

par Gérard Boulanger.

# Une force sociale avec laquelle il faudra bien compter

**Le 3 mai 2004, Jean-Louis Borloo, « ministre de la Cohésion sociale » (sic), annonçait au journal de 20 heures de France 2 que les chômeurs radiés des Assedic seraient rétablis dans leurs droits. Ce provisoire épilogue marque une éclatante victoire symbolique pour les chômeurs abandonnés jusque-là par le gouvernement aux fantasmes ultra-libéraux du Medef.**

**Gérard Boulanger**  
est avocat  
à la cour de Bordeaux.

Cette victoire est obtenue au terme d'une très courte mais intense bataille judiciaire d'à peine quatre mois, qui a débuté par quatre demandes en ce sens déposées par mes soins le 23 décembre 2003 devant le tribunal d'Instance de Bordeaux et relayée par des centaines d'autres saisines de plusieurs dizaines de juridictions civiles dans toute la France. Et il a suffi du premier jugement rendu en la matière, le 15 avril 2004, par la 1<sup>re</sup> chambre civile du tribunal de Grande Instance de Marseille présidée par M<sup>me</sup> Bernadette Calas, pour que le gouvernement cédât.

Comment expliquer le succès foudroyant de cette campagne ? Non seulement par l'incontestable « effet 28 mars », mais aussi par une efficace nouvelle articulation entre différentes instances de lutte, le judiciaire, le médiatique et le social.

Il s'agit d'une première victoire contre la destruction du pacte social républicain issu du programme du Conseil national de la résistance du 15 mars 1944. Cette victoire judiciaire est intervenue à la suite d'une analyse faite par des organisations de chômeurs et leurs conseils, consistant à battre l'adversaire avec ses propres armes, celles du contrat, mais en choisissant notre terrain, le judiciaire et en utilisant une technique purement civiliste. Car même si le juge ne saurait seul résoudre le problème, il est, dans cette situation, le seul susceptible de déverrouiller la négociation sociale et la décision politique. Car c'est bien de justice, fût-elle sociale, qu'il s'agit.

Exemplaire de la stratégie patronale, la convention Unedic, signée le 20 octobre 2000 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001, revendiquait, dès son article premier, l'honneur d'être un

« nouveau dispositif national interprofessionnel d'assurance chômage ». La nouveauté, affirmée dès le préambule, résidait dans « l'utilité de contractualiser les engagements du demandeur d'emploi et du régime d'indemnisation ». En contrepartie, le Medef concédait l'abandon de la dégressivité des allocations instaurée en 1992.

## Le hold-up du Medef sur les caisses de l'Unedic

C'est ainsi que l'article 1-3 du règlement annexé énonçait que « le versement des allocations et l'accès aux services prévus par le présent règlement sont consécutifs (mot des plus ambigus) à la signature du plan d'aide au retour à l'emploi », ou PARE (1). Et l'article 14-1 de ce règlement précisait que « le soutien apporté à chaque allocataire en vue de son retour à l'emploi donne à des engagements du régime d'indemnisation et du demandeur d'emploi (...) formalisés dans un plan d'aide au retour à l'emploi signé par le salarié privé d'emploi et l'Assedic, lors de la demande d'inscription comme demandeur d'emploi ». Ce dispositif était complété par un projet d'action personnalisé, ou PAP, signé entre le chômeur et l'ANPE mais contrôlé et financé par l'Assedic.

Dès lors, rongé par le nouveau système, le ver était déjà dans le fruit. Dans la même convention, sur la foi d'un excédent de 1,331 milliard d'euro en 2000 et « d'hypothèses exagérément optimistes » (conclusions de Christophe Devys, commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat, le 7 mai 2004), le Medef obtenait de diminuer les prévisions de cotisations de 0,58 % de la masse salariale,

(1) Pour parachever le tableau, le PARE ne dut de ne pas s'appeler CARE (contrat d'aide au retour à l'emploi) qu'au refus énergique de la CGT et de Force ouvrière, qui ne signèrent pas la convention, contrairement aux trois autres syndicats salariés minoritaires, CFDT, CFTC et CGC. A noter que le Medef ne représentant de facto que 5 % du patronat, une des raisons de la crise du paritarisme ne serait-elle pas liée à des passages en force répétés que sont ces accords minoritaires, permis par l'article L 352-2-1 du Code du Travail ?

