

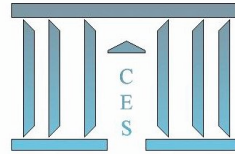


Documents de Travail du Centre d'Économie de la Sorbonne

C
E
S

W
o
r
k
i
n
g

P
a
p
e
r
s



La genèse des politiques de l'emploi en France : un référentiel d'adaptation

Fabrice COLOMB

2007.71



CENTRE NATIONAL
DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

La genèse des politiques de l'emploi en France : un référentiel d'adaptation¹

Fabrice Colomb

Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne (CES – UMR CNRS 8174)

Courriel : fabrice.colomb@malix.univ-paris1.fr

Résumé : L'enjeu de ce texte est de définir la catégorie émergente « politique de l'emploi » et de comprendre et d'en expliquer son processus de construction à partir d'une approche de sociologie compréhensive des politiques publiques. Nous proposons dans un premier temps de dater la genèse de la catégorie « politiques de l'emploi » en nous appuyant sur l'analyse de quatre types de discours. Dans un second temps, nous envisageons la compréhension et l'explication de cette émergence à partir de la régulation politique. Cette démarche nous permet à la fois de repérer l'émergence des politiques de l'emploi au milieu des années 1960 et définir les politiques de l'emploi comme des politiques de légitimation de l'abandon du plein emploi.

Mots clés : France, politique de l'emploi, histoire des politiques publiques

Genesis of French employment policies: an adaptive framework

Abstract : From a cognitive sociological approach, this paper's objective is to define the political category « *politiques de l'emploi* » and to explain the process of its social construction. The first part deals with the time of the emergence of the category. The second part analyzes the sense of this construction through political « régulation ». Our provisional conclusion is that French employment policies appeared in the mid-sixties and can be defined as policies which legitimize the giving up of the full employment objective.

Keywords: France, employment policies, history of public policies

JEL classification : J68; I38

¹ Ce papier a bénéficié des lectures et commentaires de Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, de Wim Van Oorschot et de Jean-Luc Outin. Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

Introduction²

Les politiques de l'emploi ne se laissent pas facilement saisir. L'étude de celles-ci semble buter sur la définition même de l'expression. L'économie adopte –le plus souvent- une vision fonctionnaliste, laissant par définition peu de place aux déterminants diachroniques. La science politique est mal à l'aise avec les politiques de l'emploi du fait de la difficulté à cerner le secteur d'intervention [Lacroix et Merle, 1988]. A cet égard, le Traité de science politique de Grawitz et Leca [1985] n'aborde pas les politiques de l'emploi dans ses différents chapitres. De son côté, la sociologie a commencé depuis une vingtaine d'années à voir dans l'emploi un objet d'étude. Ainsi, des appels à une « sociologie de l'emploi » ont été formulés dans les années 80 [Decouflé et Maruani, 1987] et des travaux en ce sens mêlant sociologie et économie sont apparus dans les années 90 [Barbier, 1997 ; Barbier et Gautié, 1998 ; Erbes-Seguin, 1994 ; Friot et Rose, 1996 ; Lallement, 1994]. Malgré cet intérêt pour le concept d'emploi, l'étude des politiques de l'emploi elle-même par la sociologie nous semble être toute relative à part quelques exceptions [Barbier, 2006 ; Maclouf, 2006]. De manière générale, il ressort de ces travaux que la catégorie « politique de l'emploi » n'est pas stabilisée. En effet, il semble que « politique de l'emploi » et également « emploi » appartiennent à ces concepts sociologiques polymorphes au sens où ils recouvrent une diversité de définitions et d'appréciations [Passeron, 2006].

L'enjeu de ce texte est de définir la catégorie émergente « politique de l'emploi » et d'en comprendre et d'en expliquer son processus de construction. En ce sens, notre raisonnement s'articulera en deux moments. Tout d'abord, nous proposons de dater la naissance des politiques de l'emploi. Ainsi, en nous démarquant d'une approche fonctionnaliste et parfois anachronique nous pensons pouvoir repérer la naissance des politiques de l'emploi à partir de son apparition dans différents discours. C'est en replaçant la genèse des politiques de l'emploi dans son contexte politique et historique que nous pourrons

² Il nous faut de suite préciser la traduction anglaise du titre. En choisissant de traduire « référentiel » par « framework », comme le fait B. Jobert [1989], nous avons conscience de l'imperfection de l'opération. Il ne faut en effet pas confondre le concept de référentiel et celui de *frame* à la M. Rein et D. Schon [1991]. Cette dernière est proche du concept de paradigme scientifique [Sabatier et Schlager, 2000]. Jobert, prend lui-même ses distances avec le concept de paradigme en disant qu'en matière d'action politique « *il ne s'agit pas de mieux résoudre les énigmes et les défis de la connaissance, mais de limiter des conflits, de juguler les effets de contradictions qui pourraient menacer la cohésion sociale* » [Jobert, 1992, p.223].

halshs-00195282, version 1 - 10 Dec 2007

dans un second temps cerner la signification des premières politiques de l'emploi. Nous pourrions ainsi montrer qu'il s'est formé une matrice cognitive et normative qui s'est autonomisée des logiques des politiques sociales.

Si nous souhaitons démontrer que les politiques de l'emploi émergent à une période donnée, il faut en expliciter la méthode : comment rendre compte de la naissance d'une nouvelle manière de faire et de penser l'action publique ? Pour cette période, nous avons privilégié le travail documentaire sur archives qui a été ponctué par des entretiens d'acteurs décisifs de l'époque.

Le travail documentaire mobilise deux démarches. La première est celle du repérage du vocabulaire employée à cette période charnière. Afin de couvrir le plus large champ, nous avons consulté les textes de quatre sources : journalistique, syndicale, scientifique et technico-administratif. Nous verrons les limites d'un tel découpage en deuxième partie. Les contenus des discours sont évidemment interdépendants (le discours syndical est influencé par celui administratif par exemple) mais comme il n'est pas possible de dire qui a le premier stabilisé le vocabulaire, l'absence ou la présence récurrente de tel ou tel terme ou expression dans les discours permet de vérifier qu'il existe ou pas un *faisceau* d'éléments conduisant à affirmer ou infirmer qu'il y a émergence d'une nouvelle catégorie de la réalité sociale. La seconde démarche s'attache davantage à ausculter la manière dont s'est construite la politique publique. Pour cela nous nous sommes focalisé sur les archives de l'administration³ (Commission de la main-d'œuvre du Commissariat général au plan, archives de la Direction générale du travail et de l'emploi, rapport ministériel...) mais aussi sur les débats parlementaires portant sur l'emploi. Cette démarche vise à comprendre les conditions de la fabrication de la politique en s'intéressant particulièrement à la présence de controverses entre différents niveaux administratifs et courants politiques, et au sens donné par les acteurs aux orientations des politiques de l'emploi.

Les entretiens viennent appuyer et vérifier les observations des recherches documentaires. En ce sens, nous nous sommes entretenu avec des acteurs qui sont intervenus dans cette période charnière à l'intérieure du Ministère du travail et du Plan. Ces deux niveaux sont, selon nous, les lieux dans lesquels s'est jouée de manière décisive la formulation des premières logiques. Mais notons bien que les entretiens ne sont pas la matière première de notre investigation ne serait-ce que du fait que de nombreux acteurs de l'époque ont disparu.

³ Une partie de ce travail est toujours en cours.

Après avoir explicité notre démarche théorique, nous repérerons la lente apparition de la catégorie « politique de l'emploi » dans différents types de discours. Nous finirons par décrypter le processus politique qui a donné naissance aux politiques de l'emploi.

I/ Une approche compréhensive des politiques publiques

De manière générale, notre ambition est de saisir la manière dont s'est construit historiquement et sociologiquement la catégorie « politique de l'emploi ». Avant d'expliquer notre démarche théorique, précisons ce que nous entendons par « catégorie ». Catégorie, se rapporte ici à une abstraction de la réalité sociale [Berger et Luckmann, 1986 ; Corcuff, 1995]. La catégorie n'est pas donnée, elle est construite, fabriquée pour rendre compte d'une réalité existante ou désirée. Elle peut être normative, prescriptive ou cognitive mais quoi qu'il en soit elle objective le réel et contribue réciproquement à le modeler. Il y a en effet une relation circulaire, l'abstraction ne naît pas du vide mais d'une situation sociale qui va se retrouver modifiée par une nouvelle manière (la nouvelle catégorie) de se représenter. La construction de cette nouvelle catégorie est repérable au travers de la réalité discursive. Nous attachons une part importante au discours dans la construction de la réalité sociale. Les mots utilisés et leur sens construisent la réalité : les termes participent à la construction mais aussi une réalité. C'est ce que dit Claude Javeau : « *La réalité institutionnelle est non seulement déterminée de manière linguistique, mais est une réalité linguistique* » [2001, p.85]. La réalité discursive est donc à l'intérieur de la réalité substantielle, c'en est une des composantes. Il nous semble que cette posture rejoint notre démarche méthodologique et théorique qui vise à comprendre et expliquer le sens de l'émergence de la catégorie « politique de l'emploi »

Notre approche théorique est double. Tout d'abord, nous nous plaçons dans une démarche de sociologie compréhensive, c'est-à-dire que nous comprenons et expliquons la réalité historique et sociale à partir du « *sens visé subjectivement en réalité par un agent* » [Weber, 1971, p.4]. Nous dirons aussi que ce « *sens visé* » est une motivation, une raison qui fait sens. Ainsi, dans cette optique, les raisons sont les causes de l'action des acteurs, ce sont celles que le sociologue peut reconnaître et interpréter comme des déterminants de l'action [Schluchter, 2005]. Lors d'interprétation textuelle ou langagière, notre méthode est de saisir les intentions des acteurs, c'est-à-dire de comprendre ce que *pour eux* signifiaient leurs

actions. Ces déterminants se combinent le plus souvent avec des causes non rationnelles comme les croyances ou les habitudes, elles ont aussi un sens plus difficilement saisissable par le sociologue du fait qu'ils font intervenir des éléments psychologiques. Par ailleurs, les acteurs de l'histoire n'agissent pas dans le vide. L'environnement institutionnel et idéologique est une contrainte qui pèse sur les motivations individuelles. C'est ce qu'écrit Max Weber dans *Sociologie des religions* [1996, p. 349-350] : « *Ce sont les intérêts (matériels et idéels) et non les idées qui gouvernent directement l'action des hommes. Toutefois, les "images" du monde, qui ont été créées par moyens d'"idées", ont très souvent joué le rôle d'aiguilleurs, en déterminant les voies à l'intérieure desquelles la dynamique des intérêts a été le moteur de l'action* ». Aron [2002, p. 541] explicite cette proposition en écrivant dans le chapitre consacré à Weber : « [...] *la direction de l'intérêt de chacun de nous est commandé par sa vision du monde* » ou encore « *la conduite économique est fonction d'une vision générale du monde et l'intérêt que chacun prend à telle ou telle activité devient inséparable d'un système de valeurs ou d'une vision totale de l'existence* ».

C'est ici que notre seconde approche théorique s'insère dans notre démarche de recherche. La science politique fournit des outils féconds à l'analyse des politiques publiques [Grawitz et Lecas, 1985 ; Meny et Thoenig, 1989]. Plus particulièrement, le courant développé par Jobert et Muller nous semble être dans notre démarche particulièrement pertinent [Jobert et Muller, 1987]. Il nous paraît conciliable avec une approche wébérienne de l'action. Bien que la filiation entre le sociologue allemand et les écrits des deux politistes ne soit pas explicite⁴, leur théorie nous semble être empreinte, ou tout du moins compatible avec une sociologie compréhensive de l'action encadrée par les structures. En ce sens, Muller dans un article présentant les dimensions sociologiques de l'analyse des politiques publiques s'inscrit-il dans une « *approche néo-institutionnelle* » qui dit-il, « *formule explicitement la relation acteur/structure* ». Les conceptions des néo-institutionnalistes « *rejoignent les nombreux travaux qui à un moment donné, sont en mesure de promouvoir un changement décisif dans leur environnement institutionnel parce qu'ils sont capables de travailler sur les cadres cognitifs et normatifs encadrant les jeux des acteurs existants* » [MULLER, 2005, p.168]. Cette approche rejoint la théorie wébérienne où l'acteur a la place d'agir tout en étant orienté par les idées (les cadres normatifs et cognitifs). D'autre part on retrouve dans les concepts développés par les deux politistes l'importance du *sens* des politiques. Ainsi, selon

⁴ Dans sa thèse [Muller, 1980, p.399] ou dans ses articles [Muller, 2000 et 2005], Pierre Muller cite *Economie et société* au travers de son étude du concept de bureaucratie et d'Etat.

Muller, le jeu entre logiques *macro* et *micro* révèle « *le sens du monde vécu par les agents* » [Muller, 2005, p.172].

Les concepts développés par Muller et Jobert nous permettent de sortir d'une vision fonctionnaliste des politiques publiques et d'aborder celles-ci à partir de leur signification sociale. L'analyse cognitive des politiques publiques s'est dotée du concept de référentiel pour analyser les idées et les intérêts qui présidaient l'action publique. Ils distinguent deux niveaux qui interagissent et qui ont leur propre logique de reproduction. Le référentiel global est « *une image sociale de toute la société. C'est une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles.* » [Jobert et Muller, 1987, p.65]. De son côté, le référentiel sectoriel peut se définir comme « *la représentation que l'on se fait du secteur ainsi que de sa place et de son rôle dans la société* » [Muller, 1985]. Le secteur d'intervention en sciences politiques ne se confond pas avec le secteur économique (primaire etc...). C'est une manière de délimiter l'intervention politique. Aux deux niveaux, le référentiel est une matrice cognitive et normative. Cognitive, car le référentiel dit comment *est* le monde, la manière dont est perçue la réalité. Normative, car le référentiel dit comment le monde *devrait* être, il fournit des prescriptions d'action. Les deux politistes distinguent quatre éléments qui composent le référentiel [Muller, 2004, p.62-64] :

- ❖ *Les valeurs* : Ce sont elles qui encadrent les débats et l'action publique. « *Ce sont les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter* ».
- ❖ *Les normes* : Ce sont les principes d'action des politiques. « *Elles définissent l'écart entre le réel perçu et le réel souhaité* ».
- ❖ *Les algorithmes* : ils expriment le cœur de la politique publique en établissant une relation de cause à effet permettant de comprendre la manière dont les concepteurs se représentent le monde et ce qu'il devrait être. C'est la théorie d'action.
- ❖ *Les images* : elles expriment les valeurs, les normes et les algorithmes sans passer par une construction théorique. « *Elles font sens immédiatement* ».

Notons bien que le référentiel sectoriel ne résume pas le secteur. Il en est la dimension cognitive. En effet, il recouvre deux dimensions supplémentaires qu'il ne s'agit pas d'ignorer [Boussaguet *et alii*, 2004 ; Hall, 2000]. La première est celle des intérêts qui sont en jeu dans le secteur : les acteurs en présence, les rapports de force. La seconde est celle des institutions

regroupant un ensemble de structures administratives : Ministère, administration, etc. Ces trois dimensions définissent les frontières du secteur.

