La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française

Christine DANIEL *

Après plusieurs années marquées par des échecs à répétition, une protection complémentaire contre le chômage voit le jour en 1958, sous une forme déjà éprouvée dans le champ des retraites complémentaires : le régime est négocié et créé par la voie d'un accord national interprofessionnel conclu le 31 décembre 1958. Ses signataires sont du côté patronal le CNPF, et du côté syndical la CGC, la CFTC et la CGT-FO. La CGT, bien qu'absente du processus de négociation, adhère à la convention dès le 9 janvier 1959. Cet accord donne naissance à une série de nouvelles institutions au fonctionnement paritaire : l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) au niveau national et les ASSEDIC (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) au niveau local, qui ont la responsabilité directe du versement des prestations et du recouvrement des cotisations finançant le régime [1]. Au sein de ces institutions, les organes de décision et d'administration sont composés d'un nombre égal de représentants des em-

1. A l'origine, les ASSEDIC avaient un champ de compétence principalement territorial, mais également professionnel pour certaines d'entre elles. Ainsi, trois catégories d'ASSEDIC coexistaient : des ASSEDIC nationales professionnelles, au nombre de trois (assurances, banques, marine de commerce) ; des ASSEDIC professionnelles régionales, au nombre de six (cinq dans la région parisienne et une pour la sidérurgie dans l'Est) ; enfin, des ASSEDIC interprofessionnelles régionales, au nombre de 43. A la suite de l'adoption des ordonnances de juillet 1967, réformant le système de l'aide publique aux chômeurs et créant l'ANPE, le réseau des ASSEDIC fut refondu, principalement pour ce qui est de la région parisienne et ne subsistèrent plus que des ASSEDIC interprofessionnelles à compétence géographique (le ressort géographique des ASSEDIC reste toutefois spécifique, soit régional, soit départemental, voire infra départemental dans certains cas).

* *Chercheur IRES – France*

ployeurs et des salariés ; la présidence de chaque institution, soumise à renouvellement tous les deux ans, revient alternativement à chacun des deux collèges.

Les trois caractéristiques du régime créé en 1958 – régime complémentaire par rapport aux secours publics de chômage, régime créé par voie conventionnelle, régime au fonctionnement strictement paritaire d'un point de vue juridique – l'inscrivent donc directement dans la lignée d'un paritarisme que l'on peut qualifier de « pur » à la fois au sens d'une parité de représentation et de décision des organisations d'employeurs d'un côté et des syndicats de l'autre, et entendu au sens d'un régime créé par la voie conventionnelle et non législative.

Le choix de cette forme paritaire n'était pas *a priori* évident. Ainsi, pendant longtemps, les pouvoirs publics avaient-ils cherché à encourager, dans le domaine de l'indemnisation du chômage, le développement des caisses syndicales de chômage. C'était tout le sens des premières interventions publiques dans ce domaine, avec l'instauration en 1905 d'une subvention en faveur des caisses syndicales versant des secours de chômage à leurs adhérents. Bien que n'ayant rencontré que peu de succès (Hesse, à paraître), cette formule institutionnelle continua à être encouragée après la seconde guerre mondiale. Le décret du 12 mars 1951 [2] qui réorganise les mécanismes d'indemnisation du chômage se situe ainsi dans une logique assez comparable aux textes antérieurement adoptés sur ce sujet. Il comporte deux volets distincts : l'un, appelé « assistance chômage » (titre II du décret), consacré à la réorganisation des secours publics versés aux chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi dans les services départementaux du travail et de la main d'œuvre ; l'autre, appelé « assurance chômage » (titre IV du décret), consacré aux modalités de versement des subventions aux caisses d'assurance chômage, que celles-ci prennent la forme de caisses syndicales, de caisses patronales ou encore de caisses mutualistes. Mais là encore, le faible succès rencontré par cette formule de la subvention publique à des caisses d'assurance chômage [3] explique probablement que cette forme institutionnelle et ce mode d'intervention des pouvoirs publics n'aient été défendus par aucun des acteurs en présence lors de l'ouverture des négociations en 1958.

En revanche, le débat institutionnel se focalisa sur une opposition entre la forme paritaire et l'intégration de l'indemnisation du chômage dans la Sécurité sociale. Ce débat opposa principalement la CGT, favorable à une

---

2. Décret n°51-319 du 12 mars 1951 fixant les conditions d'attribution des allocations de chômage, JO du 13 mars 1951, pp. 2671-2676.
3. Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer ce faible succès de la formule de la subvention publique : caractère facultatif du système, absence de compensation interprofessionnelle, ou encore faible implication historique du syndicalisme français dans l'indemnisation du chômage.

intégration de l'indemnisation du chômage dans la Sécurité sociale, aux autres syndicats et au CNPF, qui défendaient, à des degrés divers et pour des raisons diverses, un projet paritaire et conventionnel d'indemnisation du chômage.

L'histoire de la négociation conduite en 1958 montre comment les configurations d'acteurs aboutirent à la mise en place d'un régime complémentaire, géré paritairement. La CGT-FO et le patronat jouèrent, dans cette promotion du paritarisme, un rôle moteur tant pour le lancement du projet que pour l'organisation des négociations. CFTC comme CGC, malgré quelques spécificités, se retrouvèrent largement dans le schéma officiellement proposé et promu par la CGT-FO en mai 1958.

Par rapport à cette initiative syndicale et patronale, si les pouvoirs publics sont formellement absents des négociations qui s'ouvrent à l'automne 1958, ils restent en réalité toujours « derrière le rideau », intervenant à plusieurs reprises afin de faciliter la résolution des questions délicates ou conflictuelles qui bloquent les discussions.

De ce contexte institutionnel qui entoura la naissance de l'UNEDIC, reste certainement la difficulté d'attribuer à la forme paritaire – finalement promue par tous les acteurs à l'exception de la CGT – une signification commune à l'ensemble de ses défenseurs. Construites autour d'une rhétorique qui les oppose à « *l'étatisation* » sans cesse dénoncée de la Sécurité sociale, les institutions paritaires chargées d'indemniser le chômage sont dans le même temps nées en partie grâce à l'encouragement des pouvoirs publics, qui jouent un rôle actif tout au long de la négociation puis dans l'instauration même du régime. Créatrices d'une sphère autonome de production de normes juridiques, dont l'intense activité de la commission paritaire de l'UNEDIC après 1958 est l'une des illustrations les plus significatives, la négociation sociale et la gestion paritaire restent dans le même temps dépendantes d'une intervention, tant juridique que politique, de l'Etat. Ces ambiguïtés, constitutives du paritarisme à la française, expliquent peut-être en partie sa fragilité et sa sensibilité aux crises de tous ordres, notamment financières.

Un intérêt renouvelé pour le chômage et son indemnisation

Avant d'évoquer plus en détail les débats institutionnels qui ont présidé à la naissance du régime conventionnel d'assurance chômage, on peut rappeler brièvement les raisons qui expliquent l'intérêt renouvelé pour la question de la protection contre le chômage. L'analyse faite par les différents acteurs politiques et sociaux des évolutions économiques que connaît la France à la fin des années 1950 est en grande partie à l'origine de la création

d'un régime de couverture du chômage qui aille au-delà des traditionnels mécanismes d'assistance et de subventions en vigueur jusqu'en 1958.

