



**HAL**  
open science

# Comprendre la transformation du marché du travail : l'intervention de l'État sur l'indemnisation du chômage en 1967.

Sara Jubault

## ► To cite this version:

Sara Jubault. Comprendre la transformation du marché du travail : l'intervention de l'État sur l'indemnisation du chômage en 1967.. L'État et les salaires, Jérôme Gautié, Laure Machu et Jérôme Pélisse, dans le cadre du Comité d'Histoire des Administrations chargées du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CHATEFP), Jun 2023, Paris, France. hal-04880113

**HAL Id: hal-04880113**

**<https://hal.science/hal-04880113v1>**

Submitted on 10 Jan 2025

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

COMPRENDRE LA TRANSFORMATION DU MARCHE DU TRAVAIL :  
L'INTERVENTION DE L'ÉTAT SUR L'INDEMNISATION DU CHOMAGE  
EN 1967

Colloque : L'État et les salaires

Organisé par Jérôme Gautié, Laure Machu et Jérôme Pélisse, dans le cadre du Comité d'Histoire des Administrations chargées du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CHATEFP) les 22 et 23 juin 2023.

Sara JUBAULT — Doctorante en histoire économique et sociale à l'Université Paris 1

Laboratoire de rattachement : IDHE.S — UMR 8533

En 1967, la France connaît un retour du chômage alors qu'elle s'apprête à finaliser son entrée dans le Marché commun le 1<sup>er</sup> juillet 1968. Or, l'adhésion au Marché commun a joué un rôle déterminant dans la réforme des structures de l'économie française, notamment pour les concentrations d'entreprises. Comme le souligne Armand Derhy, la première vague de concentrations (1959-1965) fait suite au Traité de Rome. Quant à la deuxième vague (1966-1972), elle se caractérise par une accélération du mouvement, tant du point de vue du nombre de concentrations réalisées que de la valeur nette globale des actifs transférés<sup>1</sup>. Cette croissance s'explique notamment par les dispositions prises par le gouvernement visant à accélérer le mouvement des concentrations, pour ce faire il mène des réformes fiscales rendant moins coûteuses les opérations de concentration<sup>2</sup>. L'accélération du mouvement de concentration des entreprises est présentée par le gouvernement comme une nécessité : « L'ampleur et l'urgence des mutations que la concurrence internationale impose à nos entreprises conduisent néanmoins à dépasser temporairement ce régime [de la loi du 12 juillet 1965] de neutralité et à instituer jusqu'à la fin du V<sup>e</sup> Plan des dispositions fiscales qui constituent une véritable incitation aux regroupements des entreprises<sup>3</sup> ». Comme le précise Frédéric Tristram, ces dispositions s'inscrivent dans une politique plus globale de libéralisation de l'économie<sup>4</sup>.

Bien que le retour du chômage soit d'une ampleur modérée, les données quantitatives montrent une augmentation : en janvier 1967, la France dépasse les 300 000 chômeurs au sens du recensement. Le bulletin des statistiques et de la Sécurité sociale de mars 1967 montre une dégradation rapide des indicateurs. Entre février 1966 et février 1967, les demandes d'emploi nouvelles ont progressé de 15% quand les offres nouvelles ont légèrement baissé (de 61 000 à 60 000) ; entre mars 1966 et mars 1967, les demandes d'emploi non satisfaites ont connu une hausse 16% pour atteindre le nombre 194 300, alors que durant la même période les offres d'emploi non satisfaites ont diminué de 10,5%. Il y a donc un rétrécissement du marché du travail pour les demandeurs d'emploi. Quant aux chômeurs secourus, entre le mois de mars 1966 et le même mois de l'année 1967, son niveau a augmenté de 17% sans élargissement des critères d'admission. Ainsi, même selon une définition restrictive du chômage, celui-ci est bien en augmentation. Cette progression du chômage complet est accompagnée d'une hausse du chômage partiel dans certaines industries, indicateur participant également à l'évaluation du marché du travail et à l'entretien d'un sentiment d'insécurité vis-à-vis de l'emploi dans l'opinion publique. C'est le cas des industries textiles et du secteur de l'habillement, deux filières où la vigilance et les alertes semblent croissantes lorsque l'on observe les débats dans les deux chambres du Parlement.

Or, jusqu'en 1967, l'indemnisation du chômage, en plus d'être inégale selon les branches professionnelles et selon les territoires, peut s'avérer tout à fait modique. Notons également que cette

---

<sup>1</sup> DERHY A., « Les fusions et acquisitions en France de 1959 à 1992 : évolution et caractéristiques. », in *Revue d'économie industrielle*, vol. 73, 3<sup>e</sup> trimestre 1995, p.29.

La valeur nette globale des actifs transférés représente plus de trois fois celle des opérations de la période précédente pour atteindre 103,56 milliards de francs.

<sup>2</sup> Concrètement, la loi du 12 juillet 1965 met fin au droit commun pour l'imposition des plus-values de long terme à la suite d'une opération de concentration, elles sont désormais imposées au modeste taux de 10% et sont étalées sur cinq années. Deux ans plus tard, la logique est accentuée avec l'ordonnance n°67-834 du 28 septembre, cette fois-ci les mesures sont temporaires.

<sup>3</sup> Journal Officiel du 29 septembre, Ordonnance n°67-834 1967 édictant diverses mesures en vue de faciliter l'adaptation des structures des entreprises, p. 9591.

<sup>4</sup> TRISTRAM F., « 1968, la libéralisation de la fiscalité et de l'économie en question » in MARGAIRAZ M. (dir.) et TARTAKOWSKY D. (dir.), *1968, entre libération et libéralisation : La grande bifurcation*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2010

indemnisation repose alors, et cette situation durera jusqu'en 1979, sur un système dual : d'un côté le régime paritaire avec l'UNEDIC, de l'autre l'État avec l'aide publique<sup>5</sup>. Ainsi, l'intervention de l'État sur l'indemnisation du chômage en 1967 que nous allons ici traiter, c'est-à-dire sur la garantie de revenus à la suite d'une perte involontaire d'emploi, concerne les deux régimes.

Face aux inquiétudes exprimées par les syndicats lors d'une rencontre à la fin de l'année 1966, le Premier ministre Georges Pompidou commande dans une lettre du 13 décembre 1966 à François-Xavier Ortoli, commissaire général du plan, un rapport sur les conséquences sociales des mouvements de l'économie. Il doit analyser les problèmes engendrés par l'adaptation des entreprises à l'ouverture de l'économie, tout particulièrement, il s'agit d'améliorer l'adaptation des travailleurs aux concentrations et aux conversions industrielles. Ce rapport<sup>6</sup>, rendu en avril 1967, mais non publié, constitue le socle principal de la réforme de la politique de l'emploi menée en 1967. Plus généralement, il est considéré comme un rapport fondateur pour la politique active de l'emploi des décennies suivantes<sup>7</sup>. Le texte rendu au Premier ministre propose un interventionnisme multiforme des pouvoirs publics sur le marché du travail. Cela passe par une meilleure protection des travailleurs de plus en plus confrontés au risque du chômage, ainsi qu'un assouplissement du fonctionnement du marché de l'emploi. L'objectif est d'atténuer les conséquences sociales des mutations, mais en aucun cas d'aller à leur encontre, bien au contraire.

À la suite de ce rapport, l'État entreprend une réforme de la politique, désormais active, de l'emploi. En son sein, nous retrouvons une transformation de l'indemnisation du chômage, notamment par l'intervention directe de l'exécutif sur le régime paritaire d'assurance-chômage créé en 1958, l'UNEDIC<sup>8</sup>. Cette réforme de l'emploi est déclarée urgente par le gouvernement, dont la majorité à l'Assemblée nationale est émaillée à la suite des législatives de mars 1967. En effet, il dispose d'une courte majorité (247 sièges sur 487). Cette configuration le conduit à préférer un contournement des débats au Parlement et à engager sa responsabilité sur un grand nombre de sujets économiques et sociaux, dont l'emploi, en déposant un projet de loi l'autorisant, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social par ordonnances<sup>9</sup>. Le choix politique des ordonnances est justifié par les responsables politiques en place, pour celles concernant l'emploi, par la mise en œuvre de la dernière étape du Marché commun au 1<sup>er</sup> juillet 1968. C'est Jacques Chirac<sup>10</sup>, fraîchement nommé secrétaire d'État à l'Emploi sous la tutelle du ministre des Affaires sociales Jean-Marcel Jeanneney, qui est chargé de la réforme. Cette nomination vient

---

<sup>5</sup> L'aide publique, avant 1967, est une allocation forfaitaire soumise à conditions de ressources et à condition d'emploi préalable. De plus, elle est dépendante de l'existence d'un fonds de chômage dans la commune de résidence (il faut alors justifier d'une durée de résidence minimale) ou d'emploi depuis 1965. Elle est encadrée par des motifs d'exclusion (décret de 1951). Le montant de l'allocation forfaitaire est fixé par décret, des majorations sont versées aux chefs de famille. Notons cependant que les ressources ne comprennent pas les allocations versées par l'assurance-chômage (ASSEDIC).

<sup>6</sup> Nous aurions pu l'appeler le rapport Delors en raison de la participation active du syndicaliste de la CFTD et chef de service des Affaires sociales au Plan entre 1962 et 1969. En effet, il y a largement imprimé sa propre vision du marché du travail.

<sup>7</sup> FREYSSINET J., « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation emploi* [En ligne], 101 | janvier-mars 2008, mis en ligne le 31 mars 2010, consulté le 30 octobre 2020, p. 200.

<sup>8</sup> Cette intervention de l'État n'est pas une pratique nouvelle, dès sa création l'État s'est immiscé dans le régime paritaire. Une habitude qui s'est par la suite confirmée, si ce n'est accentuée.

<sup>9</sup> Aboutissant à la loi 67-482 du 22 juin 1967 autorisant le gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à prendre des mesures d'ordre économique et social par ordonnances jusqu'au 31 octobre 1967.

<sup>10</sup> En 1967, Jacques Chirac est un ancien membre du cabinet du Premier ministre en 1962 et haut-fonctionnaire à la Cour des comptes. Apprécié par Georges Pompidou et vite repéré comme espoir du gaullisme-pompidolien, quelques mois après son élection à l'Assemblée nationale, il est propulsé au gouvernement le 8 mai 1967.

d'ailleurs répondre à une inquiétude croissante vis-à-vis du marché de travail, le gouvernement souhaite ainsi démontrer que le sujet est sérieusement traité. Cette réforme aboutit à la rédaction de quatre ordonnances parues le 13 juillet 1967 et à des recommandations relatives aux garanties de l'emploi dans les entreprises de la part du gouvernement aux partenaires sociaux.