La dynamique entre le global et le sectoriel, appelée le rapport global sectoriel (RGS) n'est pas le concept le plus clair chez les auteurs, cependant l'on peut dire que le RGS conditionne la manière dont les politiques publiques vont s'orienter suivant les impératifs du secteur et du global. Autrement dit, il y a interaction entre les deux niveaux, c'est de cette échange que se forment les directions des politiques publiques. Ces orientations font l'objet de transactions dont les médiateurs sont les éléments clefs. Ceux-ci sont « *les agents qui élaborent le référentiel des politiques publiques* » en décodant et recodant les éléments du RGS. Ils doivent à la fois exprimer (activité de décodage et aspect cognitif) la réalité des rapports global/sectoriel et ensuite proposer des orientations (activité de recodage et aspect normatif) suivant les contraintes de l'environnement. Autrement dit, les médiateurs sont les acteurs qui donnent un sens à l'intervention publique. Ils sont contraints par les logiques - parfois contradictoires- propres aux secteurs et par les exigences du global.

Prenons sommairement et à gros traits l'exemple de la thèse de Muller sur la politique agricole à la sortie de la seconde guerre mondiale [Muller, 1980]. Le référentiel global de la IIIème République était celui de l'équilibre et de la stabilité. La prescription centrale était qu'il ne fallait pas modifier les grands équilibres. Le référentiel sectoriel agricole était à cette époque en cohérence avec le référentiel global puisqu'il stipulait le maintien d'un nombre égal d'agriculteurs. A cette période, le RGS n'est que très peu en tension. En revanche à partir des années 50, la modernisation de l'agriculture entraîne des tensions entre le global qui pousse vers l'augmentation des gains de productivité et à la modernisation (« *politique des structures* ») et un secteur encore ancré dans les anciennes logiques. Il y a alors décalage entre deux logiques de reproduction. Décalage qui va être comblé par une nouvelle manière de faire et de penser la politique agricole. C'est à moment qu'apparaissent de nouveaux médiateurs jouant un rôle hégémonique dans le secteur agricole : le Centre national des jeunes agriculteurs. Ceux-ci vont construire une nouvelle représentation du secteur et l'imposer aux anciennes élites dominantes (« *le corps des ingénieurs des Services agricoles* »). Ils vont donner les outils pour comprendre le monde et les manières de s'y adapter. Leur rôle sera légitimé par le politique qui y trouve un interlocuteur écouté par les professionnels du secteur mais aussi un acteur qui aidera à la formulation des lois d'orientation agricoles de 1960. A l'inverse du précédent référentiel sectoriel, la politique agricole s'oriente à cette époque vers une des exploitations agricoles viables et plus grandes et des encouragements à la réduction du nombre d'agriculteurs. On voit bien ici de manière quelque peu caricaturale comment les

contradictions à l'intérieur du RGS vont conduire à l'émergence d'une nouvelle orientation. Autrement dit, la politique publique a joué un rôle de réducteur de décalage grâce à l'appui intérieur d'acteurs neufs et dominants.

Il y a donc un rapprochement possible entre la sociologie compréhensive wébérienne et l'analyse cognitive des politiques publiques : interpréter les « *logiques* » [Muller, 1980, p.3]] des acteurs qui sont les causes de l'évolution historique.

Après avoir précisé notre théorique, il s'agit de présenter les résultats provisoires de notre recherche. Nous avons tout d'abord essayé de dater la naissance des politiques de l'emploi au travers de son apparition dans quatre types discours. Ce sera l'objet de la partie qui suit. Ce repérage permettra dans la troisième section de comprendre et d'expliquer le sens de la catégorie « politique de l'emploi ».

II/ La lente apparition de l'expression « politiques de l'emploi »

A partir du repérage dans les quatre discours nous souhaitons montrer (a) que « politiques de l'emploi » apparaît à un moment précis dans la réalité discursive et (b) que les politiques acquièrent leur identité propre au moment où l'expression elle-même n'est plus confondue avec d'autres types de politiques qui interviennent sur le marché du travail. En ce sens nous évitons le piège anachronique qui consiste à dire que les politiques de l'emploi existent depuis les Ateliers Nationaux, mais aussi nous considérons que son utilisation dans un sens similaire à d'autres politiques comme celle de la main-d'œuvre ou du travail ne confère pas aux politiques de l'emploi une identité propre⁵. Pour révéler celle-ci, nous avons repéré l'usage d'« emploi » et « politique(s) de l'emploi » dans quatre types de discours : journalistique, syndicale, scientifique et technico-administratif. Le choix des sources est évidemment sujet à caution. Nous n'avons pas par exemple, défricher les publications patronales du milieu des années 60 ou n'avons pas été lire ce qu'écrivait *Le Figaro*. Cependant, notre démarche s'inscrit dans l'objectif de « captation » d'un mouvement d'émergence d'une expression. Il était impossible de cerner tous les discours donc nous avons ouvert l'étude sur quatre types discours suffisamment distincts dans leur nature et leur

⁵ J. Freyssinet est un des seuls économistes à s'être intéresser à la « généalogie » des politiques de l'emploi, cependant nous nous écartons de sa position : « *il n'existe pas de différence sémantique claire entre la politique de la main-d'œuvre et la politique de l'emploi, termes qui semblent désigner un même objet* » [2006, p.204]

contenu pour supposer une certaine généralisation de l'utilisation de l'expression qui n'existait pas dans le paysage linguistique antérieure. Les textes, articles et ouvrages consultés s'inscrivent dans une période comprise entre 1950 et 1970. La période peut paraître arbitraire cependant il fallait choisir des dates qui à la fois rendent réalisable un travail d'investigation sur des matériaux parfois difficiles à manier et qui soient suffisamment anciennes par rapport aux datations communément admises pour vérifier leur validité. Après avoir relevé de manière parfois répétitive les utilisations de termes, nous verrons le sens que l'on peut donner aux observations.

Une dernière remarque de méthode est ici nécessaire. Délimiter les frontières des sources présente de nombreuses difficultés du fait de la porosité de ces mêmes frontières et de l'identification des acteurs écrivant dans les textes repérés. Nous devons répondre aux questions aussi simples que « qui écrit » et « où écrit-il/elle ? » Est-ce un journaliste, un secrétaire de syndicat, un administrateur civil et/ou docteur en économie, etc. Comment classer les discours lorsque les acteurs qui écrivent ont un caractère « hybride ». Par exemple, bien que le Plan s'insère dans le champ politico-administratif, les « plumes » sont souvent des économistes/administrateurs civils. Néanmoins, dans le même temps, le cadre modèle le discours : les scientifiques se transforment en experts. Ainsi, l'enjeu est de comprendre qui écrit en fonction du statut de l'auteur, de sa trajectoire mais aussi de la « casquette » qu'il porte au moment où il écrit. Ce problème est moins âpre pour délimiter le discours journalistique et syndical ; il l'est davantage pour le scientifique (économique) et administratif. En effet, les aller-retour des économistes entre les mondes académique et administratif est récurrent en France. Il y a entremêlement des statuts ce qui rendra parfois le découpage arbitraire. En dernier ressort, lorsqu'il y aura incertitude nous classerons le discours en fonction de ses cadres d'émission tout en précisant les possibles « double casquettes » de l'auteur. Ainsi, pour éviter les pièges, il nous faudra d'une part choisir une source (choix de revue par exemple) relativement claire et bien identifiable dans le domaine et d'autre part repérer le statut de l'auteur précisément. Par ailleurs, notons bien les différents statuts des discours : il nous semble que le discours de la presse en matière d'emploi est plus constatif que performatif et inversement pour le discours administratif et politique. Bien que la presse, dans notre cas, « reproduise » le plus souvent les discours des politiques, son rôle n'en reste pas moins décisif dans la diffusion de nouvelle catégorie de la réalité.

Le Monde et l'emploi

Nous avons relevé dans le quotidien *Le Monde* les articles de la rubrique « Vie économique et sociale » se rapportant aux questions de l'emploi, du marché du travail et du chômage entre les années 1958 et 1968⁶. Notons bien, ce discours n'est pas, nous semble-t-il, déterminant pour comprendre l'orientation des politiques. Toutefois, il reste pertinent de l'observer dans la mesure où il témoigne d'un mouvement qui décrit l'apparition d'une réalité sociale. L'emploi récurrent d'une catégorie dans les articles fait ressortir sa stabilité au-delà du simple domaine administratif ou scientifique. Ici, le discours journalistique légitime les catégories formulées au départ par les médiateurs.

Tout d'abord dans la période qui a précédé les années 60, nous n'avons pas noté l'utilisation de l'expression « politique de l'emploi » dans le journal. De manière générale, le marché du travail occupe une faible place dans le quotidien, et lorsqu'il est abordé on parle davantage de « *pénurie de main-d'œuvre*⁷ ». Avec la création de l'Unedic à la fin de 1958, on parle certes de « *garanties sociales*⁸ », « *d'atténuation du chômage en développant la formation et le reclassement professionnel des travailleurs*⁹ » ou « *action en faveur des travailleurs sans emploi*¹⁰ » mais pas de « politique de l'emploi ». Quant au terme « emploi », son sens est celui d'une quantité : « *diminution de l'emploi*¹¹ », « *prévision de l'emploi*¹² ». On parle alors de « *la pleine utilisation des travailleurs* » et de « *besoin de main-d'œuvre nécessaire à l'expansion de l'économie*¹³ ».

En 1963, date de création du Fonds national de l'emploi (FNE), l'actualité sociale est davantage présente notamment du fait des grèves des mineurs qui mettent au devant de la scène les problèmes de reconversions. C'est dans ce contexte que *Le Monde* parle de « *politique dynamique de l'emploi* » ou de « *politique active de l'emploi*¹⁴ » en disant que le « *FNE devra assurer la formation et l'orientation des travailleurs*¹⁵ ». En ce sens le FNE doit couvrir « *le risque de changement de métier*¹⁶ » dans un contexte de « *pénurie de main-*

⁶ Nous avons dépouillé certains mois des années 1958, 1959, 1963, 1965, 1967, 1968. Au-delà de l'ampleur du travail que demande le repérage de 10 années d'archives du Monde, nous avons sélectionné des années « pauvres » en actualité concernant l'emploi (1959, 1965) et « riches » (1963 et 1967) afin de ne pas biaiser le repérage. De plus, nous ne prenons pas en compte les discours rapportés symbolisés par les guillemets.

⁷ Dans l'édition du 30-31/03/58, à la page 7, un article emblématique est titré ainsi : « *Le problème n'est pas de lutter contre le chômage mais contre la pénurie de main-d'œuvre* »

⁸ *Le Monde*, 01/01/59, p.1

⁹ *id.*

¹⁰ *Le Monde*, 08/01/59, p.2

¹¹ *id.*, 2-3/03/58, p.5

¹² *id.*, 27/03/58, p.7

¹³ *id.*

¹⁴ *id.*, 01/08/63, p.11

¹⁵ *id.*, 17/01/63, p.14

¹⁶ *id.*

*d'œuvre persistante*¹⁷ ». Joanine Roy, la journaliste qui est responsable de ce sujet, écrit ainsi : « *Le FNE est un élément important de la politique sociale du gouvernement en donnant à la main-d'œuvre la mobilité professionnelle et géographique qui lui fait défaut, il pourrait remédier aux goulots d'étranglement auxquels l'immigration ne parvient pas à remédier*¹⁸ ».

En 1967, une sous rubrique « emploi » apparaît dans le journal à la rubrique « actualité sociale ». Elle traite principalement des suppressions d'emplois dues à des licenciements et des reconversions¹⁹. C'est aussi à cette époque que le quotidien du soir rapporte le discours de G. Pompidou où celui-ci explique que lorsque l'on parle de « *politique de l'emploi, il s'agit de fournir un emploi à tous ceux qui en demandent un ou de protéger ceux qui le perdent contre la misère et le désespoir*²⁰ ». En juillet 67, *Le Monde* consacre quelques articles concernant les ordonnances en titrant « *Les problèmes de l'emploi*²¹ ».

En 1978, ce vocabulaire nous semble bien stabilisé dans le journal. En effet, on parle à cette époque de « *politique spécifique d'aide à l'emploi* » ou bien de « *politiques structurelles de l'emploi*²² ». De la même manière on retrouve régulièrement les questions d'emploi ou de chômage sous la sous rubrique « emploi ». La signification du terme emploi lui-même semble avoir gagné en épaisseur. En effet il est souvent associé au mot « *salarié*²³ », « *sécurité* » ou « *indemnité*²⁴ ».

Dans le langage du journal *Le Monde*, il y a donc bien une évolution, une tendance à employer davantage l'expression « politique de l'emploi » par rapport à fin des années 50. Cette évolution se vérifie également du côté syndical.

La CGT et FO et l'emploi

Le recensement qui suit est plus exhaustif et plus dense que le précédent. A la fois parce que les informations à traiter ont été plus nombreuses mais aussi parce que le rôle que jouent les syndicats dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi est déterminant (nous le verrons). Ce relevé s'est centré sur les deux principaux syndicats de l'après-guerre : la

¹⁷ *id.*, 28/08/63, p.10

¹⁸ *id.*, 29/11/63, p.11

¹⁹ Cf. par exemple les éditions du 26-27-29/07/67 ou 04/10/67

²⁰ *id.*, 22/04/67, p.7

²¹ *id.* 20/07/67

²² *id.*, 4/11/78, p.1

²³ *id.*, 15/11/78, p.1

²⁴ *id.*, 16/11/78, p.38

Confédération Générale du travail (CGT) et la Confédération Générale du travail – Force Ouvrière (CGT-FO)²⁵.

Jusqu'au début des années 60, le thème qui revient le plus souvent en matière de marché du travail est celui du chômage. En effet, les deux syndicats alertent quant à la sous-estimation du niveau de chômage et contestent (fortement dans le cas de la CGT) les chiffres officiels. C'est dans ce cadre que la CGT appelle en 1953 à « *sauver la classe ouvrière du chômage et de la misère* » en militant pour « *le plein emploi de la main-d'œuvre*²⁶ ». Elle réclame aussi « *une protection des salariés contre ce fléau* » qu'est le chômage en étendant « *la sécurité sociale vers l'institution de l'assurance chômage*²⁷ ». La création de l'UNEDIC vient satisfaire une partie des revendications syndicales. FO se retrouve en première ligne sur ce sujet puisque c'est elle qui prendra en charge la direction de la gestion de l'organisation paritaire. Ainsi, chez FO le nombre d'articles consacré à l'assurance chômage à la fin des années 50 est très important. Dans un numéro sur deux il est fait un point sur l'UNEDIC et la situation du marché du travail en parlant de « *risque chômage garanti*²⁸ », de « *travailleurs sans emploi*²⁹ », « *problème de l'emploi*³⁰ ». La CGT qui est moins diserte sur l'UNEDIC parle malgré tout de création qui est le fruit « *des circonstances actuelles*³¹ ». Elle continue de réclamer « *des mesures en faveur de la sécurisation des travailleurs*³² ».