> *« 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'emplois plus nombreuses que par 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'allocation chômage à un niveau élevé, pendant une période de reclassement et de réadaptation professionnelle (pouvant même aboutir à une promotion) a paru une première et nécessaire étape »* (Oudin, 1959, p.370).

L'entrée dans le Marché commun en 1957 a certainement aussi constitué un élément important dans cette prise de conscience de l'ouverture croissante de l'économie française. De plus, en 1957, la France est, avec l'Italie, le seul des six pays du marché commun à n'avoir pas mis en place un régime obligatoire d'indemnisation du chômage. Ces différents éléments contribuent à expliquer l'intérêt croissant que manifeste une partie du patronat français pour la mise en place d'un mécanisme de couverture du chômage. Celui-ci est effet vu, notamment par la puissante Union de la métallurgie, comme un moyen de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché du travail, permettant ainsi d'accompagner les processus de restructurations industrielles en cours.

Enfin, l'idée se développe à cette époque que l'économie française devient plus sensible aux fluctuations internationales de l'activité. La mise en place d'un régime permettant de garantir la « *stabilité des ressources* » [4] des salariés est ainsi perçue comme un outil participant aux mécanismes macroéconomiques de stabilisation de l'activité, notamment parce qu'un tel système permet de soutenir la demande, alors qu'on anticipe une crise conjoncturelle pour la fin des années 1950. Il s'agit alors d'une préoccupation qui relève tout autant des pouvoirs publics que des milieux patronaux ou syndicaux, dans un contexte caractérisé par la prédominance des théories keynésiennes.

---

4. Préambule de la convention du 31 décembre 1958.

Un consensus semble ainsi s'être dégagé à cette période sur l'idée d'un « retard » (Oudin, 1959, p.371) de la France en matière de protection contre le chômage, idée largement partagée entre syndicats, certains milieux patronaux et pouvoirs publics. Toutefois, au-delà de cet accord sur les principes, la mise en place d'un régime complémentaire d'assurance chômage va être l'occasion d'un débat institutionnel qui opposera la CGT aux autres syndicats et au patronat, et se terminera par l'adoption d'un dispositif conventionnel et paritaire de protection contre le chômage.

La CGT-FO initiatrice de la convention de 1958

Avant même le choix d'une gestion paritaire, l'instrument juridique de la négociation collective constitue, pour Force ouvrière, un outil à privilégier dans la recherche de voies d'amélioration du statut des salariés :

> *« Si le patronat ne veut pas que le législateur supplée à sa carence, il doit alors s'engager résolument dans la voie contractuelle et offrir des certitudes d'évolution dans le cadre professionnel. (...) La convention collective, en constante évolution, doit être ajustée d'une manière permanente. C'est en vérité l'instrument qui doit traduire en progrès social le progrès économique »* (Ventejol, 1956).

Le champ de la protection sociale, représente, dans les années 1950, l'un des points d'applications de cet attachement à la négociation collective comme mode d'amélioration du statut des salariés. Le cas des retraites complémentaires constitue une référence forte : certes, la signature de l'accord sur l'UNIRS le 15 mai 1957 n'impose pas la mise en place de régimes complémentaires de retraite pour tous les salariés non cadres, mais à la fois elle instaure un cadre incitatif à la généralisation d'accords d'entreprises ou de branches déjà signés et elle constitue parallèlement une incitation forte au développement de tels régimes (Friot, dans ce numéro).

Au-delà de cet attachement idéologique à la négociation collective, celle-ci est également considérée par la CGT-FO comme l'un des moyens de renforcer l'audience du syndicat, en prouvant l'utilité immédiate de l'action syndicale à ses adhérents, dans l'obtention d'avantages concrets hors et dans le travail. La signature d'accords avec le patronat s'inscrit ainsi dans une stratégie syndicale. Les commentaires faits au moment de la signature de l'accord sur l'UNIRS en 1957 rejoignent largement ceux que tiendra André Berjeron à propos de la négociation sur l'indemnisation du chômage, témoignant d'une continuité certaine de cette stratégie :

> *« Certains pensaient qu'il fallait choisir entre l'évolution législative ou contractuelle. Raisonnement faux : le fait syndical précède presque toujours le texte législatif ou réglementaire. Attendre une nouvelle étape laissée à l'appréciation parlementaire aurait été le plus sûr*

moyen d'empêcher l'évolution en nous en remettant à d'autres du soin d'obtenir les garanties désirables. La Convention collective est ou doit être un mouvement continu. C'est dans ce mouvement que nous demandons à nos camarades de s'engager. Que tous les jours ils entrent plus nombreux dans cette maison construite par nous et qui leur assurera d'une manière permanente la garantie effective d'un complément de retraites. » (cité par Ventejol, 1957).

« Le Régime National Interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce constituera une étape importante sur le chemin de l'amélioration des conditions d'existence des travailleurs. La porte sera ouverte vers l'obtention de nouveaux résultats qui seront d'autant plus vite atteints si les salariés non organisés comprennent la nécessité de rejoindre ou plus tôt les rang de nos syndicats. Nous nous refuserons en tous cas d'appliquer la politique du tout ou rien, laissant ce soin aux communistes de la *CGT qui rêvent à travers les difficultés nées du chômage, de regagner le terrain perdu.* » (Bergeron, 1958a).

C'est donc dans la continuité de ce qui s'est passé dans ce secteur des retraites complémentaires que la centrale Force ouvrière situe ses prises de positions en faveur d'une protection conventionnelle contre le chômage. Et, à cette coproduction de normes négociées, est associé un mode de gestion paritaire, qui constitue pour la CGT-FO un moyen de peser plus lourd dans la protection sociale qu'au sein des institutions de sécurité sociale largement dominées par la CGT. Le paritarisme tend en effet à marginaliser la CGT, dont le patronat est peu enclin à faire un partenaire privilégié.

Ainsi, à travers la résolution adoptée le 10 mai 1958 sur l'indemnisation du chômage lors du comité confédéral national qui se tient à Saint-Brieuc, la CGT-FO donne en quelque sorte officiellement le coup d'envoi des futures négociations et les orientations qu'elle propose constituent une préfiguration déjà précise du dispositif institutionnel tel qu'il sera finalement adopté par la convention du 31 décembre 1958 :

« Le Comité confédéral national, examinant les conséquences qui peuvent découler d'une éventuelle récession économique, mandate le Bureau Confédéral et la Commission exécutive, pour que des contacts soient pris avec le CNPF en vue de l'institution d'un système assurant aux travailleurs une garantie contre le risque chômage.

Le Comité confédéral préconise la création dans le cadre départemental d'organismes paritaires interprofessionnels, groupés au sein d'un organisme national, fonctionnant avec le concours des services de main-d'œuvre et éventuellement des comités d'expansion économique.

Les organismes à créer devront ainsi, outre l'indemnisation du chômage, œuvrer au reclassement et à la formation professionnelle des travailleurs privés momentanément d'un emploi » (cité par Bergeron, 1958b).

