
La réforme de l'indemnisation du chômage en France

*Jacques FREYSSINET **

La réforme du régime d'assurance chômage a constitué un enjeu majeur entre le mois de mars 2000 et le mois de juillet 2001 non seulement à cause des conflits engendrés par son contenu mais aussi par l'impact qu'elle a eu sur le fonctionnement du système de relations professionnelles, en particulier sur les rapports entre les organisations syndicales, les organisations patronales et l'Etat. La succession d'accords collectifs et de décisions publiques au cours de cette période a engendré un résultat paradoxal. D'une part, le gouvernement a justifié son changement d'attitude sur l'agrément, entre juillet et décembre 2000, par les modifications, qu'il jugeait profondes, intervenues entre la convention du 1^{er} juillet 2000 et la version finale (octobre 2000) de la convention dite du 1^{er} janvier 2001. D'autre part, les organisations initialement signataires ou non-signataires ont justifié le maintien de leurs positions respectives en affirmant que la logique du protocole d'accord du 14 juin 2000 était restée fondamentalement inchangée dans les trois versions successives de la convention ¹.

S'il est logique que les acteurs aient des appréciations différentes sur le contenu des accords et des normes publiques qui en résultent, il est moins immédiatement compréhensible qu'ils portent des jugements aussi contradictoires sur la réalité ou l'importance des modifications intervenues au cours du processus. Il serait possible d'en donner une interprétation pure-

* IRES.

1. La CFE-CGC fait exception puisque, non-signataire en juin et juillet 2000, elle a signé la version de septembre de la convention en considérant que les modifications qu'elle avait obtenues la rendaient acceptable.

ment tactique en termes de justification *ex post* des stratégies adoptées. Cette composante est certainement présente mais faiblement explicative. Elle laisse échapper l'essentiel : y a-t-il eu des changements majeurs dans les versions successives et quelle en est la nature ? En ce domaine, plusieurs questions majeures se posent qui fourniront la trame de l'analyse :

- l'introduction du mécanisme PARE-PAP engendre-t-elle un changement de nature du régime d'assurance chômage pour ses bénéficiaires ?

- provoque-t-elle la naissance d'un « système à deux vitesses » en renforçant les disparités de traitement entre les bénéficiaires de l'Unédic et une majorité de chômeurs qui en sont exclus ?

- la nouvelle convention constitue-t-elle une étape significative de la stratégie de « refondation sociale » lancée par le Medef en renforçant l'autonomie de régulation des « partenaires sociaux » face à l'Etat ?

- la convention marque-t-elle un alignement de la France sur des tendances communes déjà observables dans les autres pays de l'Union européenne ?

- comment se répartissent les coûts et les avantages entre les différents groupes concernés ?

Le choix méthodologique adopté ici est de tenter de répondre à ces questions en s'appuyant uniquement sur l'analyse des textes, conventionnels ou d'origine publique, et des positions officiellement exprimées par les acteurs. Une autre méthode aurait été d'interroger les négociateurs et les décideurs publics et de mobiliser les analyses des commentateurs avertis pour identifier leurs points de vue sur les stratégies réellement poursuivies, sur les non-dits de la négociation, sur l'influence de variables de contexte extérieures au dossier de l'assurance chômage. Nous n'avons pas retenu cette démarche, malgré son intérêt certain, dans la mesure où elle aurait engendré la juxtaposition de discours contradictoires entre lesquels peu d'éléments objectifs permettraient de trancher. Il s'agit là d'une première limitation volontairement acceptée dans la perspective de proposer une analyse reposant sur des éléments dont aucun des acteurs concernés ne mettrait en cause l'objectivité². D'autres limitations résultent du calendrier :

- pour l'essentiel, les nouvelles dispositions sont entrées en œuvre au 1^{er} juillet 2001 ; il est trop tôt pour en proposer une première évaluation ; il

2. Cet article constitue une version résumée d'un *Document de travail* de l'IRES (n° 02.01, février 2002, 109 p.) auquel nous renverrons par la suite pour une analyse plus détaillée. Une première version du document de travail a été discutée avec l'ensemble des chercheurs de l'IRES et des conseillers techniques des organisations syndicales. Elle a aussi fait l'objet des observations de Jean-Marc Icard et Laurence Matthys (CFE-CGC), Michel Jalmain et Michel Mersenne (CFDT), Jacqueline Lazarre (CGT), Jean-Claude Quentin (CGT-FO) ainsi que d'Yves Rousseau (ANPE). Le texte final a largement bénéficié des critiques ou compléments d'information apportés. Selon la règle, il n'engage que la responsabilité de son auteur.

s'agira d'un élément essentiel pour mesurer ultérieurement la pertinence des appréciations initialement portées³ ;

- si le Conseil d'Etat a tranché sur les recours relatifs aux procédures d'agrément, il reste à attendre les décisions des juridictions civiles qui, compte-tenu des procédures d'appel et de recours en cassation, peuvent s'étaler sur plusieurs années ;

- enfin, les transformations amorcées mais difficilement prévisibles de la conjoncture du marché du travail auront un impact décisif sur la mise en œuvre et la viabilité du dispositif.

Notre analyse s'arrête donc au 17 juillet 2001 avec la promulgation de la loi DDOSEC qui met un point final à la définition du nouveau régime d'assurance chômage. Elle est organisée en quatre étapes : le rappel des éléments de contexte qui déterminent les conditions d'ouverture des négociations, la présentation du processus de négociation et des décisions publiques qui l'accompagnent, l'analyse du contenu des accords, une première esquisse de bilan.

I. Le contexte de la négociation

Les problématiques mobilisées pour justifier une réforme profonde de l'indemnisation du chômage en France au début de l'année 2000 sont directement alimentées par l'analyse des expériences étrangères⁴ et des préconisations des organisations internationales, en particulier l'OCDE (voir, par exemple, OCDE, 1994 et 1996). Elles tiennent compte, en second lieu, de l'évaluation que font les différents acteurs des réformes intervenues en France depuis 1982 et tout spécialement en 1992. Enfin, la stratégie des acteurs ne peut s'interpréter sans tenir compte du fait que la réforme de l'indemnisation du chômage constitue le premier dossier traité dans le cadre de la « refondation sociale » et que leurs choix sont nécessairement liés à leur analyse globale des enjeux qui y sont attachés.

1.1. La transformation des systèmes d'indemnisation du chômage en Europe occidentale

Au delà du constat d'hétérogénéité des systèmes nationaux d'indemnisation du chômage et de l'inventaire des multiples réformes qu'ils ont connues au cours des quinze dernières années, il est possible de dégager des

3. L'article de Carole Tuchsirer, dans ce même numéro, analyse la première phase de mise en œuvre du PAP.

4. En témoigne l'organisation par l'UNEDIC, le 19 avril 2000, d'un séminaire international, avec l'aide de l'Université des sciences sociales de Toulouse. Sont analysées les expériences de l'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse. Grand absent : le Danemark.

composantes communes ⁵. La complexité naît du fait que ces réformes sont le produit d'interactions entre trois objectifs distincts : la limitation des prélèvements obligatoires et des déficits publics, l'« activation » des dépenses pour l'emploi ainsi que la restructuration des systèmes de protection sociale. Pour la compréhension, il est nécessaire d'en donner une présentation séparée mais les dynamiques concrètes résultent toujours de compromis entre ces trois logiques.

La première tendance globale de la décennie 1990 est à la réduction des droits à indemnisation, bien que l'on observe dans certains pays et pour certaines catégories de chômeurs des mesures d'amélioration. Elle résulte de la combinaison de deux préoccupations. D'une part, la montée brutale du chômage, au cours de la première moitié de la décennie 1990, entraîne une volonté de freiner la croissance du coût de l'indemnisation, soit au nom des contraintes de compétitivité lorsque son financement a pour assiette la masse salariale, soit au nom des critères du traité de Maastricht sur les déficits publics lorsque le financement provient de l'Etat. D'autre part, la période est marquée par une vigoureuse offensive des économistes libéraux dénonçant la « désincitation au travail » engendrée par des niveaux ou des durées d'indemnisation trop « généreux ». Les mesures restrictives se sont appliquées d'une part aux conditions d'éligibilité, au niveau et à la durée de l'indemnisation, d'autre part, aux conditions de maintien de l'indemnisation (renforcement du contrôle de la recherche active d'emploi et de l'acceptation des propositions d'emploi).

La seconde tendance générale observable en Europe occidentale concerne l'« activation » des dépenses d'indemnisation. Celles-ci ne sont plus un simple revenu de substitution au salaire perdu mais le support d'une trajectoire de réinsertion dans l'emploi. Tantôt, le maintien de l'indemnisation est conditionné à la participation à des dispositifs d'aide au retour à l'emploi, voire même, dans des cas extrêmes, à l'obligation de réaliser des tâches d'utilité sociale (*workfare*). Tantôt, les chômeurs qui acceptent un emploi faiblement rémunéré conservent temporairement une partie de leur indemnisation ou encore les employeurs qui les embauchent reçoivent une aide financière correspondant à tout ou partie du reliquat des droits à indemnisation.

Enfin, une troisième tendance se manifeste par le transfert des chômeurs vers d'autres garanties de revenu. Il peut s'agir de statuts financièrement plus favorables et socialement mieux acceptés comme les cessations anticipées d'activité ou les régimes d'invalidité et d'incapacité (avec sortie des

5. Nous résumons ici les principales conclusions d'un travail antérieur (Freyssinet, 1999) qui a été complété et mis à jour grâce à différentes sources, notamment : Commission européenne (2000), Garone, Salomâki (2001), Unédic (2001-a), Konle-Seidl, Walwei (2001). Pour une présentation plus détaillée, voir le *Document de travail* cité plus haut.

statistiques du chômage). Il peut s'agir aussi, en l'absence ou après épuisement des droits à indemnisation du chômage, du transfert vers des régimes d'assistance universels financièrement moins favorables (comme le RMI en France).

Une remarque finale s'impose pour compléter ce panorama schématique. La généralité des tendances décrites ne doit pas faire supposer une homogénéisation tendancielle des systèmes nationaux. Les différences demeurent considérables. Aux deux extrêmes on peut situer d'une part, le Royaume-Uni où des niveaux d'indemnisation faibles se conjuguent à une pression croissante exercée sur les chômeurs pour qu'ils acceptent tout emploi qui leur est proposé, d'autre part, le Danemark où une indemnisation élevée et de longue durée est le support de projets individualisés dont l'objectif final est le retour à l'emploi « normal » c'est-à-dire couvert par une convention collective. Les différents pays de l'Union européenne ont donc montré l'existence de larges marges de choix dans la définition d'un système d'indemnisation du chômage.

1.2. Les réformes de l'indemnisation du chômage en France

Ce qui est frappant, lorsque s'ouvrent au début de l'année 2000 les négociations sur la réforme du régime d'assurance chômage, c'est la vigueur des critiques, certes de contenus bien différents, qui sont portées à l'égard du système global d'indemnisation du chômage aussi bien par les organisations syndicales que par les organisations patronales. Après avoir connu, depuis 1958, une phase de développement qui a abouti, en 1979, à son unification, le système a été secoué, à partir de 1982, par des crises financières qui ont engendré son fractionnement. Sans entrer dans le détail des multiples réformes intervenues depuis 1982, l'accent doit être mis sur quatre transformations majeures qui seront au centre des négociations en 2000 ⁶.

- Les filières d'indemnisation sont créées en novembre 1982. Jusqu'alors les durées d'indemnisation étaient indépendantes des durées de cotisation sous réserve d'un minimum de 3 mois de cotisation pendant les six mois précédant l'entrée en chômage. Désormais, la durée de l'indemnisation est fonction du passé professionnel du chômeur. Introduit dans une période de développement des « formes particulières d'emploi », ce mécanisme aura un impact considérable sur les inégalités de droits à prestation.

- La rupture assurance/solidarité s'opère en février 1984. Au régime unique d'indemnisation, introduit en 1979, sont substitués deux régimes distincts, le premier financé par cotisations dans le cadre de l'UNEDIC, le

6. Cette analyse s'appuie principalement sur les travaux réalisés à l'IRES par Christine Daniel et Carole Tuchsirer (Daniel, Tuchsirer, 1999 ; Daniel, 1998-99 et 1999). Voir aussi : UNEDIC, 1986 ; Dayan, 1994 et 1996.

second réglementé et financé par l'Etat. Les chômeurs sont désormais répartis en deux populations disjointes dotées de droits et de statuts inégaux dont les frontières respectives évoluent en fonction des modifications successives apportées soit par les partenaires sociaux (assurance), soit par l'Etat (solidarité).

- La dégressivité des niveaux d'indemnisation est introduite en juillet 1992, principalement dans l'objectif de réduire le déficit du régime d'assurance. Mais elle est aussi justifiée par la volonté d'exercer sur les chômeurs une pression croissante à la reprise d'emploi, donc d'accélérer les reprises d'emploi ⁷.

- L'« activation » des dépenses d'indemnisation a été dès la création du régime d'assurance un sujet controversé. Quelques expériences avaient été tentées dès les années 1960 (allocation de formation) mais des dispositifs de grande ampleur n'apparaîtront qu'après la réforme de 1984. En 1986 sont créés le mécanisme d'« intéressement » en cas de reprise d'activités réduites, puis les conventions de conversion dans le cadre des licenciements économiques. S'y ajoutent en 1988 les allocations formation reclassement (AFR) puis en 1994 les conventions de coopération. Enfin on peut, dans une certaine mesure, ranger parmi les dispositifs d'activation l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE, 1995) puisqu'elle implique, pour les entreprises, des embauches compensatoires d'un volume horaire équivalent à celui des départs anticipés.

Lorsque s'ouvrent, début 2000, les négociations sur un nouveau régime d'assurance chômage, l'impact des réformes intervenues depuis 1982 est bien connu. Le taux de couverture, qui avait légèrement augmenté entre 1985 et 1992 pour atteindre une valeur maximale de 62,4 %, retombe à 53,5 % en 1997, niveau auquel il se stabilise approximativement jusqu'au milieu de l'année 2000. La chute a été de 10 points pour l'assurance (de 52 à 42 %) amortie par une légère remontée du taux de couverture par le régime de solidarité (Daniel, 1998-99 ; Amira, 1996 ; Pommier, Cohen-Solal, 2001). Parallèlement, les disparités entre les niveaux d'indemnisation se sont considérablement amplifiées aux dépens des travailleurs précaires et à temps partiel et des titulaires de bas salaires (Daniel, 1998-99 et 1999) ; or il s'agit de catégories dont le poids dans l'emploi a été croissant pendant cette période. En 2000, 46 % des chômeurs sont exclus de l'indemnisation (assurance et solidarité) ; parmi les chômeurs indemnisés, 31 % reçoivent moins de 3 000 F par mois.

7. Une évaluation, dont les premiers résultats ont été rendus publics dès septembre 1999, a conclu à un effet inverse. Toutes autres variables explicatives prises en compte, il apparaît que la dégressivité a ralenti le rythme des sorties, surtout pour les niveaux de salaires de référence élevés (Prieto, 2000 ; Fougère, 2000-a ; Dormont, Fougère, Prieto, 2001).

1.3. La refondation sociale

Il est exclu de traiter ici de l'ensemble du dossier de la refondation sociale qui dépasse largement le champ de l'assurance chômage. Cependant, le calendrier a fait que l'assurance chômage fut le thème sur lequel les négociations ont démarré le plus rapidement et abouti à un premier accord dès juin 2000. De ce fait, elles sont apparues, aussi bien pour les organisations syndicales et patronales que pour l'Etat, comme un test décisif des enjeux et de la viabilité du processus de refondation. Il est donc nécessaire de rappeler la dynamique qui en est à l'origine ; elle constitue une variable explicative majeure du comportement des différents acteurs.