# VIOLENCE DANS LES CITÉS



## LE GANG DE L'UNEDIC A ENCORE FRAPPÉ !!!

soit près de 11 milliards d'euro sur trois ans. Dont 6 milliards pour les seules cotisations patronales (mais n'était-ce pas la réelle finalité de toute cette « réforme » ?), à savoir 5 à 6 fois le nécessaire pour financer la sortie de la crise actuelle...

Ainsi furent vidées les caisses de l'Unedic, par une baisse inconsidérée des cotisations, comme en 1993, comme en 1996. C'est pourquoi, le 24 juillet 2000, critiquant « un schéma de financement qui n'est pas équilibré » par une lettre conjointe des ministres de l'Economie et des Finances, Laurent Fabius, et des Affaires sociales et de la Solidarité, Martine Aubry, le gouvernement Jospin avait d'abord refusé de signer l'agrément d'une telle convention. C'est aussi la raison pour laquelle le Medef, initiateur de ce véritable hold-up au détriment d'un instrument de solidarité sociale, au moment même où la courbe de l'emploi s'inversait, est aujourd'hui assez mal fondé à jouer les professeurs de morale.

Or, cette convention contenait un

article 6, dit clause de sauvegarde, prévoyant qu'en cas de déséquilibre financier « en raison d'événements non prévisibles », seraient prises des mesures de « réajustement des cotisations », de « dégressivité des allocations » ou « toute autre disposition (admirons l'euphémisme !) permettant le rééquilibrage financier ».

### Quand le patronat fait payer les salariés qu'il vient de dépouiller

Dramatisant sans vergogne le déficit de l'Unedic qu'il avait orchestré, le Medef provoqua, avec un an d'avance, fin décembre 2002, une réunion de crise. Il y obtint de faire financer le trou creusé courant 2002, à 75 % par les salariés (25 % pour les actifs, 50 % pour les chômeurs), tandis que le patronat ne le supportait qu'à 25 % – merveille du paritarisme ! Par un accord du 27 décembre 2002, il fut ainsi décidé de diminuer de manière drastique les allo-

cations chômage, le « recalcul » allant selon les cas d'une perte de 7 à 14 mois d'indemnités, malgré les « engagements » contenus dans le PARE et le PAP.

Cette option fit l'objet d'une soignée campagne de désinformation de la part du Medef, du gouvernement et de l'Unedic. C'est ainsi que, le 16 décembre 2001 sur Europe 1, le numéro 2 du Medef, Denis Kessler, avait laissé croire : « Notre position n'est pas aujourd'hui de prendre des mesures au détriment des demandeurs d'emploi. » De même, le 19 juin 2003, le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, François Fillon, affirma à l'Assemblée nationale que « cette nouvelle réglementation ne concerne pas les demandeurs d'emploi indemnisés au 31 décembre dernier », ce qui était pour le moins inexact...

### ... avant de radier en masse des chômeurs

L'Unedic ne fut pas en reste. Par cir-

culaire du 28 mai 2003, l'Unedic suggéra aux Assedic que les futurs radiés sur l'année 2004, soit exactement « 856 700 allocataires devraient être informés au fil de l'eau à partir du mois

de juillet 2003. » Et ceci, en violation du devoir d'information prévu par la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs (étendue le 18 janvier 1986 aux Assedic), par la jurispru-

dence de la Cour de cassation (cf. *Lejeune c/Assedic Doubs-Jura, 19-10-94*) et par ses engagements contractuels contenus... dans le PARE (« Nous nous engageons à vous infor-

## Le jugement du tribunal de Marseille (extraits)

Jugement de la première chambre civile du tribunal de grande instance de Marseille du 15 avril 2004.

Affaire Eric Lazari et 36 autres C/ l'Assedic ALPES-Provence - L'Unedic (...)

