



HAL
open science

Les formes de la délibération interprofessionnelle : le sens du dialogue

Jean-Pascal Higelé

► **To cite this version:**

Jean-Pascal Higelé. Les formes de la délibération interprofessionnelle : le sens du dialogue. Sociétés contemporaines, 2012, 10.3917/soco.086.0085 . hal-02173922

HAL Id: hal-02173922

<https://hal.science/hal-02173922>

Submitted on 4 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Jean-Pascal Higelé

Article paru dans *Sociétés contemporaines*, n°86, 2012.

Les formes de la délibération interprofessionnelle : le sens du dialogue

Lorsqu'on s'intéresse à la délibération politique sur et dans la protection sociale, on est confronté à un vocabulaire à la fois très présent, très valorisé, mais dont les définitions semblent particulièrement flexibles. Ainsi, aucun débat et décision touchant à la protection sociale, à l'emploi, à la formation professionnelle ou au travail ne se passe aujourd'hui du « dialogue social » avec ou entre les « partenaires sociaux ». Cette méthode de délibération politique, qui en appelle aux organisations patronales et syndicales pour indiquer les voies de réforme des politiques sociales et d'emploi au sens large, s'est peu à peu imposée à partir de la fin des années 1950 jusqu'à aujourd'hui (Freyssinet, 2010). Le terme « dialogue social » lui-même apparaît pour la première fois en 2004 dans le Droit avec la « loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au *dialogue social* ». Il faudra toutefois attendre la loi du 31 janvier 2007 dite de « modernisation du dialogue social » pour que le terme soit défini dans son contenu comme « procédures de concertation, de consultation et d'information ». Cette même loi consacre véritablement le dialogue social comme méthode de délibération politique sur les rapports collectifs de travail en prévoyant que toute initiative gouvernementale « en matière de relations collectives ou individuelles de travail, d'emploi et de formation professionnelle » soit précédée d'une négociation nationale interprofessionnelle. En cas d'accord entre partenaires sociaux, celui-ci doit fournir la base de la nouvelle législation, sans que le gouvernement et le Parlement ne soient d'ailleurs tenus d'en respecter les termes.

Plus récemment, et particulièrement dans le cas de la couverture maladie, la notion de « gouvernance » s'est imposée dans le vocabulaire des institutions de protection sociale. Ce terme qui a d'abord connu un succès dans l'analyse de la décision en entreprise, a vu son usage s'élargir pour caractériser tout dispositif institutionnel de prise de décision politique au sens large après une délibération plus ou moins collective. L'usage du terme peut revêtir des substances très diverses ou n'être qu'« esthétique », pour autant, la mollesse du concept de gouvernance ne signifie pas qu'il est sans effet pratique. Quelles que soient la précision de la définition et la qualité substantielle de son usage, la notion de gouvernance se présente toujours, au moins dans l'affichage, comme substitut au gouvernement par l'État. Quelle que soit la manière dont la notion se décline – la gouvernance peut-être mondiale, européenne, locale, sectorielle ou multi-niveaux –, l'enjeu central du recours au terme de gouvernance s'agissant des politiques publiques est de se poser en alternative à la souveraineté ou à la primauté de l'État.

Au-delà de cette cristallisation sur l'alternative au pouvoir étatique, l'idée récurrente qui accompagne l'usage du terme est de promouvoir, face à une conception hiérarchique et verticale du pouvoir dans laquelle la puissance publique occupe le sommet, une forme de

délibération politique où un ensemble d'acteurs « se déploient sur le même plan, à l'horizontale sinon à égalité » (Hermet et alii, 2005). « C'est bien la problématique du passage d'une structure hiérarchique du pouvoir à une structure de type réseaux qui a justifié le recours à un nouveau terme, celui de gouvernance » (Baron, 2003). Dans une approche positive, on comprend que l'étude de procédures délibératives complexes ait amené un certain nombre de chercheurs à mobiliser les approches par la gouvernance. C'est le cas par exemple de l'analyse de l'intégration européenne pour laquelle le concept de gouvernance, « en tentant d'intégrer dans la réflexion sur l'Europe la multiplicité des acteurs et des niveaux de résolution des conflits, la différenciation des systèmes et des agents, la volatilité des préférences nationales et l'instabilité intrinsèque des points d'équilibre possibles que l'Europe porte en quelque sorte à leur paroxysme, (...) ouvre la possibilité d'analyser précisément ce qui en fait un ordre politique d'une complexité inédite » (Boyer et Dehove, 2001). Mais l'usage extensif du terme à propos de toute forme de délibération politique, confère à cette notion un statut non plus heuristique ou descriptif mais normatif. Jean-Pierre Gaudin propose ainsi une définition de l'ambition de la gouvernance en la résumant à trois critères : coopération d'acteurs, interactions continues, négociations des règles (Gaudin, 2002). Les approches les plus normatives de la (bonne) gouvernance supposent même que la meilleure décision sortira de la confrontation d'intérêts particuliers entre eux et de la confrontation de ces intérêts avec l'expertise. Philippe Moreau-Desfarges (2003) à l'instar des travaux de la Banque Mondiale, va jusqu'à définir la gouvernance comme une forme de délibération « a-idéologique » dans une logique d'administration des choses à l'opposé du gouvernement des hommes.

Cet article défend en premier lieu l'idée que le dialogue social et civil, le partenariat social et la gouvernance forment un univers sémantique commun et qu'à ce titre dialogue et partenariat social d'une part, gouvernance d'autre part, ne sont pas deux modèles de délibération étrangers l'un à l'autre. La gouvernance se présente comme une « *régulation d'un pouvoir partagé* »¹ entre les pouvoirs publics et des acteurs privés (associations, syndicats, organisations professionnelles, entreprises, groupes d'intérêts, etc.) ou parapublics (agences d'expertise). Un de ses outils privilégiés est précisément le dialogue social (et civil) qui permettrait l'expression des différents acteurs.

A cet égard, la littérature de l'Union européenne traduit de manière forte l'articulation des notions de dialogue social et gouvernance. Dans le discours de la Commission, la participation des organisations syndicales et patronales à la régulation des relations collectives de travail semble débarrassée de toute dimension conflictuelle et réduite au partenariat de tous avec tous. Dans une communication consacrée précisément au dialogue social, « la Commission invite les partenaires sociaux européens et nationaux à prendre part à un véritable partenariat pour le changement en intensifiant leurs efforts autour des thèmes susmentionnés² et en veillant à ce que leurs contributions soient aussi concrètes et efficaces

¹ Appel à projet « la gouvernance de la protection sociale », Mire-DREES, 15 mars 2005. Cet article prend notamment appui sur une recherche menée dans le cadre de ce programme (Coron, Higelé et Poinart, 2008). Il n'aurait pu voir le jour sans l'aide précieuse de Laurence Poinart sur l'analyse de l'assurance maladie complémentaire.

² Ces thèmes sont la flexicurité, l'amélioration du « capital humain », l'augmentation du taux d'emploi.

que possible »³. Le dialogue social « est présenté comme une "méthode" d'accompagnement des réformes sociales » (Maggi-Germain, 2007) dont la finalité est d'être le plus efficace possible dans la mise en œuvre des réformes voulues par la puissance publique.

Cette mutation des formes de délibération collective s'incarne également dans l'élargissement des participants au dialogue. Le livre blanc sur la gouvernance européenne propose d'« impliquer la société civile » étant entendu que celle-ci « regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les "partenaires sociaux"), les ONG, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses ». L'accord interinstitutionnel « *Mieux légiférer* » de mars 2003 propose une co-régulation dans laquelle les syndicats sont entendus à l'équivalent des « *opérateurs économiques* », des ONG, des associations et des églises. La nature de la délibération politique s'en trouve nécessairement affectée. Le dialogue civil, qui va de pair avec l'idée de gouvernance, correspond à une multiplication des interlocuteurs et donc des préoccupations qu'ils portent.

L'objet de ce texte est en second lieu, mais c'est son ambition principale, de proposer de déconstruire le sens de cet univers sémantique du dialogue et partenariat social et de la gouvernance. L'objectif en est de réinterroger la nature des relations professionnelles au niveau national et interprofessionnel qui mobilisent de manière récurrente les notions de dialogue social et partenariat social, mais aussi plus récemment les notions de gouvernance et de dialogue avec la société civile. L'entrée proposée pour mener à bien ce dévoilement est la délibération politique en matière de protection sociale à partir de deux de ses composantes : la couverture conventionnelle du chômage et l'assurance maladie complémentaire. Le recours aux vocables du dialogue social et de la gouvernance est différent selon les terrains observés. S'agissant de l'indemnisation conventionnelle du chômage, les acteurs ont recours au vocabulaire classique des relations professionnelles (négociations, accord, partenaires sociaux, dialogue social, paritarisme, etc.) et l'usage du terme « gouvernance » est marginal et essentiellement le fait du patronat. Dans le cas de la couverture maladie, le terme « gouvernance » est au contraire d'un usage fréquent chez l'ensemble des acteurs. L'explication de ces vocabulaires distincts paraît évidente en ce qu'ils concernent un régime paritaire du ressort « exclusif » des organisations syndicales et patronales dans la cas de l'assurance chômage d'une part, et une institution sous tutelle étatique affichée avec des acteurs divers allant des syndicats aux organisations des professions médicales, en passant par les assureurs, mutuelles et institutions de prévoyance, etc., d'autre part.