De la loi sur les 35 heures à la création du Medef

La « conférence sur l'emploi, les salaires et le temps de travail », convoquée par le Premier ministre le 10 octobre 1997, s'achève par l'annonce d'une réduction à 35 heures de la durée légale du travail qui provoque une rupture durable entre le patronat et le gouvernement. Jean Gandois, président démissionnaire du CNPF, annonce que « le dialogue social va être interrompu » et que « le CNPF ne se rendra à aucune négociation et incitera les branches à faire de même » à l'exception de celles sur l'emploi des jeunes ⁸. L'assemblée générale du CNPF élit, le 16 décembre, un nouveau président, Ernest-Antoine Seillière, qui parmi les quatre axes de son action pour cinq ans fait figurer, outre la rénovation entrepreneuriale et la rénovation du CNPF, d'une part, « la rénovation du dialogue social » vers un système « décentralisé (...) adapté aux besoins et aux possibilités des branches », d'autre part, la « rénovation du paritarisme » dans le sens propre du terme sans l'intervention de la puissance publique ⁹.

Lors de la transformation du CNPF en Medef (27 octobre 1998), le discours du président reprend et précise ces thèmes ¹⁰. Le « nouveau dialogue social » doit s'ouvrir « principalement dans l'entreprise » ; il est « élargi, quand cela est nécessaire, par les entreprises au niveau des branches » ; « le niveau national interprofessionnel, trop général et trop proche du niveau politique » ne doit constituer que l'exception ; l'Etat doit s'abstenir « d'intervenir de manière directe ou indirecte dans le dialogue des partenaires sociaux ». Il importe de « redéfinir largement le paritarisme » en distinguant, en matière de protection sociale, « ce qui doit être la compétence de l'Etat, ce que doit rester celle des partenaires sociaux et ce qui doit être transféré au secteur concurrentiel ». Se combinent donc une remise en cause de la négociation interprofessionnelle au bénéfice de la négociation décentralisée et

8. *Liaisons Sociales Quotidien* (désormais LSQ), n° 12521, 15 oct. 1997.

9. LSQ, n° 12565, 18 décembre 1997.

10. LSQ, n° 111/98, 19 nov. 1998

un rejet de l'intervention, directe ou indirecte, de l'Etat dans la sphère de la négociation collective et du « vrai paritarisme ».

De la « nouvelle constitution sociale » à la « refondation sociale »

La mise en œuvre des lois Aubry sur la réduction de la durée du travail apporte un double enseignement. En premier lieu, la loi Aubry I engendre un développement exceptionnel de la négociation d'entreprise mais aussi, ce qui était moins prévu, de la négociation de branche. Pour la première fois depuis 1968, ce domaine échappe à la négociation interprofessionnelle pour relever d'un rapport direct entre la loi et la négociation de branche et d'entreprise. Ceci prive le Medef de capacité d'intervention directe ¹¹. En second lieu, la recherche par l'Etat des moyens de financement des deux lois met en cause l'autonomie des instances de la sphère dite paritaire (au sens propre pour l'UNEDIC, en un sens approximatif pour la sécurité sociale). Peut-être faut-il y voir l'un des facteurs décisifs de l'inflexion stratégique adoptée par le Medef en 1999. Certes, les orientations de fond sont maintenues mais le *modus operandi* est modifié puisque le Medef accorde désormais un rôle central à une négociation nationale interprofessionnelle multidimensionnelle.

En novembre 1999, le Medef propose aux cinq confédérations syndicales d'ouvrir un « chantier ambitieux » pour « bâtir une nouvelle constitution sociale ». Il souligne que la loi Aubry « n'est qu'une illustration de plus de l'envahissement des relations sociales par l'Etat ». Il souhaite une redéfinition conjointe avec les syndicats des « champs de responsabilité dans les domaines des relations du travail et de la protection sociale ainsi que des rapports nouveaux susceptibles d'être noués avec les pouvoirs publics » ¹². La proposition s'accompagne d'une menace, dont la formulation et l'échéance varieront dans le temps, de retrait des organismes paritaires si le Medef n'obtient pas satisfaction. Si les organisations syndicales expriment des positions contrastées sur les options du Medef, elles se trouvent finalement d'accord pour accepter la méthode. Fait exceptionnel, elles définissent une position commune avant l'ouverture de la première rencontre sur ce que le Medef appelle désormais la « refondation sociale ». La réunion avec le Medef, le 3 février 2000, aboutit à un relevé de décisions approuvé par toutes les organisations au terme d'un débat qui a porté principalement sur le choix et la formulation des thèmes de la négociation. Quatre chantiers sont immédiatement ouverts : négociation collective, assurance chômage, santé au travail, retraites complémentaires. Quatre autres sont prévus dans

11. Bien entendu, ceci n'exclut ni une pression vigoureuse sur le législateur, ni une action d'influence sur la négociation décentralisée.

12. LSQ, n° 13031, 17 nov. 1999 ; *La revue des entreprises*, n° 616, nov.-déc. 1999.

un second temps : formation professionnelle, égalité professionnelle, place et rôle de l'encadrement, protection sociale.

On peut considérer que les organisations syndicales, qui avaient exprimé leur inquiétude face à la position de retrait adoptée, après octobre 1997, par le CNPF puis le Medef à l'égard de la négociation interprofessionnelle, ne pouvaient que trouver positive dans son principe la reprise d'une forte activité à ce niveau, quelles que soient par ailleurs les inquiétudes qu'elles pouvaient avoir sur les objectifs du Medef. Leur assentiment à l'égard d'un renforcement du rôle et d'un élargissement du champ de la négociation était probablement favorisé par l'attitude qu'elles percevaient, au mieux, comme désinvolte du gouvernement à leur égard, en particulier dans la sphère du paritarisme¹³. Sous cet aspect, la conjoncture apparaît favorable au déroulement de la négociation puisque les acteurs souhaitent, de part et d'autre, faire preuve de leur capacité autonome.

II. Le processus de négociation

Les objectifs poursuivis et les stratégies adoptées par les organisations patronales et syndicales dans la négociation d'un nouveau régime d'assurance chômage (RAC) sont principalement commandés par trois groupes de considérations.

En premier lieu, chaque organisation a procédé à une évaluation critique de l'impact de l'accord de 1992 et de ses adaptations ultérieures. C'est sur cette base qu'elle définit la hiérarchie des objectifs qu'elle se donne pour la négociation qui s'entame.

En second lieu, la transformation de la situation du marché du travail, amorcée dès l'été 1997 et qui s'accélère au cours de l'année 2000, modifie les enjeux de la négociation. D'une part, des prévisions d'excédents apparaissent, à régime inchangé ; elles seront révisées à la hausse au cours de la négociation ; il existe donc des marges importantes pour donner des satisfactions à chacun. D'autre part, la croissance rapide de l'emploi engendre celle des difficultés de recrutement perçues par les entreprises ; les rapports entre l'offre et la demande se transforment sur le marché du travail ; dans une perspective annoncée de retour vers le plein emploi les organisations patronales, mais aussi le gouvernement, se préoccupent de la mobilisation des ressources de main-d'œuvre effectivement ou potentiellement disponibles ; le thème de l'incitation au travail (ou de la lutte contre les désincitations au travail) prend une importance grandissante.

13. Ce qu'Ernest-Antoine Sellière exprimait d'une autre façon : « Nous avons trouvé les circonstances pour foncer dans la brèche de certaines erreurs tactiques et mettre ainsi les syndicats de notre côté », *La revue des entreprises*, n° 618 bis, janv.-fév. 2000, p. 31.

En troisième lieu, la réforme du RAC constitue le premier chantier effectivement engagé dans le cadre de la « refondation sociale ». Les stratégies des acteurs sont nécessairement infléchies par leur appréciation globale de cette dynamique, en particulier de la perspective d'élargir la sphère d'autonomie de la négociation collective face à l'intervention publique.

Nous précisons, dans un premier temps, les positions initiales des négociateurs avant de mesurer leur évolution au cours du processus de négociation.

II.1. Les positions initiales des acteurs

Le gouvernement ayant choisi d'attendre les résultats de la négociation avant de se prononcer, le contexte de celle-ci est défini par les positions des organisations patronales et syndicales.

Les organisations patronales

Le Medef s'est vu reconnaître la responsabilité de mener les négociations ; il n'apparaîtra pas de divergences publiques avec la CGPME et l'UPA. Il est donc possible de se limiter aux positions du premier. Elles sont rendues publiques à l'occasion du premier rapport d'étape établi par le Medef ; il précise à cette occasion ses objectifs pour le RAC¹⁴. Ils sont organisés en trois chapitres.

- « Assurance chômage : instrument actif d'une politique de retour à l'emploi ». A l'image de certaines expériences étrangères, il s'agit de promouvoir l'aptitude à l'emploi et de mieux la faire correspondre aux besoins du marché du travail. Ceci inclut la proposition à chaque chômeur d'un contrat de retour à l'emploi, de lui présenter des offres d'emploi « adaptées à ses connaissances », « correspondant aux *compétences* validées »¹⁵ ; les solutions proposées devront être adaptées si des offres d'emploi n'ont pu être présentées dans un « délai raisonnable » ; enfin, il faut, dès le départ, renforcer les incitations à la reprise d'emploi.

- « Mieux insérer les jeunes ». Un service spécifique d'orientation et de conseil doit être offert à tous les jeunes. Les aller-retour entre chômage, formation et emploi doivent être traités par de nouveaux dispositifs. Les instruments de qualification et d'apprentissage doivent être simplifiés et faire mieux coïncider offres et demandes d'emploi.

- « Lutter contre la précarité en créant de nouveaux types de contrat de travail ». Avec des modalités différentes selon les professions seraient créés

14. « Assurance chômage : le retour à l'emploi », in « Refondation sociale – Premier rapport d'étape », *La Revue des entreprises*, n° 620, avril 2000.

15. Les mots soulignés dans les citations utilisées dans l'ensemble de cet article le sont toujours par nous, sauf indication contraire.

de « nouveaux types de contrats dont la durée serait liée à l'achèvement d'un contrat ou d'une mission ».

L'axe central qui fédère ces propositions est la mise en place d'un ensemble de dispositifs qui renforcent l'incitation à accepter les emplois proposés, qui améliorent l'aptitude des chômeurs à répondre aux exigences de ces emplois et qui offrent aux entreprises un degré supplémentaire de flexibilité quant à la durée des contrats de travail. En résumé, c'est un programme de mobilisation quantitative et qualitative des ressources de main-d'œuvre en fonction des besoins des entreprises. Enfin, il est significatif que ce document, destiné à cadrer les négociations sur la réforme du RAC, ne contienne aucune proposition explicite sur les caractéristiques de l'indemnisation : taux, durées, filières, ...¹⁶ mais englobe des dispositions qui relèvent de domaines différents (insertion professionnelle des jeunes, contrats de travail) présentés comme interdépendants des projets avancés en matière d'« activation » des chômeurs¹⁷.

Les organisations syndicales

Il serait artificiel de chercher à dégager un socle commun aux positions des différentes confédérations, sauf sur des thèmes très généraux tels que l'amélioration de l'indemnisation ou la lutte contre la précarité. Il est plus utile d'identifier la nature des priorités que chacune d'entre elles affichait au départ¹⁸ pour mieux comprendre ce qui a fondé leurs choix dans les diverses étapes du processus. Plutôt que de les présenter dans un ordre arbitraire, il est plus éclairant de les regrouper selon leurs options sur les versions successives des conventions et donc, finalement sur leur évaluation du compromis final : la CFDT et la CFTC ont signé tous les accords, la CFE-CGC a rallié en septembre le camp des signataires, la CGT et la CGT-FO ont refusé toute signature, sauf celle de la convention de gestion.

- La CFDT, lors de la première réunion du groupe de travail « indemnisation, formation, retour à l'emploi », chargé de préparer la négociation, présente trois orientations¹⁹ :

- priorité : l'indemnisation des jeunes, des temps partiels, des chômeurs de longue durée et des travailleurs précaires (avec, en particulier, l'allongement de 8 à 18 mois de la période de référence pour l'accès à la 1^{er} filière et

16. Par ailleurs, le Medef demande que l'ARPE soit examinée dans le cadre de la négociation sur les retraites et non sur l'assurance chômage.

17. Aspect qui sera renforcé par l'affirmation du caractère « indissociable » des dispositions du Protocole d'accord du 14 juin (Art. 17).

18. Il s'agit donc seulement des points mis en avant par les organisations et non de la liste complète de leurs demandes.

19. « Assurance chômage : le programme CFDT », *Syndicalisme Hebdo*, n° 2.788, 13 avril 2000.

la création d'un niveau minimum d'indemnisation comparable à celui de l'ASS) ;

- le développement des mesures actives favorisant le retour à l'emploi selon un parcours personnalisé (« *dans ce cadre*, pourquoi ne pas revoir la dégressivité ? » s'interroge Michel Mersenne, secrétaire confédéral chargé du dossier) ;

- des dispositions incitant les entreprises à embaucher des jeunes sans emploi ou des chômeurs de longue durée.

- La CFTC affirme « la priorité à l'adéquation entre formation, indemnisation et réinsertion des chômeurs »²⁰ ; elle considère essentiel de développer et d'améliorer la formation pour permettre un meilleur et plus rapide accès à l'emploi. Par ailleurs, un « meilleur rapport » doit être trouvé entre périodes cotisées et périodes indemnisées. Enfin, les CDD doivent être rendus moins attractifs pour lutter contre les abus d'utilisation.

- La CFE-CGC avant l'ouverture des négociations avait surtout manifesté son attachement à l'ARPE, aux conventions de coopération et aux conventions de conversion ainsi que le souhait d'une réduction, voire d'une suppression de la surcotisation cadre. Au cours des négociations, elle complètera par étapes ses positions en réaction aux propositions du Medef (voir ci-après).

- La CGT privilégie deux axes majeurs :

- « le système d'indemnisation est *totale*ment lié à une politique offensive de l'emploi et de l'insertion »²¹ ; la seconde composante doit être intégrée dans les fonctions du RAC puisque, à l'ouverture des négociations, la CGT demande le développement de l'aide aux chômeurs en matière d'aide à la recherche d'emploi et d'insertion²² ;

- le système d'indemnisation doit être « unique, solidaire pour tous les travailleurs privés d'emploi sans dégressivité »²³ avec une indemnisation égale à 80 % du revenu brut d'activité et une référence minimale à la valeur du SMIC revendiqué par la CGT (8 500 F par mois à cette date) ; enfin les conditions d'ouverture liées à la durée du travail antérieure doivent être supprimées.

20. *La vie à défendre*, n°77, avril 2000.

21. Jacqueline Lazarre, « Discuter sur le fond du système d'indemnisation du chômage », *Le Peuple*, n°1.517, 12 janvier 2000.

22. « Négociation UNEDIC-Déclaration de la CGT » (16 mars), *Le Peuple*, n°1.524, 5 avril 2000.

23. *Ibidem*.

- La CGT-FO tient son congrès au mois de mars ce qui est l'occasion de préciser ses positions : l'assurance chômage « a pour objectif de servir un revenu de remplacement, pendant une durée déterminée, aux salariés momentanément privés d'emploi » (...) « Le Congrès s'oppose à toutes les tentatives des gouvernements d'en faire un instrument de leur politique d'emploi » (...) « Le Congrès s'oppose à l'orientation dite d'activation des dépenses passives »²⁴. Par ailleurs, la CGT-FO demande notamment l'allongement des paliers de l'AUD « dans la *perspective* de la suppression de la dégressivité » ainsi que le réexamen de la période d'affiliation et de l'allocation plancher pour une meilleure couverture des travailleurs précaires.

Au total, il existe une demande générale d'accroissement du taux et du niveau de couverture, en particulier au bénéfice des emplois précaires, et de maintien de l'ARPE. La suppression totale de la dégressivité n'est pas présentée comme un objectif immédiat, sauf pour la CGT. Toutes les organisations, sauf la CGT-FO, qui refuse la confusion avec les responsabilités de l'Etat, sont d'accord pour articuler, au sein du RAC, mesures d'indemnisation et mesures actives d'aide à la réinsertion professionnelle, notamment par la formation. Toutes les organisations, sauf la CGT qui défend un système unique, sont d'accord pour la défense d'un régime d'assurance paritaire autonome contre la double menace de l'étatisation et de la privatisation.

