirmé d'assurer aux demandeurs d'emploi, un accompagnement. L'article 1 de la loi du 29 juillet 1998 dispose en effet que « *l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales...prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre...* »²⁴.

A notre connaissance, c'est la première fois que le législateur recourt, en droit du travail, à la notion d'*accompagnement*.

Un autre concept voisin existe pourtant. On connaît en effet, en droit du travail, le droit du salarié à être assisté, notamment dans le cadre de l'entretien

²⁴ Notons qu'au cours des entretiens avec les différents services publics de l'emploi, le droit à l'accompagnement a souvent été confondu avec l'accompagnement personnalisé. La loi relative à la lutte contre les exclusions parle de « l'accompagnement personnalisé » dans son 1^{er} article, étayé ensuite dans l'article 5 de la loi. Ces « actions d'accompagnement personnalisé » effectuées par les ANPE ont pour objet l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté qui ne correspond pas au droit à l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans certaines démarches administratives. Les termes de « droit à l'accompagnement » ne figure pas dans la loi mais ce dispositif est sous-tendu dans le début de l'article 2 : « *Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leur droits...* ». Egalement lors de différents entretiens avec les responsables des ANPE, les questions relatives au droit à l'accompagnement engendraient une confusion avec le dispositif d'actions d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi. Au regard de ces confusions, de cette difficile lisibilité du droit à l'accompagnement, ce dispositif reste encore marginalisé ce qui fait écho à la rareté des accompagnements et à l'ambiguïté du dispositif qui ont été observées. Il faut également souligner que le texte même du présent appel d'offre auquel ce rapport répond, porte cette confusion dans sa formulation.

préalable au licenciement. L'emploi de deux termes distincts dans des situations très différentes nous semble dès lors très significatif. D'ailleurs, l'accompagnement réside dans le fait « *de se joindre à quelqu'un...d'aller de concert avec lui*²⁵ » tandis qu'assister signifie « *seconder dans ses fonctions*²⁶ ». L'accompagnement paraît suggérer plus qu'une assistance. L'accompagnement s'entend d'une assistance, bien sûr, mais cette dernière constituerait alors le minimum requis ; au-delà, le demandeur d'emploi doit pouvoir compter sur un soutien, une aide véritable dans ses démarches. Cette analyse est encore confortée par l'idée d'un accompagnement personnalisé. Chaque demandeur d'emploi doit bénéficier d'un suivi individualisé dans la détermination de ses besoins, et accompagné dans cet esprit.

Concrètement, les recommandations du ministère de l'emploi et de la solidarité auprès des préfets de région et de département et du directeur général de l'ANPE en date du 15 octobre 1998 indiquent les actes et opérations visés par le droit à l'accompagnement. Il s'agit du cas où « *les intéressés risquent de perdre des droits attachés à leur situation de demandeur d'emploi* ». En réalité, le ministère du travail et de l'emploi vise le cas où le demandeur d'emploi est susceptible d'être radié et qu'à ce titre, il fait la démarche de rencontrer les instances compétentes à l'ANPE. Toutefois, dans la logique d'un véritable accompagnement, le dispositif légal « *ne doit pas avoir pour effet de mettre sous procédure les actes courants liés aux relations ordinaires des demandeurs d'emploi avec le service public de l'emploi* », et ne doit pas se substituer à l'assistance déjà fournie par l'ANPE lors des entretiens individuels auprès des agences locales.

D'un point de vue pratique, le demandeur d'emploi peut être accompagné par le représentant d'un syndicat de salariés ou d'une organisation de chômeurs, un avocat, un interprète ou un simple particulier et la diffusion de ce droit doit être la plus large possible (affichage, guide ou dossiers d'accueil fournis aux demandeurs d'emploi).

²⁵Dictionnaire Petit Robert, mot accompagner.

²⁶Dictionnaire Petit Robert, mot assister.

242. Le fonctionnement de l'accompagnement

a) La loi relative à l'accompagnement.

La loi relative à la lutte contre les exclusions a conduit à la création des CDL et à reconnaître le droit des chômeurs de se faire accompagner, pour certaines démarches administratives, auprès des services publics de l'emploi.

La DGTEFP se conforme à la circulaire ministérielle²⁷ où il est rappelé que :

- tout demandeur d'emploi peut se faire accompagner par la personne de son choix.
- il est réservé aux cas de contrôle ou de situation pré-contentieuse.
- les chômeurs sont informés de cette possibilité d'accompagnement par affichage, dans les différents organismes (ANPE, DDTEFP), de la liste et des coordonnées des associations ou syndicats susceptibles de les assister. Ce droit est stipulé également dans les courriers invitant les demandeurs d'emploi à se présenter en cas de procédures de contrôle ou aux commissions de recours gracieux.

b) Le champ d'application.

Le champ d'application du droit à l'accompagnement est réservé aux cas de contrôle ou de situation pré-contentieuse²⁸. Le contrôle peut se faire :

- sur la recherche effective d'emploi
- suite à non-réponse à une offre d'emploi ou à un stage
- suite à non-présentation à convocation.

²⁷ Circulaire DGEFP n°98/35 du 15 octobre 1998 de Madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité à Mesdames et Messieurs les Préfets de Région et de départements relative à l'accompagnement et à la représentation des demandeurs d'emploi auprès des DDTEFP et DRTEFP.

²⁸ Cf. circulaire DGEFT n°98-657 du 15 octobre 1998. Il s'agit tout d'abord de l'entretien de contrôle de la recherche d'emploi avec un agent de la DDTEFP, quelle que soit l'instruction qui ait pris l'initiative de ce contrôle (DDTEFP, ANPE, ASSEDIC) et la qualité de l'agent chargée de le conduire. Il s'agit par ailleurs de l'audition du demandeur d'emploi lors de la réunion de la commission départementale de recours gracieux prévue par l'article R351-34 du code du travail pour émettre un avis sur tout recours gracieux formé contre une décision d'exclusion du bénéfice du revenu de remplacement (allocation d'assurance chômage ou allocation de solidarité)

Ce contrôle peut être réalisé par les agents DDTEFP au sein des ANPE ou être effectué par les services de l'ANPE.

L'accompagnement peut se faire également lorsque le demandeur d'emploi est convoqué par les commissions de recours gracieux qui ont lieu dans les DDTEFP. Dans ces commissions appelées aussi service de contrôle des recherches d'emploi siègent en parité tous les partenaires sociaux qui donnent leur avis sur les éventuelles sanctions.

Dans les comptes rendus des CDL, les organisations de chômeurs interrogent et demandent des informations aux services publics de l'emploi sur le fonctionnement des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) ainsi que sur les radiations (par exemple les radiations dénoncées comme des abus, les motifs de sortie du fichier des demandeurs d'emploi).

On relève également du côté des organisations de salariés des questionnements sur les sanctions et la validité de celles-ci : « *On siège régulièrement dans une organisation paritaire, le service de contrôle à la DDTE. Alors là, on a beaucoup de mal parce que c'est souvent du flicage. Insupportable cette commission...* » (CFDT, 57) ou encore, « *il y a eu un avertissement, franchement je n'ai toujours pas compris pourquoi* » (CGT, 57).

Il ressort ici un manque de connaissance des critères qui mènent aux sanctions et sur la manière dont les services chargés de ces contrôles fonctionnent. On peut mettre en parallèle les cas de contestations devant les tribunaux qu'ont exprimés les chômeurs à l'occasion d'évictions par les organismes gestionnaires²⁹. Concernant la preuve de la recherche effective d'un emploi C. Willmann souligne qu'« *à défaut de nomenclature définissant ces actes positifs, les textes se contentent de formuler un cadre dans l'appréciation de celui-ci. Cette situation, source d'insécurité juridique, laisse un très grand pouvoir d'appréciation à l'ANPE et à la DDETFP. Ce contexte est propice aux contestations et différends portés devant le juge* ».

On peut s'interroger alors sur l'efficacité du droit à l'accompagnement sur ce champ d'application.

²⁹ WILLMANN C., *L'identité juridique du chômeur*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit social tome 32, p. 424, 1998.

c) Le statut des accompagnateurs.

Le demandeur d'emploi qui souhaite se faire accompagner peut désigner « *une personne de son choix, qui peut être un représentant d'un syndicat de salariés ou d'une organisation de chômeurs, un avocat, un interprète ou un simple particulier*³⁰ ».

Les entretiens réalisés auprès du service public de l'emploi relèvent que l'accompagnateur est généralement un membre de la famille, un proche, un interprète ou une personne d'un organisme de formation qui suit le chômeur. « *L'accompagnement par un avocat, une organisation syndicale, par un membre d'un comité de chômeurs... c'est infinitésimal. S'il y en a un par an c'est extraordinaire... . Les accompagnements qui existent c'est ce que j'appelle de voisinage ou familial* » (DTEFP)

Pour les organisations de chômeurs et les syndicats de salariés, ils sont parfois sollicités par les chômeurs pour être accompagné. Ils peuvent être accompagnés mais la situation peut être réglée par simple appel téléphonique auprès de l'ANPE.

d) Modalités de l'accompagnement

Il ressort des entretiens menés auprès des deux personnes accompagnées, que ceux-ci concernaient des cas de contrôle de recherche d'emploi. Un agent de la DDTEFP était chargé d'effectuer ce contrôle au sein des ANPE.

Un chômeur, membre d'un comité CGT, s'est fait accompagner par un salarié syndiqué. Cette personne suivant dans le moment des cours, n'a pas été sanctionnée.

Cette demande d'accompagnement est pour le chômeur un soutien et une présence physique « *pour avoir des preuves, pour ne pas être seul. On ne sait pas nos réactions devant des personnes comme cela... Et déjà, en étant au chômage on se sent un peu exclu des autres... c'est quand même grave d'être radié donc je préfère être accompagné* ».

Le second demandeur d'emploi a contacté un comité de chômeurs CGT. Il a pris connaissance du droit à l'accompagnement dans le courrier envoyé par la

³⁰ Circulaire du 15 octobre 1998, op. cit.

DDTEFP. Il s'est fait accompagner par un autre demandeur d'emploi membre d'un comité chômeurs CGT et un salarié syndiqué.

Le service de contrôle a sanctionné cette personne par un avertissement pour manque de recherche d'emploi dans la dernière période. L'accompagnement est également un soutien et un garde-fou face à d'éventuelles réactions du demandeur d'emploi ou de l'agent « *moi, c'est plus une présence. Comme de toute façon tu arrives, tu es déjà coupable et même quand ça se passe bien on a l'impression d'être coupable. Donc, c'est important qu'il y ait quelqu'un qui soit là pour mettre des freins* » (demandeur d'emploi, 57)

Les personnes ayant accompagné les demandeurs d'emploi se disent être également un soutien pour eux. Ils ne pensent pas être suffisamment compétents d'un point de vue juridique pour apporter des réponses et sont très peu intervenus lors de ces entretiens : « *...tu n'as pas les possibilités de vraiment expliquer. Elle avait d'autres choses à faire, d'autres personnes qui attendaient... C'est une volonté de radier sans motif vraiment... il a eu un avertissement, franchement je n'ai toujours pas compris pourquoi* » (salarié syndiqué CGT).

Si l'on pouvait s'attendre à un rôle plus défensif de la part des syndicats et des organisations de chômeurs c'est le terme « soutien » qu'il nous faut retenir. En effet, il vient qualifier la fonction d'accompagnateur réduisant la notion d'accompagnement à un « garde fou » dont la seule présence physique paraît opérante.

e) Préexistence et rareté des actes d'accompagnement.

Les différents entretiens réalisés auprès des organismes de chômeurs, des syndicats de salariés et des agents des services publics de l'emploi, montrent que l'accompagnement des demandeurs d'emploi préexistait à la loi : « *... on n'a pas attendu la loi pour faire ça... on l'a toujours fait* » (SNI) ou encore « *Cet accompagnement était déjà accepté par les faits... Dans les faits, ça se passait dans les conditions tout à fait normales* » (DTEFP).

Les actes d'accompagnement n'ont pas bouleversé les services publics de l'emploi. « *En plus, ça se voit bien, ils ne viennent pas plus accompagnés qu'avant* » (ANPE) et pour les organisations de chômeurs 3 accompagnements ont été effectués par les organisations AC ! et CGT.

Du côté des syndicats de salariés le constat est relativement identique : seulement deux chômeurs ont été accompagnés. Ce nombre limité d'accompagnements est expliqué dans les différents entretiens par :

- un manque d'information sur ce droit et sur les organisations de chômeurs
- un isolement des demandeurs d'emploi
- un droit préexistant à la loi

Pour un directeur d'agence le peu d'actes d'accompagnement s'explique d'abord par la qualité des services rendus.

f) Le droit à l'accompagnement : logique salariale ou d'utilisateur ?

