

---

---

## **De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts**

---

*Sylvie MOREL* \*

L'incertitude et la précarité auxquelles sont soumis les individus concernant l'accès aux moyens d'existence, ou ce que l'on appelle communément l'« insécurité économique », est la problématique centrale de l'économie institutionnaliste de l'emploi et de la sécurité sociale. La réflexion sur l'institution de règles collectives visant à réduire cette insécurité est essentielle à l'économiste institutionnaliste dans son effort de théorisation et de connaissance concrète des organisations et des normes sociales. Dans cette optique, l'analyse des transformations institutionnelles susceptibles d'altérer les statuts économiques institués au sein de la société salariale est aussi indispensable. Or, dans le domaine de la sécurité sociale, nous assistons, depuis le début des années quatre-vingt, et ce dans plusieurs pays, à une nette dégradation des protections assurancielles et à leur remplacement par des mécanismes d'assistance. Ce mouvement correspond à une régression dans l'esprit et le contenu de la protection garantie par la sécurité sociale. En France, ce mouvement régressif est d'autant plus pernicieux qu'il est justifié par un soi-disant impératif de « solidarité », fondé sur la distinction ambiguë entre « assurance » et « solidarité ». Cette distinction est en fait une opposition fallacieuse servant à légitimer des réformes institutionnelles qui privilégient la logique des mécanismes assistanciers contre celle de l'assurance sociale. En effet, le principe de l'« assurance » – technique des programmes contributifs – est présenté

---

\* Professeur à l'Université de Laval - Québec  
L'auteure tient à remercier Jean-Jacques Gislain et Ginette Dussault pour leurs commentaires constructifs ainsi que Francine Jacques, pour la révision du texte.

comme ayant un contenu « social » différent de celui de la « solidarité » – associé aux politiques sociales financées par l'État, ce dernier principe étant jugé le seul conforme à l'entraide et la générosité sociales.

Dans ce texte, nous tenterons de montrer que de dresser ainsi l'« assurance » contre la « solidarité » nuit à une bonne compréhension des enjeux entourant la sécurité sociale. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur une opposition qui nous semble analytiquement plus fructueuse, celle entre l'assurance sociale et l'assistance sociale. Dans l'analyse des politiques sociales, il importe d'identifier la **combinaison des droits et des devoirs** sur la base de laquelle la protection est fournie aux individus. Car, en effet, la sécurité sociale comprend différentes techniques qui sont autant de systèmes de règles distincts dont il faut comparer les avantages respectifs en termes de qualité de statut institué pour les personnes concernées. Porter le débat sur le terrain des techniques et de leur comparaison est une manière de mesurer le processus de dégradation sociale en cours avec la substitution de l'assurance par l'assistance.

Précisons que nous n'employons pas l'expression de sécurité sociale au sens qu'on lui donne en France, où, conformément au découpage institutionnel des politiques sociales particulier à ce pays, elle désigne les « branches » santé, retraite et famille, mais selon l'acception consacrée au niveau international, comme ayant trait à « l'ensemble des régimes publics dont la fonction est de protéger la situation économique des individus ou des familles en cas d'éventualités susceptibles de provoquer la perte, l'absence, l'insuffisance de revenu ou une augmentation des charges financières » (pauvreté, chômage, maladie, retraite, famille (Poulin Simon, 1981).

Nous procéderons en trois temps. La première section vise à clarifier les termes de la discussion. Après avoir introduit l'approche théorique que nous utilisons pour analyser les politiques sociales du point de vue des statuts qui y sont institués, l'institutionnalisme de J. R. Commons, nous définirons nos concepts, d'abord au moyen d'une typologie des transferts sociaux et, ensuite, en examinant de plus près l'assurance sociale que le sens commun conduit souvent à dénaturer. Nous nous interrogerons alors sur les analyses courantes de l'assurance chômage qui associent à tort cette protection au seul « chômage conjoncturel ». Dans la deuxième partie, nous étayerons notre diagnostic des dangers de la montée de l'assistance sociale dans la couverture du risque chômage, c'est-à-dire en quoi « l'assistance chômage » est synonyme d'une dégradation des statuts des chômeurs. **Enfin, nous examinerons certaines voies de réforme du système d'indemnisation du chômage. Celles-ci vont dans le sens du renforcement des assurances sociales, manière d'éviter que le processus de nivellement par le bas, actuellement à l'œuvre, ne s'intensifie, compromettant de plus en plus les possibilités d'en inverser le cours .**

## 1. Quelques précisions sur l'orientation et les termes du débat

### *Une approche économique institutionnaliste*

L'orientation donnée à l'analyse des politiques sociales par la théorie économique orthodoxe, caractérisée par la place démesurée qu'y occupe la question de l'incitation au travail, cela dans un cadre théorique marqué, par ailleurs, par des présupposés méthodologiques éminemment réducteurs, fait lourdement dévier l'analyse de la relation emploi-sécurité sociale. En raison notamment de ses prescriptions normatives implicites, ce biais théorique participe directement des choix pratiqués depuis la dernière décennie en matière d'indemnisation du chômage (assurancielle et assistancielle), qui, au lieu d'orienter les transformations de la relation salariale dans le sens du mieux-être de la collectivité, non seulement les subissent, mais en accélèrent les dérives.

Nous avons choisi, pour notre part, de trancher avec cette approche en recourant à un cadre d'analyse radicalement différent : celui de la théorie institutionnaliste de J. R. Commons. Sa conception du sujet économique comme individu inséré dans différents réseaux de relations sociales et comme citoyen doté de droits et de devoirs, la prééminence accordée à la notion de conflit dans la distribution des richesses ainsi que son approche évolutionnaire, transdisciplinaire et éthique font d'elle une grille d'analyse éclairante pour penser autrement les politiques sociales. Cependant, l'application de la théorie de Commons à l'analyse des problèmes économiques actuels, comme ceux de l'emploi et de la sécurité sociale, est un chantier assez récent. En outre, ceci expliquant cela, le cadre théorique de cet auteur est mal connu. Nous nous limiterons ici à en présenter un volet qui nous semble particulièrement pertinent dans le cadre d'une réflexion sur la sécurité sociale, à savoir le fait qu'il oriente l'analyse économique dans l'optique de la citoyenneté.

Commons définit l'institution, son concept le plus englobant, comme étant « l'action collective en contrôle de l'action individuelle ». L'institution comprend les modes de pensée (dont la coutume, c'est-à-dire les croyances, les valeurs et les représentations sociales) autant que des éléments concrets (toutes les formes d'organismes ou de procédures structurées). Les organismes appelés généralement des « institutions » (État, famille, syndicats, etc.) sont, pour Commons, des *going concerns*. Les individus interagissent dans le cadre des transactions, où leurs relations sont enserrées dans différents réseaux de négociation. Ils participent, à des degrés divers, à définir les règles du jeu mais leur action est aussi contrainte par ces mêmes règles, c'est-à-dire par l'action collective. Dans cette perspective, un programme de recherche institutionnaliste a trait à « l'investigation scientifique de ces relations économiques de citoyens à citoyens » (Commons, 1934 : 157).

