

Une citoyenneté pour les chômeurs (*)

par Jean-Baptiste de FOUCAULD

* Cf Réflexions et suggestions dans le cadre du « Manifeste contre l'exclusion : appel aux initiatives »

On réfléchit peu à la situation des chômeurs dans notre société. Cela ne fait partie ni du débat politique, ni du débat social. Et pourtant, près de 10 % de la population active est au chômage, pour une durée d'inscription de plus d'un an en moyenne ; en raison de la précarité de certains emplois et du phénomène de chômage récurrent qui en résulte, de nombreuses personnes connaissent à plusieurs reprises ou chroniquement le chômage ; il y a, en permanence, dans notre société près de trois fois plus de demandeurs d'emploi que d'agriculteurs, presque autant que de fonctionnaires ou agents publics. Qui niera qu'ils ne pèsent pas, à l'évidence, d'un même poids ? Qui niera que nous ne sommes pas loin d'une catégorie sociale d'un genre spécial, fut-elle transitoire et temporaire ? Qui niera qu'il y a là un problème dont une démocratie ne peut se désintéresser ?

Si nous nous dérobons devant cette question, c'est que nous considérons la situation actuelle comme anormale, et cela à juste titre. Il n'est en effet pas acceptable qu'une partie aussi importante de la population soit ainsi exclue de l'échange économique. Le quasi plein emploi des trente glorieuses nous a montré qu'il n'y avait là rien de fatal. Dès lors, poser la question de la citoyenneté ou de la représentation des demandeurs d'emploi dans la société peut donner l'impression d'accepter de pérenniser l'injustice, de pactiser avec le mal, et donc d'accepter un recul idéologique regrettable.

Pourtant, cet ensemble de raisons, qui pouvait sembler légitime au début de la crise, perd peu à peu sa validité au fur et à mesure que nous nous installons, de fait, dans le chômage. Sous une apparence vertueuse, il peut dissimuler un certain immobilisme, voire un véritable conservatisme. Il peut même avoir des effets pervers considérables : en refusant de poser la question de l'expression propre des demandeurs d'emploi dans la société, le raisonnement habituel peut aboutir à une forte réduction de la conscience sociale des phénomènes d'exclusion, et différer par là la venue des mécanismes d'initiative et de partage qui permettraient de la résorber. À ne pas vouloir regarder le mal en face pour le traiter en tant que tel, avec toute l'implication nécessaire, on aboutirait à le durcir et à l'approfondir. Conformément à cette logique contreproductive dont l'histoire est coutumière, l'effet obtenu serait inverse à celui recherché, et aurait toutes les apparences de la politique de l'autruche.

À cela, il y a une raison qui n'a pas été assez mise

en valeur : le chômage n'est ni un phénomène classique d'exploitation, comme le sont par exemple une insuffisance de rémunération, ou des cadences de travail excessives, ni un cataclysme naturel sporadique, dont il faut réparer périodiquement les conséquences. Il est au cœur des mécanismes économiques, du système social, et des comportements culturels. On peut certes aider les demandeurs d'emploi, en les indemnisant, en leur offrant des formules de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, et c'est dans l'ensemble ce que l'État et les partenaires sociaux ont fait. Mais cela ne suffit pas : la meilleure façon d'aider les demandeurs d'emploi est de leur fournir un emploi ; c'est d'ailleurs cela, avant tout, qu'ils réclament. Or, on ne fabrique pas de l'emploi comme on fabrique des produits de consommation. Au contraire, le chômage peut toujours s'analyser comme un déficit d'initiative et de partage : plus il y a d'initiative, moins il y a besoin de partage et inversement ; les comportements jouent ici un rôle essentiel. Or les mécanismes de prise de conscience, d'expression, de revendication ou de représentation influencent les comportements. Se priver de ces mécanismes peut aboutir à réduire cette capacité collective à l'initiative et au partage. C'est ce qui, semble-t-il, n'a pas été suffisamment vu dans notre pays. Il faut donc poser franchement, en dehors de toute idée reçue, la question de la place des demandeurs d'emploi (1) dans la société française. Mais il faut aussi

— et c'est là une seconde difficulté, au moins aussi redoutable que la précédente — la poser de façon originale, puisque la question est elle-même très particulière. Il n'est pas évident du tout que des formules qui ont fait leur preuve là où il y a des communautés de travail en place puissent fonctionner là où c'est justement l'inexistence de ces communautés qui fait problème et qu'il y a lieu de compenser. Force est donc d'innover. Et on ne peut le faire efficacement qu'à partir de la situation concrète des demandeurs d'emploi, telle du moins que nous pouvons l'appréhender.

Passer du silence à la parole sur le chômage, à condition que cette parole soit vraie et portée par les intéressés. Donner aux demandeurs d'emploi de plus grandes possibilités d'expression aussi bien dans les organisations syndicales que dans les associations où

¹ On emploie indifféremment les termes demandeurs d'emploi (moins stigmatisant) et chômeurs. En toute rigueur, il faudrait distinguer les demandeurs d'emploi non chômeurs (qui cherchent un autre emploi), les demandeurs d'emploi chômeurs, et les chômeurs non demandeurs d'emploi (non inscrits à l'ANPE).

ils se regroupent ou qui les aident. Favoriser enfin un véritable partenariat aussi bien économique que social: telles sont aujourd'hui les pistes qu'il faut explorer pour changer en profondeur nos comportements individuels et collectifs.

I. - DU SILENCE À LA PAROLE

Dans notre société, aujourd'hui, les demandeurs d'emploi sont, de fait, réduits au silence. Ils le sont, d'abord, par le simple fait que des possibilités d'expression leur sont, soudainement, retirées : salariés, ils pouvaient intervenir auprès de leur hiérarchie, actionner leur délégué du personnel ou leur responsable syndical, exprimer leur mécontentement lors des élections professionnelles ; demandeurs d'emploi, ils n'ont plus ces moyens ; ils deviennent dépendants du service public de l'emploi (de l'ANPE et de l'UNEDIC) ou encore usagers, c'est-à-dire, dans la conception française, sujets plus que partenaires, sujets isolés en tout cas, sans véritable mandataire ou médiateur.

