



Quels régimes de ressources pour les chômeurs? Une histoire de l'indemnisation du chômage

Jean-Pascal Higelé

► To cite this version:

Jean-Pascal Higelé. Quels régimes de ressources pour les chômeurs? Une histoire de l'indemnisation du chômage. Les transformations des ressources des travailleurs. Une lecture de l'emploi et des droits sociaux en France, 2009. halshs-01706799

HAL Id: halshs-01706799

<https://shs.hal.science/halshs-01706799>

Submitted on 30 Apr 2019

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.

Chapitre 1. Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

Une histoire de l'indemnisation du chômage

Jean-Pascal Higelé

Les analyses traditionnelles de l'indemnisation du chômage (et de la protection sociale en général), qu'elles soient le fait de chercheurs ou d'acteurs sociaux, opposent le plus souvent deux modalités et donc deux légitimités de l'accès au droit à ressources :
– *l'assistance* (ou la *solidarité*) pour laquelle l'insuffisance des revenus est fondatrice du droit et dont la prestation est forfaitaire ;
– *l'assurance* pour laquelle le droit suppose une contribution préalable et dont la prestation est à la hauteur de la contribution.

Le droit à ressources des chômeurs est donc fréquemment analysé du point de vue de la conformité ou de l'écart à ces normes d'assistance et d'assurance (Daniel, 1998 ; Daniel Tuchsirer, 1999 ; Morel, 1999). À chacune de ces deux modalités du droit à ressources sont également fréquemment associées des formes naturalisées de financement : à l'impôt la responsabilité de l'assistance et à la cotisation sociale la charge de l'assurance. Enfin, on assiste également à une naturalisation de la gestion des formes d'indemnisation du chômage en affirmant l'assurance (sociale) comme devant relever des acteurs sociaux (chambres syndicales et organisations mutualistes avant guerre, gestion ouvrière ou paritaire depuis 1945) et l'assistance comme étant sous responsabilité « naturelle » de l'État ou de la puissance publique. Cette césure nourrit d'ailleurs un débat récurrent chez les

Les transformations des ressources des travailleurs

partenaires sociaux sur la thématique des « charges indues » dans le partage des publics à indemniser.

Toutefois, faire l'histoire de l'indemnisation du chômage sous le prisme de ces trois duos (assistance/assurance, impôt/cotisation, État/paritarisme) revient très souvent à faire l'histoire des hybridations de principes et d'acteurs. Cette grille de lecture peine finalement à rendre compte des formes concrètes du droit à ressources des chômeurs tout au long de l'histoire. En effet, comment de ce point de vue comparer le fondement du droit à ressources dans les caisses syndicales d'avant-guerre avec le droit à ressources de l'assurance-chômage ? Comment interpréter l'originalité pratique des fonds locaux de chômage de l'entre-deux-guerres ? Comment donner un sens à la fusion des régimes publics et conventionnels en 1979 ? Ou comment intégrer l'activation des chômeurs dans le fondement du droit à ressources ?

La grille d'analyse des régimes de ressources nous offre une perspective différente de l'histoire de l'indemnisation du chômage. En relisant l'histoire du droit à ressources des chômeurs sous le prisme de la nature des ressources, l'indemnisation du chômage nous paraît évoluer profondément tout au long du XX^e siècle, et surtout, dans des modalités que l'analyse sur le registre des écarts à la norme du binôme « assistance-impôt-État/assurance-cotisation-partenaires sociaux » n'est pas en mesure de rendre compte.

Ainsi l'histoire de l'indemnisation du chômage vue sous l'angle des régimes des ressources rend par exemple lisible le fait que dans les années 1970, l'impôt et la cotisation ont été associés pour garantir un droit à ressources « universalisant » (conditions d'accès peu discriminantes) tandis qu'à partir des années 1980, l'impôt, se faisant tutélaire, devint l'outil de remise en cause de l'unité du droit pour conduire au contraire à la segmentation du public des chômeurs et de leurs droits. L'intervention de l'acteur étatique et le financement fiscal n'a pas le même sens selon qu'il soutient le salaire socialisé, finance un régime d'assurance publique ou une allocation tutélaire.

De même, notre grille de lecture modifie le regard sur la contrepartie au droit. La notion de contributivité apparaît certes comme un enjeu quant à la définition du droit à ressources des chômeurs de la fin du XIX^e siècle à nos jours, qu'il s'agisse de l'épargne volontaire dans les caisses syndicales ou de l'affirmation des principes du salaire différé. Mais contrairement aux lectures traditionnelles de l'indemnisation du chômage qui interprètent le

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

non respect de la contrepartie préalable à l'ouverture du droit comme un écart à la norme assurantielle, une approche par les régimes des ressources valorise la capacité des acteurs de la délibération sur cette indemnisation à s'affranchir de la règle de contributivité et du modèle de la rente pour affirmer un droit à ressources pour les chômeurs par la socialisation du salaire ou par l'assurance publique.

Enfin, notre lecture par la nature des ressources montre également la centralité de l'idée de tutelle sur le droit à ressources des chômeurs. La tutelle est l'autorité qui désigne les publics devant être secourus (au nom de quel manque et à quel niveau de manque ?) et qui impose un comportement adéquat à ces mêmes publics pour continuer à bénéficier du droit, et en cela supplante, notamment depuis quelques années, les règles de la contributivité. Qu'il s'agisse de s'en affranchir ou de l'affirmer comme condition du droit, cette dimension tutélaire est au cœur de l'histoire des ressources des chômeurs, parce que l'indemnisation du chômage a cela de particulier, vis-à-vis des autres « revenus de remplacement », qu'il s'agit, dans la continuité de la tradition libérale de la Révolution française et des Lumières, d'une indemnisation marquée par le soupçon permanent de son illégitimité (*cf.* la récurrence du débat sur les « faux chômeurs »).

Les régimes de ressources permettent donc une relecture riche de l'histoire de l'indemnisation du chômage, dont le sens trouve ses racines dans les dogmes libéraux au XIX^e siècle (1) tant pour interpréter le mouvement d'affranchissement à cette conception originelle du droit des chômeurs à travers l'affirmation d'un droit à ressources inconditionnel à partir de la fin des années 1950 (2), que pour lire le retour des légitimités libérales du droit à ressources hors de l'emploi dans les années 1980 jusqu'à aujourd'hui (3).

1. Du XIX^e siècle à 1959 : l'idéologie libérale comme guide (permanent) des légitimités de l'accès aux ressources pour les chômeurs

Le propos n'est pas de retracer ici précisément l'histoire de l'indemnisation depuis ses origines au prisme de la grille des régimes de ressources. Cet ouvrage porte sur le droit à ressources des travailleurs dans et hors de l'emploi et cherche à donner sens à ses transformations récentes ou actuelles. À ce titre, nous

Les transformations des ressources des travailleurs

souhaitons dans ce chapitre concentrer notre propos sur l'institution qui est aujourd'hui consacrée à l'indemnisation du chômage, à savoir l'Unédic, et montrer quelle lecture une approche en termes de nature des ressources permet de donner à la fondation du régime d'assurance-chômage et à ses mutations ultérieures. Toutefois, il apparaît que l'analyse des transformations actuelles de l'indemnisation du chômage trouve plus particulièrement son sens au regard de la permanence depuis plus d'un siècle des formes de légitimité du droit à ressources des chômeurs et des expériences pratiques de remise en cause de ces légitimités. Cette première partie se veut donc une contextualisation de long terme des transformations actuelles de l'indemnisation du chômage.

1.1. Les origines de l'indemnisation du chômage et ses formes libérales

En instaurant la liberté d'entreprendre et la liberté du travail, les premiers libéraux révolutionnaires croyaient créer les conditions de l'éradication de la question sociale, la régulation marchande devant offrir travail et revenus à tous ceux qui s'en donnaient la peine²¹. Le chômage des personnes valides est perçu comme un chômage nécessairement volontaire et le secours leur est à ce titre strictement interdit. À la fin du XIX^e siècle, rompant avec l'utopie marchande originelle, les libéraux réinventent les formes légitimes de l'accès aux ressources hors de l'emploi autour du binôme épargne d'activité/allocation tutélaire. La pensée libérale ne se limite pas au « laissez faire, laissez aller » qui la résume couramment mais repose d'une part sur l'invocation de la liberté et de la responsabilité par le contrat marchand et l'épargne (et le droit de propriété lucrative sur laquelle elle repose), et d'autre part sur le devoir moral de secours aux indigents mis sous tutelle pour s'assurer du caractère vertueux du secours (Ewald, 1986). C'est donc dans ce cadre de pensée (prévoyance et bienfaisance) que la société libérale va envisager ses propres pratiques de prise en charge de la question sociale. Cette grille idéologique va influencer toute l'histoire de l'indemnisation du chômage. Non que le droit

21. « Les révolutionnaires ont cru à quelque chose comme une “main invisible” qui assurerait un équilibre entre l'offre et la demande de travail, entre la production et la consommation, de telle sorte que la libéralisation de l'économie devrait entraîner de facto la fin du sous-emploi et réduire la misère de masse » (Castel, 1995, p. 195).