Le droit à l'accompagnement montre une ambiguïté, ce droit est en porte-à-faux sur deux logiques, l'une salariale, l'autre d'utilisateur : « *Donc là, on est sur ce double registre : est-ce qu'on est sur un groupe d'utilisateurs ou sur un syndicat de salariés ? Le fait de pouvoir se faire accompagner on est sur une logique d'un syndicat de salariés... C'est ambigu quoi* » (ANPE) mais aussi une limite pour les organisations de chômeurs « *c'est limité. Y a un droit d'accompagnement mais il sert juste à soutenir les gens sur des structures qui existent déjà... on est loin du droit d'accompagnement syndical pour un salarié où il y a possibilité de foutre aux prud'hommes. Nous, on a pas la possibilité... On est juste des facteurs humains, jusqu'à maintenant c'est pas la force de la loi* » (Comité chômeurs CGT 88).

En conclusion, on peut dire qu'au regard du fonctionnement de ce dispositif le rôle d'accompagnateur se cantonne à une fonction de « soutien » physique et moral que les accompagnateurs soient de « voisinage », d'organisations syndicales ou d'organisations de chômeurs. Le manque de lisibilité et de connaissance du droit concernant le contrôle des recherches d'emploi et les situations pré-contentieuses semble être un facteur qui limite le rôle d'accompagnateur à ce soutien. Ce constat présente un paradoxe face à l'article 2 de la loi relative à la lutte contre les exclusions qui a pour objectif « *d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits...* ». Si le droit de se faire accompagner n'est pas remis en cause, son fonctionnement interroge cependant les logiques sur lesquelles se situe ce dispositif à cheval entre une logique salariale et une logique d'utilisateur. En outre, il ressort des entretiens le sentiment que le dispositif ne constitue pas une nouveauté dans les pratiques des services publics de l'emploi, mais une formalisation de l'existant.

Conclusion : La fragilité du dispositif des comités de liaison.

L'évaluation de la mise en place des comités de liaison en Lorraine traduit un sentiment général de fragilité du dispositif. Le nombre limité de CDL mis en place comme des partenaires impliqués est de ce point de vue révélateur. Cette fragilité vient en premier de la faiblesse d'investissement des acteurs dans la structure dont on a relaté dans ce deuxième chapitre les deux causes principales.

La première cause en est l'inintérêt porté par ces derniers à ce nouveau dispositif de représentation des demandeurs d'emploi. Entre des services publics de l'emploi de manière générale peu impliqués, des syndicats pour qui les CDL ne constituent pas un nouveau droit et des organisations de chômeurs pour qui les comités de liaison ne répondent pas aux questions importantes que les demandeurs d'emploi se posent, ce nouveau dispositif mis en place par la loi contre les exclusions avait peu de chances de fonctionner de manière optimale.

Une deuxième cause plus mineure est la faiblesse des premiers intéressés par ce nouveau droit, les organisations de chômeurs. En effet, le turn-over et la faiblesse numérique qui les caractérisent les condamnent à des variations d'implications militantes qui nécessairement se répercutent dans l'activité voire l'existence des comités de liaison (cf. la situation de la Meurthe-et-Moselle).

Les CDL regroupent des acteurs, qui s'ils ont tous vocation à représenter les demandeurs d'emplois n'en sont pas moins extrêmement hétérogènes. Cette diversité fait que les attentes envers le dispositif, lorsqu'elles existent, diffèrent largement. Selon que l'on s'adresse à un militant d'une association d'insertion recherchant une reconnaissance institutionnelle, à un agent ANPE cherchant à connaître les besoins concrets locaux des usagers de son agence, à une organisation revendicative qui souhaite coûte que coûte se faire entendre sur les questions d'indemnisation ou à un syndicaliste pour qui les comités de liaison font doublon avec les compétences d'autres lieux où il siège, le discours prend des formes extrêmement diverses. C'est donc l'insatisfaction par rapport à ce dispositif qui prévaut de manière générale pour tous les acteurs des CDL.

En outre, le droit d'accompagnement, mis en place par cette même loi de lutte contre les exclusions, se révèle sans effets dans la vie quotidienne des chômeurs. Tout au plus consacre-t-il officiellement une pratique déjà existante.

La capacité qu'ont eues les organisations de chômeurs à montrer leur représentativité en initiant un mouvement de rue important lors de l'hiver 1997-98, s'est donc traduite en terme de représentation nouvelle des demandeurs d'emploi

par des dispositions insatisfaisantes pour les différents acteurs concernés. De ce point de vue l'impression légitime que l'on peut retirer de l'observation de la réalité nouvelle que constituent les CDL comme le dispositif d'accompagnement, est l'inadaptation à la demande des acteurs. Dans tous les cas, si l'on s'en tient à l'objectif législatif d'amélioration de l'information et des capacités des demandeurs d'emplois à exercer leurs droits, l'objectif ne semble pas atteint. Entre l'ampleur du mouvement des chômeurs de 97/98 et le résultat concret qu'il en a découlé pour ceux-ci, on a finalement le sentiment que la montagne a accouché d'une souris.

CHAPITRE III

**DES DIFFICULTES POSEES PAR LA MISE EN
ŒUVRE DES CDL A LA PLACE DES CHOMEURS
DANS LA SOCIETE**

31. Les difficultés inhérentes à la mise en œuvre des comités de liaison.

311. La question de la représentation des collectifs : une représentation oblitérée.

L'article L 353-3 du Code du Travail indique que « ...l'Etat, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi...fixent les règles de constitution des comités de liaison...où siègent des demandeurs d'emploi, **représentant** les organisations syndicales **représentatives** ».

Dans la même phrase, le législateur fait appel aux notions de représentation et de représentativité ; en présence d'un tel dispositif, il convient avant tout de se demander s'il s'agit là d'une notion unique ou au contraire de deux concepts différents ayant chacun un contenu propre. Juridiquement, représentation et représentativité sont bien deux concepts identifiés et distincts.

La **représentativité** peut se définir comme la compétence reconnue aux syndicats d'être les porte-parole des salariés³¹. Toutefois, compte tenu du pluralisme syndical, il est très rapidement apparu nécessaire d'introduire des degrés dans la représentativité des syndicats³² : en effet, un syndicat groupant un petit nombre de salariés ne peut avoir le même poids dans les discussions que celui d'envergure nationale par ailleurs majoritaire dans l'entreprise concernée. De ce constat naît l'idée selon laquelle certaines fonctions ne seront attribuées qu'aux syndicats représentatifs au niveau national.

Aujourd'hui, cinq syndicats bénéficient d'une présomption irréfragable de représentativité (CFDT, CFE—CGC, CFTC, CGT et CGT-FO). Ces syndicats sont de plein droit autorisés à siéger dans les comités de liaison ; le législateur pose de facto que la représentation des intérêts des demandeurs d'emploi doit être confiée à titre de principe à des organismes ayant un poids véritable dans les discussions.

A priori, donc, les autres organisations syndicales sont exclues des comités de liaison. Cependant, le texte ne leur interdisant pas de prouver leur représentativité, ces derniers peuvent en faire la preuve conformément à l'article L 133-3 du Code du travail et de ce fait siéger dans les comités de liaison. Cinq critères sont nécessaires afin qu'un syndicat soit considéré comme représentatif. C'est l'article L 133-2 du

³¹³¹ Droit du travail, Précis Dalloz, 18^{ème} ed. 1998, n° 551, p.555.

³² La loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et marquant le retour à la libre négociation des conditions de travail est particulièrement significative de cette nécessité.

Code du travail, à propos de la négociation des conventions collectives susceptibles d'extension, qui détermine ces critères ayant valeur générale. Il s'agit tout d'abord des effectifs³³ et de l'indépendance du syndicat, notamment vis-à-vis de l'employeur. Ces deux éléments sont primordiaux. Viennent ensuite les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat ainsi que l'attitude patriotique pensant l'occupation. Aujourd'hui, il convient de rajouter un critère supplémentaire résidant dans celui de l'audience électorale, "c'est-à-dire l'influence exercée sur la masse des salariés, laquelle se reflète dans les résultats obtenus aux élections sociales, notamment celles des délégués et comités d'entreprise...ainsi que celles des conseillers prud'hommes ou administrateurs des caisses de sécurité sociales"³⁴. Compte tenu de ces facteurs, le syndicat ne bénéficiant pas d'une affiliation à une fédération nationale doit établir la preuve de sa représentativité³⁵.

Ceci étant, les organisations syndicales siégeant dans les comités de liaison doivent être **représentées** par des demandeurs d'emploi³⁶. Le concept de représentation émane du droit civil et fonde la technique du contrat de mandat. Dans ce cadre, la représentation a pour objet de permettre à une personne physiquement absente d'être liée à un acte sans en manifester la volonté. C'est une autre personne qui porte à la connaissance du tiers, la volonté de celui qui se fait représenter. Le représentant, ici, exerce les droits dont un autre est titulaire sans toutefois que ceux-ci ne lui soient transmis.

La représentation au sens du droit civil se rapproche de la représentation, en droit du travail, entendue dans sa fonction institutionnelle³⁷ : la représentation permet d'expliquer que des actes accomplis par une personne puissent être réputés avoir été accomplis au nom d'autres personnes, comme si ces dernières avaient personnellement agi. Sont posées comme équivalentes les actions et décisions émanant du groupe, s'il était intervenu directement, et celles émanant des personnes mandatées pour défendre ses intérêts.

Dans le cadre des comités de liaison, les demandeurs d'emploi n'ont pas pour fonction de décider, de mener au niveau local une décision applicable ensuite à tous

³³Ce critère est le plus important pour les magistrats, CE 4 février 1949, S. 1950, p. 57.

³⁴Droit du travail, Précis Dalloz, 19^{ème} ed. 2000.

³⁵Cass. Soc. 20 décembre 1988, Bull. Civ. V, n° 431. Cass. Soc. 24 février 1993, RJS 4/1993, n° 416. Cass. Soc. 4 mai 1994, Action juridique CFDT, n° 13, juillet 1995, p. 29.

³⁶Nous ne discuterons pas ici de l'emploi simultané des termes chômeurs et demandeurs d'emploi dans l'article L 353-3 du Code du travail.

³⁷G. Borenfreund, La représentation des salariées et l'idée de représentation, Droit Social 1991, p.685.

les demandeurs d'emploi. Ils ont pour rôle de faire connaître les revendications, les besoins relatifs « à la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi ». La représentation dans son approche civiliste ou au sens fonctionnel, en droit du travail, n'est donc pas constitué.

En réalité, la représentation doit s'entendre, dans les comité de liaison, en tant qu'institution juridique. La représentation revient « à rechercher les fonctions des règles de droit positif qui reconnaissent à une catégorie de personnes, en raison de leur appartenance à une collectivité de salariés, un droit propre à être représentées »³⁸.

L'exigence d'une représentation des demandeurs d'emploi au sein des organisations syndicales siégeant dans les comités de liaison est sans doute justifiée par la volonté du législateur de voir siéger dans les comités de liaison, des organes substantiellement représentatifs des intérêts des demandeurs d'emploi. En effet, les syndicats siégeant des les comités de liaison doivent être d'une part représentatifs, afin d'être en mesure de faire connaître les revendications de leur membres. Cela reste insuffisant. Encore faut-il, s'agissant de comités ayant pour objet "d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, qu'ils soient constitués de personnes susceptibles de défendre ces questions. Qui alors pourrait mieux représenter les demandeurs d'emploi, au sein des syndicats, que les demandeurs d'emploi eux-mêmes ?

Il semblerait donc que le législateur a jugé que les organisations syndicales, dont les membres sont pour la plupart des salariés, ne sont à même de défendre les intérêts des demandeurs d'emploi dans les comités de liaison qu'à la seule condition de n'être constitués que par ces derniers.

