

**« Ce que dit la Caisse Nationale
d'Action Syndicale de la CFDT des
conflits du travail et inversement »**

Jean-Michel Denis

UGE/LATTS

- Cette communication est tirée d'une enquête collective menée avec Cécile Guillaume et Vincent-Arnaud Chappe, intitulée Evolution de la conflictualité et des usages du droit à la CFDT.
- Cette enquête a donné lieu à une convention entre la CFDT et l'IRES.
- <http://www.ires.fr/index.php/etudes-recherches-ouvrages/etudes-des-organisations-syndicales/la-cfdt/item/5972-evolutions-de-la-conflictualite-et-des-usages-du-droit-a-la-cfdt>

Cadre de l'enquête

- **Une double évolution :**
- Sur la scène des luttes sociales un déclin tendanciel de la grève depuis le début des années 1980, qui se conjugue néanmoins avec le maintien de grands conflits collectifs ponctuant l'actualité (1995, 2010, 2019, etc.), et de conflits plus localisés qui ne prennent pas nécessairement la forme de la grève au niveau de l'établissement ou de l'entreprise.
- Un recours au droit par les salariés et les syndicats depuis les années 1970-80. D'un point de vue général, on observe une croissance des contentieux prud'homaux, quoique fortement ralentie ces dernières années. Cette judiciarisation s'accompagne néanmoins parallèlement, en France, d'une croissance de la juridicisation des relations de travail, notamment par le biais de la négociation collective.
- Rappel : La *juridicisation* (et non « judiciarisation ») désigne le phénomène de la propagation du droit et des solutions juridiques à un plus grand nombre de domaines de la vie sociale et économique. Cela peut engendrer – mais pas systématiquement - un essor des recours judiciaires (judiciarisation) (Pelisse, 2009).

Objectif et support de l'enquête

- Explorer la variété des usages du droit par les militants CFDT, ainsi que le rôle des supports organisationnels internes (services juridiques, CNAS) dans l'agencement des différents registres juridiques - accompagnement des plaintes, *lobbying* politique ou production de normes conventionnelles par la négociation - et le lien avec les formes de conflictualité, selon les périodes.
- Pour alimenter notre réflexion à ce sujet, nous avons choisi de nous intéresser à une structure originale : la Caisse nationale d'Action syndicale (la CNAS), interne à la CFDT, qui n'a pas d'équivalent dans les autres organisations syndicales

Qu'est-ce que c'est que la CNAS ?

- **Ses fonctions** : La CNAS vise à apporter « une aide aux syndicats de la CFDT dans le cadre de leur action syndicale » (Art. 1 des statuts de la CNAS).
- Créée en 1973, initialement comme caisse de grève, la CNAS a depuis élargi ses missions, en lien avec la transformation du monde du travail. Elle est dotée aujourd'hui de quatre branches (quatre types de soutien) :
 - la branche grève (Versement d'une aide financière aux adhérents en cas de grève ou de lock-out)
 - la branche action (financement d'actions en direction des salariés les plus éloignés du syndicalisme),
 - la branche juridique (participation aux frais des actions juridiques en matière de défense du droit syndical, des adhérents et des dispositions réglementaires et conventionnelles)
 - et la branche aux adhérents (aide aux adhérents confrontés à des problèmes rencontrés dans leur situation de travail).
- **Son budget** : il est alimenté par 8,6% des cotisations moyennes des adhérents et par 3% de celles des retraités, et est complété par les produits financiers à partir des résultats des exercices antérieurs. Le budget est réparti entre ses quatre branches.
- **Sa place dans l'organisation** : La CNAS est rattachée au service financier de la confédération (son responsable est secrétaire confédéral). Mais elle est gérée par un comité de gestion dont les membres sont élus par le Conseil National (représentants des fédérations professionnelles et des unions régionales. C'est un outil confédéré et non confédéral (il est au service des syndicats et non de la confédération).

