

La problématique de la contributivité dans l'indemnisation du chômage

Jacques FREYSSINET

La question de la contributivité n'est pas au centre de l'histoire de l'indemnisation du chômage. Les débats principaux ont porté sur d'autres enjeux avec d'autres concepts. Cependant, à certains moments, certains acteurs ou certains experts ont mobilisé le registre de la contributivité pour justifier des propositions de réforme tantôt au nom de l'équité, tantôt au nom de l'efficacité. Il est intéressant de comprendre quand et pourquoi la contributivité est invoquée. Le débat peut porter sur les contributions respectives des salariés, des employeurs et de l'État. Il peut concerner le rapport entre les durées et les taux de cotisation d'une part, les durées et les niveaux des droits à prestations d'autre part. Il peut aussi s'agir de tracer une frontière entre des prestations dites contributives ou non contributives. Le flou engendré par la polysémie de la notion ne doit pas faire ignorer la réalité des conflits à l'occasion desquels elle est mobilisée.

The issue of contributivity (« contributivité ») is not central to the history of unemployment benefits. The main debates have centred around other issues and other concepts. However, at times, certain actors or experts have deployed the language of contributivity to justify reform proposals, sometimes in the name of equity, sometimes in the name of efficiency. It is interesting to see where and how contributivity is invoked. The debate touches on the respective contributions of employees, employers and the state. It also touches on the relationship between the length and rate of contribution on the one hand and the level of eligibility for benefits on the other hand. It also has to do with drawing a boundary between contribution-based and non-contribution-based benefits. The ambiguity arising from the polysemy of the concept should not cause one to ignore the reality of the conflicts arising wherever it is invoked.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

La question de la contributivité n'est pas au centre de l'histoire de l'indemnisation du chômage. Les débats principaux ont porté sur d'autres enjeux avec d'autres concepts : les responsabilités respectives de l'État et de la négociation collective, le niveau et la durée de l'indemnisation, son utilisation comme outil d'incitation au travail, les phénomènes d'exclusion et de non-recours, les liens entre l'indemnisation et les modes de gestion de l'emploi par les entreprises, sa fonction de stabilisateur automatique dans le cycle économique... Cependant, à certains moments, certains acteurs ou certains experts ont mobilisé le registre de la contributivité pour justifier des propositions de réforme tantôt au nom de l'équité, tantôt au nom de l'efficacité. Il est donc intéressant de comprendre quand et pourquoi la contributivité est invoquée.

La polysémie de la notion de contributivité est mise en évidence par de nombreuses recherches qui portent principalement sur les assurances sociales. Si la polysémie est également manifeste dans le domaine de l'indemnisation du chômage, la transposition des catégories d'analyse n'est pas immédiate. Une étape préalable est nécessaire pour préciser la place qu'elle y occupe et les formes particulières qu'elle y revêt (I). L'histoire nous enseigne que la question s'est posée dans des termes différents selon la nature des régimes d'indemnisation. Si les débats contemporains en France sont généralement centrés sur le régime paritaire d'assurance chômage, on ne peut ignorer que pendant près d'un siècle, ce sont d'autres formes institutionnelles qui ont fonctionné. À l'origine, on trouve des caisses syndicales auxquelles s'ajoutent et finalement se substituent des fonds communaux, subventionnés puis totalement financés par l'État (II). Si le régime paritaire, né en 1958, a conservé depuis lors une remarquable stabilité institutionnelle, il a fonctionné successivement selon trois logiques. Dans un premier temps (1958-1979), il est créé comme un régime complémentaire de l'aide publique (III). Dans une deuxième phase (1979-1984), l'institution paritaire est chargée de gérer un régime unifié d'indemnisation, partiellement financé par l'État (IV). Enfin, depuis 1984, un système dual est mis en place dans lequel les régimes dits d'assurance et de solidarité couvrent des populations différentes (V). Les réformes adoptées depuis 2017 mettent en cause le lien entre la nature des contributions et les droits à prestations (VI). La question de la contributivité se pose dans des termes différents au cours de chacune de ces périodes, ce qui explique les déplacements successifs de la nature des débats et des conflits qui y sont associés¹.

I. Place et formes de la contributivité dans l'indemnisation du chômage

La terminologie utilisée pour qualifier les dispositifs de protection sociale est souvent fluctuante tandis que la notion de contributivité se révèle polysémique (Concialdi *et al.*, 2023 ; Guillaud, Zemmour, dans ce numéro). Il est nécessaire de préciser au

1. Sur l'ensemble de l'histoire de l'indemnisation du chômage : Daniel, Tuchsirer (1999a). Sur les évolutions depuis 1958 : Domergue (2019), Freyssinet (2010), UNEDIC (1983, 1986).

départ les conventions de vocabulaire qui seront utilisées dans le cas spécifique de l'indemnisation du chômage.

1.1. Quatre mécanismes de socialisation de la couverture du risque

Pour éclairer les significations possibles du recours à la notion de contributivité, une typologie de départ distingue quatre régimes élémentaires ou « modèles purs » de socialisation de la couverture du risque : l'assurance individuelle, l'assurance sociale, l'assistance sociale et l'assistance individuelle².

- L'assurance individuelle est un dispositif de protection d'une personne physique ou d'une personne morale contre des risques imprévisibles dont l'occurrence est indépendante de leur volonté, mais qui relèvent du calcul de probabilités. La contribution individuelle de l'assuré est fixée par égalisation (sous réserve des coûts de gestion et d'un taux de profit) des sommes actualisées des contributions qu'il verse et des indemnités probabilisées qu'il est susceptible de recevoir. La définition du périmètre de la population couverte et son éventuelle segmentation sont des éléments centraux de la stratégie de l'assureur³. On peut parler dans ce cas de « contributivité individualisée » ;
- L'assurance sociale fournit à une population le même type de protection avec seulement une contrainte d'équilibre financier global. Si les contributions sont une condition d'accès aux prestations et si les prestations en espèces sont fonction des revenus antérieurs (à la différence des prestations en nature), il n'existe pas de règle assurant l'égalisation à l'échelle individuelle de leurs montants respectifs cumulés et actualisés. Au contraire, l'assurance sociale intègre structurellement des mécanismes redistributifs⁴. Les régimes d'assurance sociale s'interdisent (sauf exceptions justifiées) de sélectionner parmi les populations couvertes. On peut parler dans ce cas de « contributivité collective »⁵ :

2. Pour une présentation des différents modèles avec parfois des conventions de vocabulaire différentes de celles que nous adoptons, voir aussi : Borgetto (2003), Daniel, Tuchsirer (1999b), Grégoire (2018), Morel (1999), Onpes (2013), Tabuteau (2012a, 2012b).

3. Sur le « mythe de la neutralité actuarielle », voir Concialdi (1999).

4. Critiquant, à propos de la Sécurité sociale, le « mythe de l'assurance », Nicolas Dufourcq écrit : « le financement des régimes de Sécurité sociale a toujours été, au moins partiellement, redistributif ; (...) les prestations proportionnelles et redistributives sont imbriquées dans une mesure telle que leur partage est impossible » (Dufourcq, 1994:293). S'interrogeant sur les « apports et limites » de la référence assurantielle en matière de protection sociale, Didier Blanchet souligne « qu'une caractéristique du système de protection sociale va être l'imbrication étroite qu'il réalise entre assurance et redistribution » (Blanchet, 1996:37). L'assurance sociale est bien une forme d'assurance, mais elle incorpore structurellement une fonction redistributive.

5. Dans un modèle strict de contributivité collective, les contributions constituent des ressources juridiquement affectées au versement des prestations, fournissant ainsi une garantie de financement autonome (Guillaud, Zemmour, dans ce numéro). Ce lien peut se distendre soit par adjonction d'autres ressources que les cotisations pour financer les prestations, soit par prélèvement d'une fraction des ressources de cotisations à d'autres fins que le versement de prestations (voir *infra*, VI).

- l'assistance sociale (ou aide sociale en langage administratif) résulte de la reconnaissance de droits à des prestations qui sont attribuées sous certaines conditions, par exemple de ressources, mais sans exigence de cotisation. Elle suppose donc un financement public. Elle est garantie en principe à toute la population résidente soumise au risque qu'elle couvre ;
- l'assistance individuelle constitue une aide discrétionnaire qui peut être d'origine privée ou publique (action sociale en langage administratif). L'organisme qui la dispense en détermine les formes, les montants et les conditions d'attribution⁶. L'assistance, qu'elle soit collective ou individuelle, est qualifiée de régime non contributif.

1.2. Des caractéristiques complémentaires

Soulignons qu'il s'agit de modèles purs. L'analyse historique et les comparaisons internationales font apparaître des dispositifs institutionnels qui combinent souvent des caractères hétérogènes. La question est de savoir s'ils peuvent être rattachés à un type dominant.

Trois observations permettent de compléter la liste des éléments à prendre en compte pour caractériser un régime d'indemnisation du chômage :

- en matière d'assurance individuelle comme en matière d'assurance sociale, lorsqu'il ne s'agit pas de travail indépendant, la question se pose des contributions respectives des employeurs et des salariés⁷. La réponse varie selon les pays et les périodes ;
- en matière d'assistance sociale, en l'absence de cotisation, il peut être exigé que les bénéficiaires de la solidarité aient contribué dans le passé par leur travail à la création des richesses qui rendent possible la redistribution dont ils bénéficient aujourd'hui⁸ ;
- cette catégorisation fondée sur la contributivité ne prend pas en compte les contreparties non financières qui sont exigées des bénéficiaires (Outin, 1996). Celles-ci peuvent être présentes selon des modalités différentes dans les quatre modes de couverture du risque depuis les engagements d'éviter les comportements à risque qu'imposent certains contrats d'assurance privée jusqu'à l'obligation d'accomplir des tâches d'intérêt général (logique de *workfare*) en passant par des degrés intermédiaires comme l'obligation de recherche active d'emploi ou l'obligation d'accepter une formation. On pourrait par extension parler dans ces cas de « contributivité non financière ».

6. Le vocabulaire usuel peut être trompeur. Ainsi, antérieurement puis à côté de l'assurance chômage, il a existé et existe un régime d'aide publique aux chômeurs longtemps qualifié de régime d'assistance, puis depuis la réforme de 1984 de régime de solidarité. Or, la solidarité a depuis l'origine été une composante essentielle du régime d'assurance sociale.

7. Le terme « salariés » est utilisé par tous les acteurs et par le langage juridique pour désigner les salariées et les salariés. Il apparaîtrait artificiel de corriger après-coup le vocabulaire employé dans toutes les analyses et tous les débats de la période.

8. On en trouve une illustration, en ce qui concerne l'indemnisation du chômage, dans le régime dit de solidarité (voir *infra*, V).