Durant cette période le terme « emploi » est peu présent chez la CGT. En effet, en repérant les entrées portant sur le marché du travail à partir des sommaires récapitulatifs de fin d'année, l'entrée retenue est « chômage ». En 1960, tout juste trouvons-nous, sous la rubrique « chômage », cette phrase qui montre bien la vision quantitative de l'emploi présente chez les syndicats : « *Le progrès de la productivité ne s'accompagne pas d'un progrès correspondant de l'emploi*³³ ». On trouve aussi régulièrement aussi bien à la CGT que chez FO les expressions « travailleurs sans emploi » ou « privés d'emploi ». En 1962, la CGT parle aussi du « plein-emploi de la main-d'œuvre ». Toutefois, à la CGT la catégorie dominante de cette époque est celle de chômage, en témoigne le XXXIV^{ème} Congrès confédéral où une des

²⁵Nous avons consulté le bimensuel « Le Peuple » de la CGT entre 1953 et 1969 et l'hebdomadaire « Force ouvrière » de FO entre 1959 et 1968. La CGT et la CGT-FO (par commodité nous écrivons désormais FO) se sont séparées en 1947, FO revendiquant son indépendance à l'égard du Parti communiste français.

²⁶ *Le Peuple*, 01/01/1953, n°423

²⁷ *id.*, 15/07/55, n°487.

²⁸ *FO*, 08/01/59, n°670 et 9/04/1959, n°683

²⁹ *id.*, 29/01/59, n° 673

³⁰ *id.*, 08/01/59, n°670 et 9/04/1959, n°683

³¹ *Le Peuple*, 01/09/58, n°563

³² *id.*, 01/10/58, n°565.

³³ *Le Peuple*, 15/02/1960, n°599

résolutions s'intitule « Problème de chômage »³⁴. Chez Force Ouvrière, apparaît parfois une dimension plus large à « emploi » notamment en y associant les expressions « *sécurité individuelle ou collective*³⁵ » ou « *meilleure sécurité*³⁶ ». Dans le même temps, on retrouve la dimension quantitative traditionnelle avec « *garantie annuelle de l'emploi*³⁷ » ou « *les problèmes de niveau d'emploi*³⁸ ».

Par ailleurs, nous n'avons pas repéré l'expression « politique de l'emploi » du côté de la CGT dans le tournant des années 60. A l'inverse, « politique de l'emploi » apparaît comme une catégorie relativement répandue dans le vocabulaire de FO. Si bien qu'en 1959, André Bergeron alors Secrétaire national de FO, parle de « *véritable politique de l'emploi* » qui consisterait en « *une relance économique et des actions de remise au travail*³⁹ ». C'est à l'occasion du Comité confédéral national dans une rubrique « emploi » que FO demande des « *garanties d'emploi et des mesures sociales* ». Le plus surprenant est sans doute ce qu'entends A. Bergeron par « politique de l'emploi » : il invite, en effet, « *à définir une véritable politique de l'emploi dans le cadre de l'assurance chômage*⁴⁰ », il parle ainsi de « *politique de l'emploi de l'UNEDIC*⁴¹ ». Cette politique consisterait en une amélioration de l'information des travailleurs afin de favoriser leur mobilité mais aussi dans l'extension des droits en cas d'impossibilité de reclassement⁴² : « *s'il est vrai que tout doit être mis en œuvre pour procurer un nouvel emploi au travailleur, il faut assurer à celui-ci pendant la période d'adaptation une série de garanties sociales*⁴³ ». En 1962, A. Bergeron insiste en souhaitant que « *les questions de l'emploi soient liées à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'orientation professionnelle*. Cependant, « politique de l'emploi » ne semble pas si stabilisée que ne le laisse penser ces différents appels d'A. Bergeron. En effet, la une de l'hebdomadaire FO titre « *Pour une politique rationnelle de la main- d'œuvre* » faisant référence à un article dans le corps du journal intitulé « *Pour une politique rationnelle de l'emploi*⁴⁴ ».

Sans dire qu'il apparaisse une rupture majeure simultanée dans le deux journaux, il semble que 1963 soit un tournant au moins du point de vue du vocabulaire employé par les

³⁴ *Le Peuple*, 01/06/62, n°679

³⁵ *FO*, 25/10/61, n°813

³⁶ *id.*, 31/10/62/, n°865

³⁷ *id.*, 09/11/60, n°764

³⁸ *id.*, 23/11/60, n°766

³⁹ *FO*, 21/05/59, n°689

⁴⁰ *id.*, 10/02/60, n°726

⁴¹ *id.*, 24/02/60, n°728. A. Bergeron parlera aussi de « *politique paritaire de l'emploi* » 09/11/60, n°764

⁴² *id.*, 10/02/60, n°726.

⁴³ *id.*, 12/04/61, n°786

⁴⁴ *id.*, 03/10/62, n°861

deux syndicats. Tout d'abord du côté de la CGT, c'est à partir de cette date que les sommaires inscrivent une catégorie « emploi » pour classer les articles tournant autour des thèmes de la réglementation du travail, du chômage, de l'assurance chômage ou encore du travail des femmes⁴⁵. Ainsi, dans *Le Peuple*, on retrouve une nouvelle rubrique intitulée « *Problèmes de l'emploi* » sous laquelle par exemple on peut lire ce titre « *Le chômage ne constitue pas pour l'instant un fait inquiétant pour l'économie française*⁴⁶ ». Le journal de la CGT fait ainsi un point régulier de la situation du marché du travail mais aussi écrit des articles davantage revendicatifs appelant « *à la défense des droits des travailleurs*⁴⁷ ». Quant au FNE, la CGT est peu disert sur sa création. Un article titre juste ainsi « *le FNE et les réserves de la CGT*⁴⁸ ». Pour autant, il n'y a pas d'opposition de fond quant aux principes du FNE.

FO, de son côté, est plus prolix quant aux questions d'emploi en général et quant au FNE en particulier. Ainsi en commentant une entrevue entre FO et Gilbert Grandval, Ministre du travail, le journal explique que le FNE « *permettrait de donner suite aux revendications de FO pour une législation sociale de la reconversion de la main-d'œuvre*⁴⁹ ». Tout en parlant toujours « *d'augmentation de l'emploi*⁵⁰ », le congrès de 1963 parle de la nécessité d'améliorer les « *aspects qualitatifs de l'emploi*⁵¹ » tels que la « *formation et le perfectionnement professionnel* ». C'est à l'occasion de ce congrès que A. Bergeron devient Secrétaire général de Fore Ouvrière. Dans un de ses premiers éditoriaux, il écrit que le « *FNE* » est un des éléments d'une « *politique active de l'emploi*⁵² ». Selon FO, « *l'emploi c'est d'abord les problèmes de conversions. Ensuite c'est celui des fermetures d'usines et aussi celui des difficultés d'adaptations provoquées par le développement des techniques*⁵³ ». Apparue relativement tôt chez FO, l'expression « *politique de l'emploi* » n'est pas stabilisée. En effet, on lui retrouve souvent associés les termes « *dynamiques*⁵⁴ », « *active*⁵⁵ », « *nationale*⁵⁶ » à opposer à « *régionale*⁵⁷ ». De la même manière, dès 1964, FO parle de « *politique de conversion* » « *pour assurer l'équilibre de l'emploi* » dont le principe serait « *la*

⁴⁵ *Le Peuple*, 16/10/63, n°688 ; 16/11/63, n°690 ; 16/11/64, n°713 ; 16/03/65, n°722 ; 01/09/65, n°735 ; 1/02/66, n°744 ; 1/11/66, n°762

⁴⁶ *id.*, 16/10/63, n°688

⁴⁷ *id.*, 16/10/66, n°761

⁴⁸ *id.*, 16/11/63, n°690

⁴⁹ *FO*, 02/02/63, n°874

⁵⁰ *id.*, 23/01/63, n°877

⁵¹ *id.*, 27/11/63, n°920.

⁵² *id.*, 11/12/63, n°922

⁵³ *id.*, 06/07/66, n°1054

⁵⁴ *id.*, 01/07/64, n°952

⁵⁵ *id.*, 20/04/66, n°1043 et 06/07/66, n°1054

⁵⁶ *id.*, 01/07/64, n°952

⁵⁷ *id.*, 10/06/64, n°948. En 1968, Roger Louet, Secrétaire national écrit : « *Politique active, offensive et dynamique de l'emploi* » (16/12/68, n°1160).

*promotion du travailleur et non son déclassement*⁵⁸ ». Le flou est également entretenu concernant la distinction entre « emploi » et « main-d'œuvre »⁵⁹.

A partir de 1967, la CGT s'empare du problème de l'emploi sous la plume de Henri Krasucki. Ainsi sous la rubrique « emploi », il parle des « *problèmes de l'emploi* » qui doivent être, entre autre réglés par une « *politique de l'emploi* » avec « *un droit à l'emploi* » qui « *garantisse la sécurité de l'existence*⁶⁰ » des salariés. On retrouve cette position lors du XXXVIème congrès où on parle de « *politique de développement de l'emploi* » ou de « *sécurité de l'emploi*⁶¹ ». L'année suivante, va apparaître une expression qui fera florès les années suivantes : « *défense de l'emploi*⁶² ». Dans un colloque à la Faculté de droit à Strasbourg organisé par l'ISST, la CGT choisit de mettre en avant les passages des interventions portant sur le droit à l'emploi : « *l'emploi c'est tout un contexte social. [...] Il présuppose au plan juridique tout un environnement que seul le travail n'englobe pas* ». Un des principes du droit à l'emploi serait ainsi « *la continuité de l'emploi*⁶³ »

Chez FO, le ton est le même. Ainsi en commentant le rapport Ortoli paru en 1967, le journal écrit « *le problème de l'emploi est devenu la priorité des priorités*⁶⁴ ». L'année 66 est l'année pour laquelle le journal a changé de format et enrichi sa formule. Il a intégré un cahier spécial traitant d'un sujet sur lequel il souhaite insister. A l'occasion des ordonnances de l'été 67, FO consacre pas moins de trois cahiers⁶⁵ intitulés « *Politique active de l'emploi* ». Le rédacteur Roger Louet parle ainsi de « *contradiction fondamentale entre la pénurie de main-d'œuvre et le chômage* ». Il explique que « *les chômeurs ne doivent plus être aidés dans un esprit d'assistance mais doivent être insérés dans un concept de solidarité nationale et professionnelle* ». En ce sens une politique active de l'emploi doit « *préserver les chômeurs, garantir leur sécurité et assurer l'accroissement du pouvoir d'achat*⁶⁶ ». Après les événements de 68, le CNPF et les syndicats se rencontrent « *en vue d'un accord concernant la sécurité de l'emploi*⁶⁷ ».

⁵⁸ *id.*, 27/05/64, n°946

⁵⁹ Dans le numéro du 13/05/64, un article titre ainsi « *Problèmes de l'emploi dans l'Europe des 6* » pour ensuite écrire « *problèmes de main-d'œuvre dans la communauté* »

⁶⁰ *Le Peuple*, 01/06/67, n°777

⁶¹ *id.*, 1/08/67, n°779-780

⁶² *id.*, 16/01/68, n°791 ; 1/02/68, n°792 et 1/03/68, n°798. Dans ce numéro, la CGT parle également « *d'insécurité de l'emploi* ».

⁶³ *id.*, 16/05/69, n°816

⁶⁴ *FO*, 26/04/67, n°1089

⁶⁵ *id.*, 23-30-07/05-06/67, n°1092-1093-1094

⁶⁶ *id.*, 22/03/67, n°1084. La politique de l'emploi devrait aussi garantir « *le meilleur emploi* » (*FO*, 03/04/68, n°1133

⁶⁷ *id.*, 09/10/68, n°1149.

Cette montée de l'utilisation du terme emploi et de l'expression chez la CGT et FO se vérifie dans les années suivantes. En effet, lors d'un travail de recensement du vocabulaire utilisé par les syndicats entre 1971-1978 et 1982-1989 effectué par des linguistes et des politistes, il semble attesté que le mot emploi et ses corollaires (dont politique de l'emploi) voient leurs fréquences augmenter entre les deux périodes [Hetzel et alii, 1998, p.111-113].

Le discours des économistes et l'emploi

Dans la mesure où un relevé systématique de tous les textes scientifiques (droit, histoire, sociologie, économie) abordant de près ou de loin les politiques de l'emploi nous semble être un champ trop vaste, nous avons choisi de nous concentrer sur les textes économiques. Pour ce faire nous avons relevé les expressions « emploi » et « politique de l'emploi » qui apparaissaient dans les quelques ouvrages d'économie du travail et repéré leurs apparitions dans deux revues économiques⁶⁸.

La leçon principale que l'on peut tirer de ce travail est l'absence relative de la catégorie « politique de l'emploi » dans le discours des économistes entre 1945 et 1970. La discipline semble être dominée à cette époque par les études macro-économiques. En effet, le premier ouvrage à définir politique de l'emploi est, sauf omission de notre part, celui de Pierre Jaccard intitulé « *politique de l'emploi et de l'éducation* » en 1957. Il les définit ainsi : « *Le moyen le plus sûr d'opérer en temps utile les nécessaires dégagements de la population active est d'aiguiller les jeunes travailleurs* » (p.7). Dans notre repérage des ouvrages et des articles d'économistes, il n'est pas fait mention d'un ouvrage antérieur à celui de Jaccard. Le second est celui écrit par Jean-Philippe Maillard mais celui-ci se définit comme « fonctionnaire, spécialiste d'économie du travail »⁶⁹ et non comme économiste [1968]. Notons bien qu'en comparaison « politique de plein emploi » est davantage présent souvent au sein d'articles traitant de politique de relance macroéconomique. On retrouve de nombreuses présences dans *Revue économique*⁷⁰ et dans *Revue d'économie politique*⁷¹ entre 1950 et 1970. Pour autant,

⁶⁸ Notre choix s'est porté sur la *Revue économique* (1950-1970) et la *Revue d'économie politique* (1945-1969).

⁶⁹ J-P Maillard (1968) parle ainsi de « *notre politique de l'emploi* » à plusieurs reprises pour parler des actions de l'Etat sur le marché du travail.

⁷⁰ Cf. par exemple : WEILLER Jean, 1959, « Les analyses de structure et le déséquilibre mondial », *Revue économique*, Vol. 3, No. 6, pp. 856-869.

⁷¹ Cf. par exemple : MERTENS Jacques, 1951, « La politique du plein-emploi et ses limites », *Revue d'économie politique*, vol.61, p.41-73.

dans ces revues, les thèmes de marché du travail ou de chômage sont bien moins présents que des thèmes tels que la politique monétaire et d'investissement.

Ensuite, il semble que l'expression « politique de l'emploi » chez les économistes soit d'abord une importation de l'étranger. En effet, nous repérons la première apparition de « politique de l'emploi » dans la *Revue économique* en 1952. « Politique de l'Emploi » est mentionnée⁷² au travers d'une traduction du Livre blanc paru en Grande Bretagne en 1944 intitulé « *Employment policy* » (p.185). Dans un deuxième temps, Henri Bartoli, en 1954, dans ses « Chroniques de la pensée économique en Italie »⁷³ parle de politique de l'emploi en faisant un compte rendu de lecture d'un ouvrage italien intitulé « *La sicurezza sociale* »⁷⁴.