Commentant cette résolution dans un article paru pendant l'été 1958, André Bergeron détaille en ces termes le fonctionnement de ce futur régime paritaire de protection contre le chômage :

- la nature du régime, conçu comme complémentaire par rapport au système d'aide publique : « *Le système de garantie contre le risque chômage devra donc permettre le versement d'un complément qui viendra s'ajouter aux allocations prévues par la réglementation* » ;
- son financement : « *Le financement de l'organisme sera assuré par des cotisations patronales, ou patronales et ouvrières. Les négociations en décideront* » ;
- ou encore le champ du régime : « *La garantie contre le risque chômage que nous préconisons ne peut se concevoir que sur le plan interprofessionnel. Limité à l'échelon de l'industrie ou de la profession, quelle que soit l'importance du fonds de réserve, celui-ci ne pourrait résister aux conséquences d'une crise se manifestant dans l'une d'entre elles* » (cité par Bergeron, 1958).

Avant même que les négociations officielles ne démarrent (cela ne se fera qu'au 1er octobre 1958), et avant même l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, la CGT-FO a donc pris l'initiative de définir, par la voie de ses instances officielles, un canevas institutionnel pour la future assurance chômage et André Bergeron se fait déjà le porte-parole et le défenseur actif de ce projet.

Le CNPF, autre acteur dominant des négociations

Mais ce rôle initiateur de la CGT-FO ne doit pas cacher le rôle tout aussi éminent joué par le CNPF dans ce processus : la résolution adoptée le 10 mai 1958 est en effet le résultat, non seulement de décisions internes à la centrale syndicale, mais aussi d'une « pré-négociation » avec le CNPF. Plusieurs éléments viennent ainsi confirmer l'existence de premiers contacts entre la CGT-FO et le CNPF, ceux-ci ayant abouti à un accord sur l'instrument juridique à privilégier, à savoir la négociation collective interprofessionnelle, et sur la forme institutionnelle du nouveau régime, à savoir des institutions paritaires.

Dans l'exposé qu'il fait devant l'Assemblée générale du CNPF du 18 février 1959, le président de la Commission sociale Marcel Meunier retrace en ces termes les avatars des différents projets d'assurance chômage imaginés depuis le début des années 1950 :

> « *En 1952, le Conseil économique et social s'était unanimement prononcé en faveur de l'institution d'un système destiné à compléter les allocations de chômage de l'Etat. Ce n'est qu'à la position de la CGT tendant à inclure ce système dans la sécurité sociale que le Conseil*

économique a dû de ne pas pouvoir conclure positivement ses travaux sur ce point. (...) En 1957, le Gouvernement, de son côté, abordant un plan économique et social, s'était préoccupé de rechercher certaines formules susceptibles de donner des garanties de stabilité de ressources aux salariés pouvant être atteints du fait de l'évolution des techniques ou d'ajustements de conjoncture. Dans certains groupes patronaux aussi, la proximité de l'entrée en vigueur du Marché commun a paru devoir justifier un accueil favorable à l'examen de ces problèmes et dès le printemps dernier des approches étaient effectuées dans certains milieux du syndicalisme libre en vue de rechercher des orientations possibles » (CNPF, 1959, pp. 86-87).

Comme le confirme également l'analyse détaillée conduite en 1965 par Frédéric Meyers sur la mise en place du système d'indemnisation du chômage, à partir notamment d'entretiens avec les acteurs de la négociation, (Meyers, 1965, p. 125), plusieurs étapes, dans le processus même de négociation, peuvent donc être distinguées :

- au printemps 1958, c'est-à-dire avant l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, des contacts informels ont lieu entre milieux patronaux et syndicalistes, principalement la CGT-FO ; ces contacts semblent avoir abouti à un accord, notamment sur le choix d'une procédure contractuelle pour mettre en place un système d'assurance chômage et sur le choix de la forme paritaire [5] ;
- ces contacts se traduisirent par une initiative syndicale, venant de la CGT-FO, à savoir l'adoption d'une résolution du comité consultatif national le 10 mai 1958 ;
- par la suite, un encouragement direct des pouvoirs publics à la négociation se greffa sur cette initiative syndicale, avec l'allocution télévisée du général de Gaulle du 1er août 1958 (*cf. infra*) ;
- la conjugaison de ces éléments aboutit à l'ouverture de négociations officielles le 1er octobre 1958, négociations qui se tinrent au siège du CNPF, entre d'un côté le CNPF, de l'autre la CFTC, la CGT-FO et la CGC.

De plus, si l'intérêt de la CGT-FO tant pour la procédure contractuelle que pour la mise en place d'avantages négociés complémentaires pour les salariés se situe largement dans la continuité de sa stratégie au cours de cette période, l'attachement du CNPF à la forme paritaire et à la négociation inter-

5. D'autres sources confirment la tenue de ces contacts, sans que des éléments plus précis quant à leur contenu aient pu être identifiés : « *Dès avant la réunion à Saint-Brieuc du CCN de la CGT-FO, le 10 mai, il y avait eu des contacts entre le CNPF et la centrale de l'avenue du Maine au sujet de l'assurance chômage. On était tombé d'accord sur l'utilité d'une « institution contractuelle complémentaire aux fonds de chômage existants ». Et, côté syndical, on avait fait part au patronat du désir d'associer les syndicats à la gestion directe de cette partie de la masse salariale qui serait consacrée à la solidarité professionnelle et interprofessionnelle* » (Harmel, 1958).

professionnelle apparaît également constant (Pollet, Renard, ce numéro). Pour autant, des positions divergentes existaient sur ce sujet au sein du CNPF. Ainsi, certaines des composantes du CNPF mettaient en cause la pertinence même de l'adoption d'un nouveau régime de couverture du risque chômage. C'était notamment le cas de la confédération des petites et moyennes entreprises, dont l'opposition à toute progression des charges sociales motivait largement son refus de tout système complémentaire de protection contre le chômage, public ou conventionnel ; c'était aussi le cas de certaines branches professionnelles, qui privilégiaient la négociation de branche à une approche générale interprofessionnelle (Meyers, 1965, pp. 121-122).

Toutefois, la position dominante de l'UIMM au CNPF, qui défendait, elle, un projet national interprofessionnel, entraînant une compensation entre secteurs qui lui était largement favorable du fait de l'importance des restructurations industrielles en cours dans ses secteurs, explique que le CNPF ait finalement adopté une attitude favorable à la mise en place d'un système de couverture du chômage total, excluant en revanche la question de l'indemnisation du chômage partiel du champ des négociations.

S'il apparaît incontestable que c'est le patronat de la métallurgie qui a largement imposé sa propre vision en matière d'indemnisation du chômage, plusieurs types d'interprétations peuvent être esquissés pour analyser les prises de position patronales en faveur d'un projet conventionnel et paritaire. Evoquant le démarrage des négociations sur l'assurance chômage, François Sellier commente en ces termes l'attitude active du patronat :

> *« Ce projet prend place au cours d'une période caractérisée par un revirement fondamental de l'attitude de l'organisation patronale. Depuis 1955, le CNPF « modère son antisyndicalisme » et s'oriente vers la politique contractuelle en vue de freiner l'intervention gouvernementale, responsable selon lui de l'aggravation des charges de l'entreprise. Il faut désormais tenter de reprendre le contrôle de l'évolution de ces charges. L'initiative de la négociation sur l'assurance chômage avait cet objectif »* (Sellier, 1984, p.159).