1.3. L'assurance chômage est une assurance sociale, mais pas seulement

Un régime général d'assurance chômage ne peut fonctionner selon les règles de l'assurance individuelle. Les obstacles sont multiples (Blanchet, 1996 ; Coquet, 2013) : aléa moral, sélection adverse avec pénalisation inéquitable des « mauvais risques », asymétries d'information, caractère systémique du risque. Ainsi conclut Bruno Coquet : « L'intervention publique à l'échelle nationale est indispensable pour qu'une assurance chômage viable et d'un coût raisonnable puisse exister durablement. La solution qui s'est très largement imposée consiste à organiser un régime mutualisé obligatoire » (*op. cit.*:49). C'est dire que l'assurance chômage ne relève pas de l'assurance individuelle, mais de l'assurance sociale⁹. Son équilibre financier suppose, dans son périmètre, une obligation d'adhésion. Son fonctionnement est nécessairement redistributif (Freyssinet, 2020). Le fait que les cotisations soient fonction des salaires et que les allocations de chômage soient fonction des salaires antérieurs ne traduit pas une logique de contributivité individuelle, mais un principe général des assurances sociales qui garantissent un certain degré de maintien des revenus. Ce n'est pas la somme des contributions versées qui détermine le niveau des prestations, mais le niveau de revenu mesuré sur une proche période de référence, avec généralement un minimum et un plafond.

Si, sous ces aspects, l'assurance chômage présente les caractères de toute forme d'assurance sociale, elle s'en distingue cependant sur un point majeur : elle a été aussi conçue comme un instrument d'action sur l'emploi. Dès l'origine, les statuts de l'Unédic¹⁰ précisent (article 2) qu'elle a, entre autres, pour objet « de prendre toutes initiatives convenables dans le domaine de l'emploi, et notamment sur le plan du reclassement des chômeurs, de la réadaptation professionnelle et de la formation professionnelle des adultes » (UNEDIC, 1983:298). C'est un point d'accord entre les organisations patronales et syndicales¹¹. Tout au long de son histoire, avec de brèves interruptions, l'Unédic crée des dispositifs de suivi, d'accompagnement ou de formation des chômeurs ou participe au financement de dispositifs publics (Daniel, Tuchsirer, 1999a ; Domergue, 2019 ; Freyssinet, 2010). En 2008, elle perd cette capacité lors de la création de Pôle emploi,

9. Ce qui n'exclut pas une assurance individuelle pour certaines catégories de la population active présentant des caractéristiques spécifiques. Si les taux de cotisation sont fonction du risque de chômage, ils seront d'autant plus élevés que la qualification, donc le salaire, est plus faible. Une assurance individuelle contre le chômage n'est accessible qu'à ceux qui en sont le moins menacés.

10. Les sigles s'écrivent UNEDIC et ASSEDEC jusqu'en 1984 puis Unédic et Assédic. Pour simplifier, nous n'utilisons que les seconds, sauf pour les références à deux ouvrages publiés en 1983 et 1986 par l'UNEDIC.

11. Ainsi, peu après la création du régime, son premier président, André Bergeron, écrit-il : « Les signataires de la convention du 31 décembre 1958, et notamment la confédération FO, entendent véritablement impulser une politique de l'emploi. Une étroite collaboration devra s'instaurer entre les organismes paritaires du RAC [régime d'assurance chômage], le ministère du Travail et ses services de la main-d'œuvre et les Comités d'expansion économique » (*FOH*, n° 679, 12 mars 1959, p. 4). De son côté, Marcel Meunier déclare, lorsqu'il présente, devant l'Assemblée du CNPF le 18 février 1959, l'accord qu'il a négocié : « Il ne s'agit pas seulement de servir des allocations de chômage, si importantes soient-elles, mais de se pencher en commun sur les problèmes posés par l'évolution de l'emploi : orientation, formation, placement, reclassement » (cité par Daniel, Tuchsirer, 1999a:182).

mais doit lui verser au moins 10 % de ses recettes. En 2018, la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » porte sa contribution à 11 %. Enfin, dans le document de cadrage pour la négociation de 2023 (voir *infra*, encadré), le gouvernement annonce la montée progressive de cette contribution « pour atteindre en 2026 entre 12 et 13 % des recettes de l'Unédic¹² ». Dans cette mesure, les cotisations ne « contribuent » qu'à financer la politique de l'emploi. À la lumière des dernières réformes et au-delà de leurs contradictions internes (voir *infra*, VI), Jean-Yves Kerbouc'h souligne « l'épuisement des techniques assurantielles » et la tendance à évoluer vers un régime de financement des transitions professionnelles » (Kerbouc'h, 2018).

II. Une contribution des salariés complétée puis remplacée par un financement public

D'abord résultat de la seule initiative de certaines catégories de salariés, l'indemnisation du chômage ne peut s'élargir au-delà de groupes restreints que grâce à un financement public qui devient prépondérant et finalement exclusif.

II.1. Les caisses syndicales

Ce serait une erreur que de dater l'ouverture du débat sur la contributivité dans le financement de l'indemnisation du chômage à la création de l'Unédic en 1958¹³. Dès la fin des années 1860, certaines chambres syndicales, prenant la suite de sociétés de secours mutuels, créent des caisses pour indemniser ceux de leurs membres qui ont perdu leur emploi, soit bien avant « l'invention du chômage » (Salais *et al.*, 1986 ; Topalov, 1994). Durant près d'un siècle, la question de la contributivité se trouve explicitement ou implicitement posée. Jusqu'en 1905, la contribution est uniquement celle des syndiqués. Elle va à un fond qui sert souvent également comme caisse de grève et pour la couverture des frais de déplacement à la recherche d'un emploi (*viaticum*). Longtemps plus ou moins clandestines et tolérées, ces caisses sont reconnues par la loi de 1884. Le niveau nécessairement élevé des cotisations réserve en fait la possibilité d'adhésion aux ouvriers de métier. Les autres ne bénéficient d'aucune couverture dans la mesure où l'assistance, publique ou privée, est réservée aux personnes qui sont dans l'incapacité de travailler. Au tournant du siècle, un débat s'ouvre sur la création d'une assurance chômage obligatoire. Il est intéressant de noter, dès cette époque, l'opposition entre les positions de deux grands dirigeants socialistes. Pour Édouard Vaillant, la protection contre le chômage est intégrée dans l'assurance sociale. Comme les risques sociaux sont inhérents au mode de production capitaliste, les seuls employeurs doivent

12. Document de cadrage relatif à la négociation de la convention d'assurance chômage, 1^{er} août 2023.

13. Pour la période antérieure à 1958, nous utilisons principalement l'ouvrage de Christine Daniel et de Carole Tuchszirer qui présente une synthèse des informations disponibles (Daniel, Tuchszirer, 1999a).

en assurer la charge. Pour Jean Jaurès, au contraire, la cotisation ouvrière est la garantie d'une gestion syndicale des caisses (Daniel, Tuchsirer, 1999a:61-65).

II.2. La contribution financière de l'État

Une première évolution majeure intervient en 1905 ; présentée comme expérimentale, elle se révèle durable. L'État intervient en subventionnant les caisses de chômage syndicales professionnelles dès lors que leur comptabilité isole les dépenses d'indemnisation du chômage de leurs autres activités. De plus, l'État encourage les subventions des départements et des communes ; dans certains cas, il en fait la condition de son intervention. La subvention suppose l'existence de « cotisations ouvrières » qui doivent couvrir au moins un tiers des dépenses d'indemnisation. S'il y a bien exigence de contributivité collective, aucun principe de proportionnalité n'est imposé entre cotisations et indemnités.

En 1914, la création d'un Fonds national de chômage est présentée comme provisoire parce que liée à la guerre. À nouveau, le provisoire se révèle durable. Compte tenu de la faiblesse de la population couverte par les caisses syndicales, l'État crée un second système d'indemnisation. Il repose sur des subventions attribuées aux départements et aux communes qui indemnisent le chômage par l'intermédiaire de fonds municipaux. La question de la contributivité est donc dans ces cas écartée. Ainsi s'instaure un système dual qui persiste juridiquement jusqu'après la seconde guerre mondiale. En pratique, les caisses syndicales disparaissent progressivement, notamment parce que, lorsqu'il existe un fonds communal auquel ils ont accès, les salariés (minoritaires) qui en ont les moyens n'ont plus intérêt à cotiser dès lors qu'à partir de 1929 les niveaux d'indemnisation sont alignés.

Ainsi est-on passé d'une situation initiale de monopole syndical fondé sur la cotisation des salariés (contributivité collective pour des groupes restreints), ultérieurement abondée par une subvention publique, à une situation finale d'indemnisation par des fonds publics avec une quasi-élimination des caisses syndicales (assistance sociale). À partir d'un décret de 1939 s'impose le vocabulaire officiel qui distingue entre l'« assurance chômage » (les caisses syndicales) et l'« assistance chômage » (les fonds communaux). En fait, l'assurance ne renaît qu'en 1958 et ouvre un nouveau débat sur la contributivité.

III. La complémentarité du régime paritaire et de l'aide publique (1958-1979)

En 1958, l'aide publique, qui est distribuée par les fonds communaux lorsqu'ils existent, assure un taux de couverture des chômeurs estimé à 20 %. Ses caractéristiques de base, fixées par un décret du 12 mars 1951, ont été maintenues inchangées dans leur

principe. Une allocation forfaitaire d'un montant variable selon la taille de la commune et les charges de famille est versée sous plusieurs conditions : une recherche active d'emploi, un plafond de ressources, des durées préalables d'activité professionnelle et de résidence dans la commune. L'allocation est dégressive dans le temps sans durée maximale.

La faiblesse des niveaux d'indemnisation et des taux de couverture alimente les revendications syndicales lorsque l'accélération des restructurations, dont on prévoit qu'elles seront amplifiées par la réalisation progressive du marché commun, provoque dans l'industrie la croissance d'un chômage principalement frictionnel, parfois amplifié par le chômage conjoncturel engendré par les fluctuations cycliques. Des contacts bilatéraux entre certaines confédérations syndicales et le patronat se transforment en négociations lorsque, en 1958, le gouvernement du général de Gaulle met en demeure les acteurs sociaux d'aboutir sous la menace, à défaut, de l'adoption d'une ordonnance au 1^{er} janvier 1959. Les négociations s'ouvrent entre le CNPF, d'une part, la CFTC, la CGT-FO et la CGC, d'autre part, sans la CGT qui défend l'intégration du risque chômage au sein de la Sécurité sociale¹⁴. Malgré des désaccords persistants, un compromis est signé le 31 décembre 1958 pour éviter le recours à une ordonnance. L'assurance chômage est conçue comme un régime complémentaire de l'aide publique¹⁵ et, de ce fait, les signataires de l'accord demandent instamment aux pouvoirs publics de généraliser la couverture de cette dernière¹⁶. Dans ce cadre, la question de la contributivité est posée de trois manières différentes : quelle doit être la contribution respective des employeurs et des salariés ? Comment se calculent les contributions des employeurs ? Quel lien existe-t-il entre les cotisations et les droits à indemnisation des salariés¹⁷ ?