Mais c'est à la fin des années 60 –période décidément charnière- que cette relation avec l'étranger se vérifie dans la *Revue d'économie politique*. Ainsi, le premier article consacré explicitement à la politique de l'emploi est écrit par Raoul Danaho. Jeune docteur en économie⁷⁵, il soutient une thèse en 1968 sous la direction de Raymond Barre intitulée, « *Une politique active de l'emploi, l'exemple de la Suède* ». C'est un an après qu'il écrit un article dans la *Revue d'économie politique* intitulé « *La politique de l'emploi en tant qu'élément d'une stratégie économique globale* » [Danaho, 1969]. Du fait que R. Danaho soit, à notre connaissance, le premier économiste français à tenter de définir précisément « politique de l'emploi », il mérite qu'on s'y attarde. Il dit ainsi, « [...] *l'évolution économique de l'après-guerre a été largement dominée par les difficultés rencontrées par les Gouvernements pour concilier les objectifs. C'est dans ce climat que s'est progressivement développé depuis le début de la décennie en cours un nouveau type d'intervention que l'on désigne, selon les pays, sous l'expression de « politique active de l'emploi » ou de « politique active de main-d'œuvre » ou encore de « politique de marché du travail ». Une telle politique, considérée comme active par rapport à la politique du chômage traditionnelle qui consistait essentiellement en mesures d'assistance aux sans travail, a pour fin un meilleur fonctionnement du marché du travail et une utilisation plus complète et plus rationnelle des ressources de main-d'œuvre disponibles.* (p.1262). Il précise plus loin dans une section

⁷² Lhomme Jean, 1952, « Le problème d'une politique nationale des salaires en Grande-Bretagne », *Revue économique*, vol. 3, n°2, p.183-205.

⁷³ Bartoli Henri, 1954, « Chronique de la pensée économique en Italie », *Revue économique*, vol.5, n°6, p.964-969

⁷⁴ En comparaison, « politique de plein emploi » est bien installée dans la revue. Bien qu'elle n'apparaisse que légèrement plus, l'expression est dans le corps d'article signifiant ainsi que la catégorie est bien implantée. Notons également l'article de l'économiste Jacques Mertens dans la *Revue d'économie politique*, formalisant dès le début des années 50 ce que devait être un politique de plein emploi [Mertens, 1952]

⁷⁵ Notons bien que, dans la revue de son article que fait le *Journal of economic literature* en 1970 [vol.8, n° 4], Danaho est aussi noté comme administrateur civil auprès du Ministère des affaires sociales.

intitulée « *Le concept de politique de l'emploi* » : « *La Suède qui a bénéficié d'un haut niveau d'emploi tout au long de l'après guerre, semble avoir été à l'origine de la politique de l'emploi, telle qu'elle est actuellement entendue.* » (p.1272). Il dessinera également une prémisse de typologie. Le premier type est celui du Canada pour qui il faut distinguer politique de l'emploi et politique de main- d'œuvre. Le second cas est celui de la Suède où on « *classe dans les mesures de politique de l'emploi toutes les catégories de dispositions qui agissent sélectivement sur l'emploi, tant au niveau de l'offre que de la demande* ». Pour la France, « *les politiques de l'emploi [sont] des mesures dont l'influence porte essentiellement sur l'offre de main-d'œuvre, c'est-à-dire destinées à aider l'individu à s'adapter aux besoins de l'économie ; quant à l'action sur la demande de main-d'œuvre elle fait partie selon le cas de la politique financière et fiscale ou de la politique dite d'aménagement du territoire* ». (p.1277). Enfin, cette politique s'intègre selon lui dans une dimension plus globale passant par une politique de création et de maintien du plein emploi (p.1285). Ainsi, il semble que « *politique de l'emploi* » arrive pour les économistes par le biais de l'étranger et plus encore de la Suède⁷⁶.

Le discours du Plan et l'emploi

Bien que le relevé des mots dans le langage technico-administratif soit à ce stade parcellaire⁷⁷, nous pouvons faire part malgré tout de certaines observations provisoires notamment concernant les rapports de la Commission de la main-d'œuvre des IIIème, IVème et Vème Plan. Le Plan était une structure appartenant à l'appareil administratif dont les appuis empiriques se fondaient sur les études des statisticiens-administrateurs de l'INSEE [Jobert, 1981], cependant nous rencontrons une des limites soulevées plus haut : les membres des Commissions et des Directions sont des administrateurs mais aussi parfois des économistes⁷⁸. En effet, ces trois plans sont présidés par Jean Fourastié⁷⁹. On peut repérer également la présence d'Alfred Sauvy ou de François Sellier. On trouve aussi des sociologues, à l'instar de Pierre Naville. La composition de la commission est composite : on y retrouve des syndicalistes, des inspecteurs généraux de l'éducation nationale, des représentants professionnels... Néanmoins, la responsabilité de la rédaction des rapports est laissée au soin

⁷⁶ Afin d'aller plus avant sur ce point nous irons voir ce qui se dit du côté de l'OCDE à cette époque.

⁷⁷ Ce travail est toujours en cours. Les archives de la Commission de la main-d'œuvre et celle de la Direction générale du travail et de l'emploi sont en cours d'étude.

⁷⁸ Par exemple, Jean Fourastié dirige la Commission de la main-d'œuvre du Vème Plan et Claude Vimont en est le rapporteur.

⁷⁹ Commissariat Général au Plan, 1987, *Annuaire de CGP*, usage interne.

d'administrateurs civils : Claude Vimont⁸⁰ qui sera rapporteur pour les trois plans, M. Levy-Bruhl (INSEE), Michel Praderie (INSEE) ou Philippe Madinier (chargé de mission au Plan).

Dans le III^{ème} Plan qui court de 1958 à 1961, on parle en termes de « *besoins et ressources de main -d'œuvre* », de « *plus grande utilisation de la main-d'œuvre féminine* », « *d'accroissement de l'emploi féminin* »⁸¹. Afin d'assurer « *l'équilibre de l'emploi* », la Commission préconise « *un apport supplémentaire de main-d'œuvre pour combler le déficit chiffré de 500000 travailleurs* ». Dans son commentaire sur le III^{ème} Plan, le Conseil économique consacre sous la rubrique « Les aspects sociaux du troisième Plan », un paragraphe intitulé « emploi ». Il y est rappelé que des déséquilibres entre secteurs sont apparus et que « *l'introduction de main-d'œuvre étrangère* » est à assortir de précaution⁸².

Le IV^{ème} Plan de « développement économique et social » semble prendre une tournure plus sociale [JOBERT, 1981]. Les thèmes majeurs sont plus le logement, la santé, ou l'enseignement que l'emploi⁸³. On parle ainsi « *de politique d'investissement social* » (p.3). Dans les notes documentaires du gouvernement⁸⁴, il est rappelé que « *l'un des objectifs majeurs du Plan est d'assurer le plein emploi des français et la correcte répartition des emplois selon les activités pour permettre à la fois, la croissance économique la plus forte possible et le mieux être social* ». C'est ici que nous repérons la mention « politique de l'emploi » pour la première fois : « *Cette confrontation [entre ressources et besoins de main-d'œuvre] met en évidence la nécessité de certaines mesures nouvelles dans le domaine de la formation professionnelle et dans celui de la politique de l'emploi* » (p.22). La Commission de la main-d'œuvre parle toujours en termes d'adaptation de la main-d'œuvre ou bien de perfectionnement et de mobilité de celle-ci.

La Commission de main-d'œuvre du V^{ème} Plan (1965-1970) se fixe comme objectifs de « *définir les grandes lignes de la politique de l'emploi* »⁸⁵. Cette dernière est divisée en deux points : d'un côté « *les moyens de régulation de la politique de l'emploi* » et d'un autre « *la politique de l'immigration* ». Ainsi, la politique de l'emploi vise à encourager « *la mobilité spontanée [qui] est encore trop faible compte tenu des perspectives de transformation de l'emploi* ». La Commission souhaite également une « *réforme des services publics de l'emploi* ».

⁸⁰ La trajectoire professionnelle de C. Vimont illustre les difficultés de classement : à l'origine administrateur au Conseil économique, puis sous-directeur de l'INED, il dirigera plus tard le Centre d'études de l'emploi.

⁸¹ Extrait du Rapport de la Commission de la main-d'œuvre dans Problèmes économiques, 23/09/58, n°560

⁸² JO, avis et rapport du Conseil économique, 30/02/59

⁸³ *Les aspects sociaux du quatrième Plan*, septembre 1961

⁸⁴ *Le quatrième Plan de développement économique et social (1962-1965)*, Notes et études documentaires, n°2.869, Paris, La documentation française, 1962

⁸⁵ Rapport général de la Commission de la main-d'œuvre, *Revue française du travail*, n°1, 1966.

Il semble au travers de cette première étape de repérage des mots employés par différents discours que « politique de l'emploi » se soit progressivement imposée. Nous pouvons synthétiser ce mouvement en trois étapes : un moment d'absence puis de confusion et enfin d'affirmation (Tableau 1). « Emploi » adopte à la fin des années 60 le sens qu'il conserve aujourd'hui : celui de statut social⁸⁶ [Gaudu, 1987 ; Katz, 2006 ; Schnapper, 1989]. Ce sera sur ce statut que les politiques de l'emploi vont tenter d'agir.

Tableau 1: L'évolution de la présence et du sens de politique de l'emploi

Périodes	Présence de politique de l'emploi	Expressions prédominantes
1950-1960	«Politique de l'emploi quasiment absent. "Emploi" comme volume.	«pénurie de main d'œuvre », « plein emploi », « mobilité de la main d'œuvre étrangère »
1960-1963	Transition vers la stabilisation de l'expression	« Politique de l'emploi » cohabite avec « politique de main-d'œuvre »
1963-1970	« Politique de l'emploi » et « emploi » acquièrent leur propre signification et ne sont plus confondus avec « politique de la main d'œuvre » et « main d'œuvre »	« emploi »: sécurité d'existence et droit à l'emploi

Il est donc possible de dater l'apparition de l'expression, nous pouvons également montrer que le sens de l'expression s'est autonomisée. En creux, nous avons repéré une utilisation très fréquente de l'expression « politique de main d'œuvre » jusqu'au milieu des années 60. Si on suit V. Viet [2004 et 2006], les politiques de la main-d'œuvre sont des interventions qui « *recouvrent les opérations de placement, de compensation d'affectation et de formation de mains-d'œuvre disponible sur le marché du travail ou acheminé de l'étranger ou des colonies* » [2006, p.165]. Elles sont apparues en France au début des années vingt en étant très liées à la politique d'immigration [Bonnet, 1976] et au développement parallèle du

⁸⁶ La définition du mot « emploi » est, selon nous un des enjeux pour comprendre ce que sont les politiques de l'emploi. L'« emploi » français ne renverrait pas à la même réalité que « employment » anglais ou « emploi » québécois par exemple [Colomb, 2007].

droit de la main-d'œuvre et du droit social. Jacques Desmarest explique ainsi que « *la politique de main d'œuvre a pour objet d'adapter aussi exactement que possible les ressources humaines d'une Nation à ses besoins généraux et plus spécialement à ses besoins économiques* » [1946, p.1]. Ces moyens d'ajustement sont la gestion du nombre de naissance et pour l'essentiel « *l'introduction de main d'œuvre étrangère sur le territoire national [...]* » [ibid., p.213]. On retrouve la logique des politiques de main-d'œuvre dans le relevé effectué plus haut. En effet, le vocabulaire lié à la main-d'œuvre est particulièrement présent dans les années 50. Ainsi, on retrouve plusieurs articles de presse s'interrogeant sur la place de la politique de la main-d'œuvre. L'algorithme de ces politiques, qui peut se ramener à la capacité de l'Etat « *à diriger une affectation des ressources en fonction des besoins* » [Barbier, 2006], privilégie les thèmes de la mobilité, de la qualification, du « recyclage » et de la conversion. Notons que durant les années 50, « politique de l'emploi » est tout de même utilisée [Roux, 1949]. L'expression est souvent interchangeable avec « politique de main d'œuvre » : nous pouvons en déduire une certaine équivalence de sens dans l'esprit des rédacteurs⁸⁷. C'est pour cela que « politique de l'emploi » ne nous semble pas avoir, à cette époque, une identité propre.

S'il s'agissait de saisir un faisceau d'éléments convergent de l'émergence de l'utilisation de mots, alors il nous semble que ce relevé démontre un basculement au milieu des années 60⁸⁸. C'est l'époque où « emploi » devient une rubrique à part entière. Le cas de la Revue d'économie politique est exemplaire. De 1950 à 1965 tous les ans des articles intitulés « salaire », « monde ouvrier et législation sociale » et « sécurité sociale » paraissent sous la rubrique « question sociale ». En 1965, le nom de cette rubrique devient « Revenu et emploi ». C'est aussi à cette période que la CGT mais aussi *Le Monde* classent ses articles abordant les questions du marché du travail dans la rubrique « emploi ». Progressivement, le mot « main-d'œuvre » tend à être moins utilisé au profit de quantité d'emploi ou qualification d'emploi. Consécutivement « politique de l'emploi » devient plus populaire aussi bien chez les syndicats que dans la presse qui reprend les discours politiques et administratifs. C'est à cette période que l'on peut identifier l'autonomisation sémantique de l'expression : « politique de main d'œuvre » et « politiques de l'emploi » expriment des réalités différentes. Nous pensons que, au-delà du discours ou du slogan, ce mouvement s'inscrit dans une structure de sens nouvelle. Si bien que l'on passe d'un référentiel qui voit la main-d'œuvre

⁸⁷ FO, 21/05/59, n°685.

⁸⁸ On peut retrouver un mouvement similaire dans un repérage de l'émergence des catégories « travail/main-d'œuvre/emploi » effectué par J-C Barbier [Barbier, 2006]

comme une variable ajustable à un référentiel moins « automatique » dont nous devons définir, dans la section suivante, les logiques cognitives et instrumentales.

III/ La naissance des politiques de l'emploi au travers de la régulation de l'ordre politique

Dans cette partie, nous nous démarquerons d'une démarche fonctionnaliste des politiques de l'emploi en mettant en évidence que la mise en place d'un nouveau secteur d'intervention entre la création du Fonds national de l'emploi en 1963 et les ordonnances de 1967 n'est pas dû principalement à l'émergence d'un problème et corrélativement de la recherche de sa solution par le politique⁸⁹. Il y a sans aucun doute cette dimension de « résolution » d'un problème « chômage », mais elle se recoupe avec d'autres logiques tout aussi –si ce n'est plus– déterminantes. Nous verrons que c'est à l'intérieur de la régulation de l'ordre politique que ces dimensions de régulation *et* de légitimation s'entremêlent. C'est de cet ensemble de logiques que l'on pourra faire ressortir le sens de la catégorie « politique de l'emploi ».

Comme nous l'avons montré plus haut, il semble qu'émerge une nouvelle réalité sociale objectivée par une nouvelle expression au travers de laquelle le politique va intervenir. Intervention qui va rompre plus ou moins intensément et expressément avec les anciennes logiques. Mais quel est le sens de cette rupture ? Quel est le contenu de cette genèse ? Quel est le processus politique au travers duquel la politique émerge ?