Dans ces deux champs de la protection sociale, l'analyse des formes de délibération politique telle que définies par le Droit, donne sens aux notions de dialogue social dans un cas et de dialogue civil dans l'autre. Ces outils revendiqués de la gouvernance et du partenariat social et civil, recouvrent toutefois des caractéristiques communes dont nous chercherons à montrer la signification à travers les pratiques des acteurs et les résultats de négociation, afin de mettre au jour les modalités réelles de délibération interprofessionnelle. La gouvernance prétend

³ En gras et italique dans le texte. Communication de la commission, *Partenariat pour le changement dans une Europe élargie – Renforcer la contribution du dialogue social européen*, 12 août 2004, COM (2004) 557 final.

laisser place, contre le pouvoir de l'État, à une délibération partagée avec des partenaires sociaux et de la société civile. Au contraire, cet article montre par l'analyse croisée des règles qui encadrent la délibération politique et des pratiques des acteurs qui en découlent, que la logique même du dialogue social et du dialogue civil avec des partenaires sociaux et civils, consubstantielle à la gouvernance, se traduit par un renforcement du poids de l'État dans la délibération politique interprofessionnelle.

1. Le sens du dialogue social

Cette première partie s'appuie essentiellement sur un travail d'analyse des négociations successives de conventions d'assurance-chômage (cf. encadré 1) mais a la volonté de monter en généralité et d'interroger plus généralement la nature de la négociation d'accords nationaux interprofessionnels (ANI) en France.

Encadré 1

Nos données empiriques les plus précises concernent deux négociations de convention d'assurance chômage étudiées durant ou dans la foulée des négociations : celle qui va de fin 1999 à 2001 et celle de 2005.

Les données empiriques sont essentiellement constituées :

- du corpus exhaustif de la production discursive écrite et officielle (presse syndicale, tract, comptes rendus des négociations, déclarations, etc.) des trois principales organisations syndicales (CGT, CFDT, FO) et du MEDEF, qui a donné lieu à une analyse compréhensive et, dans le cas de la première négociation, à une analyse lexicométrique.

- de 12 entretiens de négociateurs syndicaux et patronaux : entretiens auprès des chefs de file et/ou membres des délégations syndicales de la CGT, de la CFDT et de FO s'agissant de la négociation de 2000 et, s'agissant de la négociation de 2005, d'entretiens auprès des chefs de file de délégations de la CGT, CFDT, CFE-CGC, MEDEF, CGPME, soit l'ensemble des organisations participant aux négociations à l'exception de l'UPA et de la CFTC.

- de 6 entretiens de (hauts) fonctionnaires en charge du suivi des négociations en 2005 : entretien du chargé de mission du cabinet du Ministre du Travail en charge des dossiers UNEDIC et ANPE, de représentants de la DGEFP, de représentants de l'UNEDIC et de représentants de la direction générale de l'ANPE.

Le fonctionnement de l'UNEDIC est depuis sa naissance en 1958 sous la responsabilité d'acteurs non-étatiques à travers la négociation collective et la gestion paritaire du régime obligatoire d'assurance-chômage. Cinq organisations syndicales (CGT, CFDT⁴, FO, CFTC, CGC) et trois organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA⁵) négocient les conditions et montants de l'indemnisation du chômage (et contributions afférentes). L'UNEDIC est réputée pour être un véritable régime paritaire, dans lequel l'indépendance des partenaires sociaux serait forte, à la différence du régime général de Sécurité sociale largement subordonné aux exigences de l'État.

La délibération politique à l'UNEDIC prendrait donc la forme de la négociation collective qui se conçoit traditionnellement comme « le lieu où se construisent les accords collectifs,

⁴ Lors de sa création en 1964.

⁵ La CGPME ne rejoindra les rangs des négociations UNEDIC qu'en 1979. Née en 1975, l'UPA est reconnue représentative au niveau interprofessionnel en 1982 mais n'a intégré l'UNEDIC qu'en 1988.

globaux ou locaux, grâce auxquels des acteurs se reconnaissent simultanément coopératifs et antagonistes et produisent des règles de gestion de leur coopération » (Jobert et Saglio, 2004). La décision à l'UNEDIC serait *a priori* un compromis entre cinq organisations syndicales et trois organisations patronales. On serait donc face à une délibération mettant en scène une pluralité de partenaires sociaux dialoguant pour définir un accord. Or lorsqu'on observe le déroulement des négociations d'assurance-chômage (Higelé, 2004 et 2009 ; Higelé et Poinart, 2008), il est aisé de voir que le contenu des accords apparaît moins comme un compromis entre tous que comme une alliance entre certains.

Ainsi, depuis le début des années 1990, le contenu des accords est largement marqué par la logique d'activation des chômeurs, entendue comme le fait de consacrer des dépenses à des mesures individuelles d'aide au retour à l'emploi et non plus à la seule indemnisation (on parlait jusqu'au début des années 2000 davantage d'« activation des dépenses passives »). Cette tendance traduit nettement la domination de la CFDT (et du patronat rallié à cette position ancienne de la CFDT) sur la définition du contenu des conventions UNEDIC depuis 20 ans. Le cas est manifeste lors des négociations UNEDIC de 2000 qui marquent un tournant, plus jamais remis en cause⁶, dans la volonté d'activer les chômeurs, généralisant ainsi la logique des premières mesures d'activation prises par le régime d'assurance chômage à partir du milieu des années 1980⁷. La Secrétaire générale de la CFDT de l'époque, Nicole Notat, n'a pas manqué de rappeler que « nous avons toujours été, à la CFDT, partisans de "politiques actives" contre le chômage. Le rôle de l'assurance-chômage ne consiste pas seulement à indemniser ceux qui ont perdu leur emploi, mais aussi à les aider, par toute une série de mesures, à revenir sur le marché du travail. Le MEDEF en convient aujourd'hui, tant mieux ! »⁸. Et Michel Mersenne, membre de la délégation CFDT lors des négociations de 2000, de soutenir que « le ralliement du patronat à cette conception est bien tardif. Rappelons-nous comme il a fallu batailler pour faire passer cette philosophie dans l'ARPE ou les conventions de coopération. Aujourd'hui, le MEDEF reprend ces idées. Nous n'allons pas les rejeter alors que nous les défendons depuis quinze ans »⁹. De même, un membre de la délégation CFDT lors de la négociation de 2000 explique que, « c'est Kessler¹⁰ (...) qui est arrivé avec le CARE¹¹ dont la philosophie, dans l'ensemble, était la ligne de ce que la CFDT revendique depuis plus de dix ans »¹². A l'inverse, le contenu des négociations révèle la marginalisation de FO et de la CGT dont les revendications, y compris les plus éligibles à des

⁶ Ce « paradigme » de l'activation sera même renforcé par l'accord UNEDIC de 2005 qui systématise les pratiques de mesure de distance à l'emploi, de définition de l'employabilité sur des critères individuels, renforce l'exigence de contreparties au droit à indemnisation et de contrôle de la sincérité du chômage au regard des efforts d'employabilité. La fusion de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC qui donne naissance en 2009 à Pôle emploi, prolonge cette orientation politique du traitement du chômage.

⁷ Le régime d'assurance chômage avait initié dès 1986 le mécanisme des activités réduites qui permet le cumul indemnités/salaire ; les conventions de conversion et l'allocation formation-reclassement (AFR) mis en œuvre en 1988 offrent des financements de formation aux chômeurs indemnisés ; les conventions de coopération instaurées en 1994 permettent de subventionner des employeurs pour l'embauche de bénéficiaires du régime. Dans un versant coercitif, la dégressivité dans le temps du montant des allocations (mise en place en 1992 et supprimée en 2001) était présentée comme une mesure d'activation des chômeurs.

⁸ Interview dans *Le Point*, 12 mai 2000.

⁹ CFDT, *Syndicalisme Hebdo*, n°2798, 22 juin 2000.

¹⁰ Denis Kessler, vice-président du MEDEF de 1998 à 2002, souvent jugé « *homme clé du « think tank » du MEDEF* » (Gérard Adam, 2003).

¹¹ Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi qui deviendra *in fine* Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE).

¹² Entretien par nos soins, avril 2003.

compromis comme la surcotisation sur les emplois précaires¹³, ne trouvent jamais de débouché dans les textes conventionnels.

Pour saisir cette partition de long terme entre organisations syndicales selon leur capacité à peser sur les accords, il faut comprendre, non pas seulement les configurations d'acteurs et les rapports de force qui se jouent à un moment donné lors d'une négociation, mais que les formes mêmes d'institution de la négociation interprofessionnelle sont précisément le fondement des partitions entre acteurs de la négociation.