II.2. Les étapes de la négociation

En simplifiant, deux phases peuvent être distinguées dans le processus de négociation. La première va de l'ouverture des négociations jusqu'au 1^{er} août²⁵ ; elle est caractérisée par le déplacement et le durcissement du conflit qui opposait d'abord les organisations patronales aux organisations syndicales et qui oppose finalement les signataires à l'Etat, lui-même soumis à la pression des non-signataires. La seconde phase s'achève pour l'essentiel avec l'arrêté d'agrément du 4 décembre mais ne sera définitivement conclue, sur le plan institutionnel, qu'avec la loi DDOSEC du 17 juillet 2001 ; elle se caractérise par la définition progressive d'un compromis entre l'Etat et les signataires (auxquels s'est ajoutée la CFE-CGC), compromis rejeté par les deux organisations non-signataires²⁶.

24. « Résolution Protection Sociale », XIX^e Congrès confédéral, *FO Hebdo*, n° 2.475 (Supplément), 3 mai 2000.

25. Date de la lettre des organisations signataires en réponse au refus d'agrément de l'Etat.

26. On trouvera la référence des textes principaux qui jalonnent ce processus dans l'encadré ci-après.

Liste des documents et abréviations utilisés dans le texte

Documents

- Medef, « Refondation sociale – Premier rapport d'étape », *La Revue des entreprises*, n° 620, avril 2000.
- P. + CARE : Protocole d'accord du 14 juin 2000 sur les voies et moyens favorisant le retour à l'emploi et Convention d'aide au retour à l'emploi, LSQ, n° 8.089, 23/06/00.
- Conv. [7] : Convention du 1^{er} juillet 2000 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, LSQ, n° 63/2000, 11/08/00.
- R. Agr. : Lettre de notification du refus d'agrément du 24 juillet 2000, LSQ, n° 62/2000, 11/08.
- Conv. [9] : Convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, approuvée le 23 septembre 2001, LSQ, n° 83/2000, 09/10/00
- Conv. [10] : Convention de même intitulé approuvée le 19 octobre 2000, LSQ, n° 8.131, 21/12/00.
- Agr. : Rapport relatif à l'agrément de la convention du 1^{er} janvier 2001 et Arrêtés d'agrément, LSQ, n° 8.131, 22/12/00.
- Conv. EUA et AU : Conventions Etat-Unedic-ANPE et ANPE-Unedic du 23 avril 2001, LSQ, n° 8.199, 20/07/01.
- C.E. : Conclusions du commissaire du gouvernement et Arrêts du Conseil d'Etat sur le refus d'agrément de la convention du 1^{er} juillet 2000 et l'agrément de la convention du 1^{er} janvier 2001, *Droit Social*, n° 9/10, sept.-oct. 2001, pp. 842-874.
- DDOSEC : Loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, LSQ, n° 8.200, 26/07/01.

Abréviations

- ARE : aide au retour à l'emploi.
- CQ : contrat de qualification.
- IC : institution compétente.
- PAP : projet d'action personnalisé.
- PARE : plan d'aide au retour à l'emploi.
- RAC : régime d'assurance chômage.
- SIFE : salarié involontairement privé d'emploi.

un accord « idéologique et d'inspiration thatchérienne »³⁴, un « contrat individuel obligatoire et coercitif »³⁵. L'analyse des débats conduit à mettre en évidence cinq domaines où les positions se sont le plus directement affrontées et où les conventions introduisent des novations significatives.

• Les « nouveaux contrats de travail ». Toutes les organisations syndicales avaient jugé inacceptables les positions initiales du Medef. Le protocole d'accord ne s'en écarte pas sensiblement. D'une part, est créé un « contrat de travail pour l'insertion et la réinsertion », réservé aux publics rencontrant des difficultés d'emploi, dont les modalités seront définies par un accord national interprofessionnel. D'autre part, des contrats de travail pour la durée d'un projet ou d'une mission³⁶ peuvent être mis en place par des accords de branche. Le principe est donc acté mais ses modalités de mise en œuvre renvoyées à des négociations ultérieures, ce qui peut être interprété comme un renvoi *sine die*.

• Le CARE-PARE. Le contrat d'aide au retour à l'emploi, devenu convention puis plan, a été un objet d'affrontement majeur. Le conflit portait sur son caractère généralisé et obligatoire et sur la possibilité, pour le RAC, de donner une définition de l'emploi convenable différente de celle du Code du travail puis de sanctionner les refus, sans motif légitime, de prestations d'accompagnement ou d'offres d'embauche selon des critères définis par les signataires (voir, ci-après, points III.1, III.2 et III.3). Remarquons qu'il n'y avait pas de désaccord sur l'offre de prestations nouvelles mais la majorité des organisations syndicales entendaient rester dans le seul cadre du Code du travail pour les sanctions et donner au PARE, au moins initialement, un caractère volontaire. Par exemple, pour la CGT-FO, Jean-Claude Quentin, secrétaire confédéral en charge du dossier, estime en cours de négociation que le CARE « sera forcément facultatif dans la mesure où, de toute façon, il est matériellement impossible de le généraliser »³⁷ et, au terme de cette négociation, Marc Blondel rappelle qu'« un compromis était possible. Il passe par le volontariat, nous l'avons dit et répété »³⁸. La CGT et la CFTC défendent aussi le principe du volontariat et refusent les sanctions. La CFE-CGC a une position plus nuancée ; son président Jean-Luc Cazettes déclare à France Culture : « Nous souhaitons quelque chose qui soit basé sur le volontariat et sur l'expérimentation pendant deux ou trois ans quitte, ensuite, à le systématiser »³⁹. La CFDT semble avoir cru, un moment, que ce principe serait accepté par le patronat ; Michel Mersenne, secrétaire confédéral en charge du dossier, déclare à propos du changement de vocabulaire entre « contrat » et « convention » : « Un

36. Contrats d'une durée comprise entre 18 mois et 5 ans.

37. *FO Hebdo*, n° 2.479, 31 mai 2000.

38. *FO Hebdo*, n° 2.483, 5 juillet 2000.

39. *La lettre confédérale*, n° 1.015, 23 juin 2000.

contrat évoque un rapport de droit individuel entre le chômeur et l'institution. A ce titre, il faisait craindre l'obligation d'une adhésion au dispositif pour ouvrir les droits aux allocations. La convention lève cette inquiétude car elle se situe dans le cadre d'un droit collectif »³⁸. Les accords de juin et juillet tranchent clairement en faveur du caractère obligatoire du PARE et de l'existence de sanctions propres au RAC³⁹.

- La dégressivité. Cette question débouche sur un résultat initialement inattendu. En échange du caractère obligatoire du PARE, le Medef accepte la suppression immédiate et générale de la dégressivité pour les nouveaux inscrits ainsi que son interruption pour les chômeurs en cours d'indemnisation qui opteront pour le PARE⁴⁰. Remarquons que la CFE-CGC avait proposé de lier la question de la dégressivité à celle du volontariat pour le CARE-PARE : « on peut entrer dans cette discussion si, au lieu d'avoir une dégressivité qui est actuellement la règle du RAC, on encourage, par le maintien des indemnités, ceux qui vont faire de la formation, faire un bilan de compétences et éventuellement qui sont prêts à accepter des emplois dans d'autres domaines d'activité et d'autres zones géographiques »⁴¹. De même, la CFDT avait annoncé qu'elle n'était pas opposée au CARE, à condition qu'il ne s'agisse pas d'un contrat, si la dégressivité était supprimée⁴².

- L'extension du taux de couverture. La prévision d'excédents faisait de l'élargissement des conditions d'accès au RAC, notamment pour les travailleurs précaires, l'une des revendications communes aux organisations syndicales. En ce domaine, les progrès ont été limités puisqu'ils se résument, pour l'essentiel, à l'élargissement de 8 à 14 mois de la période de référence sur laquelle sont établis les 4 mois de cotisations permettant l'accès à la filière 1 du RAC⁴³.

- L'« indissociabilité ». L'article 17 stipule que « les dispositions du présent protocole forment un tout indissociable, la mise en œuvre de chacune

38. *Syndicalisme Hebdo*, n° 2.795, 1^{er} juin 2000.

39. La CFDT explique son acceptation en rappelant que, dans le passé, les dispositifs facultatifs ont toujours bénéficié aux plus qualifiés.

40. Sous réserve, dans les deux cas, de la clause de sauvegarde qui permet la suppression de la dégressivité en cas de déséquilibre financier du régime.

41. Jean-Luc Cazettes, *La lettre confédérale*, n° 1.011, 19 mai 2000.

42. *Syndicalisme Hebdo*, n° 2.792, 21 mai 2000.

43. La fixation des conditions minimales d'éligibilité à l'indemnisation implique un arbitrage difficile. L'abaissement de ces conditions améliore le statut des travailleurs précaires mais risque de favoriser l'élargissement du recours par les employeurs à des contrats de très courte durée. Le coût social de ces modes de gestion est alors transféré sur la collectivité comme dans le cas des intermittents du spectacle. Les modes d'indemnisation des travailleurs précaires doivent donc être fixés en cohérence avec les règles qui définissent les conditions de recours aux emplois précaires et les taux de cotisations au RAC.

A la différence de la solution retenue, c'est-à-dire l'allongement de la période de référence, la CGT-FO demandait la réduction de la durée minimum de cotisations (3 mois sur 12 mois).

de ses dispositions étant entièrement liée à la mise en œuvre des autres dispositions ». Il est complété par l'article 16 qui indique qu'en l'absence des transpositions législatives et réglementaires nécessaires, « le protocole sera considéré comme nul de plein droit ». Ce dispositif est central pour le Medef puisqu'il conditionne la survie du RAC à un agrément global de l'accord par le gouvernement, sous réserve des modifications législatives ou réglementaires qu'il devra présenter au Parlement ou édicter lui-même. Il présente aussi l'avantage de lier les signataires sur les négociations de mise en œuvre des nouveaux contrats de travail.

Au travers des novations qui viennent d'être présentées, les accords de juin et juillet introduisent une nouvelle logique du régime paritaire d'assurance chômage à la fois dans les rapports à l'Etat, puisque le RAC s'auto-institue dans une fonction autonome de régulation du marché du travail (aide au retour à l'emploi, nouveaux contrats de travail), et dans ses rapports avec les chômeurs indemnisés puisqu'il établit avec eux une relation contractuelle individuelle définissant des engagements réciproques ⁴⁴.

Le refus d'agrément

Les trois confédérations non-signataires s'efforcent immédiatement d'établir un front commun. Dès le 20 juin elles adoptent un communiqué refusant aussi bien un PARE qui ne serait pas basé sur le volontariat que la mise en place de nouveaux contrats de travail précaires. Elles se déclarent prêtes à *poursuivre* les négociations et, pour cela, elles approuvent le 28 juin un « projet de socle du RAC » construit sur trois axes ⁴⁵ :

- l'amélioration du taux de couverture, la suppression de la dégressivité, le maintien de l'ACA et de l'ARPE, ce qui implique le maintien du taux de cotisation à 6,18 % ;

- l'affirmation de la responsabilité des entreprises en amont de la rupture du contrat de travail (droit à la formation pour tous, garantie de reclassement en cas de licenciement ...) ;

- l'aide à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle dans un emploi stable sous la responsabilité de l'ANPE, en partenariat avec l'UNEDIC et l'AFPA, dans le cadre de dispositifs ouverts à tous les demandeurs d'emploi sur la base du volontariat.

Les trois organisations sont probablement sans illusion sur une reprise de la négociation, immédiatement refusée par les signataires des accords, mais elles entendent démontrer l'existence d'un projet alternatif, ce qui constitue un moyen de renforcer leur pression sur le gouvernement dans le cadre de la procédure d'agrément. Le gouvernement fondera ses décisions

44. « Considérant (...) l'utilité de contractualiser les engagements du demandeur d'emploi et du régime d'indemnisation » (5^e considérant du préambule du protocole).

45. Voir, par exemple, le texte complet dans *La lettre confédérale*, n° 1.016, 30 juin 2000.

sur une double argumentation ⁴⁶ qui sera ultérieurement validée par le Conseil d'Etat ⁴⁷. En premier lieu, au nom du contrôle de légalité, il rejette les dispositions non-conformes au Code du travail (en particulier le caractère obligatoire du PARE) ce qui entraîne, au nom de l'indivisibilité, le refus global d'agrément de l'accord du 1^{er} juillet. En revanche, constatant la divisibilité, il agrée les accords séparés relatifs à la prolongation des conventions de conversion jusqu'au 31 décembre 2000 et l'ouverture de l'ARPE à la génération 1942. En second lieu, au nom de son pouvoir d'appréciation fondé sur des motifs d'intérêt général, il rejette sur le fond l'accord en ce qu'il ne garantit pas l'équilibre financier du régime (notamment le financement du PARE et la clarification des relations financières avec l'Etat) et en ce qu'il engendre des risques pour les demandeurs d'emploi (système à double vitesse, contrôle et sanctions de la recherche d'emploi ...). Il exprime finalement son souhait d'une reprise des négociations.

Les cinq organisations signataires répondent par une lettre du 1^{er} août qui entend réfuter point par point l'argumentation gouvernementale. Elles se déclarent prêtes à ouvrir la discussion avec l'Etat sur quatre points qui concernent les relations de celui-ci avec le RAC mais excluent toute reprise de la négociation. S'amorce ainsi ce qui a été appelé un « bras de fer » opposant les signataires à l'Etat dont la fermeté est réclamée par les trois non-signataires sur la base du « socle » commun.

Les conditions d'un compromis (septembre 2000-juillet 2001)

La période qui s'ouvre en septembre 2000 et s'achève en juillet 2001 est caractérisée par une succession de négociations, formelles et informelles, et d'actes publics, réglementaires, parlementaires ou juridictionnels qui, sous réserve des décisions finales à venir des juridictions civiles, conduisent à la mise en place, le 1^{er} janvier puis le 1^{er} juillet 2001, des éléments du nouveau régime d'indemnisation du chômage. Il est nécessaire d'en rappeler les principales étapes avant d'en tirer quelques enseignements.

Les principales étapes

Au mois de septembre, l'ensemble des organisations patronales et syndicales se retrouvent non pas, aux yeux des signataires, pour une réouverture des négociations mais seulement pour « examiner les modalités d'adaptation de certaines dispositions » ⁴⁸, c'est-à-dire en fait pour éliminer

46. Lettre du ministre de l'Emploi et de la Solidarité et du ministre de l'Economie aux signataires (24 juillet), LSQ, n° 63/2000, 11 août 2000. Les deux ministres avaient déjà fait état des mêmes préoccupations dans une lettre adressée au président de l'UNEDIC le 3 juin c'est-à-dire avant la signature du protocole d'accord.

47. Arrêt du 11 juillet 2001 sur les recours contre le refus d'agrément (*Droit social*, sept.-oct. 2001).

48. Texte de la lettre de convocation envoyée par les signataires pour la réunion du 22 septembre.

les éléments qui font obstacle à l'agrément. La première convention dite du 1^{er} janvier 2001 est adoptée le 23 septembre par les signataires initiaux rejoints par la CFE-CGC. Les principales modifications sont les suivantes :

- la mise en œuvre est décalée de 6 mois ce qui permet de dégager une enveloppe, d'un montant non-précisé dans la convention (on évoque le chiffre de 16 milliards) pour la « clarification » des relations financières avec l'Etat ;

- la période de référence pour l'accès à la filière 1 passe de 14 à 18 mois ;

- la définition de l'emploi convenable est modifiée : les compétences et aptitudes sont remplacées par les capacités professionnelles et les qualifications validées ;

- le pouvoir de contrôle et de sanction des ASSEDIC est sensiblement réduit par rapport à la convention de juillet et s'exerce dans le cadre des règles définies par le Code du travail ;

- le PAP tiendra compte du « degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche » (Art. 15).