Pour Commons, le conflit est le point de départ de l'analyse économique. Il concerne la distribution des richesses ou, plus exactement, des droits légaux de propriété garantissant un accès futur aux marchandises. Car l'économie institutionnaliste s'impose en tant que l'économie « des droits de propriété ». Son ob-

jet ne réside pas dans les quantités physiques mais dans la relation sociale que les marchandises établissent entre les individus, c'est-à-dire les rapports de propriété que codifie et régule le droit. Dans un univers de rareté « sociale », tous les êtres humains désirent avoir un contrôle légal sur les « biens » futurs, ce à quoi concourent en particulier les institutions du salariat, en régulant la distribution (primaire) et la redistribution (ou distribution secondaire) des revenus. Mais outre le conflit, la dépendance et l'ordre sont aussi des constituants des relations sociales. L'interdépendance entre les membres de la société est, pour Commons, le fait incontournable de toute organisation sociale, y compris capitaliste. Cela ne signifie nullement que les individus ont le même statut, c'est-à-dire le même pouvoir économique. En particulier ceux et celles qui vivent de leur travail salarié, directement par leur salaire ou indirectement par les revenus de substitution, ont un pouvoir de négociation très affaibli du fait de la pauvreté des opportunités qui s'offrent généralement à eux. **Ce manque d'alternative les met en position de faiblesse – l'auteur parle de rapports de coercition – dans les relations sociales. L'institutionnalisme commonsien intègre donc dans l'analyse la dimension éthique car l'ordre institué, fruit du processus permanent de régulation du conflit par l'action collective, requiert d'établir des règles qui compenseront les effets de la position d'infériorité économique du plus grand nombre. Cette nécessité d'une compensation des positions de non-pouvoir par des institutions favorables aux salariés, comme la législation du travail et la sécurité sociale, est ce que Y. Ramstad qualifie, chez Commons, de « théorie de la citoyenneté dans le travail ». Cette citoyenneté, dont l'éthique de la responsabilité et de la raisonnablement sociales s'exprime concrètement dans le « droit social », prend la forme de l'institution d'un statut économique de sécurité, c'est-à-dire de la garantie d'une position sociale de « sécurité d'anticipations » quant aux moyens d'existence pour les citoyens qui seraient, si on laissait faire, en position de vulnérabilité économique.**

C'est ainsi que l'institutionnalisme commonsien conduit à poser le problème de la sécurité sociale en termes de statut, de position instituée garantissant des droits et imposant des devoirs économiques. L'institutionnalisme, l'analyse de l'action collective, met ainsi l'accent sur la façon dont sont socialement construites et régies par des règles opérantes formelles, les positions sociales respectives de droits et de devoirs, définissant à leur tour les statuts économiques. Dans les diverses transactions, les individus peuvent occuper différentes positions économiques qui leur confèrent respectivement un statut économique, un ensemble de droits et de devoirs vis-à-vis des autres et de la collectivité (Commons, 1934 : 81). Commons définit le statut économique comme « consistant en des anticipations en fonction desquelles chacun vis-à-vis des autres oriente son comportement économique » (1934 : 70) . **Quatre statuts économiques sont identifiés par l'auteur : la sécurité, la conformité, la liberté et la vulnérabilité. Les relations entre les**

**positions économiques occupées par les individus sont corrélatives et réciproques. Les statuts de chacun sont donc institués par interrelation couplée.**

Dans le cas où l'action collective vient supporter une position d'action individuelle qui, sans une action collective compensatrice, en serait une de vulnérabilité, on est dans le cas de figure de l'interrelation couplée de type sécurité/conformité : l'action collective institue, pour l'acteur à protéger, une position de sécurité d'anticipations en requérant des autres positions d'acteurs qu'elles se conforment aux anticipations de l'acteur protégé. Si, en revanche, l'appui de l'action collective est refusé à l'acteur en position vulnérable, ce dernier se trouve alors dans une interrelation couplée de type liberté/vulnérabilité : alors que l'acteur en position de pouvoir a la liberté d'agir comme bon lui semble, l'acteur en position vulnérable subit la perte ou le gain consécutif à l'exercice, par le premier, de sa liberté (Commons, 1934 : 81). Ces statuts économiques correspondent à des relations sociales, qui sont aussi au nombre de quatre et se déclinent en termes de droits et de devoirs. Ainsi, lorsque l'action collective vient appuyer une position d'acteur, elle crée un droit pour l'individu qui l'occupe, ce qui correspond, pour la position en vis-à-vis dans la transaction, à un devoir pour l'individu concerné. Cette relation sociale de droit/devoir équivaut à l'institution de statuts économiques de sécurité/conformité . **Inversement, quand l'action collective n'offre aucune garantie, il s'ensuit une relation sociale de non droit/non devoir, correspondant aux statuts économiques de vulnérabilité et de liberté .**

Ainsi, dans le cadre d'analyse commonsien, les individus qui occupent des positions dans les transactions contrôlées par l'action collective sont des personnes avec des **droits et des devoirs, des libertés et des vulnérabilités**, bref des « individus-citoyens » . Que l'analyse porte sur la relation salariale ou sur les relations assurancielle ou assistancielle, la perspective de l'économie institutionnaliste commonsienne est toujours orientée vers le « sujet-citoyen » . Ce type d'approche est particulièrement adapté au domaine d'étude des politiques sociales. En somme, l'analyse institutionnaliste de la sécurité sociale et de l'emploi est centrée sur l'évaluation des **statuts**, c'est-à-dire des **formules de droits et de devoirs** institués pour les personnes concernées dans les différents programmes de sécurité sociale.

### ***Objectifs et techniques de la sécurité sociale***

La sécurité sociale s'inscrit de plain-pied dans le conflit capital-travail inhérent à la société salariale, qui provient de la difficulté de ses membres d'assurer leur survie dans le système de **droits de propriété** du capitalisme développé. Son objectif fondamental est d'assurer la sécurité économique des individus (ou sécurité d'anticipations). **Ainsi, la sécurité sociale est un « système de garanties aux individus contre la perte (de revenus) provenant de catastrophes majeures et mineures causées par les institutions et les pratiques sociales, politiques, et économiques »** (Gagliardo,

1949 : 10). Elle vise à couvrir tous les risques majeurs menaçant l'autonomie financière des salariés et de leurs « dépendants ». C'est en ce sens que la notion de « risque social » est rattachée à la sécurité sociale, se rapportant aux événements susceptibles de supprimer le revenu ou, plus généralement, de réduire le niveau de vie des individus. Il est utile d'envisager la sécurité sociale à partir des trois grandes logiques qui la composent : l'assurance sociale, l'assistance sociale et les transferts universels.

L'assurance sociale forme la catégorie des transferts contributifs, alors que l'assistance sociale (ou transferts sélectifs) et les transferts universels sont dits non contributifs. L'assurance sociale vise prioritairement à garantir une certaine continuité de revenus lors des interruptions d'emploi. C'est pourquoi les prestations sont généralement proportionnelles au salaire antérieur. Les transferts sont contributifs, car ils ne sont versés qu'aux salariés ayant fourni leur quote-part (ou à leurs ayants droit) par le biais de la cotisation salariale. Les modèles de financement de l'assurance sociale varient selon l'importance respective de la participation des employeurs, des employés et de l'État. Nous reviendrons plus loin sur cette question centrale de la contribution financière des pouvoirs publics aux politiques d'assurance sociale.

L'assistance sociale obéit à une logique tout à fait différente. Il s'agit d'un transfert non contributif financé par l'impôt. Cependant, là n'est pas son trait distinctif puisque les transferts universels entrent dans la même catégorie. La caractéristique essentielle de l'assistance sociale ne se trouve pas au niveau de son mode de financement mais de ses conditions d'octroi : c'est le fait qu'il s'agit d'un transfert sélectif. Un transfert est sélectif quand il est versé sous condition de ressources, c'est-à-dire quand les allocataires sont « sélectionnés » sur la base du critère du revenu ; en ce sens, les programmes d'assistance sont toujours « conditionnels ». Cela explique que le but premier de l'assistance sociale soit de soulager la pauvreté, à partir d'une redistribution verticale des revenus. C'est aussi à ce titre qu'elle est dite curative par opposition à l'assurance, qui est préventive.

Une telle typologie a pour premier avantage de mettre en relief le fait que la richesse de la sécurité sociale tient à la diversité des fonctions qu'elle remplit, élément qui semble échapper aux défenseurs du revenu d'existence substitutif. En effet, ces trois types de transferts poursuivent des objectifs distincts, ce que l'on doit reconnaître pour évaluer correctement les politiques sociales. Si le principal objectif de la sécurité sociale n'est pas la lutte contre la pauvreté mais l'institution d'un **statut économique de sécurité**, chaque fois qu'un risque social équivaut à une privation de revenus, chaque fois qu'un « salarié » est empêché de gagner sa vie, l'assurance sociale est la forme de protection collective la plus appropriée. Spécifiquement orientée vers le maintien des revenus salariaux, elle est la seule à constituer ainsi un réel substitut salarial. Dans une société salariale, marquée par la permanence des interruptions de revenu, l'assurance sociale est garante de **statuts de sécurité** de qualité.