La transformation de l'indemnisation du chômage par les pouvoirs publics en 1967, d'autant plus explicitement en ce qui concerne l'UNEDIC, relève bien d'une intervention de l'État sur les salaires. En effet, cette transformation nous permet d'interroger le développement d'un salaire indirect en période de retour du chômage et d'une hausse du chômage partiel. De surcroît, l'indemnisation du chômage est basée sur le salaire antérieur du salarié<sup>11</sup>, ainsi il s'agit de garantir une continuité de son salaire durant la période de chômage.

Dès lors, l'objet de notre communication est d'expliquer que l'intervention de l'État en 1967 sur l'indemnisation du chômage permet l'affirmation d'un droit à un revenu de remplacement sécurisant les travailleurs face à un retour du chômage. Mais que cette amélioration de la protection sociale est également à inscrire dans une réforme plus large de l'emploi qui vise à consacrer l'adaptabilité comme valeur cardinal du marché du travail.

Les archives de Jacques Chirac, secrétaire d'État à l'Emploi, nous permettent d'établir le cheminement de la réforme et ses enjeux, surtout lorsque nous les confrontons aux archives d'Édouard Balladur, conseiller technique en charge des affaires sociales et juridiques au cabinet de G. Pompidou (1966-1968)<sup>12</sup>. En effet, les notes d'Édouard Balladur nous permettent d'accéder à des commentaires sur les travaux de Jacques Chirac et de son cabinet, à une appréhension différente du rapport Ortoli et, enfin, à une divergence sur la méthode de réforme. Édouard Balladur tenait à donner plus de place à la négociation dans la réalisation des réformes.

## **I. L'affirmation du droit à un revenu de remplacement, la continuité du salaire en cas de chômage**

En 1967, l'indemnisation du chômage est révisée par l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi et par l'avenant W du 10 juillet 1967 à la convention d'assurance chômage du 31 décembre 1958 régissant l'UNEDIC. Cette réforme vient affirmer le droit à un revenu de remplacement privilégiant une logique d'assurance sociale face à un retour du chômage. Bien que la création du droit à un revenu de remplacement se situe en 1958 avec l'accord fondateur de de l'UNEDIC du 31 décembre, il y en 1967 une forme de deuxième naissance de ce droit par son élargissement, l'affirmation du cumul de l'assurance chômage et de l'aide publique et, surtout, une énonciation claire de ce droit. Si l'extension de la couverture est d'une ampleur modérée, elle est tout de même significative car elle est un élément de la flexibilisation du marché du travail et de la normalisation des périodes de chômage dans la vie des travailleurs et des travailleuses.

---

<sup>11</sup> Pour ce qui est de l'assurance-chômage, pour l'aide publique il y a un lien avec l'emploi antérieur, mais pas son salaire.

<sup>12</sup> Archives nationales, centre des archives contemporaines.

## A. L'extension professionnelle et géographique de l'indemnisation du chômage

En 1967, le champ d'application des allocations chômage est élargi, tant du côté de l'aide publique que de l'UNEDIC. Bien que l'aide de l'État ne soit pas un salaire indirect comme les droits à l'assurance-chômage, elle ne peut être exclue des réflexions sur les prestations du régime conventionnel. En effet, c'est par une extension et une amélioration commune de l'aide publique (extension géographique) et des allocations versées par l'UNEDIC (extension professionnelle) à l'été 1967, que s'installe le droit à un revenu de remplacement pour les travailleurs involontairement privés d'emploi. Ainsi, pour comprendre l'extension professionnelle du régime paritaire, il est nécessaire de comprendre l'extension géographique de l'aide publique.

Avant 1967, les allocations de l'aide publique étaient subordonnées à l'existence d'un fonds de chômage dans la commune de résidence du travailleur frappé par la perte d'emploi, par conséquent il existait une inégalité géographique entre les chômeurs. Une inégalité particulièrement sévère pour les salariés du secteur agricole qui sont d'une part exclus de l'assurance jusqu'en 1974, et qui sont d'autre part nombreux à ne pas avoir accès à un bureau de chômage depuis leur petite commune rurale<sup>13</sup>. L'ordonnance 67-580 supprime la condition de résidence et signe la fin de la participation des communes, la charge de l'aide publique incombe désormais uniquement à l'État. Ainsi les fonds de chômage sont supprimés et l'aide de l'État couvre l'ensemble du territoire métropolitain, d'une certaine façon nous assistons à une nationalisation de l'aide publique. Cette extension géographique était une des priorités des organisations syndicales. De plus, cette aide prend une tournure davantage universelle puisque les trois premiers mois d'indemnisation ne sont plus soumis à conditions de ressources depuis 1967. Ces modifications interviennent dans le Titre I de l'ordonnance 67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.

Le deuxième titre de cette même ordonnance modifie le champ d'application de l'UNEDIC en élargissant l'assurance-chômage à (presque) l'ensemble des salariés du privé. Le régime paritaire (d'ailleurs considéré par François-Xavier Ortoli comme « l'une des plus remarquables créations de la politique paritaire<sup>14</sup> »), verse — avant la réforme de 1967 — une allocation spéciale aux salariés involontairement privés d'emploi dont l'ancienne entreprise appartient à une activité économique représentée au CNPF, signataire de la convention du 31 décembre 1958 créant l'UNEDIC. Les entreprises appartenant à une branche non représentée au CNPF sont alors exclues du régime. Ainsi, l'assurance-chômage couvre environ 85% des salariés du privé. Une couverture jugée insuffisante face au développement du risque chômage depuis le milieu des années 1960. François-Xavier Ortoli, dans son rapport précédemment cité, et Jacques Chirac, en tant que secrétaire d'État chargé des ordonnances relatives à l'emploi, sont favorables à un élargissement professionnel de l'indemnisation. Pour être tout à fait précise, Jacques Chirac se présente comme étant « fermement partisan de l'extension professionnelle<sup>15</sup> », car sans une telle mesure certains chômeurs ne peuvent bénéficier que de l'assistance, voire ne bénéficier d'aucun revenu de remplacement avant la

---

<sup>13</sup> Il y a eu des tentatives d'amélioration de la couverture géographique car la dépendance à l'existence d'un fonds communal (d'autant plus avant la création de l'UNEDIC en 1958) préoccupe le ministère du Travail, insatisfait du faible taux de couverture de l'aide publique. En 1954, est créé un service départemental de chômage chargé d'examiner les demandes des chômeurs ne résidant pas dans une commune disposant d'un service de main-d'œuvre, mais dans les faits, l'absence d'un fonds de chômage communal reste un obstacle à la généralisation de l'aide publique.

<sup>14</sup> ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967, non publié, p. 81.

<sup>15</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 3 : extension professionnelle de l'assurance chômage », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967, p. 1.

nationalisation de l'aide publique. Ces *trous dans la raquette* sont, pour la plupart, visés par l'ordonnance 67-580. Pour ce faire, l'ordonnance prévoit à l'article 11 la suppression de la référence à l'activité économique de l'entreprise :

« Tout employeur occupant un ou des salariés dans le champ d'application territoriale de la convention mentionnée à l'article 12 ci-dessous est tenu d'assurer contre le risque de privation d'emploi le ou les salariés dont il utilise les services en vertu d'un contrat de travail<sup>16</sup> ».

L'article 12 énonce pour sa part l'obligation d'adhésion des entreprises à l'UNEDIC et précise que les ASSEDIC ne peuvent pas refuser leurs adhésions. Ainsi, l'État impose l'élargissement professionnel au régime paritaire. Les entreprises sont alors soumises au versement des cotisations finançant le régime d'assurance, comme le précise l'article 14. Ces cotisations reposent sur les rémunérations que les entreprises ont l'obligation de transmettre aux organismes d'assurance. De surcroît l'article 13 précise que si l'employeur a manqué à ses nouvelles obligations, le salarié de l'entreprise — alors fautive — est en droit de bénéficier du régime d'assurance. Ainsi, même si l'adhésion de l'entreprise et les cotisations ne sont pas effectives, le salarié ne peut pas être privé des bénéfices de l'élargissement du régime par le gouvernement. Le droit au salaire indirect en cas de privation d'emploi est par conséquent garanti. Dans cette logique d'affirmation du droit au salaire indirect d'assurance-chômage pour les salariés du privé, l'article 19 prévoit des sanctions à l'encontre des employeurs refusant le nouveau champ d'application de l'assurance-chômage. S'il est habituel que des sanctions pour manquement soient prévues, ici l'employeur — personne physique — peut écoper d'une peine d'emprisonnement allant de deux mois à deux ans lorsqu'il a « indûment retenu par devers lui contribution ouvrière<sup>17</sup> », ce en cas de récidive dans un délai de trois ans. L'employeur commet ici une double faute pouvant l'emmener au pénal<sup>18</sup>. Pour commencer, il effectue une forme de retenue sur salaire, en retirant au salarié une part de son salaire brut. Il commet également une infraction relevant de la fraude sociale. La possibilité d'une peine d'emprisonnement n'est quant à elle pas banale, indiquant ainsi l'importance de la cotisation chômage et du caractère désormais obligatoire de l'assurance.

L'ordonnance eut pour conséquence d'accroître d'environ 12% le nombre de salariés couverts par l'assurance-chômage<sup>19</sup>. Rappelons que la couverture avant la réforme était de 85% des salariés du privé. Quant à l'aide publique, qui ne couvrait que 27,4% des demandeurs d'emploi (inscrits dans un bureau de placement) en 1967, son taux de couverture<sup>20</sup> passe à 44,2% en 1968, alors même que le chômage augmente<sup>21</sup> et que les demandeurs d'emploi s'inscrivent plus volontiers au nouvel organisme de placement créé en 1967 par l'ordonnance 67-578 du 13 juillet, l'ANPE.

---

<sup>16</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, Titre II « Allocation d'assurance », p. 7240.

<sup>17</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, Titre II « Allocation d'assurance », p. 7240.

<sup>18</sup> C'est le Conseil d'État qui a souhaité prévoir la possibilité d'une action pénale et de procédure ad'hoc en cas de méconnaissance par les employeurs de leurs obligations. Les dispositions ont été reprises par le gouvernement.

<sup>19</sup> DOMERGUE J.-P., *op. cit.*, 2019.

<sup>20</sup> IGAS, *Rapport annuel*, 1975, données en moyenne mensuelle en fin de mois dans DANIEL C. et TUCHSZIRER C., *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, 1999, Paris : Flammarion, p. 237.

<sup>21</sup> Notamment celui des jeunes bien souvent non indemnisables car ils ne peuvent justifier d'une expérience professionnelle.