Ce sont les trois derniers points, et tout spécialement le dernier, qui conduisent la CFE-CGC à signer⁴⁹. Dès le 2 octobre, une « communication du gouvernement »⁵⁰ exprime son désaccord portant principalement sur les sanctions, le déséquilibre financier et la généralisation du PARE⁵¹. Les signataires se remettent au travail et adoptent le 19 octobre une nouvelle version de la convention dite du 1^{er} janvier 2001. Une conversation téléphonique, le 15 octobre, entre le Premier ministre et le président du Medef semble avoir joué un rôle décisif. D'ultimes modifications sont introduites :

- le calendrier des réductions de cotisations est décalé dans le temps et l'étape finale est provisoirement supprimée⁵² ce qui permet de dégager 20 milliards pour l'Etat⁵³ ;

- les sanctions seront uniquement appliquées dans les termes définis par le Code du travail ;

- le refus de signature d'un PAP ne peut plus entraîner l'interruption de l'indemnisation.

Après accomplissement des procédures légales, l'arrêté d'agrément est signé le 4 décembre. La convention relative aux institutions de l'assurance chômage, dite « convention de gestion » de l'UNEDIC, est adoptée le 22 mars ; elle recueille l'adhésion de la CGT-FO puis ultérieurement de la

49. *La lettre confédérale*, n° 1.022, 23 septembre 2000.

50. *LSQ*, n° 83/2000, 9 octobre 2000, pp. 17-18.

51. Aux yeux du gouvernement, il faut « cibler les moyens sur les personnes qui en ont le plus besoin ».

52. Le taux au 1^{er} juillet 2002 ne sera plus de 4,90 mais de 5,40 %.

53. Soit 15 milliards de versements et 5 milliards d'abandon de créance.

CGT. Or ce texte stipule que les organisations signataires « sont réputées adhérentes » à la convention du 1^{er} janvier 2001. Il s'agit d'une innovation importante. Depuis 1958, pour chaque grande étape de l'évolution du régime, deux textes étaient successivement adoptés : d'abord, un accord de politique générale sur l'assurance chômage, puis une convention sur l'indemnisation du chômage qui en donnait une traduction juridique opératoire. Les organisations non-signataires du premier texte participaient aux instances paritaires du régime dès lors qu'elles avaient signé le second texte (solution qu'elles avaient jusqu'alors toujours retenue). Or, dans le cas présent le premier texte était l'accord de juin et le second la convention du 1^{er} janvier 2001 dont la CGT et la CGT-FO n'étaient pas signataires. Les signataires, qui souhaitaient le maintien de ces deux organisations au sein du RAC, ont donc, pour le rendre possible, utilisé la « convention de gestion », jusqu'alors simple document technique de portée interne. Ainsi toutes les organisations syndicales demeurent présentes dans les instances paritaires du régime. Ceci n'avait pas seulement une signification politique de long terme mais aussi une importance pratique immédiate puisqu'il restait à négocier les conventions Etat-UNEDIC-ANPE et ANPE-UNEDIC ainsi qu'à définir les modalités de mise en œuvre de l'allocation de formation ⁵⁴.

Le 23 avril sont adoptées la convention Etat-UNEDIC-ANPE et la convention ANPE-UNEDIC qui étaient nécessaires à la mise en œuvre de la convention du 1^{er} janvier 2001. Enfin, le Parlement vote la loi DDOSEC, promulguée de 17 juillet, qui donne une base légale aux nouveaux dispositifs de politique « active » de l'emploi. Le 11 juillet, dans deux arrêts distincts, le Conseil d'Etat valide le refus d'agrément du mois de juillet 2000 et, pour l'essentiel, valide *de facto* l'arrêté d'agrément de décembre ⁵⁵.

L'ensemble du dispositif peut donc être mis en œuvre, sous la seule menace du contentieux devant les juridictions civiles portant sur la légalité de l'accord. Nous reviendrons plus loin (points III et IV) sur les enseignements qui peuvent en être tirés sur le fond mais, dès maintenant, quelques observations peuvent être dégagées sur la procédure d'obtention du compromis final.

54. De plus, les organisations non-signataires auraient pu bloquer le processus de regroupement des Assédic qui était en cours de réalisation.

55. Les annulations prononcées par le Conseil concernent des dispositions de la convention auxquelles la loi DDOSEC donnera, quelques jours plus tard, une base légale.

Une négociation « atypique »

La période qui va de début septembre à début décembre met en évidence un dualisme dans le processus de négociation qui a toujours probablement été présent à quelque degré dans le passé mais qui n'était jamais apparu aussi ouvertement. D'une part, les procédures formelles de la négociation collective interprofessionnelle se déroulent dans le strict respect de la légalité : toutes les organisations syndicales sont invitées aux séances officielles de négociation ou d'interprétation des accords ; les modalités de consultation du Comité supérieur de l'emploi sont respectées. Le Conseil d'Etat examinera en détail et approuvera la régularité de l'ensemble. D'autre part, il semble clair pour l'ensemble des observateurs, que la « vraie » négociation se déroule ailleurs de manière informelle et qu'elle a lieu entre l'Etat et les signataires. Cette situation a une double origine.

En premier lieu, le camp des non-signataires n'est pas uni en dépit du « socle » commun adopté en juillet. Dès septembre, la CFE-CGC rallie le camp des signataires estimant que les intérêts de l'encadrement sont désormais suffisamment protégés. Quant à la CGT et à la CGT-FO, si elles sont d'accord pour dénoncer un PARE coercitif et individualisé, elles ont des objectifs radicalement différents sur l'avenir du RAC. Dès le 2 août, dans un article publié par *Le Monde*, Marc Blondel avait affirmé la priorité : « Il faut sauver le paritarisme ». La CGT-FO a, dès l'origine, accordé une importance stratégique à l'UNEDIC, même si elle a été, à partir de 1992, écartée des présidences alternantes. Elle est, comme nous l'avons vu, attachée à l'autonomie et à la spécificité du régime paritaire d'indemnisation ; elle entend l'écartier des responsabilités de la politique de l'emploi qui, à ses yeux, relèvent de l'Etat. La CGT, de son côté, est peu attachée au régime paritaire où le jeu des majorités l'a confinée dans un rôle surtout critique. Elle a vu dans la crise de juin-juillet l'occasion de faire progresser sa revendication d'un système unique d'indemnisation pour tous les chômeurs incluant des dispositifs d'aide à la réinsertion sous l'égide du service public de l'emploi. Si les deux organisations dénoncent les « parodies de négociation », elles n'ont en commun qu'une position critique ⁵⁶.

56. Cette position critique s'exprime, dans la phase finale, selon des modalités différentes. Si la CGT-FO souligne les contradictions entre les interprétations de la convention données par les signataires et par les représentants du gouvernement, c'est pour conclure sur « les huit impostures du PARE » (*FO Hebdo*, n° 2.495, 2 novembre 2000). La CGT semble ne pas sous-estimer les concessions finales. A propos du supposé accord entre le Premier ministre et le président du Medef, Bernard Thibault déclare : « le Medef aura lâché sur ses prétentions initiales pour se contenter de protéger la « cagnotte » qu'il veut empocher avec la réduction des cotisations patronales » ; il parle d'un « repli stratégique des patrons moyennant rançon » (*Le Peuple*, n° 1.533-H5, 15 novembre 2000). Plus tard, Jacqueline Lazarre, responsable de la négociation souligne que « les contradictions demeurent immenses entre le contenu de l'agrément et celui de la convention » ; ces contradictions ne sont « pas seulement une hypocrisie mais le résultat de nos luttes » ; elles peuvent constituer des « bases d'appui » (*Le Peuple*, n° 1.535, 13 décembre 2000).

En second lieu, les organisations syndicales signataires souhaitent l'obtention d'un accord dans la mesure où elles sont attachées au RAC et à la poursuite de la dynamique de refondation sociale. En revanche, elles ont peu à craindre et elles ont surtout à gagner de la plupart des concessions exigées par l'Etat ; celles-ci vont amener à améliorer la définition de l'emploi convenable, à renforcer le rôle de l'ANPE dans la mise en œuvre du PAP, à réaffirmer la seule autorité du Code du travail et de l'administration quant aux critères et aux décisions de sanction⁵⁷. Le « bras de fer » a donc bien lieu principalement entre l'Etat et le Medef avec une intermédiation active de la CFDT, comme en témoigne symboliquement la conversation téléphonique au sommet qui ouvre la voie au compromis final. Curieusement, nous y reviendrons au point IV, la stratégie de refondation sociale du Medef, qui reposait sur la création d'une sphère d'autonomie conventionnelle réservée aux « partenaires sociaux », le conduit, sur le premier dossier traité, à la négociation informelle d'un compromis avec l'Etat, négociation sur laquelle s'exercent les pressions contradictoires des organisations syndicales.

III. Le contenu des accords

En laissant de côté un certain nombre de dispositions qui ne sont pas négligeables mais que nous considérons d'importance secondaire, nous limiterons l'analyse à quatre thèmes qui ont joué un rôle central dans l'affrontement des stratégies des acteurs et dans l'élaboration des compromis acceptés par une partie d'entre eux :

- le passage d'une logique dite passive d'indemnisation des demandeurs d'emploi à une logique dite d'activation des dépenses du régime d'assurance chômage ;
- la transformation de la définition de l'« emploi convenable » et donc des motifs légitimes de refus d'une proposition d'embauche ;
- le renforcement des obligations qui s'imposent au chômeur indemnisé et des sanctions résultant du non-respect de ces obligations ;
- enfin, le mode de partage des excédents financiers anticipés pour la période d'application de la convention.

Cette analyse sera complétée par l'examen d'un thème transversal qui a suscité de vifs débats : le nouveau régime d'indemnisation est-il générateur d'un système « à deux vitesses » ?

57. Certes, les transferts financiers vers l'Etat amenuisent les réductions de cotisations pour les salariés mais les organisations syndicales signataires n'avaient jamais fait de la réduction des cotisations un objectif explicite de négociation (sauf la CFE-CGC pour la surcotisation « cadres » qui demeure supprimée). Elles vont se satisfaire de la « demande » que ces ressources soient affectées au régime de solidarité (Art. 9).

III.1. Les dispositifs d'activation

L'objectif, dans ce domaine, est de dépasser le simple versement d'un revenu de remplacement aux salariés involontairement privés d'emploi (SIPE) par l'adjonction d'une gamme de prestations favorisant la recherche d'emploi et la réinsertion professionnelle. Paradoxalement ce thème, qui a été le plus mis en avant par les signataires de l'accord, est celui qui soulève le moins de désaccords sur le fond avec les non-signataires. La CGT est d'accord sur le principe, même si elle discute les modalités ; la CGT-FO est plus réservée car elle tient à affirmer la responsabilité de l'Etat en matière de politique de l'emploi ; cependant, elle a approuvé des mesures de ce type⁵⁸ financées jusqu'alors, au moins partiellement, par l'UNEDIC, telles que l'AFR, les conventions de conversion ou l'ARPE. Par ailleurs, le gouvernement exprime, dès l'origine, son accord avec cette orientation. Les discussions et les modifications porteront donc principalement sur les modalités des prestations nouvelles, sur les conséquences qui en résultent par rapport aux prestations existantes et sur la définition des opérateurs responsables de la mise en œuvre.

Les opérateurs et les prestations

Les prestations sont mises en œuvre dans le cadre du PARE et plus précisément du PAP dont le Protocole de juin 2000 prévoit qu'ils sont signés entre le SIPE et l'« institution compétente »⁵⁹. Celle-ci est donc responsable des dispositifs ; il est seulement précisé qu'elle définit les critères et les modalités de partenariat avec les « prestataires extérieurs ». La solution retenue ne changera pas pour le PARE mais sera modifiée radicalement pour le PAP. Selon la convention de juillet, le PAP est signé par le SIPE, l'ASSEDIC et l'ANPE ; l'ASSEDIC procède au suivi d'exécution ; une convention de partenariat est prévue entre l'UNEDIC et l'ANPE sur le PARE. Dans la convention finale, le PAP est signé par le SIPE et l'ANPE ; il est seulement « visé » par l'ASSEDIC. L'ANPE est donc devenue opérateur principal, elle-même susceptible de recourir à des partenariats ; l'ASSEDIC n'a qu'un rôle de suivi. Ce transfert de responsabilité est traduit de manière plus précise dans les modalités de mise en œuvre des différentes prestations.

Définie dès le Protocole de juin, la gamme des prestations n'est pas mo-

58. Dès lors qu'elles étaient fondées sur le volontariat.

59. L'« institution compétente », dans le Protocole, est celle qui doit prendre la suite de l'UNEDIC et des ASSEDIC ; elles sont aujourd'hui désignées par les termes « Unédic » et « Assédic ». Ceci explique que, pour la période postérieure à cette modification, nous utilisons dans le texte les nouveaux sigles « Unédic » et « Assédic »

difiée ensuite ⁶⁰. La « formation qualifiante, diplômante ou d'adaptation » prévue par le Protocole donne naissance à l'« aide à la formation » (convention de juillet) dont la loi DDOSEC précise qu'elle est « prescrite par l'ANPE ». Elle est complétée (Conv. EUA et DDOSEC) par une « allocation de fin de formation », sur financement public, pour assurer, après le terme de l'indemnisation, l'achèvement de formations déjà entamées. L'aide à la mobilité géographique est également délivrée, comme l'accès aux contrats de qualification adultes « sur prescription de l'ANPE » (DDOSEC). L'aide dégressive à l'embauche est attribuée « sur une offre préalablement déposée à l'ANPE » (Conv. AU) et pour un bénéficiaire « adressé à l'entreprise par l'ANPE » (DDOSEC).

Si l'Unédic et les Assédic conservent le contrôle des enveloppes budgétaires et une responsabilité de suivi de l'exécution du PAP, l'opérateur unique est bien l'ANPE en ce qui concerne la décision de prescription des mesures ou le choix des bénéficiaires.

Les changements relativement aux prestations antérieures

Le Medef avait affiché, dès avant l'ouverture des négociations, son hostilité aux prestations d'activation existantes dont il affirmait, pour la plupart d'entre elles, la « très faible efficacité ». Formellement, ces prestations disparaissent mais en général pour réapparaître sous des formes nouvelles. L'AFR est remplacée par l'allocation de formation ; cette dernière, à la différence de la première, est ouverte aux indemnisés de la filière 1 ⁶¹. A la possibilité de prolongation de l'AFR au delà de la durée d'indemnisation se substitue le recours à l'allocation de fin de formation sur financement public. L'allocation de conversion dans le cadre des conventions de conversion est supprimée. On considère que le PARE-PAP en constitue la généralisation à tous les chômeurs indemnisés par le régime. Cependant, les différences de droits reconnus aux bénéficiaires de l'un et l'autre régime ne

60. L'annulation par le Conseil d'Etat, le 11 juillet 2001, pour défaut de base légale, des fractions non réservées de l'agrément qui concernaient les mesures de politique active n'a eu qu'une valeur de décision de principe puisque la loi DDOSEC du 17 juillet a fourni cette base légale.

61. Il faut souligner qu'à la différence de l'AFR, l'allocation de formation n'a aucune existence juridique propre ; elle ne figure d'ailleurs pas dans le texte de la convention. Cette dernière prévoit seulement le maintien de l'allocation de retour à l'emploi pour les chômeurs qui suivront une formation prescrite par l'ANPE dès lors qu'elle est financée par l'Unédic. L'élément nouveau est donc le droit de décision de l'Unédic et des Assédic sur les formations susceptibles d'être financées (voir sur ce point l'article de Carole Tuchsirer dans ce numéro).

sont pas négligeables ⁶². Les conventions de coopération trouvent leur « équivalent fonctionnel » dans l'aide dégressive ; celle-ci est toutefois ciblée sur les seuls chômeurs de longue durée. L'ARPE, après sa création en 1995, n'avait fait l'objet que de prolongations successives pour des durées limitées et pour des générations définies. Le Medef était hostile à son renouvellement à la fois à cause de son coût et de l'inopportunité de favoriser des cessations anticipées d'activité compte-tenu de l'amélioration de la situation de l'emploi et des négociations à venir sur les retraites ⁶³. Finalement, l'ARPE est ouverte dès les accords de juin pour les salariés nés en 1942.