### Motifs

#### Sur la qualification de l'engagement signé par les demandeurs

(...) L'article 1 de la convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation précise que celle-ci définit un nouveau dispositif national interprofessionnel d'assurance chômage liant indemnisation et aide au retour à l'emploi, dans lequel chaque salarié privé d'emploi est engagé dans un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) qui rappelle les droits et obligations des demandeurs d'emplois éligibles à l'indemnisation résultant des dispositions légales et réglementaires, ainsi que les engagements de l'ANPE et de l'Unedic.

A titre complémentaire, est prévue la signature d'un projet d'action personnalisé (PAP)(...)

La convention du premier janvier 2001 a fait de la signature du PARE un préalable obligatoire au versement des allocations; de ce fait les demandeurs d'emplois sont appelés à signer, en sus de leur demande d'inscription comme demandeur d'emploi, un document établi par l'Assedic rappelant ses obligations légales et réglementaires et les leurs, ainsi formulées:

\* nos engagements (de l'Assedic):  
Nous nous engageons:  
- A vous verser, si vous en remplissez les conditions d'attribution, une

allocation d'assurance chômage dénommée « allocation d'aide au retour à l'emploi » (ARE), dans la limite de vos droits et des engagements que vous prenez ci-contre, conformément au code du travail,

...  
- A vous informer sur vos droits et aides relevant de l'assurance-chômage...

\*Vos engagements:

Vous vous engagez:

- A vous présenter aux convocations et entretiens

(...) - A rechercher de manière permanente et effective un emploi...

(...) - A donner suite aux offres d'emploi qui pourraient vous être faites dans les conditions prévues par le Code du travail.

Ce document (...) s'inscrit dans une logique d'individualisation des rapports entre l'Assedic et les chômeurs. (...)

Il comporte un double engagement réciproque: celui pour les demandeurs d'emploi de respecter les engagements pris dans le cadre du PAP avec l'ANPE (...) En contrepartie du respect de cet engagement se trouve l'obligation pour l'Assedic de verser cette indemnité. L'interdépendance de ces deux relations réciproques souscrites par deux personnes de droit privé caractérise la formation d'un contrat synallagmatique, chacun des engagements étant la cause de l'autre.

Ainsi la notification par l'Assedic à chacun des allocataires de l'assurance chômage du montant et de la durée de ses droits, précise l'étendue de son obligation, et celle-ci se trouve donc tenue de payer les indemnités ainsi définies, dans la mesure où l'allocataire a respecté ses obligations.

...

#### Sur la clause de sauvegarde

Indépendamment du fait que la clause de sauvegarde incluse dans la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 instituant le PARE et le PAP n'a jamais été rappelée dans le cadre de l'engagement réciproque des parties, et ne peut leur être appliquée, il apparaît surabondamment que le résultat financier du régime de l'assurance chômage était particulièrement excédentaire (excédent de 1,3 milliard d'euros en 2000, estimation de 220 millions d'euros en 2001), lorsque cette convention a été signée. Ce n'est qu'à la suite d'une réduction volontaire des cotisations patronales et salariales constituant ses recettes, intervenant postérieurement, que le régime d'assurance chômage est devenu déficitaire et de ce fait à l'origine du déficit du régime, en raison de son caractère volontaire, ne peut être qualifié d'événement imprévisible.

...

#### Par ces motifs

Condamne l'Assedic Alpes Provence, au titre de ses engagements contractuels, à maintenir pour (...)

... le paiement de leur indemnisation (ARE) telle que fixée à la date à laquelle ils ont signé le PARE, avec rappel de l'arriéré à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, et ce sous astreinte de 500 Euros par jour de retard pour chaque demandeur dans les 20 jours de la signification du présent jugement (...)

Condamne l'Assedic Alpes Provence et l'Unedic à payer à (...) la somme de 1000 E chacun en réparation de leur préjudice moral.

Ordonne l'exécution provisoire du présent jugement.

mer sur vos droits aux allocations et aides relevant de l'assurance-chômage »).

Le résultat ne se fit pas attendre. Ainsi, au lieu des 180 000 chômeurs prévus, ils étaient 265 000 radiés fin janvier. Et 360 000 fin avril. Avec les familles, c'est plusieurs millions de personnes qui commencèrent à être ainsi jetées dans l'angoisse de situations dramatiques : perte des indemnités, des formations en cours, du futur emploi en cas de formation qualifiante, des micro-entreprises en gestation, sans compter les ventes de la voiture ou de la maison familiales, voire les dépressions ou les avortements de désespoir...