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

des chômeurs le respecte en pratique à la lettre mais qu'il sert de référence dans l'appréciation des écarts au droit légitime.

Dans les faits, on doit au mouvement ouvrier en constitution les premières formes d'indemnisation du chômage. Sous l'égide du syndicalisme naissant apparaîtront lors du dernier tiers du XIX^e siècle, sous statut de sociétés de secours mutuels, des formes déguisées de caisses syndicales de chômage qui constituent la naissance de l'indemnisation du chômage en France. Dans le droit, il faut attendre la loi Waldeck-Rousseau de 1884 (qui libère le droit d'association des travailleurs²²) pour que l'existence des chambres syndicales et du même coup leur mission de secours des chômeurs soit autorisées. « Il est ainsi incontestable que la création de caisses de chômage figurait parmi les objectifs que poursuivait le législateur quand fut votée la loi de 1884 » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p. 41). En 1905, l'État franchit un stade supplémentaire dans le soutien à la prévoyance en développant une politique de subventions sous condition²³ des caisses syndicales et mutualistes.

Ces caisses syndicales de chômage constituent le premier volet du binôme libéral de la prise en charge du hors emploi. L'épargne d'activité, dont il faudrait également retracer les traits tutélaires et dont la dimension volontaire (individuellement ou dans le cadre du patronage) obsède à l'époque le législateur²⁴, est au fondement du premier droit à ressources des chômeurs entendus comme tels²⁵. Le

22. L'autorisation préalable n'est plus requise

23. Une des contreparties exigées pour obtenir des subventions consiste à mettre en œuvre un service gratuit de placement. D'autres critères, comme l'interdiction d'indemniser un chômeur licencié pour fait de grève, cherchent à écarter de la subvention publique toute caisse de grève ou de résistance déguisées.

24. « L'orthodoxie libérale » de la fin du XIX^e réfute toute obligation à l'épargne, valorisant l'épargne volontaire aussi bien au nom de la responsabilité et de la liberté qu'au nom du caractère pervers qu'il y aurait à offrir un droit au secours aux « nécessiteux », les incitant à la paresse. Le caractère obligatoire d'affiliation et de cotisation est au cœur de la fondation du droit social et de l'histoire de la mise en œuvre de la protection sociale française (Hatzfeld, 1971 ; Ewald, 1986 ; Castel, 1995).

25. Notons que les caisses de prévoyance du chômage ne vont pas se développer selon les attentes des pouvoirs publics. Chaque année, entre 1905 et 1913, plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire destinée aux subventions des caisses reste inutilisée et le nombre d'affiliés augmente à peine de 50 % sur la période. En 1913, seuls près de 47 000 ouvriers syndiqués sont affiliés à une caisse syndicale de chômage principalement concentrés dans la fédération des travailleurs du livre (63 % des syndiqués affiliés) et le textile (12 %), et moins de 8 000 chômeurs étaient indemnisés. Ces chiffres tirés du Bulletin du travail de 1914 édité par le ministère du travail (cité par Daniel et Tuchsirer, 1999, p. 88) concernent les

Les transformations des ressources des travailleurs

second volet, celui de l'allocation tutélaire dont l'accès repose en ce cas sur la condition de pauvreté et non sur celle de chômage, prend ses formes concrètes à travers l'œuvre des bureaux de bienfaisance dont l'accès est désormais autorisé aux valides. L'accès aux ressources des chômeurs naît donc à la fin du XIX^e siècle selon des modalités conformes aux canons libéraux des formes légitimes du droit à ressources : la prévoyance par l'épargne et la bienfaisance tutélaire.

1.2. Une remise en cause pratique mais une prégnance idéologique infaillible des légitimités libérales du droit à ressources

La mobilisation générale lors de la première guerre mondiale provoque la fermeture de la moitié des établissements industriels et commerciaux du pays et plus de deux millions d'ouvriers se retrouvent sans ressource. Les caisses de prévoyance du chômage ne se sont pas développées dans les proportions attendues par les pouvoirs publics et les caisses syndicales qui subissent aussi les conséquences de l'état de guerre sont désorganisées. Ce contexte pousse le gouvernement à se saisir du problème. En 1914, l'État crée le Fonds national de chômage dont le but est de promouvoir la création de fonds publics de chômage au niveau communal ou départemental. Le Fonds national propose de subventionner les indemnités versées par les caisses locales. L'originalité de la circulaire qui met en place les Fonds de chômage (mais aussi des décrets de 1918 et 1926 qui relancent ces fonds face au retour des soldats puis face à la crise économique liée à la revalorisation du franc) résulte de la volonté de distinguer la bienfaisance de l'indemnisation publique du chômage. Sur les recommandations du texte, le montant des secours doit être lié au dernier salaire (avec un plafond) et exclut toute référence aux ressources du ménage²⁶. Dans la définition du montant des subventions de l'État elles-mêmes, « aucune référence aux ressources des ménages n'est à prendre en considération, seul le dernier salaire [*sert*] à déterminer

seules caisses subventionnées. On estime à 10 ou 20 % le nombre de caisses existantes n'ayant pas recours aux subventions, soit parce qu'elles ne rentrent pas dans les critères ou s'y refusent (mais il reste délicat de chiffrer le nombre d'affiliés que cela représente).

26. À 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.

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

le montant des secours » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p. 103) ainsi que les conditions locales de salaires et de coût de la vie. La nouvelle législation élabore donc un droit à ressources étranger à la conception libérale de l'indemnisation du chômage. Sur le papier, ce ne sont ni les cotisations préalables (l'épargne) ni la pauvreté (allocation tutélaire) qui fondent l'accès aux prestations des caisses communales ou départementales, mais la réalisation du risque (la contributivité reste relativement faible puisque le droit est conditionné au fait d'avoir eu un emploi pendant au moins six mois et de résider dans la commune depuis au moins trois mois). Ce droit, malgré son lien au salaire plutôt qu'à une détermination forfaitaire, est assimilable à un droit d'assurance publique, mais reste toutefois modeste. Il est plafonné²⁷ et son lien au salaire n'est pas strictement proportionnel : 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. Pour comparaison, le salaire ouvrier moyen en 1918 était d'un peu moins de 7 francs par jour (Piketty, 2001). Ce droit à ressources des chômeurs ira en s'améliorant puisque le décret du 2 octobre 1934 autorise le cumul des allocations publiques et des caisses syndicales (les faits avaient d'ailleurs souvent précédé le droit). Par ailleurs, le décret du 24 juin 1932 supprime toute limitation de durée quant aux allocations versées par les fonds publics, déconnectant un peu plus le droit à ressources de la logique rentière qui lie le droit à la hauteur de la contribution préalable.

Toutefois, les écarts au binôme libéral des ressources légitimes des chômeurs ne viendront jamais remettre en cause les légitimités libérales elles-mêmes. Premièrement, le caractère temporaire des mesures et le contexte exceptionnel (guerre, retour des soldats, crise de 1926 liée aux changements de parité du franc) sont invoqués pour justifier les libertés prises avec le régime de prévoyance (épargne) ou de bienfaisance (prestation tutélaire). Deuxièmement, l'État cherche à maintenir la légitimité des formes libérales du droit à ressources. Ainsi il est « rituellement rappelé la supériorité morale des caisses syndicales de chômage sur les fonds locaux de chômage » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p. 152). Un des

27. L'indemnisation est plafonnée au sens où les subventions de l'État ne s'appliquent qu'aux droits maintenus sous le plafond déterminé par décret.

