

Fabrice Colomb, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique*

Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2012

Carole Tuchsirer

---



**Édition électronique**

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/6162>

DOI : [10.4000/travailemloi.6162](https://doi.org/10.4000/travailemloi.6162)

ISSN : 1775-416X

**Éditeur**

DARES - Ministère du Travail

**Édition imprimée**

Date de publication : 14 décembre 2013

Pagination : 83-84

ISSN : 0224-4365

**Référence électronique**

Carole Tuchsirer, « Fabrice Colomb, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique* », *Travail et Emploi* [En ligne], 136 | octobre-décembre 2013, mis en ligne le 01 octobre 2013, consulté le 22 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/6162> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/travailemloi.6162>

---

Ce document a été généré automatiquement le 22 septembre 2020.

© Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)

---

# Fabrice Colomb, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique*

Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2012

Carole Tuchsirer

---

## RÉFÉRENCE

Fabrice Colomb, *Les politiques de l'emploi (1960-2000) : sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Res publica », 2012, 226 p.

- 1 Voici un livre original sur un sujet ayant pourtant fait l'objet de nombreuses publications. Mais l'angle d'analyse est inédit puisqu'il s'agit de retracer l'histoire des politiques de l'emploi en faisant pénétrer le lecteur dans l'arrière-boutique, là où les décisions ne sont finalement prises que par quelques acteurs clefs situés dans diverses sphères politico-administratives (directions et cabinets ministériels, commissions du Plan, cercles d'experts, etc.). Quarante années de politiques de l'emploi sont ainsi passées en revue tout en nous épargnant l'inventaire fastidieux des dispositifs ayant égrené la période.
- 2 Contrairement à ce que suggère le titre, il s'agit moins dans cet ouvrage de porter un regard sociologique sur la façon dont s'est construite la catégorie des politiques de l'emploi que d'en étudier les transformations successives en laissant la parole aux acteurs, à leurs représentations subjectives, à leurs référentiels pour reprendre un concept mobilisé par Fabrice Colomb – concept central dans l'analyse proposée, qui renvoie davantage au registre de la science politique qu'à celui de la sociologie. C'est au prisme de la transformation de ce référentiel par l'élite décisionnaire qu'est étudiée l'évolution de la politique de l'emploi.

## Le FNE pour secourir « le chômeur victime »

- 3 Le premier chapitre est consacré à la genèse des politiques de l'emploi. L'auteur estime qu'elles voient le jour en 1963 avec la création d'un Fonds national de l'emploi (FNE) en rupture avec les politiques de main-d'œuvre antérieures. La question de l'impact des restructurations économiques sur le marché du travail sera prise à bras-le-corps grâce à la constitution d'une élite décisionnaire. C'est au sein du ministère du Travail et avec le recrutement d'une équipe de spécialistes de l'emploi que la politique de l'emploi va se forger une identité politique autonome construite sur la nécessité de gérer les conséquences sociales des mutations économiques. Deux objectifs sont assignés au Fonds national de l'emploi : prévoir les évolutions de l'emploi tout en protégeant les salariés par l'octroi de nouveaux droits. Dans le référentiel de la nouvelle élite décisionnaire, les salariés sont perçus comme des victimes auxquelles l'État doit porter secours en se dotant d'instruments adéquats pour les protéger et mieux anticiper l'avenir. L'action du Plan et de son Service des affaires sociales (SAS), nouvel acteur de la scène décisionnaire, va dans le même sens. C'est ainsi que le rapport Ortolini émanant du SAS va servir à l'adoption en 1967 d'ordonnances à l'objectif double : équiper l'État pour mieux réguler le marché du travail et améliorer les droits des chômeurs par une réforme du système indemnitaire.

## La réforme indemnitaire de 1979, premier accroc au référentiel

- 4 Si certains auteurs considèrent la période de la fin des années 1970 minée de contradictions sur le plan des orientations, pour Fabrice Colomb, le diagnostic est sans appel. La réforme indemnitaire de 1979 marque le début d'une remise en cause du référentiel antérieur qui ne fera que s'accroître par la suite. Certes, la création d'un régime indemnitaire s'inscrit dans la continuité des mesures précédentes, mais les débats qui se font jour au sein de la commission Jouvin et la remise en question de la généreuse ASA (allocation supplémentaire d'attente qui procurait plus de 90 % du salaire antérieurement perçu) illustrent déjà le début de la fin d'une période. La commission Jouvin mêle en son sein des représentants des ministères du Travail et des Finances, les premiers prônant une forme de rigueur douce au nom de l'équilibre budgétaire quand les seconds la plébiscitent pour des raisons plus radicales liées à une nouvelle représentation du chômeur, celle du « chômeur golfeur » (p. 64), désormais profiteur du système. La réforme adoptée est finalement le produit d'un compromis, auquel le Parlement aura également contribué, entre ces deux composantes. Le référentiel initial en sort écorné car, s'il est toujours question de protéger le chômeur et le statut du travail, des voix nombreuses se font entendre pour orienter la politique de l'emploi vers davantage de flexibilité.

