



HAL
open science

La violence tutélaire des politiques de traitement du chômage

Jean-Pascal Higelé

► **To cite this version:**

Jean-Pascal Higelé. La violence tutélaire des politiques de traitement du chômage. Troisième Congrès de l'Association française de sociologie, Apr 2009, Paris, France. <halshs-00687106>

HAL Id: halshs-00687106

<https://shs.hal.science/halshs-00687106v1>

Submitted on 12 Apr 2012

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.



HAL Authorization

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

La violence tutélaire des politiques de traitement
du chômage

Jean-Pascal Higelé (GREE-
2L2S/Nancy Université)
jphigele@univ-nancy2.fr

n° 2009-2

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rtf6.org

La violence tutélaire des politiques de traitement du chômage

Communication au 3^{ème} Congrès de l'AFS, RT6, avril 2009

Jean-Pascal Higelé¹ – GREE-2L2S/Nancy Université

¹ 23 Bd Albert 1^{er} - BP 3397 – 54015 Nancy Cedex
jphigele@univ-nancy2.fr

Parmi les politiques sociales au sens large, le traitement du chômage – entendu aussi bien dans sa dimension indemnisation que dans sa dimension de politiques d’emploi – a toujours été marqué, y compris contre la réalité pratique des droits dans le cas de l’indemnisation du chômage, par la prégnance des formes de légitimités libérales du droit à ressources. Comme l’ont montré Hatzfeld, Ewald ou Castel², la pensée et la pratique libérales ne se résument pas au « laisser faire, laisser passer ». Le mode de résolution libérale de la « question sociale » repose certes sur l’invocation de la liberté et de la responsabilité par le contrat marchand (dont l’épargne et le droit de propriété lucrative sur laquelle elle repose), mais également sur le devoir moral de secours aux indigents mis sous tutelle pour s’assurer du caractère vertueux du secours. L’accès légitime à des ressources dans la pensée libérale associe donc ressources marchandes et « secours » tutélaires.

D’un côté, les travailleurs « valides » de la fable libérale lorsqu’ils sont en emploi perçoivent le prix de leur travail vendu sur le marché du travail, lorsqu’ils sont en rupture d’emploi bénéficient d’un revenu à la hauteur de leur prévoyance *via* l’épargne réelle ou fictive (le salaire différé) accumulée durant la période d’emploi. Précisons que le salaire différé est bien porteur des légitimités libérales du droit à ressources car il emprunte à la rente d’épargne le principe de contributivité. La définition du droit à ressources, en montant ou en durée, repose sur l’idée que « l’on a droit en fonction de ce que l’on a versé », même si dans des régimes par répartition ce « retour » des cotisations est purement fictif. Le salaire différé donne donc au salaire les traits de l’épargne dont il tire sa légitimité.

D’un autre côté, pour les travailleurs « invalides », « disqualifiés », les ressources légitimes prennent comme modèle le salaire tutélaire ou l’allocation tutélaire. Ces derniers se définissent comme un droit à ressources défini par une tutelle (la puissance publique dont les partenaires sociaux) au nom des manques de ses bénéficiaires (manque d’employabilité, manque de ressources,...). C’est parce que le travailleur, qu’il soit hors de l’emploi ou dans l’emploi, est désigné comme victime du marché et donc comme invalide au sens large, que s’ouvre pour lui un droit à ressources : un minimum social pour aider les « exclus » à vivre, un salaire dérogatoire à la norme ou une subvention à l’employeur pour aider les travailleurs disqualifiés à recouvrer l’employabilité qui leur manquerait aux conditions normales de salaire. La tutelle sur le droit s’exerce alors à deux niveaux : d’une part pour établir les conditions de manque(s) qui ouvrent le droit à ressources, à subvention ou à dérogation (plafond de revenus, niveau de qualification, âge...), d’autre part pour définir les comportements adéquats du bénéficiaire pour continuer à percevoir ce droit (efforts de formation, de présentation, de socialisation, de mobilité géographique ou professionnelle, ...). La discrimination positive est le principe même de l’accès au droit tutélaire, que celui-ci s’adresse aux invalides hors de l’emploi sous la forme d’une allocation tutélaire ou aux invalides mis en emploi avec une reconnaissance salariale dégradée sous la forme d’un salaire tutélaire.