Dans le cadre de cette enquête et en lien avec mes travaux précédents sur l'évolution des conflits du travail, je me suis plus particulièrement intéressé à la branche grève de la CNAS. Cet intérêt spécifique a pris deux directions :

1/ Je me suis attelé à reconstituer la socio-histoire de la CNAS en tant que caisse de grève (restitution des débats, tensions et décisions qui ont accompagné son développement et ses transformations)

Pourquoi ?

- La CNAS est le seul exemple de caisse de grève permanente à l'échelle confédérale en France
- restituer son évolution permet de restituer la transformation quantitative et qualitative des conflits du travail (déclin de la grève à partir des années 1980, localisation des conflits du travail, poids croissant du juridique, etc.)
- et comprendre celle du positionnement de la CFDT vis-à-vis de cette modalité spécifique de l'action syndicale (pourquoi garder une caisse de grève permanente aujourd'hui ?)

2/ Je me suis intéressé aux grèves prises en charge par la CNAS (Analyse du dispositif bureaucratique de prise en charge des dossiers grève déposés par les syndicats + Analyse des dossiers grève 2009-2011)

Pourquoi ?

- Originalité du dispositif bureaucratique (la CFDT étant la seule organisation à proposer à l'échelon confédéral un système de prestations afin de couvrir ses membres engagés dans l'action de grève)
- Dans un contexte de raréfaction des dossiers grèves traités par cette dernière, il paraît ainsi intéressant de tracer le profil des acteurs qui y font encore appel et de déterminer les circonstances dans lesquelles ils le font.
- Analyser les fiches de grève permet de compléter les informations produites par le ministère du travail (Enquête ACEMO et Enquête REPONSE)
- Pourquoi cette période 2009-2011 : deux années normales (2009 et 2011) entrecoupée d'une année exceptionnelle (2010 : conflit des retraites).

De la Caisse de grève à la CNAS

- Qu'est-ce qu'une caisse de grève ? Une caisse de grève est un outil qui a une double fonction : « survivre en grève » et tenir la grève (Michelle Perrot).
- C'est donc un outil de secours mais également de résistance.
- Il est inscrit au cœur du mouvement ouvrier dès son origine. Les modalités évolutives de son existence et de son utilisation renvoient aux différentes manières dont s'est exprimée la solidarité ouvrière au fil du temps (jusqu'aux cagnottes en ligne des conflits les plus récents).
- Dans l'histoire ouvrière, le principe de la caisse ponctuelle de grève (le temps de la lutte) supplante celui de la caisse permanente mais nombreux sont les syndicats, en France comme à l'étranger, qui ont inscrit dans leur statut le principe d'un mécanisme de financement en soutien à l'action syndicale.
- La caisse permanente présente une particularité de taille : rattachée à l'organisation syndicale, elle apporte indemnités et secours à ses seuls adhérents, à jour de leurs cotisations, et non pas à l'ensemble des salariés grévistes.
- Cette question de l'indemnisation des seuls adhérents forme l'un des points de discussion récurrents du débat sur la question des caisses de grève au sein du mouvement syndical, en ce sens qu'elle s'inscrirait en contrepoint d'une solidarité plus large de l'ensemble du collectif des salariés, qu'ils soient syndiqués ou non.

- A la CFDT, la demande originelle de mise en place d'une caisse de résistance date de 1922 (avant donc même l'existence de la confédération (qui est née de la scission avec la CFTC en 1964).
- Elle part de syndicats du Nord de la France qui alertent la confédération française sur le fait que les ouvriers belges du secteur reçoivent, en cas de grève, une allocation largement supérieure à leurs homologues français qui ne disposent « seulement » des recettes de la solidarité locale. C'est donc pour éviter la fuite de ses adhérents vers les syndicats belges que le bureau de la CFTC lance une réflexion sur la possibilité d'une caisse de résistance.