Ainsi, comme le précise l'exposé des motifs couvrant les quatre ordonnances relatives à l'emploi<sup>22</sup>, c'est par l'effort conjugué des partenaires sociaux et de l'État que la protection contre le risque économique et social que constitue le chômage peut être garantie. Pour autant, précisons que certains chômeurs restent exclus de l'assurance voire même des deux protections. Il s'agit par exemple des jeunes à la recherche d'un premier emploi, des femmes ou de professions entières comme les salariés agricoles. Les mois de réflexion sur les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'assurance ne sont pas étrangers à ces exclusions.

## B. Faire de l'UNEDIC le régime d'assurance obligatoire

L'extension professionnelle de l'UNEDIC par ordonnance n'était pas la seule voie possible, elle relève d'un choix politique. De la même façon, le maintien d'un seul régime d'assurance-chômage, tout en rendant l'assurance obligatoire, n'était pas l'unique option de réforme.

Dans la logique d'un régime paritaire, François-Xavier Ortoli, alors Commissaire général au Plan, envisage dans son rapport une extension professionnelle à la suite de recommandations de la part de l'État. Selon lui l'obligation légale ne doit intervenir qu'en cas d'impossible solution par la négociation entre les partenaires sociaux. Précisons qu'entre 1960 et 1967, des rattachements individuels au régime paritaire, c'est-à-dire effectués à la demande d'entreprise particulière, ont eu lieu, méthode sur laquelle le CNPF exprimait quelques réticences, alors que les syndicats ouvriers y étaient favorables. Ainsi, les membres de la commission paritaire de l'assurance chômage décidèrent que des demandes individuelles pourraient être acceptées si l'entreprise requérante avait essayé de faire adhérer l'ensemble de sa branche<sup>23</sup>.

Au printemps 1967 le gouvernement vient d'arracher le droit à légiférer par ordonnances et désire créer un « choc psychologique » sur la politique de l'emploi, ainsi toutes les mesures doivent être annoncées et promulguées en même temps. Le régime d'assurance-chômage ne peut donc pas dans cette logique faire l'objet de recommandations. Différer la modification du champ d'intervention de l'UNEDIC aurait empêché une réforme associant l'aide publique et l'assurance, c'est-à-dire que cela ne permettait pas de créer un effet d'annonce autour de l'effectivité d'un droit à un revenu de remplacement simultanément à la création du nouvel organisme de placement, l'ANPE<sup>24</sup>. De surcroît, l'usage de l'ordonnance permettait au gouvernement de s'assurer de l'obligation d'assurance et d'éviter la multiplicité des régimes d'assurance<sup>25</sup>. Multiplicité « qui conduirait à des inconvénients comparables à ceux qui sont constatés en matière de Sécurité Sociale<sup>26</sup> ».

Ainsi, plusieurs méthodes ont été envisagées afin d'élargir l'assurance chômage. L'option alternative la plus longuement étudiée est celle d'un régime résiduel géré par l'État. Ce régime balais aurait été destiné à tous les employeurs n'ayant pas adhéré à l'UNEDIC, soit parce qu'ils ne le veulent pas, soit par refus de leur demande par le régime paritaire. Passé un certain délai, tous les employeurs

---

<sup>22</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, *op. cit.*, p. 7237.

<sup>23</sup> DOMERGUE J.-P., *op. cit.*, p. 35.

<sup>24</sup> Rappelons que c'est le cumul des deux aides, indépendamment du niveau de ressources durant les trois premiers mois, qui permet d'affirmer le droit à un revenu de remplacement pourtant créé dès 1958.

<sup>25</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 3 : extension professionnelle de l'assurance chômage », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967, p.2.

<sup>26</sup> *Idem*.



n'ayant pas adhéré seraient obligatoirement pris en charge dans un régime résiduel organisé sous la responsabilité de l'État. Cette solution vise notamment à contourner le plus grand problème de l'obligation d'adhésion : la remise en cause de l'indépendance du régime paritaire. En effet, l'UNEDIC y tient et souhaite se garder le droit d'accueillir ou de refuser telle ou telle catégorie, dès lors « vouloir porter atteinte à cette indépendance, c'est courir un risque politique<sup>27</sup> ». De plus, le secrétaire d'État à l'Emploi voit un autre inconvénient à l'obligation de rattachement : l'inclusion dans le régime de droit commun de groupes professionnels particuliers, sont notamment visés les salariés agricoles et les gens de maison. Pour empêcher leur inclusion, il faudrait que l'ordonnance les exclue expressément. Ainsi, la voie du régime résiduel permettrait de poser le principe de l'assurance obligatoire et d'affirmer la vocation de l'UNEDIC à gérer l'assurance chômage, sans porter atteinte au paritarisme. L'assurance obligatoire serait effective, mais non par la contrainte d'adhésion au régime paritaire, qui garde alors une certaine liberté dans l'accueil des employeurs. Malgré les avantages de cette formule vis-à-vis du respect du paritarisme dans un domaine où les syndicats s'opposent fermement à n'être que les simples gestionnaires d'une caisse ou sous les ordres du gouvernement, elle pose d'autres problèmes non négligeables. En effet le régime résiduel empêche une péréquation interprofessionnelle des bons et des mauvais risques au sein de l'UNEDIC. Avec un régime résiduel, l'État risque d'accueillir tous les mauvais risques. De plus, la dualité des régimes d'assurance impliquerait une co-dépendance, car ils devraient en permanence s'aligner l'un sur l'autre. Ce qui signifie que l'État serait tributaire de décisions d'acteurs privés, quant à l'UNEDIC, son indépendance serait également indirectement limitée. C'est ainsi qu'est pensée une première solution visant à élargir le plus possible le champ d'action de l'UNEDIC. Pour ce faire l'ordonnance doit poser le principe législatif de l'assurance obligatoire et le principe législatif suivant lequel l'UNEDIC a vocation à gérer le régime d'assurance. Ainsi, les demandes d'adhésion, collectives ou individuelles, sont recueillies jusqu'au 31 décembre 1968 et le régime paritaire peut les refuser. Cependant, ce dernier se doit de résoudre les cas particuliers, ce système permettrait d'éviter de trancher au sein d'une ordonnance les situations spécifiques, comme celle des salariés agricoles, des gens de maison ou des travailleurs des DOM. Or, une telle option implique que des secteurs restent non couverts, l'État devrait alors mettre en place un régime résiduel et établir les modalités de cotisations. Cette solution est présentée comme optimale car elle n'entraîne pas de contraintes immédiates, mais permet d'espérer que les cas particuliers puissent être réglés *via* la négociation. De plus, il est clairement énoncé que le gouvernement peut espérer un nombre très faible de résiduels au 1er janvier 1969, ce qui lui permettrait *in fine* d'imposer leur adhésion à l'UNEDIC. Cette solution, proposée lors du comité interministériel du 6 juin 1967, a été acceptée par le régime paritaire lors d'entretiens entre ses représentants et Jacques Chirac<sup>28</sup>, à la condition qu'il ne se voit pas contraint d'accueillir les régimes dont il ne voudrait pas, tout particulièrement les salariés agricoles et les temporaires des collectivités publiques. Ce qui va à l'encontre de la volonté réelle du gouvernement. De plus, à cette date, l'UNEDIC n'a pas pris d'engagement, les échanges doivent donc se poursuivre. Pour autant, au début du mois de juin, l'instauration d'un régime résiduel semble inévitable. C'est pourquoi, se pose la question de sanctions à l'encontre des employeurs tombant dans le régime résiduel, afin de les inciter à s'orienter vers le régime conventionnel. Or, la sanction ne peut pas être si facilement celle d'un taux d'appel élevé, cela enverrait un signal sur les modifications à venir des cotisations d'assurance-chômage, et

---

<sup>27</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 3 : extension professionnelle de l'assurance chômage », *op. cit.*, p. 3.

<sup>28</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, dossier pour le comité interministériel du 6 juin 1967, commentaires sur le projet de réforme.

ainsi des salaires bruts. D'autres problèmes restent non résolus, malgré l'option d'un régime résiduel, la question des salariés agricoles reste problématique. En effet, leur chômage étant très difficile à contrôler, puisqu'il n'y a pas de définition précise du chômage dans l'agriculture, leur inclusion dans le régime résiduel n'est pas plus désirée que dans le régime paritaire. Il faudrait alors trouver une autre solution pour traiter ce problème social, ce qui implique d'annoncer qu'une autre ordonnance « précisera les conditions dans lesquelles l'assurance-chômage est organisée en ce qui concerne les travailleurs dont il s'agit<sup>29</sup> ».

Quelques semaines plus tard, une nouvelle rédaction de l'ordonnance relative aux garanties de ressources pour les travailleurs sans emploi est proposée, nous retrouvons ces modifications dans la version finale. C'est à ce moment-là que le régime résiduel est définitivement évincé, ce changement est rendu possible par l'accord donné par l'UNEDIC au cours de consultations officieuses<sup>30</sup>. Malgré l'abandon du régime résiduel, les salariés agricoles sont bien exclus du champ, tout comme les travailleurs des DOM par des rédactions ne les désignant pas explicitement. Se pose encore la question des gens de maison, en effet pour les exclure aucun subterfuge rédactionnel n'est possible, ils doivent être expressément visés, c'est l'option qui a été choisie dans la version finale de l'ordonnance.

Alors que le régime résiduel semblait inévitable pour garantir un salaire indirect aux salariés du privé, ainsi qu'aux salariés de structures publiques, para-publiques ou encore des collectivités sur lesquels nous ne pouvons pas nous attarder ici, un compromis fut trouvé entre le cabinet de Jacques Chirac et l'UNEDIC. Le régime conventionnel reçoit le monopole de l'assurance-chômage et une obligation d'accueil des employeurs pour lesquels l'assurance est désormais obligatoire. En contrepartie des éléments de souplesse ont dû être mis en place afin d'aboutir à cette solution de régime unique. Ainsi, il peut être créé autant d'ASSEDIC que de besoin, l'UNEDIC — à travers son comité paritaire et sous réserve de l'agrément du gouvernement — peut prévoir des règles spécifiques à certaines branches d'activité, cela permet d'accueillir des professions particulières pour lesquelles il est considéré que le régime général conduirait à de nombreux abus<sup>31</sup>. Nous comprenons alors que la crainte sous-jacente au cabinet du Secrétariat d'État en charge des problèmes de l'emploi est la mise en place d'un salaire garanti<sup>32</sup>, tout spécifiquement en ce qui concerne les salariés agricoles et les travailleurs saisonniers. Lorsque nous recroisons les réflexions de Jacques Chirac et de son cabinet portant sur l'aide publique et sur l'assurance chômage, la méfiance vis-à-vis des « abus » de la couverture du risque chômage porte notamment sur l'indemnisation d'un chômage prévisible. Ainsi, la formule *in fine* adoptée empêche l'UNEDIC de refuser des adhésions<sup>33</sup>, mais elle peut mettre en place des modalités spécifiques concernant les conditions d'ouverture du droit à l'allocation, le droit d'entrée, le taux et la répartition des contributions des employeurs et des salariés, ainsi que le taux et la durée des prestations. Enfin, l'UNEDIC n'indemnise pas le chômage saisonnier<sup>34</sup>, que la commission paritaire définit comme se reproduisant annuellement à la même période. L'idée avancée est que le

---

<sup>29</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, dossier pour le comité interministériel du 6 juin 1967, commentaires sur le projet de réforme. p.6.