Les transformations des ressources des travailleurs

objectifs du Fonds national de chômage est d'ailleurs également d'augmenter provisoirement le montant des subventions des caisses syndicales ou mutualistes existantes. Les secours publics de chômage (distincts des bureaux de bienfaisance) n'ont pas vocation à remplacer les caisses volontaires mais à suppléer les manques des assurances volontaires et donc à coexister avec elles. L'objectif annoncé en matière de protection sociale du chômage reste l'indemnisation sur la base de la conception libérale de la prévoyance volontaire. Troisièmement, l'idée d'un régime obligatoire d'indemnisation ayant été sciemment repoussée, le système public va se construire sous l'apparence d'un régime de prévoyance (conditions d'activité, indemnités en fonction du salaire antérieur) à la manière d'un patronage public (les collectivités locales subventionnées par l'État financent l'indemnisation). L'État agit vis-à-vis des fonds locaux de chômage comme vis-à-vis des caisses syndicales ou mutualistes volontaires. Il s'agit seulement d'inciter à la création de caisses départementales et communales à travers un système de subventions sur le modèle déjà pratiqué de l'encouragement à la prévoyance volontaire. En somme, lorsque les individus ne sont pas prévoyants seuls (*via* les caisses mutuelles de chômage), c'est aux communes et départements d'organiser la « prévoyance », à la manière dont le patronage paternaliste organise une prévoyance pour les salariés²⁸. Le régime public grime les formes libérales de légitimité du droit à ressources pour les chômeurs. Quatrièmement, ce sont les modalités concrètes d'application de l'indemnisation au niveau local qui ramènent à l'ordre libéral le droit des chômeurs. Dans les faits, les règlements des caisses locales s'écarterent des modalités du droit édictées par les différents décrets et s'intéressent souvent aux ressources familiales pour déterminer l'accès et le montant des droits, donnant aux prestations des caisses publiques de chômage les traits classiques de l'allocation tutélaire²⁹.

28. Toutefois ce « patronage » public ne peut être l'équivalent du patronage par les employeurs parce que la fiction contractuelle pensable dans le second cas ne l'est plus dans le premier. En effet, les décrets et les lois sont admis comme étant décidés unilatéralement par les pouvoirs publics et s'imposant à tous sans refus possible, tandis que le contrat de travail laisse planer la fiction (en partie vraie) d'une négociation des contractants sur le contenu du contrat.

29. Par exemple, les règlements des fonds des communes de Paris et de Lyon ajoutent une condition de plafond de ressources familiales à l'ouverture des droits. Citons encore le cas de la commune de Trouville qui a choisi de mettre en œuvre des secours en nature plutôt que monétaires. Toutefois certaines villes respectent

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

Si dans les textes, mais aussi en pratique, les fonds publics de chômage éloignent le droit à ressources des chômeurs de la logique rentière ou tutélaire, la grille de lecture libérale de l'indemnisation légitime du chômage reste fortement ancrée. Le binôme libéral rente/allocation tutélaire semble rester entre-deux-guerres le guide de la légitimité des ressources pour les chômeurs, justement parce que les règles des fonds publics apparaissent comme des entorses au droit légitime et non comme une nouvelle légitimité du droit à ressources.

1.3. De Vichy à la Libération : la réaffirmation des légitimités libérales du droit à ressources des chômeurs

Le régime de Vichy va rompre avec le flou des principes régissant l'indemnisation des chômeurs d'entre-deux-guerres et en terminer avec le décalage entre le modèle libéral invoqué et les formes pratiques du droit à ressources. L'indemnisation, qui en outre passe au second rang des préoccupations derrière le placement de la main-d'œuvre, va emprunter la forme unique de l'allocation tutélaire avec la refondation institutionnelle du traitement du chômage (fusion du placement et de l'indemnisation avec la création des offices du travail). En effet, si le régime de Vichy écarte la rente comme forme de prise en charge du chômage en mettant fin aux caisses syndicales en même temps qu'il interdit le syndicalisme, il va aussi mettre fin à l'expérience originale des décrets sur les fonds publics de chômage. Les prestations du régime public de chômage sont désormais soumises à des conditions de ressources et leur montant devient forfaitaire (majoré en cas de charge de famille). Le système d'indemnisation devient un outil de contrôle de la main d'œuvre dans un système de mise au travail des chômeurs³⁰. L'allocation tutélaire devient le mode unique d'indemnisation du chômage.

l'esprit et la lettre des décrets. Lille, Roubaix, Calais, Rouen, Le Havre et Nantes disposent de fonds dont les règlements sont la stricte reproduction du décret de 1926. (Daniel, Tuchszirer, 1999).

30. La loi d'octobre 1940 précise que tout refus d'emploi « quelle que soit la nature professionnelle de cet emploi et le lieu où il doit être rempli » (art. 5) entraîne la suppression des allocations mêmes. La loi prévoit même que « le travailleur bénéficiaire des allocations journalières peut être obligé de fournir une contrepartie en travail [...] rémunéré sur la base du salaire horaire correspondant à la moitié du salaire horaire moyen mensuel départemental » (cité par Daniel et Tuchszirer, 1999, p. 161).

Les transformations des ressources des travailleurs

La Libération ne va pas constituer une rupture pour la prise en charge du chômage. Alors que l'après-guerre voit naître la Sécurité sociale sur la base de la socialisation du salaire, le chômage restera à l'écart du mouvement, de nouveau renvoyé aux formes libérales de la légitimité des ressources. Le gouvernement provisoire, par l'ordonnance du 3 juillet 1944, conserve le principe d'une institution unique au double rôle de placement et de secours et une indemnisation forfaitaire sous condition de ressources. L'allocation tutélaire du régime public retrouve après-guerre son pendant d'épargne d'activité puisque les pouvoirs publics encouragent le renouveau d'un système facultatif d'assurance contre le chômage : en 1951, un décret, dans la droite ligne de ceux de 1905 et 1926, réinstitue le système des subventions aux caisses syndicales. Décimées par le régime de Vichy, celles-ci ne se relèveront pas et, de fait, ce système sera un échec (sept caisses seulement seront subventionnées) mais la volonté de renouer avec le système passé montre comment les formes légitimes du droit à ressources des chômeurs ne réussissent pas à se sortir de la gangue libérale y compris à cette période charnière pour l'histoire sociale qu'est la Libération. Après guerre, la quasi totalité de l'indemnisation du chômage est donc le fait du régime public tutélaire, mais le duo rente/allocation tutélaire reste bien le guide des formes légitimes du droit à ressources pour les chômeurs³¹.

De la fin du XIX^e siècle jusqu'à la fin des années 1950, l'indemnisation du chômage n'a jamais réussi à se défaire des formes idéologiques et pratiques de la prise en charge libérale du hors-emploi héritées du XIX^e siècle. Inlassablement, les pouvoirs publics investissent le dogme de l'épargne volontaire dont la capacité à assurer une couverture efficace du chômage comme des autres risques est pourtant plus qu'insatisfaisante. Inlassablement, ils renvoient les « imprévoyants » à la condition de pauvres via l'allocation tutélaire, plutôt qu'à celle de chômeurs. Et lorsque l'entre-deux-guerres construit de manière pragmatique un système qui commence à remettre en cause en pratique le dogme du régime de la responsabilité libérale, une certaine prégnance idéologique du

31. La seule innovation de la période tient dans la loi du 21 octobre 1946 qui institue un régime de « chômage-intempéries ». Ce régime d'indemnisation des travailleurs du bâtiment et travaux publics en cas d'interruption de l'activité constitue la première ébauche d'un régime obligatoire d'assurance-chômage sous les traits du salaire socialisé (financement par cotisations (patronales) obligatoires et prestations indexées sur le salaire antérieur).

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

libéralisme empêche les modalités de l'indemnisation de s'affranchir du binôme allocation tutélaire/rente. Même à la Libération, alors que s'érige un régime de protection sociale qui affirme un droit au salaire (socialisé) pour les retraités, les malades, les femmes enceintes, les invalides et les familles, pour leur part, les chômeurs restent enfermés dans une politique de prise en charge sur la base des vieilles recettes libérales et de leur binôme prévoyance/bienfaisance. La mise en œuvre en 1959 de l'Unédic va marquer de ce point de vue une rupture heureuse.