### *La nature de l'assurance sociale*

Une première explication de l'émergence de l'opposition « franco-française » entre « assurance » et « solidarité » tient à une spécificité de la France, qui est ce refus de parler « d'assistance » pour désigner les programmes sous condition de ressources. Comme on qualifie ces derniers par le terme de « solidarité », cela explique que le découpage traditionnel « assurance-assistance » y soit désigné par le couple « assurance-solidarité ». Or, mettre en opposition « assurance-solidarité » conduit à considérer ces deux concepts sur le même plan alors qu'une différence de nature les démarque : l'assurance est une technique, la solidarité, un principe. La « solidarité » vient de l'interdépendance existant entre les personnes dans différents espaces sociaux : famille (solidarité familiale), salariat (professionnelle) ou nation (nationale). Elle n'est pas l'attribut exclusif d'une technique de la sécurité sociale. En France, le principe de solidarité est à la base de la sécurité sociale tout entière, la doctrine du solidarisme ayant orienté l'ensemble des politiques sociales dont se dote l'État français durant le XX<sup>e</sup> siècle, dans l'assistance sociale comme dans l'assurance sociale.

Une autre raison explique l'opposition assurance-solidarité : l'amalgame entre assurance sociale et assurance commerciale. À ne point reconnaître que ces deux formes d'assurance sont, malgré leurs points communs, fondamentalement distinctes, on nie à l'assurance sociale sa dimension redistributive et, par conséquent, la solidarité qui la fonde. Ainsi, l'utilisation du même terme d'assurance dans les deux expressions « peut résulter en une incompréhension de la nature fondamentale d'un programme de sécurité sociale par le public en général, qui a tendance à concevoir ce dernier à partir de sa familiarité avec l'assurance commerciale et de sa connaissance de cette dernière » : on « n'a encore (...) qu'une idée confuse de l'assurance sociale, car on attache trop d'importance au premier mot et pas assez au deuxième ». Cette confusion doit être dissipée.

De façon générale, l'assurance est une technique de prévoyance collective permettant d'étaler parmi un grand nombre d'individus le poids de pertes monétaires qui, autrement, seraient supportées par seulement un petit nombre d'entre eux (Gagliardo, 1949 : 11). Or, il existe plusieurs risques sociaux auxquels les salariés sont exposés et pour lesquels l'assurance commerciale n'est pas fournie ou ne l'est qu'imparfaitement. Cela se produit, premièrement, quand on ne peut prédire avec suffisamment de certitude l'étendue des pertes susceptibles de survenir. Cela est le cas d'un « risque dynamique », c'est-à-dire « un risque pour lequel on ne peut calculer de distribution de fréquences ou pour lequel celle-ci est instable » (Bellemare 1981 : 68). Le chômage est un exemple de risque dynamique. Comme l'entreprise privée doit, pour fournir une assurance, pouvoir calculer un risque mais aussi utiliser les résultats obtenus pour fins de prévision, la

protection contre le chômage ne peut lui échoir. Le secteur privé « peut commercialiser une protection contre des risques statiques alors qu'il ne peut s'engager à assurer des risques dynamiques » (Bellemare, 1981 : 69).

Deuxièmement, l'assurance commerciale ne peut protéger tout le monde. Tout d'abord, la plupart des personnes sous-estiment ou ignorent l'étendue du danger auquel elles sont exposées et ne sont pas prêtes, par conséquent, à payer le coût d'une protection. Ensuite, il est difficile de recueillir régulièrement les primes des personnes dont les revenus sont faibles ou irréguliers. Mais surtout, plusieurs salariés ne peuvent payer les primes qui les assureraient contre les risques sociaux. **L'on arrive ici à une pierre d'achoppement de taille de l'assurance commerciale : les groupes considérés comme de mauvais risques sont exclus de la protection offerte par cette dernière en raison du montant prohibitif des primes. Comme l'entreprise privée tente de tarifer son produit en fonction de la classe de risque à laquelle appartient l'assuré, les personnes susceptibles de subir fréquemment une interruption de revenu doivent payer une prime plus élevée que les autres, montant pouvant aller jusqu'à dépasser la protection promise. Pour ces personnes, la prévoyance n'offre plus alors aucun intérêt.**

Outre l'exclusion, la tarification par classe de risques pratiquée par les assureurs privés crée aussi une structure de prix régressive parce que « l'incidence des risques de perte de revenu est, la plupart du temps, inversement proportionnelle à la taille du revenu : ceux dont les revenus sont faibles doivent, pour une protection identique, payer une prime plus élevée que ceux dont les revenus sont élevés » (Bellemare, 1981 : 72-73). Outre les lacunes de l'assistance, c'est pour pallier ces problèmes que l'assurance sociale a été conçue. Car, dans sa nature et sa fonction mêmes, elle se distingue de l'assurance commerciale, protégeant des risques majeurs, « dont l'étendue parmi la population et la gravité des effets sont d'une telle importance qu'ils en deviennent « sociaux » par leur portée et leur nature » (Myers, 1993 : 878). Ainsi, l'assurance sociale représente un saut qualitatif dans l'évolution des politiques sociales. De fait, les différences existant entre l'assurance sociale et l'assurance commerciale portent sur des aspects fondamentaux.

Tout d'abord, l'assurance sociale a pour fonction d'opérer une redistribution horizontale des revenus entre des catégories de la population à risques différenciés, et donc de protéger des groupes qui seraient autrement exclus de toute couverture. Autrement dit, la neutralité actuarielle n'est pas un principe de l'assurance sociale. **Les cotisations sociales ne sont pas liées au risque. Elles sont les mêmes pour tous les salariés touchant un même niveau de revenu même si les risques sociaux peuvent varier considérablement selon les entreprises, les industries, les secteurs, les régions ou encore les statuts d'emploi. La même contribution est donc demandée à des individus qui représentent des risques dif-**



férents. Ce trait distinctif de l'assurance sociale vient du pouvoir de contrainte conféré à l'État.

En effet, c'est parce que ce dernier est en mesure d'imposer à tous les salariés une obligation légale d'affiliation à l'assurance sociale que celle-ci devient un mécanisme de protection accessible à un coût abordable au plus grand nombre, y compris ceux qui sont fortement exposés au risque : « L'État peut mettre sur pied des mécanismes de transferts que les institutions privées sont incapables (d'établir) (...) (notamment) du fait qu'il peut regrouper les individus en un seul groupe et qu'il peut ainsi effectuer des transferts entre les bons et les mauvais risques » (Bellemare, 1981 : 69). Autrement dit, les bons risques annulent les mauvais. Cette particularité de l'assurance sociale est passée sous silence, voire même contredite, par de nombreux analystes, ce qui offre une image tronquée de cette institution parce que calquée sur le modèle de l'assurance commerciale. Dès lors que l'assurance sociale se voit reconnaître ses spécificités, on comprend aussi pourquoi son financement partiel par l'État, c'est-à-dire par la population dans son ensemble, est tout à fait en accord avec sa mission. Il est donc inexact d'affirmer, comme le font certains auteurs, que le financement public de l'assurance sociale a pour effet de la dénaturer.

Qu'en est-il maintenant de l'assurance chômage dont on dit souvent qu'elle serait désormais périmée parce que conçue pour répondre au chômage transitoire et non pas « structurel » d'aujourd'hui ? Si l'on part, une fois de plus, des concepts de risque social et de **statut économique**, c'est-à-dire que l'on analyse l'assurance chômage en tant que l'une des formes de ce système général de régulation des risques différenciés qu'est l'assurance sociale, les fonctions de cette **institution** apparaissent autrement. L'assurance chômage est vue comme un mécanisme de répartition du revenu courant entre les « bons » et les « mauvais » risques, c'est-à-dire un système de correction des inégalités face au risque chômage (Bellemare, 1981).

