

L'Unédic saisie par les droits fondamentaux des travailleurs, Sur quelques débats de fond concernant l'assurance-chômage (juin 2018)

jeudi 25 octobre 2018, par Louis-Marie Barnier

Le texte très complet de la Note de la Fondation Copernic (2003) décrivant les nombreux épisodes de la vie mouvementée de l'Unédic nous évitera de reprendre toutes ses évolutions. Rappelons simplement ici que l'Unédic a été instituée par un accord collectif du 31 décembre 1958 [1], qui donne naissance à « *un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce* » (Art. 1). Cet accord tardif est provoqué par la prise de conscience de la nécessité d'avoir un instrument capable d'accompagner les restructurations industrielles, « *lieu et instrument d'une régulation conjoncturelle* » (Copernic, 2003, p. 49). La France est, de plus, le seul pays du Marché commun naissant, avec l'Italie, à ne pas avoir de régime d'assurance chômage (Bec, 2014, p. 191).

Plus tard, l'unité syndicale CGT et CFDT, issue de la période pré-1968, se consolide après 1968 par une plate-forme revendicative qui déclare : « *Tout salarié qui, de manière involontaire, est privé partiellement ou totalement d'emploi, doit avoir des ressources égales à son salaire antérieur. En tout état de cause, un montant de ressources égales au SMIC doit être assuré à tous les demandeurs d'emploi, y compris ceux qui recherchent un premier emploi* » (Déclaration commune CGT-CFDT, décembre 1974). En 1974-75, sous la pression des conflits sociaux et des syndicats, il est créé l'allocation supplémentaire d'attente (ASA) qui couvre les licenciés économiques dont le salaire est quasiment maintenu pendant un an. La première période d'expansion de l'Unédic est ainsi marquée par l'extension du nombre de salariés couverts, passant de 18 % en 1959 à 76 % en 1978 (Copernic, 2003, p. 51), 1978 représentant en quelque sorte l'âge d'or de l'Unédic, avant qu'elle soit soumise à une série de décisions marquant son recul et transformant son rôle.

Nous proposons d'organiser ce texte autour des différents enjeux qui se sont posés et se posent aujourd'hui à l'assurance-chômage, ainsi que les réponses avancées dans différentes situations. La renégociation de la convention Unédic s'inscrit en 2018 dans un contexte d'augmentation très forte de la pauvreté, y compris dans la population salariée, constituant la toile de fond d'une négociation à très fort enjeu pour l'ensemble du salariat. Cette négociation ne peut de plus être isolée de l'ensemble des contre-réformes de l'ère Macron.

La mise en place d'une assurance contre le chômage a été traversée dès le début par plusieurs débats qui concernent cependant pour la plupart l'ensemble de la protection sociale. Nous envisagerons l'éventualité d'une cinquième branche de la

Sécurité sociale, les approches différentes proposées par l'assurance, l'assurance ou la solidarité, la conception du revenu de remplacement, le rôle de l'Unédic concernant d'autres domaines que le revenu, et enfin la perception syndicale des chômeurs.

1- L'Unédic comme 5^e branche de la Sécurité sociale ?

Plusieurs débats se croisent au moment de la négociation en 1958 pour instaurer un nouveau système d'assurance-chômage, création ou non d'une cinquième branche de la Sécurité sociale, modalités de financement par des cotisations, création par la loi (comme le fut la Sécurité sociale) ou par accord collectif.

Dès son origine, l'Unédic se construit comme un modèle inversé de la Sécurité sociale. Le Conseil national de la Résistance (CNR) avait conçu « *un plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État.* [2] »

Le chômage aurait dû trouver sa place dans un tel dispositif, ce qui ne fut pas le cas, sans doute parce que la Libération aborde cette période, par ailleurs marquée par la pénurie de main-d'œuvre, avec l'objectif du plein emploi (Daniel et Tuchsirer, 1999). Cette perspective reste cependant celle d'une partie du mouvement ouvrier, comme la CGT qui la défend depuis 1946. P. Laroque, haut fonctionnaire gaulliste, défend aussi le renforcement de la Sécurité sociale par la prise en charge de ce risque [3]. Cependant, les autres syndicats, majoritaires en 1957, soutiennent le développement autonome de l'Unédic, jugeant la

Sécurité sociale largement étatisée (Unédic, 1983, p. 10).

Une autre question divise les syndicats : faut-il passer par la voie législative ou conventionnelle pour instaurer ce nouveau régime ? FO, maître d'œuvre de la négociation, défend la voie de la négociation collective et cherche ainsi à constituer un espace où elle puisse exister. La CGT défend la voie législative et refuse le cadre de la négociation collective ; ainsi, elle ne participa pas à ces négociations de 1957.

L'Unédic a ainsi vécu comme un cadre autonome de la Sécurité sociale, basé sur des principes assurantiels beaucoup plus marqués que celle-ci. Par la suite, la fusion entre l'ANPE et l'Unédic (janvier 2009) s'est au contraire traduite par l'éloignement de cette perspective de l'intégration dans la Sécurité sociale, l'Unédic perdant sa spécificité pour s'intégrer à un service de l'État. Fillon justifiait cette fusion en expliquant que ce soit la même main qui indemnise et qui place. Les derniers développements (2018), avec la suppression des cotisations sociales, accentuent le risque de disparition d'un régime de solidarité basé sur la cotisation salariale.

Le financement

Lors de la négociation initiale durant l'année 1957, les syndicats négociateurs (donc sans la CGT qui refuse ce cadre de négociation) demandent que la cotisation soit prise en charge par les employeurs, les salariés n'étant pas responsables de problèmes économiques de l'entreprise ni de sa mauvaise gestion. Ce point de litige se résout finalement le dernier jour de la négociation (l'État menaçait de se substituer aux organisations syndicales et patronales en cas de non-signature, suivant un scénario maintenant éprouvé), la cotisation initiale étant répartie entre salariés (1/5) et employeurs (4/5) (Unédic, 1983, p. 16).

Le patronat, pour sa part, reste centré sur sa ligne politique, l'assurance : « *Le fil rouge de la stratégie patronale, dans les diverses conjonctures, reste son attachement à la doctrine assurantielle* » (Bec, 2014, p. 190). François Ewald a montré comment la mise en place d'une assurance sociale contre les accidents du travail par la loi de 1898 prolongeait la notion de risque professionnel, entendu comme objectif et indépendant des choix de production des employeurs. Cette construction posait les bases d'un nouveau compromis entre salariés et employeurs : « *L'assurance apparaissait comme l'organe naturel de cette solidarité juridique des patrons et des ouvriers* » (Ewald, 1987, p. 307).

Le CNPF voit donc dans la constitution de l'Unédic sous cette forme l'opportunité de développer avec les syndicats signataires un modèle alternatif à la Sécurité sociale dans sa forme institutionnelle, son mode de gestion (Bec, 2014, p. 193). « *La logique d'assurance des revenus individuels en sort renforcée avant de trouver une validation institutionnelle avec la réforme de 1967* » (Bec [4], 2014, p. 193). Ces réformes de 1967 affirment « *la prédominance d'une logique assurantielle* » (Bec, 2014, p. 196).