Ils sont réduits au silence, de façon plus insidieuse, par leur entourage, lorsqu'il y en a un. Tout simplement parce que, dans une réunion entre amis, lors d'une rencontre, dire simplement que l'on est au chômage, que l'on cherche un emploi, cela ne se fait guère ; cela gêne, c'est mal vu, c'est presque une grossièreté, c'est en tout cas un aveu de faiblesse qui stigmatise son auteur. Notre culture admet si peu l'idée de chômage que celui qui en est frappé ne peut que souffrir lui-même de tares particulières. Il faut donc un courage certain, aujourd'hui, pour parler à visage découvert de son chômage. Dans notre société, dix-sept ans après le début de la crise, avec 2,7 millions de chômeurs, le chômage reste encore largement tabou. Sauf, dans le cas des jeunes où il est devenu une sorte de rite de passage obligé à l'état adulte et à l'emploi — rite plus ou moins long — il est comme ces maladies graves auxquelles on espère d'autant plus échapper qu'on en parlera moins ou qu'on y pensera peu.

Ils sont réduits au silence enfin, et c'est sans doute le plus grave, par eux-mêmes. Parce que le chômage, surtout s'il dure, véhicule avec lui un sentiment de culpabilité personnelle qu'il est extrêmement difficile de surmonter. Au fur et à mesure que le chômage se prolonge, que le budget se réduit, que l'identité se dérobe, les liens sociaux se distendent, la présence de l'autre devient plus difficile à supporter, la parole plus rare. Silence sur le chômage et installation dans le chômage vont de pair, au niveau individuel comme au niveau collectif. Avec bien sûr les phénomènes sporadiques de compensation habituels en pareil cas : parole éruptive, incontrôlée, agressive, déconstructrice ; ou parole de frime, de défi, de nargue.

Si l'on insiste sur ces aspects, c'est qu'ils ont, toute morale mise à part, des effets sociaux dévastateurs.

Au niveau individuel, le demandeur d'emploi de longue durée porte une charge trop lourde pour lui, qu'il ne peut plus répartir et transférer sur d'autres ; sa recherche d'emploi, dont on sait à quel point elle exige capacité d'initiative et de changement, maîtrise de la complexité, attention à ce qui est demandé, s'en trouve mécaniquement perturbée. Au niveau de la société civile, l'absence de parole sur le chômage rend celui-ci invisible, car rien, sinon la parole dite ne distingue un chômeur d'un non chômeur, hors le fait que le chômeur n'est pas présent sur le lieu de travail ; du coup, les comportements corporatistes, égoïstes ou négligents ne sont en rien freinés, tandis qu'un imaginaire simplificateur se met en place (les chômeurs sont responsables de leur chômage — comme si, d'un coup, une main d'œuvre bien employée jusque là était devenue incompétente ou paresseuse). Au niveau de la collectivité enfin, le chômage est traité comme un phénomène statistique ou médiatique, justiciable de politiques instrumentales appropriées (politique économique, traitement social etc.), dont on sait les limites. On traite le chômage là où il faut justement que la société toute entière le prenne en charge.

Pour qu'il en soit ainsi, pour forger cette culture de plein emploi ou plutôt de pleine activité (2) dont d'autres pays témoignent (la Suède par exemple), il faut que le chômage se dise et se voit. Car la présence réelle du chômage au sein de la société suscite presque mécaniquement ces changements de comportement, ces initiatives de solidarité qui expriment et déclenchent le changement culturel nécessaire (surtout depuis que l'on sait qu'il y a une boîte à outil qui permet à chacun de faire quelque chose).

Donnons en quelques exemples concrets :

- un demandeur d'emploi qui parle de son chômage se confronte mieux à la réalité du marché du travail, et sort beaucoup plus facilement du dilemme prétention exagérée — résignation injustifiée dans laquelle il a tendance à s'enfermer ;
- un groupe social qui parle de ses chômeurs améliore le fonctionnement du marché du travail : le simple fait de faire circuler l'information concernant des demandes d'emploi réelles et concrètes peut faire naître des offres d'emploi qui hésitaient à s'exprimer ;
- dans une collectivité qui traite explicitement ses problèmes de chômage, les acteurs sociaux sont en mesure d'intégrer cette question dans leurs revendications légitimes, ce qui n'est que partiellement le cas aujourd'hui : nous sommes en partie prisonniers de la contradiction hausse des salaires/accès à l'emploi, que seul l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation du travail combinant flexibilité de la production et stabilité de l'emploi peut dépasser, comme on le verra ci-après ;

² Au sens où chacun doit avoir sa place dans l'échange social, notion plus large que celle de l'échange économique

- enfin, de façon plus générale, faire apparaître le non-sens de besoins sociaux non satisfaits d'un côté et de salariés sans emploi de l'autre est un moyen de pousser à la mise en œuvre d'actions correctrices.

Ainsi, la parole sur le chômage fait aujourd'hui partie de cette thérapie collective dont la société française a besoin, thérapie douloureuse, donc refoulée, mais féconde. À condition d'être acceptée de façon aussi simple et naturelle que possible, sans a priori idéologique ou instrumental. À condition que la parole soit vraie, car rien n'est pire que la parole imaginaire sur le chômage ou que la parole médiatique, lorsqu'elle oscille entre le misérabilisme et l'émotion en fonction des variations statistiques du chômage : dans tous ces cas, la « parole » risque d'être le masque de l'indifférence sociale et de la bonne conscience. À condition, en un mot, que cette parole soit portée par les chômeurs et par leur entourage immédiat, dans leur vie quotidienne.

II. - DE LA PAROLE À LA REPRÉSENTATION

Cette réintégration du chômage dans la vie quotidienne est une nécessité éthique et culturelle. Elle n'est évidemment pas sans effet politique sur la vie collective. Elle a pour but de cristalliser progressivement cette communauté de responsabilité qui est nécessaire pour compenser la rigidité des corporations ou la violence de la logique marchande⁽³⁾ et pour donner ainsi à chacun sa place dans l'échange social.