III.1. Employeurs et salariés : qui contribue ?

Au cours des négociations, le principal conflit porte sur l'origine des cotisations. Aux yeux des syndicats, les employeurs qui s'affirment seuls responsables de la gestion de l'entreprise, sont de ce fait seuls responsables de la décision de licenciement. Ils doivent en supporter les conséquences par l'intermédiaire de cotisations uniquement

14. En novembre 1958, lorsque la CGT demande à participer, le CNPF et la CGT-FO refusent avec l'argument que la négociation est trop avancée.

15. « Dans l'esprit des négociateurs de 1958, les allocations conventionnelles devaient constituer un complément aux allocations publiques et leur cumul garantir aux chômeurs un revenu de remplacement suffisant » (UNEDIC, 1983:14). « Il fut décidé (...) que le montant cumulé des allocations conventionnelles et publiques ne pouvait excéder, selon la situation de l'intéressé, 80 % à 95 % du salaire journalier moyen, ni être inférieur à un montant minimum » (Domergue, 2019:20).

16. Cette demande ne sera satisfaite (pour l'essentiel) que par une ordonnance du 13 juillet 1967 qui généralise le champ de l'aide publique et, parallèlement, élargit le champ du régime paritaire à la plus grande partie du secteur privé (à l'exclusion, à l'époque, des salariés des exploitations agricoles et des gens de maison).

17. Sur cette période, outre les ouvrages déjà cités, voir aussi : Béranger (1975a), Daniel (1997), Gau (1963), Oudin (1959), Santelman (1988).

patronales. Une analogie peut être établie avec les accidents du travail où la responsabilité de l'employeur est de principe et entraîne la perception de cotisations uniquement patronales. Cette position est confortée par deux observations. En premier lieu, en 1958 l'intérim est inconnu, les contrats à durée déterminée (CDD) sont une rareté et la démission légitime est étroitement limitée. Les entrées en indemnisation sont donc presque intégralement les conséquences de licenciements, donc de décisions de l'employeur. En second lieu, ce n'est qu'en 1973 que la loi imposera à l'employeur d'établir l'existence d'une cause réelle et sérieuse du licenciement. En 1958, c'est au salarié d'apporter devant le conseil de prud'hommes la difficile preuve du caractère illégitime du licenciement, ce qui facilite l'exercice d'un pouvoir unilatéral de l'employeur.

De son côté, le patronat soutient que l'existence d'un régime paritaire suppose la parité des cotisations. L'affrontement se poursuit jusqu'au terme de la négociation et seule l'intervention conciliatrice du ministère du Travail permet d'aboutir le 31 décembre à un compromis sur la base d'une clé de partage : 80 % à la charge des employeurs et 20 % à celle des salariés. Ainsi à l'époque, les syndicats ne considèrent pas que c'est la cotisation des salariés qui établit leur légitimité pour la gestion du régime¹⁸.

III.2. Secteurs d'activité : quels taux de contribution ?

Un second débat est interne au patronat. Il porte sur la diversification des taux de cotisation patronale. Du fait de fortes inégalités entre les risques sectoriels et territoriaux de chômage, d'importantes fractions du patronat souhaitent privilégier une solidarité intra-professionnelle voire intra-territoriale qui impliquerait une diversification des taux de cotisation en fonction du risque. L'UIMM¹⁹, alors traditionnelle force dirigeante de la politique sociale du patronat, impose la solidarité interprofessionnelle que défendent également les syndicats. Elle est consciente, à l'époque, que les activités qu'elle regroupe sont et seront les principaux foyers de restructurations et qu'elle a donc tout intérêt à imposer ce choix. On trouve les traces de ce conflit dans la complexe cartographie initiale des Assédic tantôt territoriales, tantôt professionnelles, parfois même à la fois territoriales et professionnelles. Elles auraient pu servir de base de calcul pour une diversification future des taux de cotisation. Pour les mêmes raisons, l'Unédic a dû durement guerroyer contre les branches d'activité qui prétendaient lui échapper. Le taux unique exclut donc au départ toute logique de bonus-malus s'appliquant aux employeurs.

18. Il n'est donc pas historiquement correct d'affirmer, comme le fait par exemple Anne Eydoux, que « la suppression des cotisations salariales (en 2018) a mis fin au financement contributif des salariés à l'assurance chômage qui fondait leurs droits à l'assurance chômage depuis la création de l'Unédic en 1958 » (Eydoux, 2019:11-12).

19. À l'époque, Union des industries métallurgiques et minières ; aujourd'hui, Union des industries et des métiers de la métallurgie.

III.3. Salariés : quel lien entre contribution et indemnisation ?

Dans la négociation, les syndicats demandent que, par analogie avec l'aide publique qu'il s'agit de compléter, l'indemnisation soit de durée illimitée sous la condition du contrôle de la recherche d'emploi et de la disponibilité pour accepter une offre d'emploi convenable. Ils n'obtiennent pas satisfaction. La durée de l'indemnisation est fixée initialement à 270 jours. Lorsque cette durée est prolongée par la suite, principalement pour les travailleurs âgés, aucun lien n'est établi avec la durée de cotisation²⁰. La justification repose sur la solidarité à l'égard de ceux qui éprouvent des difficultés particulières de retour à l'emploi.

Le bénéfice du régime est acquis par une durée minimum d'appartenance à une entreprise couverte par l'accord. Cette durée est faible : trois mois au cours des douze derniers mois. L'objectif est d'éviter des arrangements opportunistes ou frauduleux entre salariés et employeurs. Comme dans tout régime d'assurance sociale, la cotisation préalable est au départ retenue comme une condition d'accès au droit à prestations, mais la masse des cotisations versées ne détermine ni la durée, ni le montant total des prestations. En revanche, la cotisation comme la prestation sont liées au salaire.

Des initiatives ultérieures introduisent des déconnexions partielles entre cotisation et droit à prestations. En effet, le régime paritaire accepte de prendre en charge différentes catégories de non-cotisants : jeunes primo-demandeurs d'emploi diplômés de l'enseignement professionnel, jeunes libérés du service militaire, anciens salariés agricoles, anciens détenus, rapatriés d'Algérie²¹, victimes de catastrophes naturelles, etc. C'est le discours de la solidarité qui est tenu par les dirigeants de l'Unédic pour justifier ces élargissements. Ces derniers restent toutefois sélectifs puisqu'ils sont orientés vers des catégories qui, par la nature des emplois qu'elles recherchent, sont normalement destinées à devenir des cotisants futurs.

Par ailleurs, la création en 1961 des fonds sociaux introduit une composante d'assistance individuelle dans l'utilisation des ressources provenant des cotisations. Ils sont gérés par les Assédic et il est explicitement prévu qu'ils ne soient attribués que sur la base de l'examen par un comité paritaire de dossiers individuels sans création de droits.

Ainsi, sous réserve de ces exceptions qui conservent un caractère secondaire, la période 1958-1979 est caractérisée pour le régime d'assurance chômage par un principe de contributivité collective qui est en voie de généralisation aussi bien pour les salariés que pour les employeurs. Ses rapports avec l'assistance sociale s'établissent selon une logique de complémentarité.

20. Mentionnons une exception d'ampleur minime : à l'origine, des prolongations peuvent être accordées pour un, deux ou trois mois lorsque l'ancienneté dans une ou plusieurs entreprises affiliées est de 5, 10 ou 15 ans (Domergue, 2019:43).

21. L'Unédic ne couvrait alors que la métropole.

IV. La brève expérience d'un régime unifié (1979-1984)

Pour faire face à la montée du chômage après le premier choc pétrolier, deux accords créent des dispositifs nouveaux : en octobre 1974, une allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques et, en juin 1977, une garantie de ressource démission qui finance une sorte de préretraite. Cette dernière s'ajoute à la garantie de ressource licenciement créée en 1972. Leur coût engendre un déficit massif de l'Unédic. L'échec, au début de décembre 1978, des négociations pour combler ce déséquilibre provoque l'intervention de l'État. Une loi est adoptée le 16 janvier 1979 qui crée un régime unique d'indemnisation du chômage. L'architecture du nouveau régime²² s'appuie sur les propositions d'un rapport commandé par le ministre du Travail en juin 1978 à Bernard Jouvin, conseiller d'État (Jouvin, 1978) ; ce rapport s'inspire à son tour des propositions d'unification des deux régimes qui étaient déjà avancées dans un rapport de Raymond Soubie en 1970²³ (Soubie, 1970).

L'indemnisation est assurée par quatre prestations à durée limitée sans condition de ressources : l'allocation de base²⁴, l'allocation spéciale²⁵, la garantie de ressources licenciement pour les salariés licenciés de 60 ans et plus et enfin une allocation forfaitaire pour les chômeurs n'ayant pas cotisé (principalement pour certaines catégories d'anciens détenus, de jeunes à la recherche d'un premier emploi et de femmes en reprise d'emploi). Une règle fixe le mode de calcul de la contribution de l'État. L'Unédic a la responsabilité du versement de l'ensemble des prestations. La fixation du taux des cotisations et du montant des prestations est renvoyée à la négociation collective et fait l'objet d'un accord signé le 27 mars 1979. À cette occasion, les syndicats obtiennent la création d'une cinquième prestation : l'allocation de fin de droits²⁶. L'accord est signé par tous les syndicats soit parce qu'ils apprécient une indemnisation plus large et plus égalitaire, soit parce qu'ils se félicitent de la consolidation de la gestion paritaire²⁷.

22. Sur cette réforme, outre les ouvrages précédemment cités, voir aussi : Baudrillart, Colin (1979), Béranger (1975b), Daniel (1999, 2000), *Droit social* (1979), Grégoire *et al.* (2020).

23. Raymond Soubie est alors membre du cabinet du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population Joseph Fontanet.

24. La durée du droit à prestation varie entre 365 et 912 jours selon la tranche d'âge indépendamment de la durée de cotisation dès lors que cette dernière atteint trois mois.

25. Elle remplace l'allocation supplémentaire d'attente pour les licenciés économiques et elle devient dégressive.

26. Elle intervient lorsque sont épuisés les droits à l'allocation de base ou à l'allocation spéciale.

27. Il s'agit, dans l'histoire de l'assurance chômage, du seul accord signé par la CGT. Dans les autres cas, des arrangements juridiques spécifiques permettent d'associer la CGT à la gestion du régime paritaire. Il en sera de même, plus tard, pour d'autres organisations non signataires des accords.