D'autres auteurs privilégient des éléments plus politiques, liés notamment à la mise en place la Vème République :

> *« Le CNPF, conscient de la mise en place d'un régime autoritaire, va tenter, là où il le peut, de minimiser les conséquences d'une réactivation de l'économie dirigée qui a les faveurs du nouveau pouvoir du général de Gaulle. Le contrôle de l'assurance chômage est en effet un enjeu important dans les rapports entre l'Etat et les entreprises. L'accord de 1958 sera la conséquence de la volonté patronale de s'opposer à l'éventuelle relance d'un projet de restructuration étatique visant à*

homogénéiser les services de la main-d'œuvre et de l'industrie dans un but de cohérence » (Santelman, 1988).

Toutefois, cette analyse ne permet pas de rendre compte des raisons qui poussèrent le CNPF, dès avant l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, à développer des contacts avec la CGT-FO. La lecture du compte-rendu de l'Assemblée générale du CNPF de février 1959 (CNPF, 1959) montre ainsi la permanence de la position du patronat en faveur d'une solution paritaire, et parallèlement, la permanence de son opposition à une intégration dans la Sécurité sociale, jugée contraire tant à ses intérêt financiers qu'institutionnels. Il apparaît donc effectivement, dans l'assurance chômage comme dans d'autres branches de la protection sociale, qu'après 1945, le paritarisme est utilisé par la CNPF comme un moyen de prouver qu'une autre forme de protection sociale, extérieure à la sécurité sociale, peut se développer et offrir des avantages substantiels aux salariés : l'exemple de l'assurance chômage rejoint donc largement sur ce point la thèse défendue dans ce même numéro par Gilles Pollet et Didier Renard sur les usages de la forme paritaire par le patronat.

Toutefois, ne retenir qu'un acteur dominant conduit à gommer d'autres dimensions du processus de négociation tel qu'il s'est déroulé pendant l'année 1958. En effet, c'est bien parce que trois sur quatre des grandes centrales syndicales ont trouvé leur intérêt dans la forme paritaire et parce que les pouvoirs publics cherchèrent à l'encourager, que celle-ci put aboutir. De plus, la faiblesse du chômage à la fin des années 1950 conduisait à ce que l'effort financier à consentir pour indemniser les salariés licenciés demeurait faible. Cet élément est essentiel pour expliquer que l'on ait affaire, dans ce domaine, à une « négociation intégrative (...), portant sur un problème que les deux parties ont intérêt à régler, où chacun estime retirer un avantage (...) et où les gains de l'une des parties ne représentent pas un sacrifice équivalent pour l'autre » (Sellier, 1984, p.103). De ce point de vue, la négociation sur ce que l'on appelle couramment le salaire indirect, dans un cadre interprofessionnel remplaçait avantageusement une négociation sur le salaire direct, au sein de l'entreprise, à laquelle le patronat restait fortement hostile (Friot, dans ce numéro).

La CFTC : l'indemnisation du chômage au service d'une politique active de l'emploi

La CFTC, pour des raisons qui tiennent notamment aux ancrages philosophiques et religieux de ce syndicat, est aussi apparue comme l'un des promoteurs du schéma paritaire. Ainsi, au sein du Conseil économique et social, la CFTC a été largement à l'origine du rapport préconisant, en 1952, l'adoption d'un régime de protection contre le chômage.

La presse syndicale se fait également l'écho, relativement tôt, de la volonté de la CFTC de promouvoir l'instauration d'une protection contre le chômage plus large que les mécanismes assitanciels gérés par l'Etat, et ce dans un cadre institutionnel autre que celui de la Sécurité sociale :

> *« La Sécurité sociale n'est pas complète actuellement, car elle ne couvre pas le risque de chômage. Il est donc nécessaire de créer un secteur complémentaire d'assurance chômage qui, compte tenu du caractère spécial du risque à couvrir, aurait ses propres méthodes de financement, de gestion et de versement des indemnités »* (CFTC, *1956).*

Cette volonté de mettre en place un système de protection complémentaire, qui reste extérieur à la sécurité sociale, se situe d'ailleurs dans la continuité des positions de la CFTC en faveur de régimes complémentaires de retraite pour l'ensemble des salariés du secteur privé.

Le principal point qui distingue la CFTC des deux autres syndicats signataires de la convention de 1958 est sa volonté plus marquée de conférer au nouveau régime une vocation qui dépasse l'indemnisation des chômeurs, pour promouvoir l'emploi. Robert Vansieleghem, alors secrétaire général adjoint de la CFTC, commente au mois de novembre 1958 en ces termes les négociations en cours :

> *« Il me paraît important d'attirer l'attention sur une orientation très nette qui se dégage des discussions en cours et qui rejoint le préoccupations que nous avons toujours eues dans le domaine de l'emploi. Les négociations ont montré le désir de tous de ne pas se limiter à un unique problème d'allocations à verser aux salariés sans emploi. Ce qui importe surtout, c'est de prévenir le chômage, et, au cas où on ne peut l'éviter, de mettre en œuvre les moyens les plus efficaces pour assurer le reclassement ou la réadaptation professionnelle. Les organismes qui seront mis en place, si les négociations aboutissent, n'auront donc pas uniquement pour but de gérer paritairement des caisses d'assurance chômage, mais ils devront aussi avoir un souci permanent de recherche des possibilités d'emploi »* (Vansieleghem, 1958).

Cette position apparaît comme l'une des constantes de la CFTC, tant pendant les négociations que dans les premières années de fonctionnement du régime. Elle fut même parfois à l'origine de conflits avec la CGT-FO, par exemple lorsqu'il fut question de savoir comment utiliser les excédents que l'UNEDIC dégagea dès 1959. La CFTC était en effet alors favorable au développement d'interventions directes sur l'emploi, à travers la création d'un fonds en faveur de l'emploi, alors que la CGT-FO restait beaucoup plus réservée sur de telles initiatives (Levard, 1960 ; Force ouvrière, 1960 [6]).

En revanche, en ce qui concerne la défense du champ de la négociation collective et de la gestion paritaire, la CFTC s'est retrouvée largement en phase avec les prises de position tant du patronat que de la CGT-FO, visant à préserver l'autonomie des acteurs syndicaux et patronaux. Ainsi, l'adoption du décret du 12 novembre 1959, précisant les modalités de contrôle sur le régime et instaurant des règles de gestion et de placement quant aux excédents des ASSEDIC et de l'UNEDIC fut-il l'occasion, pour la CFTC, de protester dans un article vigoureux, contre « l'étatisation » de l'assurance chômage complémentaire :

« La convention du 31 décembre 1958 a été signée librement et dans la plénitude des responsabilités des signataires. Pour nous, il s'agissait d'une nouvelle conquête ouvrière et aussi, puisqu'il s'agit de partage de gestion entre employeurs et salariés, d'un nouveau pas dans la promotion ouvrière que le gouvernement, s'il est sincère, semble vouloir donner comme garantie, la seule d'ailleurs, de ses préoccupations sociales. Alors pourquoi ces règles de contrôle, de tutelle, tellement étroites qu'elles sentent la méfiance à l'égard des possibilités des gestionnaires, ou un désir de mainmise sur un régime contractuel ? » (Vansieleghem, 1959).