Nous avançons que ce qui donne sens à la politique est la médiation par la régulation politique. On peut définir la régulation politique comme un ensemble de structures et de règles qui régissent l'interaction entre le politique et la société [Jobert, 1998 a et b]. Autrement dit, la régulation politique conditionne les modalités relationnelles entre le citoyen et le politique. Ces règles de relation sont encadrées par deux dimensions : la régulation et la légitimation [Jobert et Muller, 1987, p.13-33]. Dans son article de 1998, B. Jobert approfondit ces deux dimensions en y rajoutant la régulation de l'ordre politique. Il définit donc trois pôles qui structurent la régulation politique et qui façonnent la manière dont le politique agit sur la société. Référentiel et régulation politique sont liés. En effet, la régulation politique

⁸⁹ Il faut rappeler que ce moment originel pour les politiques de l'emploi est aussi une période charnière pour le « *le destin de la convention keynésienne* » de Salais [Baverez *et alli*, 1999] et pour le fordisme de l'école de la Régulation [Boyer, 2004].

utilise les composantes cognitives et normatives du référentiel pour appliquer et justifier une nouvelle politique publique. Avant de détailler ce processus politique, revenons sur la situation politique, économique et sociale des années 60.

Le contexte politique, économique et social des années 60

Il y a entre la création du FNE et les ordonnances –deux événements sur lesquels nous reviendrons en détail plus bas- une dynamique continue : celle de l'émergence progressive d'une nouvelle manière de voir et de faire les politiques. Notre hypothèse qui voit en cette période une rupture ne peut être « *désindexée de son contexte* » historique [Passeron, 2006, p.153]. Elle est tenue par les fils de la réalité. Plus que « contexte », les éléments historiques encadrent le phénomène que l'on veut comprendre. Ces éléments historiques passent par le filtre du politique qui décode et recode cet ensemble significatif [Muller, 2004]. C'est pour cela que le politique est une médiation qui réinterprète le monde. La dynamique d'interprétation des faits significatifs est celle qui donne naissance à un ensemble cognitif et normatif encadrant les politiques publiques : le référentiel sectoriel. Nous n'aborderons pas tous les éléments de la réalité qui *pourraient* encadrer la naissance des politiques de l'emploi à la fois car cela en est impossible, on parlera alors de « *postulat d'incomplétude*⁹⁰ » [Colliot-Thélène, 2006, p.39] mais aussi parce que notre opération est celle d'une sélection de faits significatifs. Il faut donc repérer les « *significations causales des déterminations* » de la politique⁹¹ [Weber, 1992, p.270]. Autrement dit, ce tournant n'est pas a-historique, il s'inscrit dans un ensemble d'éléments économique, politique et social qui fait sens.

En 1963, le Général de Gaulle entame sa quatrième année en tant que président de la République. A cette période, le pouvoir semble avoir « mangé son pain blanc ». En effet, les oppositions à propos de la politique gouvernementale se font de plus en plus intenses. En témoignent les élections cantonales de 1964 où les forces de gauche « grappillent » des voix à l'UNR, mais aussi les élections présidentielles de 1965 où De Gaulle n'est pas réélu au premier tour, tranchant ainsi avec les 78% de 1958 [Berstein, 1989]. La contestation se

⁹⁰ « *L'explication historique ou sociologique doit si elle veut éviter le dogmatisme de confesser son caractère inévitablement partiel* ». [Colliot-Thélène, 2006, p39]

⁹¹ Si l'on considère que la sociologie est une science historique alors on peut s'appuyer sur la position suivante de Weber : « *L'histoire cherche exclusivement à expliquer causalement les "éléments" et les "aspects" de l'événement en question qui ont une signification générale sous des points de vue déterminés et qui offrent pour cette raison un intérêt historique, exactement comme le juge ne fait jamais entrer dans son appréciation le cours total et singulier d'un acte mais uniquement les éléments qui sont essentiels pour la subsumption sous les normes* » [1992, p.276]. C'est Max Weber qui souligne.

concentre sur deux thèmes : l'Algérie française et la personnalisation du pouvoir [Bernard, 2003]. Si bien que sur le plan intérieur s'établit un certain consensus en ce qui concerne la politique économique et sociale. Il faut dire que les résultats macro-économiques ne démentent pas l'efficacité des mesures gouvernementales. Le débat sur l'aménagement du territoire qui occupe les années 60 rencontre certaines critiques mais qui ne portent pas sur les principes. Le débat sur le FNE reflète ces préoccupations de déséquilibre géographique en voulant orienter les travailleurs vers les zones offreuses d'emplois. Il y a donc une cohérence et un consensus à cette période. En témoigne, le vote à l'unanimité du projet de loi FNE.

Les conditions politiques dans lesquelles les ordonnances sont instituées sont quelques peu différentes. En effet, en avril 1967 le gouvernement invoque « *un délai très court pour prendre des mesures d'adaptation aux conditions de concurrence qui prévaudront entre les Etats du marché commun à partir de 1968 et [pour] régler dans la perspective de l'ouverture des frontières plusieurs questions concernant l'adaptation de nos structures aux conditions économiques et sociales nouvelles* » pour demander les pouvoirs spéciaux. Ce qui permet à l'exécutif d'agir par ordonnances⁹². La loi du 22 juin 1967 permet au gouvernement de prendre des mesures d'ordre économique et sociale concernant la reconversion des travailleurs, le plein-emploi, la participation des travailleurs aux « *fruits de l'expansion* », la sécurité sociale et les conditions de concurrence⁹³. Si les discussions sont virulentes à propos de la méthode⁹⁴, il y a consensus sur les principales mesures qui nous intéressent notamment pour ce qui concerne l'ANPE et les garanties sociales. Ce qui est remarquable est l'urgence de la situation. Le gouvernement échaudé par la défaite de la droite aux élections cantonales et municipales et leur courte victoire aux élections législatives décide de demander des pouvoirs spéciaux afin d'intégrer le marché commun dont l'achèvement doit avoir lieu le premier juillet 1968 [Berstein, 1989].

Sur le plan économique, la période de l'après guerre est évidemment marquée par le plein-emploi et des taux de croissance élevée. Les politiques menées sur le plan macro-économique sont marquées par l'influence sur les économistes proche du Plan du rapport Beveridge et des idées keynésiennes. En effet, les économistes « keynésiens » sont moins dans les universités que dans les écoles formant des administrateurs ou ingénieurs [Rosanvallon, 1989]. Ainsi, l'Institut supérieur d'économie appliquée, fondée par le keynésien François Perroux, fournissait ainsi les outils de prévision pour les plans. De plus,

⁹² Communication du Ministre de l'information rapportée dans *Le Monde*, 27/04/67, p.1.

⁹³ Lois 67-482. J.O, 28/06/67, p.6211.

⁹⁴ Deux ans auparavant paraît *Le coup d'Etat permanent* de François Mitterrand, fustigeant les pratiques monarchiques de la Vème République.

Maurice Allais à l'École des Ponts et Chaussées ou Jean Ullmo à Polytechnique comptent parmi les relais principaux de la théorie keynésienne. Chez ces auteurs, le plein-emploi est la condition de la réalisation de la croissance [Kalecki, 1949 ; Kaldor, 1964]. En ce sens, l'Etat joue un rôle déterminant de par des « *décaissements* » réguliers pour alimenter la demande de biens de consommation et d'investissement [Beveridge, 1944]. Le très faible nombre de chômeurs permet une demande élevée qui elle-même conduit à stimuler l'investissement et donc au final à augmenter la production. Sur le plan économique, le plein-emploi est donc la pierre angulaire du circuit. C'est néanmoins à cette époque que l'on parle de « politique de stabilisation » afin de réduire les risques d'inflation. Il est alors tenté une politique des revenus qui vise à limiter la hausse des salaires à l'augmentation de la productivité⁹⁵. Par ailleurs, la situation économique et sociale est marquée par des mutations structurelles. Les préconisations du quatrième Plan (1962-1965) et du cinquième Plan (1965-1970) en sont le reflet. Tout d'abord, les plans pluriannuels ont été rebaptisée en 1962 : « Plan de développement économique et social » qui remplace « Plan de modernisation et d'équipement ». Ce changement donne un nouveau cap à la politique du gouvernement. Désormais, l'accent sera mis sur les équipements collectifs et l'éducation. Ce qui fait dire aux chroniqueurs que « l'aspect social domine dans le quatrième Plan »⁹⁶. Le CGP entend accompagner les changements structurels de nature essentiellement démographiques et économiques. Il y a à la fois une augmentation du nombre d'individus rentrant sur le marché du travail et en même temps de profondes reconversions des entreprises. L'accompagnement se fait essentiellement en insistant sur la dimension « éducation » et « réadaptation ». Le Plan fait le constat de certain déséquilibre entre les régions au niveau aussi bien de l'emploi que du tissu industriel. Un des faits significatifs de cette période pour comprendre la naissance des politiques de l'emploi se situe sans doute dans l'enjeu des reconversions d'entreprise. C'est un haut fonctionnaire alors au ministère du travail⁹⁷ qui nous a mis sur la piste. En effet, depuis les années 60 se succèdent fermetures d'usines et fusions d'entreprises ce qui tend à provoquer des protestations de la part des ouvriers et particulièrement de la part des mineurs de fond. A cet égard, ce fonctionnaire explique que Claude Thomas, le chef du bureau FNE « *avait eu l'idée du FNE à la suite de grandes difficultés industrielles et de reconversions (forges du Boucau dans les Landes et dans le département du Morbihan)* ». Le quotidien *le Monde* de cette époque consacre quasiment toute ces unes à la couverture du conflit des

⁹⁵ Cf. particulièrement l'année 1965 de la *Revue d'économie politique* où l'on parle « *de la politique des revenus comme une politique de croissance de manière à juguler les pressions inflationnistes* » (vol.75, p.519)

⁹⁶ *Le Capital*, 30/10/61.

⁹⁷ Entretien réalisé le 18/09/06.

mineurs⁹⁸. Au début de l'année 63 les forges et les mines du nord de la France se sont mises en grève durant plus d'un mois réclamant une revalorisation salariale et un éclaircissement de leur avenir. Avenir que les mines voyaient menacées par la constitution de grands groupes dont Usinor et Sollac. Elles seront entendues par les pouvoirs publics devant le soutien de la population : un moratoire fut accordé mais trois ans plus tard elles furent définitivement fermées. Cette contestation symbolise « *le malaise profond du monde rural, les cités ouvrières du Nord et dans les entreprises publiques* » [Bernard, 2003, p.79].

Le FNE et les ordonnances de 1967

C'est pendant cette période que nous identifions deux moments clés pour comprendre l'émergence des politiques de l'emploi. Le projet de loi sur le FNE a été promulgué le 18 juillet 1963⁹⁹. Il constitue une ligne budgétaire dont la gestion est confiée au Ministère du travail¹⁰⁰. Il apparaît comme un bureau atypique dans un ministère largement dominé par les problèmes « travail » et l'inspection du travail. Le FNE a, selon les motifs de la loi, « *pour objet de faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et de favoriser à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux salariés de l'industrie ou du commerce* » [art. 1^{er}]. Pour ce faire le Ministère du travail est assisté d'un comité supérieur de l'emploi (CSE) à caractère consultatif présidé par un représentant du Ministre du travail et composé de représentants des salariés, des employeurs, du Plan, des Ministères des finances, de l'industrie, et de l'agriculture [art. 11 du Décret 64-164]. En 1965, le rapport du CSE précise que le service FNE intégré à la Direction générale du travail et de l'emploi est « *composé d'un nombre très restreint de collaborateurs* » [CSE, 1965, p. 20]. La loi institue deux moyens d'atteindre l'objectif de « *continuité de l'activité* » : les moyens directs et indirects [CSE, 1965, p.17]. Les moyens directs sont pour l'essentiel des aides monétaires. D'une part, l'article deux de la loi met en place « *des allocations de conversion en faveur des travailleurs salariés privés d'emploi qui suivent un stage de formation professionnelle* » et « *des primes de transferts et des indemnités de frais de transport, de déménagement et de réinstallation en faveur des travailleurs salariés privés d'emplois [...]* ».

⁹⁸ *Le Monde*, 01/03/63 ou 04/04/63

⁹⁹ Loi n°63-1240. cf. J.O, 20/12/63, p. 11331.

¹⁰⁰ Décret n°64-164. cf. J.O, 25/02/64, p.1893.

Ces dispositions, qui n'ont rien de novateur dans leurs mécanismes comme on le verra plus loin, sont fixées par voie réglementaire. D'autre part, l'article 3 institue des « *allocations temporaires dégressives* » en faveur des travailleurs qui suite à un changement d'activité sont déclassés et des « *allocations spéciales* » en faveur des travailleurs âgés de plus de soixante ans. L'originalité de cette mesure est qu'elle est conclue par voie de conventions entre les organisations syndicales, les branches professionnelles et « *le cas échéant, avec des entreprises* ». A cet égard, les parties signent une convention de coopération qui organise le versement des allocations et les actions de formation (convention de formation). Quant aux aides indirectes, elles sont dans la loi comme dans le rapport de 1965 relativement peu abordées : l'information sur le marché du travail et l'intervention d'équipe mobiles d'instructeurs dans le cas de reconversion d'entreprises n'occupent que quelques lignes dans les textes officiels.

Progressivement le FNE va s'accaparer les fonds dédiés à la reconversion des travailleurs et gérés par les autres ministères. On pense particulièrement aux Fonds de reconversions la main-d'œuvre qui a lui-même intégré le Fonds de développement économique et social (FDES). Quelques précisions sur ces fonds nous seront utiles pour la suite de notre raisonnement. Le FDES est né le 30 juin 1955¹⁰¹, il se substituait aux fonds qui assuraient jusqu'ici les mêmes fonctions dont le Fonds de reclassement de la main-d'œuvre [Wahl, 1967]. Ce dernier « *avait pour objet de faciliter la réadaptation professionnelle et le reclassement des salariés dont les conditions d'emploi seraient modifiées à la suite soit de cessation, de réduction ou de conversion d'activité d'une entreprise soit d'opération de concentration ou de spécialisation*¹⁰² ». Il prévoyait à cet égard de prendre en charge la réadaptation professionnelle des travailleurs et des indemnités de transfert de domicile. Remarquons que c'est le même décret qui crée le fonds de reconversion de la main-d'œuvre et le fonds de conversion de l'industrie. Celui-ci s'inscrit dans une politique d'investissement pour faciliter l'adaptation de entreprises. Le FDES a été placé sous l'autorité du Ministère des finances. De proche en proche et voyant la proximité des mécanismes entre le FNE et la section reclassement de la main-d'œuvre, le Ministère du travail va prendre en charge les demandes en matière de reclassement des travailleurs concernant le FDES [CSE, 1966, p.32]. C'est désormais une administration unique qui gèrera le reclassement et la réadaptation des travailleurs.

¹⁰¹ Décret n°55-875. J.O, 2/07/55, p. 6639.

¹⁰² Décret n°54-951. J.O 14/09/54, p. 9054

Alors que le FNE est une « *une petite enclave*¹⁰³ » au sein du Ministère du travail, les quatre ordonnances de 13 juillet 1967 donnent une dimension plus large et donc plus significative à l'action de l'Etat dans le domaine de l'emploi [G.B, 1967]. Ces ordonnances font suite au rapport de François-Xavier Ortoli (Commissaire général au plan) déposé au Premier Ministre en avril 1967 [Ortoli, 1967]. Les syndicats et la presse mentionnent ainsi expressément les liens entre le rapport et les ordonnances¹⁰⁴. Ce rapport non publié intitulé « *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie* » a pour ambition de définir « *une politique active de l'emploi* ». Politique qui serait à la fois une politique d'adaptation et de garanties sociales. En ce qui concerne la première dimension, M. Ortoli propose d'améliorer la connaissance du marché du travail, de réorganiser les services de placement et d'accroître l'efficacité de l'appareil de formation. Pour la seconde dimension, il propose une amélioration des protections juridiques, une fusion des systèmes d'assurances et d'assistances et un relèvement des allocations chômage. Les ordonnances de 67 ont fortement été influencées par ce rapport aussi bien sur le plan des principes –ce sur quoi nous reviendrons plus loin- que sur celui des programmes.