Cependant, pour franchir une telle étape et atteindre un objectif qui n'est rien de moins qu'ambitieux, il faut évidemment plus qu'une parole active. Celle-ci est une condition nécessaire, mais non suffisante. À en rester là, elle risque d'être un alibi, un moyen de plus de substituer le dire au faire. Il faut trouver un relais, une forme de globalisation de l'expression, bref un ou des mécanismes appropriés de représentation des demandeurs d'emploi dans la société⁽⁴⁾.

Cette question fait problème, au double sens où elle est simultanément posée et non résolue. Elle est posée pour des raisons à la fois pratiques et éthiques, car il n'est pas normal que, dans une démocratie, la représentation d'une population particulière, en proie à de considérables difficultés, ne soit pas mieux assurée. Mais s'il en est ainsi, c'est bien que des obstacles particuliers se présentent, dont il convient de prendre l'exacte mesure. Les débats, quand il y en a, tournent principalement autour de trois questions qu'il convient d'explicitier :

- les demandeurs d'emploi appartiennent potentiellement au monde du travail et n'ont donc nul besoin de représentation spécifique,

- ils constituent un groupe social transitoire, qu'il n'y a pas lieu d'organiser en tant que tel,

- dispersés dans la société, ne formant pas un groupe homogène, ils sont impossibles à représenter.

A — PREMIER OBSTACLE : LES DEMANDEURS D'EMPLOI APPARTIENNENT AU MOINS POTENTIELLEMENT AU MONDE DU TRAVAIL

Dans cette conception, c'est aux syndicats de représenter les demandeurs d'emploi. On ajoute que c'est d'ailleurs ce qu'ils font, en discutant avec le patronat pour gérer le régime d'indemnisation du chômage de l'UNEDIC, ou en siégeant au conseil d'administration de l'ANPE. Il n'y a donc pas lieu de prévoir des mécanismes supplémentaires de représentation.

Cette thèse est souvent défendue. Elle a le mérite d'être claire. Elle a pour elle des arguments forts de cohérence et de simplicité : il serait injuste de considérer en effet que les syndicats sont indifférents à la question du chômage et à la défense de l'emploi. Elle est cependant très insuffisante et mérite d'être à la fois critiquée et approfondie.

Elle passe en effet un peu vite sur l'opposition d'intérêts qui existe de fait entre les salariés en place et les demandeurs d'emploi, entre les « insiders » et les « outsiders ». Les premiers souhaitent que leurs salaires soient augmentés, leurs conditions de travail améliorées, et leurs horaires réduits ; les seconds veulent avant tout accéder à un emploi qui leur est refusé : or cet accès peut être facilité par une évolution modérée du coût du travail, ou par la mise en œuvre de mécanismes de partage du temps de travail qui ne sont pas facilement acceptés, et sont même le plus souvent contestés par les premiers. On ne peut pas faire comme si le monde du travail était unifié, comme au temps des trente glorieuses et du plein emploi : dans les faits, il est fracturé entre ceux qui travaillent et ceux qui veulent travailler. Et cette division est d'autant plus nette que le chômage est important et durable. Une personne qui se trouve au chômage depuis un certain temps et ne sait pas si et quand elle va retrouver un emploi est dans une situation psychologique, sociale et matérielle complètement différente de celle qui a un emploi et qui se trouve dans un univers stable et prévisible. Nier cela est faire preuve d'un angélisme qui n'est pas sans analogie avec celui qui consiste à nier qu'il y ait opposition d'intérêt entre l'employeur et ses employés.

Ceci posé, il faut garder le sens de la nuance. L'opposition entre salariés et demandeurs d'emploi n'est pas insurmontable, et la prétention à la dépasser dans un cadre syndical n'est pas infondée. Sous réserve, bien entendu, que l'on ait admis qu'il y a

³ Cf. Philippe d'IRIBARNE. « Le chômage paradoxal ».

⁴ Inversement d'ailleurs, susciter des mécanismes de représentation sans que notre culture du quotidien n'ait pleinement intégré les phénomènes de chômage présenterait des risques d'artificialité contre-productifs.

problème, et que l'on ait défini avec précision les conditions qui permettraient de mener une action réconciliant la défense des salariés en place et celle des demandeurs d'emploi. On peut en énumérer au moins trois :

— que les demandeurs d'emploi soient présents au sein des syndicats et qu'ils y fassent entendre leur voix. Sinon, leurs intérêts risquent d'être perçus et pris en charge de manière trop indirecte et médiatisée, donc insuffisante. Or force est de constater que, pour toute une série de raisons, les demandeurs d'emploi quittent les syndicats, que le contact avec leurs camarades employés leur soit pénible, que les cotisations syndicales leur deviennent financièrement trop lourdes ou que des lieux adéquats de rencontre fassent défaut. Les tentatives faites par plusieurs organisations syndicales pour rassembler des demandeurs d'emploi et les aider n'ont pas bien marché jusqu'ici, ce qui ne veut pas dire que l'effort ne doive être ni poursuivi, ni amplifié, bien au contraire ;

— que les syndicats soient suffisamment forts et organisés pour pouvoir arbitrer entre les intérêts des uns et des autres. En effet, la division en deux du monde du travail pose un problème nouveau aux organisations syndicales. Elle complique, à l'évidence, leur tâche. Les problèmes, par exemple, que l'UNEDIC doit résoudre aujourd'hui n'ont plus rien de commun avec ceux pour lesquels elle a été créée en 1959. Or ce défi nouveau apparaît à un moment où les syndicats sont en crise, voient le poids économique de leurs bastions traditionnels s'affaiblir tandis qu'ils ont du mal à s'implanter dans le secteur tertiaire. D'ailleurs, la division de fait du monde du travail, en rendant plus difficile l'élaboration de revendications efficaces pour tout le monde est elle-même un facteur de la crise pour le syndicalisme. Il y a certainement un lien de causalité circulaire et réciproque entre faiblesse syndicale et division du monde du travail. A contrario, dans les pays qui ont su limiter le chômage de longue durée, le syndicalisme semble se porter mieux, ce qui pourrait être à la fois une cause et un effet.

