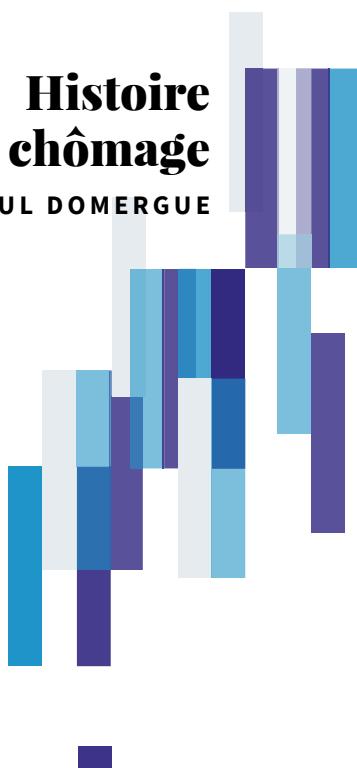


# Histoire de l'assurance chômage

JEAN-PAUL DOMERGUE



Préface de Gabriel Mignot



comité d'histoire  
et association pour l'étude de l'histoire  
de la sécurité sociale

# Sommaire

<b>Préface</b>	1
<b>■ Introduction</b>	7
<b>■ Chapitre I</b>	
<b>1959-1978 - L'assurance chômage est un régime conventionnel, complémentaire à l'assistance chômage</b>	23
I - Les institutions gestionnaires de l'assurance chômage	24
II - Le champ d'application	30
III - Le revenu de remplacement et les aides au reclassement	39
IV - Le financement	61
<b>■ Chapitre II</b>	
<b>1979-1983 - L'assurance chômage est un régime conventionnel de base unique</b>	65
I - L'intervention du législateur dans l'espace conventionnel	66
II - Le nouveau régime conventionnel	71
III - L'instauration, à titre provisoire, d'un régime public	81
<b>■ Chapitre III</b>	
<b>1984 - Rétablissement de la séparation entre assurance et assistance chômage</b>	95
I - Le régime d'assurance chômage résultant de la convention du 24 février 1984	98
II - Le régime de solidarité financé par l'État	104
<b>■ Chapitre IV</b>	
<b>1984-1999 - Vers un élargissement des missions de l'assurance chômage</b>	107
I - Extension du rôle des institutions de l'assurance chômage	107
II - Élargissement des missions du régime d'assurance chômage	109
III - La convention du 1 <sup>er</sup> janvier 1993 : des mesures d'ordre financier et institutionnel	131
IV - La convention du 1 <sup>er</sup> janvier 1994 : accentuation des interventions sur le marché du travail	137
V - La convention du 1 <sup>er</sup> janvier 1997 : renforcement des mesures en place et du réseau	145
<b>■ Chapitre V</b>	
<b>2000-2008 - L'assurance chômage au service du retour à l'emploi</b>	149
I - La convention du 1 <sup>er</sup> juillet 2000	150
II - La convention du 1 <sup>er</sup> janvier 2001	151

III - La convention du 1 <sup>er</sup> janvier 2004	163
IV - La convention du 18 janvier 2006	168
V - Une réforme du service public de l'emploi et de l'assurance chômage en deux temps	178
<b>■ Chapitre VI</b>	
<b>2009-2013 - L'assurance chômage comme support de la modernisation du marché du travail</b>	
I - La convention du 19 février 2009	189
II - La convention du 6 mai 2011	207
<b>■ Chapitre VII</b>	
<b>2014-2020 - L'assurance chômage et la sécurisation des parcours professionnels</b>	
I - La convention du 14 mai 2014	219
II - La convention du 14 avril 2017	237
<b>■ En guise de conclusion</b>	253
<b>Annexes</b>	255
<b>Tables des matières</b>	267

# Introduction

## Des premières caisses ouvrières de chômage à la création du régime national interprofessionnel d'assurance chômage

Toutes les sociétés ont, semble-t-il connu, sous des formes et à des degrés divers, le phénomène du chômage. Georges Lefranc<sup>1</sup> rapporte que dans la Grèce archaïque, des ateliers de travaux publics destinés à fournir du travail aux chômeurs avaient été ouverts par les autorités en place. À Rome, toujours selon cet auteur, « l'État lui-même par son service de l'annone a pris en charge cent cinquante mille prolétaires qui, chômeurs perpétuels et installés dans le chômage, perçoivent chaque mois les vivres distribués par l'État ».

Dans notre pays, au Moyen Âge, et sous l'Ancien Régime, le chômage n'apparaît cependant pas comme un phénomène spécifique. Les chômeurs sont noyés dans la masse des indigents. Les pauvres ne sont pas différenciés selon la cause de leur misère: malades, sans travail et autres vivent tous de mendicité et d'assistance<sup>2</sup>. Il est estimé toutefois qu'à la veille de la Révolution de 1789, « un dixième de la population rurale mendiait de ferme en ferme d'un bout de l'année à l'autre, quêtant de ferme en ferme un morceau de pain ou un liard<sup>3</sup>... », soit environ deux millions de personnes sans travail. De même Alfred Sauvy<sup>4</sup>, s'appuyant sur la situation dans les pays en voie d'industrialisation dans la décennie 1980, indique que le nombre de personnes sans emploi en France en 1848 aurait été de l'ordre de sept millions. Sous l'Ancien Régime, la réglementation sur les corporations et le compagnonnage qui régissent l'activité des ouvriers spécialisés permet à ces derniers de trouver de l'aide auprès de leur organisation s'ils sont dans le besoin. L'abolition du corporatisme par la loi Le Chapelier du 14-17 juin 1791 qui fait suite de façon logique à la proclamation de la liberté du travail (décret d'Allarde du 2-17 mars 1791), porte un coup fatal à ces formes d'organisation du travail et de solidarités: « En cas de chômage, point d'entraide, point de secours »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Lefranc Georges, *Histoire du travail et des travailleurs*, Flammarion, 1975, p. 52.

<sup>2</sup> Mazel Olivier, *La France des chômagés*, Gallimard, Folio actuel, 1999; Topalov Christian, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel, 1994; Salais Robert, Baverez Nicolas, Reynaud Bénédicte, *L'invention du chômage*, PUF, 1999.