IV.1. Assurance et assistance

La fusion du régime paritaire et du régime public fait disparaître la coupure instaurée en 1958 entre prestations dites d'assurance et prestations dites d'assistance. En effet, s'il existe bien dans le nouveau dispositif deux types d'allocations selon qu'elles sont liées ou non à des cotisations antérieures, il n'est plus possible de parler comme auparavant de « contributivité collective ». La contribution annuelle de l'État est fixée selon une règle prédéterminée et se fonde dans l'ensemble des ressources²⁸. Elle n'est pas affectée aux prestations qui étaient dites non contributives. Symétriquement, les cotisations alimentent le budget global unique sans avoir à équilibrer les prestations qui étaient dites contributives.

La durée limitée des nouvelles prestations ainsi que le caractère restrictif des conditions d'accès à l'allocation forfaitaire engendrent rapidement l'accroissement de la population de chômeurs non indemnisés. Pour y faire face, un nouveau dispositif d'assistance sociale est créé hors du système unifié. En février 1981, une convention passée entre l'État et l'Unédic instaure une aide de secours exceptionnel sous condition de ressources et d'activité professionnelle antérieure. Elle mêle donc un critère traditionnel de l'assistance sociale (condition de ressources) avec une nouvelle exigence d'activité professionnelle antérieure qui peut s'interpréter comme la reconnaissance d'une contribution préalable à la création de richesse ou, plus largement, d'appartenance durable au marché du travail.

IV.2. Cotisations et prestations

Si l'on ne considère que les prestations qui étaient dites contributives, le nouveau régime pérennise des mesures qui avaient été créées pour faire face à des situations initialement jugées temporaires : l'allocation supplémentaire d'attente, devenue allocation spéciale, et la garantie de ressources. Ces deux prestations ont la caractéristique commune d'offrir des niveaux d'indemnisation plus avantageux à certaines populations. La justification de cet écart n'est pas cherchée dans un niveau de cotisation plus élevé. L'allocation spéciale est destinée à amortir le choc sur les revenus provoqué par un licenciement économique ; sa fonction principale est de réduire les risques de conflits sociaux créés par les licenciements collectifs. La garantie de ressources est une pré-retraite déguisée qui, à la fois, protège des personnes dont les probabilités de retour à l'emploi sont faibles et est supposée « libérer » des postes de travail pour favoriser des embauches, notamment de jeunes. Ces mesures spécifiques sont des outils de gestion du fonctionnement du marché du travail et ne relèvent pas d'une logique de contributivité individualisée.

28. C'est une « subvention forfaitaire et globale » selon les termes de la loi. En pratique, elle assure approximativement un tiers du budget global.

Au cours de la période 1979-1984, l'influence de la logique de contributivité collective s'affaiblit. Si les cotisations demeurent la condition d'accès à certaines prestations, elles ne constituent plus des ressources affectées au financement de ces dernières.

V. La dualisme entre « assurance » et « solidarité » (depuis 1984)

À la fin de 1982, un nouveau déficit massif et l'échec des négociations pour y trouver une réponse conduisent, comme le prévoyait la loi de 1979, à une reprise de la gestion du régime par l'État dans l'attente d'un éventuel accord (Béranger, Malphettes, 1983). Après de longues et difficiles négociations, un nouveau régime est mis en place par une convention du 24 février et une ordonnance du 21 mars 1984. Ces textes consacrent le retour à une scission entre régime paritaire et régime public, mais ce n'est pas un retour à la complémentarité adoptée en 1958. Un nouveau dualisme est créé qui demeure aujourd'hui et qui sépare deux populations de chômeurs indemnisés selon qu'ils ont accès soit à l'assurance, soit à l'assistance rebaptisée « solidarité », l'une étant exclusive de l'autre²⁹.

Dans la perspective de la contributivité, le nouveau régime dual soulève trois questions : quelle est la frontière entre le régime contributif et le régime non contributif ? Au sein du premier, la logique de contributivité s'applique-t-elle globalement ou de manière fragmentée ? En ce qui concerne les cotisations des salariés, quelle est la nature du principe de contributivité ?

V.1. Quelle frontière entre contributivité et non-contributivité ?

Dès le départ des nouvelles négociations, en 1983, le principe d'une coupure entre un régime d'assurance conventionnel financé par des contributions d'assiette salariale et un régime d'assistance financé par l'État est posé par le CNPF comme une condition *sine qua non* pour un accord³⁰. Les syndicats y sont hostiles mais divergent sur les contrepropositions. Les signataires de l'accord³¹ acceptent finalement de s'incliner pour sauver le régime paritaire, mais seulement après avoir reçu des engagements du gouvernement sur le contenu du régime dit de solidarité. L'argumentation du patronat est qu'il existe une différence de nature entre, d'une part, un mécanisme de maintien du revenu d'un salarié pendant la période qui sépare la perte d'un emploi et le retour prévisible à

29. Sur cette négociation et ses résultats, outre les ouvrages déjà cités, voir aussi : Bouillaguet-Bernard, Outin (1984), *Droit social* (1984), Grégoire *et al.* (2020), Houbart (1984), X.X.X. (1984).

30. Voir, dans *Droit social*, 1984, les positions d'Yvon Chotard, vice-président du CNPF, et de Jean Brunet, vice-président de la CGPME.

31. Toutes les confédérations à l'exception de la CGT.

un autre emploi et, d'autre part, la prise en charge de personnes durablement écartées de l'emploi qui relève de la solidarité nationale.

En fait, de 1984 à nos jours, les conditions d'accès et les durées d'indemnisation par l'assurance sont modifiées à de nombreuses reprises en fonction de la situation financière du régime paritaire³². Les déficits engendrent des restrictions, les retours aux excédents permettent des élargissements. Les variations de la frontière entre le régime dit contributif et le régime dit non contributif ne sont pas déterminées par la nature du chômage ou par l'employabilité des personnes, mais par le volume global du chômage et le taux de cotisation à l'Unédic. Il en résulte, pour des caractéristiques constantes des chômeurs, des transferts successifs de sens contraire entre l'assurance, la « solidarité » et la non-indemnisation. L'ampleur croissante de cette troisième catégorie transforme *de facto* le revenu minimum d'insertion (RMI) puis le revenu de solidarité active (RSA) en troisième régime d'indemnisation³³. Le dualisme de l'assurance et de la « solidarité » n'a pas de fondement dans la nature du chômage ; il ne fournit qu'une clé de répartition, régulièrement remise en cause, entre les charges de l'Unédic et celles de l'État : « Le principe d'assurance qui fonde le régime conventionnel doit finalement se comprendre beaucoup plus comme un mécanisme de régulation budgétaire et institutionnelle que comme l'application d'une théorie de l'assurance au risque chômage » (Daniel, Tuchsirer, 1999a:297).

V.2. Quel espace de référence pour calculer la contributivité ?

Nous avons mentionné le fait qu'au moment de la création de l'Unédic, certains secteurs d'activité avaient cherché à se placer à l'écart de la solidarité interprofessionnelle en tirant parti du faible taux de chômage qu'ils connaissaient alors. Si le CNPF, puis le Medef ont toujours défendu le principe de solidarité entre secteurs, ils ont été confrontés en la matière à deux questions de nature différente auxquelles ils ont donné des réponses opposées : d'une part, la spécificité du régime des intermittents du spectacle et, d'autre part, les offensives répétées des syndicats pour sanctionner le recours abusif aux emplois précaires.

En premier lieu, à partir de 1964, des règles d'indemnisation spécifiques sont créées pour les intermittents du spectacle. Elles sont à l'origine de plusieurs vigoureuses mobilisations des professions concernées toutes les fois qu'elles estiment leurs droits menacés. Sans examiner ici ce dossier complexe, soulignons que les conflits sont toujours liés à des initiatives des organisations patronales interprofessionnelles afin de réduire le coût de ce régime pour l'Unédic. Ces dernières jugent que les règles spécifiques qui

32. Pour un inventaire minutieux des multiples modifications intervenues dans la période, voir Domergue (2019).

33. L'exigence d'au moins cinq années en emploi durant les dix dernières années précédant l'entrée en chômage fait qu'une majorité des chômeurs après épuisement de leurs droits à l'assurance ne peuvent bénéficier de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) du régime de solidarité.

s'y appliquent engendrent un déficit qui fait peser des charges indues sur les autres secteurs. Dans un contexte de croissance rapide du chômage et donc du déficit du régime, un avenant du 19 juin 2002 à l'accord du 1^{er} janvier 2001 double le taux de cotisation des intermittents, rompant avec le principe d'uniformité du taux de cotisation qui prévalait depuis 1958. L'argument donné par les signataires³⁴ repose sur le caractère dérogatoire du régime qui est présenté comme plus avantageux en termes d'indemnisation et, de ce fait, structurellement déficitaire. Dès lors, sans détailler les multiples aménagements apportés au cours des années suivantes dans un contexte toujours conflictuel, une étape est franchie : pour le régime spécifique des intermittents, le principe de la solidarité interprofessionnelle ne s'applique que de manière résiduelle, après que les employeurs et les salariés concernés ont accepté des taux de cotisation plus élevés en considération de droits jugés plus avantageux. La logique de contributivité collective est maintenue, mais dans ce cas de manière sectorielle et partielle.

En second lieu, au cours de la dernière décennie, l'accélération de la croissance des emplois précaires conduit les syndicats à réclamer, selon des modalités diverses, que leurs utilisations jugées abusives engendrent une pénalisation des employeurs. L'analyse des comptes de l'Unédic met évidence un lourd déséquilibre entre cotisations et prestations pour ces catégories. L'introduction partielle d'un principe de contributivité individuelle pour les cotisations patronales traduit un objectif de lutte contre le développement de la précarité. Longtemps, les organisations patronales s'opposent radicalement à cette demande avant d'accepter une concession de principe dans le cadre de l'échange de contreparties contenu dans l'ANI multidimensionnel du 11 janvier 2013³⁵. La traduction de cette concession dans l'avenant du 29 mai 2013 se révèle symbolique : de nombreuses formes d'emplois précaires échappent à la surcotisation et celle-ci est d'un montant modique³⁶. Les syndicats peuvent alors espérer que l'acceptation du principe ouvre la voie à une évolution ultérieure vers des taux susceptibles d'être efficaces. La suite des événements détruit cette perspective. Même symbolique, l'innovation n'a qu'une brève durée de vie. Un protocole d'accord est signé le 28 mars 2017, à la veille d'une élection présidentielle qui fait craindre une reprise en main de l'indemnisation du chômage par l'État. Malgré une nouvelle offensive des syndicats, le patronat y obtient la suppression de la modeste taxation des contrats courts³⁷ en contrepartie d'une augmentation provisoire uniforme de 0,05 % des cotisations patronales, cette augmentation

34. Les organisations patronales et, du côté syndical, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC.

35. « Accord national interprofessionnel pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » (signé du côté syndical par la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC).