Cette assurance sociale reste cependant marquée par sa dimension collective, alimentée par l'obligation pour chaque salarié de cotiser.

Ce principe de cotisation sociale collective doit s'appliquer aussi pour les CDD. Actuellement, le taux de couverture des CDD est plus important que la part cotisée. « *Les salariés en contrat à durée limitée [5] sont fortement bénéficiaires du régime : ils perçoivent 12,8 M^d€ d'allocations, alors que leurs contributions ne sont que de 3,9 M^d€, soit près de 9 M^d€ de besoin de financement. En termes d'effectifs, les contrats à durée limitée représentent 2,77 millions d'allocataires pour 4,33 millions de salariés* » (Cour des comptes-CC, 2016, p. 37). Cette présentation courante suppose que les salariés en CDD s'assurent pour leur risque de chômage. C'est autrement qu'il faut poser le problème : l'ensemble des salariés s'assurent contre le risque du chômage et de la précarité, donc l'ensemble des cotisations (patronales...) doit être relevé pour maintenir le droit de tous les travailleurs. À noter que les agences d'intérim, employeuses de salariés sous des contrats de plus en plus courts, ont été en partie exonérées de cette discussion sur la surcotisation à la suite de l'accord de 2013 qui définit, en quelque sorte, un « statut » de l'intérimaire dans le cas des CDI-I (contrats intermittents à durée indéterminée). [6]

Concernant le financement, l'extension de la CSG qui prendrait en charge les cotisations salariées de l'Unédic efface la dimension de cotisation sociale au profit d'un impôt déconnecté du travail. Pour notre part, nous défendons la hausse de cotisations sociales se traduisant par une modification du partage de la valeur ajoutée.

Promotion du paritarisme

Parmi les débats concernant la création d'une cinquième branche de la Sécurité sociale figure en bonne place la promotion du paritarisme. Rappelons qu'en 1958, la Sécurité sociale est gérée par des organismes où les salariés représentent les deux tiers des voix (la CGT y est même seule jusqu'en 1947-48, date de sa scission), et cela jusqu'aux ordonnances de 1967. Le CNPF et les syndicats signataires se mettent d'accord pour instaurer un strict paritarisme pour la gestion de l'Unédic naissante, dont les présidences alterneront entre FO et le CNPF pendant des années. De plus, contrairement aux administrateurs de la Sécurité sociale élus à l'époque, les administrateurs de l'Unédic sont désignés.

Le paritarisme, qui place soi-disant à égalité les représentants patronaux et syndicaux au nom d'un « dialogue social », est d'abord une forfaiture de langage. D'un côté, le patronat est unifié derrière le Medef. De l'autre, les organisations syndicales sont profondément divisées (notamment sous la pression de mécanismes institutionnels soutenus par le Medef – mais pas seulement !), et il suffit que le Medef débâche une organisation syndicale pour s'assurer une majorité. [7] Le paritarisme place de plus l'État dans une position d'« ultime arbitre » (Copernic, 2003, p. 82), avec le positionnement idéologique de l'État que l'on connaît, quand il ne vient pas simplement soutenir le Medef.

Mais, plus dangereusement, ce paritarisme participe de l'idée qu'un espace social existerait et pourrait être géré conjointement entre syndicats et patronat, en dehors de l'État, voire donc des rapports de domination capitalistes. Les syndicats pourraient même « autogérer » avec le patronat les relations professionnelles : « *En se ralliant au camp des organisations favorables au principe du paritarisme, la CFDT prétend en effet contribuer à asseoir la crédibilité des syndicats dans leur capacité à régler par eux-mêmes les conflits qui les opposent aux forces patronales, et à faire reconnaître ce faisant leur capacité à gérer de manière efficace et autonome le champ des relations professionnelles* » (Giraud, 2006, p. 7). Ce phénomène participe de « *l'intégration du syndicalisme dans les rouages institutionnels de la concertation sociale et du paritarisme pour en faire un élément plutôt régulateur que transformateur des rapports sociaux de travail* » (Bouquin, 2006).

Le paritarisme repose sur l'idée fautive que les employeurs et les salariés, qui cotisent ensemble à l'Unédic, seraient en commun à l'origine de la création de richesse. Seul le travail crée de la richesse, les cotisations sociales (tant salariales que patronales) relèvent d'une socialisation d'une partie de ces richesses créées par les salarié-e-s, elles leur appartiennent donc. [8]

Ce projet d'une cinquième branche ne saurait s'inscrire dans cette idée d'intégration sociale, il relève plutôt de la possibilité d'un espace de solidarité, animé par d'autres règles que celles du capitalisme. L'intégration dans la Sécurité sociale renvoie à l'opposition entre différents modèles :

- l'un basé sur la cotisation et la solidarité de classe, affirmant la continuation des droits comme principe général, que l'on peut résumer à l'objectif d'une sécurité sociale professionnelle comme cinquième branche de la Sécurité sociale. Mais une Sécurité sociale renouée, gérée par les travailleurs, basée sur le principe de la réponse aux besoins sociaux de tous les travailleurs (la solidarité).
- Un autre sur l'action publique, avec ce que cela suppose de fragmentation de la population en différents « publics » (l'assistance).
- Un autre enfin basé sur l'assurance.

2- Assistanat, assurance, solidarité ?

Le débat qui s'ouvre en 1958 porte sur le modèle à mettre en place : faut-il assurer un revenu aux chômeurs par le biais de l'assistance (l'État prend en charge ce revenu), de l'assurance (les salariés cotisent pour s'assurer à eux-mêmes la continuité de leur revenu), ou par la solidarité (une part est prélevée socialement sur la richesse produite et est répartie entre les chômeurs le nécessitant) ? « *Cette distinction s'applique à deux niveaux. Au niveau du financement d'abord : l'impôt doit financer la "solidarité" et la cotisation doit financer "l'assurance". Au niveau des prestations ensuite : des prestations non contributives – financées par l'impôt – sont versées à ceux qui n'ont pas*

préalablement cotisé ; des prestations contributives, généralement proportionnelles au salaire antérieur, et financées par cotisations, sont versées à ceux qui ont préalablement cotisé » (Daniel et Tuchszirer, 1999, p. 5). Ce débat est d'autant moins clair que le gouvernement n'hésite pas à qualifier de solidarité l'intervention de l'État vers les chômeurs, l'opposant à la logique professionnelle de l'Unédic.