<sup>3</sup> Lefebvre Georges, *La Grande Peur*, Paris, Colin, 1932.

<sup>4</sup> Sauvy Alfred, *La Machine et le Chômage. Le progrès technique et l'emploi*, Dunod, 1980.

<sup>5</sup> Bouvier-Ajam Maurice, *Histoire du travail en France depuis la Révolution*, LGDJ, Paris, 1969.

### Perception du chômage

L'exode rural entraîné par le développement du machinisme au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles donne lieu à la formation d'un prolétariat industriel. Le régime de liberté du travail en vigueur permet aux employeurs de congédier leurs salariés librement, sans indemnités.

Le docteur Villermé<sup>6</sup> a montré à travers ses témoignages ce qu'était la vie populaire au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Il décrit dans quelles conditions difficiles une famille de deux enfants peut vivre. Si l'un de ses membres vient à perdre son emploi, celle-ci sombre dans une grande misère.

Le risque de perdre son emploi place le travailleur dans une étroite dépendance de l'employeur en raison, essentiellement, des conséquences dramatiques qu'entraîne cette perte pour lui et sa famille. Les difficultés directement causées par la privation du travail qu'il est amené à connaître lui font apparaître le lien existant entre emploi et chômage. Ainsi, le chômeur se différencie de l'indigent.

### Connaissance du phénomène

Avec l'avènement de la grande industrie la production s'accroît au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Les crises cycliques de surproduction qui surviennent engendrent un ralentissement du travail. Le chômage qui s'ensuit est perçu comme un phénomène spécifique. «Les statisticiens se sont alors emparés de lui en l'inventant pour répertorier, classer et trier<sup>7</sup>...»

Les premières statistiques sur le chômage datent du début du XIX<sup>e</sup> siècle, mais ces premières données sont sujettes à caution du fait qu'elles sont obtenues par simple déclaration des intéressés à l'occasion des recensements quinquennaux<sup>8</sup>. La catégorie statistique de chômeur apparaît pour la première fois au plan national dans le recensement de 1896, ainsi dénombre-t-on alors 270 000 chômeurs, soit 1,4 % de la population active<sup>9</sup>.

Dès sa création, en 1894, l'office du travail met par ailleurs en place un système pour appréhender l'importance du chômage. Il consiste à collecter des informations auprès des syndicats, des chambres de commerce, des fonds de chômage ou des offices publics de placement. Ces investigations ne portent que sur le chô-

<sup>6</sup> Villermé Louis-René, «Des ouvriers de la fabrique d'Amiens», in *Les écrivains témoins du peuple*, J'ai Lu, E10, 1964.

<sup>7</sup> Zoberman Yves, *Une histoire du chômage. De l'antiquité à nos jours*, Perrin, 2011.

<sup>8</sup> Ziegler Albert, «En France, la dynamique de l'imbroglio. Connaissance et perception du chômage en 1930», *Revue française des affaires sociales*, 1980, n° 1.

<sup>9</sup> Marchand Olivier et Thélot Claude, *Le travail en France (1800-2000)*, Nathan, 1997.

mage complet, le dénombrement des travailleurs en chômage partiel n'ayant été effectué qu'à compter de la première guerre mondiale.

En raison de la prédominance des idées libérales au XIX<sup>e</sup> siècle et, aussi, du nombre de chômeurs plus faible que dans d'autres pays, la protection contre le risque de privation d'emploi a été tardivement organisée en France par l'État.

## De l'assurance à l'assistance

La protection s'est initialement développée dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle au sein de sociétés de secours mutuel qui n'avaient pas d'existence légale. Leur nombre s'est accru sous le Second empire. La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats donna à ces derniers la capacité de constituer entre leurs membres des caisses de secours et la loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 sur les sociétés de secours mutuel autorisa les mutuelles à assurer leurs membres contre le chômage, moyennant une contribution. Le nombre des salariés couverts par ces différentes caisses était relativement faible. Une enquête conduite en 1895 par l'office du travail fait apparaître, qu'en 1894, 66 syndicats comprenant 14 000 membres accordaient des secours réguliers aux chômeurs. Aussi, pour pallier ces insuffisances, plusieurs municipalités, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ont considéré qu'il leur appartenait de venir en aide aux chômeurs de leur localité en concourant au financement des caisses syndicales de chômage ou des caisses des bourses du travail<sup>10</sup>.

Afin d'encourager toutes ces initiatives, le parlement, dans la loi de finances du 22 avril 1905 (article 5), autorisa l'octroi de subventions aux caisses venant en aide à leurs membres en cas de chômage. Ces mesures incitatives ont eu peu d'impact sur les caisses de secours dont le nombre stagna (une centaine groupant 5 000 adhérents à la veille de la Première Guerre mondiale), alors qu'elles eurent pour effet de stimuler les initiatives des collectivités locales dans le domaine de l'assistance. Durant les événements de 1914, les caisses de chômage créées sur l'initiative des salariés se trouvèrent désorganisées à un moment où le chômage devenait plus important. Aussi, le gouvernement, pressé d'agir, constitua entre le 20 août 1914 et le 9 janvier 1915 par voie de décrets et de circulaires, à titre provisoire, un Fonds national de chômage, destiné à subventionner les départements ou les communes qui distribuaient des subsides aux chômeurs.

Dans une circulaire adressée aux préfets le 20 août 1914, le président du Conseil René Viviani déclarait :

« Il faut faire face sans retard à un chômage exceptionnel dans les villes. Contre ce chômage, les municipalités organisent des secours contre le chômage ; le

<sup>10</sup> Devaux Marie-Louise, *L'organisation technique de l'indemnisation du chômage en France*, thèse, Université de Lille, 1961; Daniel Christine et Tuchsizer Carole, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999.

gouvernement se doit de les seconder dans cette tâche. Si les caisses de secours contre le chômage à forme syndicale ou mutualiste constituées entre ouvriers existaient partout, le gouvernement, en les subventionnant, ferait une œuvre excellente. Cette forme de secours contre le chômage est la seule qui soit pleinement conforme à la dignité du travailleur tout en lui assurant une aide efficace. Ces caisses sont malheureusement rares. Il n'en subsiste pas moins que les secours aux travailleurs en chômage devraient, autant que possible, être organisés dans des conditions inspirées du fonctionnement des caisses de chômage. C'est dans ce but que nous constituons à l'aide des ressources du budget, le fonds national de chômage.»