2. La fondation de l'Unédic : salaire socialisé et appendice d'assurance publique

Le régime Unédic fondé le 31 décembre 1958 transforme profondément les formes du droit à ressources des chômeurs. D'une part, les prestations (appelées « allocations spéciales ») ne sont pas soumises à condition de ressources (l'avènement du chômage est au fondement du droit, on n'est donc plus face à la traditionnelle allocation tutélaire). D'autre part, le système d'indemnisation de l'Unédic est obligatoire dans son champ d'application³² garantissant ainsi une automaticité du droit (contrairement aux fonds publics de chômage d'entre-deux-guerres, le droit est ici rendu effectif par l'obligation d'affiliation imposée par la loi). Les allocations spéciales de l'Unédic sont clairement rattachées au statut de salarié de leurs bénéficiaires (montant lié au salaire de référence donc à la qualification) et à l'image du reste de la protection sociale en France, les chômeurs entrent dans un régime de salaire socialisé (2.1). En outre, l'affirmation d'un droit à ressources que nous dirons sans condition (car aucune condition de ressources n'est exigée et les conditions d'activité relèvent davantage de la distinction chômeur-inactif que de la contribution caractéristique de la logique rentière) passera également par un complément à ce salaire socialisé des chômeurs sur le modèle de l'assurance publique (2.2).

32. L'étendue de ce champ ira en croissant pour finalement être généralisée à l'ensemble du secteur privé par les ordonnances du 13 juillet 1967, à l'exception des salariés agricoles (intégrés en 1974) et des gens de maison (intégrés en 1979).

2.1. 1959-1979 : l'affirmation du salaire socialisé pour les chômeurs

Si le principe d'un droit à ressources sans autre condition que la réalisation du risque est acquis le 31 décembre 1958, sa qualité reste tenue à la naissance du régime. La durée des droits reste limitée à 9 mois, et surtout la conception de l'Unédic comme régime complémentaire du système public de chômage – de 1958 à 1979, un chômeur peut cumuler les allocations publiques (sous condition de ressources mais aussi d'activité³³) avec les prestations de l'Unédic – explique la faiblesse initiale du droit au salaire des chômeurs. Entre 1958 et 1967, le taux de remplacement est de seulement 35 % du salaire de référence (dans la limite d'un plafond), ce dernier étant défini par le salaire moyen des 6 derniers mois.

Si le droit est faible en montant, son accès est toutefois très peu discriminant. Au-delà de la condition minimale d'affiliation de 3 mois dans l'année, seule la réalisation du risque fonde le droit : au-delà de trois mois d'activité tous bénéficient de la même durée de prestation et du même taux de remplacement³⁴.

Dans les années 1960, un ensemble de décisions vont cependant permettre une amélioration de ce droit au salaire des chômeurs. Une série d'avenants de 1961 à 1963 va augmenter la durée d'ouverture des droits. En avril 1961, la durée des prestations passe à 10 mois. En novembre de la même année, la durée d'ouverture des droits monte à 11 mois et peut atteindre 20 mois pour les plus de 50 ans et 2 ans pour les plus de 55 ans³⁵. Enfin, en 1963, la durée normale des droits est remontée à un an, tandis que les chômeurs qui, dans des conditions normales, auraient été indemnisés 8 mois après leur 61 ans, gardent leur droits ouverts jusqu'à 65 ans, c'est-à-dire l'âge de la retraite. De 1958 à 1967, la couverture par le régime Unédic passe de 20 à 45 % des chômeurs.

L'amélioration du droit au salaire des chômeurs dans les années 1960 va également passer par la revalorisation des montants des prestations. En 1962, le salaire de référence est calculé, non plus sur les six mais sur les trois derniers mois, affirmant un peu plus le

33. 6 mois dans les 12 derniers mois.

34. À l'exception à partir de 1962 des chômeurs âgés qui bénéficient de conditions plus favorables.

35. La condition d'âge peut par ailleurs renvoyer à une forme de tutélarisation du droit, puisque le handicap de l'âge tend à justifier ce traitement de faveur.

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

caractère de continuité du salaire que sont les prestations Unédic. En 1967, les trois premiers mois de chômage sont indemnisés à hauteur de 40,25 % du salaire de référence (au lieu de 35 %). Cette mesure n'est pas bénigne puisque la moitié des bénéficiaires des prestations de l'Unédic se reclassent dans ce délai de trois mois à l'époque. Cette majoration du taux de remplacement peut, en outre, pour les chômeurs âgés, être prolongée à six mois, un an ou deux ans selon l'âge (plus de 50, 55 ou 58 ans).

Les années 1970 vont également améliorer nettement l'indemnisation pour des catégories spécifiques de chômeurs. En 1972, la mise en œuvre de la garantie de ressources³⁶ pour les salariés licenciés de plus de 60 ans, étendue aux démissionnaires en 1977, assure à ceux-ci un taux de remplacement par cumul de l'allocation publique et Unédic de 70 % du salaire de référence jusqu'à l'âge de la retraite. L'indemnisation n'est donc pas purement salariale, mais la référence au salaire (remplacement à 70 %) de l'ensemble des allocations (publique, spéciale et garantie de ressources) conduit au constat que l'impôt se met en quelque sorte au service du salaire socialisé.

La mise en œuvre de l'ASA (allocation supplémentaire d'attente) en 1974 engage l'indemnisation du chômage dans le même chemin. Les salariés licenciés pour motif économique cumulent désormais, en plus des allocations publiques et Unédic, une allocation supplémentaire, qui permet pour ces chômeurs de porter le taux de remplacement de leur salaire brut à 90 %, ce qui fait qu'ils perçoivent en fait un revenu plus ou moins identique à leur salaire net d'activité.

En définitive, ASA et garantie de ressources constituent un troisième étage de la protection sociale des chômeurs qui affirment nettement un droit au salaire pour les chômeurs âgés et licenciés. Ces dispositions, en jugeant du taux de remplacement à l'aune du cumul des trois types d'allocations, augurent de la réforme institutionnelle de 1979. Mais pour l'heure l'indemnisation du chômage est assurée par cinq prestations (aide publique, allocations spéciales de l'Unédic, allocations FNE, garantie de ressources et ASA) qui se cumulent éventuellement.

La réforme de 1979 concrétise l'unification des régimes public et conventionnel. Cette proposition de fusion agissait depuis la

36. La garantie de ressources, également appelée « complément de ressources », supprime en fait une autre prestation à vocation identique : l'allocation spéciale du Fonds National de l'Emploi (Mercereau, 1977, p. 29).

Les transformations des ressources des travailleurs

seconde moitié des années 1960 le débat sur l'indemnisation du chômage³⁷. Cette réforme est impulsée par la loi-cadre du 16 janvier 1979 qui sera complétée par l'accord du 27 mars 1979.

Désormais, les chômeurs ont affaire à un régime unique. Le régime est financé par les cotisations sociales et par une subvention forfaitaire et globale de l'État dont le montant est indexé sur l'évolution de la masse de cotisations sociales. Il est même prévu qu'en cas de déficit, celui-ci soit comblé pour deux tiers par les cotisations et un tiers par l'augmentation de la subvention étatique. Il n'y a aucune distinction entre les dépenses qui relèvent de l'État et celles qui relèvent de la cotisation sociale. Le droit au salaire (socialisé) devient le droit commun de l'ensemble des travailleurs sans emploi.

Cinq types de prestations sont mis en œuvre :

- l'allocation de base qui reprend les modalités de l'allocation spéciale (condition d'affiliation de trois mois dans les douze derniers mois et droits ouverts sur un an) ;
- l'allocation spéciale (qui n'est donc plus l'allocation normale) qui remplace l'ASA mais est pour sa part dégressive (5 % par trimestre) ;
- la garantie de ressources (qui est donc maintenue pour les salariés licenciés de plus de 60 ans) ;
- l'allocation forfaitaire principalement destinée à certains primo-entrants sur le marché du travail (jeunes issus de l'enseignement professionnel et techniques, femmes à la recherche d'un emploi ayant au moins un enfant) ;
- l'allocation de fin de droits, introduite par l'accord du 27 mars 1979 à la demande des syndicats et qui prend le relais de l'allocation de base ou spéciale lorsque les droits au titre de ces allocations sont épuisés³⁸ (cette allocation financée par les cotisations sociales est toutefois forfaitaire et n'apparaît donc plus comme la continuité du salaire).

En février 1981, l'instauration de l'aide de secours exceptionnel (ASE) vient toutefois réintroduire une allocation tutélaire pour les chômeurs de très longue durée (plus de trois ans de chômage).

37. Le rapport Ortolé en 1967 puis le rapport Soubie (*Rapport sur l'indemnisation du chômage et sa réforme*) de 1970 proposaient déjà la fusion des régimes.

38. Ce versement est toutefois limité dans le temps : le cumul des durées de prestations (allocation de base ou spéciale et AFD) doit restreindre les droits à une période comprise entre 3 et 5 ans selon l'âge du bénéficiaire.