L'analyse de l'histoire devient ici un passage obligé, conformément au caractère « évolutionnaire » de l'institutionnalisme. L'étude historique de l'évolution des dépenses gouvernementales « montre bien à quel point la poursuite de la sécurité économique a modelé de nombreuses institutions ». En matière de sécurité sociale, on constate que l'adoption de mécanismes d'assurance sociale découle avant tout de la « persistance des pénuries d'emploi » (Bellemare, 1981 : 569). En effet, l'assurance sociale est venue remplacer les formes antérieures de protection (assistance, assurance commerciale) **quand il s'est avéré que les problèmes de dépendance et d'insécurité économiques engendrés par l'industrialisation étaient inhérents au capitalisme développé, autrement dit que le chômage n'était pas un aléa conjoncturel mais une caractéristique permanente de ce système (Bellemare, 1981). Or, la chronicité du phénomène de pénurie d'emploi crée une inégalité**

fondamentale entre les citoyens, cela en raison du caractère discriminatoire de ce dernier : certains groupes, historiquement les femmes, en sont plus affectés que d'autres . Aussi, avec l'institution de l'assurance chômage, il ne s'agissait pas simplement d'assurer les individus contre la perte d'un emploi mais plutôt de compenser l'inégalité des différents groupes « régionaux, démographiques et occupationnels » face à l'incidence d'un problème désormais considéré comme « structurel », le chômage provenant du phénomène de pénurie d'emploi : « Dès son origine, le régime d'assurance chômage ne vise pas à protéger les chômeurs dits « frictionnels » mais plutôt à redistribuer des revenus à ceux qui sont pénalisés par le manque d'emploi. Il s'ensuit que ce régime ne doit pas être considéré comme un mécanisme d'assurance (commerciale) mais plutôt comme un mécanisme de transfert visant à compenser ceux qui subissent les conséquences de la pénurie d'emploi » (Bellemare, 1981 : 569-570).

L'assurance chômage vise ainsi à compenser les effets d'une partie des inégalités de pouvoir des uns et des autres dans la **négociation sociale** pour l'accès à l'emploi, c'est-à-dire aux richesses sociales. Si son champ d'action a trait aux situations de **vulnérabilité** économique qui sont « des problèmes collectifs de transferts de revenus » ou, ce qui est identique, « d'appropriation de la production courante » (Bellemare, 1981 : 113, 39), l'assurance chômage est en phase avec le phénomène de l'exclusion, « nouveau risque social » lié à la précarisation de l'emploi et de la famille.

## **2. Le relais de l'« assistance chômage » ou la dégradation des statuts**

Depuis la décennie des années quatre-vingt, la montée de l'assistance sociale est, dans de nombreux pays, un fait indéniable . Cela est particulièrement frappant en matière d'indemnisation du chômage, où l'assistance prend progressivement le relais de l'assurance sociale en raison de la hausse du chômage de longue durée, des emplois précaires et des restrictions apportées aux programmes d'assurance chômage . Cependant, alors qu'il y a dix ans, nous parlions de l'affirmation d'une tendance, c'est d'un véritable enlisement dont il est aujourd'hui question . D'où la gravité des phénomènes de **vulnérabilité économique** actuels. Car ce déplacement vers l'assistance signifie surtout une dégradation des statuts pour les chômeurs et les chômeuses concernés, par rapport à ce qui existerait si l'assurance chômage remplissait vraiment son rôle.

Avant d'aller plus loin à ce sujet, quelques mises en garde s'imposent. Tout d'abord, l'ampleur de la détérioration des statuts qui s'opère par le biais du processus de substitution de l'assurance sociale par l'assistance ne peut être pleinement appréciée qu'à partir de l'étude précise et détaillée des programmes. Par exemple, la Grande-Bretagne, qui déploie une formule assurancielle « minima-

liste » face au risque chômage (indemnités forfaitaires et non pas proportionnelles au salaire antérieur), décrit un cas de figure où le statut des assurés est plus proche de celui des assistés que ce que l'on observe dans des pays comme la France ou les États-Unis. Le mouvement de dégradation relative des statuts s'en trouve donc atténué. Deuxièmement, lorsque nous comparons en bloc les statuts institués dans l'assurance à ceux issus de l'assistance, nous ne prétendons nullement qu'il y ait uniformité des règles dans chacune de ces sphères. Une telle affirmation est contredite par les faits : certaines prestations sont hybrides, combinant des éléments de plusieurs logiques, ensuite, les statuts aménagés évoluent dans le temps ou encore varient d'un pays à l'autre ou d'une politique à l'autre dans un même pays. Ce sur quoi nous voulons insister, c'est que l'assistance est toujours le parent pauvre de la sécurité sociale au niveau des statuts institués.

L'assistance sociale offre, par définition, des garanties minimales car elle repose sur une solidarité nationale « conditionnelle » et résiduelle. La faiblesse relative des droits institués dans l'assistance tient à plusieurs raisons qui découlent de son caractère sélectif et de son mode de financement. Il s'agit du manque de réciprocité et de légitimité qui caractérisent l'assistance, de la faiblesse de la protection qu'elle offre, de la stigmatisation qu'elle entraîne, de l'arbitraire qui se glisse dans son application et de l'opacité de ses règles. À cela, s'ajoutent la sensibilité des transferts d'assistance aux décisions politiques et le déficit démocratique dont ses bénéficiaires font les frais. Tous ces éléments nous amènent à considérer que la dynamique de droits et de devoirs instituée par l'assistance définit, par rapport à l'assurance sociale, une solidarité de deuxième ordre.

La première raison qui conduit à douter de la capacité de l'assistance de produire de la solidarité a trait au problème de la réciprocité. Selon J. D. Moon, l'assistance se différencie des autres types de transferts par le fait que le critère de réciprocité n'y est pas respecté. L'argument de l'auteur ne porte pas sur la philosophie présidant à l'instauration de certains dispositifs d'assistance, comme le RMI, consacrant l'approche des obligations réciproques au sein de l'assistance, mais sur les modalités financières de répartition des bénéfices et des charges propres à la technique assistancielle. Ainsi, indique-t-il, « dans la sphère publique, les relations asymétriques de dépendance, dans lesquelles une personne est redevable aux autres sans que ceux-ci ne lui soient redevables de pareille manière sont une violation de cette notion de réciprocité ». Dans l'assurance sociale, ceux qui reçoivent les prestations « ont, au moins en théorie, contribué aux fonds qui les rendent possibles et ont, par là, « gagné » un droit (cette aide) ». Les transferts universels, étant fournis à chacun, n'instituent pas non plus de traitement différencié entre les groupes sociaux. En revanche, l'assistance viole la norme de la réciprocité parce qu'elle institue une séparation entre « ceux qui paient » et « ceux qui reçoivent ». D'un côté, les pauvres sont

les seuls à recevoir une aide tandis qu'au niveau de la contribution **socialement reconnue**, ils sont les seuls à en être exemptés. En divisant de la sorte la population en deux groupes, l'assistance sociale, en plus de la forte stigmatisation qui s'ensuit pour les pauvres, détruit la cohésion sociale. Elle devient aussi plus vulnérable aux changements de l'opinion publique qui la soutient moins fermement que l'assurance sociale : il est plus facile de concevoir une alliance large et inclusive des bénéficiaires potentiels pour appuyer une politique quand tout le monde prévoit d'en bénéficier.

L'absence de réciprocité explicite va de pair avec un problème de légitimité. Ainsi, il est beaucoup plus facile de justifier l'octroi de prestations dans le cas des programmes n'incorporant aucun test de ressources, quand ces dernières semblent avoir été « gagnées » ou « méritées » en raison des cotisations payées. En effet, il est difficile d'ignorer l'importance que revêt, dans la coutume de la société salariale, le fait de contribuer directement et ouvertement au financement d'un programme par un prélèvement obligatoire (cotisation) affecté à un usage précis (l'assurance sociale). Pour les bénéficiaires des transferts et l'opinion publique, la contribution (le manque à gagner salarial) fonde la légitimité de l'aide en lui donnant l'apparence d'une chose « due ». En comparaison, l'assistance est vue comme un transfert à sens unique. L'histoire nous offre plusieurs témoignages en ce sens, notamment de la part des défenseurs des assurances sociales. Le président Roosevelt privilégiait l'assurance sociale, à l'époque du New Deal, parce qu'il croyait « que seul un tel système contributif pouvait fournir une sécurité économique durable et protéger contre tout futur assaut partisan. À ses yeux, financer la Sécurité sociale par une taxe sur la masse salariale créerait une base d'appui politique continue pour le programme, parce que cela donnerait aux gens le sentiment qu'ils avaient gagné leurs prestations et qu'ils étaient en droit de les recevoir en vertu d'une vie de paiements. Jusqu'à présent, l'histoire lui a donné raison ». De même, en France, Jean Jaurès s'exprimant sur le même sujet, en 1905, déclarera : « (Promouvoir l'assurance à laquelle l'ouvrier accède en payant ses cotisations, c'est faire) qu'il n'y ait plus là comme une organisation de charité, mais comme la reconnaissance du droit sanctionné par un sacrifice égal ».