À l'origine, des caisses de secours ouvrières assurent la continuité du revenu en cas d'empêchement pour le travailleur de gagner un revenu, donc dans les cas de chômage, maladie, accident du travail ou usure conduisant à une éviction définitive du marché de l'emploi. Mises en place après la loi de 1884 légalisant le syndicalisme, les 400 caisses professionnelles ne couvrent en 1904 qu'une minorité de salariés (Unédic, 1983, p. 2). L'État, par la suite, subventionne ces caisses en difficulté, avant de prendre en charge après 1945 une assistance, quoique peu substantielle, correspondant à « *un système d'aide publique régi par les articles L. 351-3 à 9 du Code du travail accordant à ses bénéficiaires une protection minimale inspirée de l'assistance* » (Labèguerie, 1979, p. 7). L'assurance chômage qui prend la suite de ces dispositifs en 1958 s'inspire de l'assurance et de la solidarité, puisque basée sur la cotisation et ouvrant droit cependant (mais marginalement) à des allocations pour des publics n'ayant pas forcément cotisé.

Le système initial laisse une place cependant à l'assistance puisque, jusqu'en 1979 (date de fusion des deux systèmes), les allocations Unédic s'ajoutent à l'allocation de solidarité versée par l'État. La complexité du système binaire laissait cependant en 1978 encore une part importante des chômeurs avec de faibles revenus : « *60 % des demandeurs d'emploi ne touchaient rien ou moins de 500 F par mois, soit qu'il s'agisse de "primodemandeurs", de chômeurs de longue durée ne pouvant plus prétendre aux allocations Assedic ou voyant leurs allocations d'aide publique frappées d'abattement* » (Labèguerie, 1979, p. 15). L'idée d'une fusion entre aide publique et indemnisation fait donc son chemin pour aboutir en 1979 à un seul régime unifié. Le patronat dénonce unilatéralement la convention Unédic en 1982. Le gouvernement reprend la main par décret. En 1984, il brise le régime unique et sépare à nouveau les chômeurs en deux systèmes : celui de l'indemnisation (en baisse par dégressivité) et celui de l'allocation de solidarité sur fonds publics. Les salariés ayant cotisé sont couverts, pour une période déterminée, par l'Unédic, les autres chômeurs par l'aide d'État. En 1988-89, le RMI est créé. Un débat démarre à gauche sur le montant minimal du RMI, qui doit être égal au SMIC ou non ou au moins indexé au SMIC ou non.

La logique assurantielle a été prégnante dès le début dans le montage de l'Unédic : « *L'indemnisation du chômage apparaît aujourd'hui comme le champ de la protection sociale où l'opposition entre un système dit d'assurance, reposant sur des principes de contributivité, et un système dit de solidarité, en théorie non contributif, a été poussée le plus loin* » (Daniel, 1998, p. 6). De plus sont « *en concurrence pour l'assurance chômage deux principes de fonctionnement d'une assurance sociale : un principe où les prestations sont liées à la nature et l'importance*

de risque et un autre principe où elles sont liées aux contributions antérieures » (idem, p. 18). Les réformes ont ainsi préservé le revenu des seniors, dont le risque chômage est élevé, mais qui sont aussi les plus contributeurs. Avec la montée d'une précarité généralisée, « les choix opérés par le régime d'assurance chômage, comme par le régime de solidarité, ont été de privilégier la contribution antérieure, plutôt que la protection de nouveaux risques » (idem, p. 19).

L'assurance-chômage est marquée par la notion de risque de chômage pris en charge par une cotisation des assurés. Ce schéma exclut les jeunes, comme le rappelle encore l'objectif donné à la négociation par le gouvernement en janvier 2018 : « L'assurance chômage (...) permet à ses bénéficiaires d'amortir le choc d'une rupture professionnelle et de rechercher un emploi ou une activité dans des conditions satisfaisantes. [9] » « Les réformes successives, et tout particulièrement celles de 1982, 1984 et 1992, ont abouti à réduire de façon cumulative les droits des mêmes catégories de chômeurs : les demandeurs d'emploi plus jeunes, ayant eu une activité plus précaire, avec des salaires plus faibles, ou encore travaillant à temps partiel, sont ceux dont la situation en termes indemnitaire s'est le plus dégradée. » (Daniel, 1998, p. 6). Les politiques d'emploi marquées par les objectifs libéraux des politiques européennes ont conduit à précariser fortement une grande partie de la jeunesse. Ils ont de plus été exclus du RSA jusqu'à 26 ans (la mesure a été partiellement assouplie pour ceux, justement, ayant eu une activité professionnelle...) La solidarité est souvent renvoyée à la famille. De plus, de nombreux étudiants travaillent, donc cotisent... et viennent nourrir les bataillons de précaires. Une allocation d'étude dispensée par l'État répondrait à ce besoin d'un revenu pendant la scolarité. Parallèlement, c'est en termes de solidarité que doit se poser la prise en charge par l'Unédic d'un revenu de remplacement pour les jeunes travailleurs.

L'Unédic participe des politiques d'emploi gouvernementales par ses choix, ici celui de délaissier les jeunes, là quand il s'agit des seniors, nouvelle catégorie réputée « trop riche ». Contrairement aux plus jeunes, le taux de couverture et la durée d'indemnisation de cette catégorie ont été, jusqu'à récemment, relativement préservés : « (concernant) les chômeurs de plus de 55 ans, ayant au minimum des durées préalables de cotisation de 14 mois. Pour eux, le régime d'assurance chômage continue en grande partie à fonctionner comme un système de quasi-pré retraite, garantissant le maintien des droits jusqu'à l'âge de la retraite. » (Daniel, 1998, p. 14). Cette remarque de 1998 est fragilisée aujourd'hui.

Mais les deux interventions, de l'État et de l'Unédic, se nourrissent. C'est ainsi que la généralisation du RMI en 1992, a pu nourrir un certain désengagement des régimes d'assurance chômage (Copernic, 2003, p. 69).

La solidarité proposée par l'État a elle-même été soumise à une forte tension l'entraînant vers une solidarité limitée. Elle fonctionne suivant les règles de l'action publique désignant des publics particuliers et leur assignant des formes impératives relevant du contrôle social. Les dispositifs d'aide sociale se sont

inscrits dans la même logique que l'Unédic dans une vision des chômeurs fondamentalement « resquilleurs ». C'est ainsi que le RMI, présenté comme soumis à une injonction d'insertion comme condition de son versement (de fait peu appliquée), s'est prolongé par le RSA, stigmatisant le « bon pauvre qu'on peut aider ». Ce fonctionnement de l'action publique est à l'opposé de celui de la Sécurité sociale, pour qui tout salarié a droit (ou devrait avoir droit) à l'accès au soin ou au maintien du revenu dans une perspective universelle. Pourtant l'Unédic se laisse gagner par ces politiques de l'emploi stigmatisant le chômeur, qui relèvent pourtant de politiques gouvernementales.