La CGC, défenseur d'un système complémentaire aux secours publics

Pour la CGC, la défense de l'idée d'une régime complémentaire de protection contre le chômage répondait à un intérêt direct de ses adhérents. En effet, les secours publics versés aux chômeurs avant 1958 fonctionnaient sur une base assistancielle et versaient des prestations forfaitaires : celles-ci ne fournissaient donc qu'un revenu de remplacement d'un niveau très faible pour les cadres et agents de maîtrise privés de leur emploi.

« L'idée d'une assurance chômage a toujours été soutenue par la CGC. *Depuis sa création, celle-ci n'a cessé de réclamer l'institution d'un régime venant en aide aux travailleurs de toute condition momentanément privés de travail et leur assurant un minimum de pouvoir d'achat qui, sans atteindre le montant d'un salaire, serait cependant plus subs-*

---

6. Concernant la position de Force ouvrière sur cette question, la centrale n'est pas opposée au développement d'une action dans le domaine de l'emploi et soutiendra notamment activement la mise en place d'un service d'étude au sein de l'UNEDIC, ou encore l'attribution d'aides à la mobilité géographique pour favoriser le reclassement de certains travailleurs (Bergeron, 1960). Toutefois, ces actions ne doivent en aucun cas, selon FO, empiéter sur les compétences du ministère du Travail en matière de la politique de la main-d'œuvre, ni se traduire par des interventions financières directes dans les entreprises : « *Le comité confédéral national déclare par ailleurs être opposé à toute utilisation des fonds de réserve de l'assurance chômage, notamment pour le financement d'établissements en difficulté ou l'implantation d'entreprises nouvelles dans des formes diverses, ainsi que certains le préconisent* » (Force ouvrière, 1960).

tantiel que le secours accordé par le système légal des indemnités de chômage. » (Gondouin, 1959).

Dans le courant des négociations, deux points ont ainsi fait l'objet d'une attention particulière de la CGC : d'une part l'obtention d'un plafond de prestations d'un niveau suffisamment élevé, de sorte que les revenus de remplacement garantissent une réelle proportionnalité par rapport aux salaires antérieurement perçus ; d'autre part l'exclusion des indemnités versées en cas de licenciement d'un cadre ou d'un agent de maîtrise du calcul des prestations d'assurance chômage (Gondouin, 1959).

Par ailleurs, la CGC semble également avoir joué un rôle de modérateur, notamment lors de la conclusion finale de l'accord sur la délicate question du partage entre cotisation ouvrière et cotisation patronale :

> *« Les représentants de la CGC purent amener un commencement de détente et faire admettre par les deux organisations ouvrières (la CGT-FO et la CFTC) que, puisqu'il s'agissait d'un régime à gestion paritaire, il était normal que les salariés supportent une légère part des frais »* (Gondouin, 1959).

Enfin, la défense d'une forme paritaire et conventionnelle correspondait à la philosophie du syndicalisme que défendait la CGC, favorable à une action « constructive » et pas « seulement revendicative » : « *Nous enregistrons avec satisfaction le fait d'avoir prouvé que des accords amiables étaient chose possible entre le patronat et les organisations syndicales libres* » (Gondouin, 1959).

Cette conception du syndicalisme rejoignait d'ailleurs les vœux d'une partie du patronat qui souhaitait, à travers les mécanismes paritaires, développer d'autres types de relations avec les centrales syndicales :

> *« Outre l'intérêt matériel que le nouveau régime offrait aux salariés susceptibles d'être mis au chômage, il y avait là le moyen de trouver, sur un terrain non revendicatif, la possibilité de contacts avec les organisations syndicales »* (L'année métallurgique, 1958, cité par Meyers, 1965, p.123).

La CGT : du refus du paritarisme à une participation active aux instances paritaires

La CGT, quant à elle, défend des positions qui l'opposent radicalement aux autres centrales syndicales quant à la question des modalités institutionnelles et juridiques de gestion de la protection contre le chômage. Dans un long article consacré à la question du chômage, le journal *Le Peuple* daté du 1er novembre 1958 rappelle clairement les positions de la centrale :

> *« Nous avons vu que la CGT, dès 1954, avait établi un projet d'assurance chômage. Ses caractéristiques essentielles sont les suivantes :*

— l'assurance chômage, comme la sécurité sociale, doit être un droit fondamental reconnu à chaque travailleur, qu'il soit en chômage total ou partiel. C'est donc essentiellement par la loi que ces garanties fondamentales peuvent être assurées aux travailleurs (...) ;

— le chômage comme l'accident du travail, résulte du travail lui-même. En matière d'accident du travail, et depuis qu'existe une loi de réparation (1898) la réparation des conséquences des accidents du travail est à la charge exclusive des patrons. Il est donc juste qu'en matière d'assurance chômage, il en soit de même (...) ;

— l'assurance chômage, telle que la propose la CGT, fonctionnerait dans le cadre de la Sécurité sociale, par l'intermédiaire d'un fonds national à la gestion duquel seraient associées les organisations syndicale ouvrières (...).» (Mario, 1958, p.7).

Des raisons de principes conduisent ainsi la CGT à privilégier la voie législative, sur la voie conventionnelle. Mais les préoccupations institutionnelles ne sont pas non plus absentes de ses prises de position : en effet, c'est bien l'association des organisations syndicales ouvrières qui est évoquée dans ce projet, et non un principe de gestion paritaire. A travers l'intégration dans la Sécurité sociale du risque chômage, la CGT cherche aussi à défendre ses positions institutionnelles :

« Si, par voie législative, l'assurance chômage avait été intégrée dans le système de sécurité sociale existant, elle aurait été dirigée vraisemblablement par les mêmes conseils d'administration. Or, un tiers seulement des membres de ces conseils sont élus par les employeurs et deux tiers par les salariés (...). Puisque la CGT obtient juste un peu moins de 45 % des suffrages des collèges des salariés aux élections de la Sécurité sociale, elle détient souvent la majorité des conseils. Il était clair en revanche, que dans un régime négocié collectivement, on ferait vraisemblablement un arrangement différent, par lequel les employeurs auraient presque certainement une représentation égale à celle des syndicats et dans lequel la représentation syndicale serait répartie entre les différents confédérations par des moyens autres que des élections » (Meyers, 1965).

Les motivations de la CGT apparaissent en partie comme le pendant des motivations de la CGT-FO et du CNPF, pour lesquels la promotion du paritarisme répond aussi à la volonté de limiter l'influence institutionnelle de la CGT.

Toutefois, si le refus du paritarisme est affirmé avec force, l'attitude de la centrale syndicale face aux négociations en cours apparaît plus ambiguë. Ainsi, la CGT avait adressé une lettre le 14 août 1958 au CNPF, précisant en ces termes sa position :

> *« Nous considérons qu'il est contraire aux principes les plus élémentaires de la démocratie, ainsi qu'au libre exercice des droits et libertés syndicales, qui n'admet aucune discrimination, que des problèmes de cette importance soient discutés en dehors de l'organisation la plus représentative de la classe ouvrière »* (Mario, 1958, p.7).