— que les conditions économique-sociales qui permettent la levée de la contradiction salaires-emploi soient réunies. On peut soutenir, de façon quelque peu schématique, que plus le retard d'adaptation des systèmes tayloriens et fordien par rapport aux nouveaux systèmes socio-productifs en voie d'émergence est grand, plus le dilemme entre revenus distribués et volume de l'emploi est grand. En effet, les pays qui n'arrivent pas à sortir d'un modèle productif avec division verticale des tâches, faible qualification de la main d'œuvre, faible mobilité interne dans les entreprises, absence de gestion prévisionnelle de la main d'œuvre sont concurrencés de plus en plus fortement par ceux dans lesquels

l'implication des salariés dans l'organisation du travail est forte, la main d'œuvre requalifiée en permanence, et la mobilité interne dans l'entreprise assurée. Les pays en retard ne peuvent préserver l'emploi qu'en pesant sur les salaires. Cette situation met le syndicalisme dans une position intenable. Seule l'option pour un nouveau modèle socio-productif axé sur une nouvelle organisation du travail et sur la flexibilité interne et non externe à l'entreprise, permet la sortie de crise et porte en germe la réunification du monde du travail. Mais cette option est rendue difficile par le fait que les heures de gloire du syndicalisme ont coïncidé justement avec l'apogée du système fordien et taylorien, où la revendication de type quantitative était dominante. Le passage à des revendications prioritairement qualitatives (la qualité de l'organisation de l'entreprise devient la condition du niveau de l'emploi et des salaires) représente une mutation culturelle considérable, puisque c'est une autre dialectique entre conflit et coopération qu'il s'agit de mettre à l'épreuve. On comprend donc les hésitations des uns et des autres. Cela d'autant plus qu'il faut être deux pour jouer à ce jeu. Or rien ne prouve, à ce jour, que le patronat français lui-même soit rallié à ce nouveau modèle. N'étant ni paternaliste, ni libéral au sens dérégulateur où on l'entend trivialement, ce modèle ne s'intègre pas bien non plus dans la tradition patronale française. Celle-ci est en outre bousculée par la mondialisation de l'économie, en sorte qu'aujourd'hui, il n'y a pas de projet social patronal clair, ce qui ne facilite pas le dialogue.

Pour ces trois raisons, il est difficile au syndicalisme français, actuellement du moins, de concilier de façon satisfaisante les intérêts des salariés et ceux des chômeurs. Ceux des premiers seront mécaniquement privilégiés par rapport à ceux des seconds. Il s'agit là d'une constatation plus que d'une critique. On peut en déduire trois conclusions :

— il y aurait lieu de réfléchir davantage qu'on ne l'a fait aux moyens d'associer davantage les demandeurs d'emploi au mouvement syndical, et de faire des propositions à cet égard (cf. *infra*) ;

— dans la période actuelle, en attendant que ces mesures prennent effet, il faut inventer et mettre en place des mécanismes propres de représentation des demandeurs d'emploi, cela tout simplement pour éviter le vide social ;

— ces mécanismes de représentation n'ont évidemment aucune prétention au monopole. Il ne s'agit pas de créer des organisations de chômeurs contre les syndicats. Toutes les formules ont leur place. Elles peuvent être, selon les cas et les possibilités, reliées ou non au mouvement syndical, de façon plus ou moins souple et institutionnelle.

B — DEUXIÈME OBSTACLE : LES DEMANDEURS D'EMPLOI SE TROUVENT DANS UNE SITUATION TRANSITOIRE QU'IL SERAIT NÉFASTE DE PÉRENNISER OU DE CATÉGORISER

« Le chômage n'est pas une profession, c'est un état qui doit être aussi transitoire que possible. Il en résulte deux conséquences. D'une part, on ne pourra représenter des chômeurs que par des non-chômeurs, puisqu'ils n'ont pas vocation à rester dans cette situation. D'autre part et surtout, organiser institutionnellement une représentation des demandeurs d'emploi, c'est créer une catégorie sociale qui n'a pas lieu d'être et qui encouragera les personnes en cause à s'installer dans leur état ». Ces arguments, souvent entendus, sont-ils pertinents et condamnent-ils l'idée même de représentation des demandeurs d'emploi ?

Le risque d'installation dans le chômage tout d'abord. Il suppose qu'il existe des chômeurs heureux, ce qui reste à démontrer. Mais est-il plus grand avec une représentation que sans, dès lors que l'on a admis comme légitime que le chômage soit un risque assurable et indemnisable ? Il est d'ailleurs étrange de constater que les chômeurs indemnisés sont des citoyens passifs (à la différence des assurés sociaux, ils n'élisent nullement leurs représentants dans les organismes qui gèrent leurs droits), alors qu'on leur demande d'être actifs, plus actifs même souvent que ne le sont les actifs occupés, pour rechercher et trouver leur emploi. L'activité, l'innovation étant cumulatives, tout le monde gagnerait à ce que les demandeurs d'emploi soient considérés comme des citoyens actifs et à part entière.

Venons en maintenant à l'argument de la situation transitoire : s'il était juste, il conviendrait de le généraliser et de l'étendre à toutes les catégories sociales. Or certains groupes sociaux de passage ont leurs syndicats ou leurs associations : c'est le cas pour les étudiants, pour les parents d'élèves, et, depuis peu, pour les militaires du contingent. On dira bien sûr qu'il s'agit là de périodes définies dans le temps (alors que le chômage est, par nature, à durée incertaine), et de situations sociales normales (ce que le chômage ne devrait pas être). Ainsi l'argument se déplace : ce n'est plus la situation transitoire qui empêche la représentation, mais plutôt la situation anémique ; dès lors cet « empêchement » traduit plutôt un refus qu'un fait objectivement fondé.