<sup>30</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, dossier pour le comité interministériel du 6 juin 1967, « Note sur l'ordonnance relative aux garanties de ressources pour les travailleurs sans emploi ».

<sup>31</sup> *Idem*

<sup>32</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, Note relative aux projets de décret portant application de l'ordonnance 67-580 de Claude Thomas, Chef du Service de l'Emploi pour Monsieur le Secrétaire d'État aux Affaires sociales chargé des problèmes de l'emploi, 28 juillet 1967,

<sup>33</sup> Rappelons que les salariés agricoles et les gens de maison sont exclus du régime paritaire par l'ordonnance n°67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.

<sup>34</sup> Il en va de même pour l'aide publique de l'État.

régime doit assurer un risque aléatoire et non un risque prévisible, autrement les saisonniers pourraient se servir de l'assurance, ou de l'aide publique, comme d'une continuation du salaire entre deux périodes de travail.

En définitive, à la suite nombreuses négociations et réflexions sur la rédaction, l'exécutif a pu poser le principe législatif de l'assurance obligatoire et se dispenser de la création d'un régime résiduel. Si ces négociations ont abouti, c'est notamment car plusieurs catégories, comme les travailleurs agricoles ou les travailleurs saisonniers, ont été exclus de l'extension professionnelle. À plusieurs reprises, ces exclusions de l'UNEDIC sont justifiées par un risque d'abus conduisant le régime paritaire non plus à couvrir le risque chômage, mais à assurer un salaire entre deux emplois à certaines professions. Dès lors, les pouvoirs publics considèrent avoir besoin de définir clairement le chômage dans le secteur agricole avant d'inclure ses travailleurs dans le régime conventionnel, ce qui nécessite un travail commun au ministère de l'Agriculture et aux organisations professionnelles. L'extension géographique de l'aide publique permet au gouvernement d'affirmer la considération de ce problème social auquel sont confrontés ces travailleurs. Cependant, notons que l'un des freins à l'alignement des conditions d'ouverture des droits de l'assistance (plus restrictifs en termes de passé professionnel) sur l'assurance est bien la prise en charge des travailleurs agricoles par cette protection. En effet, les présumés abus, de la part de ces travailleurs, pouvant en résulter sont régulièrement mis en avant comme un frein à la mise en cohérence des critères d'admission. Ainsi, même sans compter l'opposition de l'UNEDIC à les accueillir, le gouvernement est lui-même réticent à l'ouverture de l'assurance car il redoute « qu'un régime de couverture du risque chômage de tous ces salariés [agricoles] fasse, comme les autres régimes sociaux les concernant, pour partie appel au budget de l'État<sup>35</sup> ». Pour autant, dans un premier temps, il n'était pas question de les exclure pleinement, mais de prévoir rapidement des dispositions dérogatoires précisant les particularités devant caractériser leur régime, ainsi qu'une date d'application différée afin de définir les critères du chômeur dans l'agriculture. En conséquence, devaient être prises des mesures encadrant strictement l'accès à l'allocation afin de ne pas dépasser la définition que donne le gouvernement au chômage indemnisable. En réalité, les salariés agricoles ont dû attendre 1974 pour rejoindre le régime paritaire.

### C. La prévalence de la logique d'assurance sociale

Bien que le système reste dual et que l'un de ses pans relève de l'assistance, le revenu de remplacement défini par l'ordonnance de 1967, peut être assimilé **dans la pratique** à un salaire indirect, du moins durant les trois premiers mois de chômage<sup>36</sup>. Cela tient tout à la fois de la réforme conjointe, des modalités des prestations et de leur versement.

Le droit à ce revenu de remplacement est affirmé dans l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance 67-580 et englobe expressément, pour la première fois, les deux allocations en se plaçant en amont des titres spécifiques à chaque régime. Il s'agit d'une rupture, tant d'un point de vue des textes que de la pratique<sup>37</sup>, ici les deux aides sont affirmées comme cumulables et fonctionnant de concert. De

---

<sup>35</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note relative à l'application du rapport Ortoli », p. 6.

<sup>36</sup> La majorité des travailleurs privés d'emploi retrouvent un travail durant les trois premiers de chômage, c'est pourquoi cette durée est choisie comme référence par les pouvoirs publics.

<sup>37</sup> DANIEL C., TUCHSZIRER C., *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris : Flammarion, 1999, p. 226.

surcroît, l'ordonnance envisage d'ores et déjà un versement conjoint des deux aides par les seules ASSEDIC, dont la compétence serait élargie aux prestations de l'État. À la suite d'une expérimentation, en 1969 ce fonctionnement est généralisé<sup>38</sup>. Cette modalité renforce la notion de revenu de remplacement malgré la persistance des deux régimes et la nécessité pour le demandeur de remplir deux dossiers dont les avis sont respectivement tranchés par : les directions départementales du travail et de main-d'œuvre pour l'aide publique, les ASSEDIC pour les demandes relevant de l'assurance-chômage. Le versement des deux prestations par le régime paritaire faisait partie des recommandations du Commissaire général du plan afin de faciliter le rapprochement des deux régimes, dans une optique, à terme, de fusion de ces derniers. Ainsi, dès 1967 est envisagée et pensée la mise en place d'un régime unique de protection contre le risque chômage. Le choix de l'harmonisation des régimes dans une perspective de fusion future est affirmé. Pour ce faire, il était nécessaire de rapprocher les champs d'application des régimes, c'est ce que nous avons évoqué avec la nationalisation de l'aide publique et l'extension professionnelle de l'assurance. François-Xavier Ortoli recommande également une augmentation des deux prestations. L'aide publique est augmentée par décret conformément à l'ordonnance 67-580. L'amélioration de l'allocation spéciale de l'UNEDIC est quant à elle actée par l'avenant W du 10 juillet 1967 majorant l'allocation de 15% et la portant ainsi à 40,25% du salaire durant les trois premiers mois de chômage, mais instaurant par la même occasion une dégressivité au terme des trois premiers mois. Cette modification du salaire indirect est une recommandation de l'État. Ainsi, l'augmentation quasiment simultanée des aides participe à la construction du revenu de remplacement à double source en cas de privation d'emploi. Toujours dans une logique de mise en cohérence des deux régimes, le rapport prévoyait des conditions d'accès aux prestations quasiment identiques. Si cette option n'a pas été retenue par le secrétaire d'État, il est important de noter que les conditions sont à plusieurs égards de même nature. Ainsi, la prévalence faite à la logique d'assurance plutôt que d'assistance en 1967 est également à comprendre dans la perspective d'une fusion des deux régimes.

Bien que le système reste dual, que l'aide publique ne soit pas une prestation d'assurance financée par la cotisation et qu'elle demeure une somme forfaitaire ne s'appuyant pas sur le salaire antérieur<sup>39</sup>, le revenu de remplacement est dans son ensemble plus proche d'une logique de salaire indirect. Précisons cependant que le propos vaut uniquement pour les trois premiers mois de chômage. Ce rapprochement est notamment lié aux conditions d'accès à l'aide publique. En effet, l'ordonnance 67-580, complétée par décrets d'application, supprime les conditions de ressources durant les trois premiers mois de chômage uniquement, période durant laquelle la majorité des chômeurs retrouvent un emploi. Cet aménagement de l'aide a pour objectif de garantir le droit à un revenu de remplacement, mais il vise également à supprimer le caractère de charité de l'aide. Plus encore, Jacques Chirac considère que l'aide de l'État doit être « débarrassée de son caractère anachronique d'assistance<sup>40</sup> ». Or, dans cet éloignement de la logique d'assistance, la condition de ressources est

---

<sup>38</sup> Convention entre l'État et l'UNEDIC du 10/02/1969.

<sup>39</sup> L'aide publique revalorisée est toujours majorée pour personne à charge. En revanche, la proposition de Jean-Marcel Jeanneney visant à la majorer pour enfant à charge n'a pas été retenue. Edouard Balladur explique que les bénéficiaires ont toujours accès aux allocations familiales et qu'elle induirait une augmentation moindre de l'allocation principale.

<sup>40</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 2 : revenu de remplacement en cas de chômage complet : réforme de l'allocation d'assistance », non datée, date estimée : premier tiers du mois de mai 1967.

centrale, en effet dans une note relative à l'application législative du rapport Ortoli<sup>41</sup>, il est précisé que supprimer cette condition, c'est faire disparaître la notion d'assistance. Cependant, cette modalité n'est effective que lors des trois premiers mois de chômage, période après laquelle l'aide publique retrouve son caractère d'assistance<sup>42</sup>. Enfin, pour percevoir l'aide publique, il est nécessaire de justifier d'un passé professionnel. Le demandeur doit avoir exercé une activité professionnelle de six mois au cours des douze derniers mois, ainsi l'aide publique est plus exigeante que l'UNEDIC en ce qui concerne le passé professionnel ; en effet, le régime paritaire demande de justifier de 180 heures de travail sur trois mois au cours des douze derniers mois<sup>43</sup>. François-Xavier Ortoli recommandait à ce propos un alignement sur les modalités du régime paritaire<sup>44</sup>, mais Jacques Chirac jugea que cela impliquait une hausse des dépenses dédiées à l'aide publique trop importante<sup>45</sup>, et ainsi des risques « d'abus » de la part de certaines professions<sup>46</sup>. Sans être particulièrement étayée, cette crainte des abus revient très régulièrement, il est cependant précisé qu'en cas de surestimation des abus, les conditions pourraient être assouplies dans le futur.

Ainsi la nationalisation de l'aide publique, la suppression des conditions de ressources durant les trois premiers mois, le nécessaire passé professionnel et l'inscription de l'aide dans un droit à un revenu de remplacement participent à l'éloignement de ce qui était perçu par les contemporains comme une logique de « charité », comme le demandait le secrétaire d'État. Dès lors, l'aide publique semble passer d'une logique d'assistance à une logique de solidarité nationale complémentaire à la solidarité professionnelle. Jean-Pascal Higelé parle d'un appendice d'assurance publique<sup>47</sup>. Un changement que l'on retrouve confirmé dans les réflexions sur la formulation du droit à un revenu de remplacement affirmé dans l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance. Celle-ci fut modifiée en Conseil d'État<sup>48</sup> : il supprima les notions de solidarité nationale et de solidarité professionnelle à l'article 1<sup>er</sup>, faisant ainsi passer la rédaction de l'article de : « La **solidarité nationale** et la **solidarité professionnelle** garantissent les travailleurs contre le risque de perte involontaire d'emploi en leur ouvrant droit à recevoir un revenu de remplacement destiné à faciliter leur reclassement au leur reconversion<sup>49</sup> », à : « En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les travailleurs involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions ci-après

---

<sup>41</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note relative à l'application du rapport Ortoli », p. 4.