## La « deuxième gauche » et les statuts intermédiaires

- 5 Les travaux d'utilité collective (TUC) créés en 1984 apparaissent emblématiques de l'orientation plus libérale donnée à la politique de l'emploi par les représentants de la deuxième gauche au pouvoir. Chômage de masse et traitement social du chômage donnent naissance à un contrat aidé d'un genre nouveau : le TUC, très éloigné du référentiel antérieur. La notion d'occupation s'y substitue à l'emploi statutaire : les bénéficiaires sont « stagiaires de la formation professionnelle » et n'ont pourtant droit

à aucune action de formation. L'adoption des TUC a donné lieu, dans les arcanes du pouvoir, à une opposition forte entre les acteurs traditionnels du référentiel historique (délégation à l'emploi, SAS du Plan) et les nouveaux venus issus de l'Insee et de la DP<sup>1</sup>. Cette élite décisionnaire est loin d'être homogène et l'adoption des TUC traduit également la victoire des « nouveaux » contre les « anciens ». Le seul point qui fasse encore consensus au sein de la gauche au pouvoir, c'est le caractère transitoire de ces contrats aidés, qui ont pour mission de permettre le retour à l'emploi de droit commun, objectif final de la mesure. Mais c'est ce consensus que les années 1990 vont remettre en question.

## Le basculement des politiques de l'emploi vers des ajustements marchands

- 6 Cette période, selon l'auteur, privilégie les mesures pérennes d'abaissement du coût du travail sur les contrats aidés et leurs publics cibles. Un tel changement de cap va s'opérer par un effet de « percolation » des acteurs historiques de la politique de l'emploi que l'on retrouvait plutôt du côté de l'administration du Travail. Le ralliement de certains anciens à un référentiel plus libéral s'explique par la place et l'audience croissantes des acteurs issus de courants dits réformistes optant pour un traitement économique du chômage. Ce tournant avait déjà été amorcé au début des années 1990, le gouvernement Balladur faisant voter des mesures d'exonération permanente de charges sociales sur les salaires proches du Smic (salaire minimum interprofessionnel de croissance) avant de renoncer à la création d'un Smic jeune sous la pression de la rue. La voie est désormais tracée et le retour de la gauche au gouvernement va conforter ce référentiel en favorisant l'émergence de nouvelles scènes d'expertises. Les travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) mais surtout la mise en place d'un Conseil d'analyse économique (CAE) par Lionel Jospin vont conduire à l'adoption de la prime pour l'emploi, emblématique de ce nouveau référentiel fondé sur l'image du chômeur rationnel, victime des trappes à inactivité que les politiques sociales ont générées et qu'il convient de corriger pour rendre le travail payant.
- 7 Le pari audacieux de l'ouvrage consiste à repérer dans cette évolution les moments clefs qui marquent moins les ruptures que les inflexions de la politique de l'emploi. Car sur ce champ de l'action publique, comme sur d'autres, l'histoire s'est faite par sédimentation de référentiels successifs. La superposition des logiques à l'œuvre, dans un dosage qui dépend toujours de l'actualité du rapport de force politique, explique toute la difficulté à décrypter le sens des politiques de l'emploi. C'est donc tout l'intérêt de ce livre que de nous aider à y parvenir à travers un voyage dans le temps.
- 8 Si la thèse est convaincante, elle aurait néanmoins gagné en puissance en intégrant dans l'analyse des acteurs quasiment absents de l'ouvrage : les partenaires sociaux. L'auteur explique cette absence par le constat de leur faible influence sur la scène décisionnaire. Leur prise en compte dans le corpus aurait néanmoins conduit à faire débiter l'histoire des politiques d'emploi non en 1963 mais en 1958 avec la création de l'Unédic. Car cette nouvelle institution paritaire veut dès sa création non seulement indemniser les chômeurs mais également les reclasser activement. C'est du reste la raison qui explique la fraîcheur avec laquelle les partenaires sociaux accueillent la création du FNE en 1963 dont les objectifs rejoignent ceux de l'Unédic, amorçant ainsi

une forme de tripartisme dans la construction des politiques de l'emploi particulièrement visible, dès l'origine, sur la question des préretraites.

- 9 On regrettera également le manque de toute référence à la première grande négociation interprofessionnelle sur la flexibilité du marché du travail en 1984. En effet, ce contexte tendu entre patronat et syndicats peut contribuer à expliquer, à propos des TUC, le caractère frontal des oppositions de l'élite décisionnaire, divisée sur l'orientation de la politique de l'emploi entre les tenants de la protection et ceux de la flexibilité.
  - 10 On peut également s'étonner de la prouesse qui consiste, sur la période étudiée, à ne jamais mentionner les diverses lois sur la réduction du temps de travail dont l'impact a reposé sur une forte dynamique conventionnelle.
  - 11 Mais ces réserves ne peuvent masquer l'essentiel : l'ouvrage de Fabrice Colomb, qui nous fait pénétrer dans la fabrique des politiques de l'emploi aux côtés de leurs acteurs, offre une contribution majeure à l'analyse de leurs dynamiques. Il constitue un indispensable outil de travail et de réflexion pour celles et ceux qui les observent ou les font.
- 

## NOTES

1. Institut national de la statistique et des études économiques ; Direction de la prévision.
- 

## AUTEURS

**CAROLE TUCHSZIRER**

Centre d'études de l'emploi