Mais, dira-t-on enfin, la représentation, si elle est admise, reposera nécessairement sur des personnes qui ne sont plus dans la situation en cause et qui la représenteront mal. Là encore l'argument est peu pertinent. D'une part, dans toutes les organisations représentatives, il y a une certaine professionnalisation de la représentation qui introduit une certaine coupure avec les mandants. On le voit en politique aussi bien que dans le syndicalisme (pour beaucoup de permanents syndicaux, l'expérience d'entreprise est de plus en plus lointaine). L'important est que cette coupure ne soit pas

trop forte et ne dégénère pas en bureaucratie. D'autre part et surtout, l'expérience du chômage est suffisamment intense pour que son souvenir reste vif pendant un bon moment. Pour représenter des demandeurs d'emploi, il n'y a pas besoin d'être demandeur d'emploi, il suffit de l'avoir été à une période pas trop lointaine et d'avoir une capacité militante à la représentativité. Une forte implication aux côtés de demandeurs d'emploi dans la lutte contre le chômage pourrait d'ailleurs servir, à la rigueur, de succédané au cas où il n'y aurait pas d'autre solution. Il est d'ailleurs intéressant de constater, sur le terrain, que la distinction entre associations de chômeurs et associations d'aide à des chômeurs (par des non-chômeurs) s'est beaucoup atténuée, les chômeurs trouvant un emploi (parfois en devenant permanents de l'association) mais continuant à militer, et, les personnes aidant les chômeurs connaissant l'épreuve de l'absence de travail (ou encore d'anciens chômeurs adhérant à l'association d'aide pour venir à leur tour en aide à de nouveaux chômeurs). En d'autres termes, la profondeur du phénomène du chômage dans notre pays a simplifié les problèmes humains posés par la représentation des demandeurs d'emploi.

Mais, au-delà de cette discussion, il faut aller plus loin, et retourner l'argument. Ce n'est pas « malgré » le caractère temporaire et anémique du chômage que les demandeurs d'emploi doivent être représentés, mais précisément en raison de ce caractère anémique, et afin de réduire celui-ci. Un demandeur d'emploi est atteint dans la profondeur de son être social. Plus il résiste à cette atteinte, plus celle-ci a des chances d'être transitoire. Plus il est affecté, seul, sans réaction, plus celle-ci risque d'être durable. De ce point de vue, l'expression et la représentation constituent un moyen de réduire le traumatisme et de le surmonter.

Ceci apparaîtra clairement si l'on analyse la situation des demandeurs d'emploi comme usagers du service public de l'emploi. Ce ne sont pas des usagers comme les autres : ce sont des usagers fragiles. Il y aurait une réflexion à mener sur ce concept d'usager fragile ou d'usager dépendant : dans la vie courante, une rebuffade aux guichets de la poste, la lenteur des circuits administratifs est certes irritante, mais elle ne provoque pas d'effets graves ; au contraire, chaque fois qu'un demandeur d'emploi est mal reçu ou mal orienté, sa capacité à utiliser les prestations du service public se trouve altérée et son éventuelle tendance au repli sur soi et au découragement accentuée. De ce point de vue, il serait particulièrement important que les demandeurs d'emploi puissent être associés à la gestion du service public qui les concerne (ANPE. UNEDIC. AFPA. etc.). Or les relations entre les premiers et le second sont à la fois mauvaises, distantes, et souvent passives. Une meilleure représentation des demandeurs d'emploi serait un moyen de réactiver ces relations.

De façon plus générale on notera que les « usagers fragiles », ceux qui sont en situation de faiblesse, de dépendance, qui ont besoin d'être aidés (pour lesquels le service public représente précisément cette aide) sont

le plus souvent dans une situation que l'on espère transitoire. Ce sont pourtant ces usagers là qui ont le plus besoin d'être aidés à être présents et représentés.

C — TROISIÈME OBSTACLE :
LES DEMANDEURS D'EMPLOI SONT DISPERSÉS
ET NE CONSTITUENT PAS UN GROUPE
HOMOGENÈ

Voudrait-on assurer une représentation des demandeurs d'emploi que leur dispersion géographique, leur hétérogénéité sociale la rendraient impossible. C'est ce troisième obstacle qui, de fait, est le plus sérieux.

Les demandeurs d'emploi sont le plus souvent dispersés au sein de la société, invisibles et cachés, sans facteur objectif de regroupement. Le travail rassemble des personnes et leur fournit des intérêts communs. Le chômage disperse des êtres, alors tentés par le chacun pour soi. Cela d'autant plus que les chômeurs constituent un groupe social très hétérogène : quoi de commun en effet — sinon bien sûr le chômage — entre un cadre en recherche d'emploi dans une ville, un ouvrier sans qualification victime des restructurations industrielles, et un jeune mal formé cherchant péniblement à accéder à l'emploi. Et l'on pourrait multiplier les exemples de ce type. Il faudrait également faire la part des trajectoires individuelles, des difficultés personnelles entraînées par le chômage ou entraînant le chômage. Tant il est vrai que le chômage, ce sont des personnes au chômage, et que ce qui les rassemble, leur situation de demandeurs d'emploi, peut être moins fort que ce qui les différencie. Et de fait, les demandeurs d'emploi ont une faible propension à se regrouper. Ils fréquentent peu leurs anciens syndicats, ou les associations qui s'efforcent de les regrouper ou aider. De façon générale, la vie sociale autre que familiale des demandeurs d'emploi se réduit, le surcroît de temps libre non voulu étant vécu comme un temps mort ou comme un temps contraint et non maîtrisable de recherche d'emploi.

Cette situation, à l'évidence, rend difficile la transposition du phénomène syndical dans le monde du chômage et particulièrement du chômage de longue durée. Le lien qui existait avec le syndicat grâce au travail étant rompu, seul peut fonctionner le souvenir du lien ancien (qu'il n'est pas psychologiquement facile de réactiver et qui d'ailleurs s'estompe avec le temps), ou l'espoir d'un lien futur lié à un emploi retrouvé (espoir qui, lui aussi, faiblit avec le temps), ou encore la proximité géographique avec ceux qui sont syndiqués. Tout cela ne suffit pas. Et ces mêmes raisons rendent difficiles la constitution d'organisations de chômeurs autonomes qui s'organiseraient selon les règles fixées... par le Code du travail !