<sup>42</sup> Cette limitation dans le temps permet de limiter le coût de la réforme. Elle est nourrie par la méfiance de potentiels abus de la part de travailleurs privés d'emploi et par le reclassement de plus la moitié des chômeurs trois mois après la perte de leur emploi.

<sup>43</sup> ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967, non publié.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>45</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 2 : revenu de remplacement en cas de chômage complet : réforme de l'allocation d'assistance », non datée, date estimée : premier tiers du mois de mai 1967.

<sup>46</sup> Sont particulièrement visés les travailleurs saisonniers et les salariés agricoles, voir page 10.

<sup>47</sup> HIGELE J.-P., « Quels régimes de ressources des chômeurs ? Une histoire de l'indemnisation du chômage en France », in HIGELE J.-P. (dir), *Les transformations des ressources des travailleurs. Une lecture de l'emploi et des droits sociaux en France*, coll. « Salariat et transformations sociales », Nancy : Presses universitaires de Nancy, 2009 p. 49.

<sup>48</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, Avis du Conseil d'État sur les quatre ordonnances, ordonnance relative aux garanties de ressources aux travailleurs privés d'emploi, 4 juillet 1967.

<sup>49</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, carton 19769199/5, ordonnance relative aux garanties de ressources pour les travailleurs sans emploi proposée lors du comité interministériel du 6 juin 1967.

fixées<sup>50</sup>». En effet, certaines populations étant encore exclues des deux régimes, le Conseil d'État considéra que la première formulation donnait au texte une portée juridique qu'il n'avait pas. Pour autant, les notions de solidarité professionnelle et de solidarité nationale ont été maintenues dans l'exposé des motifs annonçant la modification des allocations et aides versées aux travailleurs privés d'emploi ; quant à l'article premier, il se situe en amont des titres respectivement dédiés à l'aide publique et à l'assurance-chômage. Ainsi, malgré le changement de formulation, il y a bien une rupture dans la considération de l'aide publique et plus largement de l'indemnisation du chômage.

En définitive, l'affirmation d'un droit à un revenu de remplacement et les modifications des deux régimes affirment une prévalence à la logique d'assurance dans la couverture du risque chômage<sup>51</sup>. C'est-à-dire à la logique du salaire indirect dans un contexte de normalisation des périodes de chômage. Ainsi, l'amélioration de l'indemnisation interroge son rôle dans l'adaptation du marché du travail aux mouvements de l'économie.

## **II. L'indemnisation du chômage : un mécanisme d'adaptation aux transformations du marché du travail ?**

L'analyse des modifications des prestations d'assurance-chômage permet d'appréhender les transformations à l'œuvre sur le marché du travail : l'intervention des pouvoirs publics en ce domaine s'inscrit dans une réforme de la politique active de l'emploi. Dès lors la réforme de 1967 ne peut pas être entendue uniquement comme un traitement social du chômage, mais également comme une politique visant à transformer le marché du travail. Enfin, décortiquer une réforme de l'indemnisation du chômage permet de s'intéresser à la transformation du chômage lui-même, ainsi que de mieux comprendre le rapport des pouvoirs publics et de la société à ce dernier. L'instauration de l'emploi comme problème politique en 1967 est effectivement dépendante des chiffres du chômage connaissant une évolution à la hausse, pourtant cette justification est insuffisante pour comprendre l'intervention de l'État sur le marché du travail, ce tant en ce qui concerne le fond de l'action, que la méthode utilisée.

### **A. Un nouveau rapport aux périodes de chômage implique un nouveau rapport au salaire différé**

Les modifications de l'indemnisation du chômage en 1967 n'interviennent pas seulement dans une volonté de généralisation et d'amélioration de la protection sociale, elles viennent également répondre à une transformation structurelle du marché du travail et à un retour du chômage. En janvier 1967, le chômage est institué en problème politique, en effet le Premier ministre Georges Pompidou déclare que « nous devons considérer l'emploi comme problème permanent<sup>52</sup> ». Quelques mois plus tôt, le chef du gouvernement qualifiait déjà l'emploi de « problème fondamental et préoccupant » dans « une économie en perpétuel mouvement comme est l'économie actuelle moderne<sup>53</sup> ». Ainsi, le Premier ministre pose un constat : la France connaît un retour du chômage et une transformation du

---

<sup>50</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, *op. cit.*, p. 7239.

<sup>51</sup> Notons que c'est la première fois que le régime paritaire est désigné comme assurance chômage dans un texte juridique.

<sup>52</sup> Entretien de Georges Pompidou par Pierre Viansson-Ponté le 20 janvier 1967, paru sous forme d'Interview « "Si M. Mendès-France vient nous porter la contradiction il parlera, il sera entendu et on lui répondra", affirme M. Pompidou » dans *Le Monde* le 21 janvier 1967, p. 8.

<sup>53</sup> Archives numérisées de l'Institut Pompidou, Entretien télévisé de Georges Pompidou avec Roger Priouret le 26 septembre 1966.

fonctionnement du marché du travail depuis le milieu des années 1960. Cependant, sa déclaration n'est pas uniquement un état de fait, elle est aussi un appel à l'adaptation de la politique de l'emploi et de l'indemnisation du chômage aux nouvelles conditions économiques, notamment induites par l'entrée de la France dans le Marché commun. Georges Pompidou exprime alors les conséquences des réformes de structures et explique qu'il est désormais nécessaire d'y adapter le marché du travail. Ces transformations impliquent notamment des fusions et concentrations d'entreprises entraînant des licenciements collectifs<sup>54</sup>, des déséquilibres de l'emploi et des difficultés de reclassement. Ainsi, par la réforme de 1967, le gouvernement cherche à redéfinir le marché du travail et ses mécanismes afin de ne pas entraver les mutations économiques, mais bien au contraire de les accompagner, tout en répondant à l'insécurité sociale alors générée.

Si le chômage n'est pas totalement normalisé et le plein emploi reste un objectif, celui-ci est compatible, aux yeux du gouvernement, avec l'existence d'un chômage frictionnel : les périodes de chômage, à condition d'être relativement courtes, sont, dans une société industrielle moderne, une étape obligée dans l'adaptation du marché du travail. Le chômage est désormais un problème perpétuel et durable. À l'occasion de son entretien télévisé du 20 janvier 1967, Georges Pompidou expose sa pensée sur l'emploi, elle pourrait être sommairement résumée ainsi : dans une société industrielle moderne caractérisée par une économie en mouvement, il faut accepter que chômage soit un problème majeur et permanent auquel il s'agit de répondre inlassablement, mais qu'il ne peut être éradiqué et que la situation antérieure ne pourra pas être retrouvée. Par cette démonstration, il dessine les bases d'une redéfinition de la carrière normale et des périodes de chômage. De cette façon, le Premier ministre réagit à différentes interpellations : il répond au dépassement des 300 000 chômeurs, il replace les statistiques dans un contexte d'évolution du progrès technique, des structures et du rythme de l'économie. Ainsi, il annonce une transformation à long terme du marché du travail pour que celui-ci réponde aux besoins d'adaptation des entreprises à la conjoncture. Les mots du chef du gouvernement résonnent alors comme un constat et un projet.

L'amélioration du salaire indirect, son inscription dans un droit à un revenu de remplacement et l'affirmation, pour la première fois dans un texte juridique, de l'UNEDIC comme régime d'assurance-chômage s'inscrivent pleinement dans cette transformation. En effet, par cette progression de la protection sociale, une réponse est formulée au retour du sentiment d'insécurité vis-à-vis de l'emploi nourri par les chiffres du chômage et les mouvements de concentration et de fusion d'entreprises. Bien que les difficultés sur le marché du travail puissent apparaître relativement faibles, le sentiment d'insécurité n'est pas proportionnel au risque réellement encouru, il découle des attentes des individus. Comme l'explique Robert Castel<sup>55</sup>, dans *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, dans une société où l'individu ne peut trouver ni en lui-même ni dans son entourage la capacité d'assurer sa protection, sa vulnérabilité est forte, tout comme sa recherche de protections, de surcroît dans un cadre où l'insécurité apparaît infinie<sup>56</sup>. Sans compter que le travail salarié occupe une place centrale dans le rapport à la protection sociale, l'emploi garantit non seulement un salaire, mais également un statut et des droits, ce qui explique davantage la remontée du sentiment d'insécurité

---

<sup>54</sup> À ce propos, voir notamment : DERHY A., « Les fusions et acquisitions en France de 1959 à 1992 : évolution et caractéristiques. », in *Revue d'économie industrielle*, vol. 73, 3<sup>e</sup> trimestre 1995.

<sup>55</sup> CASTEL R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris : Le Seuil, 2003.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 8.

face à la hausse, même faible, du chômage et la compréhension de bouleversements sur le marché du travail.

De cette façon, au-delà de l'étude des transformations de l'indemnisation, l'analyse de la mise en place d'un revenu de remplacement permet de saisir les réactions des pouvoirs publics face aux mouvements à l'œuvre sur le marché du travail. C'est pourquoi, nous considérons qu'il y a une forme de normalisation des périodes de chômage dans la carrière d'un salarié<sup>57</sup>, ce dernier bénéficiant d'une forme de continuité de son salaire en cas de réalisation du risque. Certes, ce revenu de remplacement intervient durant une durée limitée et n'est pas un salaire garanti, pour autant le chômeur indemnisé par l'aide publique (relevant plutôt d'une assurance publique que de l'assistance<sup>58</sup>) et l'UNEDIC conserve son statut de salarié *via* la hausse de l'indemnisation — durant les trois premiers mois — et grâce au cumul des aides et à leur définition nouvelle. Comme le précisait François-Xavier Ortoli dans son rapport, les modifications viennent corriger l'insécurité du système, ce dernier n'étant désormais plus du tout adapté à l'évolution du marché du travail et à l'accroissement de la mobilité des travailleurs<sup>59</sup>.