1.1. L'institution du partenaire privilégié du patronat

Les conditions structurelles qui enserrent les négociations et pratiques conventionnelles interprofessionnelles expliquent la manière dont les négociations se déroulent et leurs résultats. Nous défendons ici que l'association du pluralisme syndical, de l'unité patronale et de la reconnaissance d'une légitimité aux accords minoritaires, institue un partenaire privilégié du patronat et détermine en bout de course le contenu et les résultats des négociations interprofessionnelles¹⁴.

1.1.1. La diversité syndicale, la mesure de la représentativité et l'institution de l'accord minoritaire

Face à la pluralité syndicale historique en France, la nécessité de définir la représentativité des organisations et donc la validité des accords conclus est un enjeu ancien. La construction des droits sociaux doit beaucoup au dispositif construit en 1945 à travers l'établissement de cinq critères de représentativité (effectifs, indépendance, cotisations, expérience et ancienneté du syndicat, attitude patriotique pendant l'occupation), repris par la loi du 11 février 1950 sur la négociation collective et figé par l'arrêté du 31 mars 1966 qui institue le droit de contracter au niveau interprofessionnel à cinq organisations nommément citées (CGT, FO, CFDT, CFTC et CGC). A cet aune, un accord national interprofessionnel (ANI) peut donner lieu à une validation gouvernementale (agrément, extension) ou parlementaire dès lors qu'au moins une des organisations syndicales désignées par l'arrêté de 1966 en est signataire. Dans les faits, CFTC et CGC ne peuvent être des partenaires exclusifs, par contre, une des trois grandes confédérations (FO ou la CFDT dans les faits, le plus généralement accompagnée de la CFTC et de la CGC) suffit à engager l'ensemble des salariés concernés par le champ de la délibération, indépendamment du fait qu'elle(s) représente(nt) ou non une majorité de salariés. Cette caractéristique fait de l'accord minoritaire un élément déterminant des relations interprofessionnelles françaises et de ses résultats contractuels depuis 1945.

Il est vrai que depuis quelques années l'institution de l'accord minoritaire a été remise en cause par deux lois successives, davantage au niveau de l'entreprise et de la branche mais

¹³ Partant du constat que les CDD et l'intérim coûtent bien plus en prestations qu'ils ne rapportent en cotisations, la proposition de surcotisation vise à la fois à rétablir l'équilibre coût-dépense pour le régime d'assurance-chômage et décourager l'usage de ces contrats.

¹⁴ Nous renvoyons également pour plus de détails à : Higelé, 2004 et 2007 ; Castel, Friot, Higelé, 2008.

aussi, par incidence, au niveau interprofessionnel. Ainsi, la loi de 2004 sur le dialogue social¹⁵ marque un premier pas en introduisant la notion d'accord majoritaire dans le droit. Mais la notion de majorité telle qu'elle y est définie au niveau interprofessionnel s'entend comme une majorité d'organisations syndicales désignées par l'arrêté de 1966. Les signatures de trois syndicats suffisent à définir un accord comme étant majoritaire ou plus précisément un accord est valide si une majorité d'organisations ne s'y oppose pas. Or, la CGC et la CFTC signant quasi systématiquement les ANI du fait de leur dépendance à l'égard des formes institutionnelles existantes – ces deux organisations tirent leur audience et leurs ressources bien davantage des formes instituées des relations interprofessionnelles que de leur poids réel dans le salariat – l'accord minoritaire reste la règle au niveau interprofessionnel. Un membre de la délégation de la CGT l'exprime à sa manière à propos de la négociation UNEDIC de 2005 :

« *Négociateur CGT* : le MEDEF, il s'assure 2, 3 organisations : CFDT généralement, CGC, CFTC. Quand il y en a un qui bouge un peu trop, deux baffes, on les convoque, je ne vous paye plus, vous n'aurez plus ça... vous aurez ça ! Et puis hop ça passe.

Interviewer : « Je ne vous paye plus », concrètement ...

CGT : Concrètement, c'est moins de responsabilités donc moins de rentrées d'argent.

Interviewer : Dans les organismes ?

CGT : Ouais, dans les organismes. (...) [relatant sa conversation avec le chef de file CFTC] Je lui dis « t'as pas honte ». Il me dit « ouais mais attends ! C'est comme les retraites, c'est comme le système des retraites, si on n'y va pas, on nous coupe les vivres. On ne nous paye pas, on ne nous trouve pas la ligne budgétaire qui permet d'assurer le loyer ». C'est aussi bête que ça. Ça arrange tout le monde, la situation telle qu'elle est, où on a cinq organisations syndicales, même s'il y en a qui représentent rien. Ça arrange tout le monde, droite, gauche, MEDEF »¹⁶.

Plus récemment, la loi du 20 août 2008¹⁷ a transformé la mesure de la représentativité et de la validité des accords en la basant sur l'audience électorale des organisations. La représentativité syndicale au niveau national et interprofessionnel est désormais conditionnée au recueil d'« au moins 8% des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires aux comités d'entreprise ou de la délégation unique du personnel ou, à défaut, des délégués du personnel ». De plus, ces organisations syndicales doivent être également reconnues représentatives simultanément dans au moins une branche de l'industrie, de la construction, du commerce et des services. Si la fin de la présomption irréfragable de représentativité modifie le paysage syndical au niveau de l'entreprise (Béroud et Yon, 2011), « au niveau de la branche professionnelle ou au plan national, il est possible d'être plus circonspect » (Favennec-Héry, 2009). D'une part la CGC, qui aurait pu craindre son exclusion de la liste des organisations interprofessionnelles représentatives, est « sauvée » par l'article

¹⁵Loi du 4 mai 2004 « relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social ».

¹⁶ Entretien réalisé par nos soins, mai 2006.

¹⁷ Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 « portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail ». Cette loi fait suite à de nombreux débats dont on peut noter trois points d'orgues : le rapport Hadas-Label (2006), l'avis du CES (*Consolider le dialogue social*) adopté le 29 novembre 2006 et la position commune signée le 9 avril 2008 par la CGT, la CFDT et le MEDEF.

L. 2122-10 qui prévoit la représentativité d'une « confédération syndicale catégorielle interprofessionnelle nationale ». D'autre part, même parmi les plus implantées (Unsa, Solidaires), aucune organisation syndicale aujourd'hui non représentative ne peut prétendre pour le moment atteindre le seuil des 8% aux élections professionnelles. Seule la situation de la CFTC qui n'a recueilli que 6,8% des suffrages lors des élections aux CE ou à la DUP en 2005 et 2006 (Jacod, 2008), constitue une incertitude quant à la future liste des organisations représentatives au niveau interprofessionnel qui sera arrêtée par le ministre du Travail au plus tôt en 2012 compte tenu des cycles électoraux.

Au-delà de la liste des syndicats, reste la mesure de la validité des accords qu'ils signent. Selon la loi, elle est acquise dès lors que les signataires représentent au moins 30% des suffrages exprimés aux élections professionnelles. En fixant ce seuil de 30%, par définition, la loi conserve l'accord minoritaire comme règle. Mais surtout, au regard de ce seul critère, peu nombreux sont les ANI signés par le passé qui n'auraient pas été validés. La loi de 2008 n'offre donc pas véritablement les conditions d'une remise en cause de la manière dont se structurent depuis 50 ans les alliances au niveau interprofessionnel.

1.1.2. La domination patronale et l'institution du partenaire syndical privilégié

Le patronat n'est pas concerné pour lui-même par le débat sur la représentativité. Les organisations patronales sont envisagées comme complémentaires et non concurrentes dans la représentation des employeurs, et la validité des ANI nécessite, sauf cas exceptionnel, l'accord concomitant du MEDEF, de la CGPME et de l'UPA¹⁸. A ce titre, le patronat participe aux négociations en délégation unique. Ainsi, la confrontation du pluralisme syndical à l'unité patronale, dans un contexte institutionnel qui légitime l'accord minoritaire, a pour effet de placer les organisations d'employeurs en situation d'arbitre des alliances puisqu'il leur suffit de choisir parmi les trois grandes confédérations syndicales (CFTC et la CGC ne peuvent être légitimement des partenaires uniques), celle dont il fera son partenaire.

La division syndicale, l'unité patronale et l'accord minoritaire, en se combinant instituent donc en France l'existence d'un partenaire privilégié du patronat. Par contre-coup, les autres syndicats sont cantonnés à un rôle de suivisme (CFTC et CGC) ou à un rôle de contestation stérile (CGT et CFDT jusqu'aux années 1990, FO et CGT depuis¹⁹). Cette position d'interlocuteur privilégié du patronat fut « un rôle historiquement joué par FO. Ce n'est un secret pour personne qu'à défaut d'avoir des troupes nombreuses dans le secteur privé, André Bergeron, pendant les vingt-cinq ans de son règne, avait réussi à être l'homme clef de la politique contractuelle, celui que les dirigeants patronaux consultaient en priorité, celui sans lequel aucune négociation ne pouvait ni s'engager ni aboutir » (Adam, 2002). A défaut d'avoir le poids militant suffisant pour peser par les luttes sociales, FO a pris le parti de peser par son inscription institutionnelle : « une situation minoritaire, comme celle de la CGT-FO

¹⁸ La définition de la liste des organisations patronales participant aux négociations interprofessionnelles ne s'est toutefois pas faite sans heurts notamment lors de l'intégration de l'UPA dans les années 1980.