Ce souci de ne pas être absente des négociations se traduit très concrètement, au milieu du mois de novembre 1958, par une demande explicite de la CGT de participer aux négociations entamées depuis le début du mois d'octobre. Une demande à laquelle le CNPF et la CGT-FO refuseront d'accéder, indiquant qu'il ne saurait être question de reprendre à zéro les négociations entamées depuis plus d'un mois. Mais, malgré sa non participation aux négociations de 1958, la CGT utilise dès le 9 janvier 1959 la possibilité offerte par la convention du 31 décembre 1958 à une organisation syndicale « non signataire » de l'accord d'adhérer au régime (article 10 de la convention du 31 décembre 1958).

Plus encore que cette adhésion rapide à la nouvelle convention, témoin de la volonté de ne pas être marginalisée d'un régime qui apporte une amélioration matérielle non négligeable aux salariés licenciés difficile à refuser pour un syndicat, c'est l'attitude active de la CGT dans les instances paritaires elles-mêmes qui contraste fortement avec ses prises de position initiales contre le paritarisme. Les exemples de cette participation active de la CGT au jeu paritaire pourraient être multipliés. Citons en quelques-uns, dans différents domaines. Un premier signe de la volonté de s'intégrer dans les nouvelles institutions créées s'est manifesté lors de la constitution du réseau des ASSEDIC dans les premiers mois de l'année 1959. Les instructions données par la centrale aux unions départementales sont en effet très claires et insistent fortement pour que celles-ci participent, y compris lorsqu'elles doivent s'imposer, à la constitution des organes paritaires, en particulier au sein des conseils d'administration [7].

Les interventions de la CGT se manifestent également à travers des demandes répétées auprès des pouvoirs publics, afin que ceux-ci respectent leurs engagements, qui conditionnent largement la mise en place du nouveau régime : « *La Commission administrative de la CGT s'élève contre la carence du gouvernement qui, à ce jour, malgré les demandes réitérées au ministre du Travail, n'a pas encore pris les textes d'application de l'ordonnance du 7 janvier 1959* » (CGT, 1959).

---

7. Une note adressée par la centrale aux unions départementales, parue dans le journal Le Peuple, transmet les instructions suivantes : « *Tout d'abord et dans l'immédiat, elles (les unions départementales) doivent, quand cela n'a pas été obtenu, s'efforcer de se faire admettre par le conseil d'administration de l'ASSEDIC si elle a déjà été constituée, ou demander à participer à la discussion en vue de sa constitution là où elle n'est pas encore constituée* » (Raynaud, 1959a).

A l'instar des autres syndicats, la CGT développe aussi une attitude revendicative à l'égard du patronat, visant notamment à accroître les allocations minimales versées par le régime et la durée de versement des prestations (Raynaud, 1959b). Sur ce point, il y a ainsi eu un front syndical relativement uni, et plusieurs des revendications présentées ont été satisfaites – dans un contexte financier il est vrai alors caractérisé par des excédents massifs de l'UNEDIC.

Enfin, la CGT s'associe également aux autres syndicats dans la défense de l'autonomie du champ paritaire et conventionnel, lorsque celui-ci lui semble menacé par des interventions des pouvoirs publics. Les commentaires de la centrale syndicale sur le décret du 12 novembre 1959, relatif aux modalités de contrôle du gouvernement sur les organismes gestionnaires du régime rappellent fortement ceux tenus par la CFTC :

> *« Il s'agit là de mesures aboutissant à mettre les fonds de l'UNEDIC et des ASSEDIC à la libre disposition de l'Etat et de son ministre des finances. Il s'agit là également d'une violation inadmissible de la liberté contractuelle reconnue dans le Code du travail (...) Ces faits importants doivent être portés à la connaissance des travailleurs qui doivent réagir contre cette mainmise de l'Etat dans une affaire privée »* (Raynaud, 1959b).

Deux éléments doivent toutefois être distingués dans la réaction de la CGT. En effet, l'opposition de la CGT à une tutelle étatique trop pesante dans le cas de l'assurance chômage se situe dans la continuité de ses prises de position en faveur d'une plus grande autonomie de gestion dans la sécurité sociale elle-même (Friot, dans ce numéro, p.10). En revanche, il peut paraître plus surprenant de voir la CGT reprendre à son compte la thématique de « la liberté contractuelle », alors même qu'elle avait milité en faveur d'un système fondé sur la loi.

L'Etat « derrière le rideau »

Trois sur quatre des principaux syndicats, et une partie du patronat ayant su convaincre le CNPF défendaient donc activement la forme paritaire pour le nouveau régime de protection contre le chômage. Toutefois, dans le processus qui donna naissance à l'UNEDIC et aux ASSEDIC, l'intervention des pouvoirs publics fut décisive, à plusieurs étapes du processus.

Citons d'abord l'allocution du général de Gaulle, prononcée à la télévision le 1er août 1958 :

> *« Il pourrait survenir, chez nous aussi, 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 ou-*

vrières. 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 » [8].

Au-delà de cette initiative politique, l'intervention des pouvoirs publics dans le cours même des négociations permit de débloquer plusieurs questions importantes, en particulier sur les points suivants :

- le champ du régime. Le caractère conventionnel du régime impliquait en effet, d'un point de vue juridique, qu'il ne s'applique qu'aux entreprises affiliées au CNPF. Cette question fut réglée, à la demande des négociateurs, par les pouvoirs publics : l'ordonnance du 7 janvier 1959 institua une procédure exceptionnelle d'agrément de la convention, qui l'étendait ainsi à une majorité des salariés de l'industrie et du commerce, le rendant obligatoire pour toutes les branches professionnelles affiliées au CNPF ;

- la limitation des fonctions du régime à l'indemnisation du chômage, à l'exclusion de son intervention dans le reclassement professionnel des demandeurs d'emploi. Plusieurs des négociateurs (la CFTC surtout) souhaitaient que le régime joue un rôle actif en matière d'emploi et de formation professionnelle, afin de faciliter le reclassement professionnel des chômeurs.

  « Ces projets se heurtèrent à l'opposition très vigoureuse des services du ministère du Travail. Très attachés au monopole que leur conféraient, en matière de placement, de formation professionnelle et de politique de l'emploi, l'ordonnance du 4 octobre 1945 et le décret du 12 mars 1951, ceux-ci entendaient conserver leurs prérogatives et se refusèrent à les partager avec le futur régime » (UNEDIC, 1984).

  Cette réticence des pouvoirs publics se retrouve d'ailleurs très clairement explicité dans l'article 3 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 [9] :

  « Les accords ayant pour objet exclusif le versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi, et éventuellement aux travailleurs en chômage partiel, peuvent être agréés par arrêté du ministre du Travail (...), lorsqu'ils ne comportent aucune stipulation incompatible avec les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, en particulier avec celles relatives au contrôle de l'emploi, à la compensation des offres et des demandes d'emploi, au contrôle des chômeurs et à l'organisation du placement de l'orientation et du reclassement des travailleurs sans emploi. »

---

8. Cité par UNEDIC, 1984 et par Meyers, 1965.
9. Ordonnance n°59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi, JO du 9 janvier 1959, p.644.