#### B. Face aux fluctuations, garantir un niveau de salaire par l'indemnisation du chômage partiel

La réponse aux changements structurels à l'œuvre sur le marché du travail par une modification de l'indemnisation du chômage concerne également le chômage partiel, tant du côté de l'État que du régime paritaire. Les variations d'activité conduisant à une baisse des heures travaillées sont des fluctuations conjoncturelles, ainsi elles ne relèvent *a priori* pas de l'évolution des structures. Pourtant, François-Xavier Ortoli aborde la question dans la perspective des conséquences sociales de l'adaptation de l'économie. En effet, il estime que ces variations sont liées « aux changements observés dans les conditions du développement<sup>60</sup> », ainsi qu'à des mouvements de conjoncture plus fréquents sur les marchés des biens et des services. La modulation des horaires est alors admise dans la gestion industrielle. Pour autant, cette situation a des effets sociaux significatifs pour les travailleurs qui voient, en conséquence, leurs revenus diminuer et devenir incertains. Ainsi, la première recommandation du Commissaire général du plan est une prescription du gouvernement aux entreprises : elles doivent être en mesure de prévoir autant que possible les fluctuations de façon à mettre en œuvre un étalement de la production permettant alors de les lisser. Les entreprises se trouvant, à la fin des années 1960, dans une période de transformations de leurs méthodes d'organisation, François-Xavier Ortoli suggère d'inclure cette pratique dans les nouvelles manières de faire. Cette solution permettrait une diminution des revenus moins sensible puisqu'une faible part de la rémunération serait attachée aux horaires les plus élevés. Notons que cette recommandation vaut pour les fluctuations au-dessus de 40 heures hebdomadaires, situation qui ne relève pas du chômage partiel, il s'agit définitivement d'une charge revenant à l'entreprise et non à l'État. En revanche, lorsque l'horaire hebdomadaire tombe en-dessous de 40 heures, nous sommes face à un chômage partiel au sens courant et accepté du terme. Avant 1967, un système étatique d'indemnisation existait,

---

<sup>57</sup> À ne pas confondre avec les temps de chômage jugés réguliers dans l'agriculture. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, le chômage des salariés agricole n'est pas défini. De surcroît, ils ne sont pas concernés par l'ensemble de la réforme de 1967.

<sup>58</sup> HIGELÉ J.-P., *op. cit.*, 2009 p. 49.

<sup>59</sup> ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967, non publié, p.82

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 113.



cependant ce dernier était particulièrement strict<sup>61</sup>. François-Xavier Ortoli ne propose pas de réelle modification de ce système, mais son montant étant lié à l'indemnisation du chômage complet, il y a subséquemment une hausse de son taux d'indemnisation. Avant la réforme, quelques entreprises ou professions avaient déjà conclu des accords visant à compléter l'indemnisation du régime d'assistance, pour autant la protection du salaire en cas de baisse d'activité était restreinte. Ainsi, François-Xavier Ortoli considère que des recommandations doivent être faites par le gouvernement aux entreprises et aux branches particulièrement exposées aux variations conjoncturelles. Ces recommandations doivent viser une indemnisation du chômage partiel, tout en évitant les compensations interprofessionnelles qu'il juge trop risquées. En 1967, le gouvernement décide d'aller, sur ce point, plus loin que les prescriptions du rapport. Les archives du cabinet de Jacques Chirac nous apprennent que le secrétaire d'État « estime nécessaire d'améliorer le système actuel, très restrictif, d'indemnisation du chômage partiel<sup>62</sup> ».

L'article 9 de l'ordonnance 67-580 (titre II relatif à l'aide publique) dispose qu'un régime d'indemnisation du chômage partiel est désormais assuré par la puissance publique. Si les modalités sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, l'élargissement de la prise en charge du chômage partiel est clair :

« l'allocation d'aide publique peut être versée aux travailleurs qui, tout en restant liés à leur employeur par un contrat de travail, subissent une perte de salaire imputable soit à la fermeture temporaire de l'établissement qui les emploie, soit à la réduction de l'horaire de travail habituellement pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale du travail<sup>63</sup>. »

Le décret d'application 67-806 du 25 septembre 1967, fixant les conditions d'attribution des allocations d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, détermine dans son titre II les conditions d'accès à l'indemnisation légale du chômage partiel. Les allocations sont versées par l'employeur qui est remboursé *a posteriori* par l'État. En 1967, ces allocations légales sont fixées à 1,10 F minimum par heure ou à un quatre-vingtième des allocations perçues par quatorzaine du chômage complet et sont attribuées « dans les cas où la réduction d'horaire est imputable soit à un sinistre, soit à des difficultés d'approvisionnement de l'entreprise en matière première ou en énergie, soit à la conjoncture économique, dans la limite de 320 heures par année civile<sup>64</sup> ». L'indemnisation est limitée à un plafond fixé par décision du ministre des Affaires sociales. Sont également concernées les heures perdues pour les salariés travaillant légalement un nombre d'heures supérieur à quarante heures hebdomadaires. À nouveau, les salariés agricoles se voient exclus, ils ne peuvent pas bénéficier du chômage partiel. Lorsque cette option est suggérée, le secrétaire d'État à l'emploi y oppose un non ferme<sup>65</sup>. Cette nouvelle protection face aux fluctuations d'activité, qui vise à maintenir un certain niveau de salaire aux travailleurs subissant les mouvements de l'économie, est bien une réaction aux

---

<sup>61</sup> La cause de chômage doit être définie par décret, cela revient en réalité à des causes de chômage externe à l'entreprise ou à la branche. De plus, ce système nécessite un accord explicite du directeur départemental de la main-d'œuvre.

<sup>62</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/55, « Fiche n°8 relative au chômage partiel », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967.

<sup>63</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, *op. cit.*, p. 7239.

<sup>64</sup> Décret 67-806 du 25 septembre 1967 fixant les conditions d'attribution des allocations d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, article 29.

<sup>65</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note de Claude Thomas, Chef du Service de l'Emploi, pour Monsieur le Secrétaire d'État aux Affaires sociales chargé des problèmes de l'emploi », 28 juillet 1967, p. 6.

mutations de la production (ainsi que leur acceptation et accompagnement). De cette façon, elle participe à une nouvelle définition du chômage en élargissant la définition du chômage indemnisable. De plus, elle caractérise la façon dont l'État choisit d'intervenir face aux fluctuations de salaires.

La réforme de l'indemnisation du chômage partiel en 1967 ne s'arrête pas là. Lors de la préparation des ordonnances relatives à l'emploi, l'implication de l'UNEDIC face à ce risque est considérée. Elle doit faire l'objet d'une recommandation aux partenaires sociaux. Avant d'approfondir cette question, notons que cette idée est déjà avancée en 1965. Dans une note rédigée par Edouard Balladur le 22 janvier 1965, en tant que chargé de mission aux affaires sociales et juridiques au cabinet du Premier ministre Georges Pompidou<sup>66</sup>, il est proposé de faire participer le patronat à la lutte contre les conséquences du chômage partiel, en étendant le rôle de l'UNEDIC. Le patronat et le ministère des Finances sont hostiles à cette proposition car il s'agit selon eux d'un moyen pour « les industries marginales de se maintenir artificiellement en activité grâce à l'aide des industries plus développées<sup>67</sup> », leur préférence va ainsi à une augmentation significative de l'aide de l'État. Ce positionnement, Edouard Balladur prend soin de l'inclure dans des positions plus larges du patronat qui ne souhaite pas non plus relever le plafond des cotisations de la Sécurité sociale, mais qui est favorable à l'augmentation des cotisations de retraites complémentaires et à l'augmentation des allocations chômage d'État. Ainsi, il juge que « les lignes directrices inspirant ces positions diverses sont trop claires pour qu'il soit nécessaire d'épiloguer sur elles<sup>68</sup> ». En conséquence, il estime que la participation de l'UNEDIC doit être évoquée lors du Comité social du 28 janvier 1966 car le ministre du Travail souhaite qu'une décision rapide soit prise en ce qui concerne le chômage partiel.

En 1967, la participation du régime paritaire à la lutte contre les conséquences du chômage partiel, à savoir une perte de salaire, est de nouveau avancée à l'occasion de l'élaboration des ordonnances relatives à l'emploi. Cette question relève de la recommandation<sup>69</sup> : l'État doit encourager à l'insertion dans les conventions collectives l'indemnisation du chômage partiel, tout particulièrement dans les secteurs où les cycles sont plus marqués. Dans une lettre du 3 août 1967 aux partenaires sociaux, le Premier ministre Georges Pompidou les incite à ouvrir des discussions devant aboutir à des accords collectifs permettant d'améliorer les garanties de l'emploi dans les entreprises. Parmi ces recommandations, nous retrouvons la signature d'un accord-cadre sur le chômage partiel. Ainsi se préparent de longs mois d'oppositions et de négociations avant la signature de l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel. Au début du mois d'octobre, le CNPF juge que la question du chômage partiel ne relève pas du niveau confédéral, mais des branches professionnelles, le gouvernement souhaitant que les discussions commencent avant le débat sur la motion de censure, Jacques Chirac met en place des rendez-vous avec les grandes

---

<sup>66</sup> AN, CAC, Archives d'Edouard Balladur, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges Pompidou, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, notes d'Edouard Balladur au Premier ministre sur l'emploi, « Allocations chômage, note à l'attention de Monsieur le Premier ministre », 22 janvier 1965.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>68</sup> AN, CAC, Archives d'Edouard Balladur, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges Pompidou, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, notes d'Edouard Balladur au Premier ministre sur l'emploi, « Allocations chômage, note à l'attention de Monsieur le Premier ministre », 22 janvier 1965. p. 4.

<sup>69</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 9 : recommandations que le gouvernement pourrait faire aux organisations professionnelles », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967, p. 1.

fédérations patronales de façon à les persuader à négocier sur ces points<sup>70</sup>, ce à quoi Paul Huvelin (président du CNPF de 1966 à 1972) ne voit pas d'inconvénient. Mi-novembre, les discussions restent compliquées. En effet, Edouard Balladur a appris par André Bergeron (secrétaire général de FO de 1963 à 1989 et vice-président en alternance de l'UNEDIC de 1958 à 1990) que le CNPF s'apprêtait à prendre une position négative concernant les quatre points non résolus des recommandations du gouvernement, alors même que le conseiller espérait encore un dénouement positif. Les difficultés à la réalisation d'un accord sur le chômage partiel tiendraient essentiellement des réticences de quelques fédérations<sup>71</sup>, ainsi le CNPF n'envisage plus un accord confédéral sur ce point. En janvier 1968, le gouvernement semble impatient de voir les négociations aboutir<sup>72</sup>, il se réjouit alors que les négociations relatives au chômage partiel se déroulent au niveau confédéral à partir du 11 janvier.