Ce constat pose alors la question de la place des demandeurs d'emploi au sein des organisations syndicales. Dans le même esprit, le directeur d'une ALE note d'ailleurs que les collectifs de chômeurs, siégeant également dans les comités de liaison, ne fonctionnent « qu'à partir du moment où des gens se manifestent comme volontaires, sont reconnus par la structure », ce qui constitue alors « quelque part une reconnaissance ». Ce dernier terme est en effet fondamental. La volonté du législateur de voir siéger au sein des comités de liaison de syndicats représentatifs est une source indéniable de sécurité ; toutefois, cette exigence reste insuffisante à elle-seule dans le cadre des comités de liaison. S'agissant en effet d'une loi ayant pour objet de « permettre à chacun d'exercer des droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi, et aux plus défavorisés d'exercer pleinement leur

³⁸G. Borenfreund, La représentation des salariées et l'idée de représentation, Droit Social 1991, p. 685.

citoyenneté », il convenait d'imposer que les syndicats représentatifs soient eux-mêmes constitués (et ce faisant représenter) dans les comités de liaison, par des demandeurs d'emploi reconnus par tous comme étant aptes à représenter les intérêts de l'ensemble des personnes placées dans la même situation.

Compte tenu de la rédaction même de la loi, il apparaît en définitive raisonnable de considérer que la présence de syndicats représentatifs, eux-mêmes représentés par des demandeurs d'emploi a en réalité pour seul objet de conférer à ces derniers une réelle légitimité dans leurs démarches d'accompagnement. D'un point de vue fonctionnel, les syndicats fantoches ou douteux sont ainsi exclus des comités de liaison et d'un point de vue organique, leur constitution traduit une volonté d'efficacité du dispositif légal.

Qu'en est-il réellement ? La création de comités de liaison est récente et n'est pas effective partout en Lorraine, si bien que l'appréciation de l'efficacité et de l'effectivité du dispositif quant à la représentation des demandeurs d'emploi, est assez délicate. On notera toutefois que dans le cadre des entretiens menés, une personne d'un collectif de chômeurs juge que la présence de syndicats dans les comités de liaison n'est pas significative dans la mesure où ces derniers négocient des droits alors que les collectifs veulent obtenir ces droits (AC ! Lunéville) ; or, négocier des droits présuppose de les avoir d'ores et déjà obtenus. Les comités de liaison, au contraire, n'ont pas été créés dans cette optique. Ils constituent une structure d'échange visant à défendre les intérêts des demandeurs d'emploi en vue de l'exercice ultérieur de leurs droits. En somme, la perception de la présence de syndicats représentatifs, naturellement constitués de salariés et non de demandeurs d'emploi, apparaît comme un frein dans le fonctionnement des comités de liaison. D'ailleurs, un responsable de l'ANPE déclare à ce titre souhaiter voir siéger des demandeurs d'emploi, peu importe leur étiquette et surtout peu importe qu'ils soient adhérents à une organisation ou non ; cette même personne considère cependant normal que les syndicats de salariés siègent dans les comités de liaison.

En définitive, d'un point de vue juridique, le lien entre représentation et représentativité apparaît de façon plus nette. L'une et l'autre de ces notions sont autonomes. Concrètement, cependant, la représentation des demandeurs d'emploi au sein des comités de liaison par le truchement des syndicats de salariés (peu importe finalement à cet égard qu'ils soient ou non représentatifs) laisse planer un doute sur l'efficacité réelle du dispositif. La mise en place de groupes de demandeurs d'emplois serait certainement mieux perçue par ces derniers ; toutefois, cela reviendrait à institutionnaliser les demandeurs d'emploi en tant que catégorie à part entière...le débat est ouvert !

3111. les aspects juridiques de la participation aux comités de liaison des organisations de personnes privées d'emploi

La loi du 29 juillet 1998 permet aux « organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi » de siéger dans les comités de liaison.

Il faut immédiatement remarquer l'emploi de l'expression organisations de « personnes privées d'emploi », alors qu'à propos des syndicats siégeant dans les mêmes comités, le législateur envisage qu'ils soient constitués de demandeurs d'emploi. Or, la personne privée d'emploi n'est pas nécessairement demandeur d'emploi... Est-ce à dire que la loi entend faire une distinction entre deux catégories de personnes ? Il semble que la réponse à cette interrogation doit être négative ; il s'agit sans doute d'une maladresse de rédaction du texte qui ne devrait porter à conséquence.

Concernant les organisations de personnes privées d'emploi proprement dites, le ministère du travail recommande qu'elles siègent dans les comités de liaison lorsqu'en plus de défendre les intérêts ou l'insertion des demandeurs d'emploi, elles sont d'une part constituées en association au sens de la loi de 1901 et d'autre part, si elles réalisent effectivement des actions d'accompagnement et d'insertion.

A première vue, ces critères peuvent apparaître comme limitant le champ d'application de la loi ; au contraire, il paraît nécessaire, dans un esprit d'efficacité et d'effectivité du dispositif, d'exiger de ces associations qu'elles aient réellement pour objet de mener des actions d'accompagnement. L'absence de cette condition pourrait conduire à voir siéger dans les comités de liaison, des organisations dont l'utilité serait assez réduite compte tenu de l'objectif affiché qui est de « *permettre à chacun d'exercer des droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi* ».

Par ailleurs, en exigeant qu'elles aient une existence juridique à part entière, le risque de voir siéger des groupes de réaction momentanés, sans objectif précis arrêté, est très réduit : les formalités de constitution des associations, la détermination de son objet, la définition du rôle de chacun en son sein... constituent autant d'éléments traduisant une réflexion avérée de ses membres et dirigeants. Enfin, la mise en place d'une association traduit encore la volonté de ses membres de voir une situation pérenne se mettre en place.

Sans doute poussée par un même souci d'efficacité du dispositif légal, la direction nationale de l'ANPE ajoute encore aux conditions posées par le ministère du travail. Il est en effet recommandé de tenir compte du nombre d'adhérents, des ressources de l'association ou encore de sa participation éventuelle à d'autres instances voisines, pour lui reconnaître ou non le droit de siéger dans les comités de liaison.

En définitive, il apparaît que l'ensemble des exigences posées par les institutions permet de juger de la réalité des associations siégeant dans les comités de liaison : il s'agit de ne voir y participer que les associations existant réellement d'une part, et ayant, d'autre part, pour réel objet de défendre les intérêts des demandeurs d'emploi.

En définitive, il apparaît que les exigences relatives à la réalité et à l'efficacité des associations de personnes privées d'emploi et celles concernant la présence de demandeurs d'emploi au sein des syndicats représentatifs trouvent leur source dans une préoccupation commune. Dans ces deux cas en effet, et ce à propos d'organisations dont la nature est très différente, les conditions exigées correspondent à un objet commun : voir siéger au sein des comités de liaison de véritables représentants des demandeurs d'emploi aptes à exprimer leurs besoins, leurs contraintes et leurs problèmes.

La diversification des sources possibles de représentation des demandeurs d'emploi (à travers les syndicats présentant un aspect plus institutionnel et les associations de demandeurs d'emploi a priori plus proches du terrain) dans les comités de liaison permet d'assurer, sinon la meilleure expression de ces derniers, au moins la plus vaste.

Concernant l'application concrète du dispositif légal, la solution la plus opportune, sera sans doute de laisser à chaque directeur d'ANPE compétent pour admettre ou non une association représentant les personnes privées d'emploi au sein des comités de liaison, le soin de déterminer celles qui défendent le mieux au niveau local, les intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi.

3112. Des comités de chômeurs aux comités de liaison : construction subjective des légitimités d'éligibilité des organisations.

Il s'agit dans cette partie d'énoncer, au travers de l'exemple nancéien, quelques remarques sur la transition des organisations de chômeurs, sans reconnaissance officielle, vers des organisations institutionnalisées au travers des comités de liaison. A l'inverse nous avancerons certains éléments afin de comprendre pourquoi, pour certains cette institutionnalisation n'a pas lieu. La

question qui se pose à nous est essentiellement une interrogation sur la construction vis-à-vis des institutions de l'emploi³⁹, de la légitimité des acteurs à représenter les chômeurs et donc à être éligible au comité de liaison. A l'inverse, il s'agit de comprendre pourquoi certains ne bénéficient pas de cette légitimité à occuper ce rôle.

Nous construirons notre raisonnement à partir de l'hypothèse selon laquelle la mise en place des comités de liaison étant une des réponses politiques au mouvement des chômeurs de l'hiver 1997/1998, les organisations supposées légitimes pour représenter les chômeurs dans un comité de liaison local devraient par conséquent être celles qui ont été impliquées localement dans le mouvement de rue des demandeurs d'emploi.

A ce titre, un responsable d'ALE juge naturellement regrettable qu'AC !, fortement impliquée dans la mobilisation des chômeurs, ait boycotté les CDL en Meurthe-et-Moselle (une seule réunion dans la réalité) : « *Bon c'est sûr qu'AC ! prenant le parti de ne pas être représenté au comité de liaison (...) on a perdu je dirai un interlocuteur important quand même, en face* ». Le responsable va jusqu'à se demander : « *Est-ce qu'ils (les comités de liaison) étaient représentatifs, je suis ne suis pas sûr, dès lors qu'AC ! par exemple était pas présent* ».

L'agent ANPE interviewé, accorde une importance toute particulière à l'association AC !. Cependant, une observation même succincte du mouvement des chômeurs de l'hiver 97/98 sur Nancy montre bien qu'il n'y a pas eu d'hégémonie de AC ! lors de ce mouvement. D'autres organisations y avaient une présence militante importante...⁴⁰

Il est vrai que la première réunion de mobilisation sur Nancy, qui s'est tenue le 6 janvier et a regroupé une cinquantaine de personnes, fut à l'initiative d'AC !. Mais cette réunion regroupait déjà en son sein d'autres organisations et notamment la CGT et la CNT⁴¹. Les discussions tenues lors de ce premier rendez-vous de mobilisation ont débouché sur l'organisation d'une première manifestation le 7 janvier

³⁹ qui choisissent les organisations participant au CDL

⁴⁰ voir notamment le journal de bord de la recherche participante de Nathalie Maurice et Catherine WAHU, *La grève des chômeurs, approche ethno-sociologique du mouvement des chômeurs et précaires de Nancy de janvier à mars 1998*, op.cit.

⁴¹ Confédération Nationale du Travail

puis d'une occupation de locaux de l'ANPE⁴². La préfecture accepte à cette occasion de recevoir trois représentants du mouvement dont chacun appartient à une des organisations participantes : A.C !, la CGT et la CNT.

Ainsi, dès le commencement du mouvement, AC ! n'est pas la seule organisation présente et motrice des événements. D'ailleurs, lors de cette même journée, la CNT parvient à faire adopter le principe du fonctionnement en « assemblée générale souveraine », mode de fonctionnement délibératif typique des organisations libertaires, ce qui montre l'influence que le syndicat anarchiste a pu susciter parmi les chômeurs mobilisés.

Le 15 janvier, un nouveau tract diffusé par les demandeurs d'emploi « en lutte » mentionne 16 signataires parmi lesquels les trois principales organisations. Le 20 février, un nouveau tract est distribué où apparaissent comme signataires supplémentaires une association féministe ainsi que la « gauche villaroise » (association regroupant des militants ou sympathisants communistes de Villers-lès-Nancy). On peut par ailleurs souligner l'investissement particulier de la Ligue Communiste Révolutionnaire (LCR) dans le mouvement. La LCR est un parti politique qui se réclame du trotskisme, et dont on note une forte participation dans de nombreuses associations nancéiennes (« Droit au logement », « En féminie », « Ras l' front »).

En résumé, ce qui domine à travers l'historique de la mobilisation, c'est surtout l'extrême hétérogénéité des acteurs du mouvement. Même si l'implication directe dans les manifestations nancéiennes est essentiellement le fait de quatre structures, AC !, la CGT, la CNT et la LCR⁴³, la cause des chômeurs semble rallier des organisations dont les « objets sociaux » sont très différents. Cela traduit d'ailleurs

⁴² L'action initialement envisagée, à savoir l'occupation des locaux d'une ASSEDIC, est abandonnée car la CGT l'a déjà officiellement annoncée et prise à son compte. Les membres de l'assemblée générale craignant dès lors que les forces de l'ordre ne soient présentes pour empêcher l'intrusions des manifestants, ont par conséquent changé de « cible ».

⁴³ Notons que la LCR a présenté une liste pour les élections régionales et cantonales de mars 1998. Ses militants ont par conséquent dû mener une campagne électorale en parallèle du mouvement des chômeurs. Outre qu'elle permet peut-être d'expliquer l'opposition à l'occupation des sièges des partis politiques ou de meetings de partis en lice et la préférence pour les modes d'interpellation plus adéquats dans l'espace électoral, cette double activité explique que l'implication de la LCR est allée décroissante dans le mouvement.

des modes d'approches très différenciés du problème chômage et des acteurs chômeurs : ligue des droits de l'homme, associations féministes ou communautaires, syndicats étudiants, en s'exprimant sur les chômeurs, investissent des représentations très différentes de la situation vécue de chômage.