² Hatzfeld (1971) ; Ewald (1986) ; Castel (1995)

Précisons que les deux modalités libérales d'accès à des ressources – l'échange marchand pour les personnes « valides » et le droit tutélaire pour les personnes « invalidées » – sont indissociables. L'incapacité du marché du travail ou de l'épargne (réelle ou fictive) à garantir à tous l'accès à des ressources suppose de mettre en œuvre le droit tutélaire qui rendra supportable ces exclusions du droit à ressources et permettra simultanément d'organiser la mise au travail au prétexte de la (re)génération de l'employabilité des travailleurs. La définition des invalidations est donc le fondement du droit tutélaire et la condition de l'entretien de la fiction de la logique marchande comme « normalité » de l'accès aux ressources contre la socialisation subversive du salaire (cf. Friot). Nous allons donc voir comment le binôme épargne-droit tutélaire s'impose contre le droit au salaire des chômeurs (1) et comment les politiques d'emploi se définissent précisément comme des politiques de tutélarisation des ressources des travailleurs (2). Les politiques de traitement du chômage sont donc fondamentalement marquées par cette violence symbolique du droit tutélaire dont l'accès repose sur la disqualification, l'invalidation des travailleurs (3).

1. Histoire de l'indemnisation du chômage en France : la prégnance de l'allocation tutélaire et de l'épargne (réelle ou fictive)

Les justifications du droit à indemnisation comme contrepartie de contributions préalables (épargne ou cotisation ouvrant des droits) d'une part et le contrôle tutélaire eu égard au soupçon permanent d'illégitimité du droit à ressources des chômeurs (thématique récurrente du « faux chômeur », du « chômeur volontaire ») d'autre part, sont mobilisées de manière récurrente dans l'histoire de l'indemnisation du chômage en France depuis les premières caisses syndicales de la fin du 19^{ème} siècle jusqu'aux modalités d'indemnisation les plus récentes.

Dans les faits, face à l'incapacité du binôme assurance-assistance à couvrir réellement les chômeurs, la pratique a remis en cause sur certaines périodes les orientations libérales dans la définition de l'indemnisation du chômage. Ainsi, face à la montée du chômage suite à la mobilisation générale de la 1^{ère} guerre mondiale, le gouvernement français crée en 1914 le Fonds national de chômage chargé de subventionner les indemnités versées par les caisses locales de chômage. La circulaire qui le met en place recommande que le montant des prestations soit lié au dernier salaire (avec un plafond) et que le droit soit individuel (sans lien aux ressources du foyer)³ (Daniel et Tuschziner, 1999). Sur le papier, ce ne sont donc ni les cotisations préalables (l'épargne réelle ou de droits) ni la pauvreté (allocation tutélaire) qui fondent l'accès aux prestations des caisses communales ou départementales, mais le seul fait d'être chômeur (la contributivité reste relativement faible puisque le droit est conditionné la tenue d'un emploi pendant au moins 6 mois et de résider dans la commune depuis au moins 3 mois). Si le droit à ressources des chômeurs reste modeste en montant, compte tenu des plafonds de prestations⁴, ce droit se définit comme une poursuite du salaire avec décote, sans contrepartie, bafouant par là toutes les légitimités libérales d'accès aux ressources.

³ A l'exception du cas où les deux membres d'un même ménage sont tous deux bénéficiaires du secours de chômage. Dans ce cas, elle est réduite. Par ailleurs, le montant prend aussi en compte les charges de famille.

⁴ En 1918 (décret du 19 avril), le plafond journalier est de 1,50 francs pour le chômeur chef de famille, 1 franc pour le chômeur conjoint ou âgé de moins de 16 ans, et de 0,75 franc pour l'ascendant sans travail à la charge du chef de ménage. Le total des secours par ménage ne pouvait dépasser 4 francs (cf. Daniel et Tuschziner, 1999). Pour comparaison, le salaire ouvrier moyen en 1918 était d'un peu moins de 7 francs par jour (Piketty, 2001).