Les premières réunions ont permis de définir les heures indemnisables et les bénéficiaires, ainsi que la méthode pour calculer le nombre d'heures à indemniser, le taux d'indemnisation et sa durée, mais celle du 30 janvier s'est soldée par un échec. Le CNPF souhaite s'en tenir à de simples recommandations aux organisations patronales, tandis que les syndicats demandent un accord précisant les taux et les règles d'indemnisation du chômage partiel. Ainsi, Edouard Balladur pense qu'il est temps de relancer le CNPF car il est préférable de ne pas revenir sur les ordonnances de l'été afin de montrer que ces dernières ont été véritablement complétées par des accords et des négociations contractuelles. En effet, en cas d'échec, la réforme serait menée par voie législative. Dès lors, la réforme de la politique de l'emploi ne pourrait se targuer d'aucune avancée via le dialogue social. Mi-février, l'accord est finalement en bonne voie pour aboutir, malgré des discussions tendues, notamment sur l'exclusion de certaines branches professionnelles de l'accord. En effet, lors de la réunion du 15 février, le patronat a accepté de négocier un accord national interprofessionnel (ANI) créant une obligation générale et non plus de simples recommandations. Le 21 février un accord est signé. Ce dernier prévoit une indemnisation par l'entreprise de 50% de la rémunération brute, diminuée de l'allocation d'aide publique perçue par le travailleur, et une indemnisation minimale (1,10 F) et ce durant 160 heures. Le financement de l'indemnisation est à la charge de chaque entreprise, il n'y a donc pas de solidarité interprofessionnelle par la mise en place d'une nouvelle cotisation. L'ANI définit également un champ d'application ne satisfaisant pas exactement les syndicats puisque 500 000 à 600 000 salariés en sont exclus, alors même qu'ils exercent dans des branches précisément frappées par le sous-emploi<sup>73</sup>. En effet, les fédérations ayant déclaré refuser, avant la signature, de suivre la convention ne peuvent y être contraintes, conformément aux statuts du CNPF<sup>74</sup>. Ce régime apparaît en définitive comme complémentaire à l'aide publique, tant dans ses modalités que par les nombreuses références qui y sont faites dans l'accord le mettant en place.

---

<sup>70</sup> AN, CAC, Archives d'Edouard Balladur, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges Pompidou, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, Edouard Balladur au Premier ministre, « Conversations entre le CNPF et les organisations syndicales sur l'emploi », 3 octobre 1967.

<sup>71</sup> L'habillement et les Travaux publics ne veulent pas indemniser le chômage partiel ; Haas-Picard (ancien représentant du PS clandestin à Londres, il est à la fin des années 1960 président des chambres syndicales de raffinage, des transports pétroliers et de la distribution des produits pétroliers) est hostile aux commissions paritaires ; les transporteurs routiers et plus globalement les PME sont hostiles à la procédure même des recommandations.

<sup>72</sup> AN, CAC, Archives d'Edouard Balladur, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges Pompidou, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, Edouard Balladur au Premier ministre « Note du 31 janvier 1968 ».

<sup>73</sup> Habillement, bois et jouets, fourrure, porcelaine, faïence, maroquinerie, cartonnerie, articles de sports, etc.

<sup>74</sup> Cependant, cette exclusion n'est pas définitive, par exemple, début mars les salariés de la couture ont finalement été rattachés à l'accord.

Malgré des désaccords persistants sur l'indemnisation du chômage partiel et un champ d'application à perfectionner, l'ANI du 21 février est perçu comme une avancée sociale par les syndicats.

Par le développement d'une assurance étatique face au chômage partiel, et par l'aboutissement d'une recommandation visant à impliquer les employeurs dans la lutte contre les effets d'une fluctuation d'activité sur les salaires, l'État et les partenaires sociaux mettent en place des réponses sociales aux conséquences des mouvements de l'économie. Pour autant, la réforme de 1967 sur l'emploi ne relève pas uniquement d'un traitement social du chômage.

### C. L'indemnisation du chômage comme outil de flexibilisation du marché du travail

L'année 1967 est effectivement marquée par le développement d'une sécurisation des travailleurs face à la généralisation du risque chômage (amélioration de l'indemnisation, délais d'information, protections juridiques, formation professionnelle), mais elle est à conjuguer avec une flexibilisation du marché du travail (adaptabilité, fluidité du marché, souplesse, mobilité). Ainsi, Philippe Askenazy y repère les prémices de la flexisécurité, bien que le terme soit anachronique<sup>75</sup>.

La notion de mobilité — comme celles d'adaptabilité, d'assouplissement du marché du travail ou encore de flexibilité — est consacrée dans la nouvelle politique active de l'emploi que le gouvernement souhaite dessiner. Elle participe à la définition d'un marché du travail dit moderne permettant un équilibre de l'emploi dans le mouvement<sup>76</sup>, et dans lequel se développent des périodes de transition pour les travailleurs perdant ou quittant leur emploi. Bien que le plein emploi soit toujours affiché politiquement comme objectif premier<sup>77</sup>, nous constatons un changement sémantique qui n'est pas anodin. Au sein des archives du Secrétaire d'État en charge des problèmes de l'emploi, nous retrouvons un papier de juin 1967 émanant du ministère des Affaires sociales dans une sous-pochette nommée M. Bélorgey (directeur de cabinet de Jacques Chirac) illustrant bien ce changement<sup>78</sup>. Un court rapport au Président de la République doit résumer les ordonnances relatives à l'emploi, dans une version non finale il est écrit que « seule une politique active de l'emploi [...] peut assurer le plein emploi dans une société en perpétuelle évolution<sup>79</sup> », cette phrase est corrigée manuscritement dans le sens suivant : « seule une politique active de l'emploi [...] peut assurer le meilleur emploi possible des travailleurs dans une société en perpétuelle évolution ». Cette dernière version fut adoptée<sup>80</sup>. Pour revenir à la mobilité, cette notion n'est pas très populaire dans l'opinion publique car elle est considérée comme une idée technocratique. Au secrétariat d'État de Jacques Chirac, les syndicats sont accusés d'être en partie responsables des réticences de l'opinion : « cette idée serait sans doute mieux comprise si les partenaires sociaux étaient placés face à leurs

---

<sup>75</sup> ASKENAZY P., *Les décennies aveugles : emploi et croissance, 1970- 2010*, Paris : Éditions du Seuil, 2011 p. 57

<sup>76</sup> L'ébauche d'une distinction avec la notion de plein emploi est repérée par la CGT et la CFDT. Bien que les syndicats accueillent favorablement les ordonnances en raison de l'amélioration des garanties, la CGT estime que puisqu'elles ne s'accompagnent pas de mesures visant à garantir au maximum le plein emploi, elles ont pour finalité d'aménager le chômage. Surtout, les deux centrales syndicales lisent dans ces mesures une acceptation du sous-emploi. En effet, le chômage commence à être entendu comme une période transitoire normal dans la carrière d'un travailleur.

<sup>77</sup> En revanche, dans le V<sup>e</sup> Plan, le plein emploi n'est plus véritablement un objectif premier.

<sup>78</sup> Il est fort probable que les corrections aient été réalisées par Gérard Bélorgey.

<sup>79</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, Ordonnances relatives à l'emploi, rapport au Président de la République, n°9.428/SG D.P.

<sup>80</sup> Dès lors, lorsqu'en décembre 1971, le ministre du Travail Joseph Fontanet parle désormais d'équilibre général de l'emploi, nous comprenons que cette formule prend racine dans la nouvelle appréhension du chômage se construisant à la fin des années 1960.

responsabilités<sup>81</sup> ». Ainsi, l'amélioration de l'indemnisation du chômage, comme le renforcement des aides financières pour la formation professionnelle ou pour les changements de régions, doivent tout à la fois faire accepter et inciter à la mobilité professionnelle et géographique. Les travailleurs sont enjoins à s'adapter, tant dans leurs parcours professionnels que dans leurs vies privées. Dans cette conception, la compréhension de l'emploi comme problème permanent implique une adaptation du marché du travail aux mouvements de l'économie, notamment en le rendant plus souple. Les transformations dites nécessaires de l'économie française se traduisent par davantage de changements d'emploi pour un nombre croissant de travailleurs : il y a donc une nouvelle appréhension des modèles d'emploi et du fonctionnement du marché du travail que le gouvernement encourage. Cette idée est clairement énoncée dans l'exposé des motifs des ordonnances relatives à l'emploi du 13 juillet 1967 : « Si les transformations nécessaires peuvent se traduire, plus que par le passé, par des changements d'emploi pour un certain nombre de travailleurs, ces adaptations ne doivent pas porter préjudice à ceux dont elles modifient les conditions d'existence<sup>82</sup> ». Le salaire indirect, et plus largement les indemnités couvrant les périodes de chômage, agissent alors comme un outil de cette flexibilisation et permettent de dessiner de nouvelles formes de carrières professionnelles : moins linéaires, elles sont faites de bifurcations de périodes de chômage normalisées. Ce changement est énoncé dans le rapport Ortoli :

« Dans une économie comme celle-là, fondée sur le changement, le plein emploi est lui-même un équilibre dans le mouvement, mais qui se réalise moins spontanément que dans les périodes de reconstruction. À tout moment des emplois se créent, d'autres disparaissent. Dans la meilleure hypothèse, leur compensation statistique n'est qu'apparente. L'ajustement des uns aux autres exige le plus souvent un délai, parfois un effort d'adaptation pour acquérir une qualification nouvelle. Comme l'a écrit Alfred SAUVY dans *Le Monde* : "plus une économie est en mouvement plus est improbable la réalisation 100% de l'équilibre à tous moments et à tous endroits pour toutes les professions, même en régime planifié : le chômage peut être baptisé différemment, il peut être socialement compensé, mais le phénomène économique subsiste."<sup>83</sup> »

Ainsi, la hausse de l'allocation spéciale de l'UNEDIC, dont le taux de remplacement passe de 35% à 40,25%, durant les trois premiers mois, conjuguée à l'instauration d'une dégressivité une fois cette période passée, interviennent comme des outils de l'assouplissement du marché du travail<sup>84</sup>. L'objectif formulé par la dégressivité de l'allocation est d'inciter les chômeurs à un reclassement rapide. Il est nécessaire d'accompagner les périodes de chômage davantage fréquentes, mais celles-ci doivent être transitoires. Dans la même logique, la suppression de conditions de ressources pour l'aide publique n'est effective que durant les trois premiers mois. Si cette restriction permet de limiter les coûts de la réforme, elle trace elle aussi les lignes d'une redéfinition du chômage et de la recherche d'emploi. Il est considéré que la recherche d'emploi est onéreuse, mais qu'à l'aide des nouvelles garanties financières, le chômeur dispose des moyens nécessaires à l'aboutissement de sa recherche. Précisons que plus de la moitié des chômeurs indemnisés se reclassent durant ces trois premiers

---

<sup>81</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, note sur les structures des services de l'emploi, 1967, p. 2.

<sup>82</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, p. 7237.