Est-ce à dire pour autant que tout phénomène de représentation est de ce fait exclu ? Nullement, comme le montrent les quelques remarques qui suivent.

Tout d'abord, rien n'empêche les chômeurs de se regrouper selon le mode associatif. L'association est précisément l'institution qui permet à des personnes à la fois différentes et dispersées, mais unies par des valeurs ou une situation commune, de se regrouper. Elle constitue donc une formule appropriée pour des populations se trouvant dans une situation particulière et transitoire. D'ailleurs, s'il est vrai que les demandeurs d'emploi ont une faible propension à se regrouper, force est d'observer que près de trois mille associations interviennent aujourd'hui à leurs côtés. Il s'agit tantôt d'associations d'entraide, regroupant par exemple des cadres en activité et en recherche d'emploi, tantôt d'associations d'aide, offrant chacune des services spécifiques à des publics particuliers. Cette diversité reflète bien l'hétérogénéité des populations touchées par le chômage ; la formule associative correspond bien à leur situation. Certes, ces associations ne sont ni toujours fédérées, ni reliées à la mouvance syndicale : leur dispersion et leur isolement sont à l'image de la dispersion et de l'isolement des demandeurs d'emploi. Mais cette situation n'a rien de fatal.

On notera ainsi que la dispersion géographique, l'hétérogénéité des structures, voire des intérêts, n'a nullement empêché le monde agricole de se doter d'organisations et d'institutions représentatives, qui sont aidées par l'État⁵. Celles-ci ont des caractéristiques particulières, qui ont été souvent soulignées. Elles ont néanmoins permis, surtout à certains moments, une véritable co-gestion de la politique agricole. Rien de tel dans le domaine du chômage et de la politique de l'emploi, où les chômeurs ne constituent pas un partenaire direct, alors que leur situation n'est pas sans analogie avec celle des agriculteurs (ce sont après tout les exploitants d'une force de travail en jachère). Pourquoi en est-il ainsi dans un cas et pas dans l'autre ? Tout simplement parce que les agriculteurs sont suffisamment regroupés sur le plan géographique pour peser de façon déterminante sur l'élection d'un nombre suffisant de députés. Imaginons un instant qu'il en soit de même pour les chômeurs...

Nous en sommes loin. Il est même frappant de constater que même lorsqu'ils bénéficient d'une masse critique de densité sociale, par exemple en cas de disparition d'une mono-industrie, ou de licenciements massifs, les chômeurs s'expriment peu. Les salariés menacés de chômage manifestent et s'expriment par la voix de leurs syndicats. Une fois au chômage, on ne les entend plus. On a fait valoir que le mouvement des lycéens, la révolte des banlieues, les revendications des harkis n'étaient pas sans lien avec le chômage. Mais précisément, ceci montre, a contrario que pour pouvoir s'exprimer, le chômage a besoin d'être relayé par d'autres facteurs, (crise de l'éducation, malaise urbain, immigration, séquelles de la guerre d'Algérie etc.) comme s'il ne

⁵ Les Chambres d'agriculture, qui sont élues, ont ainsi le pouvoir de lever l'impôt.

constituait pas, à lui tout seul, un facteur déclenchant suffisant. Du coup, il s'exprime mal, de façon indirecte et confuse. Il y a, qu'on le veuille ou non, un minimum de représentation de l'exclusion dans la société, mais celle-ci est inorganisée, anarchique et sans réelle positivité. On ferait mieux, à l'évidence, d'aider cette expression à émerger, ne serait-ce que pour appliquer l'adage selon lequel mieux vaut prévenir que guérir.

Tout ceci révèle un fait simple : dans nos sociétés, l'expression et la représentation des demandeurs d'emploi passent presque nécessairement par l'existence de médiateurs, par des mécanismes de coopération entre chômeurs et non-chômeurs, par un partenariat actif.

C'est d'ailleurs ce que certains s'efforcent de faire. En effet, la présence de tiers, de médiateurs, facilite, favorise, peut-être même est la condition de l'expression des demandeurs d'emploi : cela se constate aussi bien dans l'organisation par l'ANPE de certains stages de demandeurs d'emploi (où l'expression a essentiellement un but de dynamisation personnelle), de certaines associations d'accueil ou d'aide à la recherche d'emploi (type Mouvement des cadres chrétiens), et bien entendu des associations de chômeurs. On s'est souvent étonné de ce que ces associations soient souvent (pas toujours) animées par des non-chômeurs, ou par des chômeurs qui ne le sont plus puisqu'ils sont devenus permanents salariés de ces associations. Ce paradoxe n'en est pas un. Il met seulement en valeur le fait que l'expression, la représentation et le partenariat sont intimement liés. C'est d'ailleurs ce qui distingue la situation d'exclusion de celle de l'exploitation⁶.

C'est sans doute faute d'avoir suffisamment mis en valeur cette liaison que l'on n'a pas pu avancer suffisamment sur la question pourtant fondamentale de la représentation des demandeurs d'emploi dans la société.

III. - DE LA REPRÉSENTATION AU PARTENARIAT

Il s'agit tout d'abord de bien identifier la nature de l'enjeu. Elle est au moins triple :

- fournir un moyen de défense à des personnes qui subissent une violence cachée ; cela résulte des développements précédents ; on est ici dans le domaine de la justice et de l'éthique ;

- permettre à ces personnes d'infléchir le mode de développement de façon à ce que chacun, sous une forme ou sous une autre, ait sa place dans l'échange social. On s'est situé jusqu'ici principalement dans la logique de l'identité par le travail rémunéré. Il est plus que vraisemblable que

d'autres formes d'identités sociales, reposant sur d'autres formes d'activité, se mettent déjà ou se mettront en place dans le cadre d'un mode de développement élargi et diversifié. Rien ne prouve cependant que les exclus de l'actuel marché du travail trouveront spontanément et mécaniquement leur place dans ce nouveau modèle. Pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'ils soient déjà en position de partenaires dans le cadre du modèle dominant. Se limiter à un partenariat alternatif de substitution ne serait sans doute pas efficace. Le partenariat doit porter sur l'ensemble. On se situe là dans une logique d'acteur économique et social de plein exercice ;