Une dynamique hésitante qui va s'échelonner sur plusieurs décennies

- Une première étape est marquée par la création de caisses de grève permanentes mais plurielles à l'échelon infra-confédéral (régional ou fédéral) à partir des années 1950.
- Les structures fédérales les plus actives dans la poursuite du projet (employés, mineurs, textile, chimie, Métallurgie, PTT) ainsi que les structures régionales (Nord, Alsace) sont celles qui ont le plus recours à la grève et qui ont donc le plus besoin du secours de l'organisation.
- Un projet appuyé par l'ampleur prise par les grandes grèves des décennies 1940 et 1950 :
 - la grève de 1947 avec ses trois millions de grévistes et ses 23 371 000 journées de travail perdues pour fait de grève,
 - la grève des mineurs de 1948 qui occasionnera plusieurs morts et plusieurs milliers de blessés (Fontaine, Vigna, 2014),
 - la grève de la fonction publique en 1953 avec ses quatre millions de grévistes (Siwek-Pouydesseau, 1989)

- Une deuxième étape est marquée par la fusion progressive des caisses de grève permanentes au sein de la confédération lors des années 1960. Cette fusion sera complexifiée par le fait que certaines caisses sont obligatoires et d'autres non, ne reposent pas sur le même taux de cotisation voire en possèdent plusieurs, n'offrent pas les mêmes niveaux de prestation, etc.
- Cette fusion aboutira à la création de la CNAS en 1973 (36^{ème} congrès de la CFDT) avec une mise en place concrète en 1974.
- Ses deux missions principales au moment de sa création : assurer « un soutien financier aux adhérents engagés dans un conflit du travail » et « défendre les militants victimes de répression patronale ».

- Une troisième étape de cette histoire est celle de la stabilisation et de l'institutionnalisation de la CNAS et en particulier de sa branche grève.
- Paradoxalement, cette stabilisation sera rendue complexe par le niveau élevé de conflictualité au cours des années 1970 qui va mettre à l'épreuve ses capacités financières.
- A cet égard, un conflit particulier va être à l'origine de ses difficultés, la grève des PTT de 1974, qui est la plus longue de toute l'histoire de ce secteur professionnel : 3 101 826 journées de grève seront officiellement comptabilisées.