La substitution en 2018 de la CSG à la cotisation se traduit par le basculement du financement de l'Unédic vers l'impôt (donc payé majoritairement par les classes populaires) alors que les cotisations Unédic sont prises en charge aux deux tiers par les employeurs à partir de la valeur créée par le travail (Gravouil, 2017). Ce choix gouvernemental relance le débat entre assurance et assistance. Une véritable solidarité serait de faire prendre en charge par l'Unédic des revenus de remplacement à des populations n'ayant pas ou peu cotisé. Une Unédic qui prendrait en charge l'ensemble du salariat, à partir d'une véritable politique de solidarité, permettrait d'en construire une défense large mettant en commun chômeurs, précaires, salariés.

3- Quel revenu de remplacement ?

Ce débat a pris de l'ampleur sous la pression de la progression de la crise économique. À sa plus belle heure, en 1979, l'Unédic assurait le revenu de remplacement à hauteur de 90 % du dernier salaire après un licenciement économique. Les différentes conventions Unédic, reprises par les politiques publiques, n'ont eu de cesse de remettre en cause ce principe.

C'est d'abord au nom de l'attrait de l'emploi que le revenu est maintenu à un niveau bas : un revenu trop élevé « désincite » le chômeur à reprendre un travail. « Les conventions d'assurance chômage visent ainsi à fournir un revenu de remplacement aux salariés involontairement privés de leur emploi, dans des conditions incitatives à la reprise d'une activité, adaptées au fonctionnement du marché du travail » (Cour des comptes, 2016, p. 4). Le rôle de pression de « l'armée de réserve » des chômeurs sur les conditions de salaire et de travail de tout le salariat est exprimé ici. Les « Grandes orientations de politique économique » élaborées par la Commission européenne en 1998 jugeaient indispensable, pour stimuler la croissance, « un élargissement de l'échelle des salaires vers le bas [qui] suppose une réduction d'environ 20 à 30 % du coût salarial des activités peu qualifiées, comme cela a été le cas, par exemple, aux États-Unis dans les années 1970 et 1980. » Et la Commission d'affirmer : « Pour être efficace, une telle mesure nécessiterait, en Europe, une réduction équivalente des allocations de chômage et des prestations sociales, afin d'éliminer ce que l'on appelle le "piège de la pauvreté". [10] » Le chômeur se trouve obligé d'accepter toute « offre raisonnable d'emploi », avec une définition de plus en plus large de cette notion.

Les politiques de dégressivité des allocations s'inscrivaient dans cette idéologie du *workfare*, de l'obligation faite au chômeur d'accepter tout travail proposé. La généralisation de stages courts, « *sous forte contrainte* » (Copernic, 2003, p. 83) est un autre visage de ce *workfare* à la française.

Devant le constat d'un chômage de masse depuis 40 ans, souvent de très longue durée, peu indemnisé ou pas du tout, une idée revient régulièrement, parmi les chômeurs ou leurs associations, chez certains jeunes sans revenu : l'exigence d'un revenu universel pour toutes et tous, sans passer par l'emploi. La société est assez riche pour le garantir. Cette proposition peut s'accompagner d'une prédiction de la « fin du travail » due à la puissance des nouvelles technologies, et donc d'une émancipation individuelle et collective par la promotion d'activités libres. Il existe une version libérale et patronale d'un revenu d'existence situé très en dessous du SMIC, financé par redistribution fiscale (une aumône aux pauvres parqués hors du circuit économique), permettant de baisser les cotisations patronales. Cette version s'accompagne aussi d'une incitation pour les femmes à quitter l'emploi ou ne pas y entrer, par une allocation « garde d'enfants », ou sous-salaire maternel.

Mais il existe aussi une version plus « utopique », qui préconise un revenu plus élevé (mais rarement chiffré avec précision) qui séduit des personnes qui ne voient aucune issue à la crise, et veulent à juste titre échapper à la stigmatisation des chômeurs et des contrôles. Cette solution oublie que, dans la société réellement existante, on ne peut s'échapper isolément du processus de production de valeur, converti ensuite en valeur monétaire (en salaire, allocation ou en dividendes), et donc, pour l'instant, au mode de production capitaliste. [11]

Le SMIC doit rester le revenu de référence pour toute indemnisation, par sa nature de salaire minimum, correspondant aux besoins fondamentaux pour vivre pour tous les travailleurs, chômeurs ou en activité.

4- Qu'est-ce qu'être chômeur ?

La première Convention Unédic de 1958 définit que le régime couvrira les chômeurs ayant cotisé comme salariés. Mais qu'est-ce qu'être chômeur ?

Un chômeur doit être en capacité de travailler : dès son origine, l'Unédic refuse de se substituer aux responsabilités de prise en charge de la Caisse d'assurance maladie (Unédic p. 13). Cette définition persiste encore dans l'article R 5411-9 du code du travail : « *Est considérée comme immédiatement disponible pour occuper un emploi (...) la personne qui n'exerce aucune activité professionnelle, qui ne suit aucune action de formation professionnelle et dont la situation personnelle lui permet d'occuper sans délai un emploi.* » Le questionnaire mensuel adressé à chaque allocataire de l'Unédic reprend aujourd'hui encore ces questions, puisque il faut confirmer être toujours à la recherche d'un emploi, ne pas avoir travaillé, ne pas avoir été en

stage, ne pas avoir été en arrêt maladie, ne pas percevoir de pension de retraite ni d'invalidité.

L'employabilité du travailleur, tout devenant une compétence à maintenir par le salarié ou le chômeur lui-même (Barnier et *alii*, 2016), devient un critère d'éviction du marché du travail, cristallisé à travers d'abord le droit à l'allocation Unédic. Les critères ont augmenté au cours des réformes de 1986 et 1992. Le chômeur doit être en « recherche active d'emploi ». Il doit donc « accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi » (L5411-6 du code du travail). C'est ce que la Note Copernic nomme « *l'inversion de la charge de la preuve* » (Copernic, 2003, p. 111), puisque le chômeur, accusé de fainéantise, doit prouver qu'il n'est pas un resquilleur. Cette idée d'accompagner les droits des chômeurs de « devoirs » ne nous convient pas. La Nation manquant à son premier devoir de fournir un travail, tel qu'inscrit dans la Constitution, ne peut prétendre imposer des devoirs qui ne font que renvoyer au chômeur la responsabilité de sa situation de chômeur (Villiers, 2003). Nous ne pouvons nous satisfaire d'un simple rééquilibrage entre droits et devoirs, tel que le propose le nouveau Code du travail proposé à l'initiative d'E. Dockès (2017), même si l'objectif nécessaire de ce texte est de « *rétablir un équilibre dans les rapports entre Pôle emploi, depositaire de ce service public, et les demandeurs d'emploi, population socialement fragilisée* » (Hennequin et Videcoq, 2018, p. 289).