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

L'ASE est versée sous condition de ressources et est entièrement financée par l'État, et des conditions d'âge et d'activité sont exigées.

À la fin des années 1970, les cotisations sociales financées par les employeurs, soutenues par une subvention fiscale, financent un droit à tous les chômeurs, y compris certains qui n'ont encore jamais cotisé. Les conditions d'activité préalable et de calcul du salaire indirect sont telles que le droit au salaire des chômeurs apparaît comme une continuité du salaire, écartant en pratique l'idée de contribution comme fondement du droit. Le régime de salaire socialisé pour les chômeurs est ici à son apogée.

2.2. Un appendice d'assurance publique

Si le droit à ressources des chômeurs passe en France par la socialisation du salaire, comme traditionnellement lorsqu'il s'agit de financer des situations de hors-emploi, l'impôt a aussi joué temporairement un rôle dans ce processus. Non seulement en venant soutenir le régime Unédic dans le financement du droit des chômeurs, mais aussi par la mise en œuvre par les ordonnances de juillet 1967 d'un régime d'assurance publique souvent ignoré. Largement généralisé par la suppression du critère de résidence³⁹, l'accès aux indemnités forfaitaires publiques est ouvert en 1967 sans condition de ressources durant les trois premiers mois de chômage. Durant ces trois mois, l'allocation publique ne relève donc plus de l'allocation tutélaire. Le régime public contribue, avec le régime conventionnel, à établir un droit à ressources des chômeurs sur la base d'un double statut de salarié et de citoyen : « l'aide publique est en 1967 clairement posée comme premier étage d'un système plus général se devant de garantir un droit à un revenu de remplacement à tout demandeur d'emploi » (Daniel, Tuchsirer, 1999, p. 229). L'effet des ordonnances de juillet 1967 sur les bénéficiaires des prestations publiques est important puisque le taux de couverture par l'aide publique des chômeurs passe de 27 % en 1967 à 44 % en 1968, rejoignant ainsi les taux de couverture de l'Unédic. Ce taux décroîtra par la suite mais pour beaucoup en raison des effets de structure de la population des chômeurs (la part des jeunes augmente notamment).

Le cumul des allocations publiques et conventionnelles affirme

³⁹ Le bénéfice de l'aide n'est plus subordonné à l'existence d'un fonds communal et les prestations sont désormais définies nationalement.

Les transformations des ressources des travailleurs

donc progressivement un droit à ressources pour les chômeurs⁴⁰ qui repose sur une forme hybride de légitimité. Certes, il est emblématique du système français de protection sociale de voir que le droit à ressources correspond avant tout à l'inscription du chômeur dans le salariat. Le chômeur en s'affirmant comme salarié (et non plus comme ancien salarié valorisant une épargne fictive ou réelle), en s'accaparrant le statut positif de salarié (et non plus le statut négatif du pauvre, défini par un manque), acquiert un droit à la sécurité de revenu en période de chômage. Bref, en tant que salarié, il a droit à percevoir un salaire. Mais si la puissance publique s'est refusée à offrir ce droit aux chômeurs durant les deux premiers tiers du XX^e siècle, laissant au salaire le soin d'une telle œuvre *via* l'Unédic, elle finit par accompagner en 1967 sa mise en œuvre en proposant, à une échelle certes réduite, une forme de droit inconditionnel assis sur la figure positive du citoyen. De 1967 à 1979, la protection sociale des chômeurs repose donc sur la socialisation du salaire mais également sur une part d'assurance publique.

3. Le salaire différé et l'allocation tutélaire contre le salaire socialisé

De même qu'il a été le dernier à se constituer, le droit à ressources « sans condition » des chômeurs est l'un des premiers à être remis en cause. La permanence des soupçons sur la légitimité de ce droit et la concurrence constante du deuxième volet du traitement du chômage, à savoir les politiques de retour en emploi, explique notamment sa fragilité.

Ce que Christine Daniel et Carole Tuchszirer⁴¹ désignent comme un mouvement d'unification institutionnelle de la prise en charge du chômage et d'unification du statut des chômeurs de 1958 à 1979, fut globalement celui de l'intégration des chômeurs dans le salariat *via* la socialisation du salaire (et une part d'assurance publique). La logique de segmentation des statuts et des institutions qu'elles repèrent depuis 1982 correspond au contraire à une

40. Droit encore largement imparfait car en 1975, sur 840 000 chômeurs, 404 000 restent sans indemnisation (en moyenne mensuelle soit 52 % (Mercereau, 1977, p. 31).

41. Daniel, 1998, pp. 5-28 ; Daniel, 2000, pp. 29-46 ; et, bien sûr, Daniel et Tuchszirer, 1999.

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

logique de recul du droit au salaire (socialisé) des chômeurs.

L'histoire la plus courue sur l'indemnisation du chômage explique que la progression du droit au salaire avait été facilitée dans les années 1960 et 1970 par la faiblesse du chômage ou par le fait qu'il soit envisagé comme phénomène conjoncturel dans la deuxième moitié des années 1970. Le faible taux de chômage rend le droit peu onéreux et éloignerait ainsi l'argument du chômage volontaire et l'attention porte donc moins sur le retour en emploi des chômeurs. Au contraire, la priorité était à l'indemnisation pour permettre notamment les restructurations économiques. La montée inexorable du nombre de chômeurs dans la seconde moitié des années 1970 changerait la donne. Le fait est que le traitement du chômage va délaisser la dimension indemnisation pour se concentrer toujours davantage sur la dimension de lutte contre le chômage jusqu'à faire de l'indemnisation et du salaire l'ennemi de l'emploi. Ce changement de priorité va donc être le ferment de la remise en cause du droit au salaire des chômeurs.

Trois transformations marquantes jalonnent l'histoire de l'indemnisation des chômeurs des années 1980 à aujourd'hui. La première remet en cause le salaire socialisé au profit du binôme salaire différé/allocation tutélaire. La seconde accentue la désalarisation du chômage. La troisième enfin transforme le droit à ressources sous l'égide de l'activation des dépenses et des chômeurs.

3.1. 1982-1984-1988 : salaire différé et allocation tutélaire

Sous l'effet de l'augmentation du chômage et des pré-retraites, le régime Unédic devient déficitaire en 1981 et surtout en 1982. Le patronat se refusant à augmenter les cotisations sociales, c'est principalement l'emprunt et pour partie l'État qui financeront ces déficits. Des négociations s'engagent en septembre et octobre 1982 pour envisager les moyens de retour à l'équilibre budgétaire, mais échoueront sur le refus du patronat d'augmenter les cotisations sociales. Ce sera donc le gouvernement qui prendra par décret le 4 novembre la responsabilité d'augmenter de 3,60 % à 4,80 % le montant des taux de cotisations Unédic. Les négociations reprennent en novembre 1982 mais échouent définitivement. Le 17 novembre, le CNPF et la CGPME dénoncent la convention de 1979. Le 24 novembre, le gouvernement permet au régime de se maintenir par décret. Ce décret maintient les cinq types d'allocations issus de 1979 ainsi que l'ASE instaurée en 1981 mais

Les transformations des ressources des travailleurs

introduit toutefois une réforme de taille quant aux durées de prestations. La mise en place de filières d'indemnisation conditionne désormais la durée des droits à la durée d'affiliation. Le principe du salaire différé devient à cette occasion la règle de l'attribution du droit à ressources par le régime Unédic et ne sera jamais remis en cause par la suite (il perdure encore aujourd'hui). La réduction en durée des droits est majeure pour les chômeurs ayant de courte période d'affiliation : « pour ceux qui n'ont cotisé que trois mois, la durée maximale d'indemnisation passe à 3 mois contre 3 à 5 ans⁴² dans le système antérieur ; pour ceux qui n'ont que six mois de références salariées, elle passe à 21 mois » (Daniel, 1999, p. 28). 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 selon les accords Unédic. De manière plus ou moins stricte, les prestations d'assurance chômage se veulent être, à travers la mise en place des filières d'indemnisation, le « juste » retour des cotisations passées. L'accord Unédic du 23 décembre 2008 va même pousser à l'extrême cette logique de patrimonialisation fictive du droit. 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 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 et l'individualisation des droits dont elle est porteuse.