L'assurance sociale est fondatrice d'un « droit » parce qu'elle intègre une formule « contribution-rétribution » qui fait défaut à l'assistance, sauf lorsque cette dernière est explicitement liée à une contrepartie de travail ou à des « activités » d'insertion. Le **statut économique de sécurité**, instauré pour le bénéficiaire, est renforcé par le fait que la protection accordée prend racine dans un **devoir** antérieur, le versement, par l'assuré, d'une cotisation. Pour les employeurs, contribuer financièrement à l'assurance sociale est aussi un **devoir** fondateur d'un **droit**, celui, comme les salariés, d'être associé à l'administration des programmes. Plus encore, ce devoir de contribution peut aussi traduire la

responsabilité directe que la société impute aux employeurs dans l'occurrence des risques sociaux, comme dans le cas des accidents du travail.

La qualité des droits institués dans la relation assistancielle doit ensuite être appréciée à l'aune des montants d'aide fournis. Or, ceux-ci sont toujours d'un niveau tel qu'ils maintiennent les bénéficiaires dans un état de pauvreté : les « programmes pour les pauvres sont irrémédiablement de pauvres programmes » (Poulin Simon, 1981) . L'objectif de soulager la pauvreté se heurte en effet à la nécessité de la mise en cohérence des règles assistancielles avec l'institution centrale qui régule l'accès aux richesses sociales, celle de l'emploi. C'est ici qu'un regard transversal sur l'ensemble des institutions sociales devient nécessaire pour envisager la sécurité sociale et l'emploi comme deux espaces interreliés dont les règles sont articulées. Ce « principe d'interrelation » entre les institutions est le propre de l'institutionnalisme de Commons qui concevait l'économie « comme un complexe de règles entrelacées » . Or, cette articulation entre la sécurité sociale et l'emploi peut épouser plusieurs logiques : l'assistance n'est pas liée à l'emploi de la même façon que l'assurance sociale. Ainsi, si les sphères de l'assurance sociale et de l'emploi s'articulent ensemble horizontalement , celles de l'assistance et de l'emploi sont arrimées l'une à l'autre de façon verticale.

En effet, le traitement réservé aux allocataires de l'assistance est habituellement de qualité moindre que celui des personnes en emploi. Cela est le résultat de l'application du principe de *less eligibility*, au fondement de l'assistance sociale et dont la fonction est de préserver l'« incitation au travail » des personnes « employables » . Il s'ensuit que les transferts assistanciers sont généralement d'un montant inférieur à la rémunération minimale du travail, le salaire minimum, établissant ainsi un continuum vertical entre l'assistance sociale et l'emploi. Le problème de l'incitation au travail, inhérent aux transferts d'assistance, compromet donc la capacité de l'assistance de fournir aux pauvres une sécurité financière. L'incitation au travail est aussi une préoccupation qui traverse les débats sur l'assurance chômage mais elle est beaucoup moins fondamentale « dans le cas des programmes contributifs puisque c'est justement par le travail que les bénéficiaires acquièrent le droit aux prestations » (Belle-mare, 1981 : 611). Ainsi, la comparaison des statuts des personnes recevant l'assistance chômage doit s'établir, certes avec ceux des assurés sociaux, mais aussi ceux des salariés.

La sélectivité de l'assistance va de pair avec le fait qu'il s'agit d'un transfert différentiel, c'est-à-dire versé en complément des autres ressources disponibles. Cela soulève un problème de dignité qui met à mal, une fois de plus, le principe de solidarité. Tout d'abord, en tant que traitement curatif de la pauvreté, l'assistance force les individus à être étiquetés comme « pauvres » pour que la solidarité devienne effective : pour « espérer toucher une prestation versée sous conditions de ressources, il faut d'abord montrer qu'on est perdant au grand jeu de la

répartition de la richesse » . Cette visibilité de la pauvreté exerce un effet de stigmatisation qui déprécie la valeur du « droit » associé à ce type de transfert.

Par opposition, l'assurance sociale, conformément à sa nature préventive, intervient en amont de la pauvreté, évitant ainsi ce type de stigmatisme : « Les bénéficiaires de l'assurance sociale n'ont jamais à faire une déclaration publique de pauvreté, ils ne « deviennent » jamais pauvres, ni même pour un instant » . Deuxièmement, la solidarité sociale qui préside à l'assistance est fragilisée par l'arbitraire qui se glisse inévitablement dans l'application de ses règles. Dans l'assistance sociale, les représentants de l'État (agents, travailleurs sociaux, etc.) jouissent d'une marge de manœuvre indéniable dans l'interprétation des règles, d'où une certaine indétermination dans l'application de ce droit, surtout lorsqu'on le compare à l'assurance sociale. Même si l'assistance sociale représente aujourd'hui une avancée certaine par rapport à des formes de charité plus archaïques, le problème vient de ce qu'elle consiste d'abord et avant tout en un droit subsidiaire, c'est-à-dire qui n'entre en jeu que lorsque les effets des autres droits ont été épuisés.

Cela ouvre la porte à des différences de traitement entre les individus et entre les régions en raison du nombre et de la complexité des règles déterminant l'admissibilité à l'assistance sociale, le calcul du niveau de l'allocation et le maintien de l'aide. Comme l'explique J.-J. Dupeyrou, une « formidable complexité se concentre dans la périphérie » de la protection sociale, c'est-à-dire dans l'assistance, alors qu'« en son centre – dans lequel (est placée) notamment la distribution des revenus de substitution calculés de façon quasi mécanique à partir des revenus professionnels », le droit est « automatique » . À mesure que s'ajoutent des conditions nouvelles à l'octroi de l'assistance sociale, comme on le voit avec la transformation récente de cette dernière en « aide liée », cette part d'arbitraire s'accroît. Cela génère de l'incertitude chez les bénéficiaires qui comprennent mal les règles, de sorte qu'ils peuvent difficilement prévoir le niveau des ressources dont ils disposeront si leur situation se modifie. M.-T. Join-Lambert (1998 : 105) parle, à ce sujet, des « effets déstabilisateurs pour les personnes », dus à l'opacité des mécanismes en vigueur.

La vulnérabilité de l'assistance, due à son ciblage exclusif sur les pauvres, est accrue par son mode de financement. En effet, les politiques financées uniquement par les revenus généraux de l'État sont particulièrement sensibles à l'arbitraire politique . Elles peuvent être revues plus fréquemment, en fonction des priorités budgétaires ou des orientations restrictives du gouvernement, d'où une plus grande instabilité des droits associés à ce type de protection. Autre aspect, la qualité des statuts institués dans le cadre des politiques sociales passe aussi par les droits politi-

ques reconnus à leurs bénéficiaires. Se pose ici la question de l'organisation et de la représentation collectives des chômeurs. L'érosion de l'assurance sociale et la montée de l'assistance posent un véritable enjeu démocratique. Ce processus risque en effet de se solder par un affaiblissement de la démocratie sociale, à tout le moins dans les pays comme la France, où le paritarisme est institué en matière de droits sociaux. La substitution de l'assurance par l'assistance diminue le potentiel de représentation collective des sans-emploi, car l'on passe d'un lieu où les syndicats ont acquis un droit de gestion vers un espace où ils sont absents.