Il fallait donc mettre un terme à l'ignominie. Mais comment ? Le Medef étant devenu le seul parti au pouvoir, le gouvernement était sourd aux souffrances des chômeurs ; les partis de gauche étaient, les malheureux, tout à l'éprouvante confection des listes régionales ; les syndicats hostiles au PARE sortaient d'une bataille infructueuse contre sa mise en place ; quant aux organisations de chômeurs, elles n'étaient pas forcément homogènes dans leurs analyses.

## Attaquer frontalement le Medef, l'Unedic, les Assedic pour violation de contrat

D'où l'idée de tenter de débloquent une telle situation par la saisine du juge, non pas après l'échec d'une lutte (comme en témoigne, par exemple, le contentieux de la grève), mais avant la lutte, justement pour la déclencher. En tout cas, l'urgence des situations ne laissait guère d'alternative. Mais, pour avoir quelque chance de succès, le choix du terrain judiciaire impliquait la réalisation sans faiblesse de trois conditions simultanées et étroitement articulées : 1) la construction d'une argumentation juridique impeccable ; 2) l'existence d'une stratégie commune et coordonnée ; 3) une mobilisation parallèle de l'opinion publique autour des chômeurs.

1) La construction de l'argumentaire juridique découlait de choix stratégiques et tactiques. Certes, l'analyse du PARE comme un contrat avait été opérée immédiatement par les meilleures

sources, *Jurisclasseur social, Lefèvre social, Droit social*. C'est même dans cette revue que, résumant la portée du bouleversement copernicien intervenu, Gérard Lyon-Caen avait posé que désormais, « la cause juridique de la somme d'argent que le chômeur reçoit n'est pas la réalisation du risque (le chômage), c'est l'engagement qu'il souscrit (le PARE) » (*DS n° 4, avril 2001, p 337*).

Toutefois, invoquer le caractère de contrat d'adhésion synallagmatique (2) du PARE pour en dénoncer la rupture unilatérale par les Assedic pouvait sembler antagonique avec la bataille hostile à la contractualisation menée en 2000 par les syndicats majoritaires et les associations de chômeurs. Du coup, au plan confédéral, la CGT était réticente, non moins que ses avocats traditionnels, ce qui rendait Charles Hoareau hésitant et explique que les premières assignations aient été délivrées à Bordeaux.

Pourtant, un tel choix central avait trois avantages essentiels :

– Il prenait à revers le Medef, l'UNEDIC et les Assedic : vous vouliez un contrat pour responsabiliser les chômeurs, commencez par être vous-mêmes responsables en respectant les termes ! – Il saisissait le juge sur une base simple : sanctionnez la rupture unilatérale de contrat au prétexte d'une clause de sauvegarde inopposable, puisqu'extérieure au PARE (la convention Unedic n'étant pas annexée), et irrecevable au nom de l'imprévisibilité, puisque l'état des finances des Assedic résulte de la seule imprévoyance de ses administrateurs.

– Il permettait une pédagogie efficace en direction de l'opinion : admettez-vous qu'un organisme officiel viole impunément sa parole au détriment d'intérêts populaires ?

De ce choix stratégique découlait l'option tactique de privilégier médiatiquement l'argumentation juridique du contrat, alors même qu'elle se cumulait avec d'autres. Ainsi pouvaient être tout aussi légitimement invoqués le principe de non-rétroactivité, le maintien des droits acquis au nom de la sécurité juridique, ou plutôt de la confiance légitime, et la violation du devoir d'information. Le fait d'utiliser sélecti-

vement le seul premier argument face à l'opinion n'avait rien d'incompatible avec le fait de tous les utiliser cumulativement au plan judiciaire.

## L'éclosion d'un sentiment de lutte collective

2) Une telle articulation entre les divers niveaux d'intervention supposait donc l'existence d'une stratégie coordonnée. C'est-à-dire à la fois une centralisation de la lutte, une définition conjointe d'un argumentaire unique, une acceptation commune d'une déclinaison du judiciaire et du médiatique. Le grand degré de confiance existant entre Patrick Gimond et Charles Hoareau permit un tel accord. Et la triangulation de la bataille entre Bordeaux, Marseille et Paris put s'effectuer sur des bases saines : un seul argumentaire, des conférences de presse communes, voire des plaidoires conjointes.