<sup>83</sup> ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, non publié, avril 1967, p. 5

<sup>84</sup> L'allocation spéciale de l'UNEDIC majorée durant les trois premiers mois est proportionnelle au salaire antérieur, dans les limites d'un plancher et d'un plafond.

mois<sup>85</sup>. L'autre élément sous-jacent à cette limitation est l'incitation faite au travailleur à se rendre employable et à entreprendre rapidement les démarches de reclassement. Cependant, les possibilités d'adaptation n'étant pas égale selon l'âge, cette majoration peut être prolongée de six mois à deux ans pour les travailleurs âgés de 50 à 58 ans<sup>86</sup>. Ainsi, l'indemnisation du chômage est aussi un outil de la flexibilisation du marché du travail : le chômage est une période transitoire destinée à l'adaptation du travailleur. Dans cette même logique, il existait déjà depuis 1963 la convention reclassement<sup>87</sup> du FNE permettant au travailleur éligible de bénéficier d'un maintien de son salaire antérieur, s'il accepte un emploi entraînant une perte de rémunération d'au moins 10%. Non seulement nous voyons bien ici une incitation à l'acceptation d'un emploi, mais cela pose également la question du prix du travail : qui finance le salaire ?

Plus globalement, lorsqu'en 1967 l'extension de l'indemnisation du chômage vient supprimer les *trous dans la raquette* contraires à l'idée de justice sociale, elle s'intéresse également à la fluidité du marché du travail, en effet ces lacunes sont jugées comme contraires à la mobilité. Puisqu'il existe une inégalité de couverture face au risque chômage, il est théorisé que des travailleurs d'une branche couverte seraient peu enclins à aller vers une branche non couverte, et que, des travailleurs d'une branche non couverte ne prendraient pas le risque de changer de métier puisque durant la période dite de transition, ils n'auraient pas accès au maintien du statut de salarié, et donc à une continuité de leur salaire.

La mobilité des travailleurs passe également par la prévention d'un nouveau risque sur le marché du travail : l'obsolescence des compétences. L'objectif de cette prévention est, encore une fois, clairement énoncé dans l'exposé des motifs des ordonnances étudiées ici, la politique de l'emploi doit « prévoir et anticiper les besoins de l'économie pour assurer le meilleur emploi possible des travailleurs dans une société en perpétuelle évolution<sup>88</sup> ». À la fin des années 1960, un nouveau risque social semble de plus en plus prégnant et pour une part de plus grande de la population, il s'agit de l'obsolescence accélérée des compétences. L'enjeu est alors de sécuriser la trajectoire des individus en assurant leur employabilité, ce qui implique le développement d'une politique de la formation professionnelle (sur laquelle nous ne reviendrons pas ici). Ainsi, se développe une logique de « sécurisation des trajectoires des individus tout au long de leur vie professionnelle<sup>89</sup> » mettant l'accent sur les comportements de l'individu. Comme l'explique Jérôme Gautié<sup>90</sup>, la focale est sur l'employabilité du travailleur et non sur la protection de l'emploi. En revanche, nous nous intéressons aux indemnisations permettant la mise à jour des compétences possibles. La formation est en partie financée par l'amélioration de l'indemnisation du chômage vue précédemment, mais elle aussi encouragée par des aides spécifiques. Cela passe par une augmentation des garanties de ressources des stagiaires FPA dans la même proportion que les allocations d'assurance-chômage afin que les

---

<sup>85</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note relative à l'application du rapport Ortoli », p. 5.

<sup>86</sup> De plus cette majoration peut être prolongée à 6 mois, 1 ou 2 ans pour respectivement les plus de 50, 55 ou 58 ans.

<sup>87</sup> Cette aide n'est pas ouverte à l'ensemble des travailleurs, en effet il faut être situé dans une zone classée comme connaissant de graves déséquilibres de l'emploi, ou plus rarement une branche. Elle intervient en complément.

<sup>88</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, p. 7237.

<sup>89</sup> GAUTIE J., « De l'invention du chômage à sa déconstruction », Genèses, vol. n°46, no. 1, 2002, p. 68.

<sup>90</sup> *Idem*.

stages restent attractifs<sup>91</sup>. Dans cette dynamique d'incitation à la mobilité grâce aux revenus de remplacement, nous retrouvons dans l'ordonnance 67-579 du 13 juillet 1967 complétant la loi n°63-1240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi, une extension de l'indemnisation aux travailleurs en emploi. En effet, est instituée une « allocation de conversion en faveur des travailleurs salariés non privés d'emploi qui désirent suivre un cycle de formation professionnelle les préparant à l'exercice d'un métier pour lequel une pénurie de main-d'œuvre est constatée<sup>92</sup> ». Cette extension n'est pas un détail, elle s'inscrit dans une démarche d'accroissement de la fluidité du marché du travail par la mobilité professionnelle et l'adaptabilité des travailleurs aux besoins de l'économie. Cette même ordonnance prévoit, par l'intermédiaire d'un décret, une harmonisation des prestations servies aux stagiaires. En effet, les situations d'avant 1967 sont très disparates et induisent une moindre attractivité vers la formation professionnelle pour certains travailleurs. L'indemnisation des stagiaires doit assurer une certaine continuité du salaire de façon à inciter au renouvellement des qualifications nécessaires aux entreprises. Selon Edouard Balladur<sup>93</sup>, cette coordination des aides est un outil incitatif à la conversion. Par des aides étendues et améliorées en faveur de la formation professionnelle, et par leurs justifications lors de leur élaboration, nous constatons que les garanties financières se placent comme outil de la mobilité et, en conséquence, d'une plus grande souplesse sur le marché du travail.

L'autre mobilité encouragée est la mobilité géographique, cependant celle-ci suscite davantage de débats, notamment en raison de ses conséquences sociales<sup>94</sup>. Notons par ailleurs qu'elle est à l'exact opposé des revendications pour vivre et travailler au pays apparaissant au milieu des années 1960<sup>95</sup>. Dans un décret du 24 février 1967, les aides pour les transferts de domicile ont été largement améliorées et rattachées au Fonds national de l'Emploi. Aussi, de nouvelles aides ont été instituées, il s'agit de bons de transport gratuits pour répondre aux convocations des services publics de l'emploi ou adressés à des entreprises. Est également mise en place une indemnité pour recherche d'emploi correspondant au montant des frais de transport et au remboursement des frais d'hôtel et de bouche sur deux jours. Pendant ses déplacements, le travailleur peut obtenir une information sur les conditions de travail, et passer des entretiens. Cette aide a également vocation à participer à la résolution des problèmes de logement, du travail du conjoint et de la scolarité des enfants. La mobilité géographique implique l'ensemble de la cellule familiale et de ses besoins. Dans cette même logique, une indemnité de « double résidence » est accordée aux travailleurs qui, à la suite d'un licenciement, ont obtenu un emploi loin de leur domicile et n'ayant pu faire suivre leur famille rapidement. Si nous

---

<sup>91</sup> AN, CAC, Cabinet de Jacques Chirac secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 5 : Fond National de l'Emploi et Formation professionnelle des adultes », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967

<sup>92</sup> Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, p. 7239

<sup>93</sup> AN, CAC, Archives d'Edouard Balladur, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges Pompidou, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, notes d'Edouard Balladur au Premier ministre sur l'emploi, Edouard Balladur, « Note à l'intention de Monsieur le Premier ministre - Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale », 6 juin 1967, p. 7.

<sup>94</sup> AN, CAC, Commissariat général du plan, service des affaires sociales (1956-1991), carton 19920452/3, note de M. Rambaud du 6 mars 1967, jointe au compte-rendu de la réunion du 21 mars de la mission conversion entre le Commissaire général du Plan et les représentants des diverses administrations intéressées.

<sup>95</sup> VIGNA X., *Histoire des ouvriers en France au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris : Perrin, 2012, pp. 277-278 : à propos de la grève des mineurs de Decazeville initiée le 19 décembre 1961, Xavier Vigna note l'apparition des premiers slogans régionalistes exprimant la volonté de pouvoir vivre et travailler dans la région où l'on est né, que l'on a choisie.

nous éloignons ici du salaire indirect, il y a bien l'idée de maintenir les conditions matérielles d'existence que connaissait le travailleur dans sa situation antérieure d'emploi<sup>96</sup>.

En définitive, les diverses garanties financières visant à remplacer le salaire s'entendent dans un marché du travail en transformation : la continuité du salaire et l'assurance publique sont utilisées comme des outils d'une mobilité accrue. Cela est d'autant plus marqué qu'à la fin des années 1960, le chômeur s'affirme comme salarié (et citoyen<sup>97</sup>) privé d'emploi. Le salaire indirect du travailleur s'intègre désormais dans sa carrière, tant pour le travailleur employable que pour les situations de pré-retraites entre 60 et 65 ans.

Au terme de cette réflexion, nous pouvons dire que l'analyse de l'intervention de l'État en 1967 sur l'indemnisation du chômage met en avant l'affirmation du droit à un revenu de remplacement permettant une amélioration de la sécurisation face au risque chômage qui réapparaît au milieu des années 1960. Plus précisément, par une réforme s'appliquant tant à l'aide publique qu'au régime paritaire, l'État vient adapter la protection sociale à la permanence établie du problème de l'emploi. Pour ce faire, il privilégie la logique d'assurance sociale, tout d'abord en rendant l'assurance-chômage obligatoire, mais également par la transformation de l'aide publique en un appendice d'assurance publique durant les trois premiers mois d'indemnisation. Pourtant, la transformation de la prévention du risque chômage n'est pas simplement une réponse à un besoin de sécurisation. En effet, nous avons pu démontrer qu'elle est utilisée pour encourager la transformation du marché du travail en consacrant les notions de mobilité et d'adaptabilité des travailleurs. Le salaire indirect peut alors, selon son usage par les acteurs au pouvoir, également être un outil de la flexibilisation balbutiante du marché du travail. Cela est aussi visible par la mise en place d'une réelle indemnisation du chômage partiel, permettant donc une certaine continuité du salaire aux travailleurs victimes des fluctuations d'activité. Le chômage est désormais une période transitoire durant laquelle le salarié est enjoint à assurer son employabilité, notamment via les garanties financières qui lui sont ouvertes. Ainsi, nous abondons dans le sens de Philippe Askenazy qui, dans *Les décennies aveugles : emploi et croissance, 1970- 2010* (2011), évoque les premiers pas de la flexisécurité en France dans le rapport Ortoli.

---

<sup>96</sup> THOMAS C., « Comment est né le fond national de l'emploi ? », intervention au colloque « La mobilité facteur de plein emploi » (Lille, 16 et 17 mai 1967), in *Cahier du Chatefp*, n° 4, septembre 2000, p. 72.

<sup>97</sup> HIGELÉ J.-P., *op. cit.*, 2009, p. 50.