En 1984, une seconde réforme va modifier les modalités d'accès aux ressources pour les chômeurs. Les négociations, aussi bien entre partenaires sociaux qu'avec l'État, entérinent la proposition patronale de dualisation du régime de couverture sociale des chômeurs : d'une part, un régime conventionnel financé par les cotisations sociales ; d'autre part, un régime de solidarité financé par l'impôt. L'expérience d'unité institutionnelle initiée en 1979 trouve ici son terme. Mais il ne s'agit pas de revenir aux modalités institutionnelles antérieures à 1979. Le régime de 1984 n'envisage pas l'indemnisation du chômage avec un étage public et un étage conventionnel, mais sépare nettement la solidarité

42. En comptant l'allocation de fin de droits.

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

professionnelle financée par la cotisation sociale et la solidarité nationale financée par l'impôt. La population des chômeurs est dès lors scindée en deux, les uns relevant du salariat les autres de l'assistance tutélaire : le régime Unédic n'a plus de complémentaire que le nom.

Dans un premier temps le régime de solidarité est composé de l'ASS (allocation de solidarité spécifique) et de l'AI (allocation d'insertion) et ne bouleverse pas la réalité des droits des chômeurs. L'ASS remplace l'ASE, il s'agit toujours d'une allocation forfaitaire sous condition de ressources et d'activité (cinq ans dans les dix ans) versée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits dans le régime Unédic. Deuxièmement, l'AI, également forfaitaire, prend dans des formes similaires le relais de l'allocation forfaitaire du régime de 1979.

Si la scission institutionnelle prête sur le moment moins à conséquence sur les droits que la mise en place des filières d'indemnisation⁴³, les formes de légitimité de l'accès aux ressources qu'elle initie porte en elle les évolutions à venir des droits des chômeurs. La dualisation des régimes en 1984 stigmatise les bénéficiaires de la solidarité fiscale et change le sens du financement par l'impôt de la prise en charge du chômage. Le régime Unédic bénéficiait déjà d'une subvention de l'État de 1979 à 1984, mais alors que cette contribution de l'État venait soutenir le financement par la cotisation pour une prise en charge globale de l'ensemble des chômeurs proportionnelle à la masse des cotisations sociales, l'impôt est ici réservé aux chômeurs disqualifiés. L'impôt finance désormais la discrimination positive et non plus l'accès à un droit égal pour tous.

Le régime de solidarité est complété par le RMI en 1988 qui devient, de fait, le dernier filet de sécurité des chômeurs, prenant en charge les exclus du droit au salaire comme de l'assistance-chômage (ASS et AI).

Les formes libérales de la légitimité de l'accès aux ressources pour les chômeurs refont donc leur apparition dans les années 1980. Certes, il n'est plus question d'épargne ou de régime facultatif comme avant 1959, mais c'est bien la logique de la rente appliquée au salaire qui justifie la notion même de salaire différé. D'autre part, le retour en force de l'allocation tutélaire, qui est le

43. Les principales modifications sur les droits en 1984 sont la suppression d'une indemnisation spécifique pour les licenciés (fin de l'allocation spéciale) et la suppression des garanties de ressources.

Les transformations des ressources des travailleurs

corollaire du salaire différé du fait de sa logique d'exclusion induite par le principe de neutralité actuarielle qui lui sert de modèle, constitue la réactivation massive du deuxième volet des formes libérales d'indemnisation du chômage.

3.2. 1992 : accentuation de la désalarisation du chômage

Dans la veine des réformes de l'Unédic de 1982 et 1984, celle de 1992, va poursuivre le travail de désalarisation du chômage. Soumises à une recrudescence du chômage, les finances du régime Unédic se dégradent. Une nouvelle transformation de son architecture est alors conclue. L'allocation de base et l'allocation de base exceptionnelle sont rassemblées en une allocation unique, et l'allocation de fin de droits est supprimée. Désormais l'Unédic ne servira qu'une seule prestation : l'allocation unique dégressive (AUD). Celles-ci conserve l'architecture de l'allocation de base en filières d'indemnisation mais en durcissant les conditions d'activité préalables et en réduisant les durées d'indemnisation⁴⁴. La nouveauté viendra en outre de la mise en œuvre d'une dégressivité du montant des allocations, de 8 à 25 % selon la filière et l'âge du chômeur, tous les quatre mois⁴⁵.

La réforme de 1992 est une double mise en cause du salaire comme forme légitime de ressources des chômeurs. Premièrement, le report sur l'impôt des anciens bénéficiaires de l'allocation de fin de droit, financée jusqu'alors par la cotisation sociale, constitue un premier recul du droit au salaire. Sur le fond, ce transfert des « fins de droits » dans le champ de l'allocation tutélaire est conforme à la scission entre solidarité professionnelle et nationale voulue par la dualisation institutionnelle de la réforme de 1984. En somme, 1992 parachève 1984. Deuxièmement, justifiée par l'incitation au retour à l'emploi – le soupçon pesant sur les chômeurs de se complaire dans l'indemnisation restant ancré – la dégressivité qui organise la

44. L'accès à la première filière est conditionnée à 4 mois (et non plus 3) d'activité dans les 8 derniers mois. La durée d'indemnisation de la seconde filière passe à 7 mois (au lieu de 15 ou 21 mois selon l'âge). L'accès à la troisième filière requiert 14 mois (et non plus 12) dans les 24 derniers mois.

45. Notons toutefois que « la dégressivité n'a pas été introduite en 1992. Elle existait déjà pour les périodes de prolongations par exemple. Même en remontant plus loin dans le temps, les prestations d'aide publique dans les années cinquante étaient également affectées de coefficients de dégressivité. L'innovation de l'AUD réside surtout dans le caractère général et automatique de sa dégressivité » (Daniel, 1998).

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

baisse du montant du salaire indirect comme l'exclusion progressive des chômeurs du régime salarial vers l'allocation tutélaire constituent la deuxième remise en cause du droit au salaire. Les ressources des chômeurs relèvent donc toujours davantage du régime de l'allocation tutélaire tandis que les chômeurs qui relèvent toujours du salaire (différé) voient leurs conditions de revenus se dégrader. Le soupçon de chômage volontaire nécessite de mettre sous tutelle les bénéficiaires du salaire différé pourtant régi par une logique rentière qui voudrait que le droit soit ouvert par l'épargne fictive constituée des cotisations passées.

Par la suite, des modifications internes à ce schéma d'accès aux ressources auront lieu. Citons par exemple l'aggravation de la dégressivité en 1993 ou au contraire l'allongement des paliers de dégressivité de 4 à 6 mois en 1997, ou encore la suppression de la dégressivité pour les chômeurs âgés via la mise en œuvre de l'allocation chômeurs âgés (ACA) également en 1997. Toutefois, la structure d'ensemble de l'indemnisation restera inchangée. Il faudra attendre la convention de 2001 pour que les partenaires sociaux mettent fin à l'AUD.

3.3. Depuis 2001 : l'« activation » comme dévoiement du salaire et imposition du salaire différé tutélaire

Lorsque les négociations débutent fin 1999, le régime Unédic bénéficie d'excédents budgétaires importants dans un contexte de recul du chômage. Les signataires décident alors de mettre fin à la dégressivité des allocations et d'élargir la période de référence de la première filière pour rechercher des temps d'affiliation au régime (4 mois dans une période qui passe de 8 à 18 mois). Mais les marges de manœuvre financières vont surtout servir à réduire les cotisations sociales. La nouveauté de la convention de 2001 ne tient pas aux modalités du salaire différé, mais aux mesures qui l'accompagnent *via* l'instauration du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) et l'activation des dépenses et des chômeurs qu'il implique.

L'activation, terme utilisé sans nuance par les acteurs et les commentateurs de la lutte contre le chômage, présente l'inconvénient pour l'analyse d'être bisémique. Il nous faut distinguer « l'activation des dépenses » de « l'activation des chômeurs » car ces deux modalités impliquent des transformations quant aux ressources des chômeurs qui sont de natures différentes.

Les transformations des ressources des travailleurs

Le principe d'activation des dépenses consiste à utiliser les fonds originellement destinés à l'indemnisation pour des mesures de politique d'emploi. Si elle va être davantage systématisée par la convention de 2001 et les suivantes, l'activation des dépenses trouve déjà des applications à l'Unédic à partir du milieu des années 1980. Ainsi, le mécanisme des activités réduites est instauré dès 1986. Il offre la possibilité de cumuler une partie des indemnités avec un salaire lorsque l'emploi est à temps réduit par rapport au précédent emploi. La cotisation sociale, dans ce cas, supplée et rend acceptable la faiblesse des salaires offerts. La cotisation sociale est par conséquent une aide indirecte aux employeurs et donc une forme de réaffectation du salaire indirect au financement de l'emploi.