L'extension de la prise en charge des « indépendants » par l'Unédic devrait s'imposer automatiquement pour une partie d'entre eux, la catégorie couvrant des situations très diverses : « *Ce vocable recouvre aussi bien les professions libérales, les agriculteurs non salariés, des conjoints de commerçants, les salariés des plates-formes, type chauffeurs VTC ou livreurs à vélo, les auteurs, etc.* » (CGT, 2017). Une grande partie des indépendants doit faire l'objet d'une requalification en contrat de travail, du fait de leur dépendance complète les mettant en situation de subordination souvent vis-à-vis d'une seule entreprise. Les salariés d'Uber ont d'ailleurs mené leur combat contre le « travail dissimulé » lié au non-paiement des cotisations sociales par les plateformes employeuses. Pour de nombreuses situations de sous-traitance industrielle, on peut s'appuyer sur la notion de « *parasubordonnés* » en Italie. [12] Une étude montrait combien les responsables de magasin, dits franchisés, étaient totalement dépendants de l'enseigne concernée. Une des difficultés de l'intégration des indépendants est cependant la part non déclarée de leurs revenus, ce qui peut fragiliser l'idée de cotisations égales pour les salariés et les indépendants.

5- L'Unédic, une assurance du seul revenu ?

Pour certains, l'Unédic était dédiée au seul versement d'un revenu. Mais certains négociateurs défendaient au contraire en 1957 de « *mener une action efficace dans le domaine de l'emploi*

en favorisant, par exemple, la formation professionnelle et en facilitant le reclassement des chômeurs » (Unédic, 1983, p. 15). Selon la Cour des comptes, par exemple, le dispositif poursuit, à côté du maintien du revenu, « deux objectifs complémentaires : il doit être incitatif à la reprise d'un emploi et il doit être adapté au fonctionnement du marché du travail » (CC, 2016, p. 5).

Cette perspective d'interventions complémentaires, inscrite dès son origine dans les textes de l'Unédic mais limitée de par l'intervention déjà existante de l'État dans différents domaines, va se déployer dans les années suivantes, permettant au Medef de développer sa propre conception des politiques d'emploi. Elle ouvre cependant à la perspective d'une organisation défendant les droits des chômeurs dans de nombreux domaines.

a- Politiques actives de l'emploi

Par différents dispositifs, l'Unédic est intervenue sur les politiques d'emploi, principalement à travers la baisse du « coût du travail » pour les entreprises embauchant des chômeurs. « L'activation des dépenses d'indemnisation a été dès la création du régime d'assurance un sujet controversé. Quelques expériences avaient été tentées dès les années 1960 (allocation de formation) mais des dispositifs de grande ampleur n'apparaîtront qu'après la réforme de 1984. En 1986 sont créés le mécanisme d'intéressement en cas de reprise d'activités réduites, puis les conventions de conversion dans le cadre des licenciements économiques. S'y ajoutent en 1988 les allocations formation-reclassement (AFR) puis en 1994 les conventions de coopération. Enfin on peut, dans une certaine mesure, ranger parmi les dispositifs d'activation l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE, 1995) puisqu'elle implique, pour les entreprises, des embauches compensatoires d'un volume horaire équivalent à celui des départs anticipés » (Freyssinet, 2002, p. 6). Le financement par l'Unédic d'une part du salaire du chômeur embauché a cependant été jugé illégal par le TGI en juillet 2000 (Copernic, 2003, p. 78), sans ralentir ces « dépenses actives. » Nicole Notat affirme ainsi en 1998 : « Aujourd'hui, plus de 100 000 personnes sont entrées dans un emploi grâce aux mesures actives de l'Unédic » (Notat, 1998). Il est pourtant nécessaire de rappeler que ces différentes mesures, destinées à certaines catégories de chômeurs, n'ont jamais créé d'emplois ni même incité les employeurs à de tels efforts, elles visent principalement à repositionner dans la file d'attente différentes catégories de chômeurs à travers des « effets d'aubaine » pour les entreprises.

Pour 2016, l'Unédic annonce 700 millions d'euros d'aide pour le retour à l'emploi, contre 33,9 milliards d'allocations versées (Unédic 2017 p. 24), dépenses en forte réduction par rapport à la période Notat.

b- Soutien à la formation professionnelle

L'allocation d'aide au retour à l'emploi – formation (AREF) correspond au maintien du salaire pendant la formation, pour ceux qui sont indemnisés. L'Unédic décompte 472 000

bénéficiaires d'au moins une journée de formation dans l'année (Unédic, 2017, p. 15). Ce sont les régions qui prennent en charge la formation des chômeurs (du moins pour l'instant).

c- Fonds sociaux

Cette part réservée du budget de l'Unédic correspondait au début à 5 % du budget total et était redistribuée sous forme d'aide d'urgence aux chômeurs les plus en difficulté. Leur réorganisation conduit à leur quasi-suppression (Copernic, 2003, p. 73) par la Convention de juillet 1997. La non-distribution de la totalité de cette somme avait motivé le mouvement des chômeurs, à l'initiative de Marseille, à demander sa distribution en fin d'année, ce qui deviendra la revendication d'une « prime de Noël ». La suppression de ce fonds provoquera un grand mouvement d'occupation des Assedic à la fin de 1997.

d- Santé des travailleurs au chômage ?

Cette question de la santé des travailleurs au chômage est complètement absente de tous les débats. On ne peut cependant dissocier la santé des chômeurs d'une approche générale de la santé des travailleurs, et non la considérer seulement comme un segment de la santé publique déconnectée du travail. Nous reprenons ici la réflexion menée dans le cadre d'un [atelier sur la santé des travailleurs précaires et chômeurs](#). Nous proposons d'aborder la santé des chômeurs comme partie intégrante de la santé des travailleurs.

L'usure professionnelle peut expliquer l'état de santé des chômeurs, notamment quand ils subissent les répercussions des emplois précédents en termes de santé. Cet état de santé peut conduire à l'exclusion du travail, voire au maintien au chômage. Chez les intérimaires, par exemple, une réelle discrimination à l'emploi peut s'observer en fonction de l'état de santé. Mais le chômage est aussi une situation de vulnérabilité, où l'on a un moindre accès aux soins, etc. Il faut appréhender cette question en maintenant une continuité entre le travail et le chômage, en s'intéressant aux parcours professionnels.

Il faut y rajouter les effets de la politique de pression de l'Unédic sur les chômeurs qui s'apparente à un harcèlement. Les courriers de Pôle Emploi sont jugés « violents », les chômeurs reçoivent des demandes de remboursement portant sur des sommes énormes pour des allocations « indues » [13], créant une insécurité de revenu et des situations de stress intenses, voire des drames. La dématérialisation de l'indemnisation chômage augmente les situations de désespoir. Un avis du CESE souligne que « le chômage est désormais une question de santé publique : 10 à 14 000 décès par an lui sont imputables du fait de l'augmentation de certaines pathologies, maladie cardiovasculaire, cancer... [14] »

La médecine du travail s'adressait à un système taylorien reposant sur des ouvriers stables, confrontés avant tout aux risques physiques. Mais, désormais, il faudrait adapter cette médecine du travail aux situations actuelles de précarités et de

chômage (attitude Pôle emploi, effet des emplois antérieurs...). Le système devrait être réfléchi autrement, par rapport à la conception du médecin du travail. Est-ce qu'il faudrait faire évoluer la médecine générale dans son lien avec le travail ? Lever la barrière entre médecins du travail et médecine générale ? Instaurer des consultations de médecine du travail dans les agences de Pôle Emploi pour les chômeurs ?