Dès lors, deux systèmes coexistaient: d'une part, des caisses privées subventionnées qui fonctionnaient selon les principes de l'assurance, puisqu'avant tout alimentées par une cotisation des adhérents, d'autre part, des caisses d'assistance communales ou départementales uniquement dotées de fonds publics. Les allocations versées par ces collectivités constituaient un simple secours de subsistance.

Un décret du 28 décembre 1926<sup>11</sup> procéda au regroupement et à une mise en cohérence des différents textes existants sur le chômage. Ce travail de codification eut pour principale conséquence de rendre permanente l'intervention de l'État au titre du Fonds national de chômage et consacra la prééminence de l'assistance sur l'assurance, prééminence encore accentuée par les quelques assouplissements apportés au système de protection lors de la crise économique de 1930.

Cette crise qui secoua le monde occidental n'eut que de faibles répercussions sur le système français d'indemnisation du chômage, ce d'autant que le volume de chômage connu par la France des années trente, même s'il est en nette progression, n'atteignit jamais le niveau catastrophique que fut celui des États-Unis ou de l'Allemagne sous la République de Weimar (le chômage concerne en tout 8 % de la population active contre 30 % en Allemagne; on comptait en 1935, en France, 350 000 chômeurs secourus<sup>12</sup>). Pour sortir de cette dépression les pouvoirs publics estiment qu'il importe, avant tout, de prendre des mesures pour favoriser la reprise d'activité (grands travaux) et de mettre en place des programmes de formation destinés à assurer la reconversion des chômeurs, politique économique qui fut vigoureusement renforcée sous le Front populaire en 1936.

À la fin des années 30, la réglementation de l'indemnisation du chômage est devenue relativement confuse du fait de l'empilement, depuis 1905, de textes apportant aménagements et dérogations au dispositif alors mis en place. Une clarification s'imposait et ce fut l'objet du décret du 6 mai 1939 portant codification de

<sup>11</sup> *Les secours aux chômeurs avant l'UNEDIC*, Les études sociales et syndicales, Institut supérieur du travail, 18 juin 2004 (<https://istravail.com>).

<sup>12</sup> *Historique du régime d'assurance chômage, (1959-1982)*, UNEDIC, 1983.

l'ensemble des textes relatifs à l'indemnisation du chômage. Ce texte regroupait désormais les dispositions sur les fonds publics de chômage sous une rubrique intitulée « assistance chômage » tandis que celles sur les caisses de chômage figuraient sous une rubrique intitulée « assurance chômage ».

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, sous le régime de Vichy, la loi du 11 octobre 1940 relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi introduit une réforme administrative importante qui sera d'ailleurs ultérieurement largement reprise et validée par l'ordonnance du 3 juillet 1944<sup>13</sup>. Cette loi, d'une part, fusionne les services de placement et d'aide aux chômeurs et, d'autre part, transfère les compétences exercées par les communes ou les départements à l'État. L'État assume ainsi directement la charge financière de l'aide accordée aux travailleurs sans emploi ou en chômage partiel et demande aux collectivités locales une simple participation aux frais de fonctionnement des services d'aide au chômage total.

Cette réorganisation ne généralise pas pour autant le régime d'assistance à tout le territoire, les allocations de ce régime restant réservées aux chômeurs résidant dans des communes ayant créé un fonds de chômage. Elle vise surtout à accroître le contrôle exercé sur les chômeurs, l'indemnisation du chômage devenant, dans ce contexte, un instrument d'une politique autoritaire de placement de la main-d'œuvre.

L'arrivée à la Libération du Gouvernement provisoire de la République française issu de la Résistance ne s'accompagna pas de bouleversements sensibles de la législation du chômage, ce qui peut paraître surprenant vu la forte volonté de changement exprimée par les gouvernants dans le domaine social et les options retenues dans le cadre du programme du Conseil national de la résistance (CNR) qui, à propos de la Sécurité sociale, préconisait «... un plan complet de Sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils seraient incapables de se les procurer par le travail<sup>14</sup>...»

En effet, l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation générale de la Sécurité sociale exclut le chômage car, dans la phase d'expansion économique et de pénurie de main-d'œuvre qui marque l'après-guerre, la protection contre ce risque n'est pas une priorité. Pour autant, l'extension de la couverture chômage est clairement envisagée par les promoteurs du plan français de Sécurité sociale. Pierre Laroque, estimait qu'il fallait, dès que possible, « étendre la Sé-

**13** Ordonnance du 3 juillet 1944 relative à l'organisation provisoire des services départementaux et régionaux du travail et de la main-d'œuvre (*Journal officiel*, 30 août 1944, p. 775).

**14** Kerschen Nicole, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de Sécurité sociale de 1945 », *Revue française de science politique*, août 1995, volume 45, n° 4, p. 570-595.

curité sociale aux domaines qu'elle n'a pas encore atteints [...] en particulier le chômage<sup>15</sup>».

Signalons toutefois que des dispositions particulières furent prises par le législateur, en faveur des ouvriers du bâtiment et des travaux publics et de la manutention portuaire (dockers) du fait des discontinuités survenant régulièrement dans l'exécution du travail dans ces professions. La loi n°46-2299 du 21 octobre 1946 créa un régime de chômage intempéries pour les premiers qui leur garantissait une couverture pendant 40 jours par an, et la loi n°47-146 du 6 septembre 1947 institua une indemnité de garantie en faveur des dockers pour chaque vacation chômée. En 1948, la France ratifia la convention n°44 assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations, convention adoptée à Genève le 23 juin 1934 par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail (loi de ratification n°48-1915 du 20 décembre 1948). Ce texte fait obligation aux États signataires d'accorder aux travailleurs involontairement privés d'emploi, soit une indemnité d'assurance, soit une allocation en contrepartie de travaux, soit une combinaison d'indemnités et d'allocations. Il exclut l'application pure et simple de mesures générales d'assistance aux indigents.