¹⁹ FO semble toutefois plus encline à apposer sa signature ces trois dernières années, en témoigne le fait qu'elle ait signé l'accord UNEDIC de 2011 alors même que celui-ci est la quasi-reproduction de l'accord précédent qu'elle n'avait pas signé.

suppose, peu ou prou, la recherche de méthodes qui ne soient pas essentiellement fondées sur des rapports de forces » (Bergounioux, 1975). Mais les années 1990 sont marquées par un changement du partenaire syndical privilégié du patronat. La CFDT, après une décennie de « recentrage » et de volontarisme contractuel ravit à FO cette position, ce qui se traduit par un revirement des soutiens patronaux dans les caisses de protection sociale. La CFDT s’empare de la présidence de l’UNEDIC à partir de 1992 en alternance avec le patronat (que FO partageait avec le patronat depuis sa création en 1958), suite à sa signature de la convention instaurant la dégressivité dans le temps du montant des allocations de chômage. Elle s’empare également de la présidence de la CNAMTS en 1996 (également détenue depuis sa fondation en caisse autonome en 1967 par FO), suite à son soutien (au moins passif) au « plan Juppé » de réforme de la Sécurité sociale. De fait, depuis 1992, pas un accord UNEDIC ne se fait sous une autre configuration que celle d’une alliance entre le patronat et la CFDT (accompagnée de la CFTC et de la CGC à l’exception de l’accord de 2008 dans le contexte de réforme de la représentativité), et d’un pôle de contestation incarné par FO et la CGT. Plus généralement, si FO compte encore parfois sa place parmi les signataires d’ANI, tout particulièrement dans les accords sur les retraites complémentaires, ou si la CGT a signé ces dernières années trois accords interprofessionnels d’importance²⁰, la CFDT ne manque pas d’être le partenaire incontournable du patronat (et de l’État dans le cadre des lois négociées) de toutes les négociations au niveau national interprofessionnel depuis 20 ans.

La partition signataires/non-signataires ne doit donc pas être lue simplement comme la conséquence d’une tradition contestataire de la CGT, d’une radicalisation de la CFDT dans les années 1970 ou de FO à la fin des années 1980, ni être interprétée par symétrie comme le fait d’un réformisme chez FO des années 1960 aux années 1990 et à la CFDT à partir des années 1980. Si ces éléments participent de l’explication puisque aucun déterminisme n’est absolu, ils ne prennent leur sens qu’à l’aune des déterminismes de l’institution de la négociation interprofessionnelle et en particulier du fait que l’accord du seul partenaire syndical (FO jusqu’aux années 1990, CFDT depuis) suffit au patronat pour valider un accord. La négociation interprofessionnelle, malgré les reconfigurations législatives récentes, n’a donc à l’évidence rien d’une délibération partagée, ni du compromis conjoncturel entre acteurs antagonistes et coopérants. Seul le partenaire privilégié semble être en réelle position de négociation, les autres organisations syndicales étant réduites au suivisme ou à l’impuissance, ce qui traduit une forme particulière des relations interprofessionnelles : le partenariat social.

1.2. Les relations interprofessionnelles : partenariat social et dialogue social

Les relations professionnelles désignent « l’ensemble des pratiques et des règles qui (...) structurent les rapports entre les salariés, les employeurs et l’État » (Lallement, 1996, p.3). Mais au niveau national et interprofessionnel, ces pratiques et règles dépassent le cadre des

²⁰ Sur la formation professionnelle en 2003, sur l’égalité professionnelle en 2004 et sur la diversité en 2006. Ces accords touchent toutefois à des sujets qui sont, pour des raisons différentes s’agissant de la formation (la CGT était d’ailleurs également signataire de l’accord précédent sur le sujet datant de 1970) et des deux autres, relativement consensuels.

relations collectives de travail pour devenir des enjeux sociaux nationaux compte tenu des sujets traités à ce niveau (protection sociale, emploi, formation, etc.). A cet égard il faut caractériser de manière spécifique le niveau interprofessionnel national dans le champ des relations professionnelles.

1.2.1. Sortir de la confusion sur le sens du dialogue social et du partenariat social

Les relations interprofessionnelles sont marquées par la logique de partenariat social dont nous voulons préciser le sens tant il est polysémique. Dans notre acception du terme, les confédérations syndicales sont considérées comme des partenaires sociaux (inscrits dans un dialogue social) lorsqu'elles endossent le rôle d'« *agences sociales* » (Rosanvallon, 1988), c'est-à-dire lorsqu'elles assument une position institutionnalisée dans l'ordre économique et social. Le partenariat social est également la forme d'expression d'un patronat qui cherche à maîtriser les modalités d'expression des salariés en s'appuyant sur l'institutionnalisation du syndicalisme. En dernier lieu, le partenariat social traduit l'attention portée par l'État au dialogue social, le terme n'étant pas anodin tant il occulte la dimension conflictuelle à l'œuvre : les partenaires sociaux dialoguent parce qu'ils ne sont plus *a priori* des adversaires sociaux aux intérêts antagonistes.

Concomitamment, dialogue social n'est pas synonyme de négociation collective. Il est vrai que l'usage courant du terme dans les champs politique, scientifique et médiatique lui donne une substance polysémique : il est indifféremment synonyme de négociation collective ou de procédure de concertation donnant lieu ensuite à une décision unilatérale. Pourtant négociation collective et dialogue social sont substantiellement différents car l'« implication des partenaires sociaux par le recours au dialogue social contribue (...) à modifier la nature de leur intervention dans le processus d'élaboration de la norme juridique : elle obéit à une logique d'accompagnement » (Maggi-Germain, 2007). Dans cet article, nous entendons le dialogue social comme la forme de délibération propre au partenariat social tel que nous l'avons défini. En d'autres termes, alors que la négociation collective correspond à la coopération des représentants des salariés et des employeurs aux intérêts antagonistes dans le but d'établir un compromis, le dialogue social est une collaboration entre des acteurs politiques, réunis davantage comme experts du sujet abordé, donnant leur avis notamment à travers des ANI. A l'instar de la distinction entre « hard law » et « soft law » en fonction du caractère contraignant ou non de la norme adoptée, la négociation collective apparaît comme une « hard bargaining » tandis que le dialogue social serait une « soft bargaining »²¹.

Si l'on revient aux questions de traitement du chômage dont l'UNEDIC est un des acteurs, on constate une continuité idéologique des accords interprofessionnels²² et des lois ayant trait à ce domaine, continuité caractéristique de la logique de ce dialogue social qui les met en œuvre. La notion d'employabilité, non pas entendue comme catégorie statistique de probabilité de retour à l'emploi (Ledrut, 1966) mais comme outil « opérationnel » de traitement social du chômage, est ainsi devenue une norme discursive et pratique de

²¹ La comparaison est empruntée à Anne Dufresne, séminaire *Capright*, Porto, 19-21 septembre 2007, non publié.

²² Sur la continuité idéologique des conventions Unedic, voir Higelé, 2009a et 2009b.

l'ensemble des politiques de traitement du chômage et des professionnels qui les mettent en œuvre d'où qu'ils viennent (Ebersold, 2001 ; Mauger, 2001). L'idée qui en découle que le traitement du chômage passe par l'accompagnement individualisé des chômeurs afin de lutter contre les carences personnelles d'employabilité – ce que l'on nomme « politiques actives » ou « activation » – s'est imposée chez une grande partie des élites politiques, syndicales et patronales. Ainsi, alors même que se négociait à l'UNEDIC en 2000 le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et sa déclinaison pratique de projet d'action personnalisé (PAP), le gouvernement mettait en œuvre à l'intention des bénéficiaires du RMI le programme nouveau départ (ND) mobilisant des outils similaires de repérage des causes d'inemployabilité et d'accompagnement individualisé, tant et si bien que les projets furent fusionnés pour former le PAP-ND, applicable à tous les chômeurs quels que soient leur mode d'indemnisation²³.

De la même manière, le mécanisme des « activités réduites » mis en œuvre par les partenaires sociaux à l'UNEDIC en 1986 et qui permet le cumul d'un salaire et d'une indemnisation trouvera des déclinaisons équivalentes, portées par des gouvernements d'obédiences politiques différentes, qu'il s'agisse du cumul salaire-RMI instaurée en 1998, de la Prime pour l'emploi en 2001 ou du RSA en 2009.