Enfin, une dernière question est aujourd'hui incontournable avec la transformation récente de l'assistance en relation d'« obligations réciproques », comme on l'observe avec le *workfare* aux États-Unis et l'« insertion » en France : recevoir des transferts d'assistance renvoie dorénavant à un statut régulé sur le modèle de la relation salariale mais sans l'ensemble des droits afférents à cette dernière. Ainsi, il est de sens commun d'affirmer qu'il ne saurait y avoir de pressions pour la mise au travail des pauvres dans un contexte de chômage élevé, étant donné le manque d'emplois. Or, dès que l'on adopte l'approche transversale de l'institutionnalisme, c'est précisément le contraire de cette interprétation qui prévaut comme clef de lecture des transformations en cours dans l'assistance sociale. En effet, c'est, paradoxalement, quand il y a beaucoup de chômage que les pressions se font jour dans l'institution assistancielle pour que la nature des transactions qui s'y déroulent évoluent vers celles de l'institution de l'emploi. C'est parce qu'en tant que mécanisme de dernier recours, l'assistance devient le déversoir du « trop-plein » du monde du travail salarié, que les formes de la relation sociale qui se nouent dans l'assistance miment les traits de la relation salariale. Les personnes « employables » dont la société régule l'action économique, c'est-à-dire l'accès aux richesses sociales, sous la forme d'une relation « contribution-rétribution », doivent continuer d'être traitées selon les mêmes modalités, quand bien même elles relèveraient d'une nouvelle institution, celle de l'assistance, cela afin de préserver les fondements de l'ordre social. La coutume de l'assistance s'est donc rapprochée de celle de l'emploi en épousant la logique fondatrice du droit dans le cadre de la distribution du revenu aux populations vues comme « employables ». Si la mise en cohérence des règles de l'assistance et de l'emploi ne concernait auparavant que le volet « rétribution », via le principe de *less eligibility*, elle s'étend maintenant au volet de la « contribution ».

Ajoutons que le mouvement de diffusion des normes entre les institutions s'opère maintenant en sens inverse. En effet, suite aux nouvelles obligations instituées dans l'assistance chômage, c'est maintenant au tour de l'assurance chômage de se transformer graduellement avec l'imposition de nouveaux devoirs pour les personnes qui reçoivent ce type de transferts (Chassard, Bosco,

1998). On le voit en Europe, avec l'élargissement de la notion de disponibilité au travail, la remise en cause de celle d'emploi convenable et l'exigence accrue, imposée aux chômeurs, de participer à diverses activités (formation, aide au démarrage d'un travail en indépendant, aide à la recherche d'emploi, etc.) (*Ibid*). Cette évolution est aussi observable aux États-Unis .

En définitive, l'assistance est à la sécurité sociale ce que les postes atypiques sont à l'emploi : le prototype d'une situation de précarité, marquée par l'insuffisance des revenus, l'incertitude quant aux ressources monétaires futures et l'isolement, dû à l'absence de représentation collective. Le remplacement progressif de l'assurance sociale par l'assistance fragilise donc gravement le statut économique de sécurité qui avait été institué au niveau de la redistribution des revenus.

### 3. Pour de nouvelles règles requalifiant les statuts

Les critères issus de la théorie institutionnaliste pouvant servir à guider la réflexion sur une réforme de la sécurité sociale découlent en droite ligne des exigences éthiques qui la singularisent. Parmi celles-ci, retenons que l'institutionnalisme commonsien oriente l'évaluation des politiques publiques à partir du concept de « raisonnable ». En vertu de celui-ci, la société **doit en permanence aspirer à réformer ses institutions en prenant pour modèle la situation qui correspond au meilleur arrangement réellement atteint dans la réalité, à une étape historique donnée de développement** . Cela signifie que le nivellement recherché par l'action collective est nécessairement celui qui s'opère par le haut. En d'autres termes, c'est au sein du système d'assurance sociale que la solidarité face au chômage devrait s'organiser. Une mise à plat des propositions allant en ce sens doit donc être effectuée.

Précisons d'abord le diagnostic auquel nous a conduit l'analyse des statuts relatifs institués face au risque chômage. Premièrement, se posent, dans ce domaine, des problèmes d'équité horizontale fondamentaux. Les chômeurs sont traités de façon fondamentalement distincte, selon qu'ils relèvent de l'assurance sociale ou de l'assistance sociale, même s'ils partagent une position de vulnérabilité économique due à l'insuffisance et la précarité des emplois. Cette situation recouvre un problème de discrimination. Dans les faits, ce sont surtout les femmes ou les jeunes qui sont relégués aux statuts déqualifiés de l'assistance chômage. Deuxièmement, le « risque exclusion » résulte aussi d'une mutation du « risque famille ».

En effet, l'extension de l'assistance vient, non seulement de l'emploi, mais aussi de l'instabilité accrue des unions conjugales, témoignant de la transformation de l'institution de la famille .Un deuxième problème d'équité horizontale s'ajoute donc, dans le cas français, au précédent, en raison, cette fois-ci, du manque d'intégration du système d'assistance sociale : le risque croissant de la monoparentalité, dont les incidences négatives sont, une fois de plus, très inéga-



lement réparties entre les sexes, est traité par deux systèmes de règles distincts, ceux du RMI et de l'API.

Le cas des femmes nécessite qu'on s'y arrête particulièrement. Toute discussion orientée vers l'équité dans les droits sociaux ne peut faire l'économie d'un tel détour. En effet, les femmes font les frais d'une double discrimination. Premièrement, la seule contribution de travail reconnue dans la sécurité sociale est le travail salarié, que les femmes ne peuvent exercer dans les mêmes conditions que les hommes. **Par conséquent, elles ne peuvent s'inscrire dans la réciprocité de l'assurance sociale au même titre que leurs homologues masculins.** Deuxièmement, quand les femmes reçoivent l'assistance sociale, elles s'inscrivent dans une relation sociale qui se caractérise, nous l'avons dit, par la non-réciprocité explicite. Car le travail domestique ne reçoit pas la reconnaissance sociale ou financière méritée. **C'est pourquoi les inégalités de statuts à considérer dans une réforme de la sécurité sociale et de l'emploi sont aussi celles qui, au-delà du volet prestation, concernent les contributions de travail. La famille, l'emploi et, depuis qu'elle est instituée en « relation de réciprocité », l'assistance sociale, sont les trois institutions régulant, sur la base de droits et de devoirs différents, l'activité productive des citoyens dont une contribution est exigée par la société.**

D'où l'importance d'agir en amont de la sécurité sociale, au niveau de l'emploi et plus exactement sur son partage, condition *sine qua non* d'un partage équitable des avantages de l'assurance sociale. Améliorer le **statut économique de sécurité** des citoyens passe d'abord et avant tout par l'intégration en emploi. En effet, la combinaison ayant fait historiquement la preuve de sa supériorité au niveau de la qualité des statuts institués pour le plus grand nombre dans une société salariale est l'emploi et l'assurance sociale (Bellemare, 1981 ; Castel, 1995). Pourtant, même à l'apogée de son développement, cette combinaison était loin d'avoir atteint un degré d'évolution la dispensant d'améliorations substantielles. Le processus de perfectionnement du couple emploi-assurance sociale est ainsi resté une entreprise inachevée. C'est ce chantier qu'il convient de remettre à l'ordre du jour. L'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès aux richesses sociales doit aussi être l'un des grands axes d'une politique nationale pour l'emploi et nous ajouterons, par souci de clarté, du travail et de l'emploi : le réel partage de l'emploi présuppose celui du travail domestique. Les politiques visant à mieux répartir ce dernier doivent impérativement être étudiées (congés parentaux et de paternité, aménagement du temps de travail, prise en compte des responsabilités familiales dans l'organisation du travail, etc.). Agir sur l'emploi passe ainsi par une refonte institutionnelle d'ensemble. Ce sont des solidarités collectives qu'il faut mettre en place, les seules susceptibles d'instituer un contrat social sur des bases durables. Aussi, comme dans la sécurité sociale, où le ciblage catégoriel délite la cohésion sociale, les solidarités transversales ne peuvent être créées en opposant les groupes, fussent-ils des

« exclus ». La transformation requise aujourd'hui doit donc aller dans le sens de la requalification des **statuts économiques** de la majorité des citoyens.