Cet enjeu d'éviter l'exclusion du travail par la santé se joue largement en amont, à travers par exemple un suivi médical des salariés, notamment des précaires, et une politique d'intervention contre le travail pénible avant l'inaptitude, une approche qui responsabiliserait les grandes entreprises dans leurs politiques de sous-traitance. Il faut également actionner les dispositifs de retraite anticipée (retraite anticipée, pénibilité...) et informer sur la reconversion professionnelle. L'ouverture aux droits d'accès aux soins tels que par exemple le bilan de santé prévu par la Sécurité sociale tous les cinq ans ou à des consultations de pathologies professionnelles devrait être largement diffusé, notamment au sein des Pôle emploi qui sont un des lieux d'accueil des chômeurs. L'instauration d'un suivi médical des chômeurs et des précaires pourrait compléter ce dispositif, par exemple via une médecine des chômeurs ou via l'extension-prolongation de la médecine du travail aux chômeurs appréhendés en tant que travailleurs. Ce suivi médical ne doit pas faire l'impasse sur la dimension psychique de la santé, en particulier avec des professionnels prenant en compte les relations entre emploi, chômage et santé.

Il faut remettre du collectif dans les dispositifs d'accompagnement qui individualisent. Pour sortir de l'isolement et de l'individualisme, il faut mettre en avant le collectif et le militantisme. Travailler ensemble sur le « pouvoir d'agir » permet de sortir de la médicalisation.

e- Élargir aux questions de logement, de santé, transports

Ne peut-on imaginer que l'Unédic intervienne pour défendre les droits des chômeurs à un logement, aux transports, à l'accès aux soins, plutôt que d'intervenir seulement par le biais de subventions éventuelles, par exemple comme elle l'a fait en subventionnant la carte orange pour les chômeurs (Notat, 1998) ?

Le Collectif pour des droits nouveaux (2007) défendait, dans une plate-forme élaborée avec de nombreuses associations et syndicats, la continuité des droits sociaux pour les chômeurs et précaires, dans le cadre d'un statut de vie sociale et professionnelle, logement, santé, transports, englobant ainsi la défense du seul revenu dans une approche plus complète intégrant l'accès à des services publics gratuits. C'est aussi ce que propose la Note de la Fondation Copernic, répondre aux droits fondamentaux des chômeurs en assurant « *un continuum des droits* » (Copernic, 2003, p. 121).

Ce qui ressort de cette partie relève plutôt d'une affirmation : l'Unédic, à côté de la prise en charge principalement du maintien

du revenu de tous les chômeurs, devrait s'affirmer comme un acteur de défense des droits des chômeurs dans la société.

6- Le syndicat : organisation de salariés ou de travailleurs ?

La configuration historique de l'Unédic a longtemps été du seul ressort d'organisations syndicales représentant principalement les salariés en activité, et même surtout les salariés stables. Le code du travail a lui-même longtemps réduit le périmètre de représentation des syndicats aux seuls salariés en activité. Sous la pression syndicale, la loi a ouvert la possibilité de défendre les « intérêts individuels et collectifs » des salariés privés d'emploi, pour aujourd'hui assumer une ouverture plus large : « *Les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes mentionnées dans leurs statuts* » (Art. L. 2131-1 du code du travail), même si l'article suivant est plus restrictif : le syndicat regroupe des personnes exerçant la même profession... Mais la loi de 1998 a ouvert le champ de la représentation des chômeurs, dans les comités de liaison, aux organisations défendant les intérêts des chômeurs : y siègent « *des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* » (Art. L. 5411-9 du code du travail).

Le syndicalisme est né de la confrontation avec le patronat, il trouve ses racines dans l'organisation collective du travail salarié. Cependant, nous défendons la conception d'un « syndicalisme des travailleurs », qui défende les droits fondamentaux de tous les travailleurs, du « monde du travail » plus globalement.

Les syndicats, globalement, n'organisent pas les chômeurs. Cette conception d'une Unédic tournée vers les salariés en activité rejoint la conception d'une assurance appartenant aux seuls salariés « contributifs » (Unédic, 1983, p. 12). Seule la CGT a créé un syndicat des « privés d'emploi », élargi aux salariés précaires lors de leur récent congrès, s'inscrivant dans la dynamique de luttes de jeunes précaires. De même Solidaires, soutien historique d'AC !, a maintenant quelques groupes organisés de chômeurs. Interrogée sur l'absence de structure de la CFDT s'occupant des chômeurs, Nicole Notat avait répondu : « *Si nous fonctionnions dans le registre des groupes minoritaires, nous pourrions tout à fait l'envisager* » (Notat, 1998).

Ce désintérêt syndical pour les salariés au chômage a conduit ceux-ci à s'organiser eux-mêmes. Trois associations nationales organisent et représentent les chômeurs, Apeis, MNCP et AC !, qui ont autant de légitimité pour défendre les droits des chômeurs que les organisations syndicales. L'intégration des chômeurs dans une même organisation syndicale devrait figurer dans la feuille de route d'une refondation syndicale.

7- Droits universels ou droits du salariat ?

La période révolutionnaire de 1789-1793 a ouvert la construction d'un socle de droits humains fondamentaux proclamés. La Constitution de 1793 proclame que « *Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler* ». Le Préambule de la Constitution de 1958, reprise de 1946, proclame d'une manière moins radicale : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

Mais du droit constitutionnel proclamé au droit effectif, il y a un écart, celui du rapport des forces sociales et politique, celui de la reconnaissance des droits sociaux portée par le mouvement populaire, le mouvement ouvrier et ses acquis ou ses propres inventions institutionnelles reconnues, et notamment la Sécurité sociale. La lutte pour la sécurité d'existence (en cas de maladie, d'accident du travail, d'accouchement, puis de droit de vivre convenablement passé un certain âge) et pour la dignité individuelle et collective à travers l'accès à des biens communs essentiels (habitat confortable, moyens de transport, de communication, d'éducation, d'énergie, accès à la culture...) traverse toutes les mobilisations populaires depuis deux siècles. Droits sociaux d'un côté et droits à l'organisation collective de classe (et de représentation) de l'autre, sont inséparables. Toute attaque ou affaiblissement d'un des deux pôles a des effets sur l'autre pôle.

L'abandon de la gestion de la Sécurité sociale par les ayants droit à partir de 1967 a des effets destructeurs sur la reconnaissance pleine d'un régime général des droits tendant vers l'universalité et l'homogénéité et détaché de toute notion de contributivité, même s'il est adossé à la création de richesses par le travail. Les caisses séparées sont alors obligées de s'équilibrer. L'éloignement de la gestion collective par les salarié-e-s se traduit par l'individualisation, la stigmatisation, le soupçon de resquiller, rejetant les chômeurs vers l'aumône publique et les éloignant du travail producteur de valeur et de droits.