Cette solidarité judiciaire put d'autant mieux s'exprimer que se constitua rapidement un front commun des organisations de solidarité avec les chômeurs : AC-Agir contre le chômage, APEIS, CGT-chômeurs et MNCP. Non seulement elles s'exprimèrent ensemble le 27 janvier à Marseille et le 3 février à Bordeaux, mais elles décidèrent de confier par région à un même cabinet d'avocats désigné en commun le soin d'assigner chaque Assedic. En fait, ce fer de lance fut rejoint par une cinquantaine d'avocats qui assignèrent au fond devant 76 juridictions. Le reste relève de la pure tactique judiciaire : choix d'assigner individuellement ou collectivement devant les TI ou les TGI pour obligation de faire (réintégrer les chômeurs radiés) ou d'indemniser (leur verser à titre de dommages-intérêts ce qui leur était refusé comme prestations).

3) La mobilisation de l'opinion publique autour des chômeurs n'avait de chance de se concrétiser que si, préalablement, on assistait à une mobilisation des chômeurs eux-mêmes. Or, jusqu'alors, l'atomisation et la culpabilisation des chômeurs les cantonnaient dans une catégorie comptable excluant en pratique qu'ils agissent comme un groupe se dotant de formes d'organisation autonomes. Les associations de défense des chômeurs qui cherchent à les informer de leurs droits le savent trop

2. Contrat qui prévoit des clauses imposées par une partie dominante.

bien : ceux-ci agissent en « monades » telles que Leibnitz décrivait les humains, à savoir en juxtaposition de solitudes.

D'où l'importance des rassemblements de chômeurs aux sièges des différentes associations, dans des meetings ou dans les cabinets d'avocats permettant aux intéressés de prendre conscience de leur force collective. Pour ma part, j'animai avec les quatre associations trois réunions publiques à Agen, Mont-de-Marsan et Bordeaux en présence de centaines de chômeurs. Et sur les 19 000 privés de droits pour toute l'Aquitaine, mon cabinet réussit à en recevoir près de 500, soit presque 1 sur 40. Clairement, la bataille juridique s'est articulée avec une bataille d'opinion qui, de novembre 2002 à avril 2003, a permis de faire basculer 2/3 des Français de l'hostilité au soutien à la cause des chômeurs. Le succès vint couronner l'organisation unitaire et méthodique de cette bataille, quoique bien des incertitudes demeurent à ce jour.

## **Le juge relève les responsabilités du Medef et la prévisibilité du déficit de l'Unedic**

Le 15 avril, le jugement du tribunal de Marseille consacre notre analyse. Il reconnaît le caractère « nouveau du dispositif », faisant de la signature du PARE un « préalable obligatoire au versement des allocations » dans une « logique d'individualisation des rapports » comportant « des engagements réciproques » et « caractérisant la formation d'un contrat synallagmatique ». Il souligne que « ce n'est qu'à la suite d'une réduction volontaire des cotisations patronales et salariales constituant ses recettes, intervenue postérieurement que le régime d'assurance chômage est devenu déficitaire et ce fait à l'origine du déficit du régime, en raison de son caractère volontaire, ne peut être qualifié d'événement imprévisible ». Et le tribunal ordonne la réintégration de 35 chômeurs radiés avec exécution provisoire sous astreinte, accordant à chacun 1 000 euro de dommages-intérêts. Hurlements du Medef qui dénonce « la remise en cause d'accords légitimes par la loi, la rue, le juge » ! En clair, le Medef ne veut plus de contrôle démocratique d'aucune sorte.

Pour tenter de désamorcer cette

bombe, le 3 mai, le ministre reconnaît que « le PARE est un contrat » et que « les chômeurs ont été victimes d'une injustice sociale ». Mais il ne détaille pas les solutions juridiques et annonce une solution financière en trompe-l'œil : l'Etat va différer le recouvrement d'une créance de 1,2 milliard, ce qui ne donne pas un sou de trésorerie à un régime déficitaire de 7 milliards...