De même, l'instauration en 1958 de l'Unedic rompt avec les formes libérales du droit à ressources des chômeurs que Vichy avait remis en place sous la forme unique de l'allocation tutélaire. Les prestations Unedic s'éloignent dès l'origine des principes assurantiels. La contributivité au fondement de l'assurance n'a que peu de rapport avec la réalité des droits « d'assurance chômage » dans les années 1960 et 1970. Mise à part une condition d'affiliation de 3 mois dans l'année, seule la « réalisation du risque » fonde ce droit⁵. La prestation d'« assurance chômage » n'est pas fonction d'une durée de cotisation ou d'un montant épargné, mais se révèle en pratique être la continuité (avec décote plus ou moins forte) du salaire d'activité. La réforme de 1979 de la couverture du chômage affirme encore plus nettement la négation des formes libérales du droit pour les chômeurs puisqu'elle unifie le régime public d'assistance chômage et le régime Unedic. La frontière entre des chômeurs qu'il faudrait assister et les autres qui seraient assurés disparaît. Le droit au salaire indirect devient le droit commun de l'ensemble des travailleurs sans-emploi : un an de droits ouverts pourvu qu'on ait un minimum d'activité de 3 mois⁶. On est loin du principe de contributivité de l'assurance ou de la rente d'épargne ou encore de la condition de pauvreté de l'allocation tutélaire que l'on trouve dans l'idéologie libérale du droit à ressources des chômeurs.

Les Fonds de chômage comme la réalité des droits du régime d'« assurance chômage », remettent donc en cause les formes libérales d'accès à des ressources pour les chômeurs. Toutefois, malgré cette contradiction de la pratique, le modèle libéral constitue en permanence une référence pour penser l'indemnisation des chômeurs, et les pratiques qui le nient sont présentées comme des régimes d'exception. Ainsi, malgré la démonstration concrète du possible dépassement des formes libérales du droit à ressources des chômeurs, les représentations des formes légitimes du droit n'évoluent pas. Aussi, c'est sans résistance forte que les réformes de l'indemnisation du chômage menées depuis le début des années 1980 vont remettre au diapason légitimités et contenus réels des droits à travers trois mouvements de réformes du droit à ressources des chômeurs.

Le premier mouvement consiste à réaffirmer la contrepartie en cotisation à l'ouverture de droit. Ainsi, en 1982, suite à l'échec de la négociation, le gouvernement maintient le régime Unedic par décret, mais introduit les filières d'indemnisation. Ces filières conditionnent la durée des droits à la durée d'affiliation. Ce qui est souvent dénoncé comme une individualisation des droits reproduisant les inégalités sur le marché du travail entre les « insiders » et les précaires, n'est que le résultat de la logique pourtant peu récusée du salaire différé. Les conditions du différé de salaire seront plus ou moins restrictives selon les périodes, une même durée des droits nécessitant une affiliation plus ou moins longue au gré des accords Unedic qui se succèdent. L'accord Unedic du 23 décembre 2008 s'inscrit pleinement dans ce mouvement de patrimonialisation fictive du droit à ressources des chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage. De filières d'indemnisation qui fixaient par « tranche » la durée des droits en fonction de la durée de cotisation, on passe au principe selon lequel « *la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation au régime d'assurance chômage* » (ANI du 23/12/08) avec un plancher fixé à 4 mois et un plafond fixé à 24 mois ou

⁵ La seule mesure discriminatoire (positive) concerne les chômeurs âgés dont la durée d'indemnisation peut aller jusqu'à 2 ans pour les plus de 55 ans.

⁶ L'assurance-chômage a même versé selon les époques des prestations pour certains primo-rentants sur le marché du travail (jeunes issus de l'enseignement professionnel et technique, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant,...), pour des salariés non affiliés au régimes (anciens salariés agricoles, rapatriés d'Algérie).

36 mois pour les plus de 50 ans. Ce principe d'« *un jour indemnisé pour un jour travaillé* » conditionne strictement l'indemnisation à la cotisation et durcit donc encore la logique du salaire différé.

Le second mouvement de réforme est cohérent avec la mise en place des filières d'indemnisation. En 1984, la prise en charge des chômeurs est à nouveau dualisée : d'une part un régime conventionnel financé par les cotisations sociales, d'autre part un régime d'assistance financé par l'impôt. Non seulement l'expérience d'unité institutionnelle initiée en 1979 trouve ici son terme, mais ces deux régimes sont exclusifs et non pas complémentaires comme avant 1979. La population des chômeurs est scindée en deux, les uns relevant du salaire différé, les autres de l'allocation tutélaire, avec la création de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) versée sous conditions de ressources. L'ASS exigeant encore une condition d'activité de 5 ans dans les 10 dernières années, elle sera complétée en 1988 par le RMI. Les minima sociaux vont s'imposer comme modalité d'indemnisation du chômage mais dont la condition n'est pas le chômage lui-même mais le manque de ressources à un niveau défini par la tutelle publique. La création de l'ASS puis du RMI est en réalité le pendant du remplacement de la logique de socialisation du salaire indirect par celle du salaire différé, puisque ce dernier, en conditionnant la durée des droits à la durée de cotisation, exclue une partie des chômeurs du droit à ressources (plus ou moins la moitié des chômeurs selon les périodes).