La première ordonnance¹⁰⁵ porte création de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE). Elle a le statut d'établissement public placé sous l'autorité du Ministère des affaires sociales et est chargée de la gestion du placement des demandeurs d'emplois. La seconde ordonnance¹⁰⁶ concerne le FNE. Elle élargit les allocations de conversion « *aux travailleurs non privés d'emplois 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* ». La troisième ordonnance¹⁰⁷ instaure, au-delà des mesures d'aide financière liée à la reconversion, un revenu de remplacement pour les travailleurs involontairement privés d'emploi. Surtout, le versement de l'aide publique n'est plus lié à l'existence de fonds communaux et à des conditions de ressource, et elle étend le champ d'application de l'assurance professionnelle. La quatrième ordonnance¹⁰⁸ met en place l'indemnité de licenciement.

Cet ensemble de mesures forme un bloc qui respecte en grande partie les propositions du rapport Ortoli. Cependant, comme le souligne Mme Join-Lambert, la mise en place de l'ANPE demeure une agence dont les ambitions sont moindres de ce que préconisait le rapport. En effet, il proposait à la fois des compétences dans le domaine du placement mais

¹⁰³ Expression employée par Mme Join-Lambert lors d'un entretien en juillet 2006.

¹⁰⁴ *FO*, 26/04/67, n°1088 ; *Le Monde*, 20/04/67

¹⁰⁵ Ordonnance n°67-578. *J.O.*, 19/07/67, p. 7238.

¹⁰⁶ Ordonnance n°67-579. *J.O.*, 19/07/67, p. 7239

¹⁰⁷ Ordonnance n°67-580. *J.O.*, 19/07/67, p. 7239-40

¹⁰⁸ Ordonnance n°67-581. *J.O.*, 19/07/67, p. 7241

aussi dans la formation ce qui au final a été repoussé. Par ailleurs malgré une extension de l'indemnisation chômage, la fusion des deux régimes est repoussée [Daniel et Tuchsirer, 1999].

Processus de régulation de l'ordre politique et ses trois pôles

Entre d'un côté une situation historique mouvante aussi bien économiquement que socialement et d'un autre la création du FNE et les ordonnances, qu'est ce qui explique la naissance des politiques de l'emploi ? Quelle est la médiation qui permet d'expliquer le lien entre une situation globale et l'intervention sectorielle ? Cette médiation est la régulation politique qui peut se décomposer en trois pôles [Jobert, 1998 a et b].

Le premier pôle est celui de la gouvernance des politiques publiques. D'une part, cet aspect renvoie à la manière de faire des politiques, c'est-à-dire les modes de construction de l'action publique. D'autre part, il amène à s'interroger sur la régulation entre les secteurs, c'est-à-dire les ajustements entre des logiques sectorielles distinctes. Les politiques publiques se fabriquent dans des lieux et avec des règles particulières. Il s'agit alors de repérer les lieux où sont débattus les projets et ceux où sont décidés les politiques. Il revient aussi d'identifier les logiques de reproduction des secteurs et ce en quoi les ajustements entre eux peuvent être nécessaires. Jobert et Muller prennent ainsi l'exemple des difficultés de régulation que fait apparaître l'émergence d'un secteur hors marchand face à un secteur marchand développé : « *la croissance du secteur public, le renforcement de la contrainte externe, l'émergence de grandes organisations, tous ces processus tendent donc à poser en termes nouveaux les problèmes de régulation des sociétés capitalistes avancées* » [1987, p.21]. Lorsque le décalage entre deux secteurs se fait trop grand, mettant en péril la reproduction d'un des secteurs, c'est à l'Etat d'intervenir en modifiant les modalités d'action d'une des politiques. Ainsi, on retrouve ce que dit Caillé lorsqu'il parle du (le) politique « *comme rapport des sociétés à leur propre indétermination et comme mode liaison des dives ordres* » [Caillé, 1993, p.255]. Le politique de Caillé serait ainsi médiation entre les sphères. Cette activité du politique nous ramène à la complexification de la société en plusieurs ordres mettant en danger la cohésion sociale : chaque ordre se reproduit suivant sa propre logique menaçant ainsi l'unité de la société [Papadopoulos, 1995]. Cette complexification est reprise chez Polanyi où l'ordre économique se saurait autonomisé du social faisant un pas ainsi décisif vers l'économie de marché [Polanyi, 1983].

Le second pôle est celui de la régulation de l'ordre politique, c'est-à-dire la manière dont est régie « *la compétition électorale* ». Selon B. Jobert, cette compétition est guidée par une double dynamique contradictoire. D'un côté, le pouvoir cherche à négocier avec les détenteurs de ressources, « *les dominants* » afin d'extraire ces mêmes ressources nécessaires à son action. On pensera par exemple à la fiscalité. D'un autre côté, ces ressources ne sont pas rendues à leurs propriétaires mais distribuées aux dominés. Pour que l'ensemble de la société s'accorde avec cette interaction, il faut une identification à « *des valeurs, des symboles et une histoire partagée* ». La compétition électorale se fait dans ce cadre. Les possibilités de coalition, le degré de consensus, la nature du régime conditionnent les propositions des partis et l'accord entre eux. Il faut donc regarder la nature et les modalités du rapport de force pour comprendre la gouvernance politique. Ce sont des tensions ou du consensus à l'intérieur de la compétition pour le pouvoir que l'émergence de certaines idées peut s'expliquer. En ce sens, les tensions ne portent pas forcément sur tous les sujets. Les élections peuvent se jouer sur des thèmes et non sur d'autres. Par exemple, on peut penser que se battre aujourd'hui en France sur le thème du retour à la peine de mort est voué à l'échec tant le consensus semble établi. A l'inverse porter le débat sur les politiques d'immigration peut être judicieux car le consensus n'y est pas évident : c'est sur le terrain où il y a dissension que les élections se jouent et non sur ce qui accordent les citoyens.

Ces deux dimensions de régulation sont très liées au troisième pôle de légitimation. Par là nous entendons, les processus politiques qui permettent de maintenir « *un ordre social durable passant par son acceptation par des sujets capables de jugement* » [Jobert et Muller, 1987, p.23]¹⁰⁹. La légitimation passe donc par la reconnaissance par les citoyens de principes et de normes. Ceux-ci sont conceptualisés autour de la notion de régime de citoyenneté : « *des arrangements institutionnels, des règles et des conceptions qui balisent au jour le jour les décisions politiques et budgétaires des gouvernements, la définition des problèmes par l'Etat et les citoyens et les exigences de ces derniers.* » [Jenson, 2000, p.11]¹¹⁰. Les régimes de citoyenneté sont des cadres qui délimitent les frontières de l'action politique. Ainsi, ils définissent les rapports d'exclusion et d'inclusion de la scène publique [Jobert, 1998a] : quels sont les citoyens qui sont éligibles à des nouveaux programmes de réinsertion, par exemple ? J. Jenson s'appuie sur la célèbre typologie de T.H Marshall distinguant la citoyenneté politique, civile et sociale [Marshall, 1950]. Chacune d'elle définit des droits et des devoirs des citoyens dans son champ particulier. A cet égard, l'homme salarié a été pendant une

¹⁰⁹ Cf. à ce sujet l'article de J. Lagroye (1985)

¹¹⁰ Cf. à ce sujet l'article de J. Jenson (2005)

grande partie du 20^{ème} siècle la référence à partir de laquelle étaient définis les droits sociaux. Ainsi, « *les régimes de citoyenneté définissent un ensemble de droits et tracent les limites de l'intervention publique* » [Jobert, 1998, p.131]. La légitimation donne le cadre du combat politique. Elle définit les « *valeurs et l'histoire partagées* » vues plus haut.

Ces trois pôles doivent être compatibles afin d'assurer la stabilité de la régulation politique. Des décalages, des désajustements entre les pôles poussent le politique à une nouvelle dynamique¹¹¹. Par exemple, les tensions existantes entre les modes de gouvernance davantage tournés vers l'Europe et un régime de citoyenneté encore très ancré dans la nation pourraient à la fois poser des problèmes à l'ordre politique mais aussi pousser le politique à revoir comment légitimer des nouvelles formes de régulation politique. En ce sens, le politique est là pour réduire les décalages nés des tensions entre les pôles, entre par exemple les aspirations des citoyens et les modes de gouvernance des politiques publiques. On peut soutenir que ce retour du politique se concrétise par la modification d'une politique publique ou même par la création d'une nouvelle forme d'action qui régulerait la reproduction des secteurs et qui légitimerait l'ordre social. En pratique, comment se sont articulés ces trois pôles pour donner naissance à un référentiel des politiques de l'emploi ?

La naissance d'un référentiel d'adaptation

C'est au travers de la régulation politique que va s'exprimer un nouveau référentiel. Nous pouvons explorer la construction de celui-ci au travers des conséquences qu'à la transformation du contexte historique sur les trois pôles de la régulation politique.

Tout d'abord, le pôle « gouvernance des politiques » a été mis en tension par une nécessité de réguler des logiques de reproductions sectorielles divergentes. C'est le Plan qui sera ici le lieu d'expression d'une nouvelle manière de voir. Comme nous l'avons dit plus haut, la tendance industrielle est à la reconversion et au regroupement des entreprises. Ce mouvement qui tranche avec la politique industrielle des années qui ont suivi la Libération pose la question de sa coordination avec les autres politiques sectorielles auxquelles il était lié. On pensera particulièrement aux politiques sociales. La reconversion, et les instabilités de l'emploi qu'elle entraîne, posent le problème de nouveaux risques que les politiques sociales ne couvrent pas ou très peu. Il y a donc un désajustement entre deux logiques de reproduction

¹¹¹ Jobert note ainsi « *la dynamique de la relation politique se nourrit des décalages et des disjonctions entre ceux-ci [les trois pôles]* » [1998b]

divergents : un secteur qui se transforme et qui se reconfigure et un autre qui couvre des risques étrangers à l'instabilité de l'emploi. Décalage qui va pousser l'Etat à agir en mettant en place de nouvelles modalités d'action qui sont en rupture avec les précédentes. Les politiques de main-d'œuvre se trouvent inadaptés aux modifications structurelles. Les politiques sociales qui sont des médiations entre l'ordre politique, domestique et économique [Théret, 1997] ne sont que très peu armées pour faire face à la discontinuité de la carrière professionnelle.

On pourra rétorquer que déjà avant 1939 et encore plus après la Libération des outils avaient été mis en place pour faire face à des déséquilibres sur le marché du travail. On pensera à juste titre aux Fonds de chômage, aux Fonds de reconversion de la main-d'œuvre ou plus encore à la création de l'UNEDIC. Ce qui ferait dire que les politiques de l'emploi remontent à une période antérieure. Cependant, selon nous, ces instruments s'inscrivent dans un espace de sens qui est celui de la main-d'œuvre et de l'emploi comme occupation. C'est ce que montre le relevé du lexique employé par les syndicats ou le Plan mais c'est aussi ce que l'on retrouve, comme noté plus haut, dans le décret créant le fonds de reclassement de la main-d'œuvre : « *transferts des forces productives* », « *meilleur emploi des forces de production* ». Le FDES rejoint les fonds de reclassement de la main-d'œuvre et de reconversion de l'industrie sous l'autorité du Ministère des finances ce qui lui donne une orientation tournée vers la politique d'investissement comme le note M. Pfmilin, Ministre des finances en 1955 : les initiatives du FDES doivent créer « *notamment des conditions favorables au développement des investissements* ». Ainsi, le traitement par les pouvoirs publics du problème de la main-d'œuvre sous un angle « investissement », renforce cette idée que les travailleurs sont prioritairement vus comme facteurs de production sur lesquelles il faut agir pour améliorer le fonctionnement de l'économie.

Face aux désajustements entre le secteur industriel et social, c'est le Commissariat général au plan qui va orchestrer une nouvelle gouvernance des politiques. Un haut fonctionnaire note que « *le Plan était le " think tank ", comme on dit aujourd'hui, pour le Ministère qui n'avait pas le temps parce qu'on était extrêmement dévoré par le travail quotidien, par l'opérationnel si vous voulez* ». Comme instance de médiation, le Plan a été l'endroit déterminant où s'est formulé le nouveau référentiel [Jobert, 1981]. Une membre du CGP durant la période parle ainsi du Plan comme « *une passerelle entre les études et l'action : le Plan faisait une étude de la société grâce aux instances de concertation. Il s'agissait de comprendre et d'essayer de voir ce que ça signifiait, comprendre comment ça avait changé* ». Les propositions du Plan sont fondées sur la concertation avec les parties

concernées (syndicats, entreprises...) au sein de Commissions spécialisées essentiellement composées d'administrateurs issus de l'ENA ou de polytechnique. C'est dans ce cadre que des médiateurs peuvent influencer les orientations des politiques et ainsi donner un nouveau visage à l'action publique. Le passage d'un Plan consacré à la modernisation des structures de l'économie à un Plan destiné au développement économique et social amorce en soit un changement de programme. La montée en puissance du rôle de la Commission de la main-d'œuvre est aussi révélatrice des préoccupations du Plan [Bernoux, 1962]. Pierre Massé, commissaire au Plan à partir de 1960, se pose ainsi en défenseur « *d'une idée moins partielle de l'Homme* », il souhaite une société dans laquelle « *les hommes vivront mieux* » [Jobert, 1981, p.39]. C'est dans ce cadre que, selon nous, le concept d'emploi prend davantage d'épaisseur et devient l'objet d'une politique. L'utilisation récurrente dans les débats parlementaires sur le FNE de l'expression « emploi salarié » tranche avec les termes des textes législatifs portant sur le FDES ou le Fonds de reclassement de la main-d'œuvre. L'objet des politiques n'est plus le même, on agit sur le statut et non plus uniquement sur le facteur de production.

Les liens entre le Plan et la DGTE étaient intenses : « *il y avait des relations très constantes avec le Plan, ne serait ce que par ce qu'il y avait des commissaires de l'emploi...de la main-d'œuvre à l'époque. Il y avait des relations très serrées...enfin très serrées, en fait le Plan était vraiment l'organe de pensée dans le domaine des politiques de l'emploi* », fait remarquer un haut fonctionnaire alors membre du bureau FNE. Si bien que c'est le Plan qui a traité la grève des mineurs en 1963, grève qui a servi de moteur à la création du FNE. Un conseiller technique du Ministère du travail entre 1962 et 1964, fait également remarquer le rôle décisif qu'a joué, le Directeur général du travail et de l'emploi, Pierre Laurent, à cette époque¹¹². Tout en rappelant les liens entre le Plan et la Direction, il explique que Pierre Laurent, avec un « *esprit très éclairé* », avait conscience du domaine trop restreint du Ministère du travail. Il fallait étendre son champ d'intervention à l'emploi au regard « *de la situation dans les mines par exemple* ». Malgré cela, il nous fait remarque la place marginale qu'avait l'emploi au sein du Ministère : « *à la DGTE, le « E » n'existait pas, ne signifiait pas grand-chose à cette époque* ».