Employabilité, individualisation du traitement et activation sont le fond commun des pratiques de traitement du chômage. Cette communauté idéologique traduit cette particularité du dialogue social : le consensus sur les principes paraît central tandis que le compromis porte davantage sur les modalités de mise en œuvre. Bien sûr, résumer les relations interprofessionnelles à une sorte de consensus d'experts revient à faire peu de cas de ce qu'il reste d'expression du conflit d'intérêts entre salariés et employeurs et donc de négociation. Mais il est indéniable que la logique du dialogue social entre partenaires sociaux a su s'imposer comme un modèle normal de production de droits sociaux et du travail au niveau interprofessionnel, depuis le « social-delorisme » de la fin des années 1960 jusqu'à la définition légale du terme en 2007 en France²⁴. Il n'est qu'à voir le consensus qui s'est forgé depuis 30 ans entre patronat, syndicats (au moins le partenaire privilégié) et gouvernements. Qu'il s'agisse des retraites pour lesquels le « problème démographique » est devenu le phare de toute réforme (Castel, 2009 ; Friot, 2010) ; de l'emploi et du chômage pour lesquels le foisonnement de mesures se résume à la baisse du coût du travail et à l'activation des chômeurs (Higelé, 2004 ; Higelé et Khristova, 2009) ; de la couverture maladie dont les réformes successives sont toutes le fruit du déficit organisé de ses comptes (Duval, 2007 ; Friot et Poinart, 2008), les différents ANI, lois ou décrets qui résultent du dialogue social entre partenaires sociaux et avec l'État sont marquées par des principes communs, malgré les oppositions affichées et certainement sincères mais marginales sur le fond. Cette prégnance de la logique de partenariat social et de dialogue social trouve une part de son explication en

²³ Il est notable qu'à mesure des réformes des minima sociaux, l'activation des bénéficiaires est de plus en plus prégnante et devient même une condition des prestations. De même, l'insertion est de plus en plus envisagée comme insertion dans l'emploi plutôt que sociale (cf. Eydoux, Tuchsirer, 2011). C'est donc une même conception de l'encadrement des chômeurs qui anime l'État à l'égard des bénéficiaires du minimum social et les « partenaires sociaux » à l'égard des chômeurs indemnisés par le régime d'assurance-chômage.

²⁴ L'institutionnalisation du dialogue social au niveau européen par les rencontres de Val Duchesse en 1984 et par l'intégration et la définition du terme de dialogue social dans l'Acte unique en 1986 est sans doute partie prenante d'une diffusion nationale de ce modèle de relations professionnelles.

France dans le fait qu'elle est en parfaite cohérence avec les formes d'institution des relations interprofessionnelles qui accordent une place privilégiée à l'État.

1.2.2. Le dialogue social interprofessionnel : le pouvoir à l'État

Nous avons vu que le contenu des ANI est défini *in fine* par le patronat et son partenaire syndical. Les autres organisations syndicales sont inaudibles ou contraintes au suivisme. Ainsi, le partenariat social et le dialogue social n'associent en France que trois acteurs principaux dont le poids dans la décision est lui-même hiérarchisé. Le partenaire syndical privilégié est la seule organisation syndicale de salariés qui pèse dans la délibération, mais son autonomie est elle-même contrainte par le risque de perdre sa position institutionnelle. Le patronat est en situation de choisir son interlocuteur privilégié, ce qui le place en situation de domination de son partenaire syndical. Enfin, l'État domine les deux interlocuteurs précédents, car il est toujours le décideur en dernier ressort. De la loi négociée à l'agrément, en passant par l'extension, la capacité de l'État à peser sur le résultat du dialogue social n'est pas la même, mais son rôle n'est jamais négligeable. La position d'arbitre donnant son aval ou non à une convention confère à l'État un pouvoir de négociation que les formes d'institution des relations interprofessionnelles dénie paradoxalement aux deux grands syndicats exclus de l'alliance avec le patronat.

A ce titre, les dites négociations UNEDIC incarnent cette forme instituée du dialogue social interprofessionnel en France. Il n'est qu'à voir la manière dont l'État a imposé ses *desiderata* aux signataires de la convention UNEDIC de 2000 en refusant deux fois d'agréer le texte. Le conflit portait sur la responsabilité de l'assurance chômage dans les sanctions à l'égard des chômeurs contrevenant à leurs obligations, la progressivité de ces sanctions, la dégressivité de la norme d'emploi convenable avec le temps de chômage et le financement de l'activation, mais également sur l'insuffisance même de la couverture du chômage. Le gouvernement a ainsi obtenu de la part des signataires des modifications substantielles (responsabilité unique de l'État sur les sanctions, aucune progressivité des sanctions, retour à la référence à la qualification dans la norme d'emploi convenable quel que soit le temps de chômage, accord de financement des mesures d'activation et élargissement de la première filière d'indemnisation) que ni la CGT, ni FO n'avaient pu obtenir. De toute évidence, sans être officiellement négociateur de la convention, le gouvernement a pesé sur la définition de son contenu. Le paritarisme avait les allures d'un tripartisme. Plus précisément, le gouvernement Jospin apparaissait comme une troisième partie prenante de la négociation, mais une partie particulière par rapport aux organisations syndicales et patronales : le gouvernement ne négocie pas. Il a adopté l'attitude d'une sorte de « juge en dernier ressort » et n'a agréé le texte qu'à partir du moment où il a obtenu ce qu'il souhaitait, aucun réel compromis n'a été véritablement forgé. Comme le résume Dominique-Jean Chertier, « "L'ultima ratio" de tout dialogue social, en France, reste la Loi. Le contrat reste un complément ou un élément subalterne et les partenaires sociaux ne disposent pas d'une réelle "autonomie collective" (...) le système français est caractérisé par un tripartisme qui ne s'avoue pas comme tel » (Chertier, 2006, p.15).

La démonstration de cette domination gouvernementale-étatique est d'autant plus flagrante que les grands principes de la réforme du contrôle et des sanctions à l'égard des chômeurs formulée en 2000 par le patronat et la CFDT à l'occasion de la négociation UNEDIC – à savoir, impliquer davantage l'assurance chômage dans le contrôle des chômeurs, instaurer une dégressivité de la norme d'emploi convenable et instaurer une échelle progressive de sanction –, réforme censurée par le gouvernement Jospin, sont intégralement repris à son compte par le gouvernement Raffarin en 2005. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, introduit, dans son volet emploi, le pouvoir pour l'assurance-chômage de suspendre les allocations, une échelle progressive de sanction très proche du projet des signataires de l'accord UNEDIC de 2000, ainsi qu'une forme de dégressivité de la norme d'emploi convenable puisque pour juger de la légitimité d'un refus d'emploi, la circulaire de la DGEFP²⁵ qui accompagne la mise en œuvre de la loi précise qu'« il convient de tenir compte de l'ancienneté dans le chômage : ainsi un demandeur depuis plus de 6 mois, ou a fortiori de plus de 12 mois, doit envisager plus facilement une réorientation s'il apparaît que celle-ci est nécessaire compte tenu des caractéristiques du bassin d'emploi ».

Ainsi, le dialogue social, en plus de minorer l'antagonisme d'intérêts des camps salarial et patronal pour réduire leur relation à un dialogue consensuel, place l'État en position d'arbitre de ce dialogue. Ce dialogue social entre partenaires sociaux au niveau interprofessionnel n'est pas l'expression d'intérêts contradictoires (ceux des salariés contre ceux du patronat), mais un jeu délibératif de trois acteurs inégaux (l'État, le patronat et son partenaire syndical) dominé par l'État, qui produit parfois des accords collectifs parfois des lois ou des décrets. A ce titre, non seulement la délibération sur le traitement du chômage n'a rien d'une délibération partagée, mais ses formes instituées réduisent l'expression syndicale à l'impuissance ou à la dépendance vis-à-vis du patronat et le dialogue social à la dépendance vis-à-vis de l'État.

Ce qui est vrai dans les négociations dites paritaires comme à l'UNEDIC l'est encore plus s'agissant du régime général de Sécurité sociale. Les Conseils d'administration des caisses (où siègent les « partenaires sociaux ») depuis les années 1990 sont peu à peu marginalisés au profit des directeurs de caisses. Concernant l'assurance maladie, la réforme Douste-Blazy de 2004 (voir *supra*) est caractéristique de ce mouvement : la création en 2004 de l'UNCAM²⁶ (qui regroupe les trois régimes obligatoires) est l'occasion de concentrer dans les mains du directeur, nommé par le ministre de la santé, le pouvoir de négociation avec les professionnels de santé d'une part et de définition des prestations remboursées et du taux de remboursement d'autre part. Il a donc la main sur les recettes et les dépenses du système. Au contraire, le conseil d'administration de la CNAM et celui de l'UNCAM n'ont plus de réels pouvoirs de gestion. Ils peuvent certes faire valoir certaines positions, mais leur prise en compte dépend toujours de la volonté de la direction générale car ils n'ont aucun moyen de sanction du directeur. Les représentants syndicaux et patronaux sont donc dépossédés dans leurs attributions. De plus, la représentation au sein du CA de la CNAM a aussi évolué, offrant une place plus importante à la troisième composante : la mutualité avait déjà des voix

²⁵ Circulaire DGEFP n° 2005-33 du 5 septembre 2005, relative à la réforme du suivi de la recherche d'emploi.