La 3ème transformation majeure de légitimité du droit à ressources des chômeurs tient aux mesures qui, outre les durées d'affiliation préalables, conditionnent le versement du salaire différé. Celles-ci vont prendre une ampleur telle à partir de l'instauration du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) en 2001, qu'elles finissent par changer la nature même du droit à indemnisation. Le PARE renforce l'idée que l'indemnisation en soi du chômage n'est pas légitime, y compris dans sa forme assurantielle. Il faut donc contrôler en permanence la volonté d'insertion professionnelle des chômeurs et faire du placement dans l'emploi la priorité. La tutelle sur le droit est donc permanente, l'accès aux ressources toujours conditionné à un comportement censé favoriser le retour en emploi et aux preuves de ce comportement. Bien entendu le contrôle de la « sincérité » du chômage est aussi vieux que l'indemnisation elle-même, mais à mesure que se développent le suivi ou l'accompagnement (en plus du contrôle), la tutelle du service public de l'emploi devient plus forte. L'accompagnement personnalisé des chômeurs renforce le conditionnement du droit à un comportement conforme aux injonctions de la tutelle du service public de l'emploi. Le versement d'un salaire indirect n'est donc pas seulement soumis à la contrainte de cotisations préalables, mais également à un comportement de lutte contre les carences d'employabilité du chômeur désignées par le service public de l'emploi. La recherche des manques ou des invalidations des demandeurs d'emploi par rapport aux exigences des employeurs est indissociable de la définition du droit à ressources et la mise en œuvre de moyens de lutte contre ces invalidations, par la formation, les stages, les bilans de compétences, etc., devient une seconde condition de l'accès au droit. Le salaire différé prend donc une forme tutélaire. Cette dimension est encore renforcée dans l'accord Unedic de 2005 à travers la mesure d'une « distance à l'emploi » de chaque demandeur d'emploi qui se traduit ensuite par un parcours de retour à l'emploi avec des outils spécifiques. Enfin, si l'accord Unedic de 2008 ne mentionne plus directement la conditionnalité de l'activation des chômeurs indemnisés en

raison de la perte de compétence de l'Unedic en la matière suite à la naissance du Pôle emploi, la logique reste la même, les « partenaires sociaux » étant en charge de définir les conditions du différé de salaire tandis que le Pôle emploi endosse la responsabilité de la tutelle sur le droit désormais unifiée pour tous les chômeurs.

Les mouvements de réformes observés en France se retrouvent dans les différents pays européens, ce qui paraît normal au regard des divers biais d'influences cognitives (stratégie européenne pour l'emploi, socialisation des élites, etc.) et normatives (effets du pacte de stabilité et de croissance, jurisprudence communautaire, etc.) de l'Union européenne sur ses Etats membres (Pochet, 2008), bien qu'il paraisse parfois difficile de distinguer l'œuf de la poule entre les Etats et le niveau communautaire dans l'origine des orientations des réformes (Higelé, Poinart et Coron, 2008). Ainsi, partout en Europe l'allocation tutélaire s'affirme (assistance chômage ou autres dispositifs non nécessairement dédiés aux chômeurs) à mesure que les conditions du différé de salaire se durcissent. Partout également on relève un mouvement de tutélarisation des droits à travers une redéfinition des conditions de maintien de ceux-ci (cf. Lefresne, 2008). Cela passe d'abord par la contractualisation entre le service public de l'emploi et le chômeur qui donne lieu à un suivi plus ou moins strict et régulier du chômeur selon l'investissement budgétaire des Etats, et en conséquence des exigences plus ou moins élevées de fournir les preuves de la conformité de son comportement aux exigences de la tutelle. Cela passe aussi par la redéfinition de la norme d'emploi convenable (au Pays-Bas la loi du travail et de l'assistance sociale (WSAA) a aboli le critère de « travail correspondant », en Allemagne le chômeur a obligation d'accepter un salaire inférieur de 20 % après 3 mois, de 30 % après 6 mois et plus aucune condition de salaire au 7^{ème} mois, en France la loi de 2008 sur l'offre raisonnable d'emploi réduit la norme d'emploi convenable en termes de rémunération et d'éloignement géographique à mesure que le temps de chômage s'allonge, etc.). Enfin le renforcement des contrôles de la recherche d'emploi et des sanctions en cas de manquement accompagne logiquement cette redéfinition tutélaire du droit.