36. Au maximum, 3 % dans le cas des contrats de travail pour surcroît d'activité d'une durée inférieure ou égale à un mois. En contrepartie, des exonérations sont introduites sous certaines conditions pour des embauches de jeunes en CDI.

37. Seule est maintenue provisoirement (pour une durée de 18 mois) une surcotisation de 0,5 % sur les contrats à durée déterminée d'usage de moins de trois mois.

étant par ailleurs compensée par une baisse équivalente de la contribution patronale au régime de garantie des salaires (AGS).

Le mécanisme du bonus-malus ne réapparaîtra que sur décision du gouvernement en 2019 (voir *infra*, VI).

V.3. Quelle logique de contributivité pour les salariés ?

Depuis l'origine de l'assurance chômage, les durées d'indemnisation étaient indépendantes de la durée de cotisation, sous la réserve d'une affiliation minimale de trois mois. Un changement de nature est introduit avec la création des filières d'indemnisation. Certes, cette innovation n'est pas le fait des gestionnaires du régime, mais de l'État lorsqu'il doit en reprendre la gestion en novembre 1982. Il ne s'agit alors que de mesures présentées comme « exceptionnelles et transitoires » pour réduire le déficit avant la signature attendue d'un nouvel accord. Or, l'accord de 1984 introduit durablement ce mécanisme qui est repris par les accords suivants jusqu'en 2008. Désormais, une sorte de « contributivité par tranches » est appliquée pour l'indemnisation : les droits sont fonction des durées de cotisation. Il existe de ce fait une relation positive, quoique discontinue, entre la durée, donc le volume, des cotisations et la durée, donc le volume, des droits à prestations, mais sans recherche d'égalité ni calcul à l'échelle individuelle³⁸. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment en ce qui concerne la frontière entre l'assurance et la « solidarité », la mise en œuvre du principe de contributivité est aussi fonction de la conjoncture du marché du travail : la modification des filières d'indemnisation constitue l'un des instruments de durcissement ou d'amélioration des conditions d'indemnisation selon l'état des finances du régime.

Une nouvelle rupture est introduite par l'accord du 23 décembre 2008 qui introduit la règle « un jour cotisé/un jour indemnisé ». Si la CFDT est alors le seul syndicat signataire, les accords ultérieurs maintiennent ce principe. Il introduit des mutations importantes :

- les discontinuités engendrées par les effets de seuil sur les filières sont éliminées au profit d'une égalité entre durée de cotisation et durée de droit à l'indemnisation ;
- de ce fait et en principe, les améliorations ou réductions de droits liées aux recompositions des filières en fonction de la situation financière de l'Unédic disparaissent ;
- la contributivité est désormais déterminée de manière individualisée, ce qui marque un rapprochement avec une logique d'assurance individuelle. L'équivalent d'un compte personnel est créé ; plus tard, il pourra être abondé par des rechargements de droits.

38. Les filières sont également fonction de l'âge d'entrée en chômage ; les règles sont plus favorables à partir de 50 ans. Ce traitement différencié n'a jamais été justifié par une durée plus longue de cotisation, mais par la plus grande difficulté du retour à l'emploi. C'est donc une logique de solidarité et non de contributivité qui est alors mobilisée. On en trouve aussi la preuve indirecte dans le fait qu'au cours de certaines périodes, il a aussi existé des filières plus favorables pour les moins de 25 ans avec, de ce fait, de moindres durées de cotisation en moyenne.

Cependant, deux remarques conduisent à nuancer la thèse d'un mouvement vers une stricte contributivité individualisée :

- en premier lieu, le principe un jour/un jour ne s'applique que dans les limites d'une période de référence. Par exemple, dans l'accord de 2008 et pour les moins de 50 ans, 4 mois d'activité au cours des 28 derniers mois précédant l'entrée en chômage sont exigés pour ouvrir un droit à indemnisation. Ceci implique que, s'il y a eu moins de 4 mois d'activité, les cotisations versées ne créent aucun droit à indemnisation. Par ailleurs, quelle que soit la durée de cotisation précédant l'entrée en chômage, le droit à indemnisation est limité à 24 mois. Ce droit est doublement tronqué, ce qui exclut une stricte contributivité individualisée³⁹ ;
- en second lieu, lors de la négociation qui s'ouvre au début de 2014, les organisations patronales demandent que les droits à indemnisation varient selon la conjoncture du marché du travail. Lors de la négociation de 2017, elles préconisent que cette adaptation s'opère au moyen d'une modulation du ratio « un jour cotisé/un jour indemnisé » en fonction du taux de chômage. Ainsi serait réintroduite, en opposition avec la logique d'une contributivité individualisée, un paramètre qui serait un indicateur global du risque d'entrée en chômage et de la probabilité d'en sortir, c'est-à-dire *in fine* un indicateur de la situation financière du régime, ce qui correspondrait à une logique de contributivité collective. La proposition rencontre l'opposition unanime des syndicats. Abandonnée alors, elle a été reprise sous une autre forme à l'initiative du gouvernement (voir *infra*, VI).

La dégressivité des allocations, qui s'applique de 1992 à 2001, constitue une autre dérogation à une logique de contributivité puisqu'elle ne correspond à aucune dégressivité des cotisations. Elle est alors présentée comme une incitation à une reprise d'emploi plus rapide, hypothèse qui est invalidée par les évaluations ultérieures. Elle est réintroduite en 2019 pour des salaires élevés sur décision du gouvernement (voir *infra*, VI).

La création d'une structure dualiste de l'indemnisation du chômage, entre « assurance » et « solidarité », a mis en évidence la polysémie et l'ambiguïté de la notion de contributivité, mais aussi son instrumentalisation opportuniste dans les débats, les négociations et les compromis qui jalonnent l'histoire du régime.

VI. L'enchevêtrement des logiques : quelles contributivités ?

Depuis la publication, au début de 2017, du programme d'Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle, un enchaînement de propositions, de négociations et de décisions gouvernementales a bouleversé le système d'indemnisation du chômage

39. Si ces durées sont différentes pour les 50 ans et plus et si elles ont varié dans les accords ultérieurs, la durée d'indemnisation est dans tous les cas doublement tronquée. Cette observation est également valable dans le cas précédent des filières d'indemnisation.

dans sa gouvernance, dans ses prestations et dans ses modes de financement. Acteurs sociaux et experts ont souligné la radicalité des mutations intervenues. Ainsi, Geoffroy Roux de Bézieux, alors président du Medef, affirmait-t-il que « l'assurance chômage n'est plus un système assurantiel⁴⁰ ». Selon Yves Veyrier, alors secrétaire général de FO, « nous risquons d'aboutir à un système à l'anglo-saxonne (...), c'est le sens que pourraient prendre aujourd'hui les retraites et l'assurance chômage⁴¹ ». Parmi les nombreuses prises de position d'experts, citons quelques diagnostics caractéristiques. Pour Bruno Coquet, les réformes « mettent fin au régime d'assurance contributif édifié depuis 1958 » (Coquet, 2022:13). Mathieu Grégoire estime que nous allons « vers la fin de la couverture assurantielle de la privation d'emploi » (Grégoire, 2021a:364). Quant à Laure Camaji, elle décrit « le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage » (Camaji, 2020:284).

Il n'est pas simple d'isoler la problématique de la contributivité au sein d'un ensemble multidimensionnel de modifications des règles et des compétences qui ont fait l'objet de nombreux textes souvent amendés et parfois ambigus. En acceptant un certain degré d'arbitraire, nous isolons quatre questions partiellement interdépendantes : quel est l'impact d'un discours sur l'universalité de la protection contre le chômage ? Quelles conséquences immédiates sur les contributions des employeurs ? Quelles conséquences sur les cotisations et sur les droits des salariés ? Qu'en est-il de l'existence de recettes affectées aux dépenses⁴² ?

VI.1. Le discours de l'universalité : le registre de la légitimation

Le projet de création d'un régime universel de protection contre le chômage offre l'argument essentiel pour justifier sa reprise en main par l'État. Le lien est présent dès le programme du candidat Macron à l'élection présidentielle : « Nous mettrons en place une assurance chômage pour tous, parce que dans un monde qui se transforme, le chômage ne peut plus être un risque contre lequel certains se couvrent à titre individuel, d'autres par des garanties collectives qui se fragilisent. Elle couvrira tous les actifs – salariés, artisans, commerçants indépendants, entrepreneurs, professions libérales, agriculteurs – et facilitera les transitions d'un statut à un autre (...). Parce qu'il assume en dernier ressort la responsabilité du chômage et de la précarité, l'État prendra en charge le système d'assurance chômage en y associant l'ensemble des parties prenantes et en

40. *aef*, Dépêche n° 595482, 13 novembre 2018.

41. *aef*, Dépêche n° 601869, 25 février 2019.

42. L'histoire accidentée de la transformation des règles d'indemnisation du chômage depuis 2017 a suscité une abondante littérature. Nous ne mentionnons que ceux des textes qui, directement ou indirectement, permettent de traiter des questions de contributivité : Bock *et al.* (2022), Bouilloux (2018), Cahuc *et al.* (2021), Camaji (2020), Coquet (2022, 2023), Eydoux (2019), Freyssinet (2018, 2020), Grégoire (2021a, 2021b), Grégoire, Vivés (2021a, 2021b), Grégoire *et al.* (2020), Isidro (2021), Kerbouc'h (2018), Willmann (2018).

particulier les partenaires sociaux⁴³ ». Les conséquences en sont tirées dans le discours que le président de la République adresse au Parlement réuni en Congrès le 10 juillet 2018 : « Par la réforme que vous avez votée, l'Assurance Chômage aujourd'hui n'est plus du tout financée par les cotisations des salariés. Elle est financée par les cotisations des employeurs et par la CSG. Cette transformation, il faut en tirer toutes les conséquences, il n'y a plus un droit au chômage, au sens où on l'entendait classiquement, il y a l'accès à un droit qu'offre la société mais sur lequel on ne s'est pas garanti à titre individuel, puisque tous les contribuables l'ont payé⁴⁴ ».