Pour autant, alors que l'agent de l'ALE s'inquiète de la non participation d'AC !, il n'exprime pas les mêmes préoccupations vis-à-vis de la CNT. Il n'en est pas moins vrai que les militants anarchistes se sont fortement impliqués dans le mouvement de 97/98, et qu'ils ont encore récemment tenter d'initier une mobilisation puisque, même si « *l'hiver dernier était très calme* », il y a quand même eu « *une fois, un appel à manifester (...) l'organisation qui était un peu derrière, c'était la CNT* » (un responsable de l'ANPE).

La visibilité, même ponctuelle de la CNT, ne lui procure donc pas, semble-t-il, la légitimité nécessaire pour faire s'interroger l'agent ANPE sur la représentativité du comité de liaison local, dans lequel la CNT ne siège pas. A l'inverse, alors que l'association AC ! ne donne plus de signes réguliers de vie militante, il semble toujours à cet agent que « *bon, peut-être pas trop sur Nancy, mais il y a d'autres lieux, je pense à Lunéville, AC ! était quand même bien représentée* », et que l'absence d'AC ! cause un manque notable de représentativité du comité de liaison de Meurthe-et-Moselle.

A l'évidence, AC !, bien que moribond sur Nancy, et dont il apparaît qu'elle est loin d'être une organisation « de masse » sur Lunéville, jouit d'un statut de représentativité dans l'esprit du responsable de l'agence, dont ne bénéficie pas la CNT. AC ! profite également de cette reconnaissance de la part de la direction régionale de l'ANPE, qui « *a fourni une liste d'associations représentatives, donc en particulier AC !, CGT, comités de privés d'emplois de la CGT, SNI* ».

Quels sont les éléments qui différencient la CNT de AC ! en Meurthe-et-Moselle, qui justifieraient un traitement différent dans les considérations d'éligibilité à une représentation dans le CDL local ? Qu'est-ce qui justifie qu'une présence militante d'AC ! sur Lunéville bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle plus forte qu'une activité militante de la CNT sur Nancy ?

L'argument juridique serait de dire que ne siègent au comité de liaison que « *des demandeurs d'emplois représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* ». En ce sens, la CNT n'est ni une organisation dont l'objet spécifique est la défense des intérêts et l'insertion des chômeurs, ni une organisation syndicale représentative au niveau national. Mais cet

argument n'apparaît pas d'une pertinence extrême au regard des nombreuses entorses faites aux dispositifs légaux et réglementaires. C'est tout particulièrement vrai si l'on se réfère au fait que le syndicat SUD, qui ne jouit pas non plus de la présomption de représentativité, a été invité à participer aux comités de liaison.

Il semble que dans les faits, les réalités nationales et les grilles de lecture qui en découlent, interfèrent largement sur la construction locale des légitimités des organisations vis-à-vis des services publics de l'emploi. Il en résulte des différences d'éligibilité dans les CDL que l'on peut juger à la fois incertaines et inadaptées à l'objectif du dispositif. En effet, les comités de liaison sont des structures locales et donc devraient avoir le souci d'être représentatifs des situations locales. Or, dans le cas du comité de liaison de Meurthe-et-Moselle, AC !, dont on peut douter qu'elle soit beaucoup plus active que la CNT, jouit de sa légitimité nationale chez les chômeurs. Cette reconnaissance vient notamment du fait d'un maillage plus fort du territoire national (qu'on retrouve en Lorraine par la multiplicité des groupes AC ! constitués) et d'une présence médiatique nationale que n'a pas l'organisation anarchiste. D'ailleurs, lors de la mobilisation de l'hiver 97-98, le premier ministre, Lionel Jospin, lors d'une allocution le 9 janvier, reconnaît que les associations de chômeurs sont devenues des interlocuteurs « *presque officiels* » du gouvernement, car « *ce sont elles qui ont été à la base du conflit* », et reçoit ainsi de manière officielle quatre d'entre elles dont AC !. Les trois autres associations reçues sont l'APEIS (association pour l'emploi, l'information et la solidarité des chômeurs et précaires) proche du parti communiste, le MNCP (mouvement national des chômeurs et précaires) et le mouvement Partage.

Cette visibilité nationale particulière d'AC ! fait qu'il y a certainement une surestimation de son poids local. Les perceptions de l'importance et de la représentativité au niveau local des organisations sont donc pour une part influencées par une perception générale (et donc nationale) des associations.

Un autre élément de compréhension dont nous ne pouvons pas mesurer la portée ni la justesse, nous est livrée par un représentant de la CGT⁴⁴ engagé dans le mouvement. Parlant d'AC !, ce militant cégétiste nous déclare que « *certaines voulaient institutionnaliser le chômage, principalement cette association de chômeurs sur Nancy, qui voulait devenir une vitrine du chômage dans l'institutionnel chômage* ». La position d'AC ! durant le mouvement nancéen a ainsi souvent été stigmatisée par les organisations partenaires comme témoignant de la volonté d'apparaître comme un « partenaire privilégié » des pouvoirs publics. Ce qui serait un élément supplémentaire de la construction par AC !, vis-à-vis des services publics de l'emploi, d'une légitimité à représenter les demandeurs d'emploi.

⁴⁴ Ainsi que par le journal de bord de l'étude

Notons que nous n'avons pas abordé dans cette partie le cas des comités de privés d'emploi CGT pour la simple raison que leur reconnaissance institutionnelle ne pose pas question. En effet, les comités CGT sont implantés au niveau national. Ils ont été présents lors des mobilisations tant à Nancy que dans le reste de la France. Et le fait qu'ils siègent dans la plupart des comités de liaison installés en Lorraine ne pose pas la question d'un décalage entre leur légitimité et leurs actes. La représentativité semble réelle au regard de leur activité militante et semble reconnue par les services publics de l'emploi.

Nous pouvons par ailleurs constater la présence, dans les comités de liaison, d'organisations absentes de la mobilisation de l'hiver 97/98 (Cadr'Express, SNI). Celles-ci n'ont donc pas montré à cette occasion une légitimité à représenter les chômeurs. En Meurthe-et-Moselle, il a pourtant suffi de la part de *Solidarité Nationale et Internationale*, d'un simple « acte de candidature spontanée auprès de l'ANPE » (*responsable SNI 54*) pour que l'organisation soit invitée à participer au comité de liaison. Notons que la « lettre de candidature » de SNI mentionne son appartenance au MNCP⁴⁵, ce qui conforte encore l'idée que la construction des légitimités locales se basent également sur la visibilité nationale des organisations.

Quant à l'association Cadr'Express, son invitation au comité de liaison de St-Avold correspond plus, semble-t-il, à un objectif de conformité réglementaire, « pour qu'il y ait au moins deux associations et que le CDL puisse se mettre en place » (directeur d'ALE), qu'à un sentiment de la part des services publics de l'emploi que cette association a une légitimité particulière à siéger.

On ne peut que constater la subjectivité de la procédure pour désigner ces associations comme représentantes légitimes des demandeurs d'emploi dans les CDL.

Ces différentes remarques n'impliquent pas que la composition des CDL en Lorraine soit complètement dénuée de sens. L'activité militante d'AC ! ou de la CGT-Privés d'Emplois est bien réelle en Lorraine comme dans les autres régions de France. On peut par ailleurs considérer que cette présence nationale confère une légitimité supérieure pour ses militants, même en des endroits où ils sont faiblement représentés. Pour autant le processus d'institutionnalisation, le passage des comités de chômeurs aux comités de liaison, montre ses faiblesses. Et la première d'entre elle est bien l'inadéquation entre un processus de représentation qui amène

⁴⁵ La forte implication au niveau national du MNCP dans le mouvement des chômeurs ne s'est pas traduite par une participation locale de SNI en Meurthe-et-Moselle.

nécessairement une institutionnalisation des organisations, et l'absence de mise en place de critères d'éligibilités de ces mêmes organisations à l'institutionnalisation.

La conséquence est un recours à la subjectivité des acteurs institutionnels dans la mise en place des comités de liaison et en conséquences des organisations qui accèdent à cette reconnaissance institutionnelle. La transition des comités de chômeurs aux comités de liaison est donc empreinte de ce biais induit par l'absence d'outil réglementaire qui permettraient une objectivation, ou tout au moins une clarification de la désignation de certaines organisations de chômeurs comme étant légitimes pour représenter les demandeurs d'emploi.

312. Un dispositif légal marqué par un manque de lisibilité.

3121. Le flou qui entoure la désignation des représentants des chômeurs.

a) Le flou juridique sur les représentants issus d'organisations « ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi ».

L'article 2 de la loi contre les exclusions présente un manque de rigueur certain dans la désignation des représentants concernant les organisations de défense et/ou d'insertion des chômeurs. En effet, rien n'indique quels critères objectifs utiliser pour accepter ou refuser telle ou telle organisation candidate. Les instructions de la Déléguée Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle en la matière ne sont pas moins imprécises. Selon ces directives, la participation d'une organisation au CDL est simplement conditionnée au fait qu'elle réalise effectivement « des actions d'accompagnement et d'insertion », d'une part, et qu'elle soit déclarée en préfecture au sens de la loi de 1901 relative aux associations, d'autre part.

En effet, si l'on s'en tient *stricto sensu* à ce qui est inscrit dans l'article de la loi ou dans les directives de la DGEFP, une multitude d'associations peuvent prétendre à siéger dans ces comités de liaison. Défendre les intérêts des personnes privées d'emploi, les « accompagner » ou s'occuper de leur insertion, sont des objets suffisamment larges et vagues pour empêcher les ANPE de sélectionner de manière drastique les associations pouvant exiger une représentation dans les comités de liaison. Ainsi, peuvent y prétendre les organisations de chômeurs que nous qualifierons de revendicatives, l'APEIS, le MNCP, les comités de chômeurs CGT, AC!, mais également des organisations plus spécialisées comme "Droit Au Logement", ou des organisations caritatives (ATD-quart monde, restos du coeur,...)... etc., qui, elles aussi, exercent à leur manière des actions d'accompagnement et d'insertion des demandeurs d'emploi.

La loi laisse donc le flou le plus absolu sur la définition des organisations en droit de représenter les chômeurs au titre d'organisations défendant spécifiquement les intérêts des demandeurs d'emploi ou s'occupant de leur insertion. Il laisse les directions d'ANPE opérer elles-mêmes une sélection des organisations candidates, au risque, comme le souligne Philippe ENCLOS⁴⁶ de voir reprocher à l'Agence une attitude illégalement discriminatoire.

La loi offre ainsi de larges marges de manœuvre pour permettre de noyer la représentation des organisations revendicatives de chômeurs, en laissant la possibilité légale à une multitude d'associations de siéger dans les comités de liaison. Elle met au même plan AC!, l'APEIS, les comités de chômeurs CGT, le MNCP et les associations caritatives ou d'insertion.

b) Le flou dans l'application de la loi en matière de représentation.

↳ sur la qualité de demandeur d'emploi des représentants

Notons que quelles que soient les organisations désirant participer aux comités de liaison, la loi stipule qu'elles doivent être représentées par des demandeurs d'emploi (« où siègent des demandeurs d'emploi »). Le législateur estime donc que la représentation des chômeurs dans ces comités n'a de valeur que si elle est assurée par des personnes elles-mêmes demandeuses d'emploi. Ceci est de nature à nous interroger. Rien ne justifie d'emblée cette position.

Loi sous-entend ainsi que les intérêts des chômeurs ne peuvent pas être défendus par d'autres personnes que des chômeurs eux-mêmes. Or, les organisations syndicales représentatives n'ont pas fait le choix, à l'exception de la CGT, de mettre en place des structures syndicales propres de demandeurs d'emploi, justement parce qu'ils ne jugent pas qu'il soit intéressant, ou juste, de fonctionner ainsi. De même, AC!, même si nous l'assimilons à une organisation de chômeurs, ce qu'elle tend à être, a pour objectif affiché de regrouper également des salariés. Ce décalage entre la perception des organisations dans le mode de représentation des chômeurs d'une part, et celui sous-entendu par la loi d'autre part, aboutit nécessairement à une remise en cause de ce critère par les organisations (« On estime qu'on peut être représenté par qui on veut, membre de notre comité, actif ou pas » privés d'emplois CGT 88).

⁴⁶ ENCLOS Philippe, *La représentation des demandeurs d'emploi dans le cadre des comités de liaison* - document de travail présenté par Philippe ENCLOS dans le cadre des journées d'étude sur le thème "chômage et action collective" (organisées les 30 et 31 mars 1999 à Villejuif).