Mais l'histoire s'accélère. Le 11 mai, tombent deux nouvelles décisions. Le Conseil d'Etat annule les arrêtés d'agréments du 5 février 2003 de la convention Unedic du 27 décembre 2002 ainsi que la convention Unedic du 1<sup>er</sup> janvier 2004, celle-ci avec effet différé au 1<sup>er</sup> juillet 2004 pour éviter tout vide juridique. Ce qui est une révolution, eu égard au principe de rétroactivité de l'annulation des actes administratifs établi par l'arrêt Rodière du 26 décembre 1925. Mais là n'est pas l'essentiel.

## **Un imbroglio juridique sur la nature, contractuelle ou non, du PARE**

Comme l'y avait invité le commissaire du Gouvernement, le Conseil d'Etat rejette implicitement la théorie des droits acquis, sous réserve des actions contentieuses en cours. Or, le même jour, la 1<sup>re</sup> chambre section sociale du tribunal de grande instance de Paris présidée par M. Bernard Valette, contredit le Conseil d'Etat. Sans se prononcer sur le caractère contractuel du PARE, il condamne l'Assedic de Paris à rétablir 23 chômeurs dans leurs « droits déjà ouverts » que « les partenaires sociaux ne pouvaient remettre en cause (...) sans prévoir pour les intéressés un droit d'option », tout en refusant de condamner Unedic et Assedic à réparer le « préjudice moral subi par les demandeurs ».

Même si le gouvernement va prendre un décret en Conseil d'Etat pour régulariser les agréments (moins les dispositions annulées), on nage en pleine confusion. D'abord financière : qui paiera, le contribuable, les futurs chômeurs (en cas d'emprunt) ou les partenaires sociaux ? Ensuite juridique : contrat ou non, droits acquis ou non, dommages-intérêts ou non ? Une solution ? Cette convention de 2001 « tellement ambiguë », selon le commissaire du gouvernement Devys, fait pour le

moins du PARE un quasi-contrat.

## **Vers la reconnaissance de la représentativité des associations de chômeurs**

Mais d'ores et déjà, et alors qu'elle est loin d'être terminée, quelles sont les leçons de cette bataille ? D'abord, l'irruption des chômeurs sur la scène sociale a permis une première victoire, avoir recouvré par la lutte leur dignité, eux si maltraités aux guichets des Assedic. Ensuite, ce succès n'aurait pu se construire sans l'unité des quatre associations que leurs différences n'ont pas empêché de lutter ensemble. Enfin, l'utilisation neuve du levier juridique avec pour pivot le juge a donné ce point d'appui qui nous a permis de soulever un monde d'indifférence. Avec ou sans levier judiciaire, nul doute que cette victoire, même à parfaire, renforcera la détermination de ceux qui luttent pour préserver le reste du système de protection sociale (intermittents du spectacle ou bénéficiaires de l'assurance-maladie).

Mais la lutte sur le terrain judiciaire est loin d'être terminée. Lors des deux audiences prévues à Bordeaux les 19 mai et 15 juin, je plaiderai pour près de 400 victimes du « recalcul ». Mais aussi en pensant aux futurs chômeurs exclus du bénéfice de cette victoire, compte tenu de la volonté du Medef de contourner la table des négociations entre partenaires sociaux pour éviter une hausse des cotisations patronales. En clair, le Medef veut bien passer des contrats sur le terrain social à la double condition de n'en point respecter les termes et de les faire financer par le contribuable. Comme toujours, les ultra-libéraux ne veulent pas de l'Etat, sauf pour le faire payer. Aussi, la principale leçon de cette exemplaire lutte des chômeurs est qu'il n'est que temps, pour reprendre une idée de la fondation Copernic, que s'organise enfin un « Grenelle de l'Unedic », avec reconnaissance de la représentativité des associations de chômeurs et redéfinition d'une assiette des cotisations qui ne pénalise plus l'emploi. Pour faire de l'assurance chômage, non une machine à exclure de leur bénéfice 6 chômeurs sur 10 comme aujourd'hui, mais un vrai outil de solidarité humaine.

□