Pour mettre en application ces principes, le décret n°51-319 du 12 mars 1951 renforce l'ensemble de la réglementation relative à l'indemnisation du chômage, mais sans la réformer profondément. Les deux formes d'interventions antérieures – attribution d'allocations d'assistance par les services publics et d'allocations d'assurance par des caisses syndicales subventionnées – sont reprises. Elles font simplement l'objet d'un certain nombre de précisions portant sur les conditions d'attribution des allocations aux travailleurs sans emploi et sur le fonctionnement des caisses d'assurance-chômage.

### De l'assistance à l'assurance

La législation prévue par le décret du 12 mars 1951 laissant facultative l'adhésion à une caisse d'assurance-chômage revêt un caractère primitif si l'on compare, à cet égard, la situation française à celle de la Grande-Bretagne, de l'Italie, de l'Autriche et de nombreux autres pays européens. En Grande-Bretagne, un régime d'assurance obligatoire contre le chômage fut institué dès 1911; ce fut le cas en 1919 en Italie, en 1920 en Autriche et la plupart des autres États d'Europe créèrent un tel régime avant 1930<sup>16</sup>.

**15** Laroque Pierre, «Le plan français de Sécurité sociale», *Revue française du travail*, 1946, n° 1, p. 18-19.

**16** Bureau international du travail, *Les systèmes d'assurance-chômage*, Genève, 1955; Lerosier Jean-Jacques et Basle Maurice, «Les premières lois sociales», *Revue française des affaires sociales*, 1981, n° 1, p. 224.

La protection accordée aux chômeurs n'est au reste pas tout à fait en harmonie avec la législation internationale. Alors que la recommandation n°44 de l'Organisation internationale du travail concernant l'assurance chômage et les diverses formes d'assistance aux chômeurs, qui complète la convention internationale susvisée, préconise l'introduction d'un système obligatoire d'assurance contre le chômage et l'établissement, à titre complémentaire, d'un régime d'assistance, l'indemnisation de la privation d'emploi repose en France, jusqu'en 1958, pour l'essentiel, sur les principes de l'assistance.

Au cours de la phase d'élaboration du décret du 12 mars 1951, l'insuffisance de la protection fixée par ce projet de texte n'avait échappé ni à Pierre Laroque, alors directeur général de la Sécurité sociale, ni à André Rosier directeur de la main-d'œuvre. Ils eurent tour à tour l'occasion de présenter leurs observations et des propositions pour compléter le dispositif d'assistance.

Au mois de juillet 1950, Pierre Laroque consulté par le directeur de la main-d'œuvre sur le projet de texte appelé à devenir le décret du 12 mars 1951, lui adressait la réponse qui suit :

« Je me demande s'il est opportun, à l'heure actuelle, de publier une refonte d'ensemble des textes sur l'aide aux travailleurs sans emploi. Cette publication, en effet, pourra apparaître comme une prise de position en faveur du maintien définitif du régime actuel d'aide aux chômeurs et comme excluant, au moins pour le proche avenir, l'adoption de formules différentes. Or, vous n'ignorez pas que je suis, pour ma part, fermement partisan de la reconnaissance d'un droit général aux allocations de chômage pour tous les chômeurs, au moyen d'une assurance chômage dont la gestion financière serait confiée aux organismes de Sécurité sociale. J'aurais donc préféré, en ce qui me concerne, que l'on se bornât à apporter au régime actuel les quelques améliorations qu'il comporte par des modifications à la réglementation existante, sans prétendre publier un texte d'ensemble.<sup>17</sup> »

Il s'en est suivi une proposition de création d'assurance chômage élaborée par la direction de la Sécurité sociale mais qui fut repoussée par le président du Conseil et le ministre des Finances<sup>18</sup>.

En décembre 1950, le directeur de la main-d'œuvre adressa également au ministre du Travail un projet tendant à instaurer « un système d'assurance dit de garantie »

**17** Note du 31 juillet 1950, adressée par Pierre Laroque à André Rozier, CAC 980532 art. 3, citée par Daniel Christine et Tuchszier Carole, *L'Etat face aux chômeurs*, op. cit., p.169 et 170.

**18** Note du 18 décembre 1950 du directeur de la main-d'œuvre faisant état d'un arbitrage défavorable au projet, citée par Daniel Christine et Tuchszier Carole, *L'Etat face aux chômeurs*, op. cit., p. 170.

visant à compléter le dispositif d'assistance en voie de modification. Aucune suite ne fut donnée à ce projet<sup>19</sup>.

La raison budgétaire est toujours mise en avant par le ministre des Finances pour rejeter les projets présentés, mais cette position est dans le droit fil de la théorie développée par Jacques Rueff selon laquelle l'institution d'un régime d'assurance chômage, outre son coût élevé, constitue un frein à la compétitivité des entreprises, alors que le caractère restrictif d'une politique d'assistance ne peut que favoriser un reclassement plus rapide des chômeurs, ces derniers étant contraints, faute de disposer d'un revenu de remplacement suffisant, d'accepter les offres d'emploi même peu rémunérées.

Malgré le rejet de ces propositions, l'idée de l'institution d'une assurance-chômage obligatoire continue à faire son chemin sous l'influence en particulier du rapport sur la Sécurité sociale et les prestations connexes de William Beveridge publié en Grande Bretagne en 1942 qui, à l'encontre de la théorie de Jacques Rueff, recommande l'instauration d'un revenu de remplacement aux chômeurs dans le cadre d'une assurance obligatoire et contributive.

Les accords conclus aux États-Unis en juin 1955 entre le syndicat de l'automobile CIO et les compagnies Ford et General Motors, créant des fonds dits de sécurité de l'emploi<sup>20</sup>, encourageront aussi des parlementaires à se saisir de la question. Une première proposition de loi est déposée le 6 juillet 1956 sur le bureau de l'Assemblée nationale par Mme Lefebvre et MM. Bouxom, Duquene, Arbogast, Engel, Meck, Reille et Ulrich, suivi d'une seconde, le 5 août 1956, par MM. Leclerc et Soulié<sup>21</sup>. Aucune de ces propositions n'a cependant été discutée par l'Assemblée. Au niveau professionnel, des accords créant des fonds de garantie sociale furent signés (accords des Chantiers de l'Atlantique du 26 avril 1956, et des chantiers de construction navale de Nantes du 19 juin 1956), tandis que d'autres accords instaurèrent des garanties en matière de chômage partiel.