Il apparaît bientôt que le projet d'universalisation se réduit à peu de choses. Des dispositions restrictives limitent drastiquement l'accès à l'indemnisation qui est offert à deux catégories nouvelles. En ce qui concerne les salariés démissionnaires, il ne s'agit que d'un modeste élargissement de la catégorie ancienne des motifs de démission légitimes qui permettent l'accès à l'assurance chômage. La seule véritable novation concerne les travailleurs indépendants ; à ce jour, les conditions d'accès et le niveau de l'allocation forfaitaire font que le nombre des bénéficiaires est resté négligeable. Lola Isidro présente sur ces points deux remarques pertinentes. En premier lieu, alors que les cas antérieurs de démissions légitimes s'apparentaient à des situations de démissions plus ou moins forcées ou subies, la démission pour projet professionnel résulte d'une décision volontaire et sort donc de la logique classique de l'assurance qui couvre un aléa indépendant de la volonté de l'assuré. En second lieu, « la création pour certains indépendants d'une allocation forfaitaire, financée par l'impôt et octroyée sous condition de ressources (...) s'inscrit clairement dans une logique assistancielle » (Isidro, 2021:583).

L'incohérence entre une universalisation qui est restée lettre morte et qui sert d'argument à une fiscalisation massive du financement a été mise en évidence aussi bien par des institutions officielles que par des experts. C'est le cas du Conseil d'État, dans son discours feutré, dès avril 2018 : « Compte tenu des évolutions de l'assurance chômage résultant du projet, de la suppression des cotisations salariales d'assurance maladie déjà opérée par la LFSS [loi de financement de la Sécurité sociale] pour 2018 et de la réforme à venir des régimes de retraite, le Conseil d'État invite le gouvernement à approfondir sa réflexion sur la cohérence des modalités de financement des régimes avec les prestations qu'ils servent, dans la perspective d'une réforme du système de protection sociale tirant toutes les conséquences de la part prise par les impositions dans le financement de la protection sociale obligatoire⁴⁵. » Le Haut conseil du financement de la protection sociale va plus clairement dans le même sens : « Ainsi, le régime d'assurance chômage

43. « Le programme d'Emmanuel Macron : le travail et l'emploi », 2017.

44. Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, 10 juillet 2018, <https://bit.ly/3NTRKQL>.

45. Avis du Conseil d'État sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, alinéa 61, 26 avril 2018.

devrait percevoir en 2019 un montant de CSG assise sur les revenus d'activité d'environ 14,2 milliards d'euros, soit 37 % de ses ressources, en compensation de la perte de recettes liée à la suppression de la cotisation salariale. Pour autant, la nature des dépenses demeure essentiellement contributive, les seules évolutions intervenues étant liées à l'indemnisation forfaitaire des travailleurs indépendants. La fraction de CSG qui finance désormais l'assurance chômage est ainsi sans commune mesure avec la partie "universelle" des dépenses du régime⁴⁶ » (HCFiPS, 2019:36). Terminons sur ce point par cette appréciation des experts de l'OFCE : « l'ambition d'universalisation de l'assurance chômage s'est traduite dans son financement mais très peu dans l'indemnisation. Elle devait prendre la forme d'une ouverture des droits pour les démissionnaires et l'ensemble des indépendants – notamment pour les travailleurs des plateformes. À l'heure actuelle, cet objectif est loin d'être atteint, ces nouveaux droits ne concernant que très peu de bénéficiaires. Finalement, seule la suppression début 2019 des cotisations sociales chômage salariales compensée par un impôt, en l'occurrence la CSG, confère une dose d'"universalité" à l'assurance chômage. Mais cette asymétrie est problématique à plusieurs égards : il est fondamental, notamment pour faciliter l'acceptabilité des prélèvements, que dans un système qui reste assurantiel et contributif, les dépenses d'indemnisation soient financées par les cotisations des assurés et non par un impôt » (Bock *et al.*, 2022:29).

Le discours sur l'universalité était l'argument central pour une prise en charge du régime par l'État et pour un financement fondé sur la solidarité nationale. La mise en œuvre de l'universalité s'est réduite à une extension infinitésimale, mais la reprise en main par l'État a bien eu lieu, accompagnée d'une transformation des modes de financement.

VI.2. Quelle contribution des employeurs ?

Le programme présidentiel comprenait, en plus de l'universalisation, une seconde mesure phare : « Nous instaurerons un système de bonus-malus sur les cotisations d'assurance chômage. Les employeurs qui entretiennent la précarité par un recours excessif aux contrats courts paieront plus, ceux qui créent des emplois stables et pérennes paieront moins⁴⁷ ». Si l'universalité semble renvoyer à un modèle de type beveridgien de financement par la solidarité nationale, le bonus-malus évoque une tout autre logique

46. Dès son rapport de mai 2018 et au vu des projets de réforme qui étaient connus à l'époque, le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS) avait posé, à propos du recours à la CSG, la question de la cohérence entre nature des prestations et modes de financement : « Les discussions intervenues au sein du HCFiPS ont mis en évidence, sous réserve des dispositions qui seront votées dans ces textes, des interrogations quant à la cohérence entre le maintien d'un cadre d'indemnisation essentiellement contributif et un mode de financement plutôt dévolu jusqu'ici à des couvertures de nature "universelle" » (HCFiPS, 2018:148).

47. « Le programme d'Emmanuel Macron... », 2017, *op. cit.*

de contributivité inspirée de l'*experience rating* aux États-Unis : chaque employeur y cote en fonction des coûts d'indemnisation qu'il a engendrés par ses décisions antérieures de licenciement. Le 25 septembre 2018, cette perspective est toujours présente lorsque, en application des nouvelles dispositions de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018, le gouvernement adresse aux organisations patronales et syndicales un programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage : « Il est donc demandé aux partenaires sociaux, d'ici la fin du mois de janvier, de proposer au Gouvernement de nouvelles mesures permettant de lutter efficacement contre le travail précaire et la permittence. Ces mesures devront être suffisantes pour infléchir les comportements d'optimisation aussi bien du côté employeur que du côté salarié ou demandeur d'emploi. Si ces mesures étaient insuffisantes, le Gouvernement prendrait ses responsabilités, par exemple via la mise en œuvre d'un système de bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage⁴⁸ ».

Après l'échec des négociations interprofessionnelles, le décret du 26 juillet 2019 définit les nouvelles règles de l'assurance chômage. Le bonus-malus en fait partie mais, face à l'opposition toujours aussi radicale des organisations patronales, les avancées sont modestes :

- le décret prévoit que la contribution de chaque entreprise varie d'environ un point autour du taux pivot de 4,05 % (soit entre 3 et 5,05 %) selon que son taux de séparation est inférieur ou supérieur au taux médian de son secteur d'activité. Toutefois, la mesure ne s'applique qu'aux seules entreprises de plus de dix salariés et seulement à sept secteurs d'activité « à taux de séparation très élevés » ;
- il s'y ajoute une taxe forfaitaire de 10 euros sur chaque contrat à durée déterminée d'usage (CDD-U) créée au 1^{er} janvier 2020 dans le but de lutter contre l'abus de contrats de travail très courts.

Bien que modestes, ces dispositions sont rapidement mises en cause :

- une loi de finances rectificative de juillet 2020 supprime, six mois après son entrée en vigueur, la taxe de 10 euros sur les CDD-U avec l'argument qu'elle frappe des secteurs particulièrement touchés par la pandémie de Covid-19 ;
- après diverses vicissitudes (annulation par le Conseil d'État, report de la mesure pour cause de pandémie...), le bonus-malus entre en vigueur en 2022, mais seulement dans quelques secteurs d'activité. Comme le souligne Bruno Coquet, « la portée de ce bonus-malus est devenue anecdotique », tandis que « les règles sont d'une telle complexité qu'il est difficile de comprendre quelles incitations elles produisent » (Coquet, 2022:10).

48. « Programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage », Gouvernement, 25 septembre 2018, <https://bit.ly/3Hg8fmH>.

Il s'y ajoute une réforme adoptée en parallèle et qui détruit toute efficacité à un éventuel bonus-malus lorsqu'il commence à s'appliquer. En effet, à partir du 1^{er} octobre 2019, une réduction supplémentaire de cotisations patronales inclut l'assurance chômage en totalité (4,05 %). Elle s'applique de manière dégressive aux salaires inférieurs à 1,6 Smic⁴⁹. Cette mesure est introduite sans référence à la réforme de l'assurance chômage. Elle est justifiée par l'hypothèse d'un effet favorable sur l'emploi pour les bas niveaux de qualification. Alors que le bonus-malus est censé lutter contre le recours abusif aux contrats courts, l'exonération bénéficie principalement aux utilisateurs de ces contrats dont les salaires se situent massivement au niveau ou au voisinage immédiat du Smic.

Ainsi, le deuxième pilier du programme présidentiel se réduit, comme le premier, à des mesures symboliques d'impact infinitésimal. Du point de vue de la contributivité, c'est donc la troisième mesure, l'exonération de la cotisation des salariés, absente du programme présidentiel, qui a un impact déterminant.

VI.3. Quelles contributions et quels droits pour les salariés ?

Tout comme l'exonération des cotisations patronales sur les bas salaires, la suppression des cotisations des salariés (2,4 %) est justifiée par le gouvernement sans référence aux projets de réforme de l'indemnisation du chômage. L'argument avancé à l'occasion de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2018 est d'améliorer le pouvoir d'achat des salariés. La perte de ressources pour l'Unédic est aujourd'hui compensée par le versement d'une fraction de la CSG sur les revenus d'activité, ce qui crée un second canal, plus massif que pour les cotisations patronales, de fiscalisation du financement de l'indemnisation.

La décision crée une situation paradoxale du point de vue de la contributivité aussi bien individualisée que collective : les droits à indemnisation des salariés ne sont plus liés à leurs propres cotisations antérieures et cependant, le niveau et la durée de ces droits restent calculés selon les mêmes principes que dans le passé avec un durcissement des paramètres. La règle d'un droit à indemnisation en fonction de la durée individuelle de cotisation s'applique toujours, mais seul l'employeur cotise, sauf lorsqu'il bénéficie d'une exonération.

Par ailleurs, si le niveau de l'indemnisation reste fonction des niveaux de salaire d'une période de référence, celle-ci inclut désormais des périodes de chômage. Poussant plus loin le paradoxe, Mathieu Grégoire soutient que ce sont les salariés et non pas les employeurs qui sont désormais soumis à une forme d'*experience rating*. En effet, le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) a pour conséquence que toute période de chômage au sein de la période de référence entraîne un abaissement du niveau d'indemnisation. L'auteur rappelle que « l'*experience rating* renvoie, plus généra-

49. La perte de recettes pour l'Unédic est compensée par le budget de l'État.

lement, en théorie des assurances, à un système d'individualisation des primes et/ou de la couverture fondé sur l'observation de l'occurrence passée du risque » (Grégoire, 2021b:419). Dans le cas présent, les épisodes de chômage passé peuvent ou non, selon le moment de leur occurrence, réduire le niveau de l'indemnisation⁵⁰.