L'indemnisation du chômage est ainsi particulièrement marquée par la logique tutélaire du droit. D'une part, l'entretien des légitimités libérales d'accès aux ressources hors de l'emploi contre les pratiques de socialisation du salaire qui ont existées, réaffirme, notamment depuis ces vingt-cinq dernières années, l'allocation tutélaire en contrepartie de la logique patrimoniale du salaire différé. D'autre part, le soupçon du chômage volontaire conduit à une montée en charge en France et en Europe du contrôle tutélaire sur le « bienfondé » de la prestation y compris lorsqu'elle est présentée comme contrepartie de cotisations.

2. Les politiques menées au nom de l'emploi définies par leur objectif de tutélarisation des ressources

S'agissant des politiques menées au nom de l'emploi, entendons par là la catégorie officielle des politiques d'emploi ainsi que les actions menées au nom de l'emploi mais au titre des politiques sociales au sens strict (cumul allocation-salaire) et fiscales (impôt négatif), elles sont inspirées des légitimités libérales du droit à ressources jusque dans leur essence puisqu'elles sont définissables par leur objectif même de tutélarisation des droits à

ressources⁷. En effet, les « manques » désignés par la puissance publique justifie que certains travailleurs relèvent d'une tutelle et échappent ainsi à la forme traditionnelle de définition des ressources des travailleurs tant du point de vue de la nature des financements que du point de vue du montant de la rémunération. Dans les faits, en France comme en Europe, la définition tutélaire du montant du salaire passe actuellement par l'extrapolation de publics cibles censés présenter *a priori* des difficultés d'insertion (jeunes, âgés, peu qualifiés, femmes, chômeurs). Sur la base de cette invalidation, les politiques menées au nom de l'emploi vont redéfinir le droit à ressources de deux manières : 1/ par des subventions aux salaires ; 2/ par une baisse des salaires.

1/ Les subventions aux salaires

Les subventions aux salaires comprennent toute intervention publique qui a pour résultat la prise en charge, totale ou partielle, par l'Etat de coûts salariaux (y compris cotisations sociales et impôt affectés) traditionnellement à la charge des entreprises, que ce soit explicitement affiché dans les objectifs des dispositifs ou le produit d'effets indirects. On classe, ici, toutes les mesures d'exonération des cotisations sociales compensées par le budget de l'Etat, ainsi que les compléments fiscaux de rémunération du travail.

- Les exonérations de cotisations sociales peuvent être associées à un dispositif visant un public spécifique (emploi aidés en France, en Italie, en Espagne, aux Pays-Bas, etc.) ou constituer en soi l'intervention publique à l'égard de ce public cible (exonérations de cotisations pour l'embauche de chômeurs de plus de 50 ans en Allemagne, en cas de transformation de CDD en CDI pour certains publics cibles en Espagne, pour l'embauche de chômeurs de longue durée aux Pays-Bas, subventions aux salaires aux Pays-Bas pour l'embauche de chômeurs de longue durée, etc.). C'est donc l'invalidation de certains publics – les publics-cibles – qui ouvre le droit à subvention. Au cours des années 1990, la tendance des mesures d'exonérations de cotisations sociales est au dépassement des publics-cibles. En France, les exonérations de cotisations sociales se sont généralisées pour les embauches à temps partiel ou pour les salariés en deçà d'un certain seuil de rémunération (1,33 Smic en 1993, et 1,8 Smic en 1998 pour les entreprises passées aux 35 heures, pour passer à 1,6 Smic pour toutes les entreprises de nos jours). De la même manière, aux Pays-Bas, le dispositif introduit en 1996 d'exonération totale ou partielle de cotisations sociales, qui concernait jusqu'alors uniquement les emplois aidés pour groupes-cibles, a été étendu à tous les salaires inférieurs à 115% du salaire minimum. L'invalidation s'étend à la partie la moins payée des salariés en dehors de tout ciblage : si le marché du travail accorde un faible salaire à ces travailleurs, un faible prix à leur travail, alors toute hausse éventuelle du « coût du travail », notamment du fait des hausses du salaire minimum horaire, supposerait d'être compensée pour éviter à l'inemployabilité de se faire jour.