Sous la IV<sup>e</sup> République, le système français d'indemnisation du chômage reste essentiellement un dispositif fondé sur l'assistance. Les salariés privés d'emploi avaient droit au versement, pendant une durée illimitée, d'allocations d'un montant forfaitaire dont l'attribution était subordonnée au non-dépassement d'un plafond de ressources, à l'obligation de s'inscrire à la mairie du domicile ou dans les services de main-d'œuvre et de se soumettre à un contrôle régulier de leur situation.

Au cours des années 1950, si la France n'est pas confrontée à un chômage important, elle connaît des transformations structurelles affectant son économie.

**19** Note citée par Daniel Christine et Tuchsizer Carole, *L'État face aux chômeurs*, op. cit., p. 170.

**20** Friedmann Georges et Naville Pierre, *Traité de sociologie du travail*, A. Colin, 1970, p. 318.

**21** Devaux Marie-Louise, *L'organisation technique de l'indemnisation du chômage en France*, thèse de droit, Université de Lille, 1961, p. 262.

« La France est entrée depuis plusieurs années dans une période d'industrialisation qui s'accompagne d'une évolution technique particulièrement rapide. Les fabrications, les courants commerciaux se trouvent à leur tour modifiés. Enfin l'ouverture du marché commun et la libération des échanges constituent une orientation nouvelle et décisive qui exige l'adaptation ou la reconversion de certaines entreprises et même de secteurs entiers.

Pour tous ces motifs, le progrès économique peut exiger dans l'avenir des mutations d'emploi plus nombreuses que dans le passé. Fallait-il se résigner aux difficultés que semblent ainsi imposer aux travailleurs les progrès du niveau de vie ou les éviter en freinant le progrès et en s'isolant de la concurrence internationale? Dans la recherche des solutions aptes à concilier deux préoccupations contradictoires, un régime d'allocations-chômage à un niveau élevé, pendant une période de réadaptation professionnelle (pouvant même aboutir à une promotion) a paru être une première et nécessaire étape<sup>22</sup>. »

Par ailleurs, de nombreux économistes considéraient que le fait de garantir aux futurs chômeurs un niveau minimum de ressources, non seulement permettrait d'enrayer une chute de la consommation, mais favoriserait la relance de l'économie et assurerait un taux d'emploi satisfaisant dans les années à venir. Cela permettrait aussi de faire face à l'arrivée prochaine sur le marché du travail des générations issues du boom démographique postérieur à 1945 et d'atténuer les conséquences sur leur insertion dans la vie professionnelle d'une possible crise temporaire de l'emploi.

En 1958, le ralentissement de l'activité économique ressenti en France redonne donc une certaine actualité à la protection des chômeurs. La crainte de l'arrivée prochaine d'une récession mais aussi la nécessité qu'il y a, après la signature du Traité de Rome, d'harmoniser la protection sociale des États membres de la Communauté économique européenne, inciteront à l'instauration en France d'une protection générale contre le chômage.

Cela devenait d'autant plus nécessaire que le gouvernement, dirigé par le Général de Gaulle, venait d'adopter une politique d'austérité source d'inquiétude dans les milieux syndicaux. Aussi, pour conserver la confiance de la population et obtenir son adhésion à la politique de redressement national, les gouvernants devaient donner aux salariés des garanties et, dès le 14 juillet 1958, par la voix inspirée d'André Malraux, le gouvernement annonça son intention de créer un régime d'assurance-chômage, vœu repris peu après par le Général de Gaulle.

Le 1<sup>er</sup> août 1958, le Général de Gaulle au cours d'une allocution radiodiffusée et télévisée ayant pour objet d'exposer ses projets concernant le redressement économique et financier du pays déclara:

<sup>22</sup> Oudin Bernard, « La convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation de chômage », *Droit social*, 1959, p. 370.

«Il pourrait survenir, chez nous, un début de récession, à laquelle le gouvernement aurait le devoir de parer. Mais, en outre, le cas échéant, nous saurions faire jouer la solidarité économique et nationale. Dès à présent, je fais appel aux organisations patronales et ouvrières. Je demande qu'elles entrent en contact afin de créer un fonds de salaires garantis. Ce fonds procurerait aux travailleurs la sécurité d'une rémunération de base et des facilités de reclassement professionnel. Je sais à qui je m'adresse et je suis sûr d'être entendu.»

### Vers l'instauration d'un régime conventionnel

Compte tenu de la période des congés et du référendum constitutionnel prévu le 28 septembre 1958, les partenaires sociaux convinrent de fixer une première rencontre en octobre.

Le champ de la discussion était on ne peut plus ouvert. Tout était à définir: la nature du système, son intégration ou non dans l'organisation générale de la Sécurité sociale, l'étendue de la couverture (chômage total et/ou chômage partiel), le niveau de la garantie à accorder et son mode de détermination en fonction ou non des salaires perdus. Enfin il fallait aussi fixer les règles d'articulation de ce régime d'assurance avec celui d'assistance. Autre point délicat: par qui et comment ce régime serait géré? Serait-il confié à un assureur ou serait-il géré à l'instar de ce qui existait pour les retraites complémentaires dans un cadre paritaire?

C'était une tâche redoutable car les partenaires sociaux n'avaient pas l'expérience des concepts et des paramètres techniques d'une telle assurance.

Une première difficulté survint avec la CGT sur la nature du régime. Cette organisation, à la différence de toutes les autres, était opposée à la voie contractuelle pour élaborer le régime de protection.

La CGT aurait souhaité que le législateur institue un régime d'assurance chômage intégré au régime général de Sécurité sociale, alors que les autres organisations étaient, au contraire, résolues à mettre en place un dispositif conventionnel analogue à ce qui avait déjà été créé par la convention du 14 mars 1947 en matière de retraite complémentaire des cadres. À l'exception de la CGT, les autres organisations étaient, en effet, très défavorables à l'intégration de l'assurance chômage dans l'organisation de la Sécurité sociale, considérant que l'étatisation de celle-ci leur enlèverait tout rôle déterminant dans la gestion du régime. Le régime d'assistance, par ailleurs maintes fois décrié pour ses défauts et insuffisances, constituait le modèle à éviter absolument.