Il ne faut pas faire de contresens sur l'impact de cette mesure. Les salariés contribuent toujours puisque les salaires représentent la plus grande partie des revenus soumis à la CSG d'activité et que le taux de celle-ci a été augmenté simultanément de 1,7 %. Le changement principal se situe dans le lieu de décision : le taux de cotisation salariale était fixé par la négociation interprofessionnelle (sous réserve de l'agrément de la convention par le gouvernement) ; le taux de la CSG ainsi que sa fraction transférée sont fixés annuellement dans le budget que le gouvernement soumet au Parlement.

Une seconde entorse à la logique de contributivité, cette fois-ci du côté des droits et non plus des cotisations, résulte du fait que le gouvernement décide de donner satisfaction à une ancienne demande patronale avancée lors des négociations de 2014 qui consiste à rendre les droits à indemnisation fonction de la conjoncture du marché du travail. Cette proposition reçoit l'appui de certains économistes parce qu'elle contribue à la contra-cyclicité des dépenses et à l'équilibre financier sur l'ensemble du cycle économique (Cahuc *et al.*, 2021). Le mécanisme est d'abord introduit partiellement et provisoirement dans le cadre du report d'application de la réforme de 2019 au moyen de la définition d'indicateurs de « retour à meilleure fortune » qui ont conditionné en 2021 la mise en œuvre de certaines mesures de réduction des droits à indemnisation.

Le programme du candidat Macron à l'élection présidentielle de 2022 propose de donner à ce mécanisme un caractère permanent : « L'assurance chômage plus stricte quand trop d'emplois sont non pourvus, plus généreuse quand le chômage est élevé⁵¹ ». La traduction en est donnée dans la loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi. Son article 2 énonce que « les conditions d'activité antérieure pour l'ouverture ou le rechargement des droits à l'allocation d'assurance peuvent être modulées en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail ». Un décret du 26 janvier 2023 fixe, sauf exceptions et avec un plancher d'indemnisation de six mois, un coefficient réducteur de 0,75 relativement au principe un jour/un jour. Cette réduction peut être provisoirement annulée par un « complément de fin de droits » en cas de retournement de la conjoncture⁵².

50. Voir aussi, du même auteur, « Assurance chômage : les leçons d'une défaite », *Alternatives économiques*, n° 422, avril 2022, p. 73-74, <https://bit.ly/47NXh2N>.

51. « Emmanuel Macron avec vous », Élection présidentielle, 10 et 24 avril 2022, p. 13, <https://bit.ly/3SfODFm>.

52. Le retournement de conjoncture est ainsi défini : la réalisation de l'une ou l'autre de deux conditions, soit une augmentation du taux de chômage sur un trimestre de 0,8 point ou plus, soit l'atteinte d'un taux de chômage égal ou supérieur à 9 %.

Encadré - Les réformes de 2023-2024¹

Après l'échec des négociations interprofessionnelles de 2019, le gouvernement, conformément à la loi, se substitue aux organisations patronales et syndicales pour fixer les règles de l'indemnisation. Le nouveau régime, instauré par le décret du 26 juillet 2019 et modifié et prolongé à diverses reprises prenait fin le 31 décembre 2023. Le 1^{er} août 2023, le gouvernement adresse à ces organisations une lettre de cadrage pour des négociations dont il fixe le terme au 15 novembre 2023.

Les termes de cette lettre de cadrage sont contraignants :

- l'accord devra respecter les réformes introduites par le gouvernement depuis 2019 (voir *supra*, VI) qui concernent le mode de calcul du salaire journalier de référence, la dégressivité du niveau d'indemnisation selon le niveau de rémunération, le bonus-malus sur la cotisation des employeurs et le caractère contracyclique des droits à indemnisation ;
- l'accord devra « tirer les conséquences de l'allongement de la durée d'activité sur les règles d'indemnisation des seniors », c'est-à-dire tirer les conséquences de la réforme des retraites ;
- « une fraction des excédents de l'Unédic doit financer les politiques visant au plein emploi ». À cette fin, les recettes de l'Unédic seront réduites de 2 milliards d'euros en 2023, entre 2,5 et 2,7 en 2024, entre 3 et 3,2 en 2025 et entre 3,5 et 4 en 2026. Soit un prélèvement total compris entre 11 et 11,9 milliards. La contribution de l'Unédic à Pôle emploi « a vocation à monter en charge au fur et à mesure que le régime dégage des excédents pour atteindre en 2026 entre 12 et 13 % des recettes de l'Unedic ».

Le 10 novembre 2023, les trois organisations patronales et trois organisations syndicales (CFDT, CGT-FO, CFTC) aboutissent à un accord qui comprend, du point de vue de la contributivité, deux volets contrastés dans la réaction des signataires aux injonctions de l'État :

- d'une part, l'accord rejette aussi bien l'accroissement du taux de la contribution de l'Unédic au bénéfice de Pôle emploi (ou France Travail) que les prélèvements sur les excédents au bénéfice de France Compétences ;
- d'autre part, l'accord ne remet pas en cause des réformes majeures introduites par l'État depuis 2019 et auxquelles s'étaient opposés soit les syndicats (par exemple, mode de calcul du salaire de référence, dégressivité de l'indemnisation pour les cadres âgés, réduction du ratio jours cotisés/jours indemnisés...), soit le patronat (bonus-malus). Seuls des ajustements sont introduits sur les modalités d'application de ces règles.



La réaction du gouvernement s'est faite en deux temps :

- d'une part, les règles actuelles sont prolongées pendant le 1^{er} semestre 2024 au terme duquel une décision sera prise sur l'agrément de l'accord en fonction du contenu d'un éventuel accord sur les seniors ;
- d'autre part, un arrêté du 27 décembre 2023 impose, hors de toute logique de contributivité, un prélèvement de 12,05 milliards d'euros sur l'Unédic pour la période 2023-2026.

1. Voir Freyssinet (2023).

Ainsi est écartée une logique de contributivité (individualisée ou collective) puisque la réduction des droits à indemnisation est sans lien avec le niveau des cotisations. L'objectif déclaré est de renforcer à moyen terme le pilotage financier de l'assurance chômage en fonction de la conjoncture économique⁵³ ; l'effet immédiat (et vraisemblablement durable) est de réduire de 25 % la durée des droits à indemnisation (Unédic, 2023).

VI.4. Quelles garanties d'affectation de recettes aux dépenses ?

Comme le montrent Elvire Guillaud et Michaël Zemmour, une condition minimale d'existence d'un régime d'assurance sociale repose sur des ressources affectées aux dépenses du régime qui garantisse « une pérennité des recettes et une autonomie des comptes » (Guillaud, Zemmour, dans ce numéro, p. 91). La garantie d'une pérennité des recettes affectées à la délivrance des prestations est aujourd'hui mise en cause par un double mécanisme (voir l'encadré).

D'une part, comme nous l'avons vu, la compensation par le budget de l'État des suppressions des cotisations des salariés et des exonérations des cotisations des employeurs sur les bas salaires est décidée annuellement dans le cadre des lois de finances et des lois de financement de la protection sociale. Il n'existe aucune garantie de leur pérennité⁵⁴.

D'autre part, à l'occasion de la récente négociation sur la convention d'assurance chômage, le document de cadrage du gouvernement annonce une double volonté de prélèvement sur les ressources de l'Unédic. En premier lieu, la contribution à Pôle

53. Dans le passé, de manière non intentionnelle, les gestionnaires de l'assurance ont été amenés à faire varier les droits en fonction de la conjoncture. Les fortes poussées de chômage, par exemple en 1992, créent des déficits d'une telle ampleur que l'équilibre financier n'est retrouvé que par une réduction des droits. À l'opposé, lorsque le chômage a nettement reculé, par exemple en 2000, des améliorations de droits sont adoptées. Relativement à la conjoncture, l'assurance chômage exerce alors un effet pro-cyclique à la différence du nouveau mécanisme qui est de nature contra-cyclique.

54. En 2022, sur les 44,4 milliards d'euros de recettes de l'Unédic, 16,2 proviennent de la CSG et 4,8 de la compensation des exonérations de cotisations patronales (Unédic, *Fiche thématique. Contributions*, Octobre 2023).

emploi (ou France Travail) augmentera progressivement pour atteindre en 2026 entre 12 et 13 % des recettes de l'Unédic (contre 11 % au départ). En second lieu, pour financer la politique de l'emploi, le gouvernement prélèvera entre 2023 et 2026 une fraction des excédents du régime pour un montant total compris entre 11,2 et 11,9 milliards d'euros.

Il n'existe donc plus, pour le régime d'assurance chômage, de garanties sur la pérennité de l'affectation des ressources au financement des prestations. Une fraction importante des ressources est soumise aux décisions annuelles d'attribution de l'État. Une fraction importante de ces ressources est ensuite soumise aux décisions de prélèvement de l'État. Dans ces conditions et compte tenu de l'exonération totale des salariés et partielle des employeurs, est-il encore possible de parler de contributivité ? Elle ne subsiste que sous la forme d'une durée d'affiliation au régime.

Conclusion

L'histoire de l'indemnisation du chômage en France fournit une illustration de la polysémie de la notion de contributivité. Elle serait encore enrichie par le recours à des comparaisons internationales. En simplifiant beaucoup, il est possible de distinguer entre deux positions polaires et une position intermédiaire :

- à un extrême, l'assistance chômage généralisée est théoriquement non contributive. Elle est attribuée sans limitation de durée sous condition de ressources pour un montant forfaitaire, éventuellement pondéré selon les charges de famille. Cependant, sauf exceptions, cette prestation n'est attribuée qu'à des personnes qui satisfont deux conditions. D'une part, elles ont « contribué » dans le passé à la production des richesses qui rendent possible le financement de l'assistance. Par exemple, aujourd'hui en France, elles doivent prouver cinq années dans l'emploi au cours des dix années précédant l'entrée en chômage. D'autre part, elles doivent démontrer leur volonté de contribuer à l'avenir à la production de richesses grâce à une recherche active d'emploi et une disponibilité à accepter un « emploi convenable ». L'assistance chômage n'est donc pas sans contrepartie ;
- à l'autre extrémité se situerait une assurance chômage respectant le principe de neutralité actuarielle dans une logique de contributivité individualisée. Si les caractéristiques du risque rendent ce modèle inapplicable, sauf pour de petites minorités faiblement menacées par le chômage, il est manifeste que les tendances à l'individualisation se sont développées. La règle « un jour cotisé/un jour indemnisé » introduite en 2009 en est l'illustration la plus claire. Dans le même sens, le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence fait reposer le droit à indemnisation sur la trajectoire individuelle de chaque personne au cours de la période de référence. Enfin, la création du bonus-malus, si elle ne restait pas symbolique, introduirait un autre aspect de

l'individualisation, cette fois du côté de l'agent supposé générateur du coût d'indemnisation ;

- dans l'intervalle entre ces positions polaires se situent des régimes d'indemnisation qui obéissent à la logique de l'assurance sociale. Une durée minimale de cotisation est requise pour créer l'appartenance au régime. L'indemnité constitue une garantie de maintien partiel du revenu antérieur. La contributivité est collective : la masse des cotisations doit couvrir, au moins à moyen-long terme, la masse des prestations pour l'ensemble de la population couverte. L'assurance chômage, dans la démarche de ses fondateurs, se situait dans cette perspective. Cependant, dès l'origine, elle a dû tenir compte des spécificités du risque couvert. D'une part, il n'est pas totalement aléatoire pour les personnes assurées. Le régime doit lutter contre les comportements opportunistes en vérifiant la volonté de retour à l'emploi ou, plus simplement, en limitant la durée ou le niveau de l'indemnisation en fonction des probabilités de retour à l'emploi. D'autre part, le risque est lié aux conditions macroéconomiques qui déterminent le fonctionnement du marché du travail. Le régime peut donc avoir intérêt, ne serait-ce que pour limiter ses dépenses, à s'engager dans des mesures de politique active de l'emploi (ou, dans le cas présent, être contraint d'y contribuer). Même lorsqu'elle se situe dans une logique de contributivité ou de solidarité collective qui caractérise l'assurance sociale, l'assurance chômage est aussi inévitablement insérée dans les dispositifs de gestion du marché du travail et de politique de l'emploi qui font intervenir simultanément une autre logique.