- Le second mode de subvention publique au salaire passe par des compléments de ressources versés à certains travailleurs sans lesquels l'emploi ne serait pas *a priori* possible, parce que trop peu rémunérateur. Ces compléments peuvent apparaître sous forme de crédits d'impôts ou impôts négatifs (Working Tax Credit en Grande Bretagne, Prime pour l'emploi en France, crédit d'impôt remboursable en Belgique et en Autriche, etc.). Les compléments directs de rémunération des travailleurs peuvent également se présenter sous la forme d'un cumul (dans

⁷ Higelé et Khristova, 2007.

certaines limites de revenus et de durée) d'une allocation d'assistance ou d'une prestation contributive avec un salaire d'activité (emplois-stages rémunérés par l'allocation de chômage en Grande-Bretagne, RSA en France, salaire combiné (*Kombilohn*) en Autriche et en Allemagne pour l'embauche de chômeurs jeunes ou âgés, aide financière équivalente au montant du minima social dont relevait la personne embauchée en France (CIRMA, Contrat d'avenir) ou l'équivalent de l'assistance chômage en Espagne pour les embauchés plus de 55 ans, etc.). Bonne pratique désignée par la commission européenne (« to make work pay »), cette modalité de complément direct à la rémunération s'est largement diffusée depuis la fin des années 1990.

Ces mesures de subvention aux salaires, en reportant sur le budget général de l'Etat une part de la charge de rémunération des travailleurs, participent d'une redéfinition de la nature des ressources des travailleurs. On assiste donc par leur biais à la tutélarisation de la rémunération des travailleurs puisque la rémunération n'est plus le résultat du conflit salarial (et de la négociation salariale), mais un droit tutélaire justifié par les manques désignés de ces travailleurs. C'est la tutélarisation des ressources des travailleurs, que les politiques du marché du travail impliquent, qui incite à user du terme de *subvention aux salaires* pour qualifier les mouvements à l'œuvre. L'idée de *subvention* permet de rendre compte des mutations du rôle de l'Etat (désormais tutélaire) et des statuts des travailleurs (désormais sous tutelle).

2/ La baisse du montant du salaire

Certaines politiques d'emploi ont pour effet d'agir directement sur le niveau des salaires (directs et indirects) que le salaire soit considéré individuellement ou globalement dans le partage des richesses. L'objectif de baisse du « coût du travail » participe bien sûr de plain-pied à la promotion de cette forme d'intervention publique sur le marché du travail. Ces mesures prennent la forme d'exonérations non compensées de contributions sociales ou de définitions dérogatoires et donc tutélaires du montant du salaire car fondée sur l'invalidation de certains publics.

- Les exonérations non compensées de contributions sociales reviennent à tronquer une partie du salaire au nom des manques de certains travailleurs (crédit d'impôt à seuils multiples majoré pour les travailleurs âgés (55-64 ans) et les peu qualifiés aux Pays-Bas, exonérations de cotisations patronales d'un montant forfaitaire majorées pour les bas salaires en Belgique, etc.). La non-compensation ne justifie pas dans la plupart des cas la non-ouverture de droits liés aux cotisations. Toutefois, certaines exceptions existent avec la création de statuts d'emplois salariés dénués de droits sociaux (mini-jobs en Allemagne), ou aux droits sociaux réduits (midi-jobs en Allemagne, CI-RMA en France, emplois para-subordonnés à droits sociaux réduits comme les Co.co.co en Italie ou les Ich-Familien AG en Allemagne, etc.).

- En désignant les carences d'une partie des travailleurs, le pouvoir tutélaire disqualifie en même temps les formes traditionnelles des ressources pour ces travailleurs. En effet, le manque justifie de mettre également sous tutelle la définition du montant des salaires. On assiste à la disqualification des modalités normales de définition des niveaux de rémunération, notamment le lien qualification-salaire typique des pays continentaux, puisque le travailleur

est caractérisé par son manque (plutôt que par sa qualification). La désignation de publics cibles (jeunes, âgés, peu qualifiés, femmes, chômeurs) marqués *a priori* par des défauts d'employabilité – ce qui suppose des généralisations parfois outrancières - est la base du mouvement de redéfinition tutélaire des montants de salaires. Ainsi, les contrats aidés en France ont fait du SMIC une référence naturalisée de rémunération y compris pour des publics parfois qualifiés comme dans le cas des emplois-jeunes (Bouygard, Gélot, 2002) ou des contrats en alternance⁸. En Autriche, les programmes « Aktion 8000 » et BEB-GEB-BESEB, destinés à favoriser la création d'emplois réservés aux chômeurs et aux jeunes (moins de 25 ans), outre qu'ils ouvrent à des subventions temporaires au salaire allant jusqu'à sa prise en charge totale par l'Etat, ont également transformé la définition du montant de rémunération en déconnectant la définition du salaire des titulaires de ces emplois aidés des règles de la négociation collective : le salaire est calculé sur la base de l'allocation chômage augmentée d'un complément. L'inemployabilité supposée des publics-cibles justifie que ce ne soit plus la qualification et la négociation mais le pouvoir tutélaire qui fixe le montant « décent » auquel le travailleur assisté peut prétendre. Au-delà, l'ensemble des mesures de remise en cause de l'emploi convenable prévues en tant que telles ou engendrées par les dispositifs d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi participent à la déqualification en particulier à mesure que le temps de chômage augmente.