²⁶ Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie

délibératives, elle est désormais rejointe par des associations et un représentant du fond CMU. Si les organisations syndicales en tant que représentants des assurés sociaux restent majoritaires, leurs voix sont mêlées à celles de nouveaux types d'intervenants.

Que ce soit par la conjonction de l'accord minoritaire, de la division syndicale et de l'unité patronale ou par la marginalisation des administrateurs syndicaux et patronaux au profit de directeurs nommés et par dilution de la représentation, l'État est en fait toujours le seul et unique décideur de ce qu'il adviendra des résultats du dialogue social. Fondamentalement, le dialogue social est une forme d'organisation de la délibération collective qui, sous couvert de concertation, de compromis ou de consensus, renforce la mainmise étatique sur le contenu des droits collectifs des salariés.

2. Le sens du dialogue civil

Nous avons vu que la logique de dialogue social détermine le contenu et les résultats des ANI. Le dialogue civil, nouveau crédo de la « bonne gouvernance », en pénétrant les institutions traditionnellement salariales participe également d'une mutation des relations interprofessionnelles. La couverture maladie fait partie des domaines dont on nie facilement la nature salariale, ce que la substitution de la CSG aux cotisations sociales depuis 1991 traduit. Introduire la « société civile » dans le jeu délibératif d'une institution qu'on lie davantage à la citoyenneté qu'au salariat apparaît donc comme allant de soi. De fait, la réforme de la « gouvernance de l'assurance maladie » par la loi Douste-Blazy de 2004 permet d'interroger le recours à la logique de dialogue civil. Outre la mobilisation permanente au lexique de la gouvernance, cette réforme instaure une nouvelle architecture décisionnelle qui élargit le nombre et la nature des participants à la délibération sur la couverture des soins, marginalise la représentation syndicale et patronale et, là encore, renforce la position dominante de l'État.

Encadré 2

CANAM : Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes
CNAMTS (ou CNAM) : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CTIP : Centre technique des institutions de prévoyance
FNMF : Fédération nationale de la mutualité française
FFSA : Fédération française des sociétés d'assurance
GEMA : Groupement des entreprises mutuelles d'assurance
IDS : Institut des données de santé
HAS : Haute autorité de santé
MSA : Mutualité sociale agricole
ONDAM : Objectif national des dépenses de santé
RSI : Régime social des indépendants
UNCAM : Union nationale des caisses d'Assurance Maladie
UNOCAM : Union nationale des organismes complémentaires d'Assurance Maladie
UNPS : Union nationale des professionnels de santé

2.1. La « nouvelle gouvernance de l'assurance-maladie » : élargir le dialogue...

La loi Douste-Blazy reconfigure les modalités de délibération sur la couverture maladie en intégrant de manière institutionnalisée et centralisée tous les acteurs des soins et de leur prise en charge (cf. figure 1 et la déclinaison des sigles dans l'encadré 2). Elle centralise la gestion des régimes obligatoires dans une nouvelle Union – l'UNCAM – qui regroupe les trois

régimes d'assurance maladie obligatoire (CNAMTS, MSA, RSI). Le directeur de l'UNCAM et de la CNAMTS sont une seule et même personne. La loi crée l'UNPS qui centralise également la représentation des professionnels de santé dans les négociations sur les tarifs et modalités de prise en charge des soins. Enfin, elle introduit les organismes de complémentaire maladie (essentiellement à travers la FNMF, la FFSA et le CTIP) dans le processus de délibération sur la couverture des soins à travers la création de l'UNOCAM. La loi crée enfin, la Haute Autorité de Santé (HAS) et l'Institut des données de santé (IDS) dont les objectifs sont de produire des données et des avis scientifiques pour les gestionnaires et les décideurs. L'UNCAM est placée au centre du dispositif, entre les caisses (dont il est une émanation), l'État (qui en nomme le directeur), les professionnels et les nouveaux organismes consultatifs.

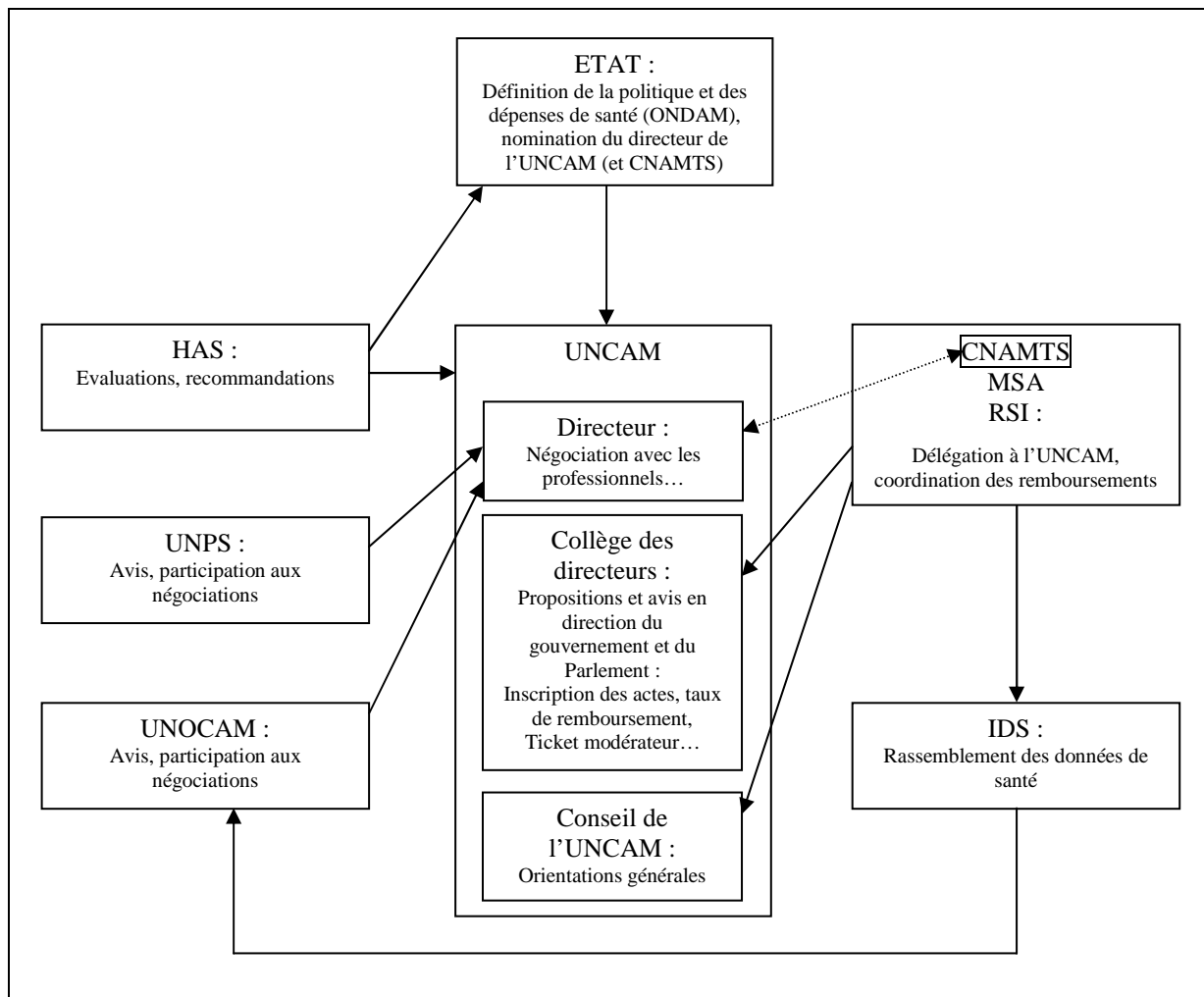


Figure 1 : Schéma de l'organisation du système de décision de l'Assurance Maladie

Nous avons étudié spécifiquement la capacité des organismes complémentaires à participer à la délibération dans la couverture des soins, éclairant par-là la réalité du « dialogue civil » dans la gouvernance de la couverture maladie²⁷.

²⁷ Nos données empiriques propres concernent essentiellement la mise en œuvre et le fonctionnement jusque 2008 de l'UNOCAM et sont constituées principalement :

Du point de vue des complémentaires santé, la réforme de 2004 porte trois changements importants : l'aide à l'acquisition d'une complémentaire, les contrats responsables²⁸ et la création de l'UNOCAM. Avec ces trois dispositifs, les complémentaires entrent de manière formelle dans l'organisation du système de soins français. Après 20 ans de normalisation progressive des statuts et des pratiques des différents types de complémentaires santé²⁹ sur un modèle marchand tempéré de normes éthiques, les complémentaires santé sont finalement reconnues comme nécessaires à une couverture complète et satisfaisante des soins. En effet, en plus de la « CMU complémentaire » mise en place en 1999, l'aide à l'acquisition d'une complémentaire valide le fait que la couverture de base est insuffisante puisque les plus pauvres doivent être aidés à acquérir une complémentaire santé. Les contrats responsables visent pour leur part à organiser la coordination entre la couverture obligatoire et complémentaire, afin que les mesures prises par les régimes obligatoires ne soient pas neutralisées par les décisions des complémentaires. Enfin, si les complémentaires sont nécessaires à la couverture des soins, leur représentation politique *es qualité* est donc légitime : c'est la fonction de l'UNOCAM. Cette union permet aux représentants des complémentaires d'émettre des avis sur les décisions qui les concernent, d'accéder aux données de soins et d'être associés aux négociations conventionnelles menées par l'UNCAM avec les professionnels.