Références bibliographiques

- Baudrillart W., Colin J.-F. (1979), « Le nouveau régime d'indemnisation du chômage : les prémisses de la vraie réforme », *Droit social*, n° 12, décembre, p. 495-504.
- Béranger T. (1975a), « 1959-1974 : quinze ans d'assurance chômage », *Droit social*, n° 9-10, septembre-octobre, p. S135-S141.
- Béranger T. (1975b), « L'unification des systèmes d'aide aux travailleurs privés d'emploi », *Droit social*, n° 6, juin, p. S96-S98.
- Béranger T., Malphettes P. (1983), « La réglementation du régime d'assurance-chômage modifiée par le décret du 24 novembre 1982 », *Droit social*, n° 5, mai, p. 315-321.
- Blanchet D. (1996), « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Économie et Statistique*, n° 291-292, p. 33-45, <https://doi.org/10.3406/estat.1996.6027>.
- Bock S., Coquet B., Dauvin M., Heyer É. (2022), « Le marché du travail au cours du dernier quinquennat », *Policy Brief*, n° 103, OFCE, 17 mars, <https://bit.ly/3tDrpzS>.
- Borgetto M. (2003), « Logique assistancielle et logique assurantielle dans le système français de protection sociale : les nouveaux avatars d'un vieux débat », *Droit social*, n° 1, janvier, p. 115-124.
- Bouillaguet-Bernard P., Outin J.-L. (1984), « Le nouveau régime d'indemnisation du chômage face aux transformations de l'emploi : l'éclatement de l'économie et du social », *Critique de l'économie politique*, n° 28, p. 35-49.
- Bouilloux A. (2018), « Assurance ou couverture universelle ? Retour sur les mots du chômage », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 583-591.
- Cahuc P., Carcillo S., Landais C. (2021), « Repenser l'assurance chômage : règles et gouvernance », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 61, janvier, <https://doi.org/10.3917/ncae.061.0001>.
- Camaji L. (2020), « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage », *Le Droit ouvrier*, n° 862, mai, p. 284-299.
- Concialdi P. (1999), « Pour une économie politique de la protection sociale », *La Revue de l'IRES*, n° 30, p. 1-33, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/R30-7.pdf>.

- Concialdi P., Isidro L., Math A., Naji I. (2023), *Le financement de la protection sociale : contributions sur la notion de contributivité*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CFE-CGC, juin, <https://bit.ly/3MgxdFu>.
- Coquet B. (2013), *L'assurance chômage : une politique malmenée*, Paris, L'Harmattan.
- Coquet B. (2022), « Les deux réformes de l'assurance chômage », *Étude*, n° 03-2022, OFCE, mars, <https://bit.ly/48kNvGh>.
- Coquet B. (2023), « Quelle trajectoire financière pour l'assurance chômage ? », *Le Blog OFCE*, 11 septembre, <https://bit.ly/48GbP5q>.
- Daniel C. (1997), « La naissance du régime conventionnel d'assurance-chômage en 1958 ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *La Revue de l'IRES*, n° 22, p. 131-152.
- Daniel C. (1999), « L'indemnisation du chômage depuis 1979 – Différenciation des droits, éclatement des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 29, p. 5-28, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/R29-1.pdf>.
- Daniel C. (2000), « L'indemnisation du chômage depuis 1974 : d'une logique d'intégration à une logique de segmentation », *Revue française des affaires sociales*, n° 3-4, p. 29-46.
- Daniel C., Tuchsirer C. (1999a), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Daniel C., Tuchsirer C. (1999b), « Assurance, assistance, solidarité : quels fondements pour la protection sociale des salariés ? », *La Revue de l'IRES*, n° 30, p. 5-29, <https://bit.ly/2LpkH9V>.
- Domergue J.-P. (2019), *Histoire de l'assurance chômage. La Sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, Paris, Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale.
- *Droit social* (1979), « Chômage : le nouveau régime d'indemnisation », n° 12, décembre, p. 484-515.
- *Droit social* (1984), « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », n° 6, juin, p. 370-413.
- Dufourcq N. (1994), « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit social*, n° 3, mars, p. 291-297.

- Eydoux A. (2019), *Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi*, Les économistes atterrés, juillet, <http://tankona.free.fr/eydoux719.pdf>.
- Freyssinet J. (2010), *Négociier l'emploi : 50 ans de négociations inter-professionnelles sur l'emploi et la formation*, Rueil Malmaison, Liaisons.
- Freyssinet J. (2018), « Genèse du projet de loi “pour la liberté de choisir son avenir professionnel” », *Document de travail*, n° 04.2018, Ires, mai, <https://bit.ly/47rLPJH>.
- Freyssinet J. (2020), « L'assurance chômage est par nature redistributive », *Éclairages*, n° 19, Ires, novembre, <https://bit.ly/3vuy0gz>.
- Freyssinet J. (2023), « Mort du paritarisme ? », *Éclairages*, n° 28, Ires, novembre, <https://ires.fr/publications/eclairages/eclairages-28/>.
- Gau J.-A. (1963), « Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance-chômage », *Droit social*, n° 3, mars, p. 170-186.
- Grégoire M. (2018), « Les écueils de la notion de risque. Le cas de l'indemnisation chômage », *Revue française de socio-économie*, n° 20, p. 205-210, <https://doi.org/10.3917/rfse.020.0205>.
- Grégoire M. (2021a), « Réforme de l'assurance-chômage : vers la fin de la couverture assurancielle de la privation d'emploi », *Revue de droit du travail*, n° 6, juin, p. 364-375.
- Grégoire M. (2021b), « Réforme de l'assurance chômage : les droits des salariés au risque de l'experience rating », *Le Droit ouvrier*, n° 875-876, p. 418-428, <https://bit.ly/3TtnY2w>.
- Grégoire M., Vivès C. (2021a), « Indemnisation du chômage : quel taux de couverture ? », *La Revue de l'IRES*, n° 105, p. 3-24, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/Revue105_1.pdf.
- Grégoire M., Vivès C. (2021b), « L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ? », *Revue de l'IRES*, n° 105, p. 25-59, https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/Revue105_2.pdf.
- Grégoire M., Vivès C., Deyris J. (2020), *Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020)*, Rapport de l'Agence d'objectifs de l'Ires pour la CGT, IDHE.S, Université Paris Nanterre, CNRS, mai, <https://bit.ly/3AZcBdj>.

- Guillaud E., Zemmour M., « Les trois dimensions de la contributivité dans les assurances sociales contemporaines », *La Revue de l'IRES*, n° 110-111, p. 73-102.
- HCFiPS (2018), *Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, mai, <https://bit.ly/3vuiwZL>.
- HCFiPS (2019), *États des lieux du financement de la protection sociale*, Haut Conseil du financement de la protection sociale, 10 mai, <https://bit.ly/3RWO5Ty>.
- Houbart G. (1984), « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », *Droit social*, n° 6, juin, p. 378-381.
- Isidro L. (2021), « La réforme de l'assurance chômage, en trois dimensions », *Revue de droit du travail*, n° 10, octobre, p. 581-586.
- Jouvin B. (1978), « L'indemnisation du chômage », in *Pour une politique du travail, 1. L'emploi*, Rapports présentés à Robert Boulin, ministère du Travail et de la Participation, Paris, La Documentation française.
- Kerbouc'h J.-Y. (2018), « Indemnisation du chômage et déclin de la logique assurantielle », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 607-613.
- Morel S. (1999), « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *La Revue de l'IRES*, n° 30, p. 1-23, <https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/01/R30-5.pdf>.
- Onpes (2013), *Penser l'assistance, Rapport thématique*, Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. <https://bit.ly/3O2CGRc>.
- Oudin B. (1959), « La convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation chômage », *Droit social*, n° 6, juin, p. 370-374.
- Outin J.-L. (dir.) (1996), « La contrepartie : entre droits et créances », *Revue française des affaires sociales*, juillet-septembre, p. 3-202.
- Salais R., Baverez N., Reynaud B. (1986), *L'invention du chômage*, Paris, Puf.
- Santelman P. (1988), « Assurance chômage et intervention de l'État de 1959 à 1967 », *Échange Travail*, n° 38, p. 41-60.
- Soubie R. (groupe de travail présidé par) (1970), *Rapport sur l'indemnisation du chômage et sa réforme*, Rapport au ministre du Travail Joseph Fontanet (non publié).

- Tabuteau D. (2012a), « Typologie des politiques sociales – Première partie », *Droit social*, n° 6, juin, p. 620-628.
- Tabuteau D. (2012b), « Typologie des politiques sociales – Deuxième partie », *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 655-671.
- Topalov C. (1994), *Naissance du chômeur : 1880-1910*, Paris, Albin Michel.
- UNEDIC (1983), *Historique du régime d'assurance chômage, 1959-1982*, Paris.
- UNEDIC (1986), *Historique du régime d'assurance chômage (suite) : 1982-1986*, Paris.
- Unédic (2023), *Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture*, février, <https://bit.ly/48yDtBE>.
- Willmann C. (dir.) (2018), « Assurance chômage : un nouveau modèle ? », Dossier, *Droit social*, n° 7-8, juillet-août, p. 580-652.
- X.X.X. (1984), « Le nouveau système d'indemnisation du chômage », *Droit social*, n° 6, juin, p. 394-406.