L'hypothèse d'une gestion confiée à un tiers assureur ayant été assez vite abandonnée, il ne restait donc plus que la solution d'une gestion paritaire. Celle-ci fut bien accueillie par l'ensemble des partenaires sociaux, la CGT exceptée, qui, en conséquence décida de ne pas participer à la négociation.

Sur un plan plus général, il était espéré que cette négociation pourrait faire évoluer les relations sociales. Ainsi la fédération patronale de la métallurgie déclarait-elle:

«Outre l'intérêt matériel que le nouveau régime va offrir aux salariés susceptibles d'être mis en chômage, il y a là le moyen constructif de trouver sur un terrain non revendicatif, la possibilité de contacts avec les organisations syndicales.»

Le CNPF espérait aussi que la négociation d'un tel régime pourrait concourir à apaiser et assouplir les tensions sociales. Il souhaitait donc le succès de la négociation.

L'idée du paritarisme avait fait aussi son chemin du côté de la plupart des organisations syndicales, ce mode de gestion étant considéré comme un instrument d'éducation sociale, un outil pour former une élite ouvrière nécessaire à l'avènement d'une démocratie sociale. La CGT-FO, héritière d'un courant anarcho-syndicaliste assez puissant dans le mouvement ouvrier français, exprimait une méfiance profonde à l'égard de tout système étatisé dans lequel les capacités d'initiative et de responsabilité des travailleurs se trouvent très réduites. Les mêmes craintes étaient exprimées par la CFTC marquée, elle, par l'héritage chrétien français et par la CGC. Ces organisations souhaitaient que les négociateurs puissent adapter de manière continue, dans l'intérêt des salariés, leur dispositif en fonction des difficultés constatées; ce qui ne pouvait pas être envisagé, dans leur esprit, dans le cadre d'un régime étatique à l'organisation et au fonctionnement trop rigides. Employeurs et salariés tournèrent donc résolument le dos à un régime étatique et se sont accordés pour mettre en place un système:

- \_ basé sur la négociation collective qui permettrait d'aménager, pas à pas, les règles, les négociateurs étant les mieux placés pour discuter de ce qu'il était opportun de retenir en faveur des salariés tout en considérant les besoins des employeurs;
- \_ géré paritairement par les représentants des salariés et des employeurs et permettant d'obtenir par la concertation une mise en œuvre rapide et adaptée des règles.

## La négociation du régime conventionnel

Les partenaires sociaux ouvrirent donc leur négociation sur la création de l'assurance chômage logiquement par l'étude de son champ d'application. Des convergences apparurent rapidement pour limiter le champ territorial à la métropole, excluant ainsi les départements français d'Algérie et les Territoires d'outre-mer. Pour fixer le champ d'application professionnel, ce fut plus compliqué. Il apparaissait tout d'abord, que s'agissant d'une négociation de caractère privé, elle ne pouvait viser les employeurs et les agents du secteur public et parapublic. Ne pouvaient être concernées que les entreprises représentées au CNPF dont l'article 1<sup>er</sup> des statuts prévoyait qu'il s'agissait d'un organisme permanent de liaison et de

représentation entre groupements patronaux, professionnels et interprofessionnels, de l'industrie et du commerce.

Au sein du CNPF, certaines fédérations patronales firent connaître, dès avant la signature de la convention, leur opposition à tout accord qui leur ferait obligation de s'affilier au régime d'assurance chômage. Il leur fut opposé que, juridiquement, ne pouvaient se délivrer de cette obligation que les entreprises membres du CNPF qui en démissionneraient antérieurement à la signature de la convention. À défaut, les entreprises adhérentes à une organisation professionnelle ou interprofessionnelle affiliée au CNPF avaient l'obligation d'appliquer un accord signé.

Le champ professionnel ainsi précisé n'était néanmoins pas satisfaisant puisque s'en trouvaient exclues les entreprises industrielles et commerciales non affiliées au CNPF et la procédure d'extension du champ d'application prévue par la loi du 2 février 1950 sur les conventions collectives professionnelles ne pouvait être utilisée pour étendre le champ d'une convention qui avait un caractère interprofessionnel. Or, il ne pouvait pas être envisagé que, selon que l'entreprise fût ou non adhérente du CNPF, les salariés bénéficient ou non d'une couverture de l'assurance chômage. Le 7 novembre 1958, les partenaires sociaux remirent donc au ministère du Travail une note exposant la difficulté, afin qu'une solution soit recherchée. Le ministre fit savoir aux négociateurs qu'un texte législatif spécifique instituerait, sitôt leur accord conclu, une procédure exceptionnelle d'agrément de la convention qui produirait les mêmes effets qu'un arrêté d'extension et ainsi permettrait à tous les salariés de l'industrie et du commerce de bénéficier de la protection (cf. p. 30, « Le champ d'application »).

S'agissant de la définition des salariés couverts, la référence « aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce » dut être précisée pour lui donner un contenu juridique. La notion de salarié au sens du code du travail fut retenue, à savoir les personnes liées à un employeur par un contrat de travail c'est-à-dire les salariés qui dans l'exercice de leur activité sont dans une relation de subordination juridique à leur employeur.

Le champ de l'assurance chômage étant défini, ce sont les conditions à remplir par un salarié pour être éligible à l'indemnisation qu'il fallut déterminer. Après examen de ce qui avait été mis en place dans les États voisins en matière d'assurance chômage, les partenaires sociaux fixèrent une condition de temps d'affiliation minimum à l'assurance chômage de trois mois au cours des 12 mois précédant la cessation d'activité et d'une durée minimum de 180 heures de travail. Une articulation devant être trouvée avec l'assurance maladie et l'assurance vieillesse, le droit aux allocations fut réservé aux personnes aptes physiquement à exercer un emploi et aux salariés privés d'emploi ayant moins de 65 ans, ou moins que l'âge normal de départ à la retraite lorsque celui-ci était inférieur dans la profession précédemment exercée.