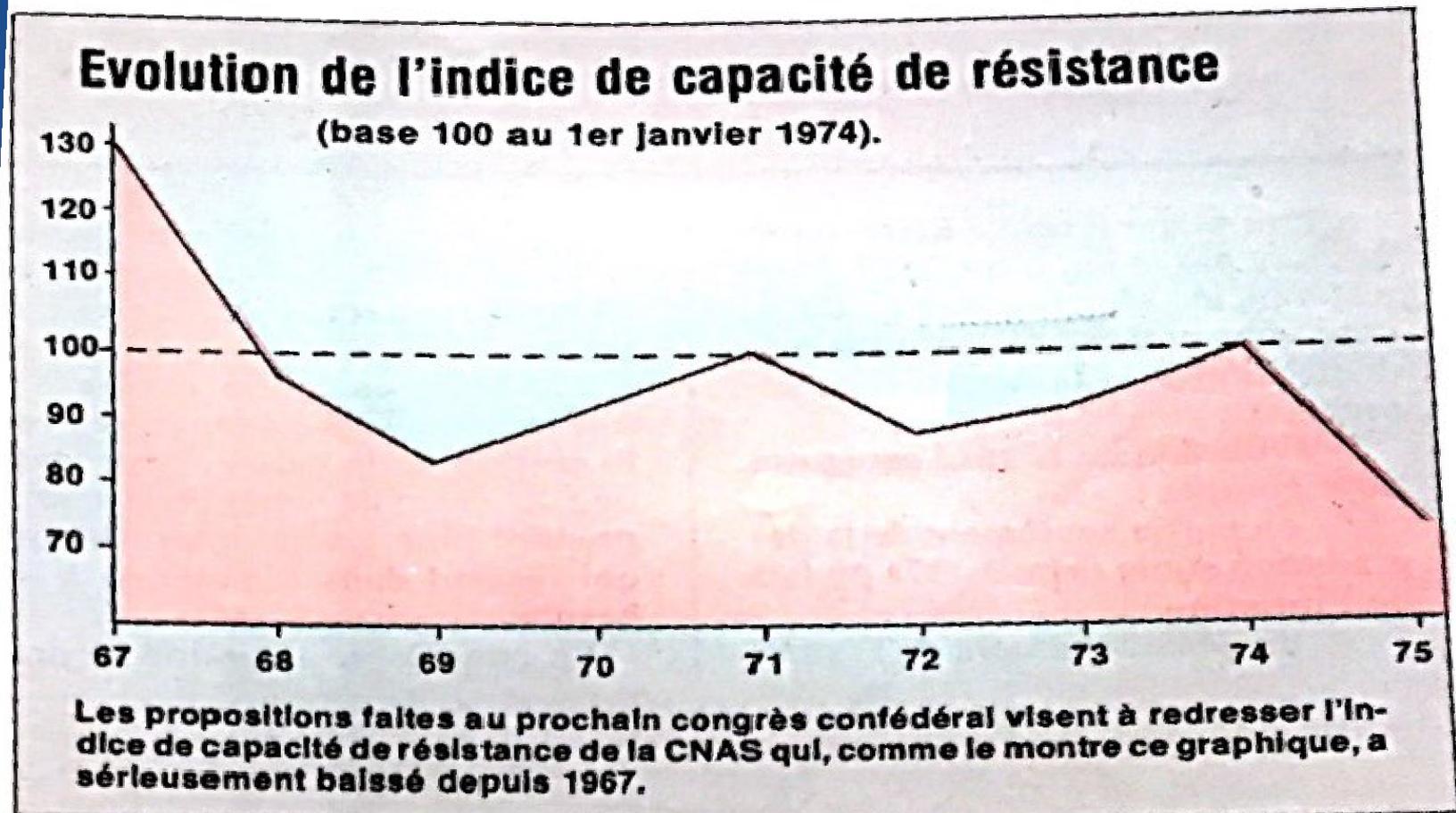
- Cette institutionnalisation de la CNAS et de sa branche grève se traduit donc par un principe : celui d'organiser une solidarité permanente.
- Ce principe est tout sauf simple à concevoir et à assurer de façon pratique puisqu'il renvoie à des questions comme celle de la fixation du niveau de cette solidarité, tant en matière de cotisations que de prestations.
- Autrement dit, le syndicat a-t-il les réserves nécessaires pour faire face à un ou des conflits longs, et à quel niveau fixer cette réserve ?
- Ce principe n'est pas uniquement financier mais politique et va alimenter les débats et les décisions internes à ce sujet du milieu des années 1960 jusqu'au début des années 1990.

Au principe de la solidarité permanente : la capacité de résistance de l'organisation.

- Comment la centrale confédérale a-t-elle procédé pour répondre à cette question de la fixation des moyens ?
- Globalement en construisant un modèle mathématique, de type probabiliste, reposant sur la « loi des grands nombres » et sur le principe de la péréquation.
- Pour faire fonctionner le modèle, elle a utilisé des indices dont celui bâti sur le rapport Prestation sur Cotisation sur lequel est basé tout l'édifice : combien de cotisations mensuelles sont nécessaires pour constituer une journée d'indemnisation ?
- Cet instrument de mesure interne va prendre la forme d'un indice de capacité de résistance.
- *« La capacité de résistance repose essentiellement sur le rapport entre le montant des réserves constituées au fil des années et le coût d'une journée de grève de tous les adhérents »* (Projet de résolution sur la CNAS, 37^{ème} congrès de la CFDT, 1976).