Cet objectif se heurte à un obstacle politique important qui tient au fait que l'idée de régulation est discréditée en cette fin de siècle. Deux remarques à ce sujet. Premièrement, pour les institutionnalistes des origines, la « science » obéit à une communauté d'intérêts et reflète, à ce titre, les normes et visions prévalant à une époque. Dans cette perspective, l'interventionnisme de l'État est contesté aujourd'hui, non pour des raisons objectives d'efficacité mais simplement parce que cela n'entre plus dans le « consensus d'opinion » actuel. Deuxièmement, pour quiconque est convaincu, comme les institutionnalistes, que l'économie est tout sauf une entité « naturelle » et qu'elle ne fonctionne toujours que sur la base de régulations, le problème est celui de l'orientation que l'on choisit de donner à celles-ci. Autrement dit, la « non-intervention » est, en soi, une politique publique. La question n'est pas de savoir s'il faut des **règles** mais plutôt de savoir si l'on veut modifier celles qui octroient actuellement aux pouvoirs industriels et financiers un **statut de liberté**, c'est-à-dire les laisse agir comme bon leur semble ; la liberté n'est pas absence de règles mais leur produit.

L'objectif serait ainsi d'en arriver à un « État d'assurance sociale intégré », c'est-à-dire de « parvenir à une généralisation des caractéristiques structurelles de l'assurance sociale tout en renforçant l'intégration des différents éléments de l'État d'assurance sociale » (Leisering, 1996). Cela en tenant compte des mutations de l'emploi et de la sécurité sociale intervenues avec l'« effritement » de la société salariale. Celles-ci se traduisent par l'apparition de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler les « nouveaux risques » sociaux ou encore les « nouveaux besoins sociaux ». L'exclusion est le premier d'entre eux, dû aux mutations des formes du chômage, les privations de revenu provenant de trajectoires professionnelles plus lentes à s'enclencher ou encore plus instables et diversifiées que par le passé. L'apparition de nouveaux risques sociaux est donc la résultante de l'évolution des institutions du capitalisme, correspondant à une nouvelle étape de maturation de ce système.

Différentes avenues peuvent être explorées pour « redéployer le couplage travail-protections construit par la société salariale », c'est-à-dire élargir le statut d'assuré social. D'une part, « il convient de rechercher, dans le cadre du régime d'indemnisation du chômage, une meilleure couverture de l'emploi précaire et des ruptures qui interviennent dans le processus d'insertion dans la vie active » (Join-Lambert, 1998 : 49). À cette fin, l'auteure préconise la création d'un régime particulier pour les jeunes et plus largement les travailleurs précaires, qui couvrirait les périodes de travail courtes actuellement non indemnisées (ou trop faiblement).

Cette proposition recoupe partiellement celle visant à instaurer, pour les bénéficiaires du RMI prêts à exercer une activité professionnelle, une aide s'apparentant à l'ancienne allocation d'insertion. Pour notre part, nous croyons que

parer au « risque précarité » passe avant tout par un réexamen critique des stratégies passées, d'abord au niveau des critères d'admissibilité à l'assurance chômage qui, à force d'avoir été continuellement durcis, privent maintenant de droits de nombreuses personnes. Mais, dans un deuxième temps, une réforme satisfaisante devrait être plus ambitieuse et s'orienter vers une véritable harmonisation des statuts. La proposition de T. Coutrot consistant à « réunifier les différents régimes de garantie de revenu dans un régime d'assurance chômage profondément renouvelé » va dans ce sens. Cet auteur préconise aussi une gestion quadripartite de l'assurance chômage (patronat, syndicats, associations de chômeurs, pouvoirs publics). Cette reconnaissance des sans-emploi comme partenaires officiels accroîtrait leur participation citoyenne tout en prenant acte des défis que pose, pour la démocratie sociale, l'intégration dans les instances décisionnelles des « nouveaux mouvements sociaux ».

Au chapitre des nouveaux droits assuranciers, il y aurait lieu d'étendre les garanties sociales aux nouvelles formes d'activités comme le travail indépendant, dont la croissance est l'une des caractéristiques des mutations actuelles de l'emploi. Cela d'autant plus que l'expansion de ce dernier a beaucoup à voir avec les stratégies d'abaissement du coût du travail des entreprises qui, par le biais de la sous-traitance, externalisent des fonctions qu'elles confiaient auparavant à leurs salariés. Ces nouveaux modes de gestion de la main-d'œuvre ont pour effet d'individualiser la gestion des risques sociaux, **en reportant sur chaque travailleur les responsabilités qui étaient assumées antérieurement de façon collective. Pour rehausser les statuts des travailleurs indépendants, C. Euzéby propose de leur « ouvrir les ASSEDIC » ou de « créer à leur intention un régime spécifique d'indemnisation du chômage »**. Certains pays européens (Danemark, Finlande, Luxembourg, Suède), où l'assurance chômage est accessible aux travailleurs indépendants, offrent, sur ce point, un exemple digne d'être examiné.

Au-delà de la question de l'assurance chômage, l'extension des droits à l'assurance sociale renvoie aussi à l'enjeu fondamental pour les femmes de la reconnaissance de la valeur du travail domestique. « Généraliser le concept de base de travail » dans le cadre de la sécurité sociale, comme le propose L. Leisering est, à ce point de vue, une idée dont les modalités de mise en œuvre devraient être étudiées. Il s'agirait, indique cet auteur, d'accorder des droits à prestations d'assurance « dans le cas de travaux ménagers, d'une activité familiale, d'une activité de soins ou d'une activité bénévole ». Comme le souligne L. Poulin Simon, la « protection aux femmes engagées dans la production domestique par l'assurance sociale représenterait au point de vue économique une extension tout à fait légitime de la sécurité du revenu ». **Étendre les droits assuranciers à la contribution de travail dans la famille favoriserait aussi une individualisation des droits sociaux, c'est-à-dire une reconnaissance à part entière de**

### **l'apport des femmes à la richesse sociale, autrement que par l'extension des droits du conjoint.**

Il y a aussi lieu de s'interroger sur une règle usuelle de l'assurance chômage selon laquelle la prestation est limitée dans le temps, cela en lien, bien sûr, avec la montée du chômage de longue durée qui occasionne des changements drastiques de niveau de vie lors du passage de l'assurance à l'assistance. En effet, si l'on est cohérent avec l'objectif de réduction de l'insécurité économique assigné à l'assurance sociale, il faut admettre que rien ne justifie *a priori* que l'indemnisation du chômage soit de durée limitée : « **L'assurance chômage fut définie comme un programme pour le chômage de courte durée à partir de considérations financières et politiques et non pas après que l'on eût évalué si la perte d'emploi permanente ou le chômage de longue durée étaient des risques assurables (dont la réparation) exigeait une forme quelconque d'assurance sociale.** Les arguments selon lesquels l'assurance chômage est (conçue) pour le chômage de court terme – et qu'elle devrait continuer de faire ce qu'elle fait déjà – ne font que nous dire, en fait, ce que le programme est, tout en présumant résolue la question de savoir ce qu'il devrait être ». Si la question est soulevée maintenant en raison de l'ampleur du chômage de longue durée, elle ne fait pourtant que mettre en relief le caractère insatisfaisant à cet égard des arrangements passés et, parallèlement, la nature toujours perfectible des institutions sociales. En effet, dans la plupart des pays, le chômage de longue durée (masqué dans l'assistance) n'a jamais été indemnisé par l'assurance sociale, cela non pas faute d'avoir su cerner le problème. Il importe donc plus que jamais d'évaluer les coûts économiques et sociaux qu'entraîne l'indemnisation assurancielle à durée déterminée.