Pour s'assurer que les personnes sans emploi avaient effectivement la qualité de chômeurs, les partenaires sociaux ne purent fixer des critères de vérification ; ils durent se référer strictement aux qualifications données par les services de main-

d'œuvre. Les pouvoirs publics leur rappelèrent en effet que seuls ces services, conformément à l'ordonnance n° 45-1030 du 4 octobre 1945 relative au placement des travailleurs et au contrôle de l'emploi, disposaient du droit de procéder au contrôle de la main-d'œuvre. Les pouvoirs publics rappelèrent aux négociateurs qu'il s'agissait d'un pouvoir régalien qui ne pouvait qu'être exercé par les services publics compétents.

Sur la nécessité de résERVER l'indemnisation du chômage ayant un caractère involontaire, il n'y eut pas de discussion. Il y eut des hésitations, par contre, pour savoir si l'indemnisation devait concerner, outre le chômage total, le chômage partiel. Les organisations de salariés y étaient favorables. Inversement le CNPF soutenait qu'il s'agissait là d'un problème à examiner au niveau de chaque profession, craignant qu'au niveau interprofessionnel des employeurs utilisent le système pour conserver des salariés en surnombre et fassent ainsi supporter à l'assurance chômage des charges indues. Il était ajouté que cela pourrait conduire à fausser le jeu de la concurrence. Afin de ne pas faire échouer la négociation, les négociateurs décidèrent que seul le chômage partiel s'apparentait à du chômage total (cf. p. 39, «Les caractéristiques de l'allocation») pourrait être indemnisé. Les négociateurs s'engagèrent néanmoins à procéder à des études complémentaires sur le chômage partiel. Une autre divergence survint sur la durée d'indemnisation. Les organisations de salariés considéraient qu'il ne fallait pas limiter la durée d'indemnisation et qu'il convenait de l'aligner sur la durée de versement des allocations publiques, tandis que le CNPF, voulant éviter toute utilisation abusive du futur régime et favoriser un reclassement rapide des bénéficiaires, était favorable à une limitation dans le temps de la durée, ce qui permettrait au régime de constituer des réserves. Après quelques séances de travail, les négociateurs se mirent d'accord sur la durée de 270 jours avec des possibilités de prolongations en fonction de critères d'ancienneté dans l'appartenance à l'assurance chômage, sans que cela puisse dépasser un an. Les partenaires sociaux se préoccupèrent également du cas des allocataires qui retrouvaient un emploi pour une période inférieure à la durée d'affiliation requise pour être éligible à l'indemnisation ou qui retrouvaient un emploi dans une entreprise n'entrant pas dans le champ d'application du régime, sans avoir épousé la totalité de leurs droits. Dans ces cas les négociateurs convinrent que les intéressés bénéficieraient du reliquat de la période d'indemnisation précédemment ouverte sous réserve que la perte d'emploi intervienne dans le délai de deux ans après la rupture de contrat de travail au titre de laquelle les allocations avaient été versées. Les allocations furent également limitées quant à leur montant. Pour les négociateurs de l'époque, les allocations conventionnelles devaient constituer un complément aux allocations publiques et leur cumul garantir aux chômeurs un revenu de remplacement suffisant. Une telle approche supposait une refonte du régime public d'assistance aux chômeurs en raison, d'une part, de sa très inégale implantation sur le territoire métropolitain privant nombre de travailleurs des allocations de chômage faute d'un fonds de chômage dans leur commune de résidence. D'autre part, le régime institué en application du décret du 12 mars 1951

subordonnait le versement de ses prestations au non-dépassement d'un plafond de ressources. Il y avait donc un risque de suppression des allocations publiques si les allocations conventionnelles excédaient un certain montant. Les partenaires sociaux se tournèrent donc vers les pouvoirs publics pour obtenir des garanties et des précisions. En ce qui concernait la généralisation du système public d'assistance aux chômeurs, le ministre du Travail fit savoir que le gouvernement envisageait la création d'un Fonds national de chômage couvrant toutes les collectivités territoriales. S'agissant des règles de plafond et compte tenu des informations fournies par les pouvoirs publics, il fut décidé que les allocations journalières conventionnelles seraient égales tout au cours de la durée d'indemnisation, à 35% du salaire journalier moyen perçu pendant les six derniers mois précédant la cessation d'activité, et que le montant cumulé des allocations conventionnelles et publiques ne pourrait excéder, selon la situation de l'intéressé, 80% à 95% du salaire journalier moyen, ni être inférieur à un montant minimum.

### Un régime d'assurance complémentaire

Ainsi était définie la principale mission de l'assurance chômage de verser une allocation complémentaire aux allocations publiques existantes. Toutefois, pour certaines organisations et en particulier la CFTC, la mission de l'assurance chômage ne pouvait se limiter à l'indemnisation des personnes sans emploi, elle devait aussi s'étendre à l'aide au reclassement des personnes indemnisées par des actions à conduire dans le domaine de l'emploi ou consistant à favoriser la formation professionnelle.

Cette vision n'était pas du tout partagée par les pouvoirs publics. Ils rappelèrent aux partenaires sociaux que l'ordonnance du 4 octobre 1945 conférait aux services de l'État un monopole en matière de placement, de formation professionnelle et de politique de l'emploi et qu'il ne pouvait être question que l'assurance chômage puisse intervenir dans ces domaines. Les partenaires sociaux tentèrent d'argumenter en signalant qu'il était normal qu'un régime d'assurance chômage s'intéressât au reclassement de ses bénéficiaires, et que l'aide au reclassement n'était pas le placement. Mais ces derniers s'opposèrent vigoureusement à cette demande et indiquèrent qu'ils refuseraient d'agrémenter le texte conventionnel s'il comportait des dispositions à ce sujet.

Les partenaires sociaux durent s'incliner, mais ils cherchèrent à ne pas interdire toute évolution des missions de l'assurance chômage en élargissant l'objet social des institutions créées également en application de leur convention. Les statuts des institutions en question retinrent qu'elles seraient chargées:

«[...]

- de procéder à toutes études et recherches dans le domaine de l'emploi;
- d'assurer les liaisons nécessaires avec les pouvoirs publics et les organismes dont l'activité ou l'une des activités concerne l'emploi et de leur apporter, éventuellement, sa collaboration;

\_ de prendre toutes initiatives convenables dans le domaine de l'emploi et, notamment, sur le plan du reclassement des chômeurs, de la réadaptation professionnelle des adultes...».