Ainsi, dans les faits, pour permettre au CDL de fonctionner, l'ANPE n'a souvent pas d'autre choix que de mettre de côté ce contrôle de la qualité de demandeurs d'emploi des représentants des organisations. Notons par ailleurs, que cette largesse vis-à-vis de la loi ne semble généralement pas poser question aux agents ANPE.

↳ sur la qualité représentative des organisations syndicales

La loi est très claire concernant la représentation syndicale dans les CDL puisqu'elle désigne « les organisations syndicales représentatives au plan national ». Ces organisations sont clairement désignées par l'arrêté du 31 mars 1966, il s'agit des confédérations CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO. Ainsi, tout syndicat adhérent à l'une d'elles bénéficie aussitôt de la « présomption légale irréfragable de représentativité ».

On peut largement critiquer cette manière de désigner les organisations syndicales. Pour autant, cela a le mérite de désigner précisément les organisations syndicales légitimes pour siéger dans les CDL. La réalité des syndicats siégeant dans les CDL ne dément pas les instructions légales : aucune autre structure syndicale que ces 5 organisations ne siègent dans un des CDL lorrains. Pourtant, la direction régionale a bien inscrit sur la liste des organisations à inviter le syndicat SUD, ce qui marque encore une liberté que s'octroie l'ANPE vis-à-vis de la loi.

Que le flou vienne du texte législatif en lui-même ou des marges de manœuvre que s'accorde l'ANPE, il est clair que les configurations de la représentation dans les comités de liaison est « à géographie variable ». Cela offre ainsi des marges de manœuvre importantes aux représentants des SPE pour modeler le dispositif à leur volonté. Ce constat met en exergue d'une part l'importance que nous devons accorder à la construction des légitimités des organisations vis-à-vis des représentants locaux des SPE, d'autre part, au fait que le dispositif constitue peut-être un droit nouveau pour les chômeurs, mais qui est soumis à la condition que les SPE accepte d'en jouer le jeu.

3122. Le flou relatif au droit à l'accompagnement.

Sur le plan de l'accompagnement, le dispositif prévoit la possibilité pour les demandeurs d'emploi qui le souhaitent en cas de situations pré-contentieuses (de type menace de radiation, non présentation à une convocation...) d'être accompagnés par des représentants syndicaux, d'autres chômeurs, voire des

avocats. Aux dires des différents représentants du Service public de l'emploi – notamment l'ANPE et les DDTEFP- l'accompagnement existe depuis longtemps, même s'il n'était pas inscrit dans les textes. Cet accompagnement « traditionnel » peut être compris –pour reprendre les termes de certains de nos interlocuteurs comme un accompagnement de « voisinage », au sens où il s'agit pour l'essentiel d'un membre de la famille ou d'un proche qui accompagne le demandeur d'emploi dans ses démarches. Par exemple afin de faciliter la communication pour des personnes parlant difficilement le français ou empêtrées dans des démarches administratives. Force est de constater que les formes d'accompagnement qui seraient plus spécifiques au dispositif sont plutôt rares ou difficilement identifiables par rapport à ce qui se passait avant la mise en place de la loi sur l'accompagnement. Or, la différence de statut entre les accompagnateurs ne présente pas les mêmes enjeux. D'un côté, l'accompagnement par un proche se présente comme un soutien momentané. Et de l'autre côté, l'accompagnement par un membre d'une organisation de chômeurs ou de salariés voire d'un avocat présente une aide juridique possible. Surtout, il devrait ressortir comme moins ponctuel et plus structuré collectivement.

3123. Une dépendance forte vis à vis du service public de l'emploi.

Le fonctionnement et la place à laquelle peut prétendre le comité de liaison sont liés à la capacité que lui reconnaissent les services publics de l'emploi concernés. Cela résulte de facteurs à la fois juridiques et sociologiques.

Ce qu'il importe de considérer, comme nous l'avons souligné au paragraphe 2322, c'est l'importance des marges de manœuvre laissées aux représentants locaux de l'ANPE en ce qui concerne à la fois l'installation et les modalités de gestion du comité. Ces marges découlent à la fois de facteurs textuels (directives et instructions) et sociologiques (elles sont liées à la possibilité pour les représentants locaux du SPE de s'appuyer sur des configurations locales qui tiennent à l'ampleur des manifestations qu'a connu le site, à la structuration des organisations ou encore aux types de relations existantes entre celles-ci et les différents services de l'emploi).

Ainsi, en ce qui concerne le maillage géographique, les textes en vigueur (notamment la directive du 15 octobre 1998) laissent comme nous l'avons également souligné une grande part d'interprétation quant à l'opportunité de la mise en place ou non du comité de liaison : « *Un comité de liaison peut être constitué auprès d'une agence locale pour l'emploi ou d'un groupe d'agences locales pour l'emploi en fonction des réalités locales et des besoins des demandeurs d'emploi. Il appartient à chaque directeur régional de l'ANPE, en liaison avec le Préfet de région et les*

Préfets de département, de déterminer le maillage géographique des comités de liaison».

Ces conditions s'éloignent largement de l'idée de citoyenneté qui présuppose une universalité des droits alors qu'ici les gestionnaires du service public déterminent la pertinence du lien entre un lieu et une instance représentative. L'impératif s'apparente donc plus à des nécessités de meilleure gestion qu'à une prise en charge politique des demandes.

En somme la décision de créer ou ne pas créer un comité relève d'une décision qui conserve un caractère arbitraire selon les textes. Dans certains cas, les représentants du service public peuvent user de cette capacité qui leur est offerte de se retrancher derrière une interprétation littérale des textes pour faire obstacle à des revendications concernant cette question. Ainsi le compte-rendu d'une réunion de comité de liaison relate : *« Le comité CGT rappelle sa volonté de ne tenir les réunions du comité de liaison qu'à Saint-Avold et non de manière tournante dans les agences du Bassin Houiller Lorrain. Cadre express, absente, déplore par courrier une tenue systématique du comité à Saint-Avold. Le responsable ANPE rappelle que la délégation régionale de l'ANPE a fait valider en préfecture les zonages des comités et qu'elle est seule à pouvoir faire évoluer ce point ».*

Mais ce qui importe du point de vue pratique, c'est que les textes permettent aux agents des services publics de l'emploi de se replier sur des rôles de simples exécutants. Or, comme l'a montré P. Bourdieu dans une étude sur les administrations territoriales⁴⁷ cette option n'est pas, la plupart du temps, un choix obligé : la possibilité demeure pour le représentant local de l'Etat d'enfreindre ou de contourner l'application littérale du texte ne serait-ce qu'au nom d'une conformité avec ses principes généraux. *« A la différence du simple rouage d'un appareil, ils [les fonctionnaires territoriaux] peuvent toujours choisir, dans la mesure au moins où leurs dispositions leur y incitent, entre l'obéissance perinde ac cadaver et la désobéissance (ou la résistance et l'inertie) et cette marge de manœuvre possible leur ouvre la possibilité d'un marchandage, d'une négociation sur le prix de leur obéissance, de leur consentement ».*

Dans le cas des comités de liaison, l'application sélective de la nécessaire représentation de demandeurs d'emploi par d'autres demandeurs d'emploi illustre bien la possibilité toujours ouverte au moins à l'état latent de s'affranchir d'une lecture stricte de la norme. Comme le note en effet l'auteur, *«Le choix d'ouvrir la*

⁴⁷ BOURDIEU P. ,*Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements, Actes de la recherche en sciences sociales*, p. 86-96, n° 81-82, mars 1990.

possibilité d'une exception à la règle constitue un des moyens les plus communs et les plus efficaces d'acquérir un « pouvoir personnel », c'est à dire cette forme particulière de charisme bureaucratique qui s'acquiert en prenant ses distances à l'égard de la définition bureaucratique de la fonction. Le fonctionnaire se constitue en notable doté d'une certaine notoriété dans les limites d'un ressort territorial et du groupe d'inter connaissance, en s'assurant un capital symbolique de reconnaissance [...]. »⁴⁸

Ainsi un responsable de l'ANPE fortement impliqué dans la mise en place des dispositifs en utilisant notamment certains réseaux préexistants souligne à ce propos : *« je voulais avoir du recul sur Epinal avant de créer celui sur Saint-Dié et là, de la même façon, je me donne du temps avec celui de Saint-Dié, on verra si on poursuit l'expérimentation sur d'autres bassins d'emploi ».*

Par ailleurs la personnalisation qui vient d'être notée s'accompagne d'une conception de la structure qui met de côté son aspect politique pour la définir comme un outil de bonne gestion d'un service public. Cette conception peut s'appuyer sur la définition des missions soulignées par les textes juridiques : *« Ainsi il s'agit de l'amélioration de la vie quotidienne du demandeur d'emploi (accès aux matériels et information en libre accès) ; de l'amélioration des services rendus (accès aux services horaires, services en mairies, permanences, informations sur la nature des services rendus par l'agence..., des informations sur le marché du travail local (principales activités, typologies d'emploi disponibles, formations dispensées localement) et sur les mesures pour l'emploi ; des informations sur les principales actions de l'agence ou du groupe d'agences locales pour les mois à venir : plan de convocation des jeunes, des chômeurs de longue durée, action spécifique dans une branche professionnelle déterminée... »⁴⁹.*

Le comité souvent dénommé « comité d'usagers » est donc vu comme un instrument mis à la disposition du service public considéré visant à l'amélioration de la circulation de l'information donc à mieux communiquer. Cette posture institutionnelle (importance du travail de communication, amélioration de l'accueil de l'utilisateur ou par glissement sémantique du client...) s'apparente aux discours gestionnaires qui durant les années 80 se sont diffusés dans l'administration française, tendant à évaluer l'action des services publics en des termes dont les sources sont souvent issues du secteur privé. Cette position est par exemple reprise par un responsable de l'ANPE, : *« Sans doute un déficit d'information et le ... oui, comme de la même façon il existe des associations de consommateurs qui*

⁴⁸ BOURDIEU P., op. cit.

⁴⁹ Circulaire DGEFP du 15 octobre 1998.

permettent d'être alertées, alors c'est pareil il y a des consommateurs qui ne sont absolument pas au courant de leurs droits bien qu'il existe des associations de consommateurs. Moi, je pense que c'est la même chose pour les demandeurs d'emploi [...] »

En termes pratiques, cette « instrumentation » du comité se manifeste à la lecture des comptes-rendus par une assez forte direction du déroulement des séances. Les réunions sont vues comme des moyens d'explicitier aux demandeurs d'emploi le traitement par les institutions des dossiers de chômeurs, de faire intervenir d'autres institutions traitant de ces problèmes (par exemple les interventions de l'AFPA sur le volet « formation des chômeurs »), de les sensibiliser en somme à la rationalité administrative. La question de la compétence juridique des différents services de l'emploi (versus division administrative du travail) constitue dès lors une réponse qui permet d'empêcher, tout le moins de rendre caduque les revendications des organisations de chômeurs, tout en « rendant service » aux usagers et en leur indiquant une action administrative pertinente.

313. Attentisme des organisations syndicales et conformité à l'esprit du dispositif.

Le constat d'une faiblesse d'investissement des organisations syndicales dans le dispositif des comités de liaison décrit dans le deuxième chapitre peut être affinée. Il s'agit de mesurer les causes de l'attentisme observé chez les syndicats mais aussi de préciser la nature de l'investissement, qui s'il reste limité, prend certaines formes que nous pouvons notamment observer au travers de l'exemple des comités de liaison vosgiens.

3131. une structure qui offre peu d'opportunités aux organisations syndicales.

La non implication des syndicats de salariés dans les comités de liaison n'a, pour peu qu'on y regarde d'un peu plus près, rien de surprenant. La loi contre les exclusions de 1998 indique, dans son deuxième article consacré à la création des comités de liaison, l'objectif de ces nouvelles structures : « *améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits* ». Or, les organisations syndicales sont déjà présentes à certains niveaux de consultation et surtout de décision (conseil d'administration des ANPE, des ASSEDIC...). D'une part, l'information leur est déjà fournie dans ces structures, d'autre part elles y sont bien plus en mesure de peser sur les situations des demandeurs d'emploi que dans les comités de liaison. En effet, la plupart des organismes où les syndicats sont amenés à siéger sont décisionnels, et pas uniquement consultatifs comme le CDL, et

le champ de compétences réunies des divers lieux où il y a une représentation syndicale recoupe et dépasse dans une large mesure les compétences des CDL. Les syndicats de salariés ont notamment une intervention majeure dans l'indemnisation du chômage par le biais de leurs représentants dans les organismes d'assurance-chômage. La mise en place de cette nouvelle structure qu'est le comité de liaison ne correspond donc absolument pas, du point de vue des organisations syndicales, à un droit nouveau. Les comités de liaison sont donc, dans leurs objectifs en eux-mêmes, très peu attractifs pour les organisations syndicales.