En résumé, le nouveau régime d'indemnisation ne crée pas une fonction nouvelle d'« activation » des dépenses d'indemnisation. Il transforme et généralise les dispositifs existants dont le principe était déjà accepté, parfois avec réticences, par tous les acteurs. Le processus de négociation a eu pour conséquence de transférer la responsabilité d'opérateur principal de l'UNEDIC vers l'ANPE sans modifier le contenu du compromis initial.

III.2. La définition de l'emploi convenable

Nous utilisons le terme d'« emploi convenable » retenu par les conventions de l'OIT ratifiées par la France mais le droit français n'emploie pas ce vocabulaire de sorte que la notion d'emploi convenable n'y est définie qu'indirectement à travers celle de motif légitime de refus d'une offre d'emploi par un chômeur ⁶⁴. Le Code du travail prévoit, dans des termes identiques, la radiation des listes de demandeurs d'emploi et la suppression du revenu de remplacement pour les personnes qui « sans motif légitime, refusent d'accepter un emploi, quelle que soit la durée du contrat de travail offert, *compatible* avec leur spécialité ou leur formation antérieure, leurs possibilités de mobilité géographique compte-tenu de leur situation personnelle ou familiale, et rétribué au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région » (Art. L 311-5 et L 351.17).

La définition combine des éléments de nature hétérogène : la trajectoire *antérieure* du chômeur quant à sa spécialité et sa formation ; ses conditions de vie *présentes* pour apprécier les possibilités de mobilité géographiques ; l'état *actuel* des marchés du travail sectoriels et locaux pour ce qui est du niveau de salaire.

62. La suppression de l'AFR et des conventions de conversion figurait parmi les motifs du refus d'agrément en juillet ; elle n'est plus évoquée lorsque l'agrément est donné en décembre.

63. Ce qui n'empêchera pas de nombreuses fédérations patronales de négocier des accords de branche sur les CATS (Cessation d'activité de certains travailleurs salariés) dans le cadre du passage aux 35 heures.

64. Nous avons développé cette question dans une publication antérieure qui n'est pas reprise ici (Freyssinet, 2000-b).

Dans ce domaine le protocole et la convention de juin introduisent deux innovations majeures : d'une part, l'emploi convenable (c'est-à-dire celui que le SIPE n'a pas de motif légitime de refuser) n'est pas lié à sa trajectoire antérieure mais à ses capacités actuelles ou potentielles (après une formation ou une reconversion) ; d'autre part, le périmètre de l'emploi convenable s'élargit avec l'allongement de la durée de chômage désormais scindée en trois phases.

Nous rencontrons ici l'un des points majeurs du conflit, sur lequel les modifications ont été les plus nombreuses. Les formulations successives mobilisent une riche gamme sémantique mais laissent une large incertitude sur les interprétations qui seront données en cas de litiges. Les conventions et leurs règlements annexés donnent une définition générale des catégories d'emplois qui seront proposées aux SIPE dans le cadre du PAP, puis en précisent les termes selon les trois phases qu'il sera éventuellement amené à traverser.

Définition générale

La formulation initiale (CARE, Art. 4) énonce deux catégories d'emplois qui seront proposés au SIPE : « ceux qui correspondent effectivement à ses *compétences* » et les « emplois disponibles » conformes à son PAP et auxquels il pourra accéder grâce à des prestations ou à une formation. Le renversement est total par rapport au Code du travail puisque la référence n'est plus dans le passé du SIPE (spécialité ou formation antérieure) mais dans le présent (compétences effectives) ou le potentiel (emplois auxquels il pourra accéder).

La convention de juillet précise le premier point : « emplois qui correspondent effectivement à la *qualification*, aux *compétences*, aux *aptitudes* du demandeur d'emploi » (Conv. [7] Art. 15). La convention de septembre introduit une troisième catégorie d'emplois proposés dans le cadre du PAP : « les catégories d'emplois vers lesquelles il souhaiterait éventuellement se reconverter ». Par ailleurs, elle adopte une nouvelle formulation pour la première catégorie : « emplois qui correspondent effectivement aux *qualifications validées*, à ses *capacités professionnelles* et rétribué au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région » (Conv. [9] Art. 15). Ces points demeurent inchangés dans la convention finale. On est donc passé du registre des compétences à celui des qualifications validées et des capacités professionnelles. Simultanément, la perspective d'une reconversion est introduite pour l'ensemble de la durée du PAP (pas seulement dans la phase 3 – voir ci-après) si le SIPE le souhaite.

Phase 1

La convention de juin indique que seront proposées au SIPE « des offres d'emploi correspondant à ses compétences professionnelles et à ses qualifi-

cations validées par le bilan, rétribuées au salaire normalement pratiqué dans la profession et la région » (CARE, Art. 4). L'article 16 des conventions de juillet, septembre et octobre stipule que le SIPE *doit donner suite* aux offres d'emploi « *correspondant* à ses compétences professionnelles et à ses qualifications ». Mais dans les versions de septembre et octobre est immédiatement ajoutée une autre phrase (« les emplois offerts doivent être compatibles... ») qui reproduit strictement les énoncés des articles L 311-5 et L 351-17 du Code du travail cités précédemment. Il semble bien en résulter que les emplois doivent simultanément respecter les deux types de conditions.

Phase 2

Au cours de la période comprise entre le sixième et le douzième mois d'exécution du PAP, la convention de juillet (CARE, Art. 7) stipule que le SIPE « devra répondre aux propositions d'embauche qui *entrent dans le champ* de ses capacités professionnelles ainsi qu'à toute action (...) de *reconversion* (...) *préconisée* lors de l'actualisation ». L'élargissement de la définition est aussi vaste qu'imprécis. Cette formulation est maintenue dans la convention de juillet puis complétée dans la convention de septembre : « capacités professionnelles, qualifications validées et rétribuées au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région » (Art. 17-2) et enfin reformulée dans la convention d'octobre : « capacités professionnelles, qualifications résultant de ses diplômes, de ses acquis et de son expérience professionnelle (...) rétribuées à un taux de salaire... » (Art. 17-2).

On retrouve donc désormais sur ce point le même énoncé que dans la phase 1 sous réserve du remplacement de « correspondant » par « entrent dans le champ ». Notons que cette dernière expression est peu différente du terme « compatible » employé par le Code du travail. Tout dépendra de l'interprétation qu'en donnera la jurisprudence.

Phase 3

Au delà de douze mois, la relation au SIPE change de nature. Selon la convention de juillet, « l'institution compétente (...) s'efforcera de la *reclasser* ou favorisera son *insertion* professionnelle. Elle veillera à lui faire acquérir l'*expérience* professionnelle nécessaire à son embauche » (Art. 7). Cette formulation est maintenue dans la convention de juillet mais la responsabilité est explicitement attribuée à l'ANPE et à l'ASSEDIC. Les conventions de septembre et octobre précisent la nature de l'embauche recherchée : « embauche *compatible* avec son niveau de qualification professionnelle, sa formation antérieure ou son projet de *reconversion*. Cet emploi est normalement rétribué » (Art. 17-3). Enfin, la convention EUA (avril 2001) corrige le dernier membre de phrase pour revenir au texte du

Code du travail : « Cet emploi est rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région » (Art. 4).

Au total, la rupture de logique qu'introduisait l'accord de juin 2000 par rapport à la conception de l'emploi convenable contenue dans le Code du travail a été considérablement réduite. Elle l'a été totalement pour la référence au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région. Seulement explicite pour la phase 1 dans la convention de juillet, cette référence apparaît dans la convention de septembre pour la phase 2, puis dans la convention EUA pour la phase 3. L'évolution a un caractère plus imprécis en ce qui concerne la qualité de l'emploi. Au départ, définie en référence aux compétences et aux qualifications validées par le bilan professionnel initial, elle renvoie dans le texte final aux capacités professionnelles et aux qualifications résultant des diplômes, des acquis et de l'expérience professionnelle. La trajectoire antérieure du SIPE est donc prise en compte selon des critères plus objectifs au delà d'une appréciation de son potentiel actuel par l'« institution compétente ». Cependant, l'affaiblissement, d'une phase à l'autre, des exigences légitimes que le SIPE peut avoir à l'égard des propositions d'emplois a été maintenu, quoique avec des formulations en principe plus protectrices. Il reste à apprécier l'impact qu'aura la différenciation des énoncés relatifs aux trois phases. Il aurait été considérable si les ASSEDIC avaient pu, comme dans l'accord initial, appliquer des sanctions sur cette base pour des refus de propositions d'embauche. Au terme du processus (voir point suivant) les sanctions ne sont appliquées que par l'administration sur la base d'un Code du travail inchangé. La question est donc de savoir si le texte de la convention et ses modes de mise en œuvre exerceront un effet sur l'appréciation par l'administration, puis les tribunaux, des motifs légitimes de refus d'une offre d'emploi ⁶⁵.

III.3. Obligations et sanctions

Nous abordons un deuxième thème qui a joué un rôle central dans les controverses entre les signataires, les non-signataires et l'Etat ; c'est aussi dans ce domaine que les évolutions ont été les plus fortes entre les versions successives des conventions.

Obligations du chômeur indemnisé : existence et contenu de l'obligation

Il faut ici distinguer entre le PARE, pour lequel l'obligation a été maintenue dans son principe, mais probablement vidée de contenu, et le PAP

65. L'incertitude qui règne sur les notions de « capacités », d'« acquis » ou d'« expérience » laisse supposer que, comme par le passé, les tribunaux statueront en fait sans tenter de donner une définition juridique de ce vocabulaire (Rousseau, 2002).

dont le contenu est resté inchangé mais qui a perdu son caractère obligatoire.

En ce qui concerne le PARE, le point de départ est sans ambiguïté dans le Protocole de juin : « Ces engagements réciproques ⁶⁶ sont formalisés par un PARE (...) dont la *signature* lors de l'inscription comme demandeur d'emploi ouvre droit au versement des allocations » (Art. 1). La signature du PARE conditionne l'indemnisation et cette signature implique un engagement du SIPE sur le contenu du PARE. La convention de juillet reprend cette formulation et la complète : « le plan rappelle les droits et obligations du SIPE résultant des dispositions légales, réglementaires et *conventionnelles* en matière de recherche d'emploi » (R 14-1). La convention crée donc des obligations additionnelles relativement au Code du travail.

S'amorce alors un lent travail d'érosion. Le refus d'agrément affirme l'illégalité du PARE et le Conseil d'Etat approuvera cette appréciation : « la convention (...) comportant des clauses contraires aux lois en vigueur s'agissant de la subordination de l'ouverture des droits à l'adhésion au PARE (...) le ministre était tenu de refuser de procéder à l'agrément » (Arrêt, 3^o-b). La convention de septembre fait disparaître la mention : « et conventionnelles » contenue dans le texte cité plus haut (R 14-1). Le rapport relatif à l'agrément de la convention d'octobre, inchangée sur ce point, considère que l'objection est levée : « Le PARE rappelle les droits des demandeurs d'emploi sans constituer une condition nouvelle de l'ouverture du droit à indemnisation » (Rapport 1.1). Il reste la question des engagements du SIPE. La convention EUA en limite la nature : le PARE « a pour objet de rappeler aux bénéficiaires (...) leurs droits et obligations résultant du Code du travail » (EUA, 2) ; la convention ANPE-UNEDIC précise que l'ASSEDIC s'engage à verser les allocations au demandeur d'emploi « dès lors que celui-ci remplit les obligations de recherche d'emploi prévues par le Code du travail » (AU, 2). Enfin, le Conseil d'Etat confirme ces points lorsqu'il statue sur l'agrément : « les stipulations de la convention (...) en faisant de l'engagement formel du demandeur d'emploi à respecter un PARE signé par lui (...) une condition au versement de l'allocation, se bornent à *rappeler* les exigences légales du régime d'assurance-chômage (...) sans ajouter à celles-ci » (Arrêt, « S'agissant du principe même du PARE », 4^o considérant). En résumé, « nul n'est censé ignorer la loi » : la signature du PARE est obligatoire ; elle a pour seul effet, d'établir que le SIPE a été informé des dispositions du Code du travail ⁶⁷.

66. Il s'agit des engagements définis par la convention d'aide au retour à l'emploi.

67. Le Code du travail stipule : « Lors de leur inscription, les demandeurs d'emploi sont informés de leurs droits et obligations » (R 311-3-1).

Remarquons cependant qu'avant cet arrêt du Conseil d'Etat les avis des juristes étaient partagés. Pour Gérard Lyon-Caen, le PARE change la nature juridique de l'indemnisation puisque la cause de celle-ci n'est plus la réalisation du risque mais l'engagement individuel que souscrit le chômeur ; la convention abandonne, à l'encontre des termes de la loi, « l'assurance collective au profit d'une assistance individuelle à la recherche d'un emploi » (Lyon-Caen, 2001, p. 381). Christophe Willmann est plus perplexe : le PARE est-il un simple instrument à vocation pédagogique (comme le contrat d'insertion du RMI) ou crée-t-il des obligations contractuelles dont les juridictions civiles seraient conduites à imposer le respect ? Dans la seconde hypothèse, quel serait l'intérêt juridique de l'Assedic à mettre en œuvre une responsabilité contractuelle du demandeur d'emploi, indépendamment des sanctions déjà prévues par le Code du travail et qui relèvent de l'administration du travail (Willmann, 2001) ? Jean-Jacques Dupeyrou s'interroge sur la réponse que les tribunaux pourront apporter à la question suivante : « en demandant aux intéressés de s'engager expressément à respecter les exigences légales, ajoute-t-on indûment à ces exigences ? » (Dupeyrou, 2001). Il faudra donc attendre la position de la Cour de cassation pour apprécier sa cohérence avec celle adoptée par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le PAP, maintenant, l'évolution sera également profonde mais la conclusion différente : le PAP conserve tout son contenu mais n'est pas obligatoire. La convention de juin est formelle : « le demandeur d'emploi doit s'engager dans un PAP (...). A défaut, et sans motif légitime de refus, il rompt ses engagements et ses allocations sont suspendues par l'IC » (CARE, 6). La convention de juillet réaffirme cette obligation (R 19-1) ainsi que celle de septembre (R 19-2) ; toutefois cette dernière précise que l'engagement sera « fonction de son degré d'autonomie » (Conv. 1-1-d) ce qui donnera satisfaction à la CFE-CGC. Avec la convention d'octobre, le refus de s'engager dans un PAP disparaît des motifs de sanctions ; seul le refus, sans motif légitime, de certaines prestations du PAP peut être pénalisé conformément au Code du travail (R 19 et 20).

Contrôle et sanction : nature et autorité responsable

Ici encore les textes initiaux introduisent une profonde transformation de l'état de droit : les signataires définissent eux-mêmes une gamme nouvelle de sanctions dont ils assurent la mise en œuvre dans le cadre des commissions paritaires internes au régime. La disposition qui suscitera le plus de controverses est celle qui prévoit, en cas de refus de propositions d'embauches sans motif légitime⁶⁸ que l'ASSEDIC, après un rappel des engage-

68. Rappelons que ce motif légitime s'apprécie ici en référence aux catégories d'emploi définies par la convention pour les phases 1, 2 et 3 de l'indemnisation (voir, plus haut, point 32.).

ments, applique successivement une réduction de 20 %, puis une suspension et, enfin, une suppression des allocations. Les modalités d'application de ces sanctions et les critères d'appréciation de la légitimité des refus de propositions d'embauche sont fixés par le groupe paritaire de suivi (composé des seules organisations signataires). Un recours est possible devant la commission paritaire de l'ASSEDIC. Enfin, la convention de juillet propose la signature d'une convention entre l'UNEDIC et l'Etat « pour définir les modalités de collaboration et de *délégation* entre les services extérieurs du ministère chargé de l'emploi et les ASSEDIC » (R 19-4).