À la fin du mois de décembre 1958, la négociation était quasi terminée, un seul point était encore en discussion, celui du niveau de la contribution sur les salaires nécessaire à son financement et à la constitution de réserves, ces dernières devant atteindre 2 % de la masse salariale. Cette contribution fut fixée à 1 % mais il fallait aussi déterminer qui de l'employeur ou du salarié en aurait la charge. Le CNPF, faisant valoir l'effort exceptionnel qu'il consentait en acceptant de créer un dispositif d'assurance chômage et d'envisager son mode de gestion paritaire, considérait que la charge contributive devait être répartie à égalité entre employeurs et salariés.

Les organisations représentatives de salariés soutenaient au contraire que les salariés ne devaient pas supporter sur leurs gains le coût d'un risque social provoqué, soit par une mauvaise gestion de l'entreprise, gestion à laquelle ils n'étaient pas associés, soit par une dégradation de la situation économique dans laquelle ils n'avaient aucune part de responsabilité. En dépit de plusieurs séances de discussions aucun accord ne fut trouvé et les négociations furent interrompues. La négociation sur ce point étant quasi bloquée et son échéance étant proche, le gouvernement exerça de discrètes pressions sur les partenaires sociaux en leur faisant savoir que, faute d'un accord avant la fin de l'année 1958, il aurait recours à une ordonnance pour imposer la création de l'assurance chômage. Devant la menace d'une intervention publique, les partenaires sociaux se rencontrèrent à nouveau le 29 décembre 1958 et, après plusieurs heures de négociation, convinrent que la contribution au régime serait supportée à raison de quatre cinquièmes par l'employeur et pour un cinquième par le salarié. Il fut également convenu que les entreprises qui adhéreraient à l'assurance chômage, après le 31 décembre 1959, paieraient un droit d'entrée, afin d'assurer leur participation à la constitution des réserves du régime au niveau atteint par celles-ci à la date de leur adhésion. Ce dernier obstacle levé, les partenaires sociaux se réunirent le 31 décembre 1958 au soir, au siège du CNPF, pour signer l'accord national interprofessionnel instituant le régime conventionnel d'assurance-chômage. Ils adoptèrent également le règlement annexé à la convention et les statuts types des organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage à savoir l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Cette convention institua donc un régime d'assurance-chômage en faveur des salariés totalement privés d'emploi ainsi que des associations, gérées paritairement, chargées de la mise en œuvre de ce régime. Ce texte fut étendu, par arrêté d'agrément du ministre du Travail du 12 mai 1959 pris conformément à l'ordonnance n°59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi.

Depuis sa création, l'assurance chômage a subi de multiples transformations. De simple régime complémentaire à celui de l'assistance aux chômeurs, l'assurance chômage est devenue un régime de base après un court intermède au cours duquel assistance et assurance chômage ont été fondues dans un régime unique.

En 1958, l'assurance chômage a été créée pour améliorer la protection de salariés qui devaient faire face à un chômage quasi frictionnel et, au cours du temps, ce régime a dû être adapté pour faire face à la montée d'un chômage de masse. Ses missions ont évolué en conséquence et les responsabilités exercées, à ce sujet, par les partenaires sociaux confèrent à l'assurance chômage une place à part dans le système de protection sociale français. Les étapes les plus significatives de ces évolutions peuvent être retracées comme suit:

- de 1959 à 1978, l'assurance chômage est un régime conventionnel, complémentaire à l'assistance chômage;
- en 1979 l'assurance chômage devient un régime de base;
- de 1979 à 1983, assurance chômage et assistance chômage sont fondues en un régime unique d'indemnisation;
- en 1984 une distinction est opérée entre l'assurance et l'assistance chômage, ce qui se concrétise par l'instauration de deux régimes séparés;
- de 1984 à 1999 les missions de l'assurance chômage sont élargies;
- de 2000 à 2008 les interventions de l'assurance chômage sont toutes axées sur le retour à l'emploi;
- de 2009 à 2014 l'assurance chômage concourt à la modernisation du marché du travail;
- de 2014 à 2020, l'assurance chômage concourt à la sécurisation des parcours professionnels.

# Histoire de l'assurance chômage

JEAN-PAUL DOMERGUE

L'assurance chômage a été créée par une convention collective le 31 décembre 1958. Il s'agissait, alors, d'un régime complémentaire au régime d'assistance aux chômeurs. En 1979, il fut procédé à une refonte du système de protection par le législateur: les régimes d'assistance et d'assurance complémentaire furent remplacés par un régime unique d'indemnisation du chômage. Cette réforme laissa aux partenaires sociaux la mission de définir conventionnellement les règles de ce régime unique mais, désormais, dans un cadre législatif fixant les principes généraux de l'indemnisation du chômage. Cet encadrement fut renforcé lors de la réforme suivante opérée en 1984 par ordonnance. Il en résulta un nouveau régime d'assurance chômage devenu régime de base et un nouveau régime d'assistance, dit de solidarité, subsidiaire à l'assurance.

La capacité d'initiative des partenaires sociaux ne s'en est pas, pour autant, trouvée bridée, les négociateurs continuèrent à rechercher des réponses adaptées aux difficultés rencontrées par les salariés privés d'emploi, en ajustant au cours du temps, les normes conventionnelles aux évolutions du marché de l'emploi. Le rôle primordial joué par les partenaires sociaux dans l'adoption des règles de l'assurance chômage, comme dans le fonctionnement des structures en charge de sa gestion, en a fait un dispositif atypique, conférant à l'assurance chômage une place à part dans le système de protection sociale français.

L'histoire de l'assurance chômage est racontée par un témoin de premier plan, Jean-Paul Domergue, juriste de formation qui a effectué toute sa carrière au sein du régime d'assurance chômage et qui a dirigé le service juridique de l'UNEDIC de 1988 à 2015, date de son départ en retraite.

L'ouvrage est préfacé par un autre fin connaisseur du système, Gabriel Mignot, président honoraire de chambre à la Cour des comptes, qui a dirigé l'UNEDIC de 1986 à 1991.



comité d'histoire  
et association pour l'étude de l'histoire  
de la sécurité sociale