On peut d'ailleurs se demander pourquoi le législateur a choisi d'associer les syndicats aux comités de liaison. On peut supposer que cette démarche relève d'un positionnement stratégique vis-à-vis des organisations telles que la CFDT ou Force Ouvrière. En effet, ces dernières sont farouchement opposées à toute représentation autonome des demandeurs d'emploi. Le recours à la représentation syndicale traditionnelle semble indiquer que le législateur n'a pas voulu se séparer d'une conception habituelle ou « conservatrice » de la démocratie sociale, même vis-à-vis de ces structures porteuses de potentialités nouvelles en matière de représentations démocratiques. L'appel à la représentation syndicale n'est pas tant un signe que ces structures nouvelles présentent un intérêt particulier pour ces organisations qu'un signe politique que la représentation des demandeurs d'emploi par les syndicats reste la norme.

3132. Un investissement faible mais conforme à l'esprit du dispositif

La faiblesse de l'investissement des organisations syndicales ne suffit certainement pas à caractériser leur attitude face à ces nouvelles structures de représentation des demandeurs d'emploi que sont les CDL. Le cas vosgien, atypique en Lorraine par la présence importante d'une représentation syndicale (CGT, CFDT, CFE-CGC, CFTC et même FO à une réunion de Saint-Dié) permet de montrer les traits qui caractérisent dans sa nature l'investissement des syndicats, aussi réduit soit-il.

Notons, en guise de préambule, que cette présence des organisations syndicales, relativement marquée dans les comités de liaison vosgiens, semble tenir en grande partie à la personnalité du délégué départemental de l'ANPE (« *les syndicats traditionnels (...) on a de bonnes relations avec eux* ») et à sa volonté de faire vivre les comités de liaison, bien plus qu'à des dispositions particulières des organisations syndicales du département des Vosges.

Toutefois, l'exemple vosgien montre que les services publics de l'emploi vont s'appuyer sur les organisations syndicales de salariés, habituées aux pratiques de négociation, pour organiser les discussions et structurer le travail dans les comités de liaison. En effet, un agent de l'ANPE des Vosges explique que dans les réunions des comités de liaison, « *la vraie difficulté pour nous, c'est qu'on a beaucoup de mal à structurer ces réunions (...) ça devient vite un répertoire de doléances ou de difficultés rencontrées plus ou moins comprises, plus ou moins vraies ou plus ou moins imaginaires* ». Dans ce contexte les représentants syndicaux, et tout au moins la CFDT, vont jouer un rôle de régulateurs : « *les représentants des syndicats classiques sont des gens aguerris, ce sont des gens habitués au dialogue social, ce sont des professionnels (...) je m'aperçois que ma locomotive, si on parle des gens qui prennent des initiatives, qui veulent lancer des chantiers, qui veulent que ça marche...ben, c'est les représentants de la CFDT* » (ANPE).

L'intervention syndicale dans les comités de liaison semble ainsi se positionner sur le registre du « professionnalisme » et de « l'efficacité », ce qui les positionne de fait également sur le registre de la conformité à l'esprit du dispositif. En effet, face à des organisations de chômeurs aux pratiques et revendications présentées comme anarchiques voire non fondées par les représentants des services publics de l'emploi, les structures syndicales sont perçues comme efficaces, motrices, ce qui signifie en arrière plan, que leur comportement est en phase avec les objectifs des comités de liaisons tel que conçus par les agents des services publics de l'emploi.

La CFDT en Moselle, bien que ne participant pas au dispositif, faute d'avoir été invitée nous dit un de ses représentants, résume cet engagement « conforme » : « *les usagers sont en droit de poser certaines revendications, de manière à améliorer le service public de l'emploi. Ca peut se traduire par un rôle intermédiaire de l'organisation syndicale, parce qu'elles sont mieux à même de répondre à ces questions* ». Ici, l'esprit du dispositif est parfaitement respecté : un comité d'usagers vient rendre compte des difficultés rencontrées par ces derniers dans l'offre de service des services publics de l'emploi.

En maintenant une conception des comités de liaison limitée à un rôle de comité d'usagers, les centrales syndicales « s'assurent » que les organisations de chômeurs « revendicatives » ne sont pas en mesure de déranger le fonctionnement de la négociation sociale tel qu'il existe aujourd'hui, et tout particulièrement le monopole syndical actuel. Cette vision limitative du rôle des comités de liaison cantonne les organisations de chômeurs dans un rôle mineur de la démocratie sociale : elles ne sont pas reconnues comme actrices revendicatives mais comme des « associations de consommateurs des services de l'ANPE ». Les organisations

revendicatives de chômeurs, si elles ont eu l'espoir de trouver dans les comités de liaison un espace de revendication doivent revoir leurs ambitions à la baisse. Seuls les syndicats ont encore le droit « de jouer dans la cour des grands ».

Ces observations sont toutefois à nuancer, les différentes organisations syndicales ayant des positionnements bien différents, tant sur la représentation « extra-syndicale » des demandeurs d'emploi en général, que sur le dispositif particulier des comités de liaison. Toutefois, ces différentes analyses traduisent sans aucun doute une tendance générale de la nature de l'engagement de l'ensemble des syndicats vis-à-vis des comités de liaison : entre absence d'intérêt et participation conforme à une vision réductrice du rôle des comités de liaison, et par rebond des organisations de chômeurs.

32. Les comités de liaison dans la gestion du chômage.

321. La banalisation sociétale du statut du chômeur : les chômeurs « usagers » du service public de l'emploi?

Le terme « comité d'usagers »⁵⁰ apparaît pour la première fois dans une instruction rédigée par le directeur générale de l'ANPE à l'adresse des directeurs régionaux⁵¹. Ce terme n'avait été introduit ni par les textes de loi, ni dans les

⁵⁰ Les comités d'usagers ont été traités par la sociologie comme un mode de construction de règles de fonctionnement entre une institution et son public-cible. Ces travaux sont souvent liés depuis les années 80 au problème de la modernisation des services publics, voir à ce sujet J-M. WELLER. L'auteur propose dans cet ouvrage un cadre d'analyse des travaux sociologiques sur le sujet. Il distingue 4 postures d'analyse : *une approche pragmatique* conforme au projet ethnométhodologique, se limitant à l'observation de ce qui est visible ou écoutable, pour montrer la production des services ; *une approche relevant de la sociologie politique*, qui tente de restituer la composante politique globale de la relation de service ; *une approche organisationnelle* s'attachant à étudier le comportement invisible des bureaucrates face aux usagers, en fonction de l'organisation *et une approche relevant de l'économie et de la gestion des services*, tendant à analyser l'appareillage technique (au sens large) de réponse à l'utilisateur. Selon lui, ces quatre postures relèvent de quatre conceptions différentes de l'utilisateur, qui sera « co-producteur dans des espaces publics », « citoyen dans le champ public », « acteur dans des organisations publiques » ou « consommateur dans des services publics ».

⁵¹ Direction générale de l'ANPE, instruction relative à la mise en œuvre des CDL du 27 octobre 1998.

directives émanant de la DGEFP. De même, nous retrouvons cette formulation dans un certain nombre d'entretiens menés auprès des différents acteurs impliqués (notamment chez les responsables syndicaux et directeurs d'agence). La formulation retenue pour qualifier le rôle des comités de liaison n'est pas anodine puisqu'elle considère les demandeurs d'emploi sous un angle particulier : une sorte d'« en dehors » au salariat, dépourvu de toute forme de régulation à ce niveau.

Si l'on désigne de façon courante l'« usager » comme celui qui utilise un service ou un domaine public, -autrement dit un consommateur de service public-, la formulation retenue suggère de définir le chômeur dans des termes identiques. Le chômeur devient un simple usager d'un service public au même titre qu'un usager du métro ou de la Poste. Cette « requalification » des comités de liaison n'est pas neutre, puisqu'elle tend à considérer le chômeur comme un client plutôt que comme un sujet politique percevant précisément en termes politiques la perte ou l'absence d'emploi. Dans cette perspective, ne cherche-t-on pas à banaliser le chômage en renvoyant l'administration au domaine de la gestion de service ?

Le glissement sémantique -comités de liaison/comités d'usagers- ne fait en somme que confirmer -mais en l'amplifiant- le rôle octroyé à ces structures, bien que les enjeux portés par l'action collective des chômeurs sont, à l'évidence, d'une autre nature que les réponses apportées par les pouvoirs publics. Les chômeurs n'ont pas seulement revendiqués le droit de vivre dignement, ils ont également revendiqués le droit à l'emploi et dénoncé les inégalités économiques criantes au regard de leurs conditions de vie quotidiennes (logement, santé, éducation...). Ces revendications sont évacuées du dispositif parce qu'elles ne sont pas recevables au niveau local, tandis que le niveau national se refuse à engager sa responsabilité pour des situations qu'il juge en dehors du cadre imposé.

Le rôle joué par les comités dans le service public de l'emploi s'apparente alors plus probablement à une gestion des conflits sociaux qui procède selon une logique visant à substituer une dimension politique -celle du mouvement des chômeurs- par une autre dimension politique, qui rend sans grands effets les questions pointer par les chômeurs et leurs organisations, conduisant à une banalisation du statut du chômeur en appliquant dans le domaine du chômage cette relation de service, légitimée par l'existence d'un dispositif légal.

322. La question de la possibilité d'une représentation des chômeurs en dehors du cadre salarial et les problèmes que cela pose.

Les organisations revendicatives de chômeurs ont soulevé à de nombreuses reprises l'insuffisance du cadre offert par les comités de liaison. Leurs représentants ont exprimé le sentiment d'être face à une structure qui ne répond pas aux attentes des chômeurs qui ont manifesté, occupé les ASSEDIC, les locaux ANPE, durant l'hiver 1997-98. Nous avons montré que le champ de compétences, les marges de manœuvre des CDL et de ses acteurs sont effectivement limitées et soumises au bon vouloir des SPE.

Le peu d'ambition du texte de loi vis-à-vis de ces nouvelles structures est sans doute le résultat de différentes contraintes et volontés de la part du législateur. Il s'agit certainement pour une part d'un positionnement stratégique du législateur vis-à-vis des organisations syndicales, à qui il faut assurer le monopole de représentation des salariés fût-ils privés d'emploi. Il s'agit sans doute en second lieu d'une volonté de ne pas donner de marges de manœuvre politique à des groupes radicaux comme le sont souvent les organisations de chômeurs. Mais au delà de ces contingences politiciennes ce sont aussi des raisons de fond qui ont certainement été en mesure de motiver le positionnement par le législateur des CDL comme des comités d'usagers. Parce que sur le fond des choses, la représentation autonome des chômeurs n'est pas sans soulever un certain nombre de difficultés.

Le sort des chômeurs a toujours été, en France, lié à celui du salariat. Des années 30, où la lutte des chômeurs était considérée comme partie prenante de la *lutte des classes*, impliquant l'engagement tant du parti communiste que des organisations syndicales (notamment la CGTU)⁵², jusqu'à l'instauration en 1958 de l'assurance-chômage - gérée de manière paritaire par les syndicats et le patronat, et de fait intégrée à la relation salariale, aux droits des salariés - la représentation des chômeurs a toujours été intégrée dans celle du salariat. Dans cette tradition de l'action collective des chômeurs, ces derniers sont présentés comme des *salariés privés d'emploi*. A ce titre, l'assurance chômage par exemple est un *droit des salariés*, elle assure des revenus aux travailleurs qui ont à subir une situation de privation d'emploi, par mutualisation d'une partie de la masse salariale (via la cotisation UNEDIC). En conséquence, institutionnellement, les demandeurs d'emploi sont représentés, au même titre que les salariés en activité, par les organisations syndicales de salariés.

⁵² Cf. TARTAKOWSKI Danielle, *Syndicats et mobilisations de chômeurs dans les années trente, Actes des journées d'étude « chômage et action collective » 30 et 31 mars 1999*, Cahiers du RESSY n°3-4, juin 2000.