In fine, les politiques d'emploi et leurs extensions dans les politiques sociales et fiscales mises au service de l'emploi, se définissent avant tout par leur objectif de définition de publics victimes à qui il faudrait, au nom de leur manque, faire « bénéficiaire » de subventions ou de réductions des montants de leurs salaires (présupposés *a priori* trop élevés si on les définit selon les canons des règles salariales). A ce titre, les politiques menées au nom de l'emploi sont définissables par leur objectif même de tutélarisation des ressources d'une partie importante des salariés.

3. La disqualification des travailleurs ou la violence tutélaire des politiques de traitement du chômage

Ainsi, si les politiques de traitement du chômage sont souvent présentées comme un facteur de sécurité pour les travailleurs, pour les plus démunis, un facteur d'émancipation face à la rudesse des « lois du marché », il convient à la fois d'en dévoiler la violence et à certains égards l'imposture.

Le discours de légitimation des formes de droits à ressources dans et hors de l'emploi sur le thème de la lutte contre l'exclusion ou pour l'emploi, cache en réalité cette violence tutélaire qui consiste à disqualifier le travail par désignation de manques, justifiant ensuite une subvention au salaire⁹ ou une réduction du salaire des « invalides » en emploi, et un minimum social pour les « invalides » hors de l'emploi. Qu'on ne s'y trompe pas, loin d'être une simple

⁸ Par exemple, en 2005, 19% bénéficiaires de contrats de professionnalisation sont diplômés de l'enseignement supérieur et 23% ont un baccalauréat. Ces proportions sont encore plus prononcées pour les bénéficiaires des contrats de qualification (source : DARES).

⁹ Le coût des politiques de l'emploi s'élève à 33,1 milliards d'euros en 2006 (Dares, 2008) auxquels il faut ajouter le coût de la prime pour l'emploi considérée hors champ par la Dares et desquels il faut retirer les coûts de formation et de préretraite (5 milliards) que nous considérons hors champ.

intervention marginale sur une population désocialisée ou « en difficulté », la dérogation au droit commun quant à la définition de l'accès aux ressources et du montant de celles-ci, concerne en France et en Europe des millions de salariés. Pour prendre quelques exemples particulièrement marquants, les exonérations de cotisations patronales justifiées au nom de l'employabilité des personnes peu qualifiées ont concerné en France jusqu'à 2/3 des salariés du secteur privé. En Belgique, ces exonérations (bonus crédit-emploi) touchaient 66% de la population active occupée en 2005. En Autriche, les crédits d'impôt pour « rendre l'emploi payant » concernaient en 2004 près de 75% des salariés, et en France la Prime pour l'emploi concernait en 2006 près de 9 millions de foyers fiscaux. En Allemagne les mini-jobs et midi jobs concernaient en 2005 un actif sur cinq. L'allocation et le salaire tutélaire deviennent des régimes de ressources banals des travailleurs.

Ainsi la mise sous tutelle des ressources et la violence que représente la disqualification qui la justifie sont sans liens véritables avec les qualités des travailleurs qui la subissent. L'origine de cette invalidation de masse tient pour l'essentiel à cette politique de ciblage qui n'en sont pas, alors même que l'ensemble des discours de légitimation de la mise sous tutelle des ressources repose justement sur l'idée d'aide à des publics spécifiques. Les critères de ciblage (âge, niveau de salaire, durée de chômage...) sont des extrapolations outrancières de caractéristiques de publics en difficulté réelle d'emploi : parce que les gens en difficulté sont souvent jeunes, âgés, peu payés, peu qualifiés, etc., alors les jeunes, âgés, peu payés, peu qualifiés, etc. sont en difficultés. Conséquence de ce faux ciblage, l'invalidation décrétée par la tutelle publique finit par concerner la moitié des travailleurs les moins payés et la quasi totalité des chômeurs, qui se voient réduits au statut de victimes qu'il conviendrait de soutenir au nom de la solidarité nationale. En tant que personnes incapables de remplir les conditions d'un emploi sur le marché du travail et des droits assurantiels qu'il ouvre, seul le bénéfice d'un minimum social de ressources est légitime.