A nouveau, un processus d'érosion par étapes s'engage. Nous n'entrons pas dans le détail des dispositifs successifs assez complexes et nous limiterons aux deux aspects qui ont eu la plus forte charge symbolique. En ce qui concerne le *refus sans motif légitime d'une proposition d'emploi*, l'Etat déclare illégale toute intervention de l'UNEDIC dans un domaine qui relève de la seule responsabilité des services extérieurs de l'administration du travail. La convention de septembre prévoit que l'ASSEDIC communique, en ce domaine, des informations à l'administration, propose éventuellement une exclusion temporaire ou définitive. Le silence de l'administration pendant un mois vaudrait approbation. La convention d'octobre indique seulement que l'ASSEDIC participe à l'instruction des dossiers et que, de plus, elle saisit l'administration en cas de doute sur la réalité de la recherche d'emploi. La fixation du délai de réponse de l'administration est renvoyé à la future convention EUA ; il sera finalement de 60 jours ⁶⁹. En ce qui concerne la *suspension d'allocations* sur décision de l'ASSEDIC, elle est toujours prévue par la convention de septembre en cas de refus du PAP ou de certaines prestations du PAP. La convention d'octobre en réduit l'éventualité aux cas de non-présentation à un entretien ou de non-renvoi de pièces justificatives. L'arrêté d'agrément approuve cette disposition en soulignant qu'elle réduit les cas de suspension relativement à la convention du 1^{er} janvier 1997 jusqu'alors en vigueur. La convention EUA précise que : « la suspension (...) a pour effet de différer l'éligibilité de la créance » (EUA, 6). Enfin, le Conseil d'Etat, statuant sur l'agrément, considère que les suspensions constituent « des mesures provisoires de gestion qui ne peuvent être regardées comme des sanctions (Arrêt, « S'agissant du principe même du PARE », 3^o considérant).

Ainsi l'ASSEDIC, en matière d'exclusion, conserve le droit d'alerte qu'elle exerçait déjà et participe à l'instruction des dossiers. Les décisions sont prises par la seule administration en application d'un Code du travail non modifié. En matière de suspension, l'ASSEDIC peut, dans deux cas,

69. Convocation de l'intéressé dans les 15 jours de la saisine et décision dans les 45 jours suivants (Conv. UEA, 10).

prendre une mesure provisoire de gestion avant de transmettre le dossier à l'administration. Au plan juridique, la novation introduite par les conventions de juin et de juillet a été totalement éliminée. Il restera à mesurer, ce qui est un autre problème, dans quelle mesure la mise en œuvre de la convention se traduira par un accroissement de la pression exercée par les ASSEDIC sur les SIPE⁷⁰ et sur l'administration⁷¹ et dans quelle mesure les premiers ou la seconde y seront sensibles.

Au total, le domaine des obligations du SIPE et des sanctions qui le menacent est celui pour lequel le retour à la situation juridique antérieure à l'ouverture des négociations a été le plus complet. L'UNEDIC et les ASSEDIC n'ont obtenu aucun pouvoir nouveau mais seulement un renforcement des mécanismes d'échange d'informations et de suivi préexistants.

III.4. L'équilibre financier

L'amélioration de la situation du marché du travail a permis au régime d'assurance chômage d'accumuler des réserves financières et engendre des prévisions d'excédents considérables, à réglementation inchangée, pour la période d'application de la nouvelle convention. Au départ, ces éléments sont supposés faciliter la négociation puisqu'ils offrent de larges marges de compromis sur les modalités de partage⁷². Trois modes d'affectation sont envisagés par les négociateurs ; sous la pression de l'Etat, ils doivent en ajouter un quatrième : la réduction des cotisations des employeurs et des salariés, l'amélioration de l'indemnisation des chômeurs, le financement des dispositifs d'aide au retour à l'emploi, enfin, la clarification des relations financières avec l'Etat qui s'était engagé en 1993, pour éviter la faillite du régime, à verser 30 Md de subventions.

Le débat sur les clés de répartition se poursuit jusqu'au terme des négociations mais les éléments qui en sont rendus publics gardent un caractère partiel et incertain à la fois pour des raisons techniques et pour des raisons tactiques⁷³ :

70. Le nouveau règlement intérieur adopté le 4 juillet 2001 précise les modalités de suivi des conditions d'exécution du PAP par les Assédic (Art. 12).

« ... l'Assédic examine les conditions dans lesquelles l'allocataire tient les engagements qu'il a pris dans le cadre de ce projet ... ».

« L'Assédic procède à cet examen de manière périodique (...). En sus de cet examen périodique, l'Assédic peut procéder à des examens ponctuels (...) ».

« Lorsqu'elle constate, à l'issue d'un examen, qu'une investigation complémentaire est nécessaire, l'Assédic (...) convoque l'allocataire afin d'obtenir les précisions qu'elle souhaite sur les conditions dans lesquelles il tient ses engagements ».

(Règlement intérieur pris pour l'accomplissement des missions des Assédic à l'égard des salariés privés d'emploi – Unédic, *Recueil des textes* – Fascicule 1-15 novembre 2001, pp. 248-249).

71. Transmission de dossiers.

72. C'est la raison pour laquelle ce dossier avait été choisi pour entamer les négociations de la refondation sociale.

73. Pour plus de détails, voir le *Document de travail* cité (Freyssinet, 2002).

- l'effet potentiel du PARE sur les durées d'indemnisation et le niveau du chômage repose sur des hypothèses *ad hoc* en l'absence de toute référence expérimentale transposable ;

- un débat est ouvert sur la légitimité de l'inclusion des réserves parmi les ressources de financement du nouveau régime ;

- les résultats sont différents selon que l'on raisonne sur l'ensemble de la période de validité de la convention (3 ans et demi puis 3 ans) ou sur le « régime de croisière » final (année 2003) ;

- enfin, l'existence de la clause de sauvegarde peut conduire à considérer que l'équilibre financier est *ipso facto* garanti mais, dans cette hypothèse, on ignore comment sa mise en œuvre se répartirait entre l'action sur les cotisations et sur la dégressivité.

Le protocole de juin ne contient d'indications financières que sur la réduction des cotisations et sur les enveloppes accordées à certains dispositifs d'activation (respectivement 0,5 Md, 1 Md et 0,5 Md par an pour l'aide dégressive, les CQ Adultes et l'aide à la mobilité). Les critiques principales porteront sur le fait que l'excédent potentiel est quasi intégralement affecté à la réduction des cotisations. Parmi les raisons du refus d'agrément, les ministres mentionnent le fait que sur les 75 Md d'excédents, 71 seront consacrés à la baisse des cotisations et seulement 4 à l'amélioration de la couverture chômage, sans financement du PARE (voir tableau 1).

Dans leur lettre de réponse les signataires esquissent une répartition différente (LSQ, 62/2000, p. 19). Ils ajoutent, du côté des ressources les 23 Md de réserves financières (ce qui implique qu'elles seraient épuisées fin 2003) et 15 Md nets d'économies d'indemnisation résultant de « la nouvelle politique de retour à l'emploi ». Ceci permet de dégager « près de 50 Md » dont 18 Md pour le PARE, 20 Md pour la dégressivité et plus de 10 Md pour les mesures nouvelles. Ici encore le chiffre est incomplet.

Tableau 1. Equilibre financier de la convention de juillet
(en milliards de F)

Coût des mesures		Financement	
Baisse taux de cotisations	71,4	Effet PARE sur l'emploi	22,4
dont :			
- employeurs	36,7		
- salariés	34,7		
Amélioration prestations	47,1	Excédents cumulés jusqu'au 31.12.99	22,9
dont :		Excédents prévisionnels 2000-2003	74,3
- bilans, formations, coûts de gestion	18,3		
- sup. dégressivité	20,2		
- amélioration indemnisation	8,6		
ARPE, génération 42	1,1		
Total	119,6	Total	119,6

Source : UNEDIC.

La convention de septembre, en décalant au 1^{er} juillet 2001 l'entrée en vigueur du PARE et de la dégressivité, réduit les masses globales mais, aux yeux du gouvernement, ne modifie pas les conditions de l'équilibre en année pleine (Communication du gouvernement du 2 octobre 2000, LSQ, 83/2000, p.18). Enfin reste posée la question des relations financières avec l'Etat qui semble avoir été le principal objet de la communication téléphonique du 15 octobre entre le Premier ministre et le président du Medef.

Dans le rapport qui accompagne l'arrêté d'agrément, le gouvernement considère l'équilibre financier assuré sur la base d'un argument nouveau qu'il avait jusqu'alors ignoré : la clause de sauvegarde implique, à ses yeux, que seule la première baisse de cotisations (28,4 Md) doit être prise en compte. S'y ajoutent 40 Md pour l'amélioration de la situation des demandeurs d'emploi (dont 15 Md pour le PARE) et les 15 Md que le régime versera à l'Etat.

On peut demeurer perplexe sur le fait qu'un débat, qui a joué un rôle central dans les controverses entre les parties concernées, s'achève sur une conclusion aussi incertaine ⁷⁴. Christine Daniel a justement souligné cette opacité (Daniel, 2001). Nous disposons aujourd'hui d'une évaluation de dépenses additionnelles réalisée par les services de l'UNEDIC (tableau 2) dont il est affirmé, sans plus de détails, qu'elles sont financées par les « excédents prévus par l'UNEDIC, consécutifs à la baisse du chômage et aux créations d'emplois dues à la mise en œuvre de la nouvelle convention ainsi qu'à la gestion rigoureuse de l'assurance chômage » (*La lettre de l'assurance chômage*, décembre 2000). Ces chiffres ne sont pas directement comparables à ceux du tableau 1 concernant la convention de juillet dans la mesure où la période de référence a été réduite d'un semestre. Ils permettent cependant de dégager un enseignement essentiel. Avec une enveloppe globale approximativement inchangée (- 5 %), une forte redistribution s'est opérée aux dépens des réductions de cotisations (- 28 Md, soit - 39 %) et au

Tableau 2. Coûts additionnels 2001-2003
(en milliards de F)

Baisse des cotisations		43,5
dont :		
- employeurs	25,0	
- salariés	18,5	
Amélioration de l'indemnisation et aides à la mobilité		19,9
Aide au retour à l'emploi		29,9
Etat (contribution exceptionnelle)		20,0
		<hr/> 113,3

Source : UNEDIC.

74. Bien évidemment les négociateurs, grâce aux services de l'UNEDIC disposaient d'informations beaucoup plus détaillées. Notre observation ne porte que sur la non-publicité.

bénéfice de l'Etat (+ 20 Md ⁷⁵) tandis que la dépense au bénéfice des chômeurs (indemnisation et aide au retour à l'emploi reste quasi-constante (+ 1,6 Md, doit + 3 %). Rappelons que la réduction des cotisations et la suppression de la dégressivité restent sous la menace de la mise en jeu de la clause de sauvegarde qui, aujourd'hui, ne constitue pas une simple hypothèse d'école.

III.5. Un régime à deux vitesses ?

La signature des conventions de juin et de juillet a déclenché une violente protestation, notamment de la part des mouvements de chômeurs, contre la création d'un « régime à deux vitesses ». Pour clarifier les termes du débat, il est nécessaire de distinguer entre les différenciations portant sur l'indemnisation et celles concernant les prestations d'« activation ».

L'indemnisation

A l'exception de la période 1979-1982, l'indemnisation n'a, depuis 1958, jamais connu de régime unifié. Entre 1958 et 1979, les chômeurs pouvaient bénéficier soit de l'assurance, soit de l'assistance, soit cumuler les deux, soit encore ne rien percevoir. Depuis 1984, la coupure entre assurance et solidarité a été suivie d'une forte baisse du taux de couverture par ces deux régimes transformant, dans les faits, le RMI en troisième régime d'indemnisation.

Au sein du régime d'assurance, une certaine différenciation des indemnisations a presque toujours existé (par exemple, avec l'allocation supplémentaire d'attente pour les victimes de licenciements économiques) ; elle a atteint son apogée avec l'introduction, en 1982, du mécanisme des filières, complété en 1997 par la création de l'ACA. Sous cet aspect, le nouveau régime d'assurance n'introduit que des changements limités : l'élargissement de la période de référence de 8 à 18 mois pour l'entrée dans la première filière entraînera un léger accroissement du taux de couverture ⁷⁶ ; la suppression de l'ACA au 1^{er} janvier 2002, liée à la suppression de la dégressivité,

75. Versement de 15 Md de F en 2001 et 2002 de l'UNEDIC à l'Etat et abandon par celle-ci de la tranche de 5 Md restant à verser sur les engagements de l'Etat.

76. Le rapport pour l'agrément indiquait le chiffre de « 50.000 à plus de 100.000 personnes supplémentaires chaque année ».

Le Fichier national des Assédic (FNA) permet de simuler, pour le premier semestre 2001, la différence entre les entrées en filière 1 selon l'ancienne et la nouvelle réglementation (Unédic, 2001-b). Sur les 89.600 entrées effectives en indemnisation, 13.793 (soit 15,4 %) n'auraient pas été admises dans le cadre de l'ancienne réglementation. L'effet annuel pour 2001 est évalué à environ 30.000 personnes.

peut réduire les droits de certains salariés licenciés avant l'âge de 55 ans ⁷⁷. Par ailleurs, la suppression de la dégressivité élimine, pendant la durée d'indemnisation, les inégalités liées à l'ancienneté en chômage.

Ainsi, l'existence d'excédents supposés massifs n'a pas été utilisée, sauf marginalement, pour accroître le taux de couverture de l'assurance ni pour réduire les différences entre filières. Le système d'indemnisation reste à plusieurs vitesses avec des disparités importantes.

Les prestations

Il ne fait pas de doute que les prestations du PARE soient réservées aux seuls bénéficiaires du régime d'assurance et seulement pendant la durée des droits à indemnisation ⁷⁸. Il y a bien, sous cet aspect, création d'un système de prestations dont sont exclus les autres chômeurs. La mobilisation des adversaires de l'accord pose toutefois un problème d'interprétation : la situation dénoncée existait depuis longtemps et n'avait pas fait l'objet de contestations majeures tandis que la nouvelle convention s'insère plutôt dans un mouvement de réduction des inégalités entre chômeurs quant aux droits à prestations.

Rappelons que dès 1966, les organisations patronales et l'ensemble des organisations syndicales créent l'APEC (Agence pour l'emploi des cadres), régime géré paritairement ⁷⁹ et dont l'objet est de fournir un ensemble de prestations additionnelles d'aide à la recherche d'emploi réservées aux cadres et aux primo-demandeurs d'emploi pouvant accéder à des emplois de cadres.

L'UNEDIC a toujours dans le passé réservé ses prestations aux chômeurs qu'elle indemnisait mais, de plus, elle en a ciblé certaines sur des publics restreints. Le cas le plus notable est celui des conventions de conversion réservées, dès l'origine ⁸⁰, aux salariés victimes de licenciement économique et ayant plus de deux années d'ancienneté. Il est difficile d'exclure plus clairement les salariés en situation d'emploi précaire. Or, à notre connaissance, même si les avis étaient partagés sur leur efficacité, aucune organisation syndicale (et aucun mouvement de chômeurs) ne mettait en cause le principe des conventions de conversion. C'est au contraire leur

77. La création ultérieure de l'« allocation équivalent retraite » pour les chômeurs ayant quarante années de cotisation leur assure un revenu minimum qui peut être inférieur à celui de l'ACA.

78. Eventuellement prolongées, sur financement public, dans le cadre de l'allocation de fin de formation.

79. Par l'intermédiaire de leurs unions de cadres pour les quatre confédérations syndicales interprofessionnelles.

80. L'accord national interprofessionnel du 20 octobre 1986, non signé par la CGT.

suppression qui a été critiquée par certains ⁸¹.

Au début de 2000, les prestations d'aide à la recherche d'emploi ou à l'accès à l'emploi relevaient donc de dispositifs stratifiés : contrat d'insertion pour les titulaires du RMI, prestations du service public de l'emploi pour les demandeurs d'emploi, différenciées selon les catégories (jeunes, CLD, ...), prestations de l'UNEDIC pour ses allocataires avec d'autres différenciations, prestations de l'APEC pour les cadres.