Evolution de la capacité de résistance - Branche Grève

(Projet de résolution sur la CNAS, 37^{ème} congrès de la CFDT, 1976)



- Cette capacité de résistance restera largement insuffisante du milieu des années 1960 à la fin des années 1980 (elle a ainsi été divisée par deux de 1967 à 1975), conduisant à la mise en place de dispositions limitatives (jours de carence, indemnisation des seuls jours ouvrés, indemnisation à partir de 4 jours de conflit, etc.)
- Ce principe, celui de la capacité de résistance de l'organisation, se transformera en objectif politique lors du 42e congrès confédéral de 1992 : celui de « constituer progressivement une réserve Grève équivalent à dix jours de prestation pour l'ensemble des adhérents ».
- Pourquoi fixer cette réserve à 10 jours ?
- Sachant que la réserve doit permettre de « faire face à des charges exceptionnelles », il faut trouver un critère qui le soit également. Ce sont les grèves de la fonction publique survenues dans les années 1950 qui vont servir d'étalon de mesure.
- Cet objectif sera atteint en 2006 avec une dotation de la réserve Grève de plus de 87 millions d'euros.

Trois paradoxes

- **Paradoxe 1** : Tant que la grève se maintiendra à un niveau élevé (années 1960 et 1970), la caisse de grève peinera à jouer pleinement son rôle compte tenu de ses réserves insuffisantes.
- **Paradoxe 2** : c'est au moment où la situation financière de la CNAS va commencer à s'améliorer que celle-ci va se doter d'une réserve Grève.
- **Paradoxe 3** : L'amélioration continue du budget de la CNAS sera générée par le reflux lui même quasi continu des journées de grève et donc des prestations Grève.

Un profond affaiblissement de la branche Grève

- A partir des années 1990, plusieurs facteurs externes et internes à la CFDT vont contribuer à l'affaiblissement de la branche grève.
- La baisse quasi continue du nombre de jours non travaillés pour fait de grève au niveau national et qui va se répercuter sur le nombre d'indemnisations.
- La croissance du nombre de dossiers juridiques qui va requérir une augmentation parallèle des réserves de financement pour le suivi de ces affaires.
- La mise en place de nouvelles prestations, de nature plus individuelle que collective, comme le soutien à l'adhérent.
- L'orientation de plus en plus réformatrice montrée par l'organisation au niveau confédéral et son éloignement concomitant de la logique conflictuelle dans le cadre des relations professionnelles.

Quelques éléments chiffrés pour s'en convaincre

- Au niveau de la grève, les journées indemnisées par la CNAS seraient passés de :
 - 1976 : 600 000
 - 1980 : 280 000
 - 1990 : 50 000 (environ)
 - 2004 : 10 000 (environ)
- Cette baisse suit logiquement celle enregistrée par le ministère du travail
- Comme parallèlement, ce sont les grèves les plus longues qui se réduisent, cela se retrouve mécaniquement au niveau d'un dispositif comme celui de la CNAS qui discrimine les conflits courts.
- **Précaution** : les chiffres ci-dessus ne concernent pas les jours de grève des adhérent.e.s de la CFDT – dont on ne connaît pas le volume - mais ceux des adhérent.e.s de la CFDT qui demandent l'aide de la CNAS via leur syndicat.

- En 1973, les statuts de la CNAS prévoyaient de consacrer 84% de ses ressources à la branche Grève.
- Cette répartition va changer une première fois en 1988. Ce pourcentage va passer à 28% alors que les ressources allouées à la branche juridique vont tripler pour atteindre 45%.
- Elle va changer une deuxième fois en 2014, la branche Grève ne se voyant plus accorder que 15% des ressources de la CNAS.
- En 2016, seuls 6% de ces 15% seront dépensés.

En guise de conclusion (provisoire car l'exploitation de l'enquête n'est pas terminée)

- A ce stade, compte tenu des paradoxes énoncés plus haut, deux questions se posent :
- 1/Alors que la grève est un moyen d'action en baisse au plan national, et que la CFDT n'en fait plus un moyen d'action privilégié : quelles sont les caractéristiques de celles encore traitées par la CNAS (sur plan de leurs acteurs, motifs, formes, intensité, etc.) ?
- Pas de réponse à cette question pour le moment car je suis en train d'analyser les fiches de grève récoltées. Mais, dans leur majorité, celles-ci traduisent plutôt des formes de conflictualité ordinaires dans le cadre de l'entreprise ou de l'établissement.