Au regard de ces éléments historiques, les organisations autonomes et revendicatives de chômeurs, comme le MNCP, l'APEIS, et AC !, brouillent la grille de lecture traditionnelle de la conflictualité sociale et de la représentation démocratique ou institutionnelle des différents groupes sociaux. En s'affirmant, ces organisations montrent qu'il y a nécessairement un manque, un sentiment chez les chômeurs de ne pas, ou plus, être (bien) représentés par les organisations syndicales « classiques ». En demandant à être représentées « *partout où se décide le sort des chômeurs* »⁵³, ces organisations nient de fait la légitimité des organisations syndicales à représenter les personnes sans emploi.

Il est indéniable que ces associations revendicatives de chômeurs ont montré au travers des mouvements revendicatifs qu'elles ont initié, dont le plus mémorable reste celui de l'hiver 1997-1998, leur capacité à organiser la population des demandeurs d'emploi et ont donc fait la preuve de leur légitimité à représenter ces mêmes demandeurs d'emploi. Mais derrière l'essor de ces associations de chômeurs et de leur prétention à s'imposer comme interlocuteur légitime des pouvoirs publics ou du patronat, se dessine l'esquisse d'un statut social du chômeur. En effet, admettre qu'il est légitime que les chômeurs soient représentés par des organisations propres, en dehors de la représentation syndicale classique, revient à sortir le groupe des privés d'emploi du groupe des salariés, dans sa reconnaissance institutionnelle. Cela revient implicitement à reconnaître qu'il existe des *intérêts matériels et moraux* spécifiques aux chômeurs, nécessitant des droits particuliers, dont celui de représentation.

Or, la constitution d'un statut social des chômeurs est loin d'être une question anodine. Elle implique une redéfinition en terme de droits des demandeurs d'emplois, notamment celui à obtenir une part des richesses. Intégrés dans le salariat, ceux-ci participent, via la cotisation sociale (UNEDIC) au partage salaires-profits. Ecarté du salariat, ils sont rejetés, comme le sont déjà aujourd'hui de nombreux chômeurs en raison des caractères extrêmement sélectif de l'assurance-chômage, dans le cadre de la solidarité nationale au travers d'une indemnisation par des minima sociaux financés par la fiscalité. Ils ne sont d'ailleurs plus indemnisés au titre de salariés au chômage, mais en tant que personnes pauvres.

L'une et l'autre situation n'offrent pas les mêmes perspectives pour les individus. Lorsqu'il s'agit de se battre en tant que salariés (privés d'emploi) contre les propriétaires des moyens de production et faire évoluer le partage entre les salaires directs et indirects⁵⁴ (cotisations sociales) et les profits, et lorsqu'il s'agit de se battre

⁵³ Revendication leitmotiv des organisations de chômeurs

⁵⁴ Nous reprenons ici la conception élargie du salaire énoncée notamment par Bernard FRIOT qui inclut dans le salaire les cotisations sociales. Ces dernières sont financées par les employeurs à l'occasion d'un emploi et financent des prestations qui peuvent, à ce titre, être qualifiées de salaires indirects. En ce sens, les chômeurs financés par l'assurance chômage

en tant qu'allocataire contre l'Etat financé par les contribuables, les éléments du rapport de forces sont différents. La nature des ressources (fiscalité ou salaire) des chômeurs (comme de n'importe quel groupe social) a nécessairement des incidences sur, si ce n'est la capacité des acteurs à agir sur leur sort dans le partage des richesses, le mode d'intervention possible pour être plus ou moins pris en compte dans le partage des richesses. Et de ce point de vue, cette dynamique induite d'évolution de l'accès à la richesse comme pauvre bénéficiant de la solidarité fiscale, ou comme salarié privé d'emploi se battant pour l'augmentation de son salaire (fût-il de remplacement) n'est pas du tout la même. L'allocataire se fait renvoyer en permanence l'image de la solidarité nationale dont il devrait se contenter parce que les contribuables ne sont pas « taxables » à merci, tandis que pour le salarié, même hors de l'emploi, le droit à réclamer un partage différent des richesses apparaît plus légitime.

D'autre part, la constitution de ce statut spécifique des personnes au chômage implique de constituer une représentation autonome des chômeurs qui s'inscrive dans la durée. Ce qui pose nécessairement la question de la capacité de cette catégorie à s'organiser et à assurer une continuité avec des personnes qui, a priori, aspirent à sortir au plus vite de la population des demandeurs d'emploi.

Les chercheurs traitant des questions d'action collective ont souvent expliqué « l'impossibilité » d'une organisation collective des chômeurs par le refus de se présenter ou de s'accepter comme chômeur et par l'insuffisance de la durée individuelle de chômage pour envisager une structuration collective de ce groupe social. Le chômage de masse et durable des années 80-90 aurait changé la donne et permis à des organisations spécifiques de chômeurs de s'imposer. La présence des associations AC !, APEIS, MNCP ou même des comités de chômeurs CGT, sur tout le territoire français tendrait à prouver le contraire. Les événements de l'hiver 97-98, l'ampleur de la mobilisation, montreraient que les explications longtemps avancées sont finalement fausses ou du moins dépassées. Yves CLOT explique que même « *l'action collective, en confiant un rôle social à ceux qui se l'était vu interdire, reprend à son compte la fonction psychologique du travail* »⁵⁵, ce qui pousserait à croire que l'action collective aurait certaines facilités à se conjuguer avec la condition

sont des salariés recevant un salaire et sont, par le fait, partie prenante du partage salaire-profit. Par contre, ceux qui relèvent des minima sociaux sont des allocataires bénéficiant de la solidarité nationale par redistribution fiscale. Pour plus de détails : FRIOT Bernard, *Puissance du salariat - emploi et protection sociale à la française*, Ed. La dispute, 1998, ou *Et la cotisation sociale créera l'emploi*, Ed. La dispute, 1999.

⁵⁵ CLOT Yves , *Sortir de soi. Travail, chômage et action collective*, in *Les acteurs de la mobilisation sociale : associations partis et syndicats*, Cahiers de ressy n°3-4, Actes des journées d'études « chômage et action collective », Villejuif, 30-31 mars 1999.

du chômage. Pourtant force est de constater que sur le terrain, le sentiment qui ressort de l'organisation collective des demandeurs d'emploi reste la fragilité, la faiblesse. Les organisations reposent sur les épaules de quelques personnes dont le retour en emploi provoque des « mises en veille » dans l'activité des associations. Aussi, la représentation hors salariat des demandeurs d'emploi doit nécessairement inclure cette dimension pratique de la capacité d'organisation durable des chômeurs.

Finalement, la question qui est posée est la suivante : le dispositif CDL peut-il participer à une représentation des chômeurs hors des cadres traditionnels de représentation du salariat –que ce soient au sein de certaines institutions telles que l'ANPE ou les Directions du travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, dans le cadre du service de recherche d'emploi... pour exemples- ? Plus exactement, alors même que la construction sociale du statut de chômeur fut adossée historiquement à celle du salarié –prenant forme actuellement à travers la notion de demandeur d'emploi- quelles peuvent être les portées sociale et économique d'un dispositif spécifique de représentation situé de fait et pour partie en quasi-extériorité des instances traditionnelles de représentation du salariat ?

Dans cette perspective on comprend mieux pourquoi le dispositif tend davantage à être interprété et vécu comme une forme d'institutionnalisation des moyens de revendication plutôt qu'une forme novatrice de ressaisissement du lien entre le statut de chômeur –plus exactement celui de demandeur d'emploi- et celui du salarié. Aussi, toute l'ambivalence du dispositif tient au fait que les comités de liaison reste contingentés dans des champs tels que le droit à l'information et participe ainsi à une plus grande lisibilité du service public de l'emploi. Ce faisant il s'interdit de prendre en charge des motifs de revendication plus salariaux.

Conclusion : un dispositif peu lisible qui soulève la question du statut des chômeurs.

Créer des dispositifs de représentation de chômeurs situés en quasi extériorité des formes, des institutions et des processus de reconnaissance de l'activité salariale ne va pas de soi. Ce fut pourtant l'une des réponses apportées aux mouvements des chômeurs suite notamment aux événements de l'hiver 1997-98. Se fondant sur la mise en œuvre en Lorraine de tels dispositifs, cette recherche alimente l'idée selon laquelle l'efficacité des formes de citoyenneté des chômeurs est liée à ses modalités d'inscription dans les institutions de représentation du salariat. Ces dernières dépendent comme nous l'avons vu –bien sûr des conditions juridiques d'application et de leur mode d'appropriation selon les instances composant le SPE– mais tout aussi sûrement de configurations locales liées par exemple à la personnalité d'un directeur d'agence locale pour l'emploi et de sa conception qu'il peut avoir « d'une bonne gestion » d'un service public.

En toile de fond se pose bien évidemment la question de la représentativité des demandeurs d'emploi et de ses modalités d'inscription dans les institutions du salariat au sens large. Quelle est finalement la place des comités de chômeurs dans les institutions telles que la Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'ANPE, de l'AFPA, des ASSEDIC qui curieusement pour ces deux dernières ne sont pas associées en tout cas formellement à la mise en place de ce dispositif alors même que les préoccupations essentielles des demandeurs d'emploi se concentrent dans les champs de la formation et de l'indemnisation.

Au regard des entretiens, excepté un site, les réponses convergent : les formes d'engagement des institutions salariales sont plutôt ténues. Cette position de retrait, même si elle n'est pas absolue, s'explique pour partie puisqu'il existe déjà au sein de ces institutions une représentation syndicale, que ce soit par exemple dans le cadre du service des contentieux pour la Direction du travail ou encore du conseil d'administration pour l'ANPE. Tout se passe comme si, seule la représentation syndicale instituée apparaissait du point de vue institutionnelle comme seule garante de la représentativité des chômeurs. Mais vient se greffer à cela une position syndicale plutôt frileuse comme nous avons pu le constater dans la défense des

droits des demandeurs d'emploi dans le cadre de ces comités. Cette relative atonie des organisations syndicales constitue sans doute une déclinaison non seulement de l'état des relations professionnelles en France et de leurs enjeux mais aussi manifeste une défiance des syndicats au regard d'un mouvement associatif censé porter des revendications salariales.

CONCLUSION GENERALE

Cette recherche met en lumière un certain nombre d'éléments interrogeant les objectifs et les fondements mêmes du dispositif. Il convient tout d'abord de souligner que la réalité de la mise en place des comités de liaison en Lorraine est très en deçà des intentions affichées par le dispositif. En premier lieu, le nombre de CDL mis en œuvre est faible (5 au total -dont un en sommeil aujourd'hui-, dans une région qui compte 17 zones d'emploi). En second lieu, les nouvelles dispositions arrêtées en matière de représentation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'avèrent en pratique insatisfaisantes. Le dispositif d'accompagnement ne constitue pas une nouveauté dans les pratiques quotidiennes des services publics : le droit à l'accompagnement est sans grands effets sur la vie quotidienne des chômeurs, il ne fait tout au plus qu'officialiser une pratique déjà existante. Enfin, en ce qui concerne les dispositions prises en matière de représentation des demandeurs d'emploi, celles-ci semblent inadaptées et soulèvent un certain nombre de problèmes eu égard aux formes mêmes de représentation que consacre ce dispositif.

Il n'est donc pas tout à fait surprenant que les comités n'aient pas emporté l'adhésion des principaux intéressés : les chômeurs et leurs organisations. La fragilité du dispositif est accentuée par un faible investissement des syndicats et une position en retrait de certaines institutions de l'emploi.

Cette fragilité trouve son origine à la fois dans les formes de représentations politiques que dessine le dispositif, dans le statut octroyé à ces structures et dans les divisions internes au salariat (qui de fait n'épargnent pas non plus les organisations de chômeurs).

La représentation politique des organisations de chômeurs se trouve oblitérée par le fait que les questions les plus décisives, au sens où ils engagent le statut même des demandeurs d'emploi au sein des processus de reconnaissance du salariat, sont évacuées du dispositif. Cette situation est certes due au statut octroyé à ces comités (les comités ont pour vocation l'amélioration de l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits), mais au fond elle est rendue possible par les modes de représentations retenus, situés en quasi extériorité des formes, des institutions et des processus de reconnaissance de l'activité salariale. C'est bien la question de la représentativité des demandeurs d'emploi et de

ses modalités d'inscription dans les institutions du salariat au sens large qui est posée. Faut-il alors extraire les modalités de représentation des demandeurs d'emploi hors des cadres salariaux « traditionnels », ou est-il préférable de réformer ces cadres ?