La défense de droits fondamentaux pour tous permet au contraire au syndicalisme d'inscrire la défense du salariat dans une dynamique sociale globale, à l'image de ce néolibéralisme qui restructure toute la société à son idéal. Pour A. Gramsci, le syndicalisme, après un premier « *moment economico-corporatif* » dans son évolution et un second marqué par la prise de conscience d'un intérêt commun (où se pose déjà la question de l'État, mais seulement pour « *obtenir l'égalité politico-juridique avec les groupes dominants* »), aborde une troisième étape qui se caractérise par la prise de conscience que « *les intérêts corporatifs propres, dans leur développement présent et futur, dépassent la sphère corporative, celle du groupe purement économique, et qu'ils peuvent et doivent devenir les intérêts d'autres groupes subordonnés en situant toutes les questions*

autour desquelles la lutte fait rage non sur le plan corporatif, mais sur le plan "universel" et en instaurant ainsi l'hégémonie d'un groupe social fondamental sur une série de groupes subordonnés » (Gramsci, 1978, p. 381). Viser l'universel, tel doit être le nouveau paradigme syndical.

8- Salariés de Pôle emploi : de l'accompagnement social à la défense des droits des chômeurs

L'ancien directeur général de Pôle emploi, Michel Bon, également ancien PDG de Carrefour, expliquait combien pour lui, Pôle emploi devait répondre aux attentes de « ses clients », ici les entreprises. Les syndicats de Pôle emploi défendent au contraire une institution tournée vers les chômeurs et précaires.

La fusion Unédic-ANPE est apparue comme une étatisation autoritaire mise au service d'une mise en discipline accrue des chômeurs, d'un tri grandissant entre employables et faiblement employables, d'une rentabilisation du temps passé auprès de chaque chômeur par les agents du service de l'emploi, et au final d'une sorte de mise en concurrence : entre chômeurs secourus et non secourus, entre employables et surnuméraires, et même entre cabinets d'embauche privé mobilisés sur des segments du marché du travail et... tous les autres. L'apparence du service public est préservée, mais c'est une étatisation au service d'une agressivité plus forte du « marché de l'emploi ». La souffrance des agents de Pôle emploi en a été démultipliée.

La « *proposition de Code du Travail* » du GR-Pact (Dockès et alii, 2017) comporte la possibilité pour un demandeur d'emploi d'être assisté dans ses démarches, comme aux prud'hommes (avec accès à l'aide juridictionnelle et à l'accompagnement par le défenseur syndical) notamment en cas de refus d'allocation, de sanction ou de trop-perçus, face à Pôle emploi. Cette pratique est déjà mise en œuvre par les associations ou syndicats qui accompagnent les demandeurs d'emploi dans leurs démarches, cependant l'engagement très minoritaire des organisations syndicales dans cette tâche rend cette pratique très marginale.

Au-delà de l'Unédic, imposer le respect des droits fondamentaux de tous les travailleurs !

Ce texte ne vise pas à répondre à toutes les questions, mais à permettre à chacun de s'emparer des débats, souvent déjà anciens, qui ont jalonné la mise en place de l'assurance chômage en France.

Ce débat mêle une situation d'urgence et des débats de fond. Il est impossible de ne pas répondre à l'urgence sociale posée par les millions de travailleurs vivant en dessous du seuil de pauvreté. Chaque négociation UNÉDIC tous les deux ans est le théâtre de dégradations supplémentaires : introduction de filières suivant les durées de cotisation, dégressivité, droits dits rechargeables qui sont en réalité payés par une redistribution entre chômeurs eux-mêmes et aboutissent à des injustices et

des maquis réglementaires dégradants pour les ayants droit maltraités. La première exigence est donc d'assurer un revenu décent à toutes et tous, qui ne pourrait être inférieur au SMIC, défini pour tous les travailleurs comme le minimum nécessaire pour vivre. Le maintien d'une catégorie de travailleurs à un niveau inférieur donnerait argument pour tous ceux qui veulent baisser le niveau du SMIC. L'augmentation des revenus, des minimas sociaux, est donc nécessaire. Comme le formule la CGT, l'objectif de l'Unédic doit être d' « assurer, à terme, à travers la sécurité sociale professionnelle, un revenu de remplacement, basé sur la cotisation, pour toutes celles et tous ceux qui sont privés d'emploi, à un moment où un autre de leur vie professionnelle » (CGT, Echo des négociations Unédic, 9 février 2018).

Parallèlement, de nombreuses mesures concernant les biens de première nécessité doivent pouvoir rendre concrète la notion de solidarité : gel des loyers, réquisition des logements, accès gratuit aux spectacles et loisirs, gratuité des premières tranches de consommation de l'énergie, des premiers m³ d'eau, des transports de proximité. Droit à l'emploi, appuyé sur la création massive d'emploi par la réduction du temps de travail. Rétablissement de la retraite à 60 ans et 55 ans pour les travaux pénibles.

Seul un nouveau partage des richesses peut permettre de répondre à un tel besoin social. L'analyse des comptes de l'Unédic, telle que l'a fait un collectif de militants et d'organisations, met en évidence la stagnation des cotisations Unédic, alors même que le chômage augmente. Le choix de privilégier l'endettement permet d'opérer un basculement supplémentaire de 400 millions supplémentaires vers le système bancaire. [15]

Dans ce sens, la cotisation sociale, en tant que vecteur d'une répartition primaire de la richesse créée par le travail (puisque cette cotisation sociale – part patronale et salariée – est intégrée à la masse salariale), répond, bien plus efficacement qu'une répartition *a posteriori* par l'impôt, à l'exigence de solidarité. Là est sans doute le ressort profond de la proposition d'une assurance chômage intégrée à la Sécurité sociale. Ce nouveau partage des richesses est aussi exigé pour la création massive d'emplois par la réduction du temps de travail, seule à même de répondre à l'exigence du droit fondamental à l'emploi pour tous et toutes, un emploi librement choisi. [16]

La défense de l'Unédic serait d'autant plus facilitée que cette institution défendrait les principes de solidarité de la Sécurité sociale. Cette solidarité s'oppose à l'air du temps, où le principe de proportionnalité (« un jour cotisé, un jour indemnisé ») devient le maître-mot, pour la retraite comme pour le chômage. La logique assurantielle voudrait ainsi dominer le principe de solidarité.

Droits sociaux et droits politiques sont intimement liés : « Au lendemain de la guerre mondiale, la protection est pensée comme un droit universel en complément des droits civils et politiques » (Bec, 2014, p. 288). La « constitutionnalisation » des

droits fondamentaux est progressivement devenue effective au cours de la seconde moitié du XX^e siècle : « Les droits fondamentaux, l'accès, les biens communs dessinent une trame qui redéfinit le rapport entre le monde des personnes et le monde des biens » (Rodotà, 2016). C'est cette mission qui avait été, imparfaitement, confiée à la Sécurité sociale.