- la conclusion finale de l'accord sur le partage des cotisations entre la part employeur et la part salariée. Le CNPF, arguant notamment du caractère paritaire de la gestion, souhaitait que la contribution, fixée à 1 % des salaires, soit partagée entre les employeurs et les salariés. Les organisations syndicales soutenaient elles que le risque des licenciements, dont la responsabilité incombait à l'employeur, ne devait pas être supporté par les salariés. Les négociations achoppèrent donc à la fin du mois de décembre sur ce point. Ce n'est que face à la pression des pouvoirs publics, qui menacèrent de recourir à une ordonnance, qu'un compromis fut finalement trouvé : la cotisation serait payée pour les quatre cinquièmes par les employeurs et pour un cinquième par les salariés.

L'Etat est donc bien toujours resté « derrière le rideau » des négociations en cours. Sur le fond, c'est, comme on l'a vu, l'ouverture de la France à travers la signature du traité de Rome et la crainte d'une récession économique qui poussent à l'adoption d'un régime de protection des travailleurs sans emploi qui dépasse le cadre purement assistanciel des secours publics aux chômeurs. Sur la forme institutionnelle, l'Etat apparaît également soucieux d'encourager la forme paritaire. Des raisons financières ne sont pas absentes d'un tel choix ; la voie conventionnelle « *ne nécessitait pas de demander au Parlement un nouvel impôt ou une nouvelle ligne budgétaire et n'entraînait aucun accroissement du budget* » (Meyers, 1965). La volonté de promouvoir une « troisième voie », forme de régulation intermédiaire entre l'Etat et le marché, si caractéristique de la thématique politique gaullienne, est aussi très présente dans cet encouragement à la responsabilité des partenaires sociaux.

Mais il ne faut pas se méprendre sur le sens de cette intervention publique. En effet, son importance ne doit pas faire oublier que c'est bien la négociation entre syndicats signataires et patronat qui détermine l'essentiel du fonctionnement du futur régime. Les organes de presse tant de la CFTC que la CGT-FO rendent compte avec précision du contenu de la négociation et de l'évolution des positions des partenaires (Schaffauser, 1958 pour la CFTC ; Bergeron, 1958 pour la CGT-FO). La configuration finale de l'accord, notamment sur la nature et le montant des prestations, est bien le fruit d'un compromis entre les négociateurs, comme le montrent ces quelques exemples :

- sur la durée de versement des prestations, les centrales ouvrières souhaitaient que celle-ci ne soit pas limitée alors que la durée initiale des prestations à taux plein proposée par le CNPF était de 3 mois ; finalement la convention fixa une durée de 9 mois (qui fut par la suite augmentée, notamment pour les salariés les plus âgés) ;

- de la même façon, sur le montant des allocations, un compromis fut trouvé entre les positions patronales initiales et les revendications des syndicats, qui permit de garantir un taux de remplacement de 90 % aux salariés les plus faiblement rémunérés (en cumulant secours publics et allocations spéciales du nouveau régime) ;
- autre exemple, les centrales syndicales firent admettre au CNPF qu'un salarié licencié à la suite d'un conflit collectif puisse être indemnisé, alors que le patronat était initialement opposé à une telle disposition.

Les relations Etat-patronat-syndicats sous le sceau de l'ambiguïté

La processus qui donna naissance à l'UNEDIC et aux ASSEDIC, qui vient d'être décrit, met donc en lumière les ambiguïtés sur lesquelles se construisent ces nouvelles institutions paritaires. En effet, alors que patronat et syndicats – y compris la CGT – développent un discours sur « *l'autonomie contractuelle* », le plus souvent opposée au risque de « *l'étatisation* », il existe dans la réalité une imbrication très étroite entre négociation collective et intervention publique, qui, chacune à leur manière, façonnent la physionomie du nouveau régime.

Cette imbrication de l'intervention de chacun conduit à se poser la question du contenu effectif de l'autonomie des acteurs syndicaux et patronal par rapport à la puissance publique. Deux registres au moins de cette autonomie peuvent être analysés :

- le registre de l'autonomie normative : syndicats et CNPF sont bien les principaux producteurs de normes juridiques. L'ordonnance du 7 janvier 1959 et les textes d'application réglementaires qui suivront ne font, pour l'essentiel, que valider et étendre la convention signée en 1958. En cela le degré d'autonomie du régime d'assurance chômage apparaît d'emblée plus important que celui qui existera, quelques années plus tard, dans le champ de la formation professionnelle : si la convention signée en 1970 est, en matière de formation professionnelle, une pièce importante du dispositif de formation professionnelle continue, elle a déjà été préparée par les lois de 1966 et 1968 et la loi du 16 juillet 1971 en influera de plus significativement le contenu (Vincent, dans ce numéro). Par rapport aux régimes complémentaire de retraite des cadres, créés en 1947, c'est surtout le contexte politique qui diffère : ainsi, la commission paritaire nationale qui définit le contour et le fonctionnement du futur régime complémentaire de retraite des cadres est présidée par F. Netter, directeur-adjoint de la sécurité sociale :

« La logique de l'administration s'exprime puissamment lors de la création et des premiers temps de la vie de l'AGIRC. En témoignent bien

sûr la fermeté de la présidence Netter de la commission paritaire, elle-même installée par le ministre, et la présence de celui-ci lors de la signature des accords : la direction de la Sécurité sociale est alors en phase avec le ministre (communiste) du Travail et avec la principale centrale ouvrière, et le rapport de force est encore tel que les adversaires des ordonnances de 1945 doivent composer » (Friot, 1994).

- le registre de l'autonomie financière : là aussi, l'intervention des pouvoirs publics sur la détermination du niveau des ressources et des dépenses du régime apparaît moins décisive dans le cas de l'assurance chômage, que pour la formation professionnelle continue où l'obligation financière de participation des employeurs est définie par la loi de 1971, et non par l'accord de 1970 (Vincent, dans ce numéro). L'Etat n'est toutefois pas resté inerte sur cette question et a largement participé au déblocage de la négociation sur le partage des cotisations employeurs et salariés : « *Ce point ne semble pas avoir été résolu avant le dernier jour, au cours de séances qui durèrent toute la journée dans les bureaux du ministère du Travail* » (Meyers, 1965).

Dans la suite de l'histoire du régime, c'est surtout à l'occasion des crises financières à répétition de l'assurance chômage que l'intervention publique s'est manifestée. Que ce soit en 1979, lorsque la loi du 16 janvier 1979 définit les principes du nouveau régime unifié d'indemnisation du chômage (dans le cadre d'une session extraordinaire du Parlement spécialement convoqué à cet effet), ou entre 1982 et 1984, où le régime « paritaire » continue à fonctionner par voie de décret après la dénonciation de la convention par le patronat, ou encore plus récemment en juillet 1993, avec l'adoption d'un protocole tripartite conjointement à la signature des accords modifiant les règles de versement des prestations et les taux de cotisations, à tous ces moments, crises financières ont rimé avec crises institutionnelles, mettant en cause la réalité de l'autonomie du régime. Et les interpellations permanentes sur le partage des territoires de chacun qui ont accompagné ces épisodes de l'histoire de l'indemnisation du chômage témoignent de la difficulté à conférer à la régulation paritaire une fonction ou un sens communs à tous les acteurs.