La convention agréée a pour effet de généraliser le même système de prestations à l'ensemble des allocataires du régime ⁸². Elle réduit les disparités internes mais maintient la coupure avec les non-allocataires. Toutefois les signataires expriment le souhait que les 15 Md transférés à l'Etat soient affectés « au financement d'actions en faveur des demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité » (Conv. Art. 9). Le principe de l'unité budgétaire laisse peu d'illusions sur la possibilité de contrôler le respect de ce vœu par les pouvoirs publics mais la réponse à cette préoccupation peut venir par une autre voie. L'ANPE a décidé en effet d'offrir à tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, un service personnalisé de reclassement qui englobera les prestations de type PAP et celles du programme « Nouveau départ » développé dans le cadre des PNAE (plan national d'action pour l'emploi). L'enjeu est donc de déterminer dans quelle mesure la différenciation des prestations offertes aux chômeurs découlera de leur statut par rapport à l'indemnisation ou d'un diagnostic des difficultés qu'ils rencontrent (Tuchszirer, 2001 et 2002). Autant la première logique est potentiellement porteuse d'une amplification des inégalités de trajectoire, autant la seconde pourrait avoir pour objectif de les réduire.

Il importe de ne pas faire de contresens sur la nature de ces commentaires. La situation des chômeurs en France, tant du point de vue du revenu de remplacement que des prestations d'accompagnement vers l'emploi, est profondément inégalitaire. Cette inégalité reproduit, et parfois amplifie, les inégalités dans les trajectoires d'emploi antérieures. Il est légitime, au nom de la justice sociale, de considérer que le système d'indemnisation du chômage doit contribuer à la réduction des inégalités. Certains dispositifs publics ciblés ont cet objectif. Le régime d'assurance est construit, par nature, sur les antécédents d'emplois ; il est donc le reflet, plus ou moins atténué ou accentué, des inégalités qui s'y sont développées. Sous cet aspect, on peut seulement observer que le nouveau régime aura un effet (certes limité) de réduction des inégalités parmi les allocataires et que, en fonction des consé-

81. De manière surprenante, le gouvernement dans son refus d'agrément de la convention de juillet, invoque tout à la fois le risque d'« émergence d'un système à double vitesse » et la suppression des conventions de conversion.

82. L'allocation dégressive ne peut être utilisée qu'au delà du douzième mois mais tous les allocataires pourront, le cas échéant, en bénéficier.

quences qu'en tirera l'ANPE dans sa propre politique, il est possible qu'il en résulte un rapprochement vers le haut des prestations offertes à l'ensemble des SIPE. Cette dernière possibilité est totalement dépendante des conditions de mise en œuvre du nouveau dispositif.

IV. Éléments d'évaluation provisoire

La nature des enseignements qui peuvent être tirés des analyses présentées ici est doublement limitée.

En premier lieu, le processus aboutit à la création d'un nouveau dispositif qui n'est mis en place, pour ses dispositions principales, qu'à partir du 1^{er} juillet 2001. L'évaluation de ses effets, notamment à l'égard des chômeurs, relève du suivi de la mise en œuvre. Elle sera fonction d'une part, de la stratégie et de l'efficacité des différents opérateurs, d'autre part, de l'évolution du contexte (conjoncture du marché du travail, politique de l'emploi, etc.) Ces aspects déterminants sont ici ignorés puisque l'analyse s'achève avec le bouclage du dispositif⁸³. Elle ne concerne que le processus de production de normes, publiques et conventionnelles, et la nature des rapports qui se sont établis entre les acteurs qui l'ont conduit : l'Etat et les organisations patronales et syndicales. L'évaluation n'est présentée qu'en référence aux objectifs qui étaient poursuivis par ces acteurs, aux stratégies qu'ils ont mises en œuvre et aux résultats qu'ils ont obtenus⁸⁴.

En second lieu, la question ainsi posée soulève le classique et difficile problème de la « révélation » des objectifs réellement poursuivis par les acteurs. A partir de considérations tactiques diverses, ceux-ci ont intérêt initialement à les masquer en partie et peuvent être amenés, en cours de route, à les modifier. Pour les raisons qui ont été indiquées en introduction nous privilégions une analyse à partir des objectifs explicites afin de réduire le risque de procès d'intention. Cette méthode « naïve » n'exclut pas une réflexion sur l'existence d'objectifs non affichés initialement lorsque le déroulement des négociations a mis en évidence l'influence qu'ils exerçaient sur les décisions des acteurs.

Les négociations se sont entamées dans le cadre de la stratégie de refondation sociale adoptée par le Medef. Il est logique de commencer par lui. Les organisations syndicales qui, au départ n'avaient pas de divergences radicales dans leurs revendications respectives, ont été divisées sur le contenu

83. Voir, sur ce point, l'article de Carole Tuchsirer dans ce même numéro.

84. Ceci ne signifie pas que l'on ignore les évaluations possibles à partir d'autres points de vue (ceux des différentes catégories de salariés et de sans emploi, des intermédiaires du marché du travail, etc.) et selon d'autres techniques (celles des juristes, des économistes, etc.) mais ici le champ d'analyse est celui des processus de régulation sociale de l'assurance chômage.

d'un compromis acceptable ; c'est par rapport aux formulations successives de ce compromis que l'on peut apprécier un degré de satisfaction de leurs objectifs. Enfin, l'Etat, s'il avait fait connaître son point de vue avant l'achèvement des premières négociations, n'est intervenu activement qu'à partir de juillet dans le cadre de la procédure d'agrément ; dès lors, son rôle est devenu déterminant.

IV.1. Bilan pour les organisations patronales

Cinq points seront envisagés successivement. Les trois premiers (« vrai paritarisme », indissociabilité, activation) correspondent à des objectifs explicitement affichés. Le quatrième (cotisations patronales) peut sans risque d'erreur être rangé parmi les objectifs poursuivis. Le cinquième point est de nature différente puisqu'il relève de l'hypothèse interprétative : à nos yeux, le patronat tire bénéfice du fait que la responsabilité des entreprises n'ait pas été mise en cause dans l'analyse du chômage sous-jacente au dispositif adopté.

Le « vrai paritarisme »

Premier chantier de la refondation sociale dans un domaine que le patronat considère comme relevant du « vrai paritarisme », la rénovation du régime d'indemnisation du chômage devait illustrer la capacité des « partenaires sociaux » à définir conjointement des normes de régulation sociale dans un domaine où la loi leur accorde explicitement une délégation de responsabilité. Allant au delà, les signataires des accords de juin y incluaient des dispositions qui impliquaient des modifications législatives et réglementaires présentées par eux comme condition de mise en oeuvre de la nouvelle convention. Sur ce point l'échec semble total. Dès juillet, l'enjeu central se déplace vers une négociation informelle entre les signataires et l'Etat autour de l'agrément ; l'étape décisive paraît avoir été une discussion directe entre le Premier ministre et le président du Medef. Le Code du travail est resté inchangé en ce qui concerne les conditions de l'indemnisation et le contrôle de la recherche d'emploi. Les seules dispositions législatives nouvelles (loi DDOSEC) concernent les dispositifs de politique active sur le principe desquels l'Etat était d'accord dès l'origine et dont les modalités ont été précisées dans les conventions Etat-Unédic-ANPE et ANPE-Unédic. Il n'y a pas eu de régulation autonome par les partenaires sociaux.

L' « indissociabilité »

Au départ, le Medef présente son projet autour de trois objectifs interdépendants : activation de l'indemnisation, insertion des jeunes, nouveaux contrats de travail (voir point II.1). Dès la première phase de négociation, le second volet paraît abandonné ou renvoyé à plus tard. En revanche, les dispositions concernant les deux autres domaines sont présentées comme « in-

dissociables ». Or, dès les agréments partiels de juillet, le gouvernement rejette cette exigence ; il sera, sur ce point, approuvé par le Conseil d'Etat. La suite de la négociation voit l'abandon pur et simple des dispositions des accords de juin concernant les nouveaux contrats de travail ; il semble n'exister aujourd'hui aucune perspective de négociation interprofessionnelle ou de branche dans ces domaines ⁸⁵. Le dispositif final concerne donc exclusivement le régime d'assurance chômage.

L'« activation »

L'objectif du Medef était la mise en oeuvre d'un dispositif généralisé et obligatoire dès l'inscription (le contrat d'aide au retour à l'emploi) avec un système de contrôle et de sanctions selon des normes et des procédures définies et appliquées par les signataires de la convention. Le résultat final est complexe.

L'objectif a été atteint en ce qui concerne le caractère généralisé du PARE. Le diagnostic est moins évident quant à sa mise en oeuvre effective dès le début de la période de chômage puisque la prise en compte du « degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche » (convention de septembre) laisse à l'ANPE une large marge d'appréciation dans le calendrier du PAP. Nous avons souligné la conclusion paradoxale du débat sur le caractère obligatoire du dispositif (voir point III.3) : la signature du PARE est obligatoire mais n'engendre aucune obligation nouvelle pour le demandeur d'emploi tandis que le refus de signature d'un PAP ne peut être sanctionné. Enfin, les obligations du demandeur d'emploi demeurent fixées par un Code du travail inchangé et les sanctions relèvent uniquement de l'administration du travail.

Il semble donc que le résultat final soit éloigné des objectifs initiaux du Medef. Une incertitude persiste cependant sur l'impact du nouveau système : l'intensification de la coopération entre l'Unédic et l'ANPE et de la circulation d'informations entre les Assédic et l'administration du travail engendrera-t-elle un accroissement de la pression exercée sur les demandeurs d'emploi en ce qui concerne l'acceptation de prestations ou d'offres d'emploi ? Seul le suivi des conditions de mise en oeuvre de la convention fournira des éléments de réponse à cette question.

Les cotisations patronales

Bien qu'il n'ait pas été explicitement affiché au départ, l'objectif de réduction des cotisations pour les entreprises n'était certainement pas secondaire pour le Medef et, plus encore, pour la CGPME et l'UPA. En témoigne

85. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a considéré que l'agrément par l'Etat de la convention du 1^{er} janvier 2001, laquelle vise dans son préambule le protocole d'accord du 14 juin 2000, n'impliquait aucune approbation par l'Etat du contenu de ce dernier.

l'accent mis sur ce point par les publications patronales (celles du Medef et, par exemple, de l'UIMM) dans la présentation des conventions successives. A l'accord de juillet est associée une évaluation de réduction de 36,7 Md des cotisations patronales (sur trois ans et demi). La réduction de la durée d'application de l'accord, la révision et le recul du calendrier des diminutions de taux conduisent finalement à une évaluation de 25 Md dans l'hypothèse du non-recours à la clause de sauvegarde. Ceci correspondrait à une réduction de 12 % du volume des cotisations patronales, ce qui n'est pas négligeable. L'évolution de la conjoncture du marché du travail doit toutefois mettre en cause la troisième réduction, prévue au 1^{er} juillet 2002, même si celle prévue au 1^{er} janvier 2002 a été confirmée par les signataires.

La responsabilité des entreprises

Comme certains analystes l'ont bien montré ⁸⁶, le protocole d'accord de juin repose sur une hypothèse implicite : la durée du chômage s'explique par les caractéristiques individuelles (objectives et comportementales) des demandeurs d'emploi. L'intervention active du régime d'indemnisation est donc concentrée sur la modification des caractéristiques de ces derniers pour leur permettre (ou les contraindre) d'accéder plus rapidement aux emplois dont les caractéristiques traduisent les « besoins des entreprises ». L'analyse ignore les responsabilités que peuvent avoir les entreprises dans la genèse des différentes formes de chômage, notamment lorsqu'il est répétitif ou de longue durée :

- l'absence de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, d'une politique de formation qualifiante pour tous les salariés conduit à l'amplification des licenciements économiques visant des travailleurs dont le reclassement sera difficile ;

- l'élargissement du recours aux formes précaires d'emploi accroît les risques de chômage répétitif pour des travailleurs par ailleurs largement exclus des plans de formation des entreprises ;

- l'utilisation, lors des embauches, de critères de sélection, tantôt standardisés, tantôt « intuitifs », engendre l'élimination systématique de certaines catégories de demandeurs d'emploi sans examen de leurs capacités professionnelles effectives ;

- l'insuffisance, dans les entreprises, de dispositifs d'insertion dans l'emploi, incluant l'adaptation des postes de travail et des formations d'accompagnement (sauf pour les jeunes), provoque le même phénomène d'exclusion pour les demandeurs d'emploi victimes de difficultés spécifiques.

86. Nous nous appuyons principalement sur le texte rédigé par François Eymard-Duvernay et signé par de nombreux chercheurs et experts (Eymard-Duvernay, 2000). Voir aussi Théry, 2000.

Ces formes de gestion de l'emploi par les firmes leur permettent une externalisation (ou « socialisation ») du coût soit vers les régimes d'indemnisation du chômage, soit vers les dispositifs publics d'aide à la réinsertion professionnelle. Il serait donc légitime de concevoir, non seulement à l'égard des demandeurs d'emploi mais aussi des entreprises, des systèmes d'obligations et de sanctions, accompagnés d'offres de prestations, pour infléchir les comportements dont les effets externes négatifs (économiques et sociaux) sont bien identifiés.

Un aspect partiel de cette question est lié à la proposition d'introduction d'un *bonus-malus* sur les cotisations des employeurs en fonction de leur mode de gestion de l'emploi (fréquence des licenciements, intensité du recours à l'emploi précaire). Envisagé positivement par un rapport du Conseil d'analyse économique (Malinvaud, 1998), ce mécanisme a fait l'objet d'études approfondies (voir par exemple : Margolis, Fougère, 2000 ; Cahuc, Malherbet, 2001). Les caractéristiques institutionnelles des marchés du travail en France font que son introduction poserait des problèmes complexes qui ne peuvent être examinés ici. Le point qui nous paraît important est que la question, soulevée au départ par certaines organisations syndicales, ait été absente des négociations.

Ce silence révèle, sur un domaine particulier, la logique de la nouvelle convention : l'activation est uniquement celle des chômeurs. Mises à part des déclarations de principe dans le préambule de la convention ⁸⁷, les entreprises ne sont tenues par aucun engagement sauf celui, non contrôlable, de déposer leurs offres d'emploi. Le régime d'indemnisation ne vise à favoriser les embauches qu'en adaptant les demandeurs d'emploi aux possibilités du marché du travail voire, dans les cas du chômage de longue durée, en réduisant le coût salarial initial. Sous cet aspect, on peut considérer que le Medef a obtenu un résultat important : la non-mise en cause de la responsabilité des entreprises dans la genèse, l'allongement ou la répétitivité du chômage au profit d'une approche, nécessaire mais partielle, centrée sur le traitement individualisé des demandeurs d'emploi ⁸⁸

87. Ces déclarations ne portent que sur la mise en œuvre du PARE et, plus largement, sur le retour à l'emploi donc ne concernent pas, sauf en matière d'information, les salariés des entreprises :

« Considérant (...) la nécessité impérieuse de mobiliser toutes les entreprises et l'ensemble des branches professionnelles autour de l'objectif de retour à l'emploi ... » (Préambule).

« Les employeurs doivent se mobiliser pour contribuer au développement de l'emploi. Ils veilleront, dans ce cadre, à la bonne réussite du PARE, ils informeront les salariés perdant leur emploi de leurs nouveaux droits... » (Art. 1-§6-a).

88. De ce fait, le débat est apparu sur d'autres terrains, par exemple, la loi sur la modernisation sociale. L'échec de la négociation sur la formation professionnelle n'a pas permis de progresser sur les droits à la formation « tout au long de la vie » qui incluaient une dimension de prévention du chômage.

IV.2. Bilan pour les organisations syndicales

Un bilan est plus difficile à établir du point de vue des organisations syndicales puisque, à la différence des organisations patronales, elles n'ont pas eu des objectifs communs au long des négociations. Pour éviter un examen répétitif, thème par thème, des appréciations portées par chacune d'entre elles sur le résultat final nous tenterons de les regrouper autour de trois thèmes principaux : l'équilibre entre les modifications intervenues sur les cotisations et les allocations, le système PARE-PAP, la préservation d'un régime paritaire de l'assurance chômage.