Il est temps de parfaire ce projet et d'étendre la Sécurité sociale à la défense des droits fondamentaux des chômeurs et de tous les travailleurs. Il faut redonner place à une réflexion ouverte sur les institutions du salariat qui répondent aux tâches de l'heure : affirmer les droits fondamentaux des individus et notamment le droit à la santé et la sécurité ; constituer un travailleur collectif solidaire de ses éléments les plus marginalisés. « La socialisation du salaire est une formidable base d'affrontement à la logique du capital financier » (Friot, 1998, p. 12).

Bibliographie

Barnier L.-M (2017), « [Le droit fondamental à la santé au travail, un instituant du contre-pouvoir syndical](#) », *Les Possibles*. n° 14,

Barnier L.-M., Canu J.-M., Vergne F. (2014), *La fabrique de l'employabilité, Quelle alternative à la formation professionnelle continue néolibérale ?*, Institut de recherche de la FSU, Syllepse.

Bec C. (2014), *La Sécurité sociale, une institution de la démocratie*, PUF.

Bouquin S. (2006), « L'actualité de la charte d'Amiens et du syndicalisme de transformation sociale », communication, colloque « Cent ans après la charte d'Amiens : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs », Amiens.

Copernic (2003), *Pour un « Grenelle » de l'Unédic*, Notes de la Fondation Copernic, Syllepse.

Cour des comptes (CC), *L'Unédic et sa gestion de l'assurance chômage, exercices 2008 – 2014*, Rapport 82015-1438, 2016.

Daniel C. (1998), « L'indemnisation du chômage depuis 1979, différenciation des droits, éclatement des statuts », *Revue de l'IRE*, n° 29.

Daniel C. et Tuchsirer C., « Assurance, assistance, solidarité : Quels fondements pour la protection sociale ? » *Revue de l'IRE* n° 30 - 1999/2

Dockès E. (Dir.) (2017), *Proposition de code du travail*, Sous l'égide du Groupe de recherche pour un autre Code du travail (GR-PACT), Dalloz.

Ewald F. (1987), *L'État providence*, Grasset.

Eydoux A., « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », *Droit social*, mars 2018.

Freyssinet J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage

en France », *Revue de l'IRES*.

Friot B. (1998), *Puissances du salariat, Emploi et protection sociale à la française*, la Dispute.

Giraud B. (2006), « Négociier avec l'État. Les conditions institutionnelles et sociales de l'action des syndicalistes dans l'espace de la négociation nationale », communication, Colloque « Cent ans après la charte d'Amiens : la notion d'indépendance syndicale face à la transformation des pouvoirs », Amiens.

Gramsci A. (1978) [1932], *Cahiers de prison*, N°13, NRF 1978 p. 349 - 447.

Gravouil D. (2017), « Assurer des ressources à tous, avec ou sans emploi, est une utopie », in MNCP, *Chômage, précarité : halte aux idées reçues*, p. 179 – 185.

Hennequin F. et Videcoq (2018), « Service public de l'emploi et droits des chômeurs : la bonne équation », *Droit social*, mars, p. 286 – 289.

Labèguerie M. (1979), *Aide aux travailleurs privés d'emploi*, Rapport au Sénat, 9 janvier 1979.

Notat N. (1998), Entretien, *Libération*, 5 janvier 1998.

Rodotà S. (2016), « [Vers les biens communs. Souveraineté et propriété au XXI^e siècle](#) », *Tracés*. Revue de Sciences humaines en ligne, 2016..

Unédic (1983), *Historique du Régime d'Assurance Chômage 1959 – 1982*, Unédic.

Villiers C. (2003), « Le PARE, premier bilan », *Mouvements*, 2003/1 (no25), p. 110-114. DOI 10.3917/mouv.025.0110.

Notes

[1] Accord national interprofessionnel du 31 décembre 1958, signé par CGC, CFTC, CGT-FO, CNPF, puis adhésion de la CGT le 9 janvier 1959.

[2] Programme du CNR, *Les jours heureux*, 1944.

[3] Mais son poids doit être relativisé au sein du gouvernement, face à Jacques Rueff, libéral, conseiller économique de De Gaulle, qui s'oppose à la mise en place d'un système assurantiel sur le chômage (Unédic, 1983, p. 4).

[4] Colette Bec défend dans son ouvrage la dimension de justice sociale portée par la Sécurité sociale à son origine, ce qui passe selon elle par une politique redistributive que seul l'État peut assumer. Elle défend donc que les réformes successives ont affirmé le rôle de la cotisation sociale au détriment d'une véritable « réforme fiscale qui aurait fait sa place à une réforme du financement de la Sécurité sociale à la fois plus juste et plus efficace » (Bec, 2014, p. 199). Ce choix accompagne d'après elle « la priorisation de la logique gestionnaire » (idem, p. 202).

[5] Il s'agit des CDD, de l'intérim et des salariés des annexes 8 et 10.

[6] François Sarfati et Claire Vivés, « Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire », *La Revue de l'IRES* n° 88 • 2016 / 1, p. 3-32.

[7] La convention Unédic de 2003 est ainsi signée par la seule CFDT du côté syndical, ce qui n'empêchera pas son agrément par le gouvernement à travers son extension.

[8] C'est pourquoi nous ne partageons pas cette remarque d'Anne Eydoux : « L'Unédic est gérée paritaire, ce que justifie le financement de l'assurance chômage par les cotisations des employeurs et des salariés. » Anne A. A. Eydoux, « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », *Droit social*, mars 2018, p. 285.

[9] E. Macron, programme de travail assurance chômage, janvier 2018.

[10] Commission européenne, *Croissance et emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM, Réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998*, II/33/98-FR, p. 20.

[11] Les Économistes atterrés et la Fondation Copernic, *Faut-il un revenu universel ?*, Paris, Éd. de l'Atelier, 2017.

[12] Paul-Henri ANTONMATTEI, Jean-Christophe SCIBERRAS, *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ?*, rapport au Ministre du travail, 2008.

[13] Allocations versées en trop sur le mois en cours, le montant réel ne correspondant pas, et le trop perçu est réclamé ensuite, parfois plusieurs mois après, mais sans transparence.

[14] CESE, *L'impact du chômage sur les personnes et leur entourage : mieux prévenir et accompagner*, 2016. p. 8.

[15] La dette est estimée entre 33 et 36 milliards d'euros, ce qui correspond à une année de fonctionnement de l'Unédic. Voir le Rapport intermédiaire par le Groupe d'audit citoyen de la dette de l'assurance chômage, (GACDAC), Avril 2018.

[16] Voir le chapitre « Réduire la durée du travail », in Attac, *Cette crise qui n'en finit pas, Par ici la sortie*, Les Liens qui libèrent, 2016, p. 197-214.