Une plus grande accessibilité aux droits assuranciels renvoie à l'extension corrélative des devoirs. Ici, une précision s'impose. Même si le principe de contribution est constitutif de l'assurance sociale, rien n'empêche de faire preuve de discernement dans son application afin d'étendre les garanties assurancielles aux primo-demandeurs d'emploi ou aux personnes occupant des emplois dont la durée est trop courte pour qu'elles puissent se qualifier à l'assurance chômage. La reconnaissance de la dimension sociale des problèmes d'emploi justifie en effet une certaine souplesse dans l'imposition de cette règle assurancielle de l'obligation de cotiser (Bellemare, 1981). Ainsi, lorsque le versement de cotisations sociales pose problème, la solution pourrait être d'étendre le concept de « cotisation fictive », c'est-à-dire « des cotisations que des tiers versent sur la base d'une obligation de droit » (Leisering, 1996, 43). Parmi ces tiers, l'on compte l'État dont la participation au financement de l'assurance sociale pourrait être renforcée et légitimée. La contribution des pouvoirs publics augmente de toute façon *via* les mécanismes d'assistance. Puisque l'apparition de nouveaux risques sociaux signifie que certains mauvais risques augmentent, l'État, conformément à la dimension sociale de l'assurance, est davantage interpellé pour faire jouer les mécanismes assuranciels de compensation des risques entre les groupes. Aussi, d'autres groupes peuvent être mis

à contribution (Leisering, 1996). Ainsi, pour J.-M. Belorgey, « ceux qui ont la chance de travailler, avec un niveau de rémunération convenable » pourraient contribuer à financer, outre leur propre protection, celle des personnes « qui n'ont pas travaillé ou ont moins travaillé, en général involontairement » (Leisering, 1996). Dans certains pays, le déplaçonnement des cotisations sociales serait, de ce point de vue, souhaitable.

Mais la révision de la répartition des coûts de l'indemnisation du chômage dépasse le seul aspect des cotisations sociales. Ainsi, on peut déplorer le fait que le discours sur la « crise financière de l'État-providence », qui justifie la perte de garanties assurancielles, passe sous silence certaines voies de solutions, comme la réforme de son mode de financement. R. Castel préconise donc d'étendre à d'autres revenus que ceux du travail la charge du financement de l'assurance sociale. La répartition des coûts liés au chômage peut être examinée plus en amont par rapport au partage des responsabilités dans l'occurrence même de ce risque. La modulation des cotisations des employeurs selon le risque, pour contraindre ces derniers à supporter la totalité des coûts générés par leur activité, est une proposition qui intervient à ce niveau. Par exemple, T. Coutrot parle de « différencier par employeur le taux de cotisation à l'assurance chômage en fonction de la précarité des emplois dans chaque entreprise », celle-ci étant évaluée par les taux de sortie de l'établissement au lieu des seuls licenciements. Conçue en termes préventifs, comme un moyen d'internaliser les coûts du chômage et d'inciter ainsi les employeurs à stabiliser leur main-d'œuvre, la « tarification au mérite » (*experience-rating*) est une règle spécifique de l'assurance chômage américaine. Son intérêt tient tout d'abord au fait qu'elle consacre le principe de la responsabilité première de l'employeur face au chômage et, ensuite, que Commons en est à l'origine. D'une part, réactualiser la réflexion théorique de Commons sur l'assurance chômage et dresser un bilan critique de l'expérience américaine à ce sujet, constitueraient, sans contredit, deux initiatives susceptibles d'alimenter la réflexion au sujet des règles concrétisant les responsabilités sociales des entreprises en matière de précarité professionnelle. D'autre part, toutefois, les avantages de la tarification au mérite devraient aussi être soupesés au regard de l'examen de ses inconvénients, comme ceux provenant, premièrement, de la réduction concomitante de la solidarité sociale entre les bons et les mauvais risques (Chassard, Bosco, 1998), et deuxièmement, des pressions que ce mode de financement pourrait provoquer de la part des employeurs pour diminuer le coût des programmes et, donc, la protection offerte par ceux-ci. Ces questions méritent, selon nous, d'être approfondies avant de conclure au bien-fondé de ce mode de financement.

Enfin, certains auteurs préconisent, dans une optique proactive, de porter la lutte contre le chômage et la précarité en emploi sur le terrain de l'aménagement

et de la négociation collective d'une plus grande souplesse dans les trajectoires de vie des individus, comme on le voit avec le projet des « marchés transitionnels ». L'institution de *statuts* de qualité est nécessaire au succès d'un tel type de projet. Une certaine continuité de revenu doit donc être garantie entre les différentes « positions » composant chaque itinéraire personnel. En l'absence de rémunération, les garanties assurancielles, particulièrement celle du revenu de remplacement, nous paraissent donc être partie intégrante d'un projet de cette nature. L'assurance chômage pourrait alors se transformer en une « assurance-transition », se modelant à un nouveau contrat social négocié en matière d'emploi.

### Conclusion

La théorie de John R. Commons favorise l'éclosion d'un autre discours et d'autres politiques en matière de sécurité sociale. Elle conduit à repenser l'économie comme une discipline visant à corriger les déficits de pouvoir dans la société, générateurs d'iniquités dans la distribution des *droits et des devoirs* et, partant, d'insécurité économique. Offrant une représentation de l'économie selon laquelle l'être humain est à la fois le créateur et le produit des règles qui façonnent son action, l'institutionnalisme commonsien a ceci de stimulant qu'il situe d'emblée la réflexion économique sur le terrain du politique, où peut enfin réémerger le pouvoir de changer les *règles*. Résignation et fatalisme cèdent ainsi la place aux projets de transformation.

L'ampleur des défis en matière de sécurité sociale est à la hauteur de ceux qui persistent sur le front de l'emploi. Outre l'urgence d'instaurer démocratiquement des règles de partage du travail, la « redéfinition des protections collectives » passe par la consolidation des assurances sociales. Car, si le principe de solidarité innerve l'ensemble de la sécurité sociale, toutes les techniques qui composent cette dernière ne sont pas équivalentes à cet égard. L'assurance sociale est la seule à pouvoir garantir le maintien relatif du niveau de vie, condition d'une véritable sécurité économique, un traitement préventif de la pauvreté, préservant la dignité des personnes et l'exercice de la démocratie sociale, sans laquelle la citoyenneté serait un bien faible mot. L'assurance sociale reste donc, jusqu'à preuve du contraire, la solution la plus juste et la plus efficace pour organiser la solidarité face aux risques sociaux.

La véritable difficulté aujourd'hui consiste à revivifier l'esprit d'une institution garante de la solidarité de tous envers chacun face aux risques de vulnérabilité économique engendrés par le salariat. Pour Commons (1934 : 804), le « problème le plus sérieux de la civilisation capitaliste » était le chômage. C'est pourquoi le maintien durable du plein emploi lui semblait une priorité. Aujourd'hui, la signification profonde de cet objectif n'a rien perdu de son actualité : quelles que soient les formes qu'elle revêt, la préservation d'un statut économique de sécurité pour la majori-

té des citoyens et citoyennes reste l'idéal raisonnable auquel doit aspirer la collectivité.

### Références bibliographiques

- Bellemare D. (1981), *La sécurité du revenu au Canada, une histoire économique de l'État-providence*, Thèse de doctorat, Université. McGill.
- BIT, Bureau International du Travail (1944), *Rapport IV, Sécurité sociale : ses principes ; les problèmes qui se posent à la suite de la guerre*, Conférence internationale du travail, Montréal.
- Bourgeois L. (1907), *Solidarité*, Paris, Armand Colin (1<sup>ère</sup> éd. : 1896).
- Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale, Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castel R. (1998), « Centralité du travail et cohésion sociale », dans J. Kergoat et al.
- Chassard Y., Bosco A. (1998), L'émergence du concept d'employabilité, *Droit social*, n° 11.
- Commons J. R. (1934), *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, New Brunswick & London, Transaction Publishers, 1990, 2 Vol.
- Gagliardo D. (1949), *American Social Insurance*, New York, Harper & Brothers.
- Join-Lambert M.-T. (1998), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997 - début 1998, Rapport au Premier Ministre*, Paris, La documentation Française.
- Leisering L. (1996), "Les limites de l'Etat d'assurance sociale ? Les mutations sociales ou le défi des garanties de revenu publiques", dans MIRE, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*, vol. 2, Rencontres de Berlin, France-Allemagne, Paris.
- Morel S. (2000), *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux Etats-Unis et en France*, Paris, PUF (à paraître).
- Myers R.J. (1993), *Social Security*, Philadelphia, Pension Research Council, University of Pennsylvania press.
- Poulin Simon L. (1981), *Les assurances sociales, pour une sécurité du revenu des salariés*, Montréal, Institut de recherche appliquée sur le travail, cahier n° 18.