- approfondir notre conception de la démocratie. C'est la nature de la démocratie moderne, ainsi que le rôle de l'État, qui sont en jeu. Dès lors que les démocraties libérales majoritaires sont maintenant bien installées, c'est la question des minorités qui devient centrale. Comment faire en sorte que celles-ci ne soient pas oubliées par la majorité ? Les chômeurs relèvent de cette problématique plus générale. Comment concilier démocratie majoritaire et démocratie de respect des minorités dans la nouvelle économie-monde ? Il faut à la fois que l'État soutienne les acteurs forts vis-à-vis de l'extérieur, et renforce les acteurs faibles à l'intérieur. C'est à cette double condition qu'il peut être possible de concilier une bonne insertion dans l'économie mondiale et le maintien de la cohésion sociale, en évitant un renforcement des phénomènes d'exclusion ou de domination.

Dans cette perspective, l'État et les forces sociales organisées doivent aider à une meilleure représentation des demandeurs d'emploi dans la société, et s'efforcer de dégager les partenariats nécessaires. Les chômeurs ont plus besoin que d'autres d'être aidés à s'organiser, précisément parce qu'il ne leur est pas naturel de s'organiser. Il faut les aider à être présents dans le débat social précisément parce que cela ne va pas de soi et parce que c'est difficile. Bref, il faut s'en donner vraiment les moyens, en tenant compte du fait que les handicaps à surmonter sont considérables.

Quatre pistes devraient être explorées, simultanément :

A — LE CHÈQUE ASSOCIATIF OU SYNDICAL

Pour renverser la tendance naturelle qui fait que les chômeurs se dispersent là où il faudrait s'unir, il convient d'imaginer un dispositif innovant et suffisamment puissant pour qu'ils soient fortement incités à participer aux activités syndicales ou associatives de leur choix et propre à favoriser leur accueil au sein de ces structures. C'est assez logiquement à un dispositif d'ordre financier que l'on est conduit.

Il s'agirait de tenter l'expérience suivante. Les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis plus

⁶ Cf. Manifeste contre l'exclusion, paragraphe 3.

de quatre mois se verraient remettre un chèque syndical ou associatif de l'ordre de 500 F, qui pourrait être utilisé (et exclusivement utilisé) pour cotiser à un syndicat ou à une association de leur choix ⁽⁷⁾. Ce chèque serait financé par l'État et les partenaires sociaux selon des modalités à définir.

Le but serait à la fois d'aider les demandeurs d'emploi à adhérer à des organisations pouvant les représenter dans la vie sociale, et de susciter, de la part des organisations existantes (ou d'organisations nouvelles qui se créeraient), des initiatives pour les accueillir, les aider et répondre à leurs besoins. Il s'agirait, grâce à ce transfert de fonds, de leur permettre de jouer un rôle plus grand et plus conforme à leurs intérêts au sein du mouvement syndical ou associatif, et, ce faisant, de corriger un déséquilibre sérieux de notre vie démocratique. En laissant aux intéressés le libre choix de leur organisme d'accueil, on renforce leur citoyenneté. Les associations d'accueil de demandeurs d'emploi, qui ne rentrent actuellement dans aucune des formules de financement automatique, et ont de ce fait les plus grandes difficultés à survivre, pourraient trouver là une source de financement, au moins partielle. En effet, un soutien direct et régulier de l'État aux associations qui accueillent les demandeurs d'emploi, qui n'existe pas aujourd'hui de façon claire reste nécessaire, ne serait-ce que pour consolider ce qui existe et permettre à des initiatives nouvelles de voir le jour.

Une telle proposition pourra surprendre, par son caractère relativement massif. Mais le mouvement syndical bénéficie d'aides importantes, dues notamment (mais pas seulement) au fait que les délégués du personnel et membres du comité d'entreprise bénéficient de crédits d'heures rémunérés, qui par définition n'existent pas pour les demandeurs d'emploi. Il s'agit donc de corriger un déséquilibre.

Quant aux risques encourus, ils ne paraissent pas considérables : il se peut que ce chèque associatif ou syndical ne soit pas utilisé (on pourra alors arrêter l'expérience) ; quant au risque de « racket », ou de montage d'associations bidons, il paraît pouvoir être jugulé par un minimum de contrôle.

B — FAIRE PARTICIPER DES REPRÉSENTANTS DE DEMANDEURS D'EMPLOI À DIVERSES INSTANCES QUI TRAITENT DES PROBLÈMES QUI LES CONCERNENT

Le but serait, à la fois, de permettre aux demandeurs d'emploi de mieux exprimer et faire connaître leurs points de vue, et aux décideurs de mieux intégrer ce point de vue parmi les problématiques prises en compte.

Pour permettre une telle amélioration, un ensemble de mesures, parfois ponctuelles, parfois plus importantes peut être envisagé :

— s'attacher à ce que, dans toute la mesure du possible, les représentants des organisations syndicales ou professionnelles soient des personnes qui connaissent de près la situation des chômeurs, notamment parce qu'ils l'ont eux-mêmes connue ;

— l'État, parmi les personnalités qualifiées d'un certain nombre d'instances, pourrait désigner des personnes ayant connu personnellement le chômage, l'ayant étudié au besoin, ou ayant milité sur le terrain pour aider les demandeurs d'emploi, notamment dans un cadre associatif. Sont ici concernés, le Conseil économique et social, le conseil d'administration de l'ANPE et de l'AFPA, ainsi que le comité supérieur de l'Emploi. Dans toutes ces instances, l'anomalie actuelle peut être aisément corrigée. Dans le cas de l'UNEDIC, le paritarisme rend difficile une introduction d'une troisième partie prenante. En revanche, rien n'interdit les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC de consulter les associations de chômeurs ou d'aide aux chômeurs avant les grandes négociations (cf. *infra*) ;

— une participation des salariés-bénéficiaires des associations intermédiaires au conseil d'administration de celles-ci devrait être autorisée (elle est interdite — en principe — aujourd'hui, la doctrine fiscale n'ayant pas été adaptée pour tenir compte du fait qu'il s'agit de salariés temporaires et non de salariés permanents) ;

— une participation des bénéficiaires du RMI dans les commissions locales d'insertion ⁽⁸⁾. Il est vraiment étrange que cette disposition n'ait pas été prévue. Elle pourrait s'effectuer par des procédés divers : désignation par une association de bénéficiaires s'il en existe une, volontariat, désignation amiable après une réunion collective ou même, pourquoi pas, élection. Il y aurait là, en tout cas, un terrain d'expérience riche qu'il serait bien regrettable de négliger, puisqu'il s'agit d'une procédure nouvelle où l'innovation n'est pas entravée par le poids du passé.