2.2. ... pour ne pas écouter, ni entendre

L'UNOCAM est donc *a priori* un élément clé du dialogue civil sur la couverture maladie puisque la représentation des complémentaires santé est désormais institutionnalisée. Là encore nous proposons à titre heuristique de confronter l'idée de gouvernance et la délibération partagée qu'elle implique à la réalité de la nature de la délibération politique en matière de prise en charge des soins à travers l'analyse de la mise en place de l'UNOCAM.

Notons en premier lieu que l'UNOCAM ne s'exprime que sur sollicitation de l'État (direction de la sécurité sociale ou Ministre) ou de l'UNCAM : c'est donc un dialogue dans lequel l'État et le directeur de l'UNCAM distribuent les tours de parole. L'UNOCAM n'est saisie que sur trois types de cas : la fixation du ticket modérateur, la modification de la liste des actes pris en

- de l'analyse compréhensive du discours écrit des organismes représentatifs siégeant à l'UNOCAM entre janvier 2004 et 2008 à travers leurs presses : *L'AFIM* (agence fédérale d'information mutualiste) publié par la FNMF, *Assurer*, bimensuel de la FFSA et *La lettre de la prévoyance collective* du CTIP.

- d'entretiens auprès de responsables des fédérations d'organismes complémentaires (FNMF, CTIP, FFSA et GEMA), du secrétaire général administratif de l'UNOCAM, de responsables de la CNAM et de la Direction de Sécurité Sociale.

²⁸ Contrats d'assurance maladie complémentaire bénéficiant d'exonérations fiscales en contrepartie d'obligations relatives au respect du parcours de soins et de la prise en charge de deux prestations de prévention.

²⁹ Alors que jusqu'au début des années 1980, les activités entre assureurs, institutions de prévoyance et mutuelles étaient relativement cloisonnées, la couverture santé complémentaire revenant aux mutuelles, la réforme de la Mutualité de 1985 reconnaît un « pluralisme maîtrisé » et la loi Evin de 1989 organise la concurrence dans la complémentaire santé. Enfin, l'entrée des mutuelles et des institutions de prévoyance dans le cadre du droit communautaire des assurances par transposition des troisièmes directives (en 1993 et 1994 pour les IP et en 2001 pour les mutuelles) achève l'uniformisation des trois types de complémentaires (règles prudentielles communes, règles fiscales communes, normes « éthiques » communes).

charges et les projets législatifs ou réglementaires ayant un impact direct sur les complémentaires santé. Enfin, l'UNOCAM ne s'exprime que sur la base de contenus rédigés par l'État ou l'UNCAM. La conséquence de ces modalités de prise en compte des positions des complémentaires est que lorsque l'UNOCAM émet des réserves, y compris sur des sujets centraux de l'activité des complémentaires-santé, l'État n'en tient guère compte : ni sur la mise en place précipitée des contrats responsables, ni sur la question du renouvellement de lunettes sans prescription, ni sur le caractère non remboursable des franchises dans le cadre des contrats responsables, les avis de l'Union n'ont été suivis d'effets... Seule la recommandation de la limitation à deux actes de la prise en charge des soins de prévention dans les contrats responsables a trouvé un écho favorable du Ministre. Le gouvernement se taille donc un dialogue civil sur mesure, et n'écoute les complémentaires qu'au gré de ses positions du moment.

En second lieu, la participation de l'UNOCAM aux négociations de conventions tarifaires avec les professionnels de santé, qui conditionnent les dépenses de santé, était jusque 2009 entièrement soumise au bon vouloir du directeur de l'UNCAM et des professionnels de santé qui choisissaient ou non de les y associer, ce qui s'est traduit par son exclusion systématique. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) de 2009 a permis de revenir sur cette mise à l'écart de l'UNOCAM en l'autorisant à participer à sa demande à toute négociation avec les professionnels de santé. De plus, dans les cas où la prise en charge des soins relève en majorité de la couverture complémentaire, la validité de la convention est soumise à l'accord de l'UNOCAM. Outre ces domaines (optique et dentaire), l'avis de l'UNOCAM reste toutefois peu déterminant et l'UNCAM conserve sa position de décideur dominant dans toutes les négociations.

Ainsi, même si la LFSS de 2009 vient effacer les incohérences les plus flagrantes, la réforme de la couverture santé de 2004 est symptomatique de ce que la gouvernance et le dialogue civil traduisent comme modèle de délibération. L'intégration politique des complémentaires reste soumise à la bonne volonté de ses interlocuteurs, qu'il s'agisse du législateur (gouvernement et parlement) ou du régime obligatoire (du directeur de l'UNCAM). Les avis peuvent se multiplier sans jamais être entendus, et la participation de l'UNOCAM aux négociations ne sont déterminantes que sur les domaines où elles sont majoritaires dans le financement des soins, et ce, seulement depuis 2009. Ainsi, d'un côté, le rôle économique des complémentaires est institué dans le système de santé, et pour cette raison la régulation de l'État s'impose à elles par le biais de dispositifs tels que les contrats responsables, mais de l'autre côté, elles ont du mal à peser sur les décisions politiques du système. Si on ajoute à ce constat la perte d'influence des partenaires sociaux à travers le transfert de pouvoirs du conseil d'administration de la CNAM vers le directeur qui endosse la double casquette CNAM-UNCAM, la réforme de 2004 promet bien une concentration du pouvoir. Bien loin de la délibération partagée vantée dans les discours sur la « nouvelle gouvernance de l'assurance-maladie », à travers les prérogatives du gouvernement, du parlement et du directeur de la CNAM-UNCAM qui à bien des égards joue le rôle d'auxiliaire ministériel, c'est l'État qui concentre toujours plus le pouvoir de décision.

Conclusion

L'affirmation progressive d'une logique de dialogue social et civil dans les relations interprofessionnelles marginalise les organisations syndicales et patronales et en les multipliant, dilue le poids des interlocuteurs ou contre-pouvoirs de l'État. Ce dernier est *in fine* en situation de décideur réel, dialoguant à sa guise avec des partenaires sociaux et civils. Insistons sur un point : la centralité de l'État, l'absence d'autonomie du syndicalisme et la faiblesse des « partenaires civils » dans la délibération politique interprofessionnelle ne sont pas les signes d'un non-respect des principes de la gouvernance et du « compromis constamment renégocié » ou de la « délibération partagée » qu'elle est censée porter. Bien au contraire, les outils mêmes de la gouvernance, censés permettre le partage de la délibération, sont précisément des outils visant à écarter les contre-pouvoirs constitués et donc à renforcer le pouvoir de l'État. Le dialogue social réduit les organisations syndicales et patronales à des experts des questions sociales et « le dialogue civil, qui se donne l'apparence d'améliorer la qualité de la représentation démocratique dans la société l'affaiblit au contraire. Par son effet, l'attention politique est décentrée vers une quantité de problèmes et intérêts catégoriels qui rendent confus les grands clivages et enjeux sociétaux » (Gobin, 2007). En somme, plus on fait appel aux logiques de gouvernance, de dialogue et de partenariat, plus le pouvoir échappe aux partenaires sociaux et civils. Au contraire ce pouvoir est *in fine* concentré dans les mains de l'État (y compris au travers de directeurs nommés).