Les conventions de conversion, comme l'allocation formation-reclassement (AFR) mises en œuvre en 1988, prévoient un financement par l'Unédic, donc par les cotisations sociales, de prestations de formations. Le salaire ici ne rémunère plus le salarié privé d'emploi mais finance une formation. Malgré tout, les conventions de conversion, qui s'adressent aux employés licenciés pour motif économique, améliorent nettement le droit au salaire par rapport au régime commun, puisque le taux de remplacement appliqué est de 83 % les deux premiers mois et de 70,4 % pendant les quatre mois suivants (au lieu de 60 %). De même, les bénéficiaires de l'AFR (allocation formation-reclassement) sont indemnisés dans les mêmes conditions que par l'AUD (lorsque celle-ci est instaurée) à la différence que leur allocation n'est plus dégressive le temps de leur formation. De ce point de vue, AFR et conventions de conversion organisent pour partie un « dévoiement » de la cotisation sociale, mais sont également des mesures de renforcement du droit au salaire.

Enfin, les conventions de coopération mises en œuvre en 1994 permettent aux entreprises qui embauchent un chômeur indemnisé par le régime de recevoir une aide de la part de l'Unédic équivalente au montant des allocations qui auraient été versées en l'absence d'embauche. Là encore, les cotisations sociales deviennent des subventions aux employeurs.

Ces quatre mesures d'activation⁴⁶ constituent toutes à leur

46. Nous excluons l'ARPE (allocation de retrait pour l'emploi) qui ne constitue pas une mesure d'« activation » des dépenses même si elle est souvent présentée comme telle, puisqu'il s'agit de financer une pré-retraite, dépense qui est bel et bien « passive » pour reprendre la distinction « actif-passif ».

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

manière une forme de dévoiement de la cotisation sociale. Celle-ci ne remplit plus sa fonction de rémunération des salariés hors de l'emploi, mais de leurs employeurs (activités réduites, conventions de coopération), ou vient financer la formation des chômeurs, fonction plus traditionnellement rattachée à l'État ou à des financements patronaux spécifiques. L'activation des dépenses, par définition, remet en cause l'étendue du salaire (différé).

Le développement à partir de 2001 des financements par l'Unédic de mesures étrangères au versement de salaires indirects va accentuer ce processus de réaffectation du salaire. La mise en œuvre *via* le PARE, du plan d'action personnalisé (PAP) donne lieu au financement par l'Unédic d'une procédure d'accompagnement des demandeurs d'emploi menée par l'ANPE (entretiens individuels avec un agent, dont la régularité dépend de l'estimation de la « distance à l'emploi » de celui-ci). L'Unédic par ce biais devient financeurs de personnels et d'infrastructures de l'ANPE (une convention tripartite Unédic-ANPE-État est conclue pour fixer le montant de la participation du régime au financement du service public de l'emploi)⁴⁷. Cet accompagnement donne lieu à la prescription de mesures censées favoriser le retour en emploi également à la charge de l'Unédic : bilans de compétence, formations (conventionnées), stages divers, aides dégressives à l'employeur... L'accord de décembre 2005 confirme cette orientation d'activation des dépenses en reconduisant ou renforçant l'essentiel des mesures (le PAP devient PPAE, projet personnalisé d'accès à l'emploi) avec l'objectif annoncé dans son premier article de « réduire les délais de mise en œuvre des mesures d'accompagnement prévues en faveur des demandeurs d'emploi ». Ainsi les dépenses dites d'activation⁴⁸ représentent de 2003 à 2007, entre 2,5 % et 3,4 % des dépenses de l'Unédic selon l'année considérée (entre 761 et 985 millions d'euros par an sur la période). Si l'accord Unédic de 2008 ne mentionne plus

47. La mise en concurrence de l'ANPE sur le placement des chômeurs diversifie aujourd'hui les opérateurs auxquels l'Unédic a recours de même que les modalités du partenariat (rémunération sur objectifs), mais le principe reste le même : utiliser la cotisation sociale pour financer un service de placement.

48. Sont comptées comme dépenses d'activation les dépenses d'accompagnement des chômeurs, de VAE d'ARE différentielle, de frais de gestion et de prestation de l'ANPE, aide à la mobilité, d'aide dégressive à l'employeur, de contrat de qualification et de professionnalisation, d'aide à la création d'entreprise. L'ensemble des données de situation financière de l'assurance-chômage sont publiées dans chaque numéro de la revue trimestrielle Statist.

Les transformations des ressources des travailleurs

directement la conditionnalité de l'activation des chômeurs indemnisés en raison de la perte de compétence de l'Unédic en la matière suite à la naissance du Pôle emploi, la logique reste la même. Dans le mandat fait au bureau de l'Unédic par les signataires de l'accord pour la négociation de la convention tripartite État-Pôle emploi-Unédic (annexe 1 de l'ANI du 23/12/08), il est précisé que « les contributions des employeurs et des salariés au financement de l'assurance chômage participeront au financement de Pôle Emploi à hauteur au minimum de 10 % des sommes collectées ». À ce titre, les signataires demandent que cette convention tripartite prévoie notamment :

« un référent (conseiller personnalisé) pour chaque demandeur d'emploi, [...] un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi qui enchaînent des contrats de travail de courte durée et pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans [...] l'accès aux aides à la mobilité géographique ainsi qu'à la mobilité professionnelle par l'utilisation dynamique de la VAE et des prestations d'évaluation des compétences ».

L'Unédic peut donc toujours se définir comme un régime de salaire différé et tutélaire, 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.

Derrière le mouvement d'activation des dépenses, qui reste en proportion budgétaire relativement modeste, se dessine le mouvement d'activation des chômeurs. L'activation des chômeurs peut se définir comme toute mesure ayant pour visée le retour en emploi des chômeurs. Rien ne présume que l'activation des chômeurs doive être financée par les cotisations sociales, et donc que l'activation des dépenses et des chômeurs doivent nécessairement se recouvrir. Ce qui justifie notre distinction des formes d'activation d'une part et explique la différence d'analyse quant aux conséquences induites sur les ressources d'autre part.

L'activation des chômeurs repose sur l'idée que le chômeur légitime, à qui le droit à ressources peut être accordé, est un demandeur d'emploi actif dans ses recherches d'emploi. L'indemnisation en soi du chômage n'est pas légitime. Il faut donc contrôler en permanence cette volonté d'insertion professionnelle et faire du placement dans l'emploi la priorité, ce que traduit aujourd'hui la définition légale de « l'offre raisonnable

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

d'emploi »⁴⁹. La tutelle est donc permanente, l'accès aux ressources toujours conditionné à un comportement conforme à l'objectif de retour en emploi et aux preuves de celui-ci. Bien entendu le contrôle de la « sincérité » du chômage est aussi vieux que l'indemnisation elle-même, mais à mesure que se développe ce que le service public de l'emploi appelle le suivi ou l'accompagnement (en plus du contrôle), la tutelle de celui-ci devient plus forte. L'accompagnement personnalisé des chômeurs conditionne l'accès aux ressources à un comportement conforme à l'injonction de la tutelle du service public de l'emploi. En plus des principes de durée de cotisations préalable régissant le droit de salaire différé, se surajoute donc la logique d'employabilité (différentielle)⁵⁰ qui signifie que l'on recherche des manques ou des invalidations par rapport aux exigences des employeurs et qu'on cherche à les contrecarrer. La lutte contre ces invalidations, par la formation, les stages, les bilans de compétences, etc., devient une seconde condition de l'accès au droit, donnant à ce dernier une forme tutélaire.

La convention de 2001 qui instaure le projet d'action personnalisé (PAP) est une étape fondamentale de cette activation des chômeurs. En envisageant le retour en emploi sur le mode de la personnalisation des traitements, le PAP pose l'individu comme étant le niveau pertinent d'action contre le chômage. L'individu est stigmatisé comme étant responsable de sa situation du fait de ses carences d'employabilité puisque c'est par son adaptation aux contraintes du marché du travail – répondre aux bonnes offres *via* le bilan de ses compétences ; savoir rédiger un CV ou un lettre de motivation ; suivre des formations dans les secteurs en tensions, *etc.* – que le demandeur d'emploi est censé arriver à un reclassement professionnel. L'indemnisation n'est donc pas seulement soumise à la contrainte de cotisations préalables, mais à

49. Encore à l'état de projet de loi au moment de l'écriture de ces lignes, il y est défendu une vision très restrictive de l'emploi qu'un chômeur pourrait refuser, en instaurant notamment une dégressivité du salaire légitime avec le temps de chômage. Cette idée de définir l'emploi que peut ou non refuser un chômeur avait donné lieu à débat à l'Unédic, notamment en 2005 sous l'impulsion de la CGT, sous l'appellation d'offre valable d'emploi. Par ailleurs, l'offre raisonnable d'emploi a toujours existé « en creux » dans le code du travail à travers la définition des devoirs des demandeurs d'emploi.