Dans un cas comme dans l'autre, la position des syndicats est délicate est décisive. Plus généralement, la réforme des cadres de la représentation salariale actuelle serait vraisemblablement rejetée par l'ensemble des institutions du salariat⁵⁶ pour des raisons en apparence différentes mais pas forcément divergentes. Dans une telle perspective, le refus des syndicats pourrait être motivé par le principe selon lequel la défense légitime des intérêts des salariés privés d'emploi est de leur ressort. Instituer une véritable représentation politique spécifique aux organisations de chômeurs -et non pas une représentation « formelle »-, pourrait susciter une opposition d'une grande parties des institutions salariales.

Au regard des décisions prises ces dernières années par les institutions du salariat en matière de gestion du chômage (AUD, PARE,...), il serait en toute logique nécessaire que les organisations de chômeurs puissent être représentées dans ces institutions, a minima dans les négociations les concernant directement⁵⁷. Pour autant, la question des divisions demeurerait au regard de l'hybridation des formes d'organisation des chômeurs, mais correspondrait assez bien à la configuration actuelle. On le voit, dans un cas comme dans l'autre, les divisions internes au salariat –y compris celles entretenues par la gestion politique du salariat- restent un problème décisif dans la possibilité de reconnaissance et d'expression du mouvement des chômeurs comme acteur collectif.

En ce qui concerne la place des comités de liaison dans l'architecture institutionnelle, on peut s'interroger sur les effets que produit la création de ces comités dans les rapports entre les « usagers » et les institutions de l'emploi (principalement les ALE et les DDTEFP) . Ces rapports -et leur transformation- ne sont pas univoques. On conçoit bien que ces comités de liaison lorsqu'ils

⁵⁶ Il s'agit ici des organisations patronales, des organisations syndicales et des institutions de l'emploi.

⁵⁷ En effet, dans un contexte où la baisse du taux de chômage s'inscrit pour partie dans une dynamique de précarisation de l'emploi, il semble souhaitable de construire des liens encore plus fermes entre les formes de représentation des salariés et celles des demandeurs d'emploi . Une telle issue suppose cependant une reformulation des formes d'engagement des agents sociaux impliqués dans la gestion sociale et économique non seulement du demandeur d'emploi mais dans ce que l'on pourrait nommer la construction d'une figure élargie du salarié.

fonctionnent a minima rendent davantage lisibles les préoccupations et revendications des demandeurs d'emploi et inaugurent par des formes de pratiques sociales engageant de nouveaux rapports aux institutions. Mais ces transformations doivent être pour le moins pondérées. L'effet des comités de liaison sur les institutions de l'emploi peut être considéré comme minime au regard du fonctionnement actuel du dispositif, puisque malgré leur irruption sur la scène publique et la nature des revendications avancées, les chômeurs ne semblent toujours pas être considérés comme des acteurs collectifs au même titre que d'autres groupes sociaux. Les pouvoirs publics se sont efforcés de canaliser leurs revendications dans une structure, qui de fait, a déplacé à la périphérie les problèmes et les questions posés par les chômeurs. La difficulté, on l'a vu, réside dans le fait d'institutionnaliser une représentation des demandeurs d'emploi qui échappe largement aux modes de régulation institutionnelle du salariat tels qu'ils existent actuellement.

Cependant, replacés dans l'action politique globale, les comités de liaison possèdent un certain efficace. On peut remarquer que le poids médiatique de la lutte des chômeurs s'est considérablement amenuisé. Le gouvernement a d'ailleurs anticipé un mouvement qui pouvait reprendre l'hiver dernier en octroyant une prime de Noël à certaines catégories de chômeurs et en relevant le montant des minima sociaux. D'une manière générale, on peut avancer l'idée que ces actions spécifiques ont affronté les revendications des chômeurs sur le terrain de la gestion institutionnelle et politique du chômage, eu égard à la forte sensibilité psychosociologique de la société au chômage. La réponse apportée aux revendications des chômeurs s'inscrit dans un cadre qui met en veilleuse le caractère singulier et public des attentes des chômeurs et participe en définitive d'un processus de banalisation du statut du chômeur.

Liste des sigles utilisés

AC ! : agir contre le chômage
AFPA : association pour la formation professionnelle des adultes
ALE : agence locale pour l'emploi
ANPE : agence nationale pour l'emploi
APEIS : association pour l'emploi, l'information et la solidarité des chômeurs et précaires
ASS : allocation spécifique de solidarité
ASSEDIC : association des employeurs de l'industrie et du commerce
AUD : allocation unique dégressive
CAF : caisse d'allocations familiales
CCAS : centre communal d'action sociale
CDL : comité(s) de liaison et d'accompagnement des demandeurs d'emploi
CFE-CGC : confédération française de l'encadrement – confédération générale des cadres
CFTC : confédération française des travailleurs chrétiens
CFDT : confédération française démocratique du travail
CGT : confédération générale du travail
CGT-FO : confédération générale du travail – force ouvrière
CGT-PE : confédération générale du travail -privés d'emploi
CGTU : confédération générale du travail unifiée
CMU : couverture maladie universelle
CNT : confédération nationale du travail
DDANPE : délégation départementale de l'agence nationale pour l'emploi
DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGANPE : direction générale de l'agence nationale pour l'emploi
DGTEFP : direction générale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DRANPE : direction régionale de l'agence nationale pour l'emploi
DRTEFP : direction générale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EDF : électricité de France
LCR : ligue communiste révolutionnaire
MNCP : mouvement national des chômeurs et précaires
PARE : plan de retour à l'emploi
RMI : revenu minimum d'insertion
SCRE : service du contrôle de la recherche d'emploi
SNI : solidarité nationale et internationale
SPE : service public de l'emploi
SUD : syndicat unitaire et démocratique
UNEDIC : union nationale des employeurs de l'industrie et du commerce
UD : union départementale
UL : union locale

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles

AC ! Données et arguments, Editions Syllepse, 1994.

AC ! Données et arguments, Editions Syllepse, 1995.

AGUITON C., *Le mouvement des chômeurs en France*, Les Temps Modernes, n°600, pp.132-145, 1998.

AMBART H., DETHYRE R., Chômeurs : la révolte ira loin, La Dispute, 1998.

BAUDOIN T., CHOPARD J-N, COLLIN M., GUILLOTEAU L., Mouvements de chômeurs et de précaires en France. La revendication d'un revenu garanti, MIRE, convention n°245/87, 1998.

BODINEAU G., Les organisations de chômeurs face à la représentation sociale dominante du chômage et du chômeur, mémoire de maîtrise de sociologie, Université de Nancy 2, 1999.

BORENFREUND G., *La représentation des salariés et l'idée de représentation*, Droit Social, p. 685, 1991.

BOULAYOUNE A., (en collaboration avec Kaiser J.), "Le dispositif du RMI dans le département de Meurthe et Moselle : évaluation du dispositif dans le système actuel des politiques de lutte contre le chômage et la précarité", LASTES-GREE, Université de Nancy 2, juin 1999.

BOULAYOUNE A., *La construction du dispositif chômeur de longue durée, entre l'exclusion et la gestion de l'emploi*, in La construction de l'emploi en France : des années 60 à aujourd'hui, sous la dir. de B. Friot et J. Rose, Université de Nancy 2, L'Harmattan, 1996.

BOURDIEU P., *Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements*, in Actes de la recherche en sciences sociales, n° XXX, p 86-96, 1993.

BOURNEAU F., MARTIN V., *Organiser les sans emploi ? L'expérience de l' APEIS dans le Val de Marne*, in FILLIEULE O.(direction), Sociologie de la protestation. Les formes de l'action collective dans la France contemporaine, Paris, L'Harmattan.

BOUTET J., JACOT H., LINHART D., Le monde du travail, Paris, La Découverte, pp.336-343,1998.

BRIANT V., (de) et PALAU Y., La médiation, Paris, Nathan, coll. 128 pages n° 236, 1999.

CASTEL R., Les métamorphoses de la question sociale, Paris, Fayard,1995.

CGT, Vous avez la parole, mise en place des comités de liaison ANPE, Réactif n°15 avril-mai 1999.

CHELLY L. Mouvement social et citoyenneté, Navet, G., « La cité dans le conflit », L'harmattan, 1997.

CHOURAQUI A., *Quel droit d'Etat pour quel Etat de Droit ?* Communication au colloque L'Etat à l'épreuve du social, 14-15 septembre, Toulouse, Université des Sciences Sociales (GDR) ? 1995.

CLOT Y., PENDARIES J-R., Les chômeurs en mouvement(s), MIRE, convention n°16/95 ? 1997.

COMBESQUE M-A., Ça suffit, histoire du mouvement des chômeurs, Paris, Plon ? 1998.

COMITÉ CHRÉTIEN DE SOLIDARITÉ AVEC LES CHOMEURS, Répertoire 1997-1998 des associations au service des chômeurs, Paris ? 1997.

CONCIALDI P. , *Faut-il attendre la fin du chômage pour relever les minima sociaux,* Droit social, n°3, mars 1998.

DAUCE N., *Quand la précarité redessine le marché du travail*, in KERGOAT J. 1998,

DEMAZIÈRE D., PIGNONI M-T., Chômeurs : du silence à la révolte, Paris, Hachette ? 1998.

DETHYRE R., Chômeurs, La révolte ira loin, Paris, La dispute, 1998.

DOMERGUE J-P., *Le droit du chômage et du non-emploi*, in Droit Social, 5 mai 1997, pp.463-470 ? 1997.

DUPUY G., *Ceux qui fédèrent les sans-emploi*, L'Express, 15/1/98, pp.22-23 ? 1998.

ENCLOS P., La représentation des demandeurs d'emploi dans le cadre des comités de liaison, document de travail provisoire ? 1999.

FARGEOT C., *Agir ensemble contre le chômage !, Mobilisation pour le débat et l'action*, Liaisons sociales - Le mensuel, n° 112, octobre 1996.

FILLIEULE O., (sous la dir.), Sociologie de la protestation : les formes de l'action collective dans la France contemporaine, Paris, L'Harmattan, 1993.

FRIOT B., Puissances du salariat, Paris, La dispute, 1998.

GALLAND O., **LOUIS M-V.**, *Chômage et action collective*, in Sociologie du travail, n°2/81, pp.173-191, 1981.

GREMION P., Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français, Seuil, 1976.

HOAREAU C., La Ciotat, chronique d'une rébellion, Paris, Messidor/VO Editions, 1992.

HOAREAU C., *Marseille, 97-98*, Les Temps Modernes, n°600, pp.43-56, 1998-a.

HOAREAU C., Un printemps qui marche, Paris, VO Editions, 1998.

JOINT-LAMBERT, M-T., Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, coll. des rapports officiels, 1998.

JORY H., Les comités de liaison et accompagnement des demandeurs d'emploi : quelle citoyenneté pour les chômeurs ?, document de travail, Université de Nancy 2, 2000.

JORY H., « *Les enjeux salariaux de la politique de lutte contre le chômage de longue durée* », in La construction de l'emploi en France : des années 60 à aujourd'hui, sous la dir. de B. Friot et J. Rose, Université de Nancy 2, L'Harmattan, 1996.

JORY H., Le chômage de longue dans la construction de l'emploi en France : essai sur la notion de salarisation de la main-d'œuvre, thèse pour le doctorat de sociologie, 455p. + annexes, Université de Metz, 1996.

LAZARFELD P., **JOHODA M.** et **ZEISER H.**, Les chômeurs de Marienthal, Paris, Ed. de minuit, 1981.

MAURICE N., **WAHU C.**, La grève des chômeurs, approche ethnosociologique du mouvement des chômeurs et précaires de Nancy, de janvier à mars 1998, 3 volumes, mémoire de maîtrise, Université de Nancy 2, 1998.

TARTAKOWSKI D., Le pouvoir est dans la rue : crises politiques et manifestations en France, Aubier, 1998.

WELLER J-M., *La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996)*, Sociologie du travail, n° 3, 1998.

WILLMANN C., *L'activité bénévole du chômeur*, in Droit Social, pp162-171, février 1999.

WILLMANN C., L'identité juridique du chômeur, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque de droit social tome 32,1998.

Documents administratifs et législatifs.

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, circulaire n°98/35 du 15 octobre 1998,

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, circulaire n°98-657 du 15 octobre 1998.

Direction générale de l'ANPE, instruction relative à la mise en œuvre des comités du 27 octobre 1998

Direction générale de l'ANPE, *note du 19 novembre 1998 relative à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi, droit d'accompagnement des demandeurs.*

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *Journal officiel de la république française*, 31 juillet 1998, pp. 11679-11709.

Droit du travail, Précis Dalloz, 19^{ème} éd. 2000.

ANNEXES

Circulaires et notes ministérielles

**Extraits de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les
exclusions**

**Note sur le fonctionnement des comités de liaison
(document ANPE)**