L'affirmation de la logique de dialogue et partenariat social et civil interroge fondamentalement la nature même des relations interprofessionnelles. « Instituer le dialogue social [et civil] en système revient à déconstruire la substance de la démocratie basée sur la reconnaissance du pluralisme de projets politiques qui s'affrontent et donc sur la légitimité du conflit socio-politique : il n'y aurait plus besoin de « contre-pouvoirs » ni même de séparation entre les pouvoirs car tout le monde serait finalement le partenaire de tout le monde, travaillant tous ensemble en bonne entente à l'œuvre sociale (...), le dialogue est donc une pédagogie du consensus social, qui discrédite le conflit social de façon globale » (Gobin, 2007). Dès lors, la représentation des salariés change de nature. Ce que la logique du dialogue social et civil traduit, c'est une représentation du salariat comme une communauté de salariés réunis par leur statut, dont on reconnaît des intérêts communs, mais au même titre que les agriculteurs, les assureurs, les clubs de sports ou les entreprises automobiles ont des intérêts communs. Du point de vue du salariat, le dialogue social et civil correspond à la négation du salariat entendu comme classe sociale, c'est-à-dire comme traduisant un clivage social fondamental dans la société capitaliste. Le syndicalisme comme expression des intérêts de classe du salariat est nié au profit d'un syndicalisme comme lobby ou comme producteur d'expertise. Débarrassée de l'antagonisme conflictuel traditionnel dans les relations professionnelles, la logique de partenariat social au niveau interprofessionnel interroge fondamentalement la nature des directions syndicales qui y participent. Partenaires peu autonomes du patronat et de l'État du fait des formes instituées des relations interprofessionnelles, ce que la continuité idéologique des réformes malgré l'alternance de lois et d'accords traduit, certaines organisations syndicales semblent à leur manière intégrées à l'appareil d'État. Pour reprendre les catégories d'Althusser (1970), si les organisations

syndicales sont un des appareils idéologiques d'État permettant de faire admettre l'ordre social, on peut se demander, au moins à titre heuristique, si la logique de dialogue et partenariat social n'intègre pas le partenaire syndical privilégié du patronat et de l'État plus directement à ce qu'Althusser nomme l'appareil répressif d'État, c'est-à-dire l'ensemble des institutions mettant en œuvre le pouvoir d'État, dictant la norme et la faisant respecter par la violence symbolique et physique. Seul le partenaire privilégié ayant droit de participer à l'édiction des normes juridiques, et parce qu'il est choisi en raison de son point de vue qui apparaît le plus conforme aux intérêts de la classe dominante, sa participation à la définition du Droit, *via* les conventions qu'il signe, peut être assimilée à une participation à la définition de l'arsenal répressif de l'appareil d'État. La distinction entre appareil répressif et idéologique d'État se mesure selon Althusser à la prévalence de l'usage de la violence sur la persuasion idéologique dans le mode d'imposition de l'ordre social. Mais il n'y a pas d'exclusive des usages de l'idéologie et de la violence entre les appareils répressif et idéologique d'État. Le partenaire syndical privilégié étant déterminé dans un rôle d'auxiliaire de la classe dominante, ne joue-t-il pas davantage sur le registre de la répression que lui confère sa position institutionnelle que sur le registre de l'idéologie ? Il n'est qu'à voir la manière dont la CFDT (entendons sa direction) s'est trouvée régulièrement la cible des mouvements de chômeurs, des mouvements d'intermittents du spectacle ou des opposants aux réformes des retraites pour s'interroger sur cette prévalence du recours à la « violence » sur le recours à l'idéologie dans sa participation à la confirmation de l'ordre social.

Les modalités de représentation des salariés ne sont donc pas sans incidence sur les représentations du salariat. L'acceptation d'une logique de dialogue social et civil, de partenariat et de gouvernance, réduit le salariat à un groupe d'individus ayant en commun une forme juridique d'emploi. Le dialogue et le partenariat sont porteurs d'une idéologie consensualiste incompatible avec la reconnaissance d'intérêts de classe du salariat. La transformation du vocabulaire modifie les représentations et sont déterminantes des pratiques qui s'y développent. La manière de nommer est donc pré-dictive, décrire devient prescrire (cf. Bourdieu, 1982) : remplacer le conflit et la négociation par le partenariat et le dialogue est en même temps la condition de la remise en cause des institutions du salariat largement interprofessionnelles et qui affirment ces intérêts de classe (salaire à la qualification, conventions collectives, sécurité sociale, démocratie sociale, droit du travail...etc.)³⁰. L'usage des notions de dialogue social et civil, de partenariat social et de gouvernance n'a rien d'anodin et traduit au contraire une nature particulière des relations interprofessionnelles et de leur objet. L'enjeu majeur pour l'avenir des institutions du salariat suppose donc, à l'égard des formes instituées des relations interprofessionnelles, de ne pas se laisser abuser par « le sens du dialogue ».

Jean-Pascal Higelé
GREE-2L2S
Université de Lorraine
jphigele@univ-lorraine.fr

³⁰ Nous renvoyons aux travaux de l'Institut Européen du Salariat : www.ies-salariat.org

Références bibliographiques :

- ADAM G., 2002 La refondation sociale à réinventer. Paris : *Liaisons*, p.44-47.
- ADAM G., 2003 La refondation sociale : quelle deuxième étape ? *Droit Social*, n°1.
- ALTHUSSER L., 1970 Idéologie et appareils idéologiques d'État. *La pensée*, n°151.
- BARON C., 2003 La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique. *Droit et Société*, n°54, p.329-351.
- BERGOUNIOUX A., 1975 *Force Ouvrière*. Paris : Seuil.
- BEROUD S. et YON K. (coord.), 2011 La loi du 20 août 2008 et ses implications sur les pratiques syndicales en entreprise : sociologie des appropriations pratiques d'un nouveau dispositif juridique. Rapport pour la Dares.
- BOURDIEU P., 1982 *Ce que parler veut dire, l'économie des échanges linguistiques*. Paris : Fayard.
- BOYER R., DEHOVE M., 2001 Théories de l'intégration européenne : entre gouvernance et gouvernement. *La lettre de la régulation*, n°38, p.1-4.
- CASTEL N., HIGELE J.-P. et FRIOT B., 2008 La difficile autonomie interprofessionnelle des syndicats face aux réformes de la protection sociale. In Chauvière M. et Borgetto M. *Qui gouverne le social ?* Paris : Dalloz.
- CASTEL N., 2009 *La retraite des syndicats*. Paris : La dispute.
- CHERTIER D.-J., 2006 Pour une modernisation du dialogue social, rapport au Premier Ministre, 31 mars 2006
- DUVAL J., 2007 *Le mythe du « trou de la Sécu »*. Paris : Raisons d'agir.
- EBERSOLD S., 2001 *La naissance de l'inemployable*. Rennes : PUR.
- EYDOUX A., TUCHSZIRER C., 2011 Du RMI au RSA : la solidarité et la décentralisation en débats. *Connaissances de l'emploi*, n°81.
- FAVENNEC-HERY F., 2009 La représentativité syndicale. *Droit Social*, n°6, p.630-640.
- FREYSSINET J., 2010 Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation. Paris : *Liaisons sociales*.
- FRIOT B., 2010 *L'enjeu des retraites*. Paris : La dispute.
- FRIOT B., POINSART L., 2008 La cotisation sociale aux prises avec la CSG et les mutuelles. *Savoir/agir*, n°5, p25-32.
- GAUDIN J.-P., 2002 Pourquoi la gouvernance ? Paris : *Presses de Sciences Po*.
- GOBIN C., 2007 Dialogue social. In Durand P. *Les nouveaux mots du pouvoir : abécédaire critique*. Bruxelles : Aden.

- HADAS-LEBEL R., 2006 Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales. Rapport au premier ministre. Paris : La documentation française.
- HERMET G., KACANGIL A., PRUD'HOMME J.-F., 2005 *La gouvernance, un concept et ses applications*. Paris : Karthala.
- HIGELE J.-P., 2004 *L'alliance MEDEF-CFDT dans la négociation UNEDIC de 2000. L'affirmation du droit à l'emploi contre le droit au salaire pour les chômeurs*. Thèse de doctorat. Nancy : Université Nancy2.
- HIGELE J.-P., 2007 Représentativité syndicale et accords interprofessionnels nationaux: les enjeux d'une réforme. *Droit Social*, n°3, p.301-309.
- HIGELE J.-P., POINSART L., CORON, G., 2008 Les acteurs de la régulation de l'indemnisation conventionnelle du chômage et de la couverture maladie complémentaire : une délibération partagée ?, MiRe-DREES.
- HIGELE J.-P., 2009a Quel salaire pour les chômeurs ? *Notes de l'IES*, n°4.
- HIGELE J.-P., 2009b Quels régimes de ressources pour les chômeurs ? In Higelé J.-P. *Les transformations des ressources des travailleurs*. Nancy : PUN.
- HIGELE J.-P., KHRISTOVA A., 2009 Les politiques menées au nom de l'emploi en France. In Higelé J.-P. *Les transformations des ressources des travailleurs*. Nancy : PUN.
- JACOD O., 2008 Les élections aux comités d'entreprises en 2005-2006. Premières informations premières synthèses, n°40.3, Dares.
- JOBERT A., SAGLIO J., 2004 Réinstitutionnaliser la négociation collective en France. *Travail et emploi*, n° 100, p.113-127.
- LALLEMENT M., 1996 *Sociologie des relations professionnelles*. Paris : La Découverte.
- LEDRUT R., 1966 *Sociologie du chômage*. Paris : PUF.
- MAGGI-GERMAIN N., 2007 Sur le dialogue social. *Droit Social*, n°7-8, p.798-807.
- MAUGER G., 2001 Les politiques d'insertion, une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail. *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, p.5-14.
- MOREAU-DESFARGES P., 2003 *La gouvernance*. Paris : PUF.
- ROSANVALLON P., 1988 *La question syndicale : histoire et avenir d'une forme sociale*. Paris : Calmann-Levy.