50. Nous renvoyons à la distinction de Ledrut (1966) qui distingue l'employabilité moyenne reposant sur les conditions économiques et sociales générales et l'employabilité différentielle reposant sur les caractéristiques individuelles.

Les transformations des ressources des travailleurs

un comportement de lutte contre les carences d'employabilité du chômeur. À cet égard le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) prend la forme d'un document contractuel dans lequel le chômeur s'engage à rechercher un emploi et à mener les prescriptions (formation, bilan de compétence...) décidées dans le cadre du PAP (projet d'action personnalisé), lui même défini avec un agent de l'ANPE⁵¹.

L'accord Unédic de décembre 2005, réaffirme cette logique qui consiste à faire de l'invalidation du chômeur un des fondements du droit et presque un préalable à l'accès aux ressources. L'accord met en place « l'évaluation personnalisée des perspectives de reclassement » par « un diagnostic initial sur la situation du demandeur d'emploi et sa distance à l'emploi »⁵² afin de déterminer le projet personnalisé d'accès à l'emploi. Derrière ce diagnostic, cette évaluation d'une distance à l'emploi, il s'agit de repérer les carences des demandeurs d'emploi qui seraient à l'origine de leur inemployabilité. Il s'agit ensuite d'y remédier par des actions de formation et de qualification⁵³ dans un logique utilitariste/adéquationniste – priorité des financements sur les métiers en tension – ou par des mesures de discrimination positive⁵⁴. La logique tutélaire est donc encore très présente dans cet accord Unédic de 2005. Gageons que la fusion institutionnelle de l'indemnisation et du placement avec la naissance de « Pôle emploi » renforcera les conditions institutionnelles de l'exercice de la tutelle⁵⁵.

Cette logique tutélaire a bien entendu des effets contradictoires puisqu'elle produit à la fois de la contrainte et des droits. Mais en

51. Ce contrat a toutefois une nature particulière puisqu'il s'agit d'une contractualisation de l'obligation légale de recherche d'emploi, ce qui remet en cause par définition l'idée même de liberté des contractants (Supiot, 2005, pp. 259-261). L'engagement « symbolique » de la signature du PARE montre bien les formes de légitimités du droits qui dominant.

52. La convention du 18 janvier 2006 reprend cette idée en des termes presque identiques dans son article 14

53. Formations conventionnées, CIF-CDD, VAE.

54. Allocation différentielle pour les allocataires chômeurs de longue durée de plus de 50 ans qui acceptent un emploi dont la rémunération est inférieure de 15 % à leur ancien emploi ; aide dégressive à l'employeur pour ces mêmes chômeurs de longue durée de plus de 50 ans.

55. Le rapprochement technique (système informatique commun, dossier unique du demandeur d'emploi, coordination des directions, coordination des opérations immobilières...) est déjà mis en œuvre par la convention État-Anpe-Unédic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du service public de l'emploi.

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

tout état de cause, le droit à ressources des chômeurs dans le cadre de l'Unédic ne se limite pas aux principes du salaire différé, en tout cas pour la part des chômeurs invalidés par les critères d'employabilité édictés. La logique tutélaire se surajoute aux principes du salaire différé : nous sommes à l'Unédic dans un régime de salaire différé tutélaire.

Conclusion

Toute l'histoire du droit à ressources des chômeurs peut se lire à la lumière de deux déterminants. Le premier d'entre eux tient à la nature même du chômage qui est assez singulière comparée aux autres catégories de hors emploi ouvrant droit à ressources. Le chômage se distingue de l'inactivité par le fait que le chômeur recherche un emploi. Le chômage n'est donc pas un état (comme la maladie, la vieillesse, le fait d'être enceinte ou d'avoir une famille à charge) mais une activité dont le caractère objectivable est plus difficile à établir que l'âge pour le retraité, la maladie pour le malade, la grossesse pour la femme enceinte, le nombre d'enfants pour une famille. Alors qu'un retraité n'a pas à justifier chaque mois de son âge, qu'une femme enceinte n'a pas à rendre compte de sa grossesse auprès d'un agent, le chômeur doit en permanence justifier qu'il est bien un chômeur et non un inactif. Il en résulte un rapport à la tutélarisation du droit particulier puisque la difficulté d'objectivation de la situation de chômeur rend le soupçon sur la légitimité des prestations permanent et le contrôle ainsi que la prescription des démarches à suivre pour retrouver un emploi d'autant plus « nécessaire ».

Le second déterminant de l'histoire du droit à ressources est idéologique. Il tient à la prégnance du cadre cognitif libéral des formes légitimes des prestations. Bien qu'incapable d'offrir une protection sociale satisfaisante, le binôme rente/allocation tutélaire fournit sur les droits – aussi bien aux analystes et commentateurs qu'aux acteurs de la délibération politique – la grille d'analyse des formes légitimes d'indemnisation. Comme toute grille de lecture est normative, on comprend l'enjeu qu'il y a à se réapproprier l'histoire de l'indemnisation du chômage avec une grille d'analyse qui s'écarte de ce binôme, notamment pour saisir la pertinence ou la légitimité des expériences du droit à ressources « sans condition » esquissé entre-deux-guerres et affirmé dans le régime

Les transformations des ressources des travailleurs

Unédic de 1979 (malgré leurs insuffisances). Une approche en « régimes de ressources » permet de dénaturaliser l'idée de contrepartie ou de disqualification comme condition nécessaire du droit. Elle permet de remettre au centre la dimension idéologique de la segmentation du public des chômeurs entre ceux « devant » relever de l'impôt et ceux « devant » relever de la cotisation. Enfin, dès lors que le caractère politique de la définition du droit à ressources est réaffirmé dans sa plénitude, la question de la gestion et de la délibération politique sur les droits est posée en d'autres termes. Loin des polémiques sur les « charges indues » qui polluent régulièrement le débat sur la protection sociale, la légitimation démocratique des acteurs de notre protection sociale et des projets quant à sa transformation retrouve toute sa force lorsqu'on pense la délibération politique sur les droits sociaux sans recourir au partage naturalisé des compétences entre partenaires sociaux et État.

L'expérience pratique d'un droit « sans condition », malgré toutes ses carences, montre de fait son caractère réalisable bien qu'il n'ait pas été assumé idéologiquement faute de catégories pour penser sa légitimité. Notre relecture à la lumière de la nature des ressources et des régimes qu'elles dessinent doit donc interroger les modèles de légitimité de l'accès aux prestations. En d'autres termes, le binôme libéral (logique tutélaire et rentière) constitue-t-il un modèle immuable du droit à ressources des chômeurs ?

Quels régimes de ressources pour les chômeurs ?

Bibliographie :

- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris : Fayard.
- Daniel, C. (1998). L'indemnisation du chômage depuis 1979 : différenciation des droits, éclatement des statuts. *Revue de l'IRES*, 29, 5-28.
- Daniel, C. (1999). L'indemnisation du chômage depuis 1979 : une analyse par cas-types. *Document de travail de l'IRES*, 99.01, mars.
- Daniel, C. (2000). L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation. *Revue Française des affaires sociales*, 3-4, 29-46.
- Daniel, C., & Tuchsirer, C. (1999). *L'État face aux chômeurs*. Paris : Flammarion.
- Ewald, F. (1986). *L'État providence*. Paris : Grasset.
- Hatzfeld, H. (2004). *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France* (1971). Nancy : Presses Universitaires de Nancy.
- Ledrut, R. (1966). *Sociologie du chômage*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Mercereau, F. (1977). L'inégalité dans le chômage. *Droit social*, 1, 28-46.
- Morel, S. (1999). De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts. *Revue de l'IRES*, 30, 121-148.
- Piketty, T. (2001). *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*. Paris : Grasset.
- Supiot, A. (2005). *Homo juridicus, essai sur la fonction anthropologique du Droit*. Paris : Seuil.
- Unédic (1983). *Historique du Régime d'Assurance Chômage (1959-1982)*. Paris : Unédic.
- Unédic (1986). *Historique du Régime d'Assurance Chômage suite (1982-1986)*. Paris : Unédic.