De ce point de vue, le régime paritaire d'indemnisation du chômage est dans une situation très différente de celle des régimes complémentaires de retraite où les ajustements progressivement réalisés se sont effectués dans une relative sérénité institutionnelle, sans intervention directe des pouvoirs publics (apRoberts *et alii*, dans ce numéro).

Ainsi, l'analyse historique des conditions de naissance des différentes institutions paritaires, puis de leur parcours respectifs, montre à quel point l'autonomie se conjugue en des dégradés subtils, d'ailleurs variables dans le temps, qui reposent sur deux éléments constitutifs : l'autonomie financière

(mode de détermination des recettes et des dépenses) ; l'autonomie juridique (nature des relations entre la loi et la convention collective).

Conclusion

Ayant permis de débloquer, sur plusieurs points, la négociation patronat/syndicats, l'intervention des pouvoirs publics a finalement joué un rôle de catalyseur : elle a ainsi surtout permis d'accélérer le calendrier de mise en place d'un règime, dont la promotion sous une forme conventionnelle et paritaire était d'abord l'œuvre de la CGT-FO et du CNPF.

Nées en période de quasi plein-emploi, les institutions paritaires créées en 1958 ont acquis une place croissante dans le champ de la protection sociale : elles sont progressivement devenues le guichet unique responsable du versement de l'ensemble des prestations aux chômeurs (à titre expérimental depuis la convention du 10 février 1969 et sur l'ensemble du territoire depuis 1979) ; initialement chargées de gérer un régime « complémentaire », destiné à compléter les allocations d'aide publique versées par l'Etat, elles sont devenues le principal « étage » de la protection contre le risque chômage, avec des dépenses qui représentent près de 90 % des sommes versées au titre de l'indemnisation des chômeurs. En ce sens, le cas de l'assurance chômage permet réellement d'évoquer la construction d'une protection sociale « *alternative* » à la Sécurité sociale dans sa forme institutionnelle et son mode de gestion (Pollet et Renard, déjà cité).

On peut aujourd'hui s'interroger sur la nature de la « crise » qui affecte les institutions d'indemnisation du chômage. Conçues pour faire face à un chômage frictionnel et encourager la mobilité de la main-d'œuvre, elles se sont trouvées confrontées au développement d'un chômage de masse, qui a conduit à la fois à une progression très forte des cotisations et à des déséquilibres chroniques liés à la très forte sensibilité conjoncturelle de l'indemnisation du chômage. Ces crises à répétition, mais aussi le fait que l'UNEDIC n'indemnise aujourd'hui que 45 % environ des chômeurs, alors que les autres relèvent du régime dit de solidarité ou du RMI, posent finalement la question de la légitimité du système, tant sous l'angle de la nature de la représentation qu'il favorise, que sous l'angle de sa capacité à répondre aux évolutions en cours du salariat, du développement du chômage et de la multiplication des statuts précaires. En ce sens, les questions posées par les évolutions du système de protection contre le chômage – avec notamment une évolution marquée à la baisse du niveau des prestations depuis le début des années 1980 – ne sont pas fondamentalement différentes de celles posées par les évolutions à long terme de l'ensemble de la protection sociale, quel que soit son mode de gestion.

Références bibliographiques

Bergeron A. (1958), « Où en sommes nous de la garantie contre le risque chômage ? », *Force ouvrière*, n°667, 18 décembre, pp. 1-2.

Bergeron A. (1958), Tribune confédérale, *Force ouvrière*, 21 août, p.2.

Bergeron A. (1960), « Le moment est venu de définir une politique de l'emploi », *Force ouvrière*, 10 février, pp.9-10.

CFTC (1956), « Pour une assurance chômage », éditorial non signé, *Syndicalisme CFTC*, n°597, novembre, p.1.

CGT (1959), « Commission administrative du 11 février. Résolution sur le chômage », Le Peuple, n°275, 1er mars, pp. 2-3.

CNPF (1959), Assemblée générale du 18 février 1959, CNPF.

Friot B. (1994), « Aux origines interprofessionnelles des régimes de retraite complémentaires français : la naissance de l'AGIRC », *La Revue de l'IRES* n°15, été, pp. 105-122.

FO (1960), Compte rendu du Comité confédéral national des 7 et 8 mai 1960, *Force ouvrière*, n°739, 11 mai.

Gau J.A. (1963), Résultats et tendances du régime conventionnel d'assurance chômage, *Droit social*, mars, pp. 170-186.

Gondouin R. (1959), « Enfin, l'assurance chômage », *Le Creuset*, 8 janvier , p.1.

Harmel C. (1958), « La CFTC au secours de la CGT », *Etudes sociales et syndicales*, n°43, décembre, pp. 3-8.

Hesse P.J. (à paraître), « La France et l'assurance chômage de 1920 à 1958 ou l'arlésienne de la protection sociale », *in* Robert Salais et Noël Whiteside (dir.), *Towards a Modern Labour Market ? The Politics of Full Employment in France and Britain*.

Levard G. (1960), « Veut-on mener une politique de plein-emploi ? », *Syndicalisme CFTC*, n°763, 30 janvier, p.1.

Mario R. (1958), « Différents aspects du problème du chômage », Le Peuple, n°567, 1er novembre, pp. 6-7.

Meyers F. (1965), « Deux aspects du côté des négociations collectives en France », *Sociologie du travail*, n°2, pp. 113-150.

Oudin B. (1959), « La convention du 31.12.1958 relative à la création de l'allocation-chômage », *Droit social*, juin, pp. 370-374.

Raynaud H. (1959a), « Note importante pour les unions départementales en ce qui concerne la constitution des ASSEDIC », *Le Peuple*, n° 575, 1er mars, p.2.

Raynaud H. (1959b), Lettre adressée au Président de l'UNEDIC le 12 novembre 1959, *Le Peuple*, n° 594, 1er décembre, p.15.

Santelman P (1988), « Assurance chômage et intervention de l'Etat de 1959 à 1967 », *Echange travail*, n° 38, octobre-décembre, pp. 41-60.

Schaffauser R. (1958), « Où en sommes-nous dans les négociations ? », *Syndicalisme CFTC*, n°701, 15 novembre, p.1.

Sellier F. (1984), *La confrontation sociale 1936-1981*, PUF, Paris.

UNEDIC (1984), *Historique du régime d'assurance chômage 1959-1982*, UNEDIC, 414 pages.

Vansieleghem R. (1958), « L'assurance chômage », *Syndicalisme CFTC*, n°701, 15 novembre 1958, p.1.

Vansieleghem R. (1959), « Contre l'étatisation de l'assurance chômage complémentaire », *Syndicalisme CFTC,* n°753, 28 novembre, p.1.

Ventejol G. (1956), « Le patronat doit choisir entre la loi et la négociation », *Force Ouvrière*, n°523, 23 février, p.1.

Ventejol G. (1957), « L'action syndicale continue », *Force ouvrière*, n° 587, 23 mai.