La gouvernance des politiques a donc été mise en tension par les transformations structurelles de l'économie. Les lieux où cela s'est joué sont sans doute le Plan et la DGTE. Ils joueront un rôle déterminant dans la formulation du référentiel des politiques de l'emploi.

¹¹² Entretien du 15/06/07

Nous verrons cela plus bas car même s'il s'exprime dans les lieux dans la gouvernance, le référentiel est influencé par les deux autres pôles de la régulation politique.

La régulation de l'ordre politique rentre en jeu dans la gouvernance des politiques ne serait-ce que dans les rapports de force qu'elle engendre. Comme dit plus haut, il nous semble que les politiques sociales portent très peu à controverses durant les années 60. Tout d'abord, la position des syndicats, notamment de la CGT¹¹³, est certes critique sur la manière dont les ordonnances sont décidées mais leur avis est globalement positif sur les nouvelles mesures d'intervention. Par ailleurs, les votes à l'unanimité par les deux chambres du projet de loi sur le FNE en témoignent. A la lecture des débats parlementaires, les désaccords portent sur des questions de forme ou de détail. Le rapporteur de l'Assemblée Nationale, Pierre Caille, demandait ainsi que les allocations spéciales soient élargies aux « *travailleurs de plus de quarante cinq ans* »¹¹⁴. De son côté le groupe communiste regrette le manque d'ambition du projet en demandant l'instauration d'assurance sociale et l'augmentation du taux d'allocation chômage. Le groupe socialiste quant à lui déposa des amendements portant sur l'extension du FNE aux salariés qui sont menacés de perdre leur emploi ou concernant les compétences de l'Etat et des partenaires sociaux. Certains amendements seront entendus notamment ceux déposés par M. Cassagne du groupe socialiste demandant le remplacement de « réadaptation » dans l'article 2 par « formation »¹¹⁵ et l'ajout dans l'article 3 de « placement » au côté « reclassement »¹¹⁶. Ces quelques concessions du Ministre du travail, Gilbert Grandval, témoignent d'un certain accord sur les principes du FNE. La position du groupe communiste en est le symbole. Au début de son intervention, Pierre Doize, l'orateur du groupe note que « *les mesures proposées ne sont pas inspirées comme on veut bien le dire du souci de prémunir les travailleurs contre l'insécurité de l'emploi. En réalité, on veut codifier un état de fait en espérant, par ce moyen, freiner la lutte des travailleurs contre les fermetures d'entreprises et imposer le déplacement de la main-d'œuvre* », pour conclure par « *nous avons conscience d'œuvrer pour une véritable politique sociale de protection de l'emploi* » en votant cette loi¹¹⁷.

Les rapports de force sont sensiblement différents quelques années plus tard. Comme rappelé plus haut, le milieu des années 60 est marqué par la progression de la gauche à

¹¹³ *Le Peuple*, 16/11/63, n°761

¹¹⁴ Débat A.N. J.O, 28/11/63, p.7533

¹¹⁵ P.7546-7 du débat.

¹¹⁶ P.7548 du débat.

¹¹⁷ P.7536-7 du débat.

l'élection présidentiel. Cependant la lutte pour le pouvoir –car la régulation de l'ordre politique peut se résumer à cela- ne s'est pas concentrée sur les aspects sociaux. En 1967, quelques sièges permettent à la droite de recueillir la majorité. Celle-ci semble fragile tant les tensions à l'intérieur s'accroissent entre les gaullistes et les giscardiens. Voulant « *s'épargner à se battre sur chacune des mesures et éventuellement à composer pour maintenir l'unité de la majorité qui tient à une seule voix* », le gouvernement demande les pouvoirs spéciaux en matière économique et sociale [Gauron, 1983, p.120]. Il y aura quelques oppositions formelles mais en vérité les parties s'accordent avec les principes des ordonnances car elles s'inscrivent dans les valeurs ébauchées lors du débat sur le FNE : sécurité de l'emploi, intervention de l'Etat. La mise en place des politiques de l'emploi rencontre ainsi un consensus politique large : la lutte pour le pouvoir ne se jouant pas sur ce terrain.

Comme le note B. Jobert, « *ni l'une ni l'autre des deux composantes de la régulation que nous avons évoquées ne peut fonctionner sans principes de légitimation* » [1998a, p.131]. Selon nous, c'est sans doute au travers de ce pôle de la régulation politique que se forme l'essentiel de la signification de la catégorie « politique de l'emploi ». Non pas que la gouvernance des politiques ou bien la régulation de l'ordre politique ne jouent aucun rôle dans la construction du sens, nous disons plutôt que c'est dans les principes de légitimation que l'on trouve la justification politique d'une nouvelle manière d'agir.

Comme dit plus haut, la légitimation d'une politique s'appuie sur la nature du régime de citoyenneté. En France, à la Libération celui-ci est fondé sur le salariat. C'est-à-dire que c'est en fonction de l'appartenance ou non au monde salarial que les droits sociaux sont définis et accordés. En ce sens, être salarié garanti la couverture des risques sociaux élémentaires (santé, vieillesse, accident du travail) aux travailleurs et à ses ayants droits (conjointes et enfants). Ce régime de citoyenneté est légitime, au sens de reconnu par l'ensemble de la communauté nationale, car il s'ancre dans un rapport Etat/citoyen particulier fondé au milieu de 19^{ème} siècle. En suivant Théret, l'on dira que il y a au fondement de la souveraineté de l'Etat une dette fondamentale : l'espèce humaine n'a survécu que grâce à l'activité et à la production des générations antérieures [Théret, 1995, p.570]. Cette dette se rembourse dans une société désacralisée par la médiation de la finance (des impôts) : les individus remboursent ainsi une dette de vie au pouvoir politique. Après avoir reçu « *les paiements sacrificiels*, l'Etat « *rend sous la forme d'une protection* » [p.572]. Cet échange est

au fondement de la légitimité du pouvoir de l'Etat¹¹⁸. Cet échange s'exprime de manière différente selon les pays. En France, il est, selon nous, modelé par la philosophie solidariste de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle. Celle-ci s'appuie sur la réciprocité spatiale et temporelle des droits et des devoirs entre les individus. D'un côté, les générations présentes sont les débitrices des générations antérieures car celles-ci leur ont léguées un héritage social et économique (solidarité intergénérationnelle) : « *C'est envers tous ceux qui viendront après nous que nous avons reçu des ancêtres charge d'acquitter la dette ; c'est un legs de tout le passé à tout l'avenir* » [Bourgeois, 1998, p.45]. D'un autre côté, à l'intérieur de la même génération, les individus sont responsables d'entretenir et d'améliorer le legs des aïeux (solidarité intergénérationnelle). Si bien que chaque génération a « *l'obligation de concourir, par son propre effort, non seulement au maintien de la civilisation dont il va prendre sa part, mais encore au développement de cette civilisation* » [ibid, p.47]. Pour respecter ce « quasi-contrat » entre les générations, celles-ci ont le devoir de transmettre l'ordre social aux futures au moins dans l'état dans lequel elles l'ont trouvé. Par conséquent, les citoyens ont le droit d'utiliser l'héritage gagné par leurs aïeux mais ont avant tout le devoir de payer leurs dettes. C'est en ce sens que la solidarité justifie l'intervention de l'Etat : les citoyens ont le devoir de payer des impôts et des cotisations sociales pour « *réparer, combler les failles et assurer contre les risques qu'ils encourent du fait de l'interdépendance qui les [les membres de la société] lient dans toutes leurs activités* » [Donzelot, 1994, p.111].

C'est dans cette modalité de relation Etat/citoyen que s'inscrivent les politiques sociales. La lente construction du système français de protection sociale arrive à son apogée à la sortie de la guerre avec l'institutionnalisation de la sécurité sociale [Barbier et Théret, 2004]. Ayant des objectifs universalistes avec des moyens assurantiels, le système français est dès son origine hybride [Palier, 2002]. Si l'intention de Pierre Laroque est d'étendre la protection sociale à tous les citoyens en passant par des outils professionnels, le plein emploi devient une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs de la protection sociale. Autrement dit, dans la mesure où les droits sociaux sont assis sur le salariat, le plein-emploi salarié est l'assurance que tous les citoyens seront protégés.

La « redevabilité » à la fois de l'Etat envers les citoyens et la solidarité des citoyens entre eux rendue opératoire par le plein-emploi forment ainsi un ensemble cohérent justifiant à la fois l'action de l'Etat et l'ordre social. Au début des années 60, ce dernier se trouve

¹¹⁸ « *The transfer of individual sovereignty to the state (seen as society's deputy) is the initial gift for which the state is indebted to its individual citizens* ». « *Assistance duties are compulsory for the state as is also compulsory the duty to reimburse debts contracted* » [Barbier et Théret, 2001, p.177].

fragilisé avec l'« *ambiance de reconversion* »¹¹⁹ dominante. En effet, l'instabilité du statut du salarié née de la multiplication des reconversions, des fusions et de mutations pose la question des modes d'action de l'Etat sur ce statut. La légitimité de l'action publique se trouve engagée dans ces mutations car elles entraînent l'apparition d'une nouvelle insécurité sociale. On pourrait dire que le régime de citoyenneté est remis en cause par l'instabilité du salariat : l'action publique est-elle encore légitime si elle n'intervient pas pour sécuriser les bases de la relation Etat/citoyen, c'est-à-dire pour protéger le salarié ?

Les parlementaires lors des débats sur le FNE répondent par la négative. Le sens de leur réponse est selon nous celui de l'extension des droits sociaux et de l'action de l'Etat au secteur de l'emploi car la réalisation du plein-emploi semble menacée. Ainsi en témoignent les comptes rendus des débats parlementaires lors du vote de la loi FNE. Le rapporteur à l'Assemblée Nationale met en avant le statut de victime des travailleurs qui ont perdu leur emploi suite à des reconversions : « *C'est au gouvernement [...] de considérer que ceux dont l'effort est le premier facteur de l'accroissement de production n'ont pas à être les premières victimes des transformations industrielles ou commerciales*¹²⁰ ». La thématique de la victime s'inscrit dans la tradition française de solidarité dans laquelle c'est la société qui doit prendre en charge les maux individuels. De ce fait le vote de cette loi permettrait de voir la protection des salariés « *garantie et accrue*¹²¹ ». Cette volonté de prémunir les salariés contre l'instabilité de leur emploi s'inscrit chez les hommes politiques de l'époque dans la menace que fait peser les reconversions sur le plein-emploi. Si bien que –et c'est là le point essentiel de la période des années 60- le thème de l'adaptation va devenir prédominant. Les politiques de l'emploi vont être associées sémantiquement à des politiques d'adaptation : adaptation des qualifications des salariés aux changements mais aussi adaptation de la protection sociale à la fragilisation du plein-emploi. Les premiers mots de Gilbert Grandval, Ministre du travail, lors du débat du FNE en 1963 méritent à cet égard d'être relevés :

« Mesdames, Messieurs, le projet de loi que le gouvernement a l'honneur de présenter à votre assemblée répond d'abord à un souci de justice sociale. Lorsque dès ma venue au Ministère du travail, j'ai pris l'initiative des études et des discussions dont ce texte est aujourd'hui l'aboutissement, il s'agissait dans mon esprit de prémunir les travailleurs contre le risque majeur qui continue de peser sur eux au sein d'une économie libre, celui de perdre leur emploi pour des

¹¹⁹ Haut fonctionnaire, entretien 18/09/06.

¹²⁰ J-O, 24/11/63, p. 7534

¹²¹ *Id.*

raisons indépendantes de leur volonté et d'autant plus pressantes souvent que cette économie est en expansion rapide. L'adaptation de notre industrie aux exigences du progrès technique et de la concurrence internationale, les mutations plus profondes encore qui bouleversent notre agriculture, l'arrivée d'un nombre croissant de jeunes dans le monde du travail, dans les années à venir, des problèmes que la pénurie actuelle de main-d'œuvre risque de masquer. Ce sont ces difficultés que le Gouvernement et avec lui le parlement ont l'impérieuse obligation de prévoir et de prévenir. Il n'est pas admissible que ceux-là même dont le travail est le premier facteur de la prospérité soient aussi les premières victimes du progrès. Notre société doit tout mettre en œuvre pour leur assurer, à travers d'inéluctables changements, la réalité de ce droit élémentaire, inscrit dans notre Constitution, et qui est le droit au travail¹²² ».

Par « *justice sociale* » et « *droit au travail* » -deux expressions qui encadrent ce texte- G. Grandval inscrit le FNE dans une tradition qui est à la source des politiques sociales : 1848 et les Ateliers Nationaux. Période qui a forgé les conditions de la légitimité du pouvoir [Donzelot, 1994]. Ici apparaît un double mouvement qui s'accroîtra par la suite avec les le Rapport Ortoli et les ordonnances : a) les politiques de l'emploi sont en train de naître b) en s'autonomisant des logiques des politiques sociales. La catégorie apparaît avec ses propres institutions et ses propres mots tout en empruntant aux politiques sociales une grande part des ses algorithmes et valeurs.

Par ailleurs, selon nous, cette longue citation met en évidence la double face naissante des politiques de l'emploi en même temps qu'elle révèle l'abandon progressif de l'objectif du plein-emploi. Tout d'abord, le travailleur est une force de production, de la « *main-d'œuvre* » mais c'est aussi un individu doté de droits à protéger. Les politiques de l'emploi s'inscriront dans cette double signification d' « *emploi* » : occupation et statut. Ensuite, le Ministre semble avoir à l'esprit la dimension provisoire de la pénurie de main-d'œuvre. Progressivement la population active va croître, les transformations industrielles s'intensifier et l'ouverture de frontières s'accroître faisant courir un risque sur le plein-emploi¹²³. C'est ce que montre quelques pages plus loin les paroles de G. Grandval : « *A la notion de plein-emploi élaborée au lendemain de la guerre, le développement du progrès technique oblige maintenant à substituer celle d'équilibre de l'emploi [...]*¹²⁴ ». Cette interprétation est confirmée par les

¹²² *Id.*, p. 7539.

¹²³ François Sellier note ainsi : « *l'exposé des motifs fait expressément allusion aux possibilités futures de sous emplois* » [Sellier, 1964, p. 47]

¹²⁴ *Id.*, p. 7540

propos d'un conseiller technique du Ministère du travail de l'époque qui explique que le FNE a été créé par « *anticipation de l'avenir* » face aux problèmes dans les mines : « *c'était un outil en prévision du futur* ». Dès 1963, en effet, Pierre Laurent semble-t-il avait devancé la dégradation progressive du marché du travail. Un acteur central qui a présidé à la mise en place du FNE confirme : « *la situation de plein emploi ne pouvait pas durer éternellement* »¹²⁵.