C — ORGANISER SYSTÉMATIQUEMENT LA CONSULTATION DES USAGERS

Celle-ci s'impose dans deux domaines :

— d'une part, l'élaboration des mesures en faveur de l'emploi, qui sont principalement le fait du Gouvernement (9), et qui tiennent rarement compte du

⁸ Par exemple pour un mandat de un à deux ans qui évidemment, ne serait pas interrompu en cas de sortie du dispositif du RMI

⁹ On peut d'ailleurs le regretter. L'UNEDIC devrait certainement développer une politique plus active en faveur de l'emploi (ou de prévention du chômage), ne serait-ce que dans une logique financière. Des formules de type allocation de formation-reclassement sont sans doute à développer.

⁷ Si un million de demandeurs d'emploi utilisaient leur chèque, le coût chaque année serait de 500 millions de francs.

point de vue des usagers. Les logiques administratives aboutissent facilement à des dysfonctionnements qu'une meilleure prise en compte du souci de l'utilisateur permettrait sans doute d'éviter ;

— d'autre part, dans la gestion courante du service public de l'emploi notamment (mais pas seulement) aux échelons de base, agence locale pour l'emploi ou Assedic.

Deux orientations pourraient être retenues :

— multiplier les enquêtes réalisées par des tiers auprès des usagers. Il importe toutefois que des représentants de demandeurs d'emploi participent à l'élaboration des questionnaires destinés à mesurer le niveau de satisfaction de ceux-ci. En effet les résultats d'enquêtes par questionnaires sont d'autant plus intéressants qu'ils reflètent non seulement les réponses, mais encore les questions des populations interrogées ;

— instituer au niveau local des comités d'usagers, consultés régulièrement sur la marche des services. La difficulté est évidemment d'en désigner les membres : une formule de choix de ceux-ci parmi des volontaires, en visant un minimum de représentativité pourrait constituer une solution. En tout cas, l'existence même d'un comité d'utilisateur constituerait, pour tous, un facteur de dynamisme.

D — RENFORCER LES PARTENARIATS EXISTANTS ET EN CRÉER DE NOUVEAUX

Les mesures préconisées plus haut n'ont de sens et n'auront d'efficacité que si elles s'intègrent dans un ensemble plus vaste témoignant d'un nouvel état d'esprit et se traduisant, concrètement, par la mise en place d'un véritable partenariat. L'organisation de celui-ci doit être progressive, faire l'objet de réflexions communes et pourrait reposer sur trois pôles :

a) Une coopération entre le mouvement syndical et le mouvement associatif de prise en charge du chômage. Cette coopération pourrait prendre plusieurs formes et notamment :

— mise en place d'actions communes d'aide aux chômeurs, et notamment des chômeurs de longue durée ;

— utilisation des comités d'entreprise pour qu'ils jouent un rôle dans la lutte contre l'exclusion sociale et l'insertion par l'économique. Il n'est pas normal que ce rôle soit aujourd'hui extrêmement faible ;

— consultation du mouvement associatif avant les négociations importantes, type plan emploi ou convention Unedic.

b) Une coopération entre les entreprises et le mouvement associatif d'aide aux chômeurs.

Du fait du rôle et de la responsabilité qui leur sont

désormais reconnus dans la société, les entreprises doivent, sous une forme ou sous une autre, s'intéresser à l'exclusion sociale, sans que cela ampute leur rentabilité. Il est nécessaire que les entreprises développent des relations de partenariat avec les associations intermédiaires, les entreprises d'insertion, les associations d'accueil de demandeurs d'emploi, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Elles peuvent d'ailleurs y trouver un intérêt évident pour le recrutement de la main d'œuvre dont elles ont besoin. Aussi conviendrait-il qu'elles aident ces associations à se constituer, voire qu'elles participent à leur création, qu'elles leur passent des commandes et qu'elles nouent des relations privilégiées d'embauché avec elles.

c) Une coopération entre les pouvoirs publics et le mouvement associatif.

Celle-ci apparaît nécessaire également, parce que le mouvement associatif joue un rôle de soutien au niveau du terrain que le service public a du mal à assumer ou ne peut pas assumer seul. Il y a notamment des fonctions de simple accueil et soutien, de pré-insertion, ou d'innovation qui ne sont pas bien prises en compte par les procédures actuelles et qui mériteraient d'être reconnues et valorisées. En outre, bien entendu, il y aurait tout avantage pour les pouvoirs publics à consulter davantage le mouvement associatif pour les orientations générales de la politique de l'emploi. Enfin, ainsi qu'il fut fait en son temps pour les coopératives, les associations d'insertion pourraient bénéficier beaucoup plus qu'actuellement des marchés publics, et, de façon plus générale, la fonction publique dans son ensemble davantage associée, et mieux associée, en tant qu'employeur, à l'action d'insertion.

À l'évidence, la question de la place des demandeurs d'emploi dans la société, leur degré réel de citoyenneté se pose aujourd'hui sous un angle nouveau et doit trouver des solutions neuves. Le but de cette réflexion est de lancer le débat afin que les orientations et solutions proposées puissent être progressivement affinées et approfondies dans un cadre aussi consensuel que possible, afin que cette société de solidarité que nous appelons de nos vœux entre davantage dans les faits.