Cette mobilisation tutélaire des politiques de traitement du chômage s'inscrit dans le mouvement général de réformes de l'emploi et de la protection sociale qui se succèdent depuis trois décennies contre le processus de socialisation du salaire (cf. Friot). Ainsi, contre le statut de salarié payé à la qualification (entendue comme attribut politique) dans et hors de l'emploi, il s'agit d'imposer la figure de l'offreur de travail sur le marché du travail dont il faut, nouveauté plus rhétorique que pratique, sécuriser les parcours et, lorsqu'ils sont « inemployables », qu'il faut accompagner, contrôler et subventionner pour que, en corrigeant les manques désignés ou malgré ces manques, offre et demande de travail puissent (à nouveau) se rencontrer sur le marché du travail. Alors que la socialisation du salaire permet une certaine émancipation des salariés par déconnection du travail et des ressources *via* l'attribution d'une qualification salariale aux travailleurs, qu'elle est une voie de réappropriation du moyen et des buts du travail, les politiques de traitement du chômage constituent au contraire depuis 30 ans un outil de négation de la qualification et par contrecoup de réaffirmation de la supériorité de la réalisation d'un travail subordonné comme critère légitime d'accès à des ressources.

La mise sous tutelle des ressources est en réalité une condition *sine qua non* de l'institution d'un marché du travail et non une protection vis-à-vis de ce marché du travail. D'une part la distribution de minima (en plus des droits de prévoyance) permet de rendre acceptable la

conception marchande du travail et de sa rémunération (le salaire comme prix) qui réduit les salariés à une force de travail marchandisée. Rendre acceptable cette autre violence qu'est la marchandisation de la force de travail est d'ailleurs une condition de la remise en cause du mouvement de déconnexion entre les ressources et le travail subordonné que la socialisation du salaire à la qualification a historiquement permis (Friot, 1998). D'autre part, la mise sous tutelle des droits à ressources a pour vocation de modeler en permanence l'offre de travail, de régénérer l'employabilité, d'organiser les mobilités au nom d'une sécurisation des parcours professionnels, d'organiser les mouvements de main d'œuvre sur le marché du travail.

En somme, alors que la socialisation du salaire remettait en cause la logique marchande d'accès à des ressources en attribuant un salaire à la qualification (et non en contrepartie d'un travail passé ou présent), les politiques de traitement du chômage viennent réaffirmer la subordination du travail par réduction des travailleurs à leur condition de facteur de production qui se vendent sur un marché du travail, et que l'on vient aider lorsqu'ils sont désignés incapables de s'y vendre sans intervention d'une tutelle publique. Ainsi, alors que les politiques sociales sont souvent présentées comme des sécurités contre la violence de la marchandisation du travail, elles en sont au contraire la condition.

Bibliographie :

BOUYGARD Françoise, GELOT Didier, 2002, *Nouveaux services-emplois jeunes : regards à mi-parcours*, La Documentation française, Cahier Travail Emploi.

CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard, 490p.

DARES, 2008, « Le coût des politiques de l'emploi en 2006 », *premières informations premières synthèse*, n°30.1, juillet.

FRIOT Bernard, 1998, *Puissances du salariat*, La Dispute.

HATZFELD Henri, 1989 (1^{ère} éd. 1971), *Du paupérisme à la sécurité sociale*, PUN, 344 p.

HIGELE Jean-Pascal, KHRISTOVA Andreana, 2007, « Politiques menées au nom de l'emploi et mutations des ressources des travailleurs : une comparaison européenne », in *Revue de l'Ires*, n°53, 2007/1.

HIGELE Jean-Pascal, POINSART Laurence et CORON Gaël, 2008, *Les acteurs de la régulation de l'indemnisation conventionnelle du chômage et de la couverture maladie complémentaire: une délibération partagée?*, rapport pour la Mire-DREES.

LEFRESNE Florence, 2008, « Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnels », in *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial « Indemnisation du chômage : débat sur les réformes », novembre.

POCHET Philippe, 2008, « Une influence européenne de l'indemnisation du chômage ? », in *Chronique internationale de l'IRES*, numéro spécial « Indemnisation du chômage : débat sur les réformes », novembre.