La question de la réalisation du plein-emploi se retrouve aussi quelques années plus tard dans le rapport Ortolì et a fortiori dans les ordonnances qui le suivront. Le rapport est le fruit de craintes exprimées par les syndicats sur l'évolution des structures économiques. Tout en assurant que « *la fatalité de sous-emploi* » est une conclusion trop rapide, le rapport souligne la situation préoccupante du fait de « *la croissance modérée mais continue du chômage, l'accélération des regroupements d'entreprises* » [Ortolì, 1967, p.1]. D'où selon le Commissaire Général au Plan, la nécessité de mettre en place une « *infrastructure d'adaptation*¹²⁶ » pour faire face aux changements structurels. Selon lui, et c'est essentiel, « *il existe un lien rigoureux entre la mise en place d'une telle politique et l'acceptation lucide des phénomènes sociaux qui partout accompagnent le progrès* »¹²⁷. Le sens de cette phrase est selon nous fort : la reconnaissance (« *l'acceptation* ») des changements et notamment du chômage (« *phénomènes sociaux* ») passe par la mise en place de nouvelles actions que sont les politiques de l'emploi. On retrouve ici un discours de légitimation : *les politiques de l'emploi rendent légitime à la fois les transformations structurelles mais aussi l'abandon par le politique de l'objectif de plein-emploi.*

Le sens de la naissance des politiques ne se situe pas, pour l'essentiel, dans l'apparition du problème de chômage, ou plutôt le passage de cent mille à deux cent mille demandeurs d'emploi¹²⁸ en quelques années ne suffit pas expliquer le moment de l'émergence de la catégorie. En effet, comment expliquer que ce mouvement n'ait pas eu lieu avant ou après ? L'analyse de la régulation politique montre que ce qui conduit à prendre la décision est ce que provoque chez le politique une remise en cause du plein-emploi. Le plein-emploi est au centre de l'échange entre l'Etat et le citoyen : protection sociale contre transfert de souveraineté au politique. Sans cette pierre angulaire, la légitimité du pouvoir est bousculée.

¹²⁵ Entretien 16/07/07

¹²⁶ On retrouve cette expression très fréquemment dans l'ensemble du rapport : voir par exemple les pages 3, 14. Le lexique du mouvement est omniprésent dans le rapport : mobilité, changement, évolution équilibrée dans le mouvement...

¹²⁷ Ortolì, 1965, p. 3

¹²⁸ cf. à cet égard les numéros de 1960 et 1965 d' « *Etude et Conjoncture* » de l'INSEE.

Donc l'émergence de la catégorie s'explique en dernier ressort, selon nous, dans une ambition de légitimation. Principe de légitimation que ne viendra pas contredire l'ordre politique du fait d'un certain consensus sur les valeurs défendues. Dans le même temps la gouvernance des politiques est toute entière orientée par ces principes : il est évident qu'il faut réguler des logiques de reproduction distinctes mais le régime de citoyenneté donne la direction dans laquelle agir. C'est à partir de cette analyse que l'on peut définir le référentiel des politiques de l'emploi dont le trait majeur est l'adaptation à l'abandon du plein-emploi.

Les valeurs qui encadrent le débat sont celles de la justice sociale, de la solidarité, de la continuité de l'emploi et du progrès. Le progrès n'est pas vu comme une menace, c'est au contraire une chance, c'est une valeur qu'il faut défendre¹²⁹. A partir de ces valeurs, la théorie de l'action (normes) des politiques de l'emploi est fondée à la fois sur l'adaptation des salariés au travers des actions de formation et des aides à la mobilité mais aussi sur la protection du statut de par le maintien du revenu. L'algorithme qui exprime à la fois la vision du monde et les prescriptions du politique est celui d'une garantie de la sécurité du statut du salarié lorsque le plein-emploi n'est plus assuré. Il nous semble que François Sellier dans ses chroniques régulières dans la revue *Droit social* exprime une partie de cet algorithme : « *Si l'économie ne produit le progrès que par le changement, pourquoi ne pas organiser ce processus sous l'angle du maintien du revenus acquis ?* » [Sellier, 1964, p. 47]. L'image qui fait sens immédiatement est celle des ouvriers mineurs grévistes du début des années 60. Ils exprimaient à la fois une demande de revalorisation salariale mais aussi symbolisaient les craintes face aux restructurations des industries traditionnelles. Le Commissariat général au plan apparaît comme le lieu privilégié où se sont construites les politiques.

Comme le notent Jobert et Muller [1987], une politique publique a aussi une dimension institutionnelle et instrumentale. Les institutions principales qui s'insèrent à l'origine dans le secteur « emploi » sont le Ministère du travail et plus particulièrement la Direction générale du travail et de l'emploi, l'UNEDIC et l'ANPE. A la fin des années 60, les instruments des politiques de l'emploi sont la couverture financière du risque chômage (publique et professionnelle), la régulation du volume et de la qualité de la population active au travers de la formation, la régulation du marché du travail (informations, orientations, placements...), les dispositions réglementaires (licenciements).

¹²⁹ Les débats dans les chambres mettent en évidence un certain consensus sur les effets bénéfiques du progrès, sous entendue l'ouverture des frontières commerciales, le marché commun ou l'automatisation.

Conclusion :

Les politiques de l'emploi sont plus que des instruments de régulation du marché du travail et de réduction du chômage. Elles sont une catégorie sociale construite par un processus politique encadré par des dynamiques de régulation et de légitimation. La légitimation est ce qui, selon nous, explique l'émergence des politiques au milieu des années 60 et permet de comprendre leur signification. En France, le référentiel des politiques de l'emploi naissantes est ainsi marqué par le référentiel des politiques sociales dont les politiques de l'emploi se sont autonomisés. Elles sont également empruntées de ce que révèle pour le politique l'abandon du plein emploi garant de la protection sociale des individus.

Bibliographie

- ARON Raymond, 2002, *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris : Gallimard (1^{ère} édition en 1967)
- BARBIER Jean-Claude, 2006, « Aux sources des politiques de l'emploi : catégories et référentiels », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°4.
- BARBIER Jean-Claude et GAUTIE Jérôme, 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n°37.
- BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno, 2001, « Welfare-to-work or work-to-welfare : the French case », in GILBERT Neil, VAN VOORHIS Rebecca, *Activating the unemployed : comparative appraisal of work oriented policies*, Londres : Transaction publishers,
- BARBIER Jean-Claude et THERET Bruno, 2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris : La Découverte.
- BAVEREZ Nicolas, REYNAUD Bénédicte, SALAIS Robert, 1999, *L'invention du chômage : Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris : PUF.
- BERGER Peter et LUCKMANN Thomas, 1986, *La construction sociale de la réalité*, Paris : Méridiens-Klincksieck
- BERNARD Mathias, 2003, *La France de mai 1958 à mai 1981*, Paris : Librairie générale française.

- BERNOUX Ph., 1962, « Les problèmes de l'emploi dans le IVème Plan », *Economie et Humanisme*, n°143, novembre décembre, p.62-73.
- BERSTEIN Serge, 1989, *La France de l'expansion. La république gaullienne 1958-1969*, Paris : Seuil.
- BEVERIDGE William Henry, 1945, *Du travail pour tous dans une société libre*,
- BONNET Jean-Charles, 1976, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre- deux guerres*, Lyon : Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise.
- BOURGEOIS Léon, 1998, *Solidarité*, Villeneuve-d'ascq : Presse universitaire du Septentrion (1^{ère} édition en 1896)
- BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, 2004, « A quoi sert la notion de secteur ? », communication au Pôle Action Publique du CEVIPOF, Paris, avril.
- BOYER Robert, 2004, *Théorie de la régulation. 1 : Les fondamentaux*, Paris : La découverte.
- CAILLE, Alain, 1993, *La démission des clercs*, Paris : La Découverte
- COLIOT-THELENE Catherine, 2006, *La sociologie de Max Weber*, Paris : La Découverte
- CORCUFF, 1995, *Les nouvelles sociologies*, Paris : Armand Colin
- CSE, 1965, *Rapport sur la situation de l'emploi, sur les activités du Fonds national de l'emploi, sur l'orientation générale et les programmes d'investissements de la formation professionnelle des adultes*, Ministère du travail.
- CSE, 1966, *Rapport sur la situation de l'emploi, sur les activités du Fonds national de l'emploi, sur l'orientation générale et les programmes d'investissements de la formation professionnelle des adultes*, Ministère du travail.
- DANAHO Raoul, 1969, « La politique de l'emploi en tant qu'élément d'une stratégie économique globale », *Revue d'économie politique*, vol.79, p.1261-1299.
- DANIEL Christine et TUCHSZIRER Carole, 1999, *L'Etat face aux chômeurs*, Paris : Flammarion
- DECOUFLE André-Clément et MARUANI Margaret, 1987, « Pour une sociologie de l'emploi », *Revue française des affaires sociales*, n°3, p.7-29.
- DESMAREST Jacques, 1946, *La politique de main-d'œuvre*, Paris : PUF

- DONZELOT Jacques (1994), *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris : Seuil.
- ERBES-SEGUIN Sabine (dir.), 1994, *L'emploi : dissonances et défis. Sociologues et économistes en débats*, Paris : L'Harmattan.
- FREYSSINET Jacques, 2006, « L'émergence des politiques de l'emploi », in Chatriot Alain et alii (dir.), *Les politiques du travail*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- FRIOT Bernard et ROSE José (dir.), 1996, *La construction sociale de l'emploi en France. Les années 60 à aujourd'hui*, Paris : L'Harmattan.
- G.B, 1967, « Note sur les ordonnances prises par le Gouvernement en vertu de l'habilitation législative en matière d'emploi », *Droit social*, n°11, p. 573-584.
- GAURON André, 1983, *Histoire économique et sociale de la Vème République, Tome 1 le temps de modernistes*, Paris : La Découverte-Maspero.
- GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, 1985, *Traité de science politique. Tome 4, Les politiques publiques*, Paris : PUF
- HALL Peter A., 2000, « The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations », in LICHBACH Mark Irving et ZUCKERMAN Alan, *Comparative politics, rationality, culture, and structure*, Cambridge: Cambridge university press.
- HETZEL Anne-Marie, LEFEVRE Josette, MOURIAUX René, TOURNIER Maurice, 1998, *Le syndicalisme à mots découverts*, Paris : Syllepse.
- JACCARD Pierre, 1957, *Politique de l'emploi et de l'éducation*, Payot, Paris.
- JAVEAU Claude, 2001, « Sociologie du langage », *Raisons politiques*, n°2, p.79-87. Souligné par nous, p.85
- JENSON Jane, 2000, « Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance », *Lien social et politique*, n°44, p. 11-23.
- JENSON Jane, 2005, "The European Union's citizenship regime. Political and social right in the era of new governance", Workshop, 22-23 septembre, Queen's university Belfast.
- JOBERT Bruno, 1981, *Le social en Plan*, Paris : Les éditions ouvrières
- JOBERT Bruno, 1985, « L'Etat en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 35, n° 4, p. 654-682

- JOBERT Bruno, 1992, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, p. 219-234
- JOBERT Bruno, 1998a, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste » in COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- JOBERT Bruno, 1998b, « Les trois dimensions de la régulation politique » in AUVERGNON Philippe *et alii*, *L'Etat à l'épreuve du social*, Paris : Sylepse.
- JOBERT Bruno et MULLER Pierre (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris : PUF.
- KALDOR Nicholas, 1964, *Essays on economic policy*, Londres: Gerald Duckworth & Co
- KALECKI, 1949, « Trois méthodes de réalisation du plein emploi », in BALOGH Thomas, *L'économie de plein emploi*, Paris : PUF
- LACROIX Bernard et MERLE Vincent, 1988, « Les politiques d'emploi et le fonctionnement des institutions publiques » in ANPE, *Structures du marché du travail et politiques de l'emploi*, Paris : Syros Alternative.
- LAGROYE Jacques, 1985, « La légitimation » in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, *Traité de science politique. L'ordre politique (Tome 1)*, Paris : PUF.
- LALLEMENT Michel (éd.), 1994, *Travail et emploi, le temps des métamorphoses*, Paris, L'Harmattan
- MACLOUF Pierre, 2006, « L''emploi'' du Travail », in Chatriot Alain *et alii* (dir.), *Les politiques du travail*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.
- MAILLARD Jean-Philippe, 1968, *Le nouveau marché du travail*, Paris : Seuil
- MARSHALL Thomas Humphrey, 1950, *Citizenship and social class and other essay*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MENY Yves et THOENIG Jean-Claude, 1989, *Politiques publiques*, Paris : PUF
- MERTENS Jacques, 1952, « La politique du plein emploi et ses limites », *Revue d'économie politique*, vol.61, p.41-73
- MULLER Pierre, 1980, *La genèse et l'élaboration d'une nouvelle politique agricole en France (1945-1965)*, Grenoble, Thèse IEP Grenoble.
- MULLER Pierre, 1985, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, p. 165-190

- MULLER Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2, p.189-208
- MULLER Pierre, 2004, *Les politiques publiques*, Paris : PUF
- MULLER Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, p. 155-187.
- ORTOLI François-Xavier, 1967, *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril, non publié.
- PALIER Bruno, 2002, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris : PUF
- PAPADOPOULOS Yannis, 1995, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris : Montchrestien
Paris : Domat Montchrestien.
- PASSERON Jean-Claude, 2006, *Le raisonnement sociologique*, Paris : Albin Michel (1^{ère} édition 1991)
- POLANYI Karl, 1984, *La grande transformation*, Paris : Gallimard (1^e édition en anglais en 1944)
- REIN Martin et SCHON Donald, 1991, « Frame-reflective policy discourse », in WAGNER Peter *et alii*, *Social sciences and modern states, national experience and theoretical crossroad*, Cambridge: Cambridge University Press
- ROSANVALLON Pierre, 1989, "The development of Keynesianism in France", in Hall Peter (ed.), *The political power of economic ideas : Keynesianism across nations*, Princeton: Princeton University Press
- ROUX R., 1949, « De la politique de la main-d'œuvre à une politique de l'emploi », *Revue française du travail*, n°7-8, p.383-407
- SABATIER Paul A. et SCHLAGER Edella, 2000, « les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p.209-234
- SCHLUCHTER Wolfgang, 2005, « Action, ordre et culture. Eléments d'un programme de recherche wébérien », *Revue française de sociologie*, n°4, p. 653-683
- SCHNAPPER Dominique, 2003, « Société civile et société politique. Les valeurs de la citoyenneté dans l'Etat-Providence », *Cahiers français*, n°316, p.12-19
- SELLIER François, 1964, « La situation sociale », *Droit social*, n°1, avril, p.46-48

- THERET Bruno, 1995, « Finance, souveraineté et dette sociale. Capital symbolique, différenciation de la société et construction européenne », in THERET Bruno (dir.), *L'Etat la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européenne*, Paris : La Découverte.
- THERET Bruno, 1997, « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale », *L'Année de la Régulation*, vol. 1, p. 163-228.
- VIET Vincent, 2004, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », *Travail et Emploi*, n°98, p.77-93
- VIET Vincent, 2006, « Les politiques de la main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du Ministère du travail et de la prévoyance sociale (1914-1950), communication au Colloque *Elaboration et mises en œuvre des politiques du travail : le Ministère du Travail et la société française au XX^e siècle* », 18-19 mai
- WAHL Jacques, 1967, *Le fonds de développement économique et social et l'exécution du Plan*, Paris, Centre d'étude supérieure de banque.
- WEBER Max, 1971, *Economie et société*, Paris : Plon
- WEBER Max, 1992, *Essai sur la théorie de la science*, Paris : Plon (1^{ère} édition française 1965)
- WEBER Max, 1996, *Sociologie des religions*, Paris : Gallimard, NRF.