Cotisations et allocations

En termes simplifiés, on peut dire qu'en ce domaine les syndicats ont obtenu des résultats qu'ils ne revendiquaient pas ou qu'ils n'espéraient pas au départ (diminution des cotisations, suppression de la dégressivité) mais qu'ils ont peu obtenu sur leur revendication principale (l'amélioration de la couverture).

La réduction des taux de cotisations salariales n'était pas un objectif affiché au départ ⁸⁹. Bien plus, après l'accord de juin, les trois organisations non signataires adoptent un « projet de socle du RAC » qui inclut le maintien du taux de cotisation à 6,18 % comme condition de satisfaction des revendications en matière d'allocations. Les réductions décidées représentaient 34,7 Md dans la convention de juillet (sur trois ans et demi) et seront ramenées à 18,5 Md (sur 3 ans) dans la convention du 1^{er} janvier 2001 ⁹⁰. Ceci représente un avantage certain pour les salariés.

Sauf pour la CGT qui en demandait la suppression pure et simple, la dégressivité faisait initialement l'objet de revendications plus complexes, soit sa suppression par étapes, soit sa suppression pour les demandeurs d'emploi qui s'engageraient volontairement dans un parcours d'activation. Sa suppression totale, immédiate et généralisée ⁹¹ était donc probablement inattendue. L'appréciation des différentes organisations est bien évidemment liée à celle qui porte sur le caractère obligatoire du PARE qui en a constitué la condition d'acceptation par le Medef.

Toutes les organisations revendiquaient une extension du taux de couverture, en premier lieu au bénéfice des salariés en emploi précaire. Même si une évolution positive est intervenue au cours de la négociation, le résultat final est limité. Pour l'essentiel, il réside dans l'extension de 8 à 18 mois de la période de référence au cours de laquelle sont calculés les 4 mois de cotisations permettant l'accès à la filière 1. L'Unédic évalue à 0,5 Md le

89. Sauf, en ce qui concerne la CFE-CGC, pour la « surcotisation cadres ».

90. Toujours sous réserve du jeu de la clause de sauvegarde (voir ci-avant).

91. Voir note précédente.

coût supplémentaire et à 30,000 le nombre d'indemnisés qui en résulteront en année pleine pour 2001 ⁹². La comparaison avec l'enveloppe financière globale et le nombre total des chômeurs indemnisés indique le degré effectif de priorité accordé à cet objectif.

L'essentiel de l'effort financier dans ce premier domaine bénéficie aux salariés et aux chômeurs ayant des antécédents d'emploi relativement longs.

Le système PARE-PAP

Deux aspects doivent être distingués : le principe même de l'activation et son caractère obligatoire. Sur le premier point, quatre organisations étaient demandeuses. Seule la CGT-FO exprimait son refus de l'utilisation du régime d'indemnisation comme instrument d'une politique active de l'emploi ; cependant, au terme des négociations, elle a considéré explicitement que le système PARE-PAP aurait été acceptable s'il n'avait pas été obligatoire. Il ne semble donc finalement pas exister de désaccord irréductible sur le développement des dispositifs d'activation ⁹³.

Le désaccord entre organisations syndicales a porté sur le caractère obligatoire du dispositif. Nous ne reviendrons pas sur la discussion du contenu de cette obligation (voir point III.3). L'aspect étonnant est que le conflit majeur entre syndicats se soit cristallisé, au moins dans le débat public, sur une question dont le contenu, dans la phase finale, était devenu juridiquement indéterminé (dans l'attente des décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation). En fait, quelles qu'aient été les incertitudes sur l'enjeu réel, on voit bien qu'était posée une question de principe qui concerne la logique d'ensemble du système de protection sociale : le droit à prestations doit-il reposer sur le constat d'une situation objective ou peut-il être lié à des « obligations de faire » et, de ce fait, à des jugements sur les comportements des bénéficiaires de prestations ?

« Sauver le paritarisme »

Les organisations syndicales, à l'exception de la CGT, avaient, dès 1999, manifesté leur inquiétude face aux menaces, de plus en plus précises, de retrait des instances paritaires qui émanaient du Medef. Ces menaces concernaient surtout la sécurité sociale mais un échec sur l'assurance chômage, au début du programme de négociations prévu dans le cadre de la refondation sociale, pouvait amorcer un effacement du paritarisme. Ces organisations étaient donc d'accord sur l'axe « ni étatisation, ni privatisation ». On peut supposer que le souci d'une défense globale des

92. La forte remontée du taux de couverture par la RAC en 2001 (plus de 4 points) a donc d'autres causes qui ne semblent pas liées au contenu de la convention.

93. Les critiques actuelles portent sur leurs insuffisances.

institutions paritaires a été un facteur important de recherche de compromis. Finalement, le régime d'assurance a conservé sa logique de fonctionnement puisque les organisations signataires de la convention de gestion sont « réputées adhérentes » à la convention du 1^{er} janvier 2001⁹⁴. Par là même se trouve confirmé le dualisme entre assurance et solidarité introduit par la réforme de 1984. Comme nous l'avons vu (point III.5) la question du régime à deux (ou à plusieurs) vitesses n'est pas nouvelle. Sous cet aspect, la convention du 1^{er} janvier 2001 n'apporte de changements qu'au niveau des modalités.

Le bilan pour chaque organisation syndicale ou pour le mouvement syndical envisagé globalement est donc incertain. Le contenu du compromis final est fortement influencé par la dynamique exceptionnelle de l'emploi au cours de l'année 2000. Il poserait de difficiles problèmes en cas de dégradation durable de la situation du marché du travail.

IV.3. Bilan pour l'Etat

Le refus d'agrément de la convention de juillet 2000 ouvre une phase au cours de laquelle l'Etat intervient de manière détaillée dans la mise au point du dispositif final jusqu'à la loi DDOSEC de juillet 2001. Trois questions principales sont en discussion : la délimitation des responsabilités respectives des normes publiques et des normes négociées, les composantes de l'équilibre financier de l'accord, le contenu des dispositions concernant les demandeurs d'emploi indemnisés.

La réaffirmation de l'autorité de l'Etat

Sur le premier point, la victoire de l'Etat apparaît complète. Avec la clause d'indissociabilité, les signataires des accords de juin 2000 requerraient d'une part, un ensemble de modifications législatives et réglementaires, d'autre part, la reconnaissance de la compétence de l'accord collectif, puis des institutions paritaires, pour définir la notion d'emploi convenable, assurer le contrôle de la recherche d'emploi, créer et appliquer un régime de sanctions. Aucune de ces demandes n'a abouti. Le Conseil d'Etat a confirmé que la négociation collective n'exerçait, en matière d'indemnisation du chômage, qu'une compétence déléguée, strictement délimitée par le Code du travail. Il a précisé que l'agrément ne se bornait pas à un contrôle de légalité mais impliquait un contrôle d'opportunité au nom de l'intérêt général. Seules les dispositions du Code du travail, qui demeurent inchangées, peuvent définir les obligations qui s'imposent et les sanctions qui s'appli-

94. Mais la modification des règles de majorité fait que l'opposition de deux organisations syndicales n'est désormais plus suffisante pour bloquer une décision au sein de l'Unédic.

quent, sous la responsabilité de la seule administration du travail, aux demandeurs d'emploi indemnisés.

Les conditions de l'équilibre financier

L'appréciation est ici moins évidente. Au niveau global, la non garantie de l'équilibre financier figurait parmi les motifs de rejet par le gouvernement des conventions de juillet et septembre. Dans le rapport pour l'agrément de la convention du 1^{er} janvier 2001, le gouvernement considère que l'équilibre financier est assuré puisque la réalisation de la deuxième et de la troisième baisse de cotisations est conditionnée par la situation financière du régime (clause de sauvegarde). Or il s'agit, très exactement, de l'argument avancé par les signataires dans leur réponse au refus d'agrément en juillet 2000. Le changement de position du gouvernement repose vraisemblablement sur la prise en compte des composantes de l'équilibre financier. La réduction des cotisations est ramenée de 71,4 Md à 43,5 Md pour la durée de convention. Le financement du PARE apparaît explicitement. Sur-tout, l'Etat bénéficie d'une « contribution exceptionnelle » de 20 Md. En simplifiant⁹⁵, la réduction des baisses de cotisations a permis de dégager 20 Md pour l'Etat, les autres éléments de l'équilibre financier ne faisant l'objet que de modifications mineures. Ce n'est donc pas l'amélioration de la situation des chômeurs qui a pu, sur ce point, justifier l'agrément final⁹⁶.

Les mesures concernant les chômeurs indemnisés

Dans son refus d'agrément de juillet 2000, le gouvernement émettait plusieurs critiques fortes. L'examen de la convention finale montre qu'il s'est satisfait de corrections modestes.

La première critique portait sur la faiblesse de l'amélioration du taux de couverture. Selon le gouvernement le passage de 8 à 14 mois de la période de référence pour l'accès à la filière 1 n'aurait entraîné qu'une augmentation de 30 000 entrées par an dans le régime, soit un accroissement de 0,2 % du taux de couverture. Dans le rapport pour l'agrément final, le gouvernement estime que le passage à 18 mois de la période de référence « pourrait concerner de 50 000 à plus de 100 000 personnes supplémentaires chaque année »⁹⁷. L'amélioration du taux de couverture qui en résulterait serait donc inférieure à 1 %.

Une seconde critique portait sur la suppression de l'AFR aboutissant à une réduction des durées de formation pour les chômeurs dont les durées

95. Pour les détails, voir point III.4.

96. Sauf si l'on accepte l'hypothèse selon laquelle ces 20 Md seront consacrés aux chômeurs non couverts par l'assurance. La règle de l'unité budgétaire rend cette hypothèse invérifiable.

97. Rapport relatif à l'agrément, point II.1.

d'indemnisation sont les plus courtes alors que ce sont eux qui ont le plus besoin de formations qualifiantes. Finalement, le gouvernement a accepté de prendre en charge (imparfaitement) ce problème au moyen de l'allocation de fin de formation. Il reste à vérifier dans quelle mesure des formations longues seront offertes aux chômeurs des « filières courtes ».

Une troisième critique concernait la suppression des conventions de conversion : « elles ne peuvent disparaître sans qu'un dispositif au moins équivalent soit mis en place »⁹⁸. On ignore pour quel motif l'objection a disparu entre juillet et décembre.

Enfin, le gouvernement reprenait la critique relative à « l'émergence d'un système à double vitesse d'aide au retour à l'emploi »⁹⁹. Sur ce point la convention n'a pas changé mais c'est l'intégration par l'ANPE du PAP dans un dispositif unifié de prestations aux demandeurs d'emploi qui devrait réduire les conséquences d'un dualisme engendré, rappelons-le, par les réformes de 1984.

Il est bien clair que, pour justifier le refus d'agrément, le gouvernement avait intérêt à multiplier les arguments et on peut supposer que, dès le départ, il n'envisageait pas d'exiger que toutes ses demandes soient satisfaites. En revanche, il est significatif d'observer sur quels points il a été intraitable (contrôle de la recherche d'emploi, contentieux financier) et sur quels points il a, pour l'essentiel, accepté la logique de la convention de juillet.

Loin des objectifs de la refondation sociale, le processus de réforme de l'assurance chômage a donc confirmé une de ses caractéristiques permanentes depuis 1958 : sa régulation relève d'un tripartisme asymétrique complexe. Son évolution est le produit conjoint de la conjoncture du marché du travail et de stratégies d'alliances non stabilisées. La phase actuelle est surtout originale en ce qu'elle consacre une orientation qui, jusqu'alors, ne se traduisait que par la juxtaposition de dispositifs spécialisés : l'intégration du régime d'assurance chômage dans la politique de l'emploi.

98. Refus d'agrément, point III.

99. Refus d'agrément, point III.

Références bibliographiques

- Amira Selma (1996), « Dix ans d'indemnisation du chômage en France », DARES, *Premières informations et premières synthèses*, n° 46-2.
- Cahuc Pierre, Malherbet Franck (2001), « Faut-il moduler les cotisations patronales à l'assurance chômage ? », *Revue économique*, vol. 52-3.
- Commission européenne (2000), *La protection sociale en Europe 1999*, Luxembourg.
- Daniel Christine (1998-1999), « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 29.
- Daniel Christine (2001), « La convention du 1^{er} janvier 2001 en chiffres, des prévisions bien incertaines », *Droit Social*, avril.
- Daniel Christine (1999), avec la collaboration de Jérôme Bassot, *L'indemnisation du chômage depuis 1979 : une analyse par cas-types*, IRES, Document de travail n° 99-01.
- Daniel Christine, Tuchsirer Carole (1999), *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Ed. Flammarion, Paris.
- Dayan Jean-Louis (1994), « Le système d'indemnisation du chômage en France : tendances et enjeux actuels », *La Revue de l'IRES*, n° 14.
- Dayan Jean-Louis (1996), « L'avenir de l'assurance chômage : à nouveaux risques, nouveau régime ? », *Droit Social*, juillet-août.
- Dormont Brigitte, Fougère Denis, Prieto Ana (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et statistique*, n° 343.
- Dupeyroux Jean-Jacques (2001), « La nouvelle assurance chômage : un étrange feuilleton », *Droit Social*, avril.
- Eymard-Duvernay François (2000), « Le Medef et les chômeurs : un marché de dupes », *Le Monde*, 20 juillet.
- Fougère Denis (2000-a), « La durée du chômage en France » in Conseil d'analyse économique, *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, La documentation française, Paris.
- Fougère Denis (2000-b), « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », in : Conseil d'analyse économique, *Plein emploi*, La documentation française, Paris.
- Fougère Denis (2001), « Quelle réforme pour l'assurance chômage ? », *La lettre du CREST*, n° 38.
- Freyssinet Jacques (1999), « L'indemnisation du chômage en Europe. Entre l'activation des dépenses pour l'emploi et la protection des minima sociaux » in Conseil d'analyse économique, *Pauvreté et exclusion*, La documentation française, Paris.
- Freyssinet Jacques (2000-b), « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *La Revue de l'IRES*, n° 34.

- Freyssinet Jacques (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Document de travail IRES*, n° 02.01.
- Garone Giuseppe, Salomäki Aino (2001), *Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU*, European Commission, Economic Papers, n° 160, Brussels.
- Konle-Seidl Regina, Walwei Ulrich (2001) Job Placement Regimes in Europe : Trends and Impacts of Changes, IAB Topics, n° 46.
- Lyon-Caen Gérard (2001), « Un agrément, des désagréments », *Droit Social*, avril.
- Malinvaud Edmond (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, Paris.
- Margolis David N., Fougère Denis (2000), « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », *Revue française d'économie*, vol. 15 (2).
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris (spécialement Volume 2. Données et explications, Chapitre 8, Le chômage et les prestations sociales).
- OCDE (1996), *Perspectives de l'emploi*, Paris, juillet (spécialement Chapitre 2. Renforcer les incitations au travail).
- Pommier Patrick, Cohen-Solal Marc (2001), « L'indemnisation du chômage en 1999 et 2000 », *DARES, Premières informations et premières synthèses*, n° 46-1.
- Prieto Ana (2000), « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi », *Revue Economique*, pp. 523-534.
- Rousseau Yves (2002), Réforme de l'indemnisation du chômage (convention du 1^{er} juillet 2000 et convention du 1^{er} juillet 2001). Données contentieuses, ANPE.
- Théry Michel (2000), « L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail », *Droit social*, juillet-août.
- Tuchszirer Carole (2001), « Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs ? », *Droit Social*, avril.
- Tuchszirer Carole (2002), « Du PAP au PAP/ND. Le Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ », *Document de travail IRES* n° 02.02.
- Unédic (1986), Historique du régime d'assurance chômage (suite) 1982-1986, Paris.
- Unédic (2001-a), Zoom 2001. Dispositifs européens et internationaux d'assurance chômage, Paris.
- Unédic (2001-b), « Convention 2001 : effet de l'extension de la filière 1 », *Statis*, 3^o Trimestre.
- Willmann Christophe (2001), « Le chômeur cocontractant », *Droit Social*, avril.