- 2/ pourquoi maintenir une réserve Grève aussi élevée (126 millions d'euros en 2018) alors que ce mode d'action n'est plus considéré par la centrale syndicale comme le moyen privilégié du rapport de forces ?
- *« C'est quand même vécu comme tel. Dans la maison, c'est quand même su, cela n'est pas un impensé. La grève n'est pas le moyen d'action privilégié. C'est exprimé. Même le terme de « gréviculture » a été utilisé à l'intérieur de la centrale de manière péjorative. Cela a quand même été dit que la grève était l'instrument ultime...depuis longtemps...depuis le développement de la thématique du dialogue social qui est devenue beaucoup plus forte. Avant, on ne parlait pas de dialogue social mais de négociation. Maintenant que l'on en parle, la grève est vraiment mise de côté » (Responsable CNAS).*

Plusieurs éléments de réponse (1)

- La grève demeure, quoi que l'on en pense, un des outils de la panoplie syndicale. Il peut ne pas être utilisé ou l'être de façon très résiduelle, il n'en reste pas moins un instrument auquel le syndicaliste peut recourir si le besoin s'en fait sentir. D'autant qu'il est reconnu par le droit, son usage ne pose aucun problème moral à l'inverse de l'occupation, la séquestration, le sabotage, etc. La grève est en France un droit individuel qui n'appartient pas à l'organisation syndicale, et son usage dans le champ des relations professionnelles s'est largement banalisé.
- Malgré la conversion politique et stratégique engagée par la CFDT il y a déjà plus d'une trentaine d'années, qui a conduit à la dépolitisation et à la déradicalisation de la grève ainsi qu'à sa dévalorisation symbolique, et qui a eu effectivement pour conséquence d'en réduire singulièrement l'usage de la part de ses adhérents et militants, celle-ci n'a pour autant pas disparu de l'espace des pratiques au sein de la centrale confédérale. A en croire les réponses au questionnaire diffusé par une équipe du CEVIPOF au début des années 2010, 58% des syndicalistes interrogés ont déclaré avoir fait grève au moins une fois (Barthélémy & al., 2012, p. 86)
- La pratique de la grève reste vivace chez certains groupes professionnels, y compris de la CFDT, chez les travailleurs de l'industrie, des transports, de certaines administrations publiques par exemple qui continuent de faire appel à la CNAS.

Plusieurs éléments de réponse (2)

- Supprimer la prestation grève de celles proposées par la CNAS modifierait de facto ses statuts, et devrait nécessairement résulter d'un vote en congrès, ce qui mobiliserait à son encontre au minimum les structures les plus utilisatrices et, plus largement, toutes celles attachées au maintien des modes d'action traditionnels du mouvement syndical. Pour des raisons tant internes qu'externes, le coût politique d'une telle mesure serait extrêmement élevé pour des bénéfices bien moindres.
- Pour moins favorables qu'ils soient au rapport de force par la grève, les syndicalistes de la CFDT n'ont pas totalement déserté les mouvements sociaux, à l'échelle sectorielle comme nationale. Cela a été le cas y compris lorsque ces conflits n'étaient pas soutenus par la confédération en 1995 ou lors de la loi travail en 2017. Plus récemment, les syndicalistes CFDT du secteur des transports ont massivement participé à la grève de 2018 contre la réforme de la SNCF. La réserve de grève constituée dans le cadre des missions de la grève a ainsi été constituée pour répondre aux pics de mobilisation qui rythment épisodiquement l'histoire sociale française.
- *« Et qui sait la situation dans laquelle nous serons dans cinq ou vingt ans ? Qui sait que nous ne devons pas faire face à une situation particulière qui nous amène à faire une action massive de grève... ? »* Marcel Grignard, trésorier confédéral proposition de réforme de la CNAS au 48^{ème} congrès de Marseille en 2014 .